



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR

2018

RAPPORT ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET FINANCIER

**Perspectives
économiques et des
finances publiques**

Table des matières

AVANT-PROPOS	5
STRATEGIE DE POLITIQUE ECONOMIQUE DE LA FRANCE	7
PERSPECTIVES ECONOMIQUES	37
VUE D'ENSEMBLE.....	38
ÉLÉMENTS DÉTAILLÉS	
1. Situation économique mondiale.....	46
2. Entreprises.....	48
3. Ménages.....	50
4. Commerce extérieur	52
5. Perspectives d'emploi.....	54
6. Perspectives d'inflation et de salaires	56
7. Aléas et scénarios alternatifs	58
8. Croissance potentielle et scénario de moyen terme	60
PERSPECTIVES DES FINANCES PUBLIQUES.....	63
1. Vue d'ensemble et stratégie des finances publiques.....	65
2. Solde structurel et analyse de l'effort de redressement.....	84
3. Analyse par sous-secteurs	
- État.....	95
- Organismes divers d'administration centrale.....	106
- Administrations publiques locales.....	108
- Administrations de sécurité sociale.....	112
4. Dette des administrations.....	116
Annexe : Comparaison des trajectoires des finances publiques	121
DOSSIERS THÉMATIQUES.....	125
FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES	127
REFORME DE LA GOUVERNANCE DU PROCESSUS D'INSTRUCTION DES INVESTISSEMENTS PUBLICS	147
ANNEXE	155
TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS PAYS 2017 - LISTE DES MESURES.....	157
ANNEXE MÉTHODOLOGIQUE.....	165
TABLEAUX PRÉVISIONNELS DÉTAILLÉS.....	181
1. Perspectives économiques.....	183
2. Perspectives des finances publiques.....	188
- Ensemble des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires sur la période 2016-2018.....	192
TABLEAUX DES FINANCES PUBLIQUES JUSQU'EN 2016	201

Table des encadrés

La productivité, au cœur des problématiques de politique économique	11
La méthode de la réforme.....	18
Le Grand Plan d'Investissement	23
Le plan Climat.....	25
Retour sur les prévisions 2017/2018.....	42
Autorité en charge de la production et mention du caractère indépendant des prévisions.....	43
Comparaison avec les prévisions de la Commission Européenne, des Organisations Internationales et du Consensus des économistes	44
Croissance potentielle et écart de production	59
Comment utiliser les variantes pour la prévision ?.....	62
Principales mesures prises par le Gouvernement.....	69
Bilan redistributif des mesures de soutien au pouvoir d'achat des ménages.....	74
Les mesures ponctuelles et temporaires prises en compte dans l'évaluation du solde structurel	85
Mesures de redressement prises depuis le rapport d'audit de la Cour des comptes	87
Partition de la dépense publique	89
Action publique 2022	92
Une norme de l'État renouvelée	96
Coût de financement de l'État et hypothèses de taux d'intérêt	99
Passage du solde budgétaire au solde en comptabilité nationale	104
ODEDEL et pacte financier avec les collectivités locales	109
L'Ondam.....	113
Définitions de l'entreprise et des tailles d'entreprises.....	128
Le fonctionnement du Mittelstand allemand	131
La croissance des PME peut-être entravée par différentes défaillances de marché, du fait de leur taille, de leur âge et/ ou de leur caractère innovant	137
Les classements internationaux font apparaître les charges administratives comme un point faible de l'environnement des affaires français.....	140
La croissance externe, une importante source de croissance, y compris pour les PME	146
Les défaillances de marché entourant la transmission d'entreprise.....	146
L'investissement public en France.....	148
Les principes de l'évaluation socio-économique	150
Le calcul du solde structurel.....	178
Publication de données comptables infra annuelles	198

Avant-propos

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

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

Stratégie de politique économique de la France

Introduction

Le contexte économique actuel est favorable, avec un retour de la confiance qui se confirme mois après mois en France et chez nos principaux partenaires. Cette orientation permet d'inscrire l'action gouvernementale dans un cadre plus porteur et propice aux réformes.

Après deux années de rechute de l'économie européenne en 2012 et 2013 dans le contexte de la crise des dettes souveraines, la reprise de l'activité à l'œuvre depuis 2014 est désormais bien installée.

Après une croissance de 1,8 % en 2016, l'activité en zone euro devrait légèrement accélérer cette année pour atteindre 2,0 % puis redescendre à 1,8 % en 2018. Ces chiffres sont pour partie liés à l'affermissement de la croissance mondiale qui devrait atteindre 3,6 % en 2017 et 2018 après 3,2 % en 2016. En France, l'activité a accéléré légèrement en 2016, avec un chiffre de croissance de 1,1 %¹, après 1,0 % en 2015, la reprise ayant pâti d'une contre-performance à l'export et des conséquences des attentats terroristes. L'année 2017 marque le retour d'une reprise plus franche et du retour de la confiance. Dans ce contexte, les perspectives économiques retenues, de 1,7 % de croissance cette année, puis à nouveau 1,7 % l'an prochain, constituent une hypothèse crédible pour notre stratégie économique et de finances publiques.

Des risques persistent cependant, qui, sans présenter un degré élevé de probabilité à ce stade, pourraient venir ralentir la croissance. En Europe, le déroulement des négociations sur la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne est une source d'incertitude. Au niveau international, la politique économique américaine reste également facteur d'incertitude. Le risque protectionniste ainsi que la hausse rapide de l'endettement en Chine pourraient affaiblir la reprise économique mondiale. En sens opposé, une dynamique économique favorable pourrait s'enclencher en zone euro par le renforcement de son architecture économique et financière.

L'embellie économique à l'œuvre dans notre pays ne doit pas occulter les faiblesses structurelles de l'économie française et les retards accumulés. Le taux de chômage reste supérieur à son niveau d'avant crise (9,5 % de la population active au deuxième trimestre 2017²). La France souffre d'un chômage structurel dont le niveau est exceptionnellement élevé. Notre pays connaît un déficit d'innovation et de compétitivité, qui se traduit par une croissance potentielle qui s'est dégradée au cours des 10 dernières années, passant de 2 % avant la crise à environ 1 ¼ % aujourd'hui. Le déficit d'investissements innovants, qui visent à opérer une montée en gamme de notre appareil productif, est en grande partie responsable du déficit commercial accusé par l'économie française (62,5 Md€ sur 12 mois glissants en juillet 2017). Enfin, le déficit public et le niveau élevé de dépenses publiques (55 %³ du PIB contre 48 % en moyenne OCDE et 43 % en Allemagne) pèsent sur l'activité, les entreprises et les ménages par la pression fiscale que suppose son financement.

S'ajoutent à ces fragilités structurelles les impératifs de moyen et long terme auxquels notre économie est confrontée : engager la transition numérique, promouvoir une croissance plus innovante et plus sobre en accélérant la transition écologique, afin de faire émerger un nouveau modèle de croissance.

Il est donc crucial de profiter de la période qui s'ouvre pour transformer notre économie et lui redonner son esprit de conquête.

Dans un contexte économique porteur tant au niveau européen qu'au niveau international, les réformes qui sont engagées ont l'ambition d'entamer la transformation de notre modèle économique pour insuffler le dynamisme qui lui fait défaut, et rénover en profondeur les structures de notre économie afin d'atteindre un sentier de croissance plus forte, plus inclusive et plus durable. La priorité consiste en une modernisation et un renforcement de notre modèle social pour le rendre plus résilient et plus favorable à l'esprit d'entreprise,

(1) Tous les chiffres de croissance sont en données corrigées des jours ouvrables (CJO).

(2) France entière.

(3) Hors crédits d'impôt.

notamment par la réforme du dialogue social et du marché du travail. La réforme de la formation professionnelle permettra de mieux investir sur les compétences, qui constituent la sécurité la plus durable vers l'emploi. Les initiatives, la création d'emplois et le pouvoir d'achat seront libérés en faveur des entreprises et des ménages par une diminution de la pression fiscale. La baisse des prélèvements obligatoires favorisera le pouvoir d'achat, l'activité, le travail, mais aussi l'investissement et l'innovation pour créer les conditions de la croissance sur le long terme. Des mesures de simplification permettront de créer un environnement plus attractif pour ceux qui entreprennent, innovent et souhaitent investir dans notre pays. L'économie nationale doit dans le même temps investir dans les leviers qui feront émerger un nouveau modèle de croissance, notamment dans la compétence et la transition écologique, qui mette à profit les mutations technologiques majeures actuellement en cours et qui concilie développement économique et préservation de l'environnement. Outre les mesures fiscales en faveur de l'investissement privé innovant, le Gouvernement mettra en œuvre un Grand Plan d'Investissement public de 57 milliards d'euros, accélérer la transition écologique, édifier une société de compétence, ancrer la compétitivité sur l'innovation, et construire l'État de l'âge numérique. Ce plan d'investissement accompagnera les réformes structurelles des secteurs comme le logement et les transports, où l'offre et l'action publique ne sont aujourd'hui ni suffisamment efficaces, ni adaptées aux enjeux actuels. Ainsi, la réforme de la politique publique du logement est résolument axée sur l'offre, pour rendre le logement plus adapté aux besoins, et plus abordable à tous les ménages français. Le nouveau modèle de croissance doit être plus inclusif. Le programme économique du Gouvernement consiste, outre la libération des énergies et des initiatives, à inventer de nouvelles protections, adaptées aux défis de l'économie moderne, pour réduire durablement tous les types d'inégalités et la fracture territoriale. Les réformes structurelles doivent elles

aussi réduire les inégalités : aujourd'hui ce sont les jeunes et les peu qualifiés qui sont les plus pénalisés par les dysfonctionnements du marché du travail. Enfin, garantir la soutenabilité de notre modèle économique nécessitera d'assainir nos comptes publics. Notre stratégie budgétaire et de dépense publique permettra, outre une baisse majeure de la pression fiscale, le retour durable sous les 3 % de déficit public dès cette année et une diminution progressive et pérenne de la dette publique à partir de 2020.

Notre programme de réformes combiné à l'assainissement de nos comptes publics permettra à notre pays de regagner la crédibilité nécessaire auprès de nos partenaires européens pour réformer l'Europe et renforcer l'architecture de la zone euro, pour plus de croissance et d'emploi. Le renforcement de l'intégration économique et financière de la zone euro est une priorité du Gouvernement, notamment par la création d'une capacité budgétaire à même de jouer un rôle de stabilisation macroéconomique en cas de choc et de financer des investissements favorisant la convergence économique et sociale au sein de la zone. La poursuite de l'intégration financière de la zone est également une priorité, pour améliorer les conditions de financement de nos entreprises et réduire les risques de crise financière ; cela implique notamment d'achever l'union bancaire et d'accélérer la mise en place du projet d'union des marchés de capitaux. Le renforcement de l'architecture de la zone euro doit aller de pair avec le renforcement de sa légitimité démocratique, ce qui impliquera d'adapter la gouvernance pour permettre un pilotage renforcé adossé à une véritable responsabilité politique.

Enfin, notre modèle de croissance doit promouvoir une mondialisation régulée, afin de bénéficier de l'ouverture tout en tirant vers le haut les normes internationales : réciprocité dans l'accès aux marchés et aux investissements, respect des normes notamment sociales et environnementales, lutte contre l'optimisation fiscale, notamment dans le secteur numérique.

Atouts et vulnérabilités de l'économie française : un diagnostic pour l'action des cinq prochaines années

1. Si la France dispose d'atouts en matière de qualification et de productivité, son marché du travail est toujours pénalisé par une forte segmentation qui conduit à un taux de chômage particulièrement élevé chez les jeunes et les moins qualifiés

La France dispose de compétences et de talents de haut niveau. Cela constitue un atout majeur pour la transformation de notre pays en une économie performante de l'innovation. En effet, la part de la population disposant d'un diplôme du supérieur (34,0 %) place notre pays dans la moyenne de l'OCDE, malgré une démocratisation tardive de l'enseignement supérieur. La France a

ainsi su combler son retard et dispose désormais de jeunes actifs particulièrement qualifiés avec 44,7 % des 25-34 ans diplômés du supérieur, soit plus qu'en Allemagne (29,6 %) et qu'en Italie (25,1 %)⁴.

Si ce niveau d'éducation de la population française contribue à en faire une économie dans la moitié haute des pays de l'OCDE en matière de productivité horaire du travail (huitième rang parmi les pays de l'OCDE, devant les autres grandes économies européennes⁵, et un peu en retrait des États-Unis), la France connaît un ralentissement tendanciel de ses gains de productivité (cf. encadré 1). La France accuse notamment un fort déficit dans l'acquisition des compétences fondamentales en primaire, ce qui constitue ensuite, si rien n'est fait pour y remédier, un frein à l'employabilité d'une grande partie de la population.

Encadré 1 : La productivité, au cœur des problématiques de politique économique

Le rythme de progression tendancielle de la richesse produite est central non seulement pour l'activité macroéconomique mais aussi pour les finances publiques, car il détermine la soutenabilité de la dette publique et plus généralement du modèle social. Or la France a subi une nette baisse de sa croissance potentielle. Alors qu'elle aurait été autour de 2 % dans la période d'avant-crise, la croissance potentielle est aujourd'hui estimée à environ 1¼ % par an.

Ce ralentissement de la croissance potentielle provient en premier lieu de la faiblesse des gains de productivité. La faible productivité pénalise la compétitivité-coût, un déterminant essentiel de la performance à l'exportation de nos entreprises (cf. section 3). La compétitivité-coût, telle que mesurée par les coûts salariaux unitaires, dépend à la fois du coût du travail, salaires et cotisations comprises, et de la productivité du travail.

S'il existe bien une tendance au ralentissement des gains de productivité depuis plusieurs décennies dans l'ensemble des pays développés, la faiblesse de la croissance de la productivité française s'explique par une qualification de la main d'œuvre française qui n'est pas cohérente avec l'objectif d'un positionnement haut de gamme (le niveau de compétence des 15-64 ans présente des lacunes en comparaison internationale selon le Programme pour l'évaluation internationale des compétences des adultes de l'OCDE, PIAAC) et par une adéquation insuffisante entre les qualifications obtenues et celles recherchées par les employeurs (selon la base de données Skills for Jobs de l'OCDE, près de 35 % des employés sont sur-qualifiés ou sous-qualifiés en France).

En niveau de productivité horaire cependant, la France figure encore dans le groupe de tête, au même niveau que l'Allemagne mais, depuis la crise, légèrement en deçà des États-Unis.

(4) Sources : OCDE, Regard sur l'éducation 2016 – France.

(5) Sources : Données OCDE.

A cause des faiblesses structurelles sur le marché du travail, la hausse importante du chômage après la crise de 2008-2009 n'est toujours pas résorbée. De 7,2 % au premier trimestre 2008, le taux de chômage au sens du Bureau international du travail (BIT) a grimpé jusqu'à 10,5 % au deuxième trimestre 2015⁶, soit son plus haut niveau depuis 1997. Depuis, le taux de chômage décroît de manière continue, mais de manière trop lente, et a atteint 9,5 % au deuxième trimestre 2017. Son niveau fait de la France le septième pays le moins performant de l'Union européenne à 28, le taux de chômage moyen de la zone s'élevant à 7,7 % au deuxième trimestre.

Entre 2014 et 2016, le chômage de longue durée est toujours très élevé après une phase d'augmentation marquée faisant suite à la crise (4,3 % en 2016 en France après 4,2 % en 2014 et 2,6 % en 2008), tandis qu'il diminuait dans l'Union européenne à 28 (4,0 % en 2016 après 5,0 % en 2014 et 2,6 % en 2008). Ainsi, en France, 1,2 million de chômeurs sont à la recherche d'un emploi depuis au moins un an.

Le chômage touche en premier lieu les jeunes : il s'élève à 23,2 % chez les moins de 25 ans au deuxième trimestre 2017 après un pic historique de 26,1 % au quatrième trimestre 2012. Il frappe également massivement les peu ou pas qualifiés. Le taux de chômage moyen chez ces derniers s'élevait en effet à 17,9 % en 2016 contre 5,7 % pour ceux ayant au moins un diplôme de niveau Bac+2 alors que cette proportion atteignait 11,0 % en Allemagne et 9,6 % au Royaume-Uni en 2015.

Le marché du travail français se caractérise également par sa forte segmentation entre les personnes qui bénéficient de contrats à durée indéterminée (CDI), qui représentaient environ 85 % du total de l'emploi salarié en 2016, et les personnes embauchées sur des contrats courts et le plus souvent précaires⁷. Si ces contrats ne représentent qu'environ 15 % des emplois salariés en

2016, environ 85 % des embauches se font en contrat à durée déterminée (CDD) ou en intérim, le plus souvent pour des durées très courtes (environ 70 % du total des embauches en 2014 sont des contrats de moins d'un mois⁸). Le taux de conversion des CDD en CDI est faible : seuls 20 % des salariés en CDD accèdent à un CDI un an après⁹, taux parmi les plus faibles d'Europe¹⁰, ce qui confirme le diagnostic d'un marché du travail excluant de l'emploi durable une grande partie de la population.

2. L'état de nos finances publiques et le niveau atteint par la pression fiscale nous commandent d'agir

Nos comptes publics se sont fortement dégradés depuis 10 ans. Le déficit public qui se situait déjà à un niveau relativement élevé en 2008 (3,2 % du PIB) a fortement augmenté à la suite de la crise de 2008-2009 pour atteindre 7,2 % du PIB en 2009. En 2011, après deux années de reprise, la situation était toujours fortement dégradée avec un déficit public atteignant 5,1 % du PIB, dont un déficit structurel de 4,4 %. Depuis 2012, le déficit public a été progressivement réduit, passant de 4,8 % du PIB à cette date à 3,4 % en 2016. Le solde structurel s'élèverait à -2,5 % du PIB potentiel en 2016¹¹, à plus de deux points sous l'objectif de moyen terme d'équilibre structurel de -0,4 % défini dans la loi de programmation des finances publiques de décembre 2014 et confirmé par le projet de loi de programmation des finances publiques 2018-2022.

Des progrès ont certes été constatés dans la gouvernance de nos finances publiques, notamment *via* la mise en place d'outils juridiques destinés à en améliorer le pilotage. Depuis 2008, les lois de programmation des finances publiques (LPFP) établissent la trajectoire financière pluriannuelle de l'ensemble des administrations publiques. Depuis 2012, en conformité avec les règles européennes du Pacte de stabilité et de croissance

(6) Champ France entière.

(7) Beck S. et Vidalenc J., Une photographie du marché du travail en 2016, Insee Première, n° 1648, mai 2017.

(8) Cahuc P. et Prot C. (2015), « Améliorer l'assurance chômage pour limiter l'instabilité de l'emploi », note du Conseil d'analyse économique n° 24.

(9) « Les transitions professionnelles révélatrices d'un marché du travail à deux vitesses », Note d'analyse de France Stratégie, 2016.

(10) Sources : OECD Employment Outlook, 2014

(11) Cette estimation est fondée sur un écart de production en 2016 de -1,5 % de PIB potentiel.

(PSC) et du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), ces lois déterminent aussi la trajectoire du solde structurel de convergence vers l'objectif d'équilibre structurel, appelé objectif de moyen terme (OMT). Le Haut Conseil des Finances Publiques (HCFP), créé en 2012, se prononce sur la crédibilité et le réalisme des hypothèses macroéconomiques sous-jacentes aux différents textes financiers. Le pilotage des dépenses de l'État a été renforcé par la création de normes de dépenses en volume et en valeur, contribuant à une plus grande maîtrise de la dépense publique. L'amélioration des mécanismes de pilotage des dépenses d'assurance-maladie (*via* l'objectif national de dépenses d'assurance maladie, Ondam) a permis d'abaisser et de stabiliser l'accroissement de ces dépenses depuis 2010.

Cependant, depuis les dernières projections du précédent Gouvernement au printemps, la Cour des comptes a réalisé un audit des finances publiques mettant en évidence le risque d'un important dérapage : alors que le Programme de stabilité annonçait un déficit public de 2,8 % en 2017, la Cour a estimé qu'il atteindrait 3,2 % du PIB en l'absence de mesures de correction¹². C'est pourquoi le Gouvernement a adopté d'ambitieuses mesures de redressement à l'été de nature à assurer le retour sous les 3 % de déficit public en 2017.

Avec l'Espagne, la France est en 2017 l'un des deux derniers pays de la zone euro sous le coup d'une procédure pour déficit excessif. Le retour sous les 3 % de déficit est désormais attendu pour 2017, alors que la France a déjà bénéficié de trois reports successifs en 2009, 2013 puis en 2015.

Ces déficits élevés et répétés ont fait fortement augmenter le ratio de dette publique qui est passé de 64,3 % du PIB fin 2007 à 89,5 % fin 2012 et à 96,3 % fin 2016. Le niveau d'endettement est largement supérieur au niveau moyen observé dans la zone euro, qui demeure globalement stable sur les cinq dernières années (89,2 % en 2016 contre 89,5 % en 2012). Sur la même période l'Allemagne a même connu une dynamique inverse en

initiant une trajectoire de nette décroissance (68,3 % du PIB en 2016 contre 79,9 % en 2012).

Ce niveau historiquement élevé de l'endettement public français représente un fardeau pour les générations futures du fait des montants substantiels que représente le service de la dette. La baisse continue des taux d'intérêt, avec des taux à dix ans de 0,75 % fin 2016, a jusque-là permis de contenir le poids relatif du service de la dette. Cette situation ne doit toutefois pas masquer deux fragilités majeures. En premier lieu, si le poids de la charge de la dette continue à diminuer grâce au niveau historiquement bas des taux pour atteindre 2,1 % de PIB en 2016 contre 2,5 % en 2012, les intérêts versés représentent un montant nominal encore considérable, à 42,0 Md€ en 2016. En comparaison, cette somme représente davantage que l'ensemble des dépenses publiques de défense, plus du tiers de l'ensemble des dépenses publiques d'enseignement et trois fois le budget de l'enseignement supérieur. La charge de la dette réduit les marges de manœuvre budgétaires pour investir dans la croissance de demain, pour baisser la pression fiscale ou encore pour être en capacité de soutenir l'économie en cas de faiblesse temporaire de l'activité. Par ailleurs, la faiblesse des taux d'intérêt est aussi le révélateur des perspectives d'une croissance potentielle durablement faible. Si des réformes structurelles ne sont pas résolument engagées pour rehausser le niveau de la croissance potentielle, le déficit public structurel du pays ne pourra pas être résorbé.

Les niveaux de déficit et de dette publics actuels sont causés par une dépense publique particulièrement importante. Avec 55,0 % du PIB hors crédits d'impôt en 2016, la France est le deuxième pays en Europe après la Finlande où la dépense publique est la plus élevée, sans lien direct avec le niveau de qualité des services publics. En hausse tendancielle depuis trente ans, le ratio des dépenses publiques rapportées au PIB a connu un bond à l'occasion de la crise de 2008-2009 en grimpant d'environ quatre points de PIB par rapport à son niveau de 2007. Le rythme de progres-

(12) « La situation et les perspectives des finances publiques – audit », juin 2017.

sion de la dépense publique a toutefois ralenti depuis quelques années aussi bien en valeur qu'en volume, conduisant à une réduction du poids de la dépense publique dans le PIB. Cette réduction est restée cependant modérée du fait de la faiblesse de la croissance du PIB sur la même période. Après une croissance moyenne en valeur hors crédits d'impôt de 3,7 % sur 2000-2012, la dépense publique s'est inscrite en hausse de 1,7 % en 2013, puis 1,0 % en 2014, 0,9 % en 2015, et 1,2 % en 2016. Rapportée au PIB, la dépense publique est ainsi passée de 56,0 % de la richesse produite en 2012 à 55,0 % en 2016.

Cet effort de maîtrise de la dépense publique a été porté par toutes les administrations publiques. L'État a respecté la norme de dépenses en valeur depuis sa création en 2011. Les dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales se sont infléchies permettant au solde des administrations publiques locales d'être positif en 2016 pour la première fois depuis 2003. En matière de dépense sociale, les taux de progression de l'On-dam en 2015 et 2016 ont été les plus faibles enregistrés depuis 1997 (respectivement +2,0 % et +1,8 %).

Un niveau aussi élevé de dépenses publiques entraîne un niveau élevé de prélèvements obligatoires. La France est, après le Danemark, le pays de l'Union européenne où les prélèvements obligatoires sont les plus élevés, avec un niveau de 44,4 % du PIB en 2016. Un niveau suffisant de prélèvements est nécessaire et doit être assumé pour assurer le bon fonctionnement des services publics et un degré satisfaisant de redistribution. Mais la structure de ces prélèvements ne répond plus entièrement aux transformations à l'œuvre dans notre économie. Ils pèsent lourdement sur la croissance, l'investissement et le pouvoir d'achat. Les facteurs de production que sont le travail et le capital sont relativement plus taxés que la consommation en France par rapport aux autres pays européens : en 2015, en proportion de la totalité des recettes, la France est le sixième pays de l'UE à taxer le plus le travail, tandis que le niveau de taxation du capital est 25 % plus élevé que la moyenne de l'UE. A contrario, la France est

en avant dernière position en matière de fiscalité environnementale, ainsi que de taxation de la consommation en général¹³.

3. L'excellence de plusieurs secteurs industriels ne peut dissimuler un déficit d'innovation et de compétitivité, ainsi qu'une attractivité dégradée

Le tissu économique français conserve de solides atouts tant dans l'industrie que dans les services, avec des secteurs particulièrement bien positionnés à l'export. La France est le 7^e exportateur mondial de marchandises et le 4^e exportateur de services commerciaux en 2016¹⁴. Elle a en effet su consolider ses avantages comparatifs dans les secteurs de pointe comme l'aéronautique qui, avec 13 % des exportations en 2016, reste le premier poste à l'export pour une valeur totale de 57,9 Md€ et un excédent commercial de 18,3 Md€. Les exportations de produits pharmaceutiques continuent de progresser pour atteindre 29,4 Md€, soit leur plus haut niveau depuis 2013. Si l'industrie agroalimentaire a souffert de difficultés conjoncturelles, elle reste l'un des secteurs moteurs du commerce extérieur français avec 44,5 Md€ d'exportations en 2016. Enfin, le secteur du luxe continue à afficher sa bonne santé avec des exportations en hausse à 45,3 Md€ en 2016. Quant aux exportations de services, le repli marqué de l'excédent commercial de 8,9 Md€ en 2015 à 0,03 Md€ en 2016 est dû pour plus de la moitié à la baisse de la fréquentation touristique suite aux attentats et ne devrait pas affecter l'avantage dont dispose la France en la matière à plus long terme.

En matière d'attractivité, la perception de la France par les investisseurs internationaux s'améliore mais la France pâtit encore d'un déficit d'image. En 3 ans, la France a ainsi gagné une place dans le classement *Global Competitiveness Report* du Forum de Davos (22^e sur 138 pays dans le rapport 2017) et neuf places dans le classement *Ease of Doing Business Index* de la Banque Mondiale (29^e sur 190). Le nombre de projets d'in-

(13) Classements issus de « Taxation trends in the European Union », Eurostat, édition 2017.

(14) Source : World Trade Statistical Review 2017.

investissements en France (+34 % avec 779 projets en 2016, contre 540 en 2007, après une stagnation en 2015) et de créations d'emplois associées (16 980 emplois créés, +24 % par rapport à 2015) recensés par Ernst and Young est en forte hausse. Selon l'étude sur les investissements étrangers en France réalisée par Business France, les investissements décidés en 2016 par des sociétés étrangères ont progressé de 16 % par rapport à 2015. Le nombre d'implantations de nouveaux sites en France a progressé de 20 % pour représenter la majorité (51 %) des investissements décidés en 2016. Le nombre d'emplois induits par l'implantation de nouveaux sites a progressé de 13 %.

Toutefois, les bonnes performances à l'exportation et en matière d'attractivité vis-à-vis des investissements demeurent trop ponctuelles, et occultent une compétitivité dégradée et un déficit d'investissement dans les projets risqués et innovants. La dégradation continue de notre solde commercial au cours des années 2000, avec un solde devenu négatif en 2005 et un déficit record de 64,5 Md€ en 2011¹⁵ et persistant jusqu'en 2017 (62,5 Md€ sur 12 mois glissants en juillet 2017, au-delà des facteurs conjoncturels qui ont pénalisé le tourisme et l'agriculture en 2016), s'explique en grande partie par une compétitivité insuffisante par rapport à nos partenaires européens et notamment l'Allemagne. Dans un contexte marqué par le poids croissant des économies émergentes dans le commerce international, notre perte de compétitivité s'est traduite par la diminution continue de nos parts de marché à l'export. La France a connu une baisse de 25 % de ses parts de marché en volume entre 2000 et 2012, contre 14 % pour la zone euro dans son ensemble. Sur la même période, les parts de marché allemandes ont connu une quasi-stabilité.

Cette perte de compétitivité s'explique en partie par la dégradation de notre compétitivité-coût. Entre 2000 et 2008, l'évolution des coûts salariaux

unitaires (CSU) au niveau de l'ensemble de l'économie a été de 3 points supérieure en France à celle de la zone euro dans son ensemble, et de 19 points supérieure à celle de l'Allemagne, où les CSU ont même légèrement reculé. Certes, dans le secteur manufacturier, la hausse a été moins marquée. En France les CSU ont été moins dynamiques que dans l'ensemble de la zone euro mais ils l'ont été plus qu'en Allemagne, où les CSU dans le secteur manufacturier ont également reculé sur la période.

Cependant, la compétitivité coût de l'économie française s'est améliorée depuis 2012, notamment grâce aux mesures en faveur de la baisse du coût du travail - CICE et Pacte de responsabilité - comme en témoigne la stabilisation de nos parts de marché depuis cette date. Entre 2012 et 2016, les CSU français pour l'ensemble de l'économie ainsi que pour le seul secteur manufacturier, mesurés en prenant en compte le CICE, ont été moins dynamiques que les CSU allemands ou que ceux de l'ensemble de la zone euro.

Par ailleurs, la compétitivité hors-coût de la France a décroché par rapport à celle de nos principaux partenaires et concurrents commerciaux. Notre économie investit trop peu dans la montée en gamme alors que nous devons désormais faire face à une forte compétition mondiale, entre des pays très innovants et des pays au coût du travail inférieur : le rapport qualité-prix des biens produits en France est encore trop médiocre. La France souffre globalement d'une structure sectorielle insuffisamment tournée vers la moyenne-haute technologie. Cela se traduit par une plus grande sensibilité de nos exportations à leur prix¹⁶. La France connaît un retard persistant en matière d'innovation, les entreprises françaises se situant dans des secteurs moins intensifs en technologie et en recherche et développement (R&D). Les dépenses en R&D représentaient ainsi 2,2 % du PIB en 2014, soit un niveau inférieur à la moyenne de l'OCDE (2,3 %) et notamment à l'Allemagne (2,9 %). L'écart entre la France et l'Allemagne

(15) Sur le champ des biens uniquement.

(16) L'élasticité-prix est estimée entre -0,6 et -0,9 par les différentes études alors que le chiffre se situe entre -0,15 et -0,6 pour l'Allemagne, cf. Héricourt, Martin et Orefice, CEPII, 2014.

s'est, de plus, creusé depuis quinze ans (0,7 point d'écart aujourd'hui contre 0,2 point il y a quinze ans). Notre déficit de compétitivité reflète enfin une moindre robustesse de notre tissu productif. Si la France se classe comme l'un des pays de l'Union européenne où les créations d'entreprises sont parmi les plus dynamiques, seule une part modeste parvient à se développer dans la durée, et une forte croissance des entreprises nouvellement créées demeure un événement rare¹⁷. Aussi, le tissu productif français se caractérise par une part plus importante de très petites entreprises¹⁸ (moins de 10 salariés), et une part plus importante de celles-ci dans l'emploi (elles représentaient en 2015 95 % des entreprises, contre 82 % en Allemagne¹⁹, et employaient 29 % des salariés dans le secteur marchand, contre 19 % en Allemagne²⁰). Les entreprises de taille intermédiaire et les grandes entreprises (plus de 250 salariés) sont moins nombreuses (0,2 % des entreprises françaises contre 0,5 % outre-Rhin en 2015), mais elles sont plus grandes et représentent une part similaire dans l'emploi du secteur marchand (37 % en France comme en Allemagne). Les petites et moyennes entreprises (employant entre 10 et 250 salariés) sont aussi moins nombreuses (5 % des entreprises françaises contre 17 % en Allemagne) et représentent une part plus faible de l'activité et de l'emploi dans le secteur marchand (34 % en France, contre 43 % en Allemagne).

Il convient donc de consolider et de poursuivre les efforts réalisés en termes de compétitivité-coût. Mais il convient surtout de soutenir la montée en gamme et la croissance de nos entreprises pour améliorer sensiblement notre compétitivité hors coût.

(17) La croissance significative demeure rare : 3,6 % des entreprises créées en 2006 ayant survécu en 2011 employaient entre 10 et 250 personnes et une proportion négligeable plus de 250 personnes.

(18) Il s'agit du concept d'« unité légale » et non d'entreprise au sens de la loi de modernisation de l'économie de 2008.

(19) Source : Commission européenne, SBA Factsheet 2016, Eurostat, DIW.

(20) Source : Commission européenne, SBA Factsheet 2016, Eurostat, DIW.

(21) Défini comme la part de la population vivant avec moins de 60 % du revenu médian après transferts sociaux.

4. Malgré un modèle social historiquement protecteur, une incapacité à lutter contre les nouvelles formes d'exclusion et de précarité

La France s'est dotée d'un modèle social couvrant une vaste étendue de risques et offrant un niveau élevé de prestations, et qui permet de protéger nos concitoyens contre les aléas de l'existence et de lutter contre les inégalités. En 2014, le taux de pauvreté²¹ s'élevait à 14,1 % en France contre 16,9 % dans l'Union européenne. L'ensemble des prélèvements obligatoires et des transferts sociaux a permis au cours des vingt dernières années de maintenir constant le rapport entre les revenus des 1^{er} et 9^e déciles de la distribution²². Aussi, l'indice de Gini mesurant les inégalités de revenus s'élevait en 2014 à 0,29, soit moins que la moyenne de l'OCDE (0,32)²³. Toutefois, notre modèle social a échoué à vaincre le chômage de masse, et il n'a pas su inventer les protections adaptées à l'évolution des modèles économiques. Un chômage élevé et persistant touche tout particulièrement les jeunes ainsi que les peu ou pas qualifiés. Ces groupes peinent à s'insérer sur le marché du travail qui, du fait de sa segmentation, les cantonne à des contrats précaires.

A cette situation s'ajoute un système d'éducation et de formation qui ne parvient pas suffisamment à corriger les inégalités d'opportunités, comme l'a rappelé la dernière évaluation du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) de 2015 conduite par l'OCDE. En France, la réussite scolaire est fortement conditionnée par l'origine sociale des parents²⁴. La proportion de jeunes sans qualification est importante : en 2015, 20,9 % des jeunes entre 20 et 24 ans n'étaient ni en emploi, ni en étude, ni en formation (NEET en anglais pour *Not in Employment, Education or*

(22) Source : INSEE

(<https://www.insee.fr/fr/statistiques/2121597>)

(23) L'indice de Gini est un indice permettant de mesurer les inégalités de revenus au sein d'une population. Un indice de 0 désigne une répartition parfaitement égalitaire entre les individus ; un indice égal à 1 désigne la situation où un seul individu concentrerait l'ensemble des revenus.

(24) Anne-Braun J., K. Lemoine, E. Saillard et P. Taillepié (2016) : « Formation initiale et continue : quels enjeux pour une économie fondée sur la connaissance ? », Trésor-Eco, n° 165.

Training). Des efforts ont cependant été accomplis et le nombre de décrocheurs scolaires a diminué ces dernières années, passant de 140 000 en 2010 à moins de 100 000 en 2016. Au-delà des jeunes, le niveau de qualification et de compétence de l'ensemble de la population active apparaît insuffisant, comme le révèlent les résultats de l'évaluation internationale des compétences des adultes (PIAAC) de l'OCDE. Ce faible niveau de qualification explique aussi le niveau élevé de chômage des moins qualifiés.

L'inefficacité de certaines politiques publiques du modèle social français peut être illustrée par la politique du logement. La France se distingue par son niveau élevé de concours publics en faveur du logement, qui représentaient 41,7 Md€ en 2016, soit 1,9 % du PIB²⁵, le double de la moyenne de la zone euro. Des rigidités pèsent sur l'offre de logements en France et limitent la capacité du marché à s'ajuster aux variations de la demande en logements des ménages. Ce déséquilibre particulièrement prononcé dans les zones tendues, entre une offre de logements contrainte par la disponibilité du foncier et une demande dynamique portée par les évolutions sociodémographiques, a contribué à une hausse rapide des prix du logement (+ 144 % en France et + 271 % à Paris entre 1997 et 2016²⁶). Ce coût élevé et les dysfonctionnements dans l'allocation des logements sur les marchés locatifs libre et social induisent des difficultés d'appariement, une éviction progressive des ménages modestes des zones les plus tendues et des conditions de logement dégradées pour les ménages pauvres par rapport à l'ensemble de la population (surpeuplement, surcharge des coûts du logement).

Notre modèle social ne parvient pas à corriger les inégalités entre les territoires. Si les métropoles ont vu leur situation s'améliorer au cours des quinze dernières années, certains territoires ont

vu leur situation relative décrocher comme les régions victimes de la désindustrialisation. Les fractures territoriales ne sont pas simplement économiques. Elles se matérialisent également par des différentiels importants en termes de taux de chômage, de possibilités d'insertion professionnelle pour les jeunes, d'accès aux soins et aux services publics, et ce même au sein d'un même territoire.

Face aux mutations technologiques en cours, l'aggravation de la fracture numérique entre les individus et les territoires est particulièrement préoccupante. Si en 2015, 83 % des foyers avaient accès à internet et si l'usage du numérique (internet, smartphone, etc.) se diffuse rapidement au sein de la population française, une partie du pays semble être à l'écart de ces transformations. Certains territoires ne sont en effet toujours pas raccordés au haut débit, notamment les zones les plus rurales. La conversion des entreprises françaises au numérique est également loin d'être achevée, ce qui explique pour partie la faiblesse de la croissance potentielle du pays. Seules 63 % d'entre elles disposent d'un site web en 2017, quand ce chiffre dépasse les 75 % dans la plupart des économies avancées et 90 % dans les pays nordiques. De même, seules 17 % des entreprises utilisent les réseaux sociaux pour leurs relations clients, contre 25 % en moyenne dans l'OCDE.

La France n'a pas su répondre aux faiblesses structurelles de son économie et a connu une dégradation préoccupante de ses performances économiques, budgétaires et sur le front du chômage depuis le début des années 2000. Elle doit désormais s'appuyer sur ses atouts, pour réussir la transformation en profondeur de son modèle économique afin de faire émerger un nouveau modèle de croissance pérenne, écologiquement soutenable et protecteur des plus fragiles.

(25) Source : Comptes du logement 2016, SOeS, CGDD.

(26) À partir des indices « Notaires-Insee » entre le 4^{ème} trimestre 1997 et le 4^{ème} trimestre 2016, CVS. Le champ des indices « Notaires-Insee » est limité aux logements anciens.

Notre stratégie de politique économique : quatre piliers pour redonner à la France son esprit de conquête

Afin de profiter du contexte favorable de la reprise économique en cours, le Gouvernement compte engager un programme de transformation de notre modèle économique et social. Ce programme, dont la méthode est exposée dans l'encadré 2, s'articulera autour de quatre piliers majeurs :

- libérer l'activité par une réforme structurelle du marché du travail, un allègement de la pression fiscale qui entrave notre économie et une simplification de l'environnement des affaires ;
- investir, dans le secteur privé vers l'innovation comme dans le secteur public *via* un plan d'investissement dans la croissance de demain, pour transformer notre tissu productif et faire émerger un nouveau modèle de croissance ;

- protéger nos concitoyens et partager les opportunités pour renforcer l'inclusion sociale et lutter contre la fracture territoriale, par la rénovation de notre modèle social, et l'invention de nouvelles protections adaptées à l'économie moderne ;
- restaurer nos finances publiques et moderniser l'action publique.

La stratégie mise en œuvre est cohérente avec les recommandations des organisations internationales, notamment le FMI dans les conclusions de sa mission au titre de l'article IV et le rapport rendu public le 21 septembre, et l'OCDE, avec le dernier examen EDR²⁷ dont le rapport a été publié le 14 septembre. Elle est également compatible avec les engagements européens de la France, et participe au renforcement de la résilience et de la prospérité de l'Union européenne et de la zone euro.

Encadré 2 : La méthode de la réforme

Si la transformation de notre modèle économique et social implique de donner un contenu ambitieux aux réformes envisagées, il convient également de faciliter leur mise en œuvre grâce à une méthode de Gouvernement reposant sur la cohérence, la clarté, la prévisibilité et la concertation avec les acteurs concernés.

Le calendrier des réformes prioritaires du quinquennat a été annoncé lors du discours de politique générale du 4 juillet afin de donner la visibilité nécessaire aux acteurs économiques. Aussi, la quasi-totalité des mesures fiscales du quinquennat figure dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2018 pour rentrer en application dans les deux ans. Ancrer une trajectoire fiscale permettra de sécuriser les acteurs économiques dans leurs décisions. Concernant la réforme du marché du travail, la feuille de route a été annoncée le 6 juin pour initier un cycle de discussions avec les acteurs concernés particulièrement approfondi. Cette démarche s'appliquera plus généralement à l'ensemble des ministères : les ministres du Gouvernement ont remis en juin au Premier Ministre une feuille de route détaillant leur action au sein de leur ministère pour les cinq années à venir, et dont ils devront rendre compte tous les six mois. Enfin, le Président de la République informera tous les ans le Parlement réuni en Congrès sur l'action de l'exécutif.

Les premières réformes du quinquennat ont d'ores et déjà été lancées. Dès le 28 juin, a été rendu public un projet de loi d'habilitation autorisant à prendre par ordonnances des mesures pour le renforcement du dialogue social. Celui-ci a été définitivement adopté par le Parlement au début du mois d'août et les ordon-

(27) Economic and Development Review.

nances à ce sujet, rendues publiques le 31 août, ont été présentées en Conseil des Ministres le 22 septembre. Les autres réformes constitutives du programme présidentiel pour transformer notre modèle économique et social seront lancées dès l'automne : pour la sécurisation des parcours professionnels, la réforme de l'assurance-chômage, la réforme du système de formation professionnelle et d'apprentissage, et la réforme du système des retraites ; pour le développement de l'activité économique, une loi en faveur de la croissance des entreprises, outre les réformes structurelles sectorielles notamment dans le logement et les transports.

Une consultation étroite de toutes les parties prenantes concernées constitue un facteur essentiel à la réussite du programme de réforme du Gouvernement. La réforme du marché du travail atteste de cette démarche en ayant réuni dès le mois de juin les représentants du patronat et des syndicats de salariés. Il en sera de même en ce qui concerne la réforme de l'assurance chômage et de la formation professionnelle et de l'apprentissage avec des consultations qui débiteront dès le mois d'octobre, de l'association des collectivités locales à la trajectoire de finances publiques via la Conférence nationale des territoires qui se réunira deux fois par an, ou pour la mise en œuvre du Plan climat présenté le 6 juillet par le Ministre de la transition écologique et solidaire. Participant à la même volonté de consulter les parties prenantes, les Assises de la Mobilité qui ont été lancées fin septembre réunissent collectivités locales, opérateurs et usagers afin d'orienter les investissements de transport en faveur des déplacements du quotidien. Enfin, la stratégie du Gouvernement en matière de logement présentée le 20 septembre a été élaborée en s'appuyant sur un processus de concertation et d'appel aux contributions de la société civile.

La mise en œuvre du plan de transformation du pays s'accompagnera d'une évaluation plus rigoureuse et systématique des politiques publiques, tant par le pouvoir exécutif que par le pouvoir législatif. Le Président de la République, dans son adresse au Congrès le 3 juillet, a notamment souhaité qu'ait lieu d'ici deux ans une évaluation des lois sur le dialogue social et sur la lutte contre le terrorisme.

Enfin, cette méthode sera déclinée en matière de réforme de l'action publique dans le cadre du processus « Action Publique 2022 » qui verra la responsabilisation de l'ensemble des acteurs des réformes, ministères, administrations, gestionnaires publics (cf. encadré « Action Publique 2022 »).

1. Libérer l'activité et les forces créatrices de notre économie

Le premier pilier de l'action du Gouvernement consiste à mobiliser les forces créatrices de l'économie française afin de parvenir à un niveau plus élevé et plus durable de croissance et d'emploi. C'est une condition indispensable pour dynamiser notre modèle de croissance et assurer la pérennité d'un modèle social renoué.

a) Accroître l'agilité du marché du travail

La réforme du marché du travail est une priorité pour combattre structurellement le chômage de masse. L'amélioration du fonctionnement du marché du travail doit permettre aux plus fragiles d'accéder durablement au marché du travail, notam-

ment les jeunes et les peu qualifiés. Elle permettra aux entreprises de s'adapter plus facilement à un environnement en permanente mutation et de créer ainsi des emplois sur le long terme.

La réforme de notre marché du travail s'appuie sur trois grands axes comme détaillé dans le programme de travail remis par le Gouvernement aux partenaires sociaux le 6 juin.

Le premier axe porte sur la réforme du dialogue social et du code du travail qui comprend trois volets principaux. Premièrement, une nouvelle articulation de l'accord d'entreprise et de l'accord de branche est mise en œuvre, pour garantir un élargissement sécurisé du champ de la négociation collective et pour permettre des accords au plus près du terrain. Deuxièmement, le dialogue économique et social est simplifié et renforcé notamment grâce à la fusion des différentes instances

représentatives du personnel et à la restructuration des branches professionnelles. Enfin, les règles régissant les relations de travail sont désormais plus prévisibles et plus sécurisantes avec, en particulier, la mise en place d'un plancher et d'un plafond pour les indemnités prud'homales²⁸, le raccourcissement des délais de recours aux prud'hommes, l'encouragement du recours à la conciliation employeur-employé, la redéfinition du périmètre d'appréciation de la cause de licenciement pour motif économique et la facilitation des restructurations d'entreprise par les « ruptures conventionnelles collectives ». L'ensemble de ces mesures permettra aux entreprises de s'adapter plus vite et de prendre en compte leurs spécificités, notamment pour les TPE et les PME. A ce titre, elles soutiendront l'activité. La sécurisation des relations de travail, en réduisant l'incertitude qui entoure la rupture du contrat de travail, réduira la dualité du marché du travail, en encourageant les embauches en CDI et en réduisant les freins à l'embauche qui contribuent à notre taux exceptionnellement élevé de chômage structurel.

Le deuxième axe de réforme du marché du travail portera sur l'assurance chômage. Celle-ci sera désormais étendue aux salariés démissionnaires et aux indépendants. En sécurisant les transitions professionnelles d'un statut à l'autre, cette réforme facilitera la mobilité des actifs vers les emplois de qualité et incitera à la prise de risque inhérente à l'entrepreneuriat. La contrepartie de ces droits nouveaux sera un meilleur contrôle de la recherche d'emplois pour inciter à la formation et au retour effectif à l'emploi. Par ailleurs, un système de bonus-malus sur les cotisations sociales patronales pour l'assurance chômage conduira les employeurs à internaliser le coût social et financier que leurs politiques de ressources humaines et de gestion des compétences font porter à la société et notamment au régime d'assurance chômage.

La réforme de la formation professionnelle et de l'apprentissage constitue le troisième axe de la réforme du marché du travail. Le renforcement de

nos dispositifs de formation professionnelle facilitera la transition des actifs vers les secteurs d'avenir, plus productifs et davantage créateurs d'emplois, en accélérant ainsi la montée en gamme de notre économie. Elle permettra des retours à l'emploi plus efficaces et plus rapides. Cette réforme donnera lieu à une loi sur la sécurisation des parcours professionnels en 2018.

Ces réformes sont structurantes pour permettre le retour à l'emploi des populations qui en sont aujourd'hui le plus éloignées, notamment les moins qualifiés et les jeunes.

b) Diminuer la pression fiscale pour récompenser le travail, encourager l'investissement et la prise de risque

En parallèle des réformes structurelles sera mise en œuvre une baisse de la pression fiscale qui pèse sur les Français et sur les entreprises, afin de stimuler la demande et l'initiative privées. Cette baisse des prélèvements obligatoires vise à augmenter le pouvoir d'achat des ménages, l'investissement et la création d'emplois des entreprises. Il s'agit en outre d'encourager le travail et l'esprit d'entreprise.

Le poids des prélèvements obligatoires baissera d'un point de PIB d'ici 2022, dont plus de 10 Md€ de baisse à la fin 2018.

Le premier objectif est que le travail paye. Pour cela, les cotisations salariales maladie et chômage des salariés du secteur privé seront supprimées. Cette mesure sera financée par une hausse de la CSG dont l'assiette est plus large, répondant ainsi aux préconisations d'élargissement des bases fiscales, notamment s'agissant du financement de la protection sociale afin qu'il ne pèse pas uniquement sur le travail. Elle procurera un gain significatif de pouvoir d'achat, représentant notamment un gain annuel net de salaire de 260 € pour un salarié rémunéré au SMIC. Elle viendra également stimuler l'emploi, en permettant une baisse de la taxation agrégée du facteur travail. Les indépendants bénéficieront également d'une réduction de

(28) Ce barème ne s'appliquera pas aux licenciements entachés par une faute de l'employeur d'une exceptionnelle gravité, notamment par des actes de harcèlement ou de discrimination.

leurs cotisations sociales. La prime d'activité sera revalorisée.

Le second objectif est de soutenir l'investissement des entreprises et l'attractivité de notre économie. Le taux nominal de l'impôt sur les sociétés sera réduit à 25 % d'ici 2022, avec une nouvelle étape dès 2018. Cette baisse permettra de converger vers la moyenne européenne et de réduire la fiscalité totale pesant sur les entreprises, stimulant ainsi l'activité et la création d'emplois. La réforme de la fiscalité du capital, avec le remplacement de l'ISF par l'Impôt sur la Fortune Immobilière et la mise en place d'un prélèvement forfaitaire unique à 30 % sur les revenus de l'épargne, encouragera l'investissement dans les entreprises en simplifiant drastiquement les décisions d'allocation de l'épargne, en se rapprochant des pratiques de nos voisins et en éliminant des taux marginaux excessivement élevés. Par ailleurs, le CICE sera transformé en allègement pérenne de cotisations patronales dès 2019 - date privilégiée afin de ne pas compromettre l'objectif de ramener le déficit public durablement sous 3 % du PIB. Cette mesure simplifiera le dispositif existant et soutiendra dans la durée la compétitivité-coût et les emplois des entreprises françaises. La baisse des cotisations patronales permettra en outre de soutenir la demande de travail peu qualifié du fait d'un ciblage accru de la mesure au niveau du salaire minimum.

Le troisième objectif est de rendre notre système fiscal plus juste. A ce titre, 80 % des ménages seront progressivement dégrevés d'ici 2020 de la taxe d'habitation, qui contribue à creuser les inégalités territoriales. Un premier allègement de 3 Md€ aura lieu dès 2018.

Le Projet de loi de finances pour 2018 qui a été présenté par le Gouvernement prévoit la mise en œuvre de l'essentiel de ces mesures en deux ans. Ces mesures permettent d'élargir l'assiette du financement de la protection sociale, une rationalisation des dispositifs de baisse du coût du travail et une baisse de l'imposition des bénéfices des entreprises.

c) Simplifier l'environnement des affaires afin de favoriser l'initiative et l'activité

L'environnement des affaires français a gagné en attractivité ces dernières années, le Gouvernement souhaite approfondir cette dynamique pour simplifier en profondeur et moderniser l'environnement des entreprises. De ce point de vue, la réforme du marché du travail procurera plus de flexibilité aux entreprises en leur permettant de mieux se réorganiser *via* des accords d'entreprise ou de branche. De plus, la sécurisation des relations de travail ainsi que la feuille de route fiscale annoncée offriront plus de visibilité et de sécurité aux entreprises.

Un projet de loi visera à améliorer les relations entre les entreprises et l'administration, d'une part en instaurant un droit à l'erreur pour les entrepreneurs de bonne foi dans leurs relations avec l'administration, et d'autre part en s'attachant à simplifier un grand nombre de réglementations.

Le Gouvernement approfondira l'effort de simplification des normes et procédures administratives applicables aux entreprises. La circulaire du Premier Ministre en date du 26 juillet 2017 prévoit que toute nouvelle norme réglementaire doit être compensée par la suppression ou la simplification d'au moins deux normes existantes dans le même champ d'intervention.

Afin de limiter les risques de divergence normative entre la France et ses principaux partenaires européens, qui peuvent entraîner des effets négatifs pour la compétitivité des entreprises françaises par rapport à leurs concurrentes, le Gouvernement entend lutter contre la sur-transposition des directives européennes dans le droit applicable aux entreprises. La circulaire du 26 juillet 2017 rappelle ainsi que toute transposition au-delà de la norme minimale fixée dans la directive concernée est proscrite et qu'un travail d'inventaire sur le stock de transpositions existantes sera entrepris. A titre d'exemple dans le domaine financier, le Gouvernement dispensera les petites entreprises d'établir un rapport de gestion, comme le prévoit le droit européen.

Le régime social des indépendants (RSI) sera progressivement adossé au régime général de la Sécurité Sociale à partir du 1^{er} janvier 2018 pour être totalement supprimé au plus tard le 31 décembre

2019. Cette nouvelle organisation devra s'accompagner d'améliorations rapides et visibles de la qualité de service aux assurés.

Des mesures de simplification seront également introduites dans les procédures pour la construction de logements neufs, notamment dans les bassins d'emplois les plus dynamiques. Cette action diminuera les coûts de construction, stimulant ainsi l'offre de logements neufs.

Les ouvertures à la concurrence des marchés seront poursuivies avec notamment l'adoption d'une « loi des mobilités » dont l'un des volets assurera la transposition du quatrième paquet ferroviaire. Cette ouverture à la concurrence devrait stimuler les gains de productivité, la croissance du secteur ainsi que les créations d'emplois.

Pour renforcer l'attractivité de la capitale et en faire une des premières places financières d'Europe, la taxe sur les transactions financières intrajournalières ainsi que la quatrième tranche de la taxe sur les salaires seront supprimées dès 2018. De nouveaux lycées internationaux et de nouvelles classes bilingues seront également ouverts afin de faciliter l'installation des cadres souhaitant s'installer à Paris.

2. Transformer notre appareil économique, investir dans la croissance de demain

La croissance de demain repose sur une montée en gamme de notre économie, et sur notre faculté à répondre aux grands défis du XXI^e siècle. Cela suppose de favoriser l'innovation des entreprises françaises et sa diffusion dans l'ensemble du tissu productif.

a) Accélérer la transformation du tissu d'entreprises, notamment petites et moyennes

Un effort spécifique sera réalisé en faveur de l'amélioration de l'environnement des affaires pour les entreprises. A cet effet, un plan d'action en faveur de la croissance des entreprises sera présenté courant 2018.

Ce projet, qui fera suite à un processus de concertation approfondi, comportera des mesures visant à lever les freins au développement des entreprises françaises tout au long de leur parcours, de

la création, à la croissance, la conquête de nouveaux marchés et jusqu'à la cession ou la transmission. De multiples leviers seront mobilisés, en particulier : la création, la gestion de la croissance sur le plan statutaire et réglementaire et la transmission d'entreprise ; le financement des entreprises en fonds propres, en dette de long terme et en trésorerie ; la numérisation et l'innovation dans les entreprises ; la relation entre les entreprises et l'administration ; la conquête de nouveaux marchés à l'export.

b) Stimuler l'investissement privé vers l'innovation et les projets porteurs de croissance

La France souffre d'un déficit chronique de qualité, et non de quantité, de l'investissement. Pour répondre à ce déficit, il est nécessaire d'orienter l'épargne française vers les investissements dans les entreprises qui prennent des risques, qui innovent et qui créent les emplois de demain. La fiscalité qui pèse sur ces investissements sera donc allégée.

Pour dynamiser l'investissement productif, l'Impôt de solidarité sur la fortune (ISF) sera transformé en Impôt sur la fortune immobilière (IFI) dès 2018. Cette évolution soustrait de l'assiette de l'impôt sur le patrimoine toute l'épargne investie dans les actifs mobiliers, qui sont les plus directement utiles à l'économie et qui n'alimentent pas les rentes et l'inflation des prix immobiliers et fonciers.

En outre, un taux de prélèvement forfaitaire unique (PFU) de 30 % sur les revenus de l'épargne sera également instauré en 2018, incluant les prélèvements sociaux. Cette réforme introduira également une fiscalité de l'épargne plus neutre, qui réduira les avantages fiscaux dont bénéficient certains placements peu risqués et permettra de réorienter l'épargne vers le financement des entreprises.

Ces différentes mesures s'inscrivent dans une logique de convergence européenne puisque les taxes sur le capital ont en France un poids particulièrement élevé par rapport à nos partenaires européens. Ces réformes contribueront ainsi à une réduction du coût du capital, ce qui favorisera l'investissement dans les entreprises françaises

c) Investir pour construire la croissance de demain et accélérer la transition écologique

En parallèle, l'investissement public sera activé dans les secteurs clefs pour réussir la transition de notre économie. L'investissement, en particulier dans le capital humain, revêt une place centrale dans la stratégie de politique économique.

Un Grand plan d'investissement (GPI, cf. encadré 3) de 57 Md€ sera ainsi mis en œuvre pour soutenir l'investissement dans la formation professionnelle – 15 Md€ y seront consacrés – la transition

écologique, l'agriculture, la santé ou encore la transformation de l'action publique par la diffusion du numérique. Intégré à la trajectoire de finances publiques présentée par le Gouvernement, ce plan permettra non seulement d'accroître notre potentiel de croissance et d'emploi, mais aussi de générer des économies à moyen terme. Ce plan sera dans certains domaines appuyé par des réformes de structure, notamment concernant la formation professionnelle, afin de rendre plus efficace les fonds investis (cf. encadré 3).

Encadré 3 : Le Grand Plan d'Investissement

Initiative majeure des cinq prochaines années, le grand plan d'investissement (GPI) a pour objectif de répondre à quatre défis auxquels notre pays est confronté : accélérer la transition écologique, édifier une société de compétence, ancrer la compétitivité sur l'innovation, et construire l'État de l'âge numérique. Ce plan, qui sera constitué d'investissements au sens large (notamment dans la formation et la transition écologique), renforcera nos performances économiques et sociales. Il contribuera à déployer le plein potentiel des réformes structurelles qui seront mises en œuvre en parallèle, incluant des réformes budgétaires. Sa préfiguration fait l'objet d'une mission confiée par le Premier Ministre à M. Jean Pisani-Ferry qui a rendu ses conclusions en septembre.

Le GPI financera des actions pour atteindre les priorités suivantes : accélérer la transition écologique pour faire prendre à la France le virage vers la neutralité carbone ; redéfinir la politique de transport, en insistant sur la mobilité du quotidien ; développer les compétences des actifs pour faciliter l'accès à l'emploi, notamment pour les chômeurs de longue durée et les jeunes sans qualification ; stimuler la montée en gamme des filières agricoles ; transformer l'action publique par la diffusion du numérique ; moderniser notre système de santé. Les projets du plan d'investissement accompagneront également dans leur transformation les collectivités territoriales et l'outre-mer. Le troisième volet du Programme d'investissements d'avenir (PIA) sera une des composantes du GPI. Il contribuera, conformément à ses objectifs, à la valorisation de l'enseignement supérieur et de la recherche, et stimulera l'innovation et la modernisation des entreprises.

Les allocations par action des investissements seront indicatives et fongibles. Elles seront définies en fonction des objectifs du plan, mais aussi de la maturité et de la qualité des projets qui seront présentés. Un mode de gouvernance exigeant sera défini, axé sur une logique d'initiative, d'efficacité et de cohérence de l'action publique. Un suivi de la cohérence du plan sera organisé auprès du Premier ministre, afin de s'assurer du respect de la logique du GPI et de ses objectifs prioritaires. Les ministres responsables seront invités à sélectionner des investissements dotés d'un caractère réellement transformant et répondant à ces objectifs ainsi qu'à la stratégie de réforme qu'ils conduisent, et ils porteront leur mise en œuvre. Des évaluations rigoureuses des projets dès le stade de leur sélection et au cours de leur mise en œuvre permettront, le cas échéant, de décider d'une réorientation des financements. Des évaluations ex post seront prévues pour juger de l'efficacité des projets conduits. Le Projet de loi de programmation des finances publiques intègre le financement de ce plan qui montera en charge progressivement pendant le quinquennat. De premières actions seront mises en œuvre dès 2018 dans le cadre de la loi de finances, notamment sur son volet formation.

Ces actions d'investissement seront menées en cohérence avec les réformes fiscales et réglementaires pour transformer l'économie, secteur par secteur.

La transformation de notre appareil productif doit également allier efficacité économique et efficacité énergétique afin que son empreinte environnementale soit plus limitée. Il s'agit d'une dimension au cœur de l'ensemble de notre stratégie économique, facteur de transformation de notre appareil productif, de protection pour nos concitoyens et pour les générations futures, mais également d'un système fiscal qui va vers plus d'efficacité économique.

Afin d'accélérer la conversion écologique de notre économie, la hausse de la fiscalité carbone sera amplifiée et la convergence entre la fiscalité du diesel et celle de l'essence sera assurée d'ici 2022. De même, la taxe sur les véhicules de société sera « verdie ». Ainsi, les acteurs économiques seront incités à internaliser dans leurs comportements le coût social généré par l'usage des énergies fossiles. Ces mesures permettront également de faire progresser la part de la fiscalité environnementale dans les recettes publiques. Ce type de fiscalité est en effet particulièrement souhaitable puisqu'elle permet un « double dividende », en incitant à la transformation des comportements et en générant des ressources permettant de baisser d'autres taxes plus défavorables à l'activité économique.

Des mesures fiscales seront également adoptées afin de réduire les comportements à risque dont les effets sur la santé, la mortalité précoce et les dépenses curatives sont indiscutables. Dans ce cadre, le prix du paquet de cigarette sera porté à 10 euros à l'horizon 2020.

En outre, un fonds pour l'industrie et l'innovation sera mis en place. Doté de 10 Md€ par des cessions ou transferts d'actifs publics, ce fonds aura vocation à générer des revenus permettant de soutenir l'innovation, en particulier l'innovation de rupture. Il exercera des effets d'entraînement sur la dépense privée et favorisera l'émergence d'un écosystème de start-ups et de PME innovantes. La création du fonds pour l'industrie et l'innovation

sera par ailleurs l'occasion de simplifier et de rationaliser le nombre et la complexité des dispositifs de soutien à l'innovation.

Le GPI comme le fonds pour l'industrie et l'innovation seront articulés avec les instruments européens existants. Les investissements du GPI seront opérés parallèlement à ceux des fonds structurels européens, de la Banque européenne d'investissement (BEI) et du Fonds européen d'investissement stratégique (FEIS) – plan « Juncker ». Le fonds pour l'industrie et l'innovation optimisera son action en tenant compte des programmes cadres européens pour l'innovation (H2020 et le 9^e programme cadre qui lui succèdera, ainsi que le futur Conseil Européen de l'innovation). Dans les deux cas, la complémentarité et l'additionnalité seront recherchées par les différents acteurs qui s'appuieront les uns sur les autres.

d) Investir dans l'éducation

L'investissement dans le capital humain reposera également sur des mesures structurelles en faveur de l'investissement éducatif, et ce dès la rentrée 2017. Concernant l'école et le collège, ces mesures permettront de renforcer l'acquisition des savoirs fondamentaux, le soutien aux élèves et l'autonomie des établissements : seront ainsi mis en œuvre le dédoublement des classes de CP en Réseaux d'éducation prioritaires renforcés (REP+), pour un dédoublement complet des classes de CP et CE1 en REP et REP+ d'ici 2019, la revalorisation de la prime annuelle aux enseignants en zone prioritaire et la mise en place du programme « devoirs faits ». Les établissements pourront également adapter les rythmes scolaires et davantage de liberté sera laissée aux équipes pédagogiques. L'articulation secondaire/supérieur sera également repensée en améliorant le processus d'orientation : cela passera notamment par une réforme du baccalauréat. Enfin, des discussions démarreront avec les partenaires sociaux en octobre 2017 concernant la réforme de la formation professionnelle et de l'apprentissage. Elle permettra notamment de renforcer le lien entre le lycée professionnel et le monde de l'entreprise par l'apprentissage. Un projet de loi sera présenté au printemps 2018.

Encadré 4 : Le plan Climat

Afin d'assurer l'application de l'Accord de Paris dans le but de contenir l'augmentation moyenne de la température nettement en dessous de 2°C par rapport aux niveaux préindustriels, le Plan Climat présenté le 6 juillet 2017 par le ministre de la Transition écologique et solidaire vise à accélérer l'effort en faveur de la transition énergétique et climatique. Ce plan vise notamment à : atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050 ; éradiquer la précarité énergétique, notamment en supprimant les « passoires thermiques », d'ici dix ans ; mettre fin à la vente de voitures émettant des gaz à effet de serre d'ici 2040 ; arrêter les dernières centrales électriques à charbon d'ici 2022.

Pour ce faire, la fiscalité du diesel et celle de l'essence auront convergé d'ici 2022 et la hausse de la fiscalité carbone sera plus rapide. Le crédit d'impôt transition énergétique sera quant à lui recentré sur les dispositifs les plus efficaces. Une partie substantielle du Grand Plan d'Investissement sera consacrée à la transition écologique. Une feuille de route a été publiée en septembre afin d'améliorer le pilotage et l'efficacité des dépenses d'aide à la rénovation thermique. L'effort de recherche publique dans le domaine de la transition énergétique sera doublé d'ici 2020. En outre, l'arrêt de délivrance des permis d'exploitation des hydrocarbures a d'ores et déjà été annoncé. Des mesures favoriseront le développement de l'économie circulaire et de la finance verte. Le cadre de déploiement des énergies renouvelables sera également simplifié.

Des mesures de compensation seront introduites pour ne pas pénaliser les ménages les plus modestes (hausse du chèque énergie notamment). Des contrats de transition écologique permettront, en incluant toutes les parties prenantes, de contribuer au reclassement optimal des salariés dont l'emploi est directement menacé par la transition à moyen terme. En outre, les petites entreprises étant particulièrement exposées aux bouleversements engendrés par la transition énergétique, elles pourront être accompagnées gratuitement par l'ADEME.

3. Protéger nos concitoyens, mieux partager les opportunités

Les réformes engagées fourniront un socle permettant d'assurer l'inclusion sociale et de réduire la fracture territoriale, tout en s'inscrivant dans l'impératif de développement durable (*cf.* encadré 4).

a) Un meilleur accès à l'emploi et à la formation et une protection sociale renforcée pour les plus vulnérables

Les mesures améliorant le fonctionnement du marché du travail, la réforme de l'assurance chômage et l'effort en faveur de la formation favoriseront l'inclusion sociale, notamment pour les publics les plus éloignés de l'emploi, et la sécurisation des parcours professionnels. Les mesures fiscales vont également dans le sens de l'équité, notamment l'exonération ciblée de taxe d'habitation, la bascule d'une partie des cotisations salariales sur la CSG ou encore la transformation et le recentrage du CICE au niveau des bas salaires. En réduisant le coin fiscal-social sur les bas salaires, elles permettront une meilleure intégration des peu ou pas qualifiés sur le marché du travail.

b) De nouvelles protections pour les plus fragiles

Des mesures spécifiques seront prises pour favoriser l'inclusion des plus vulnérables.

Nous augmenterons la prime d'activité pour les travailleurs modestes (jusqu'à atteindre près de 100€ par mois au niveau du SMIC en 2022, en tenant compte de la bascule de cotisations sociales), qui est une dépense sociale « active », c'est-à-dire incitative à la reprise d'emploi.

L'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) et l'allocation aux adultes handicapés (AAH) seront revalorisées dès 2018. En parallèle, les procédures pour les bénéficiaires de droits sociaux seront simplifiées pour en faciliter l'accès.

La hausse progressive de la fiscalité énergétique sera compensée pour les ménages modestes par la baisse de la taxe d'habitation et par un chèque énergie. La transition vers une mobilité propre sera permise par l'amélioration des infrastructures de transport du quotidien, ainsi que par la mise en place d'une prime à la conversion favorisant l'acquisition de véhicules propres.

c) Assurer la soutenabilité de notre système de retraite et moderniser notre système de santé

Le Gouvernement entreprendra, au cours du quinquennat, une refonte en profondeur de notre système de retraite. Dans son avis de juillet 2017, le Comité de suivi des retraites appelle en effet à « améliorer la transparence, la lisibilité et la gouvernance » de ce système et à en résorber les inégalités.

Cette refonte visera à faire en sorte qu'un euro cotisé ouvre les mêmes droits pour tous, ce qui rendra ce système plus simple, plus prévisible et plus juste, et ce qui permettra de sécuriser la mobilité professionnelle. Le nouveau système tiendra compte des gains d'espérance de vie au fil des générations, ce qui facilitera le pilotage du système et l'équilibre financier de long terme. Le cadre de la réforme précisera l'unification progressive des règles de calcul des différents régimes de retraite et sera présenté d'ici fin 2018 et prendra en compte les exigences de retour à l'équilibre.

Enfin, le quinquennat doit permettre de relever le défi du perfectionnement d'un système de santé qui fait une part trop modeste à la prévention. Plusieurs mesures, concernant la fiscalité comportementale, l'engagement des étudiants des filières santé dans un service sanitaire axé sur des actions de prévention, auront pour objet de réduire à terme les dépenses curatives et plus largement, en prévenant des comportements à risque ou la transmission de maladies invalidantes (extension du champ des vaccinations), de réduire la mortalité prématurée.

d) Logement et aménagement du territoire

Un projet de loi logement est en préparation pour l'automne, centré autour des thématiques suivantes : (i) créer une politique de l'offre dans les zones tendues pour répondre à un besoin territorialisé important des ménages, (ii) favoriser l'accès au logement des plus vulnérables, (iii) accompagner la transition énergétique, numérique et territoriale. La stratégie du Gouvernement en matière de logement présentée le 20 septembre a été élaborée en s'appuyant sur un processus de concertation et d'appel aux contributions de la société civile.

Afin d'éviter que se creuse le fossé entre la France des métropoles, la France périphérique et les territoires ruraux, les collectivités locales seront accompagnées dans la transition numérique pour garantir un accès au haut et très haut débit en 2020 partout en France *via* l'utilisation de complémentarités technologiques. Un plan de lutte contre les déserts médicaux sera également présenté à l'automne, en lien avec les collectivités locales et les acteurs de la santé (notamment *via* la multiplication des maisons de santé pluridisciplinaires). Des Assises de la mobilité ont été lancées en septembre pour éclairer les grandes orientations de la politique des mobilités, avec notamment une priorité donnée aux transports du quotidien et donc à l'entretien et à la modernisation des réseaux existants.

e) Égalité femmes-hommes

Des mesures ont été annoncées en faveur de l'égalité femmes-hommes, incluant le lancement d'opérations de contrôles aléatoires des politiques salariales et de ressources humaines des entreprises ou encore la mise en place d'une « formation aux bonnes pratiques d'égalité » pour les entreprises les moins respectueuses de leurs engagements en ce domaine. Un plan de développement de la mixité des métiers sera également mis en place et des actions favorisant le retour à l'emploi des parents de jeunes enfants par un meilleur accompagnement à la recherche d'emploi ou à l'accès à la formation seront menées. Enfin, le meilleur respect d'objectifs de parité à l'Assemblée Nationale ou au sein du Gouvernement permettra également de progresser en la matière.

f) Une Europe qui protège

Enfin, notre action doit s'inscrire dans le cadre d'une Europe qui protège. Le renforcement de l'architecture de la zone euro, et notamment de l'intégration économique et financière, soutiendra la croissance et permettra à cette dernière de mieux résister aux chocs économiques, limitant ainsi l'impact sur l'emploi et sur les plus fragiles. Par ailleurs, afin de lutter contre la concurrence déloyale et les abus, la France défend une révision ambitieuse de la directive sur les travailleurs détachés en réaffirmant le principe du « à travail égal, salaire égal » tout en renforçant les instruments de lutte contre la fraude dans ce domaine. En matière d'investissement, le dispositif de contrôle des investissements stratégiques, proposé par la Commission européenne et souhaité par la France, a pour objectif de restaurer la souveraineté économique à l'échelle de l'UE, en cohérence avec notre action en faveur de l'investissement de l'épargne domestique dans les entreprises.

4. Restaurer nos finances publiques

Assainir nos finances publiques constitue une priorité et un cadre indispensable à l'ensemble de notre stratégie économique.

a) Des objectifs ambitieux de redressement des comptes publics

En vue de limiter les risques de dérapage budgétaire mis en lumière par l'audit de Cour des comptes, des mesures de redressement ont été prises par le Gouvernement dès l'été. Ainsi, 4,2 Md€ d'économies supplémentaires ont été réalisées, par le biais d'un décret d'avance et d'un décret d'annulation portant sur plus de 3,3 Md€ de crédits, et par des mesures correctrices pour environ 1,0 Md€. Ces mesures permettront de maintenir le déficit public sous le seuil de 3 % du PIB.

Le redressement des finances publiques est une nécessité pour se prémunir contre le risque d'une remontée des taux d'intérêt et pour permettre la baisse ambitieuse de la pression fiscale. De plus, recouvrer des marges budgétaires est nécessaire au financement des priorités du Gouvernement pour le quinquennat, en matière d'éducation, d'investissement, de sécurité ou pour porter l'effort de dépenses militaires à 2 % du PIB d'ici 2025, qui auront des effets positifs sur l'économie française.

Le redressement de nos comptes publics repose sur une trajectoire ambitieuse de finances publiques présentée dans le projet de loi de programmation des finances publiques 2018-2022. Celle-ci prévoit une réduction du déficit de plus de 2 points qui s'appuiera essentiellement sur une baisse du poids de la dépense publique de plus de 3 points de PIB sur le quinquennat. Cet effort sur la dépense publique permettra de financer dans le même temps une baisse des prélèvements obligatoires d'environ un point de PIB à horizon 2022. La trajectoire d'ensemble permettra de réduire le poids de la dette publique d'environ 5 points de PIB d'ici 2022. L'orientation budgétaire ainsi programmée permettra d'assurer la soutenabilité des comptes publics tout en étant compatible avec la reprise à l'œuvre depuis plusieurs trimestres.

La progression de la masse salariale du secteur public sera limitée, notamment grâce au gel du

point d'indice des fonctionnaires en 2018, au rétablissement du jour de carence des fonctionnaires et à des réductions d'effectifs.

b) Une revue du champ et des méthodes de l'action publique

Afin de réduire le poids de la dépense publique sans dégrader la qualité des services rendus, des efforts seront réalisés en vue d'en améliorer l'efficacité. Toutes les administrations publiques seront mises à contribution.

Dans le cadre du processus « Action publique 2022 », chacun des champs d'intervention de la sphère publique sera examiné en vue de leur rationalisation.

Cette transformation de l'action publique se fera en associant les usagers, les agents publics et les parlementaires.

Dans le cadre du Grand plan d'investissement (GPI), un fonds de réforme de l'État doté de 700 M€ sur cinq ans sera mis en place pour financer les coûts d'investissements nécessaires à la mise en œuvre de réformes structurelles d'administrations publiques pour dégager des économies de fonctionnement pérennes.

OBJECTIFS ÉCONOMIQUES RECHERCHÉS PAR LES RÉFORMES

RÉFORMES	PRÉSENTATION DES PRINCIPALES MESURES	CALENDRIER	MÉCANISMES ÉCONOMIQUES ET ÉLÉMENTS D'ÉVALUATION
LIBÉRER LES FORCES CRÉATRICES			
Marché du travail	Réforme du marché du travail	Ordonnances prises en conseil des ministres le 22 septembre 2017	Meilleur appariement sur le marché du travail conduisant à des gains de productivité, prévisibilité plus forte, amélioration et baisse du coût des instances de représentation conduisant à une baisse du coût du travail Sécurisation des parcours permettant une plus grande prise de risque
	Réforme de l'assurance chômage	Printemps 2018	Extension de l'assurance chômage aux démissionnaires et aux indépendants

RÉFORMES	PRÉSENTATION DES PRINCIPALES MESURES	CALENDRIER	MÉCANISMES ÉCONOMIQUES ET ÉLÉMENTS D'ÉVALUATION
LIBÉRER LES FORCES CRÉATRICES			
Réforme fiscale	Bascule CSS/CSG	Suppression des cotisations salariales maladie et chômage pour les salariés du privé et du public Compensation par une hausse de CSG dont l'assiette est plus large afin que le financement de la protection sociale ne pèse pas uniquement sur le travail	PLFSS 2018
	Réforme de la taxe d'habitation	Dégrèvement de la taxe d'habitation pour les 80% des ménages les plus modestes	Mise en place progressive à partir de 2018
	Baisse de l'impôt sur les sociétés	Abaissement du taux nominal de l'impôt sur les sociétés à 25% d'ici 2022, avec une nouvelle étape dès 2018	PLF 2018
	Transformation du CICE en baisse de cotisations sociales	Simplification du dispositif existant afin de le maintenir dans la durée et ciblage accru au niveau du salaire minimum	PLF 2018 et PLFSS 2018
	Mise en place du PFU et remplacement de l'ISF par l'IFI	Taux de prélèvement forfaitaire unique de 30% sur les revenus de l'épargne, incluant les prélèvements sociaux	PLF 2018
		Transformation de l'ISF en impôt sur la fortune immobilière (IFI)	
			Gain de pouvoir d'achat pour les ménages, notamment les plus modestes et les actifs et incitation à l'offre de travail en rendant le travail plus rémunérateur Stimulation de l'embauche par une baisse du coût du travail Baisse du coût du capital et plus grande neutralité de l'épargne permettant une meilleure allocation de l'épargne vers le financement des entreprises et encouragement à la prise de risque, hausse de l'investissement Déplacement de la taxation vers des assiettes moins distorsives Gains de compétitivité et accroissement de la demande de travail peu qualifié Au total, les mesures fiscales pourraient rehausser l'activité de près de 3 points de PIB à long terme, hors prise en compte du financement des mesures

RÉFORMES	PRÉSENTATION DES PRINCIPALES MESURES	CALENDRIER	MÉCANISMES ÉCONOMIQUES ET ÉLÉMENTS D'ÉVALUATION
LIBÉRER LES FORCES CRÉATRICES			
Environnement des affaires	Droit à l'erreur	Fin 2017	
	Instauration d'un droit à l'erreur pour les entrepreneurs de bonne foi dans leurs relations avec l'administration		
	Simplification du cadre réglementaire Effort de simplification des normes et procédures administratives applicables aux entreprises Lutte contre la surtransposition des normes européennes Toute nouvelle norme réglementaire sera compensée par la suppression ou la simplification d'au moins deux normes existantes (<i>one in / two out</i>)	Circulaire du 26 juillet 2017	Baisse des coûts pour les entreprises , retour de la confiance et gains de productivité Renforcement de l'attractivité du territoire Facilitation de la création d'entreprise et encouragement à la prise de risque entrepreneurial
	Agenda d'attractivité Suppression de la taxe sur les transactions financières intra-journalières Suppression de la quatrième tranche de la taxe sur les salaires Plan d'action pour créer des sections internationales dans les lycées et des écoles internationales	PLF 2018	

RÉFORMES		PRÉSENTATION DES PRINCIPALES MESURES	CALENDRIER	MÉCANISMES ÉCONOMIQUES ET ÉLÉMENTS D'ÉVALUATION
PROTÉGER ET PARTAGER LES OPPORTUNITÉS				
Pouvoir d'achat des ménages les plus modestes	Revalorisation des minima sociaux	Revalorisation de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et de la prime d'activité, dès 2018. Mise en place d'un chèque énergie, d'une prime à la conversion de véhicules polluants pour accompagner les ménages les plus modestes dans la transition écologique	PLF 2018	Hausse du pouvoir d'achat des ménages les plus modestes, renforcement des incitations à l'activité et accompagnement dans la transition écologique
Logement	Plan d'action logement	Construire plus, mieux et moins cher : abattement fiscal sur les plus-values, zéro nouvelle norme technique dans la construction, lutte contre les recours abusifs Répondre aux besoins de chacun : réforme des aides au logement, création d'un bail mobilité, construction de 80 000 logements pour les étudiants et les jeunes actifs, renforcement de la mobilité dans le parc social, orientation des ménages les plus précaires vers du logement abordable Améliorer le cadre de vie : doublement du programme de renouvellement urbain, rénovation des logements les plus énergivores, rénovation du parc de logement dans le centre des villes moyennes	PLF 2018 et présentation d'un PJJ logement fin 2018	Augmentation de l'offre de logements Hausse du pouvoir d'achat des ménages permise par une baisse des loyers et des coûts de construction Baisse des dépenses publiques de logement

RÉFORMES		PRÉSENTATION DES PRINCIPALES MESURES	CALENDRIER	MÉCANISMES ÉCONOMIQUES ET ÉLÉMENTS D'ÉVALUATION
PROTÉGER ET PARTAGER LES OPPORTUNITÉS				
Égalité des territoires	Plan très haut débit	Déploiement de l'accès au très haut débit pour l'ensemble de la population d'ici 2022	Lancé en 2013 - Accélération du calendrier annoncée en juillet 2017	
	Plan de lutte contre les déserts médicaux	Plan de lutte contre les déserts médicaux , en lien avec les collectivités locales et les acteurs de la santé (notamment via la multiplication des maisons de santé pluridisciplinaires)	Présenté en septembre 2017	Réduction des fractures territoriales , amélioration du quotidien des citoyens et de la qualité des services publics
	Assises de la mobilité	Assises de la mobilité en vue de favoriser des mobilités plus propres, plus connectées et plus sûres , de réduire les fractures territoriales, de favoriser l'intermodalité et de rendre les mobilités plus soutenables en équilibrant les modèles économiques, en dégageant des ressources à la hauteur des besoins et en rendant la gouvernance plus efficace	Automne 2017 pour la tenue des assises	
Réforme des retraites	Unification des régimes de retraite	Unification progressive des règles de calcul des différents régimes de retraite Un euro cotisé devra ouvrir les mêmes droits pour tous	Cadre de la réforme présenté fin 2018	Amélioration du pilotage du système et de l'équilibre financier de long terme Meilleur appariement sur le marché du travail par une incitation à la mobilité

RÉFORMES		PRÉSENTATION DES PRINCIPALES MESURES	CALENDRIER	MÉCANISMES ÉCONOMIQUES ET ÉLÉMENTS D'ÉVALUATION
TRANSFORMER ET INVESTIR				
Transformation de notre appareil productif	Plan d'actions en faveur de la croissance des entreprises	Encouragement de la croissance des entreprises , notamment TPE et PME, en levant les freins à leur croissance tout au long de leur parcours	Projet de loi présenté courant 2018	Incitation à l'investissement pour les entreprises et gains de productivité Effet d'entraînement sur la dépense privée et émergence d'un écosystème de start-ups et de PME innovantes Accélération de la transition écologique par l'internalisation du coût social généré par l'usage des énergies fossiles pour réduire nos émissions de gaz à effet de serre
	Fonds pour l'industrie et l'innovation	Mise en place d'un fonds pour l'industrie et l'innovation doté de 10 Md€ pour soutenir l'innovation		
	Plan climat	Amplification de la hausse de la fiscalité carbone Convergence entre la fiscalité du diesel et celle de l'essence	Présenté le 6 juillet 2017 PLF 2018 pour la fiscalité carbone et la convergence diesel / essence	
Effort d'investissement	Grand plan d'investissement de 57 Md€	Soutien de l'investissement dans la transition écologique (20 Md€), les compétences (15 Md€), l'innovation et l'agriculture (13 Md€), la transformation de l'action publique et de la santé par la diffusion du numérique (9 Md€)	PLF 2018	Transformer le modèle et accélérer la transition écologique par l'investissement public Accroissement de la croissance potentielle Moderniser l'action publique et la rendre plus efficace
Renforcement du système de formation	École de la confiance et dédoublement des CP/CE1 en REP/REP+	Dédoublement des classes de CP en REP+ Revalorisation de la prime annuelle aux enseignants en zone prioritaire Mise en place du programme « devoirs faits »	Dès septembre 2017 et PLF 2018	Hausse du taux d'emploi , accélération de la montée en gamme de l'économie, et gains de productivité induits par une hausse des qualifications
	Réforme de la formation professionnelle et de l'apprentissage	Renforcement des dispositifs de formation professionnelle	Loi sur la sécurisation des parcours professionnels en 2018	

RÉFORMES		PRÉSENTATION DES PRINCIPALES MESURES	CALENDRIER	MÉCANISMES ÉCONOMIQUES ET ÉLÉMENTS D'ÉVALUATION
MODERNISER L'ACTION PUBLIQUE				
Réforme de l'Action publique	Action publique 2022	Modernisation des services publics et adaptation aux besoins des citoyens, dans une logique d'efficience de l'action publique	Processus initié en septembre 2017	Meilleur service au citoyen et meilleur usage des ressources publiques

Perspectives économiques

Perspectives économiques : vue d'ensemble

Après + 1,1 % en 2016, la croissance augmenterait sensiblement à + 1,7 %¹ en 2017 et en 2018.

La poursuite de la reprise en zone euro et plus globalement l'accélération de la demande mondiale contribueraient au redémarrage de l'activité en France. Cet effet serait toutefois progressif au vu des performances décevantes des exportations au 1^{er} semestre et dans un contexte où la compétitivité des entreprises françaises est affectée par l'appréciation de l'euro. La politique monétaire de la BCE devrait rester accommodante, ce qui faciliterait le financement des projets d'investissement des ménages et des entreprises.

Les évolutions favorables sur le marché du travail, avec la création de près de 300 000 emplois depuis un an, le redressement des marges des entreprises depuis 2013, et le regain d'optimisme à la fois des entreprises et des ménages visible dans les enquêtes joueraient positivement sur la demande intérieure privée. Après avoir retrouvé un élan positif en 2016, l'investissement immobilier confirmerait nettement son embellie à l'horizon de la prévision, avec des permis de construire qui reviendraient vers des niveaux proches de ceux connus en 2010 et 2011.

Le contexte économique est marqué par le redémarrage limité des prix qui progresseraient de + 1,0 % en 2017 puis + 1,1 % en 2018, après + 0,2 % en 2016.

Ce scénario de croissance² volontairement prudent est proche des dernières anticipations des autres prévisionnistes. Le FMI anticipe une croissance de + 1,6 %³ en 2017 puis + 1,8 % en 2018 dans le *Rapport Article IV France* publié le 21 septembre et l'OCDE table sur + 1,7 % en 2017 puis + 1,6 % en 2018 dans son *Interim Outlook* paru le 20 septembre. Le Consensus des économistes de marché de septembre s'est établi à + 1,6 % en 2017 comme en 2018. La Banque de France tablait également, en juillet, sur + 1,6 % les deux années et l'Insee attendait + 1,6 % pour

2017 dans sa *Note de conjoncture* de juin. Pour sa part, la Commission européenne n'a pas encore revu sa prévision publiée au printemps dernier : + 1,4 % en 2017 puis + 1,7 % en 2018.

L'économie française connaît une croissance vigoureuse depuis la fin 2016 et cette tendance se poursuivrait au 3^e trimestre 2017

Au 2^e trimestre 2017, la croissance atteint + 0,5 % pour le troisième trimestre consécutif.

En glissement annuel, le PIB progresse de + 1,7 %, ce qui constitue le plus fort rythme de progression depuis 2011. Le dynamisme de l'activité est cohérent avec la très bonne orientation des enquêtes de conjoncture, qui indiquent des climats des affaires au plus haut depuis 6 ans.

La stabilité de la croissance depuis trois trimestres masque toutefois des évolutions plus heurtées sur certains postes. Ainsi, après avoir soutenu la production manufacturière au 4^e trimestre 2016, le secteur du raffinage l'a fortement

grevée au 1^{er} trimestre, en raison de l'arrêt de deux raffineries (Provence-La Mède pour reconversion et Fos-sur-Mer pour maintenance). Le redémarrage de la raffinerie de Fos en mars a ensuite soutenu la production manufacturière au 2^e trimestre. Le profil trimestriel de la consommation des ménages a aussi été affecté par des températures inférieures aux normales de saison à l'automne puis supérieures à l'hiver : les dépenses en énergie ont nettement augmenté au 4^e trimestre 2016 puis chuté au 1^{er} trimestre 2017. L'investissement des entreprises a fortement progressé en début d'année, avant l'expiration de la mesure de suramortissement au 15 avril, puis a sensiblement ralenti au printemps, confirmant l'effet d'anticipation qu'entraîne ce type de mesure. Enfin, la contribution du commerce extérieur à la croissance du PIB a été fortement négative au 1^{er} trimestre, puis très favorable au 2^e trimestre : les exportations ont été tirées au printemps par la forte pro-

(1) Données cvs-cjo.

(2) La prévision du Rapport Économique, Social et Financier se fonde sur la deuxième estimation du 2^e trimestre 2017 parue le 29 août 2017. L'acquis de croissance a depuis été rehaussé

à +1,4 % suite à la publication des résultats détaillées du 2^e trimestre 2017 le 22 septembre 2017.

(3) Pour le FMI, il s'agit de la croissance brute et non de la croissance corrigée des jours ouvrables.

gression des ventes d'Airbus, la livraison du paquebot de croisière *Meraviglia* et la mise en orbite de 4 satellites.

Au 3^e trimestre 2017, la croissance resterait soutenue. Les dernières enquêtes de conjoncture dans l'industrie suggèrent en effet une production manufacturière très dynamique : le climat des affaires dans l'industrie de l'Insee a ainsi atteint en août un niveau inédit depuis décembre 2007. Le net rebond des dépenses en biens en juillet, même s'il est en partie lié au début tardif des soldes, va dans le sens d'une accélération de la consommation au 3^e trimestre. L'investissement des entreprises pourrait également accélérer, les soldes d'enquêtes relatifs à ce poste étant très favorables aussi bien dans l'industrie (enquête trimestrielle de l'Insee dans l'industrie de juillet, enquête bimestrielle dans le commerce de gros de juillet) que dans les services (enquête mensuelle de l'Insee d'août). L'investissement des ménages devrait aussi rester dynamique, en lien avec la forte progression des mises en chantier depuis plusieurs trimestres. En revanche, les exportations ralentiraient à l'été, essentiellement par contrecoup des fortes livraisons de matériels de transport enregistrées au printemps.

L'activité serait soutenue par une plus forte croissance dans les pays avancés et émergents et une accélération marquée de la demande mondiale

Dans les pays avancés, le rebond de l'activité américaine contrasterait avec la décélération britannique. Aux États-Unis, l'activité devrait accélérer progressivement sur l'horizon de prévision grâce au net rebond de l'investissement privé en 2017 et, en 2018, sous l'hypothèse de la mise en place d'un stimulus budgétaire. Au Japon, l'activité accélérerait en 2017 en lien avec une consommation dynamique et une accélération de l'investissement, stimulé notamment par l'organisation des Jeux olympiques et par le plan de relance des autorités, puis ralentirait en 2018. Au Royaume-Uni, la croissance diminuerait ; la hausse de l'inflation et le faible dynamisme des salaires finiraient par peser sur la consommation, tandis que l'effet positif de la dépréciation de la livre sur les exportations serait contenu.

En zone euro, la reprise économique se poursuivrait à un rythme soutenu. Le maintien du soutien monétaire de la BCE et de conditions de financement favorables soutiendrait la reprise du crédit et l'investissement des entreprises. Par ailleurs, l'accélération de la demande mondiale favoriserait la reprise des exportations malgré l'appréciation récente de l'euro. Parmi les grands pays de la zone euro, la croissance augmenterait en Allemagne et en Italie et resterait dynamique bien que moins soutenue en Espagne.

Dans les économies émergentes, les perspectives de croissance sont contrastées. La sortie de récession serait soutenue par la stabilisation du prix du pétrole en Russie mais elle serait retardée par les incertitudes politiques au Brésil. En Turquie, la croissance augmenterait en 2017 grâce à la modération des incertitudes politiques mais elle diminuerait en 2018 sous l'effet notamment de la détérioration de l'environnement des affaires. En Chine, la diminution anticipée du soutien des autorités à l'activité et le ralentissement anticipé de la croissance du crédit entraîneraient un ralentissement de l'économie en 2018. En Inde, la croissance rebondirait en 2018 en raison de la dissipation des effets négatifs de la démonétisation.

La demande mondiale adressée à la France accélérerait fortement à + 4,0 % en 2017 (après + 2,6 % en 2016), puis sa croissance serait stable en 2018. Elle a été révisée à la hausse depuis le programme de stabilité 2017-2020 du fait d'une révision à la hausse des échanges aussi bien dans les économies avancées que dans les principales économies émergentes. Cette accélération ne s'explique que très partiellement par l'accélération de l'activité mondiale, qui est de bien moindre ampleur. Elle est majoritairement liée à un redressement de l'élasticité des importations de nos partenaires commerciaux à l'activité mondiale. Ce redressement s'observe notamment dans les économies émergentes (Chine, Inde et Russie en particulier). La demande mondiale serait également soutenue par le rebond de l'investissement privé aux États-Unis et l'accélération du commerce des pays de l'OPEP en lien avec la hausse du prix du pétrole.

Après avoir marqué le pas en 2016, les exportations totales retrouveraient progressivement un rythme de croissance plus allant (+ 2,5 % en 2017 puis + 3,9 % en 2018), portées par l'accélération de la demande mondiale et le retour à la normale du tourisme. Après un 1^{er} semestre 2017 décevant, les exportateurs français tireraient davantage parti avec retard du redémarrage de l'activité mondiale. Les exportations seraient toutefois pénalisées par l'appréciation récente du change. Après une baisse en 2017, les performances à l'exportation se stabiliseraient à l'horizon de prévision.

Les importations ralentiraient en 2017 (+ 3,6 % après + 4,2 % en 2016), et progresseraient au même rythme en 2018, globalement en ligne avec la demande finale.

Au total, le commerce extérieur cesserait progressivement de peser sur la croissance du PIB (contribution comptable de 0,0 pt en 2018 après -0,8 pt en 2016 et -0,4 pt en 2017).

Le pouvoir d'achat resterait dynamique à l'horizon 2018

Après le fort rebond de 2016 (+ 1,8 % après + 0,8 % en 2015), le pouvoir d'achat conserverait son dynamisme en 2017 (+ 1,7 %), grâce en particulier à des créations d'emplois marchands élevées et en dépit du ralentissement des salaires réels. **En 2018, le pouvoir d'achat resterait dynamique mais ralentirait à + 1,4 % sous l'effet principalement du ralentissement de l'emploi.**

Après une accélération notable en 2016 (+ 2,3 % après + 1,4 %), la consommation des ménages ralentirait en 2017 (+ 1,3 %) en partie en raison d'un 1^{er} trimestre décevant lié à de faibles dépenses en énergie. En 2018, la consommation serait ainsi plus en ligne avec l'évolution du pouvoir d'achat (+ 1,4 %). **Au total, après un point bas atteint en 2016 (13,9 %), le taux d'épargne remonterait à 14,2 % en 2017 puis se stabiliserait à ce niveau en 2018.**

Après avoir progressé en 2016 pour la première fois depuis 2011, l'investissement des ménages resterait un facteur de soutien à l'activité

En 2017, l'investissement des ménages accélérerait sensiblement à + 4,2 % (après + 2,4 % en 2016) puis ralentirait un peu à + 3,4 % en 2018, en lien avec des mises en chantier moins dynamiques depuis quelques mois. L'environnement macroéconomique resterait favorable à l'investissement des ménages, à travers un pouvoir d'achat dynamique, des créations d'emplois élevées, et des prix des logements en augmentation⁴. Les conditions de financement resteraient par ailleurs favorables.

L'investissement des entreprises resterait soutenu en 2017 à + 3,7 %, et progresserait au même rythme en 2018

L'investissement hors construction des entreprises non financières progresserait encore nettement en 2017, à + 4,2 % (après + 3,9 % en 2016), en ligne avec un acquis à la fin du 1^{er} semestre très positif et des enquêtes auprès des entreprises bien orientées, l'effet de l'extinction de la mesure de suramortissement le 15 avril apparaissant par ailleurs relativement modéré. En 2018, dans un contexte macroéconomique porteur, l'investissement hors construction serait une nouvelle fois dynamique et croîtrait de + 4,1 %, soutenu par la vigueur de la demande intérieure et extérieure et des conditions de financement qui devraient rester favorables.

De son côté, l'investissement en construction des entreprises continuerait de croître en 2017 (+ 2,3 %) et en 2018 (+ 2,5 %). Il serait notamment porté par la hausse continue depuis 2015 des permis de construire de bâtiments non résidentiels.

(4) Cf. Trésor-Éco n°201 « Le redressement de l'investissement immobilier résidentiel est-il durable ? », DG Trésor, juillet 2017.

Malgré de moindres effets des politiques de l'emploi, l'emploi marchand progresserait de façon dynamique en 2017 et 2018, soutenu par le regain d'activité

L'emploi total devrait croître fortement en 2017 (+ 270 000 postes en moyenne annuelle), grâce au dynamisme de l'emploi marchand lié au regain d'activité. L'emploi total poursuivrait sa progression en 2018 (+ 135 000 postes).

L'emploi marchand a connu un net redressement en 2016 avec des créations d'emploi au plus haut depuis 2007 (près de 170 000 créations nettes en moyenne annuelle) grâce aux effets conjugués du CICE, du Pacte de responsabilité et du dispositif « Embauche PME ». Cette dynamique s'amplifierait en 2017 avec la création de 235 000 postes. Les créations d'emploi, qui ont été particulièrement élevées sur le 1^{er} semestre 2017, augmenteraient de façon plus modérée sur la seconde moitié de l'année, en raison de l'arrêt du dispositif « Embauche PME » à la fin du 1^{er} semestre 2017. En 2018, l'emploi marchand continuerait de progresser (+ 160 000 postes en moyenne annuelle), soutenu par le dynamisme de l'activité.

L'emploi non marchand ralentirait sa progression en 2017 (+ 35 000 postes en moyenne annuelle, après + 40 000 en 2016), puis pourrait se contracter en 2018 (-45 000 postes).

L'inflation s'élèverait à + 1,0 % en 2017 sous l'effet de l'augmentation des prix de l'énergie, puis augmenterait légèrement en 2018

L'inflation se redresserait en 2017 à + 1,0 %, après + 0,2 % en 2016, essentiellement du fait de l'augmentation des prix de l'énergie et des tarifs réglementés. **L'inflation sous-jacente fléchirait à + 0,4 % après + 0,6 % en 2016** : l'augmentation de l'inflation des services, sous l'effet de la reprise graduelle des salaires nominaux serait limitée par la baisse marquée des prix des télécommunications.

L'inflation augmenterait légèrement en 2018 (+ 1,1 %), soutenue par les mesures fiscales nouvelles sur l'énergie et le tabac (pour une contribution de + 0,3 pt d'IPC environ, *ceteris paribus*).

L'inflation sous-jacente se redresserait à + 0,8 % : les prix des produits manufacturés accéléreraient légèrement en lien avec le rebond passé des prix des matières premières industrielles, modéré toutefois par l'appréciation récente du change ; l'inflation des services continuerait à se redresser sous l'effet de l'accélération des salaires nominaux.

Cette prévision est soumise à de nombreux aléas

Les aléas sont équilibrés à la hausse et à la baisse.

Ce scénario de reprise repose notamment sur un maintien du prix du pétrole à son niveau récent, et une progression seulement limitée du taux de change euro-dollar (1,18 en 2018 contre 1,13 en 2017).

Le dynamisme des exportations françaises dépendra de la croissance de nos partenaires, qui peut notamment être affectée par le déroulement des négociations sur la sortie du Royaume-Uni de l'UE, ainsi que par la situation économique dans les économies émergentes, notamment en Chine. Il dépendra aussi de l'orientation de la politique budgétaire américaine.

Les comportements des ménages et des entreprises français sont également incertains. En particulier, le comportement des ménages et des entreprises constitue un aléa entourant la prévision : à la hausse si le rebond cyclique était plus marqué qu'anticipé et si le dynamisme des créations d'emploi et le regain de confiance des ménages soutenaient la consommation ; à la baisse si les entreprises décidaient de poursuivre l'assainissement de leur situation financière et d'utiliser l'amélioration de leurs marges pour se désendetter, ou si le ralentissement des mises en chantier observé s'accroissait. Par ailleurs, l'impact des gels du printemps 2017 sur la production viticole reste encore incertain.

Tableau 1: Prévisions économiques 2017-2018
(variations en volume en % sauf indication contraire)

	2016	2017	2018
PIB France *	1,1	1,7	1,7
Demande mondiale adressée à la France	2,6	4,0	4,0
Indice des prix à la consommation en France	0,2	1,0	1,1
PIB Monde	3,2	3,6	3,6
PIB États-Unis	1,5	2,0	2,4
PIB Zone euro	1,8	2,0	1,8
Taux de change USD/EUR	1,11	1,13	1,18
Prix du <i>Brent</i> en USD	44	52	52

* Données corrigées des jours ouvrables.

Encadré 1 : Retour sur les prévisions 2017-2018

Par rapport au programme de stabilité d'avril 2017 (PSTAB), les prévisions de croissance pour 2017 et 2018 sont rehaussées à 1,7 % chaque année, contre 1,5 % dans le PSTAB. Cette révision s'explique à la fois par une activité plus dynamique que prévu au 1^{er} semestre 2017, et par la très bonne orientation des enquêtes de conjoncture, qui suggèrent une croissance toujours forte au 3^e trimestre.

L'investissement hors construction des entreprises soutiendrait davantage l'activité qu'attendu au printemps. Il a été plus dynamique que prévu au 1^{er} semestre, l'impact négatif de la fin du suramortissement ayant été relativement limité au 2^e trimestre, alors que les enquêtes de conjoncture indiquent un investissement très allant au 3^e trimestre. L'investissement des ménages a aussi été plus vigoureux qu'attendu. À l'inverse, la consommation des ménages a déçu au 1^{er} trimestre par rapport aux attentes. Elle est inchangée depuis le PSTAB malgré un pouvoir d'achat plus dynamique, soutenu par des créations d'emploi en fin d'année 2016 et début d'année 2017 plus fortes qu'attendu lors du PSTAB.

En dépit d'une demande mondiale plus allante en 2017 qu'anticipé en avril, les exportations ont été moins dynamiques qu'attendu au 1^{er} semestre (ce qui est lié en grande partie aux livraisons de matériel de transport). Les importations sont restées dynamiques au 1^{er} trimestre, malgré le ralentissement de la demande intérieure hors stocks, mais ont beaucoup ralenti au 2^e trimestre. Sur l'année, la contribution du commerce extérieur à la croissance serait plus négative qu'attendu en avril. La production des entreprises a néanmoins été très allante au 1^{er} semestre, ce qui s'est traduit par chez les entreprises par des comportements de stockage plus marqués qu'attendu.

Pour 2018, la révision de la prévision de croissance s'explique surtout par des effets d'entraînement : le surcroît de dynamisme de l'activité en 2017 conduirait à un investissement plus élevé, en particulier chez les entreprises. La révision en hausse de la demande mondiale serait contrebalancée par l'effet de l'appréciation du change, si bien que les exportations seraient quasi-inchangées.

Par rapport aux prévisions d'avril, les prix progresseraient légèrement moins vite en 2017 : + 0,8 % pour le déflateur de PIB, contre + 0,9 % précédemment, et + 1,0 % contre + 1,2 % pour l'indice des prix à la consommation (IPC), en raison principalement de prix de demande moins dynamiques en début d'année qui entraînent également une révision en baisse de l'inflation sous-jacente. Pour 2018, la prévision d'évolution du déflateur de PIB est légèrement rehaussée, à + 1,1 % (contre + 1,0 % précédemment), en particulier à cause de mesures de fiscalité indirecte (hausse des droits tabac, alignement de la fiscalité du gazole sur celle de l'essence, accélération de la trajectoire carbone). La prévision d'IPC est inchangée à + 1,1 %. L'inflation sous-jacente a en revanche été révisée en baisse, en raison notamment de l'appréciation du change et d'une révision en baisse de l'inflation des services.

Tableau 2 : Comparaison des prévisions du PLF 2018 et de celles du programme de stabilité d'avril 2017

<i>Taux de croissance annuel, en %</i>	Programme de stabilité – Avril 2017		PLF 2018	
	2017	2018	2017	2018
Environnement international				
Prix du Brent en USD	54	53	52	52
Taux de change USD/EUR	1,06	1,06	1,13	1,18
Demande mondiale de biens adressée à la France	3,4	3,6	4,0	4,0
France				
PIB	1,5	1,5	1,7	1,7
Importations	3,6	3,6	3,6	3,6
Dépense de consommation des ménages	1,2	1,5	1,3	1,4
FBCF totale	2,7	2,7	3,0	3,9
<i>dont entreprises non financières</i>	3,2	3,0	3,7	3,7
Exportations	3,4	3,7	2,5	3,9
Contribution du commerce extérieur à la croissance (en pts de PIB)	-0,1	0,0	-0,4	0,0
Contribution des stocks à la croissance (en pts de PIB)	0,1	0,0	0,4	0,1
IPC total	1,2	1,1	1,0	1,1

Sources : Programme de stabilité 2017-2020, prévisions RESF.

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

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

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

**Encadré 3 : Comparaison avec les prévisions de la Commission européenne,
des organisations internationales et du Consensus des économistes**

La prévision du projet de loi de finances est proche des dernières prévisions des organisations internationales

La prévision du Gouvernement pour 2017, à + 1,7 %, est en ligne avec celle de l'OCDE établie à + 1,7 % dans l'Interim Outlook du 20 septembre, et proche de l'estimation du FMI, à + 1,6 %, affichée dans le Rapport Article IV France paru le 21 septembre. Elle est plus soutenue que celle de la Commission européenne, à + 1,4 %, publiée début mai (cf. tableau 3).

Le projet de loi de finances table pour 2018 sur une stabilisation du taux de croissance du PIB, à + 1,7 %, le FMI envisageant une accélération à + 1,8 %. L'OCDE retient un scénario légèrement moins dynamique avec une croissance de + 1,6 %. Dans sa prévision établie en mai, la Commission table sur une croissance à + 1,7 % dans un scénario à politique inchangée.

Le scénario macroéconomique retenu par le projet de loi de finances est comparable à celui du dernier Consensus des économistes

Pour 2017, les prévisions du projet de loi de finances et du Consensus Forecasts de septembre sont proches, anticipant une progression du PIB de respectivement + 1,7 % et + 1,6 % (cf. tableau 4).

Pour 2018, le scénario macroéconomique du projet de loi de finances et le Consensus Forecasts s'accordent sur une stabilisation de la progression de l'activité.

Dans le scénario pour la France, les perspectives d'évolution de la consommation des ménages sont voisines, tandis que le projet de loi de finances apparaît plus allant que le Consensus sur l'évolution de l'investissement des entreprises.

Le Consensus Forecasts de septembre prévoit une progression des prix à la consommation de + 1,0 % en 2017 et de + 1,1 % en 2018, évolution identique à celle du scénario du projet de loi de finances.

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

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

	PLF pour 2018		FMI *** - sept. 2017 -		OCDE*** - sept. 2017 -		Commission européenne - mai 2017 -	
<i>Taux de croissance annuel (en %)</i>	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018
PIB	1,7	1,7	1,6	1,8	1,7	1,6	1,4	1,7
Indice des prix à la consommation harmonisé*	1,1	1,2	1,2	1,3	1,1	1,0	1,4	1,3
Solde public (en points de PIB) **	-2,9	-2,6	-3,0	-3,0	-3,0	-2,9	-3,0	-3,2

* Cette prévision correspond à une progression de l'IPC de + 1,0 % en 2017 et + 1,1 % en 2018.

** Au sens de Maastricht.

*** FMI : Rapport Art. IV France, 21 septembre 2017 ; OCDE : Interim Outlook, 20 septembre 2017.

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

	Scénario économique sous-jacent au PLF pour 2018		Prévisions du <i>Consensus Forecasts</i> - septembre 2017 -	
	2017	2018	2017	2018
International				
Croissance du PIB				
États-Unis	2,0	2,4	2,2	2,4
Japon	2,0	1,3	1,6	1,2
Royaume-Uni	1,6	1,4	1,6	1,4
Zone euro	2,0	1,8	2,1	1,8
France				
PIB	1,7	1,7	1,6	1,6
Consommation des ménages	1,3	1,4	1,2	1,6
Investissement des entreprises	3,7	3,7	3,3	3,0
Prix à la consommation	1,0	1,1	1,0	1,1

Situation économique mondiale

Début 2017, l'activité s'est montrée solide dans les économies avancées et la conjoncture s'est globalement améliorée dans les économies émergentes¹.

Au 1^{er} semestre, l'activité a confirmé sa reprise aux États-Unis et a accéléré en zone euro et plus fortement au Japon. Elle a ralenti au Royaume-Uni. En outre, les enquêtes au sein de ces économies demeurent à des niveaux élevés. Côté émergents, les signaux encourageants observés en Russie, en Chine et en Turquie ont contrasté avec des signaux plus mitigés au Brésil.

En zone euro, la reprise se poursuivrait à un rythme soutenu.

Le maintien du soutien monétaire de la BCE et de conditions de financement favorables soutiendrait la reprise du crédit et l'investissement des entreprises, malgré l'existence d'incertitudes et la fragilité persistante des banques dans certains pays. Par ailleurs, l'accélération de la demande mondiale favoriserait la reprise des exportations, malgré l'appréciation récente de l'euro, permettant ainsi au commerce extérieur de ne plus peser comptablement sur l'activité. Parmi les grands pays de la zone euro, la croissance augmenterait en Allemagne et en Italie et resterait dynamique bien qu'en diminution en Espagne.

Dans les économies avancées hors zone euro, l'accélération de l'activité aux États-Unis et son dynamisme au Japon contrasteraient avec le ralentissement au Royaume-Uni.

Aux États-Unis, la croissance devrait augmenter en 2017, grâce au rebond de l'investissement privé, puis en 2018, sous l'hypothèse de la mise en place d'un stimulus budgétaire. Au Japon, l'activité accélérerait fortement en 2017, portée par le

rétablissement de la demande privée, puis ralentirait en 2018. Au Royaume-Uni, la croissance diminuerait, pénalisée par les premiers effets négatifs du référendum sur le *Brexit*.

Dans les principales économies émergentes, les perspectives économiques sont contrastées.

La Russie et le Brésil sortent progressivement de récession et l'Inde continue de connaître une croissance très dynamique. En revanche, l'activité en Chine ralentirait sensiblement dès 2018 et le rebond observé depuis fin 2016 en Turquie resterait passager.

La demande mondiale adressée à la France accélérerait fortement en 2017.

La croissance mondiale est redevenue plus riche en échanges commerciaux depuis fin 2016. Le commerce mondial accélère nettement et progresserait de + 4,0 % en 2017 et en 2018. La demande mondiale suivrait le même profil sur l'horizon de prévision.

Les aléas autour de ce scénario sont équilibrés.

Les orientations de politiques budgétaires sont marquées par de fortes incertitudes, qu'il s'agisse de l'orientation de l'administration Trump ou encore de l'ampleur du plan de relance japonais. L'ampleur et le timing des effets du *Brexit*, ainsi que ses modalités, restent également incertains. De nouveaux risques financiers émergent, en lien notamment avec le niveau élevé des cours boursiers aux États-Unis par rapport à leur tendance historique. En Chine, les mesures de soutien des autorités pourraient être plus fortes ou durables que prévu, ce qui retarderait le ralentissement de l'activité. Enfin, la croissance du commerce mondial pourrait être plus forte qu'anticipé si le dynamisme observé depuis fin 2016 se poursuivait.

(1) Cf. Trésor-Éco n°205 « Perspectives économiques mondiales en septembre 2017 : poursuite des signaux encourageants », DG Trésor, septembre 2017.

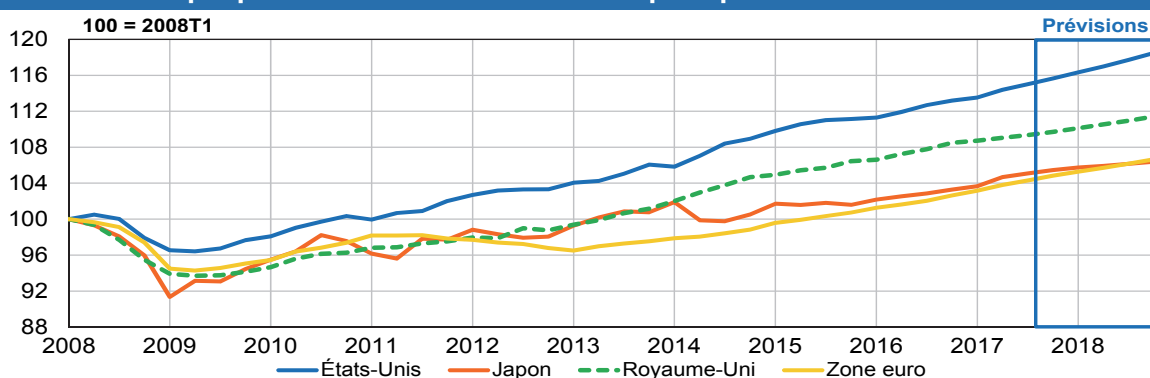
Tableau 1 : Prévisions de croissance (moyenne annuelle, en %)

	2015	2016	2017	2018
	(non CJO)		(prévisions, CJO)	
CROISSANCE MONDIALE*	3,4	3,2	3,6	3,6
ÉCONOMIES AVANCÉES*	2,2	1,6	2,1	2,1
États-Unis	2,9	1,5	2,0	2,4
Japon	1,1	1,0	2,0	1,3
Royaume-Uni	2,2	1,8	1,6	1,4
Zone euro*	2,0	1,8	2,0	1,8
dont Allemagne	1,7	1,9	2,2	2,0
dont Italie	0,8	0,9	1,4	1,2
dont Espagne	3,2	3,2	3,1	2,7
ÉCONOMIES ÉMERGENTES*	4,2	4,4	4,6	4,6
Chine	6,9	6,7	6,8	5,8

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

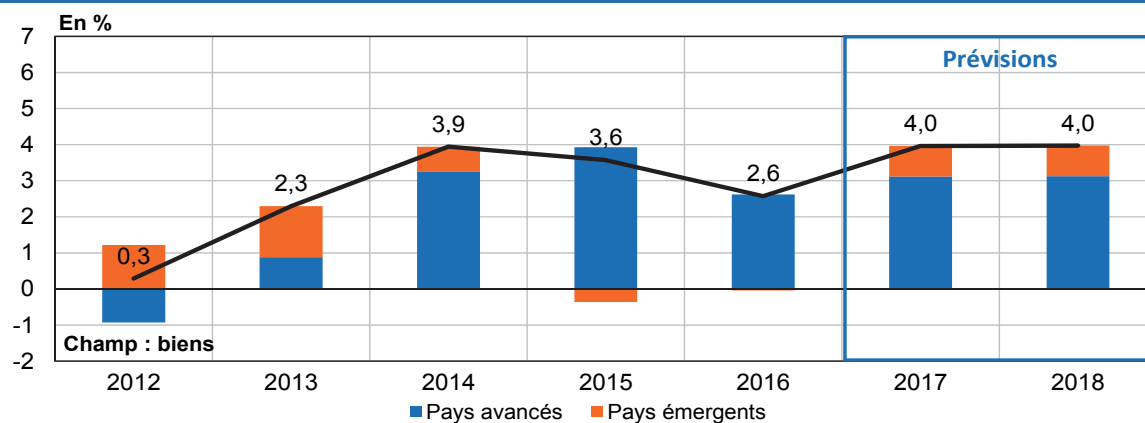
Sources : FMI (*Perspectives économiques mondiales, juillet 2017*), prévisions RESF.

Graphique 1 : Évolution du PIB dans les principales économies avancées



Sources : données nationales, prévisions RESF.

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



Sources : prévisions RESF.

2

Entreprises

Après avoir atteint en 2013 son point le plus bas depuis la fin des années 1980, à 29,9 % de la valeur ajoutée, le taux de marge des sociétés non financières s'est nettement redressé pour s'établir à 31,9 % en 2015 et 2016. Cette amélioration a été portée notamment par la baisse des prix du pétrole et par les mesures de baisse du coût du travail (mise en œuvre du CICE et du Pacte de responsabilité et de solidarité).

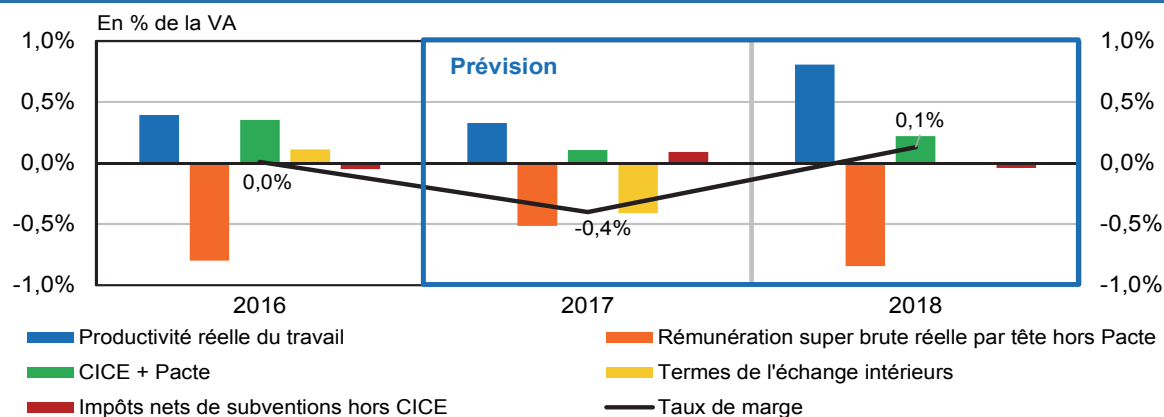
Le taux de marge des SNF fléchirait en 2017 à 31,5 % avant de remonter légèrement à 31,6 % en 2018. La remontée des prix du pétrole en 2017 pèserait sur les marges des entreprises en augmentant le coût des intrants. Toutefois, le redémarrage de l'inflation aura un impact modérateur sur la progression des salaires réels. Ceux-ci croîtraient un peu plus rapidement que la productivité car les salaires ont été résilients en début d'année, et la productivité a surpris à la baisse en raison du dynamisme de l'emploi sur le 1^{er} semestre. En 2018, les salaires réels accélèreraient mais seraient moins dynamiques que la productivité (qui accélèrerait sensiblement du fait de l'atténuation des mesures d'enrichissement de la croissance en emploi). L'extension du taux de CICE de 6 % à 7 % permettrait au taux de marge de se redresser légèrement à 31,6 %.

À l'horizon de la prévision, la demande continuerait de soutenir l'investissement des entreprises. Le dynamisme de l'investissement observé depuis 2015 (+ 3,1 % puis + 3,6 % en 2016) se poursuivrait pour atteindre une croissance de + 3,7 % en 2017 et 2018. L'investissement hors construction des entreprises non financières serait, en 2017, une nouvelle fois très dynamique à + 4,2 % (après + 3,9 % en 2016). L'effet de la fin de la mesure de suramortissement au

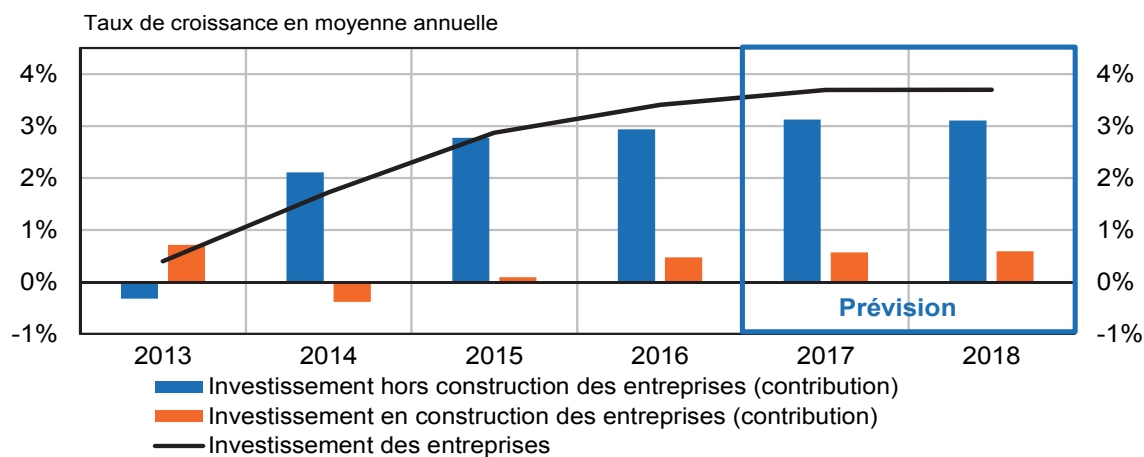
15 avril 2017 apparaît limité à l'issue du 2^e trimestre et les enquêtes auprès des entreprises suggèrent un investissement qui resterait dynamique à court terme. Par ailleurs, les tensions sur l'appareil productif augmentent, ce qui devrait accroître l'incitation des entreprises à investir. En 2018, dans un contexte macroéconomique porteur, l'investissement hors construction progresserait quasiment au même rythme qu'en 2017, soutenu notamment par le dynamisme de la demande intérieure et extérieure.

Après avoir fortement accéléré en 2016 (+ 1,9 % après + 0,4 %), l'investissement en construction des entreprises continuerait de croître vivement en 2017 (+ 2,3 %) et en 2018 (+ 2,5 %). Ce dynamisme reflète notamment la hausse continue depuis 2015 des permis de construire de bâtiments non résidentiels. Par ailleurs, l'activité dans les travaux publics bénéficierait de carnets de commande au plus haut depuis près de 10 ans selon l'Insee et la Banque de France, ce qui pourrait refléter en partie le soutien apporté au secteur par les chantiers du Grand Paris.

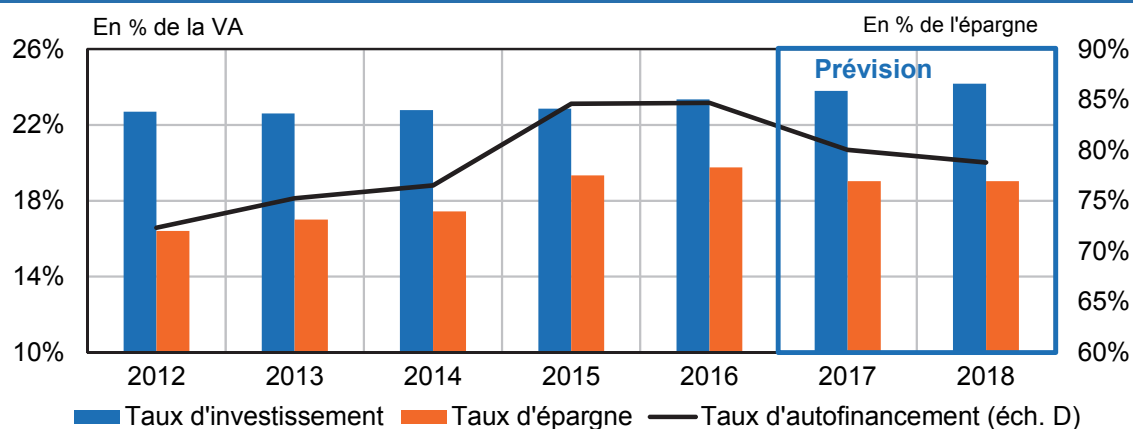
Le taux d'autofinancement des SNF diminuerait à l'horizon de la prévision, pour atteindre 78,8 % en 2018, après 84,7 % en 2016 et 80,0 % en 2017. Le taux d'épargne a atteint un point haut en 2016 dans un environnement de taux favorable. Il diminuerait à l'horizon de prévision, dans le sillage du taux de marge, et en raison du redressement de la charge d'intérêts lié à la remontée des taux attendue d'ici 2018. Le taux d'investissement progresserait pour atteindre 24,2 % de la valeur ajoutée en 2018 (après 23,3 % en 2016 et 23,8 % en 2017), tandis que les comportements de stockage ne contribueraient quasiment plus à la croissance à l'horizon de la prévision.

Graphique 1 : Contributions à l'évolution du taux de marge des sociétés non financières

Sources : Insee, prévisions RESF.

Graphique 2 : Investissements des entreprises non financières et contributions

Sources : Insee, prévisions RESF.

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

Sources : Insee, prévisions RESF.

Ménages

Le pouvoir d'achat des ménages resterait dynamique à l'horizon 2018.

Après un léger ralentissement en 2015, le pouvoir d'achat des ménages a nettement rebondi en 2016 (+ 1,8 % après + 0,8 %). Il resterait dynamique à l'horizon de la prévision (+ 1,7 % en 2017 puis + 1,4 % en 2018).

En 2017, malgré le redémarrage des prix, le pouvoir d'achat serait soutenu par des revenus d'activité toujours allants en termes réels, en particulier en raison de créations d'emploi dynamiques. En 2018, dans un contexte de quasi-stabilisation de l'inflation, les salaires réels accéléreraient, ce qui soutiendrait le pouvoir d'achat. Ils seraient toutefois moins dynamiques que la productivité.

Encore peu allants en 2017, les revenus de la propriété se redresseraient en 2018, en lien notamment avec le redressement des dividendes versés par les entreprises et le dynamisme des loyers, lié au rebond de l'investissement immobilier.

Le pouvoir d'achat des ménages bénéficierait en 2018 des différentes mesures d'allègements de la fiscalité décidées par le Gouvernement, notamment de la réduction de la taxe d'habitation, mais aussi de la revalorisation de la prime d'activité et des minima sociaux, et déduction faite des hausses prévues de fiscalité indirecte, en particulier sur l'énergie et le tabac, qui ne compenseront pas ces gains de pouvoir d'achat.

Après une forte progression en 2016, la consommation des ménages ralentirait en 2017 avant d'accélérer à nouveau en 2018.

Malgré un pouvoir d'achat encore dynamique, la consommation des ménages ralentirait sensiblement en 2017 (+ 1,3 % contre + 2,3 % en 2016) pénalisée par un 1^{er} trimestre décevant. En effet, ce dernier a en partie été marqué par de faibles dépenses en énergie en raison de températures plus douces qu'à l'accoutumée à la fin de l'hiver. En 2018, la consommation des ménages retrouverait de la vigueur (+ 1,4 %), plus en ligne avec l'évolution du pouvoir d'achat.

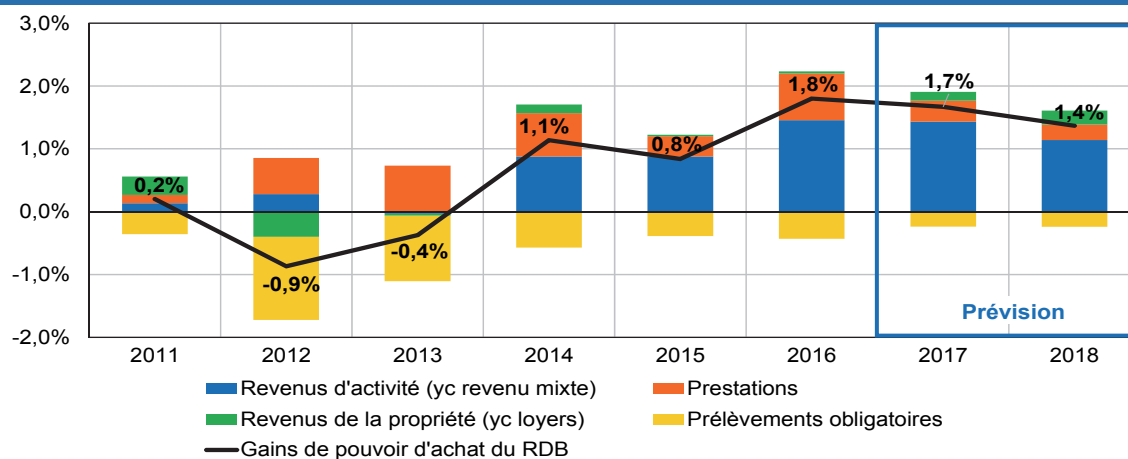
Au total, après avoir atteint un point bas en 2016 à 13,9 %, le taux d'épargne des ménages remonterait en 2017 à 14,2 % et se stabiliserait en 2018.

Après quatre années de contraction, l'investissement des ménages poursuivrait à l'horizon de la prévision son redressement amorcé en 2016.

En repli de 2012 à 2015, l'investissement des ménages confirmerait l'embellie amorcée en 2016. Il progresserait ainsi de + 4,2 % en 2017 puis + 3,4 % en 2018, après + 2,4 % en 2016.

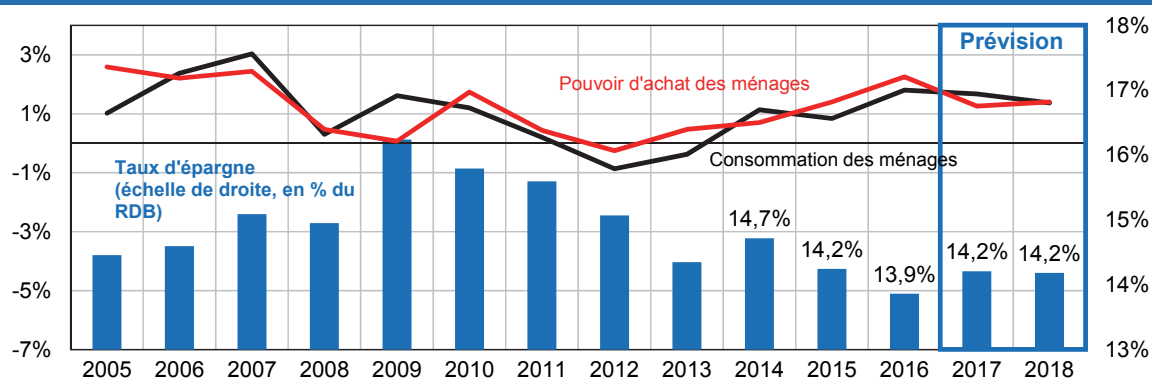
En 2017, l'amélioration de l'investissement traduirait mécaniquement la très bonne orientation des mises en chantiers de logements individuels depuis plusieurs trimestres (+ 11,9 % sur la période août 2016-juillet 2017 par rapport au 12 mois précédents). Cette progression reflète notamment la bonne orientation des déterminants économiques et financiers de l'investissement des ménages, en particulier le pouvoir d'achat. En 2018, l'investissement des ménages resterait allant, dans un contexte économique toujours porteur, en dépit de la remontée attendue des taux d'intérêt. Les permis de construire reviendraient à l'horizon de la prévision vers les niveaux observés en 2010 et 2011.

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



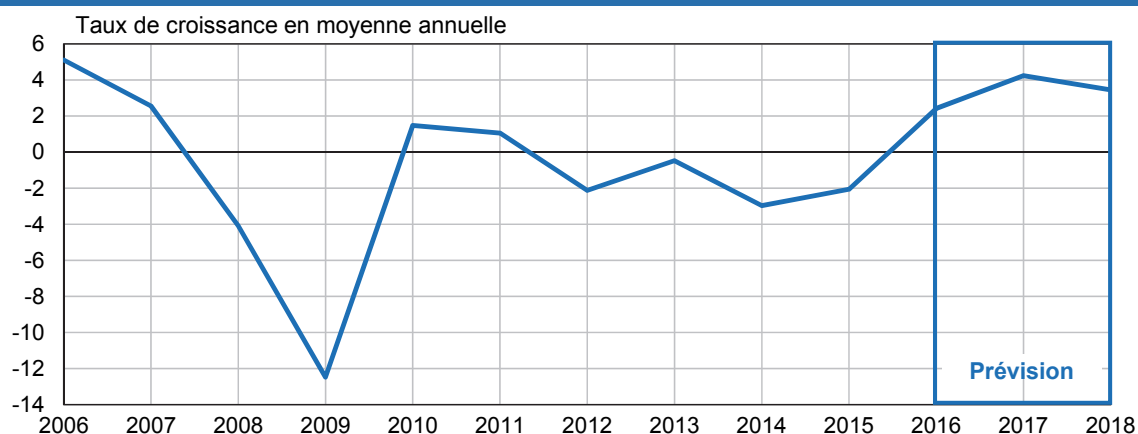
Sources : Insee, Prévisions RESF.

Graphique 2 : Pouvoir d'achat, consommation et taux d'épargne des ménages



Sources : Insee, Prévisions RESF.

Graphique 3 : Investissement des ménages (en volume)



Sources : Insee, Prévisions RESF.

4

Commerce extérieur

Les échanges extérieurs ont ralenti en 2016, plus nettement pour les exportations (+ 1,8 % après + 4,3 %) que pour les importations (+ 4,2 % après + 5,7 %). Les exportations ont souffert d'une demande mondiale moins dynamique et de facteurs temporaires défavorables. Elles ont notamment été pénalisées par (i) la chute de la production agricole due aux conditions climatiques très défavorables, (ii) l'arrêt prolongé des raffineries lors du mouvement social au printemps 2016, et (iii) l'effet des attentats sur le tourisme. Les importations ont ralenti mais sont restées dynamiques, en lien avec une demande intérieure tirée par la consommation des ménages et l'investissement des entreprises, dont le contenu en produits importés est élevé.

Les exportations totales retrouveraient un rythme de croissance plus élevé en 2017 (+ 2,5 %). Elles seraient notamment portées par l'affermissement de la demande mondiale et par le retour à la normale de la fréquentation touristique. Elles croîtraient néanmoins moins vite que la demande mondiale, en raison d'exportations manufacturières peu dynamiques en début d'année. Cela reflète notamment des livraisons d'Airbus en net repli (– 16,5 % en valeur par rapport au semestre précédent) après une fin d'année 2016 exceptionnelle.

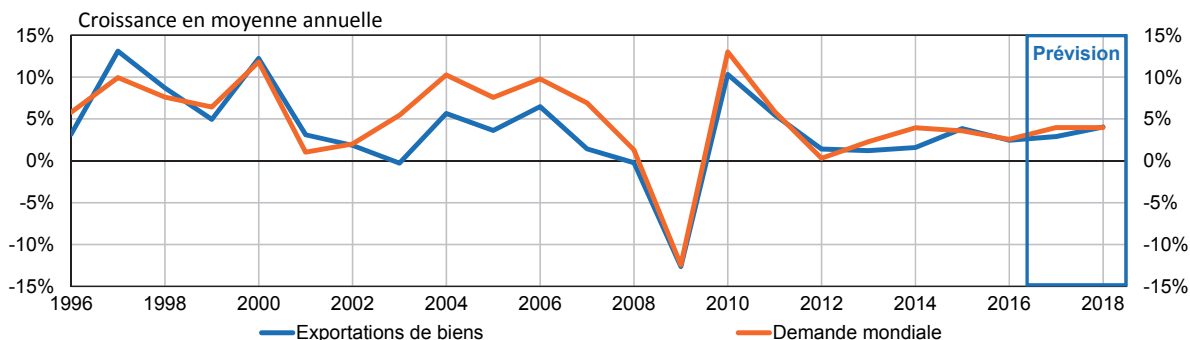
En 2018, les exportations accéléreraient à + 3,9 %. Les exportateurs français tireraient profit avec retard de la vigueur de la demande mondiale, qui progresserait à un rythme similaire à 2017 (+ 4,0 %). Toutefois, la réappréciation récente de l'euro dégraderait la compétitivité-prix, si bien que les performances à l'exportation se stabiliseraient.

Les importations ralentiraient en 2017 (+ 3,6 % après + 4,2 %) et progresseraient au même rythme en 2018. Les importations manufacturières resteraient dynamiques en 2017 du fait de l'accélération de l'activité, mais les importations totales ralentiraient sous l'effet du recul observé des importations de services au premier semestre 2017.

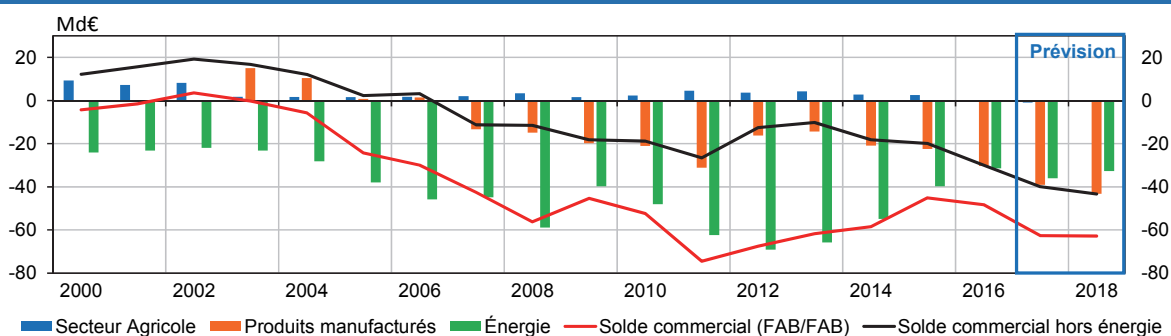
En 2018, la progression des importations serait globalement en ligne avec celle de la demande finale.

Au total, le commerce extérieur cesserait de peser sur l'activité à l'horizon de la prévision, (contribution comptable de 0,0 pt en 2018 après avoir été de – 0,8 pt en 2016, et de – 0,4 pt en 2017).

Le déficit commercial se stabiliserait en 2018 après une dégradation en 2017. Malgré une nouvelle réduction de la facture énergétique, le solde commercial en biens s'est dégradé en 2016 suite au repli du solde commercial hors énergie. Au sens des Douanes (données FAB-FAB), le solde commercial s'est établi à – 48 Md€ en 2016, après – 45 Md€ en 2015. Le déficit se creuserait encore en 2017. Au-delà de la remontée des prix du pétrole, les modestes performances à l'exportation au premier semestre persisteraient sur le solde hors énergie. Ainsi, le solde commercial se détériorerait de nouveau en 2017 (– 63 Md€) et se stabiliserait en 2018, sous l'hypothèse d'un gel du prix du pétrole. La balance courante continuerait également de se dégrader en 2017 (à – 29 Md€ après – 19 Md€), avant de quasiment se stabiliser en 2018, autour de – 1,3 pt de PIB (– 30 Md€).

Graphique 1 : Exportations et demande mondiale adressée à la France

Sources : Insee, prévisions RESF.

Graphique 2 : Évolution du solde commercial

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

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

	2015	2016	2017	2018
Biens et services (a)	-16,1	-26,8	-40,2	-39,9
Biens - marchandises	-47,8	-49,1	-63,4	-63,6
Dont données douanières	-45,2	-48,3	-62,7	-62,8
Biens – négoce international	22,8	22,2	22,2	22,2
Services	8,9	0,0	1,0	1,4
Revenus primaires (b)	50,8	52,8	54,1	55,2
Rémunérations des salariés	19,4	20,1	20,6	21,2
Revenus des investissements	21,7	27,8	28,6	29,2
Autres revenus primaires	9,6	4,9	4,9	4,8
Revenus secondaires (c)	-44,3	-45,0	-42,5	-45,8
Transactions courantes (a+b+c)	-9,6	-19,0	-28,6	-30,5
Transactions courantes en % du PIB	-0,4 %	-0,9 %	-1,3 %	-1,3 %
Moyenne sur 3 ans du solde des transactions courantes (en % du PIB) *	-0,9 %	-0,9 %	-0,8 %	-1,1 %

* Indicateur pour la procédure de déséquilibres macroéconomiques

Sources : Banque de France, Douanes, prévision RESF.

Perspectives de l'emploi

En 2017, l'emploi salarié marchand augmenterait à un rythme très dynamique, tiré par la reprise de l'activité.

Après une année 2016 marquée par une nette accélération des créations d'emploi salarié des secteurs principalement marchands (ci-après « emploi marchand ») (+ 170 000 postes en moyenne annuelle), celles-ci accentueraient encore leur progression en 2017. Près de 235 000 postes pourraient être créés sur l'année, soit la plus forte hausse observée depuis dix ans. Les effets des politiques de l'emploi resteraient importants mais n'expliqueraient qu'une partie de cette dynamique de l'emploi : le CICE et le Pacte de Responsabilité continueraient de créer des emplois (+ 80 000 postes en moyenne annuelle en 2017) et le dispositif « Embauche PME » en vigueur au 1^{er} semestre 2017 pourrait contribuer à la création de 45 000 emplois en moyenne sur l'année.

Cette prévision pour 2017 s'appuie sur les très bons chiffres de l'emploi observés sur les deux premiers trimestres de 2017. Selon la dernière estimation de l'emploi de l'Insee, l'emploi aurait progressé de plus de 120 000 postes au 1^{er} semestre 2017 dans le secteur salarié marchand. Les créations d'emploi restent principalement portées par le secteur tertiaire (+ 96 000 postes au 1^{er} semestre 2017, hors intérim), l'emploi intérimaire étant en ralentissement par rapport à la fin de 2016 (+ 18 900 postes au 1^{er} semestre 2017

contre + 86 000 au 2nd semestre 2016). La dynamique de l'emploi repart dans la construction pour la première fois depuis 2008 (+ 14 200 postes sur le 1^{er} semestre 2017) et tend à s'améliorer dans l'industrie après plus de 15 ans de pertes massives d'emplois (seulement – 7 700 postes sur le semestre).

Dans le secteur non marchand, les créations d'emploi se maintiendraient (+ 35 000 emplois en moyenne annuelle en 2017 après + 40 000 en 2016).

Au total, l'emploi progresserait de 270 000 emplois en moyenne annuelle en 2017.

En 2018, les créations d'emplois marchands se poursuivraient, portées par la dynamique de l'activité.

Le secteur marchand devrait créer autour de 160 000 emplois en moyenne annuelle en 2018. La croissance de l'activité et les mesures de soutien à l'économie décidées par le Gouvernement soutiendraient les créations d'emplois.

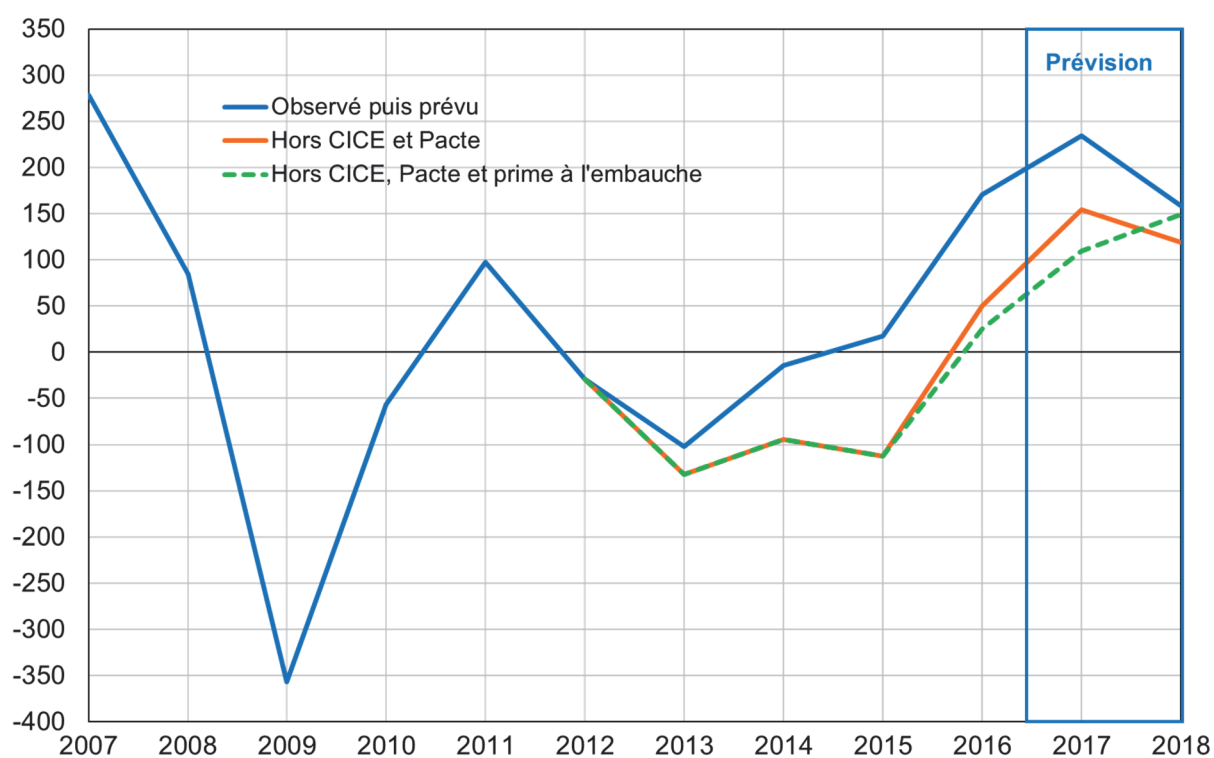
Dans le secteur non marchand, l'emploi pourrait se contracter en moyenne annuelle en 2018 (– 45 000 postes).

Au total, l'emploi progresserait de 135 000 postes sur l'année, porté par les créations d'emploi marchand (salarié et non-salarié).

Tableau 1 : Prévisions d'emploi 2017-2018 (en variation de moyenne annuelle, en milliers)

	2015	2016	2017	2018
Emploi salarié agricole	0	5	0	5
Emploi salarié marchand	15	170	235	160
Emploi salarié non marchand	45	40	35	-45
Total Salariés	60	215	270	120
Non-salariés	-5	-5	0	15
Emploi total	55	210	270	135

Sources : Insee, prévisions RESF.

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

Sources : Insee, prévisions RESF.

Perspectives d'inflation et de salaires

Après quatre années de baisse consécutives, l'inflation s'est élevée à + 0,2 % en 2016 (après + 2,0 % en 2012, + 0,9 % en 2013, + 0,5 % en 2014 et + 0,0 % en 2015).

Ce léger redémarrage s'explique en particulier par le moindre recul des prix de l'énergie, qui ont contribué à - 0,2 pt d'inflation en 2016 après - 0,4 pt en 2015. L'inflation sous-jacente est restée quasi-stable : le ralentissement de l'inflation des services, qui s'est établie à + 0,9 % après + 1,2 % en 2015, a été compensé par la baisse moins marquée des prix des produits manufacturés (- 0,5 % après - 0,9 %).

L'inflation s'élèverait à + 1,0 % en 2017, poussée par l'augmentation des prix de l'énergie.

L'hypothèse de gel du prix du pétrole retenue (44 €, soit une moyenne annuelle à 46 € en 2017 en hausse de + 16 % par rapport à 2016) et l'augmentation de la fiscalité énergétique conduiraient à une contribution positive de + 0,4 pt des prix de l'énergie après - 0,2 pt en 2016. En 2017, l'inflation sous-jacente diminuerait à + 0,4 % après + 0,6 % en 2016. Les prix des produits manufacturés reculeraient de façon marquée en lien avec des prix de production et d'importation peu dynamiques. L'inflation des services se redresserait en lien avec la reprise graduelle des salaires nominaux, mais à un rythme modéré du fait de la baisse conséquente des prix des télécommunications. En revanche, la fin de montée en charge des mesures de baisse du coût du travail (CICE, Pacte de responsabilité) atténuerait l'impact désinflationniste de ces dispositifs. Enfin, les tarifs administrés augmenteraient nettement en 2017, du fait de mesures nouvelles sur le tabac (hausse des droits du tabac à rouler et contribution sociale sur le chiffre d'affaires des fournisseurs de tabac), de la hausse du prix des services de santé et des prix du gaz.

L'inflation augmenterait légèrement en 2018 à + 1,1 %.

Sous l'hypothèse du maintien du prix du pétrole à 44 € le baril, des hausses déjà connues de la fiscalité énergétique et des mesures nouvelles intégrées au PLF (rattrapage fiscal du gazole par rapport à l'essence et accélération de la trajectoire carbone), les prix de l'énergie contribueraient à l'inflation à hauteur de + 0,1 pt en 2018 après + 0,4 pt en 2017. L'inflation sous-jacente rebondirait à + 0,8 % après + 0,4 % en 2017. D'une part, les prix des produits manufacturés accéléreraient légèrement, soutenus par le rebond passé des prix des matières premières industrielles, mais ils seraient pénalisés par l'appréciation du change observée depuis le printemps 2017. D'autre part, l'inflation des services continuerait à se redresser sous l'effet de l'accélération des salaires nominaux et des prix des loyers (indexés sur l'inflation passée). Enfin, les tarifs administrés accéléreraient notamment en lien avec les mesures nouvelles sur la fiscalité du tabac (hausse de 1 € par an du paquet de cigarettes pendant 3 ans).

Les salaires réels évolueraient globalement plus en ligne avec la productivité à l'horizon de la prévision.

En 2017, le SMPT réel (salaire moyen par tête dans les branches marchandes non agricoles déflaté par l'IPC) ralentirait (+ 0,7 % après + 1,0 % en 2016), le redémarrage des salaires nominaux étant moins marqué que celui des prix, et serait plus en ligne avec la productivité du travail bien que supérieur (+ 0,3 %, après + 0,1 % en 2016). En 2018, le SMPT réel accélérerait (+ 0,9 %) moins nettement que la productivité (+ 1,1 %), qui se redresserait en raison de la fin de montée en charge des mesures de soutien à l'emploi.

Les salaires nominaux accéléreraient ainsi progressivement en 2017 (+ 1,7 %) et en 2018 (+ 2,1 %), en lien avec le redressement de l'inflation et des gains de productivité, et l'amélioration graduelle du marché du travail.

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

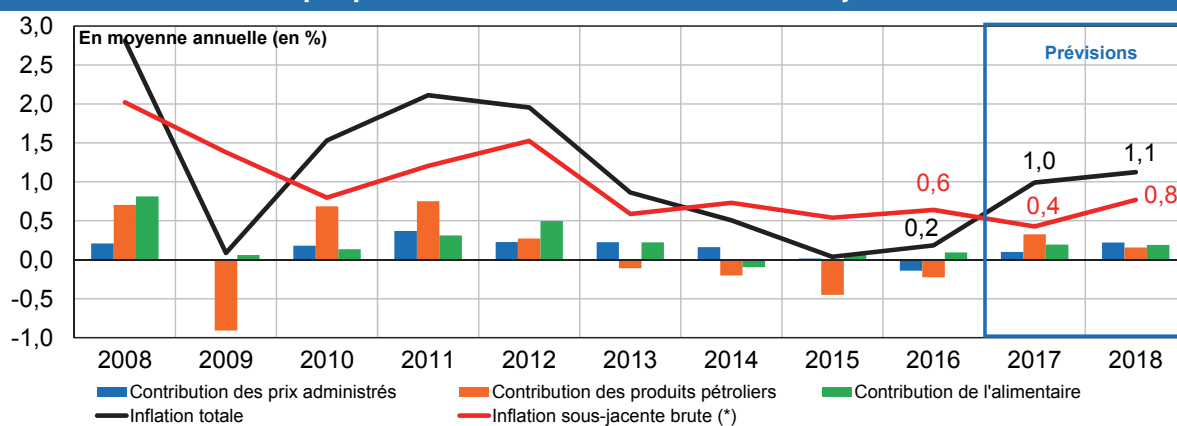
Moyenne annuelle (en %)	Pondération 2017 (en %)	2016	2017	2018	Moyenne 2006-2016 (en %)
TOTAL	100,0	0,2	1,0	1,1	1,2
TOTAL HORS TABAC	98,1	0,2	1,0	1,0	1,2
Alimentation	16,3	0,6	1,2	1,2	1,4
Produits manufacturés	26,2	-0,5	-0,6	-0,3	-0,2
Énergie	7,5	-2,8	5,2	1,9	2,4
Services	48,2	0,9	1,1	1,4	1,8
TABAC	1,9	0,1	2,7	10,2	3,5
SOUS-JACENT (indice brut)	61,3	0,6	0,4	0,8	1,1

Sources : Insee, prévisions RESF.

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

	2016	2017	2018
Salaire moyen par tête dans les branches marchandes non agricoles (BMNA) (i)	1,2	1,7	2,1
Indice des prix à la consommation (ii)	0,2	1,0	1,1
Pouvoir d'achat du salaire moyen par tête dans les BMNA (iii)=(i)-(ii)	1,0	0,7	0,9

Sources : Insee, prévisions RESF.

Graphique 1 : Inflation totale et inflation sous-jacente

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

Sources : Insee, prévisions RESF.

Croissance potentielle et scénario de moyen-terme

À moyen-terme, les projections de finances publiques reposent sur une hypothèse de croissance à + 1,7 % de 2019 à 2021, puis à + 1,8 % en 2022. Cette projection s'appuie sur une croissance potentielle qui s'établirait à + 1,25 % sur 2017-2020, + 1,3 % en 2021 et + 1,35 % en 2022.

Sur la période, environ la moitié de la croissance potentielle s'expliquerait par l'accumulation des facteurs de production (capital pour 0,4/0,5 pt par an, et travail pour 0,1/0,2 pt par an), l'autre moitié (0,6/0,7 pt par an) résultant des évolutions de la productivité, en ralentissement par rapport à la période d'avant-crise. Ce ralentissement de tendance peut s'expliquer par des facteurs communs à l'ensemble des économies avancées, comme le ralentissement tendanciel des effets du progrès technique, observé au niveau mondial depuis 1970. D'autres explications peuvent être avancées : le FMI¹ montre que les fortes récessions sont historiquement associées à des ralentissements de productivité, car elles s'accompagnent d'une mauvaise allocation du capital entre entreprises, d'un ralentissement de l'investissement des entreprises (notamment en R&D et dans les projets les plus innovants, ce qui peut dégrader la qualité du capital et donc la productivité globale des facteurs), ou encore d'une hausse des incertitudes. Le ralentissement de l'intégration commerciale mondiale et le contrecoup de l'ouverture de la Chine sont également susceptibles d'avoir contribué au ralentissement de la productivité.

La croissance potentielle augmenterait de manière modérée à l'horizon 2022 grâce aux effets positifs des mesures qui seront mises en place lors du quinquennat, notamment pour favoriser la formation et l'apprentissage, réformer l'indemnisation du chômage, baisser le coin socio-fiscal (basculer des cotisations salariales sur la contribution sociale généralisée (CSG)), simplifier le code

du travail, et soutenir l'investissement productif (abaissement de l'impôt sur les sociétés (IS) à 25 %, mise en place du prélèvement forfaitaire unique, réforme de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) pour qu'il ne pèse plus sur les valeurs mobilières) et l'innovation.

Le scénario de croissance potentielle présenté est proche de celui de la Commission européenne, autour de + 1,2 % sur 2018-2020. L'écart de production retenu en 2016 (- 1,5 %) est également proche de l'estimation de la Commission Européenne (- 1,3 %). Sur 2017-2018, le scénario de croissance potentielle retenu est quasi semblable à celui de l'OCDE (moyenne de + 1,25 % contre + 1,2 % pour l'OCDE). Par rapport au scénario du FMI, la croissance potentielle retenue est proche en 2017-2018 (+ 1,25 % contre + 1,2 % pour le FMI) mais plus faible sur 2019-2022 (+ 1,3 % contre + 1,4/1,5 %). L'écart de production est en revanche plus creusé en 2016 dans les scénarios de l'OCDE (- 2,2 %) et du FMI (- 2,2 %).

Le scénario de moyen-terme est celui d'un redressement progressif de l'écart de production, de - 1,5 % en 2016 à + 1,1 % en 2022.

Après huit années d'écart de production négatif (entre 2012 et 2019), l'activité poursuivrait sa phase de rebond cyclique. Ainsi, l'écart de production reviendrait en terrain positif à partir de 2020 mais resterait inférieur aux niveaux observés avant la crise de 2008-2009 ou au début des années 2000.

Enfin, l'inflation se redresserait progressivement sous l'hypothèse que la BCE est crédible dans l'ancrage des anticipations d'inflation vers sa cible de moyen terme. Pour la France, l'inflation convergerait vers + 1,75 % en 2021 et 2022.

(1) Gone with the Headwinds: Global Productivity, IMF Staff Discussion Note N° 17/04, 2017.

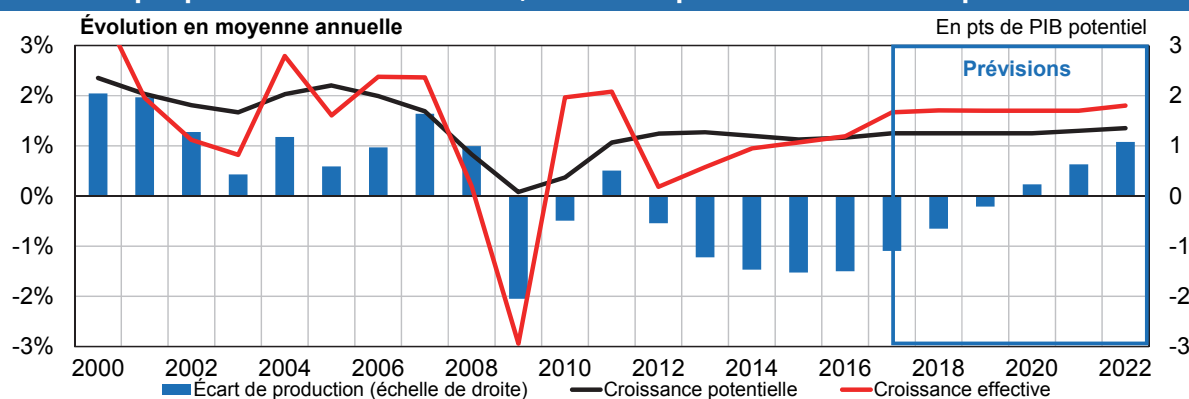
Encadré 1 : Croissance potentielle et écart de production

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

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

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

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



Sources : Insee, estimations RESF.

Tableau 1 : Principaux indicateurs du scénario économique 2017-2022

(Croissance en %)	2017	2018	2019	2020	2021	2022
PIB (volume)	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,8
Déflateur du PIB	0,8	1,1	1,25	1,5	1,75	1,75
IPC (hors tabac)	1,0	1,0	1,1	1,4	1,75	1,75
Masse salariale du secteur privé	3,3	3,1	3,2	3,6	3,8	3,8
PIB potentiel	1,25	1,25	1,25	1,25	1,3	1,35
Écart de production (% du PIB potentiel)	-1,1	-0,7	-0,2	0,2	0,6	1,1

Sources : prévisions RESF.

Aléas et scénarios alternatifs

Le scénario économique repose conventionnellement sur un maintien du prix du pétrole et du taux de change de l'euro à leurs niveaux récents, dont les fluctuations peuvent *in fine* constituer un renfort ou un frein à l'activité. Par ailleurs, l'évolution des taux d'intérêt et des cours boursiers sont des aléas supplémentaires sur le scénario.

Le dynamisme des exportations françaises dépendra de la croissance de nos partenaires, qui peut notamment être affectée par le déroulement des négociations sur la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, ainsi que par la situation économique dans les économies émergentes, notamment en Chine. Il dépendra aussi de l'orientation de la politique budgétaire américaine.

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

L'issue du référendum britannique affecterait la croissance des partenaires commerciaux du Royaume-Uni essentiellement *via* le canal commercial et le canal du change. L'ampleur et le timing des effets du *Brexit* restent incertains. L'ampleur du coût de la sortie du Royaume-Uni de l'UE dépendra à terme de plusieurs éléments (accords avec l'UE, durée de la période d'incertitude précédant leur signature, réaction des marchés, modification du *policy-mix* en réaction).

Quels aléas pour les économies émergentes ?

En Chine, les mesures de soutien des autorités à l'activité pourraient être plus fortes ou durables que prévu, ce qui retarderait l'inévitable ralentissement de l'activité mais accroîtrait davantage les déséquilibres internes du pays (notamment la dette du secteur privé). La faiblesse des prix des matières premières pose des difficultés finan-

cières dans plusieurs pays producteurs. Les incertitudes politiques et géopolitiques constituent également un aléa négatif.

Quelles incertitudes sur la politique budgétaire au niveau mondial ?

L'issue des élections en Allemagne et en Italie, la mise en place du programme de l'administration Trump aux États-Unis, l'ampleur du plan de relance japonais annoncé l'été dernier ou encore des mesures de stimulus des autorités chinoises demeurent incertaines.

Quelles incertitudes sur les risques financiers ?

De nouveaux risques financiers émergent, en particulier aux États-Unis. Les marchés pourraient être insuffisamment attentifs à certains risques économiques et politiques : en particulier, les indicateurs prix/dividendes sont bien au-dessus de leur moyenne historique, ce qui suggère que les actions pourraient y être surévaluées, tandis que la volatilité demeure faible.

Quelles incertitudes pèsent sur les ménages et les entreprises ?

Côté entreprises, l'investissement pourrait être plus dynamique si le rebond cyclique était plus marqué. A l'inverse, il pourrait être moins allant si les entreprises décidaient d'allouer une part plus importante de leurs marges au désendettement.

Côté ménages, les fluctuations du prix du pétrole impacteront le pouvoir d'achat tandis que l'amélioration de la confiance des ménages et des perspectives sur le marché du travail pourraient soutenir davantage la consommation. Par ailleurs, la croissance de l'investissement des ménages pourrait être plus faible en 2018 si le ralentissement des mises en chantier constaté depuis quelques mois se prolonge.

Les tableaux ci-dessous permettent de quantifier les effets des aléas relatifs à l'environnement international sur l'activité économique et les finances publiques.

Tableau 1 : 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>	n	n+ 1	n+ 2
PIB	0,3	0,3	0,3
Emploi salarié total (en milliers)	19	45	50
Prix à la consommation des ménages	0,1	0,2	0,3
Capacité de financement publique (en points de PIB)	0,1	0,2	0,2

(*) Augmentation durable de 1 % de la demande mondiale intervenant au début de l'année n, à taux d'intérêt réels inchangés
 Note de lecture : Une hausse de la demande mondiale se répercute sur les exportations et se diffuse ensuite au reste de l'économie, via en particulier une révision à la hausse de l'investissement des entreprises.

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

<i>(écart au niveau du scénario de référence en %)</i>	n	n+ 1	n+ 2
PIB	0,5	0,9	1,3
Emploi salarié total (en milliers)	24	90	154
Prix à la consommation des ménages	0,6	1,1	1,6
Capacité de financement publique (en points de PIB)	0,1	0,3	0,4

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

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

Tableau 3 – Impact sur l'économie française d'une hausse de 10 \$ du prix du pétrole (*)

<i>(écart au niveau du scénario de référence en %)</i>	n	n+ 1	n+ 2
PIB	-0,1	-0,2	-0,2
Emploi salarié total (en milliers)	-9	-38	-45
Prix à la consommation des ménages	0,3	0,4	0,4
Capacité de financement publique (en points de PIB)	-0,1	-0,2	-0,2

(*) Hausse de 10 \$ du prix du baril au début de l'année n, taux d'intérêt réels inchangés, sans réaction du reste du monde.

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

Tableau 4 – Impact sur l'économie française d'une hausse de 100 points de base pendant deux ans des taux d'intérêt à court terme (*)

(écart au niveau du scénario de référence en %)	n	n+ 1	n+ 2
PIB	-0,1	-0,3	-0,1
Emploi salarié total (en milliers)	-4	-33	-37
Prix à la consommation des ménages	0,0	0,0	-0,1
Capacité de financement publique (en points de PIB)	0,0	-0,2	-0,1

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

Note de lecture : Une hausse des taux d'intérêt directeurs handicaperait l'activité en limitant l'investissement des entreprises et la profitabilité du capital, en favorisant l'épargne par rapport à la consommation et en provoquant une appréciation du change. Cette variante ne retranscrit néanmoins que très imparfaitement l'effet de la hausse récente des taux longs, qui pourrait refléter un changement d'anticipation sur la politique monétaire américaine.

Les variantes des tableaux 1 à 4 sont obtenues avec le modèle Mésange 2017.

Encadré 1 : comment utiliser les variantes pour la prévision ?

Les variantes présentées dans les tableaux 1 à 4 doivent être utilisées avec prudence. Premièrement, les multiplicateurs associés aux variantes dépendent des choix de modélisation retenus, si bien que leur estimation est soumise à de fortes incertitudes. Ainsi les variantes du modèle Mésange^a (présentées supra), utilisé pour l'évaluation de mesures de politique économique, peuvent par exemple différer de celles du modèle Opale^b, utilisé pour la prévision macroéconomique à l'horizon 1 à 2 ans. Par exemple, l'effet sur le PIB d'une baisse du taux de change de l'euro contre toutes monnaies de 10 % est moins important dans le modèle Opale (0,7 pt au bout de 3 ans contre 1,3 pt dans Mésange). L'effet sur le PIB d'une hausse de 10\$ du prix du pétrole est plus important dans Mésange que dans Opale (-0,2 pt au bout de 3 ans contre -0,1 pt). Les variantes de demande mondiale sont relativement proches dans les deux modèles : 1 % de demande mondiale en plus entraîne un surcroît d'activité de 0,3 pt au bout de 3 ans dans Mésange comme dans Opale.

Par ailleurs, il est important de comprendre la nature des chocs économiques avant de prévoir leurs effets sur l'activité. Les multiplicateurs indiqués dans les tableaux précédents sont ceux associés à un choc théorique sur la seule variable exogène concernée et ont été estimés sur la base des chocs observés pendant la période d'estimation. Or, les chocs réellement observés affectent rarement une seule variable de façon isolée et peuvent parfois être de nature différente de ceux observés par le passé. Ainsi, on peut par exemple penser qu'une appréciation de l'euro provoquée par un rebond conjoncturel au sein de la zone euro aurait un effet moins défavorable sur l'activité qu'une appréciation provoquée par une cause purement exogène. De même, une augmentation des prix du pétrole liée à un choc d'offre, comme une décision de l'OPEP, pourrait être plus défavorable à l'activité qu'une augmentation liée à un choc de demande, car dans ce second cas l'effet négatif serait en partie compensé par un choc positif de demande mondiale.

(a) Documents de Travail de la DG Trésor (2017), « Le modèle macroéconométrique Mésange : réestimation et nouveautés », par Anne-Sophie Dufernez, Claire Elezaar, Pierre Leblanc, Emmanuelle Masson, Harry Partouche, José Bardaji, Benoît Campagne, Marie-Baïanne Khder, Quentin Lafféter, Olivier Simon.

(b) Documents de Travail de la DG Trésor (2017), « La maquette de prévision Opale2017 », par Aurélien Daubaire, Geoffrey Lefebvre, Olivier Meslin.

Perspectives des finances publiques

1

Vue d'ensemble et stratégie des finances publiques

Avec un déficit inférieur à 3 % dès 2017 et réduit progressivement jusqu'en 2022, le Gouvernement entend garantir la soutenabilité des finances publiques et honorer ses engagements européens. Dans cette optique, dès 2018, la dépense publique sera ralentie, grâce à un effort fourni par l'ensemble des administrations publiques. Cet effort en dépense permettra de mettre parallèlement en œuvre un allègement de la fiscalité favorable à l'emploi, au pouvoir d'achat, à l'investissement et à la compétitivité de nos entreprises et donc à la croissance de long terme de notre économie.

En 2017, les mesures fortes de redressement prises par le Gouvernement permettraient un retour sous les 3 % de PIB de déficit public : après -3,4 % en 2016, le solde nominal serait ainsi ramené à -2,9 % en 2017. La résorption du déficit structurel se poursuivrait, avec un niveau de solde structurel de -2,2 % du PIB potentiel, soit une amélioration de 0,2 point de PIB potentiel par rapport à 2016 (-2,5 % en 2016).

L'amélioration de la conjoncture économique, avec une croissance de l'activité prévue à 1,7 % en 2017, c'est-à-dire supérieure à son niveau potentiel, contribuerait également favorablement à la réduction du déficit nominal, pour 0,2 point de PIB. L'effet des mesures ponctuelles et temporaires serait légèrement négatif en 2017 sur le solde public.

La dépense publique hors crédits d'impôt augmenterait de 0,8 % en volume en 2017, ce qui permettrait à l'effort en dépense d'atteindre 0,1 point de PIB. Ce taux de croissance de la dépense publique résulterait notamment de l'augmentation initiale des crédits des ministères d'une part, et, d'autre part, de la sous-budgétisation et des dérives au premier semestre consta-

tées sur plusieurs lignes budgétaires. La revalorisation du point d'indice de la fonction publique, la réforme « parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR), ainsi que le cycle d'investissement local¹ contribuent également à cette augmentation. Plusieurs mesures ont été prises par le Gouvernement pour répondre aux risques de dérapage mis à jour par l'audit de la Cour des comptes, dont notamment des annulations de crédit à hauteur de 3,3 Md€ au mois de juillet 2017, une diminution des effectifs en contrats aidés et une réduction du montant des aides personnalisées au logement, pour atteindre un quantum total d'économies de 4,2 Md€.

En recettes, les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires prises pour 2017 (notamment la première année de restitution des créances non consommées de crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en 2013 et les dernières mesures du Pacte de responsabilité et de solidarité) pèseraient à hauteur de 0,1 point. Toutefois, en lien avec l'accélération de l'activité économique et de l'emploi, les recettes fiscales et sociales seraient dynamiques : l'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB serait supérieure à l'unité (1,3). Ce dynamisme expliquerait un taux de prélèvements obligatoires passant de 44,4 % du PIB en 2016 à 44,7 % en 2017 et une amélioration du solde public de 0,3 point de PIB.

En 2018, le solde nominal serait ramené à -2,6 % du PIB, dans un contexte conjoncturel toujours porteur. Les mesures de baisse des prélèvements obligatoires – dont le taux passerait de 44,7 % à 44,3 % du PIB – seraient plus que compensées par l'effort fourni en dépense : le solde structurel s'améliorerait de 0,1 point, à -2,1 %.

(1) La recapitalisation d'Areva, dont l'impact maastrichtien n'avait pas encore été intégré dans le programme de stabilité

d'avril 2017, alimente également l'augmentation de la dépense en 2017.

Le ralentissement de la dépense publique hors crédits d'impôt (0,5 % en volume) représenterait un effort notable sur la dépense, en cohérence avec les engagements du Gouvernement de diminuer les dépenses publiques de plus de 3 points de PIB sur le quinquennat. Ce taux de croissance est nettement inférieur à la moyenne observée depuis la crise financière, de 2010 à 2016 (+0,8 %) et permettra la réduction de la dépense publique de 0,7 point de PIB dès 2018.

Tous les sous-secteurs des administrations publiques contribueront à ce ralentissement de la dépense. Après une année 2017 particulièrement dynamique, l'absence de mesures de revalorisation salariale contribuera tout d'abord à modérer la progression de la masse salariale publique en 2018 dans l'ensemble des sous-secteurs, même si celle-ci continuera de progresser sensiblement (1,4 % en 2018, après 2,0 % en 2017).

La hausse modérée des crédits du budget général, très inférieure à celle de 2017, traduira à la fois une budgétisation sincère de dépenses traditionnellement sous-budgétées, et un renforcement de l'efficacité de la dépense publique. Les réformes structurelles réalisées dans le domaine du logement et de l'emploi permettront de transformer l'action publique dans ces domaines pour la rendre plus efficace. Le budget permettra de financer des mesures de pouvoir d'achat à destination des ménages, notamment pour les actifs et les plus modestes, et d'investir pour accélérer la transition écologique, édifier une société de compétence, ancrer la compétitivité sur l'innovation et construire l'État de l'âge numérique.

Après une augmentation des crédits des ministères de 8,0 Md€ en 2017 prévue en LFI pour 2017 par rapport à la LFI pour 2016, ceux-ci augmenteront de 4,4 Md€ dans le PLF 2018, par rapport au niveau de la LFI 2017. Cette remise à niveau des crédits du budget général correspond au niveau de sous-budgétisations identifiées par la Cour des comptes dans son audit sur les finances publiques. Les postes de dépenses sous-budgétés, tels que l'hébergement d'urgence ou l'allocation pour adultes handicapés, ont été augmentés à la hauteur des prévisions d'exécution pour 2018,

en tenant compte des revalorisations prévues. Cette augmentation reflète donc en grande partie la volonté du Gouvernement de mettre fin à la logique de sous-budgétisation.

Dans un souci d'efficacité de la dépense et de mise en place de nouvelles protections, les dépenses d'aide au logement, qui atteignent plus de 40 Md€ pour des résultats décevants, seront réduites en 2018 et compensées par des baisses de loyer, tout comme le recentrage des contrats aidés sur les priorités. Ces économies permettront notamment de financer une augmentation de la prime d'activité, la revalorisation de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) et de l'allocation aux adultes handicapés (AAH). Enfin, 2,2 Md€ de crédits supplémentaires seront alloués aux missions stratégiques « Sécurités », « Défense » et « Justice », afin de renforcer la sécurité de nos concitoyens.

Les administrations publiques locales poursuivront leurs efforts en dépense de fonctionnement, conformément à la trajectoire d'économies de 13 Md€ à horizon 2022 prévue dans le projet de loi de programmation des finances publiques.

Les administrations de sécurité sociale contribueront aussi aux efforts en dépenses dès 2018. Les dépenses des branches vieillesse et famille seront contenues grâce à un ensemble de mesures d'économies, telles que la maîtrise des dépenses du Fonds national d'action sociale, ou l'harmonisation du calendrier de revalorisation des pensions de base. Ces économies concerneront également la gestion des caisses de sécurité sociale. Enfin, les économies en matière d'assurance-maladie atteindront un *quantum* inédit, grâce à une évolution modérée des dépenses dans le champ de l'Objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam ; +2,3 %), malgré l'impact haussier de la montée en charge de la convention médicale et des revalorisations tarifaires qui y sont associées.

Parallèlement à cet effort en dépense, la diminution de plus de 10 milliards d'euros de la fiscalité d'ici fin 2018 permettra de répondre à trois choix stratégiques du Gouvernement. Le premier est de soutenir immédiatement la croissance, de favoriser l'emploi et le pouvoir d'achat, en récompensant notamment le travail ; le deuxième d'améliorer la compétitivité et de libérer

l'activité des entreprises ; le troisième, de soutenir l'investissement privé dans les entreprises qui prennent des risques, qui innovent et créent les emplois de demain.

La baisse de la fiscalité portant sur les ménages bénéficiera en priorité aux actifs des classes moyennes et aux ménages modestes. Pour cela, les cotisations salariales maladie et chômage des salariés du secteur privé seront supprimées et les cotisations famille et maladie des indépendants seront réduites. Ces allègements seront financés par une hausse de la contribution sociale généralisée (CSG), mais dans une moindre ampleur car la CSG s'applique à une base plus large, incluant les revenus de remplacement, du capital et des jeux. Cette réforme bénéficiera au pouvoir d'achat des actifs du secteur privé dès le mois de janvier 2018. Pour une personne rémunérée au SMIC, après prise en compte d'1,7 point de CSG supplémentaire, elle se traduira par un gain de salaire net de 132 € sur un an en 2018, et de 263 € en rythme de croisière à partir de 2019. Par ailleurs, 80 % des ménages seront progressivement exonérés de la taxe d'habitation – avec un premier allègement de 3 milliards d'euros dès 2018 – ce qui contribuera également à l'augmentation de leur pouvoir d'achat.

Les taxes pesant sur l'investissement en France ont un poids particulièrement élevé par rapport à nos partenaires européens. Aujourd'hui, la fiscalité pesant sur les revenus de l'épargne est particulièrement dissuasive à l'investissement, avec des taux marginaux d'imposition maximaux élevés qui pénalisent l'investissement dans nos entreprises : 62,0 % pour les intérêts (contre 26,0 % en Italie, 26,4 % en Allemagne, 27,0 % en Belgique, 30,0 % en Finlande et en Suède) et 44,0 % pour les dividendes (contre 26,0 % en Italie, 26,4 % en Allemagne, 27,0 % en Belgique). De même, le taux marginal de l'impôt sur les sociétés, actuellement de 33,3 % (34,4 % en ajoutant

la contribution sociale sur les bénéfices), est nettement plus élevé que celui de beaucoup de nos partenaires : il est de 30,2 % en Allemagne, 27,8 % en Italie, 22,0 % en Suède et 19,0 % au Royaume-Uni.

L'allègement et la simplification de cette fiscalité apparaît donc indispensable pour garantir la compétitivité et l'attractivité de notre économie. Aussi le taux nominal de l'impôt sur les sociétés sera-t-il réduit, par étapes, pour atteindre 25 % d'ici 2022, soit le niveau actuel de la moyenne européenne. L'impôt de solidarité sur la fortune (ISF), qui pèse de manière indifférenciée sur l'ensemble du patrimoine, y compris les valeurs mobilières, sera supprimé et remplacé par un impôt sur la fortune immobilière (IFI). Par ailleurs, un taux de prélèvement unique de 30 % sur les revenus de l'épargne, incluant l'impôt sur le revenu et les prélèvements sociaux, sera instauré dès 2018. Ces différentes mesures devraient permettre de réorienter l'épargne nationale vers le financement des entreprises, en fonds propres notamment.

Enfin, afin d'accélérer la conversion écologique de notre économie, la hausse de la fiscalité du carbone sera amplifiée et la convergence de la fiscalité du diesel sur celle de l'essence sera pleinement effective à l'horizon de quatre ans. Ceci permettra aux acteurs économiques d'internaliser le coût social engendré par l'usage des énergies fossiles, et de réduire ainsi nos émissions de CO₂. La fiscalité environnementale représentera ainsi une part plus importante des recettes publiques, rattrapant de ce fait une partie de notre retard sur la moyenne de nos partenaires européens. Les ménages les plus vulnérables bénéficieront de mesures d'accompagnement, comme la généralisation du chèque-énergie et la mise en place d'une nouvelle prime à la conversion pour remplacer les véhicules polluants.

Tableau 1. Solde public par sous-secteur

Capacité (+) ou besoin (-) de financement, en % du PIB	2016	2017	2018
État	-3,3	-3,2	-3,2
Organismes divers d'administration centrale	-0,1	-0,1	0,0
Administrations publiques locales	0,1	0,1	0,1
Administrations de sécurité sociale	-0,1	0,2	0,5
Solde public	-3,4	-2,9	-2,6

Tableau 2. Solde structurel

En % du PIB, sauf mention contraire	2016	2017	2018
Solde public	-3,4	-2,9	-2,6
dont solde conjoncturel	-0,8	-0,6	-0,4
dont solde structurel *	-2,5	-2,2	-2,1
dont mesures ponctuelles et temporaires (en % du PIB potentiel)	-0,1	-0,1	-0,1
Variation du solde structurel *	0,2	0,2	0,1
dont effort structurel	0,2	0,1	0,2
<i>mesures nouvelles en prélèvements obligatoires</i>	-0,1	-0,1	-0,3
<i>effort en dépense</i>	0,2	0,1	0,4
<i>clé en CI</i>	0,1	0,1	0,0
dont composante non discrétionnaire	0,1	0,1	-0,1

Tableau 3. Chiffres-clés

En % du PIB, sauf mention contraire	2016	2017	2018
Dettes publiques totales	96,3	96,8	96,8
Dettes publiques hors soutien à la zone euro	93,4	93,9	94,0
Dépense publique hors crédits d'impôt	55,0	54,6	53,9
<i>Progression en volume (%)</i>	1,0	0,8	0,5
<i>Progression en valeur (%)</i>	1,2	1,8	1,5
Prélèvements obligatoires net des crédits d'impôt	44,4	44,7	44,3

Encadré 1. Principales mesures prises par le Gouvernement**1. Les mesures en recettes**

La baisse des prélèvements obligatoires, engagée dès le 1^{er} janvier 2018 et qui représentera environ 1 point de PIB à l'horizon de la fin du quinquennat, répond à trois choix stratégiques du Gouvernement. Le premier est de soutenir immédiatement la croissance, de favoriser l'emploi et le pouvoir d'achat en récompensant le travail, le deuxième d'améliorer la compétitivité et de libérer l'activité des entreprises, le troisième, de soutenir l'investissement privé dans les entreprises qui prennent des risques, qui innovent et qui créent les emplois de demain. La baisse d'un point de PIB de la charge fiscale sera équitablement répartie entre soutien au pouvoir d'achat des ménages et à la compétitivité des entreprises, et partiellement compensés par une hausse de la fiscalité comportementale, en particulier de la fiscalité écologique afin d'encourager les comportements responsables et d'accélérer la conversion écologique de notre économie.

Tableau 4. Principales mesures en recettes intégrées dans la trajectoire pluriannuelle de finances publiques

	2018-2022
Pouvoir d'achat	-14,9
Dégrèvement de la taxe d'habitation pour 80 % des ménages	-10,1
Bascule CSG/cotisations*	0,0
Exonérations de cotisations sur les heures supplémentaires	-3,5
Individualisation de l'IR	-1,3
Compétitivité, attractivité, coût du travail	-13,8
Baisse du taux d'IS de 33 % à 25 %	-11,1
Bascule CICE/cotisations**	-0,2
Suppression de la taxe "3 % dividendes"	-1,9
Suppression de la 4 ^e tranche de la taxe sur les salaires	-0,1
Mesures micro-entreprises	-0,4
Investissement	-6,5
Création de l'Impôt sur la Fortune Immobilière (IFI)	-3,2
Mise en place d'un prélèvement forfaitaire unique	-1,9
Prolongation des dispositifs CITE, Pinel et PTZ	-1,4
Fiscalité comportementale	14,0
Hausse de la fiscalité énergétique	12,5
Verdissement du barème de la taxe sur les véhicules des sociétés	0,1
Fiscalité du tabac	1,4
Total	-21,2

* La mesure de bascule CSG/cotisations est équilibrée en régime de croisière.

** L'extinction du CICE est ici présentée en consommation des créances, au rythme de leur imputation/restitution effective.

Soutenir le pouvoir d'achat des ménages et stimuler l'investissement

La baisse de la fiscalité portant sur les ménages bénéficiera en priorité aux actifs des classes moyennes et aux ménages modestes. Afin de soutenir leur pouvoir d'achat, **80 % des ménages seront progressivement dégrévés de la taxe d'habitation**, avec un premier allègement de 3 milliards d'euros dès 2018. Le Gouvernement souhaite également mieux **récompenser le travail en rehaussant le salaire net des salariés**

grâce à une baisse des cotisations salariales maladie et chômage (-3,15 points) financée par une hausse de 1,7 points de CSG. Cette mesure montera en charge au cours de l'année 2018 : la baisse des cotisations sera de 2,2 points au 1^{er} janvier 2018 puis de 0,95 point supplémentaire au 1^{er} octobre 2018. Une part significative des travailleurs indépendants verra également son revenu net augmenter avec la diminution des cotisations famille et maladie en 2018, ciblant ceux dont les revenus sont les plus faibles. En réduisant le coin socio-fiscal sur les salaires, ces baisses stimuleront en outre la demande et l'offre de travail. Cette bascule, globalement neutre pour les finances publiques, permettra enfin d'élargir les bases fiscales s'agissant du financement de la protection sociale afin qu'il ne pèse pas uniquement sur le coût du travail.

Dans un contexte de transition technologique profonde, le besoin en capital est encore plus important qu'hier et alléger sa fiscalité est devenu indispensable. Pour **dynamiser l'investissement productif, l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) sera supprimé et remplacé par un impôt sur la fortune immobilière (IFI).** De plus, **dès 2018, les prélèvements sociaux et l'imposition des revenus du capital** (intérêts, dividendes, plus-values mobilières) **au barème de l'impôt sur le revenu seront remplacés par un prélèvement forfaitaire unique (PFU) au taux de 30 %.** Cette réforme permettra d'**augmenter la simplicité et la lisibilité du système fiscal français**, et de le rapprocher de la moyenne européenne, puisque les taxes sur le capital ont, en France, un poids particulièrement élevé par rapport à celles de nos partenaires européens. Elle assurera également **une plus grande neutralité de la fiscalité** : en effet, l'imposition des dividendes et des plus-values mobilières selon un même taux supprimera les opportunités d'arbitrage existant dans le système actuel et rendra la fiscalité neutre quant à la forme de rémunération des actionnaires. En réorientant l'épargne nationale vers le financement des entreprises, **la mise en place du PFU aura des effets bénéfiques sur l'activité, l'investissement et l'emploi.** Pour les ménages modestes, l'option pour l'imposition au barème, plus favorable, restera possible et les régimes favorables de l'épargne réglementée (livret A, livret de développement durable, livret d'épargne populaire) et de l'assurance-vie (jusqu'à 150 000 € de détention) seront maintenus.

Soutenir l'activité économique et l'emploi, l'attractivité de notre territoire et la compétitivité de nos entreprises

Afin de **renforcer la compétitivité des entreprises** et l'attractivité de notre économie, la fiscalité des entreprises sera allégée et simplifiée. Le Gouvernement entend poursuivre et amplifier l'effort mené depuis 2014 en faveur des entreprises avec le Pacte de responsabilité et de solidarité et le CICE. **Les entreprises bénéficieront d'une réduction du coût du capital, via notamment la baisse du taux d'IS à 25 % d'ici 2022** qui favorisera l'investissement à long terme des entreprises en France, le taux d'IS étant particulièrement regardé par les entreprises dans leurs décisions d'implantation.

La baisse du taux d'IS sera séquentielle en plusieurs étapes, la première étant intervenue en 2017, conformément à la loi de finances pour 2017 :

- En 2017, un taux de 28 % est applicable au bénéfice des PME inférieur à un plafond de 75 k€ de bénéfices.
- En 2018, le plafond d'application du taux à 28 % sera porté à 500 k€ pour toutes les entreprises.
- En 2019, le taux nominal pour toutes les entreprises sera abaissé à 31 % avec maintien du taux réduit à 28 % sous condition de plafond.
- De 2020 à 2022, le taux nominal sera respectivement abaissé à 28 %, 26,5 % et 25 %.

Cette réduction du taux nominal de l'IS permettra d'aligner la fiscalité française sur les bénéfices des sociétés sur la moyenne européenne et d'afficher une baisse du taux marginal supérieur à partir de 2019.

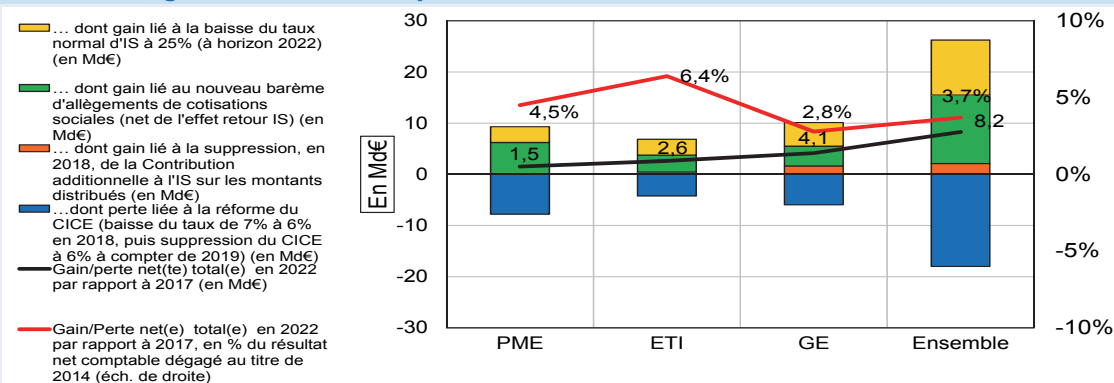
La transformation du CICE en un allègement pérenne de cotisations patronales sera une simplification majeure pour la fiscalité du travail et contribuera à soutenir dans la durée l'emploi et la compétitivité des entreprises françaises. La rationalisation du CICE avec sa transformation en baisse de cotisations patronales procède d'abord d'un objectif de simplification. La baisse de cotisations aura une incidence immédiate en trésorerie, là où le gain de trésorerie engendré par le CICE n'était pas contemporain des cotisations versées dans ses effets. Afin d'optimiser ses effets sur l'emploi, **la baisse de cotisations sera accentuée au niveau des bas salaires**, ce qui soutiendra la demande de travail peu qualifiée, autour du salaire minimum. La transformation du CICE en baisse de charges bénéficiera aussi en plein au secteur associatif et à l'économie sociale et solidaire, qui ne bénéficiait pas du CICE. La transformation du CICE s'accompagnera ainsi de la suppression du crédit d'impôt sur la taxe sur les salaires (CITS) : ce crédit d'impôt avait été créé afin d'assurer une compensation pour les secteurs ne bénéficiant pas du CICE (car non-redevables de l'impôt sur les sociétés), qui seront désormais bénéficiaires des allègements généraux.

La contribution de 3 % sur les montants distribués sera également supprimée, ce qui favorisera la rémunération du risque et récompensera l'initiative privée. Cette suppression sera favorable à la diversification des sources de financement en France, en soutenant le financement par actions, là où le financement bancaire reste prédominant.

Illustration des effets de baisses de fiscalité sur les entreprises imposables au régime normal de l'impôt sur les sociétés

Avec l'ensemble des réformes envisagées, les entreprises devraient être en moyenne nettement gagnantes à échéance de la fin du quinquennat. La baisse des prélèvements induite par les mesures fiscales pré-citées s'élèverait ainsi à 8,2 Md€ en 2022 pour les entreprises imposables au régime normal de l'IS^a. En proportion du résultat, cette baisse de prélèvements bénéficiera en particulier aux entreprises de taille intermédiaire et à l'industrie, qui sont parmi les plus exposées à la concurrence internationale et dont les performances à l'exportation seront ainsi soutenues.

Graphique 1 : Illustration des effets de baisses de fiscalité sur les entreprises imposables au régime normal de l'impôt sur les sociétés



La simulation a été réalisée sur la base des données 2014 disponibles (créances de CICE, liasses fiscales au régime réel normal de l'IS, simulation des allègements de cotisations via les déclarations annuelles de données sociales (DADS), reconstitution de la contribution 3 % dividendes à partir des liasses fiscales). Les résultats présentés rendent compte des gains/pertes moyens pour les entreprises des mesures fiscales envisagées, en comparant leurs effets en fin de quinquennat à la situation 2017 simulée.

* Contribution additionnelle sur les montants distribués ; **2022 intègre les effets de la baisse du taux d'IS en 2023 induit par les exercices décalés.

(a) Outre le fait qu'elle n'inclut pas l'ensemble des entreprises concernées par les mesures fiscales, cette simulation s'appuie sur les concepts de la comptabilité d'entreprise, qui ne sont pas directement comparables avec ceux de la comptabilité nationale qui sous-tendent le tableau ci-dessus.

Accélérer la conversion écologique de notre économie

Afin d'encourager les comportements éco-responsables, **la trajectoire de la composante carbone de la fiscalité énergétique**, précédemment introduite dans la loi de transition écologique pour une croissance verte, **sera rehaussée dès 2018 et accélérée pour atteindre 86,2 €/tCO₂ en 2022**. Cette augmentation du prix du carbone contribuera à contenir les émissions à un niveau compatible avec la mise en œuvre de l'accord de Paris sur le climat. **En parallèle, la fiscalité du gazole sera alignée progressivement sur celle de l'essence**, dans le prolongement de la convergence déjà entamée, afin de supprimer l'incitation fiscale actuelle à recourir au gazole, qui n'est pas justifiée compte tenu des enjeux auxquels la France est confrontée en matière de pollution de l'air. La progression annuelle sera de 2,6 c€/L pendant 4 ans. Outre leurs bénéfices en matière environnementale, ces mesures contribueront au financement des baisses de la fiscalité pesant sur le travail et le capital en vue de favoriser l'emploi et l'activité. La France, qui était l'un des derniers pays de l'Union européenne pour la part qu'occupe la fiscalité écologique dans son PIB, se rapprochera ainsi de la structure moyenne des fiscalités des autres États-membres. **Des dispositifs d'accompagnement ciblés** (généralisation du « chèque énergie », prime à la conversion pour les véhicules anciens, maintien du crédit d'impôt transition énergétique – CITE – en 2018 puis transformation en prime en 2019) **permettront d'éviter que ces mesures ne pèsent sur les ménages, en particulier les plus modestes**.

Enfin, pour éviter la surmortalité massive liée au tabac, la fiscalité applicable à tous les produits du tabac sera augmentée, avec en particulier une hausse des accises appliquées aux paquets de cigarettes, dans le but d'atteindre un prix de 10 € en 2020. La fiscalité des autres produits du tabac (tabac à rouler, cigares, cigarillos) sera également augmentée dans une optique de convergence avec le prix des cigarettes.

2. Les mesures en dépenses

La trajectoire de dépense publique permet de **financer les priorités du quinquennat et d'investir sur l'avenir tout en contribuant au redressement des finances publiques** avec un objectif de réduction de plus de 3 points du taux de dépense publique d'ici 2022.

Il s'agit tout d'abord **d'améliorer le pouvoir d'achat** des actifs pour compléter la bascule de la CSG et des cotisations et inciter encore plus fortement au travail au niveau du SMIC avec **la revalorisation de la prime d'activité**. Le budget donne également les moyens de protéger les Français les plus fragiles, les plus modestes et les plus vulnérables. C'est pourquoi **l'allocation aux adultes handicapés** sera fortement **revalorisée** en 2018 et 2019. De même, **l'allocation de solidarité aux personnes âgées** (ASPA, nouvelle dénomination du « minimum vieillesse »), dont bénéficient les retraités les plus modestes, sera significativement revalorisée les trois prochaines années pour atteindre un gain de 100 € par mois en 2020. En parallèle, le calendrier des **revalorisations liées aux pensions** sera simplifié : les pensions de base des retraites qui sont usuellement revalorisées au 1^{er} octobre de chaque année en fonction de l'inflation des douze derniers mois connus le seront désormais au 1^{er} janvier, à compter du 1^{er} janvier 2019.

La lutte contre le chômage constitue également un des principaux objectifs du Gouvernement. Elle passera par un **plan d'investissements sur les compétences**, partie intégrante du Grand plan d'investissement, pour avoir une meilleure adéquation entre demande et offre de travail et permettre aux salariés de mieux saisir les opportunités du marché du travail. En parallèle de ce plan de formation ambitieux, le volume de **contrats aidés** diminuera en 2018 et 2019. Par ailleurs, afin de rendre le marché du travail plus fluide, **l'assurance chômage deviendra progressivement universelle** à partir de 2018 : elle couvrira tous les actifs (salariés, travailleurs indépendants) et facilitera les transitions d'un statut à un autre. En contrepartie de ces droits nouveaux, le contrôle de la recherche d'emploi sera accru avec le recrutement de mille conseillers de contrôle. Le Gouvernement engagera dès l'automne 2017 une concertation avec les partenaires sociaux gestionnaires

de l'assurance chômage sur l'ensemble de ces mesures qui devront également permettre de garantir la soutenabilité financière du régime.

Conformément au programme présidentiel, **la défense, la sécurité et la justice** seront des axes majeurs du quinquennat. Le budget des Armées sera augmenté pour atteindre l'objectif de 2 % du PIB en 2025 avec une première revalorisation de 1,8 Md€ dès 2018. Par ailleurs, des créations de postes de policiers et de gendarmes sont prévues, ainsi que des créations de poste à la justice, ces créations de postes s'intégrant dans une trajectoire de réduction globale des effectifs de l'État et de ses opérateurs sur le quinquennat.

La politique du logement sera profondément revue sur la durée du quinquennat, avec en premier lieu une réforme structurelle des dépenses de logement dès 2018, en lien avec la stratégie de baisse de prix des logements.

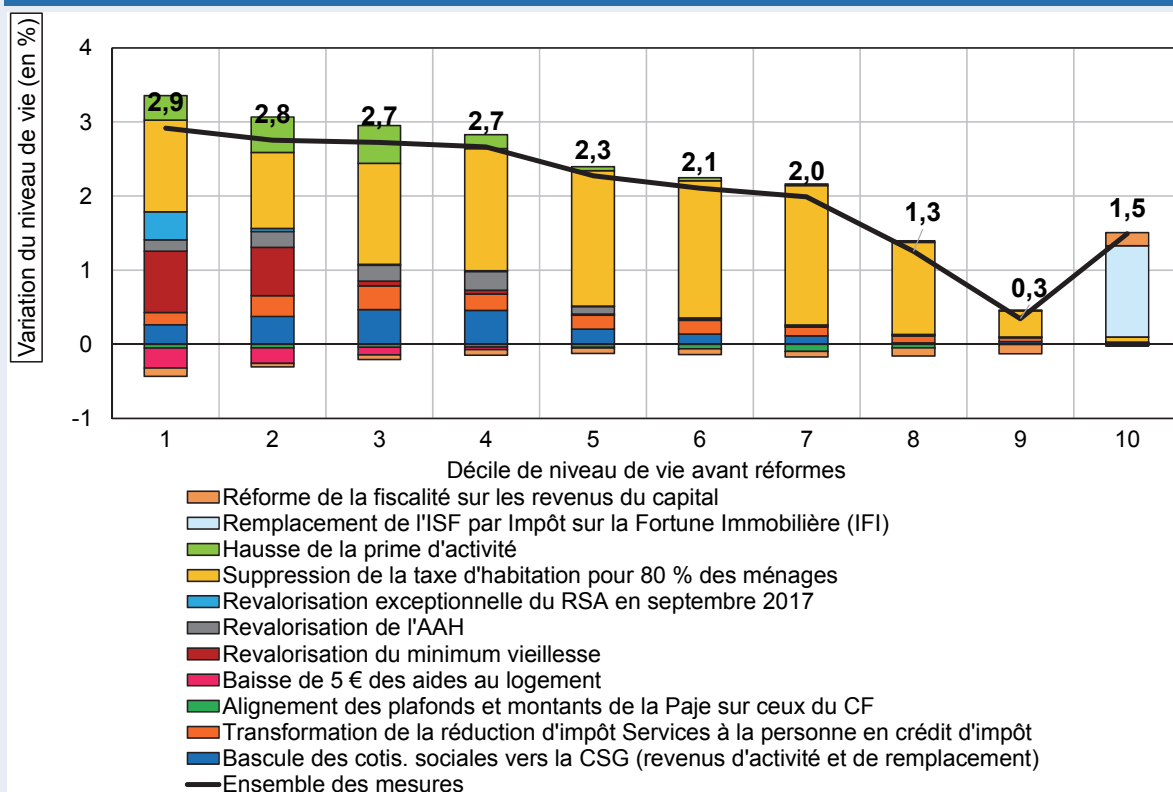
Enfin, la trajectoire prévoit le financement des actions portées par le **Grand plan d'investissement** (cf. encadré GPI de la partie Stratégie de politique économique de la France), pour accélérer la transition écologique, édifier une société de compétence, ancrer la compétitivité sur l'innovation, et construire l'État de l'âge numérique.

Ces dépenses nouvelles ne doivent pas remettre en cause l'**effort programmé sur la dépense publique**. À cet effet toutes les administrations publiques contribueront à la réduction de la dépense publique. En outre, une revue des missions et des dépenses, permettant d'identifier les pistes d'économies et d'efficience, sera effectuée dans le cadre d'« Action publique 2022 ».

Encadré 2. Bilan redistributif des mesures de soutien au pouvoir d'achat des ménages

Les mesures de soutien au pouvoir d'achat mises en œuvre par le gouvernement augmenteront le niveau de vie des ménages de 1,7 % d'ici 2022. Le niveau de vie agrégé des ménages situés dans les trois premiers déciles de niveau de vie - c'est-à-dire les 30 % des ménages les plus modestes - augmentera respectivement de 2,9 %, 2,8 % et 2,7 % (cf. graphique 2). Cette hausse résulte de la revalorisation des prestations sociales sous conditions de ressources (prime d'activité et minima sociaux : allocations aux adultes handicapés, minimum vieillesse et revenu de solidarité active), qui fait plus que compenser la baisse des allocations logement de 5 €, et également de la suppression de la taxe d'habitation pour 80 % des ménages et de la bascule des cotisations salariales vers la CSG. Les ménages des déciles médians de niveau de vie (déciles 4 à 7) bénéficieront de la suppression de la taxe d'habitation pour 80 % des ménages, de la bascule des cotisations sociales vers la CSG ainsi que de la transformation de la réduction d'impôt pour services à la personne en crédit d'impôt. La hausse de niveau de vie pour les déciles supérieurs sera un peu moins importante que pour le reste des ménages. Leur revenu sera soutenu par la mise en place des mesures visant à favoriser l'investissement productif (suppression de l'impôt de solidarité sur la fortune et remplacement par l'impôt sur la fortune immobilière et réforme de la fiscalité sur les revenus du capital), mais ces ménages seront moins concernés par la suppression de la taxe d'habitation que le reste de la population.

Graphique 2. Effet des mesures sur le niveau de vie des ménages, par décile de niveau de vie – champ usuel de la redistribution monétaire



En parallèle, le gouvernement met en œuvre des mesures favorables à l'environnement et à la santé (fiscalité sur le tabac et fiscalité énergétique). Ces mesures ne relèvent pas du champ de la redistribution monétaire usuellement défini dans les publications de l'Insee et des organisations internationales. Leur objectif principal est d'influer sur les comportements afin de favoriser la transition écologique et la santé publiques. Toutefois, à titre illustratif, le graphique 3 présente l'effet de ces mesures sur le pouvoir d'achat. Au total, en prenant en compte ces mesures^a, le niveau de vie des ménages augmente en moyenne de 1,1 % en 2022. Les deux premiers déciles bénéficieront de la généralisation puis de la revalorisation du chèque énergie afin de contrebalancer l'effet de la hausse de la fiscalité énergétique.

Graphique 3. Effet des mesures sur le niveau de vie des ménages, par décile de niveau de vie – avec prise en compte de la fiscalité environnementale et de santé publique

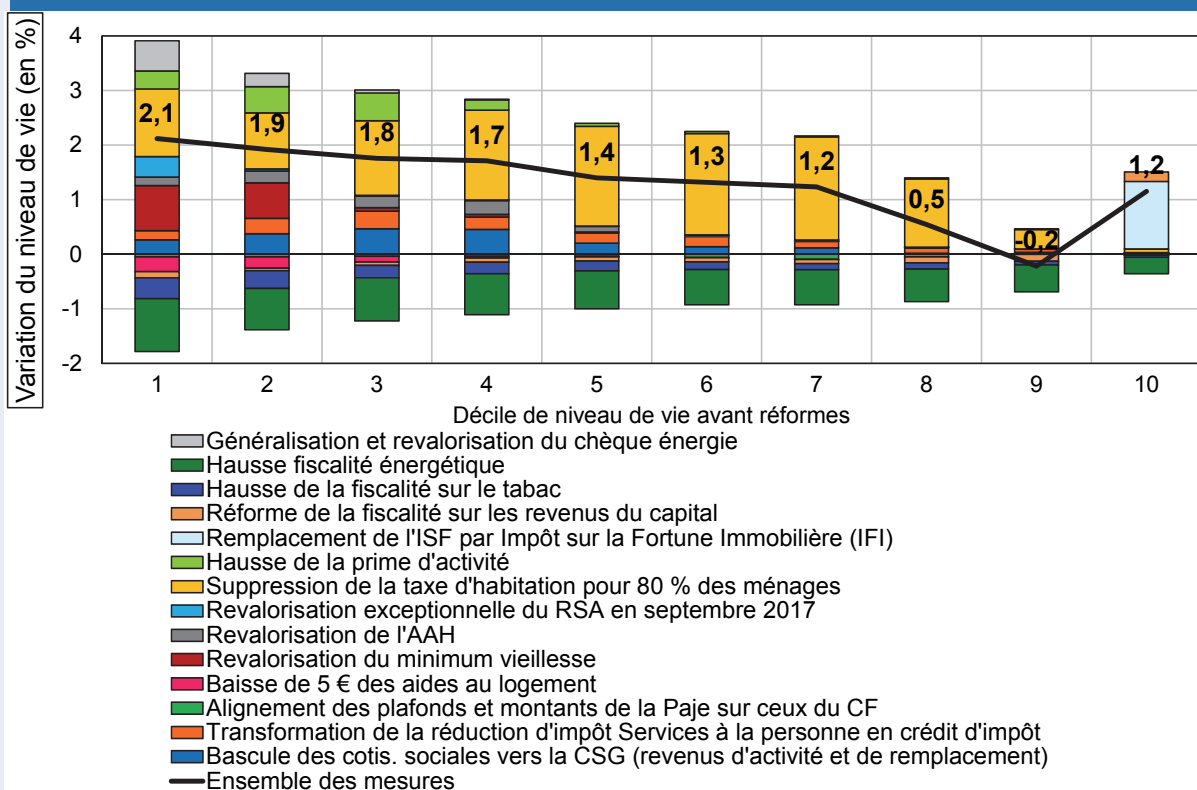


Tableau 32. Mesures évaluées

Décidées par le gouvernement actuel

Bascule des cotisations sociales vers la contribution sociale généralisée (CSG)
 Suppression de la taxe d'habitation pour 80 % des ménages
 Revalorisation du minimum vieillesse
 Revalorisation de l'allocation aux adultes handicapés (AAH)
 Revalorisation de la prime d'activité
 Baisse de 5 € des aides au logement
 Alignement en flux des plafonds et montants de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) sur celui du complément familial (CF)
 Remplacement de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) par l'impôt sur la fortune immobilière (IFI)
 Réforme de la fiscalité sur les revenus du capital (hausse de la CSG sur les revenus du capital et mise en place du prélèvement forfaitaire unique).

Décidées par le gouvernement précédent et mises en œuvre par le gouvernement actuel

Revalorisation exceptionnelle du revenu de solidarité active (RSA) en septembre 2017
 Transformation de la réduction d'impôt salarié à domicile (SAP) en crédit d'impôt

Mesures hors du champ usuel de la redistribution monétaire

Fiscalité de santé publique sur le tabac
 Fiscalité environnementale
 Généralisation et revalorisation du chèque énergie

(a) L'évaluation intègre des effets de comportements pour la hausse de la fiscalité sur le tabac (hypothèse d'élasticité issue des évaluations préalables des mesures portant sur la hausse de la fiscalité du tabac de la LFSS) et de la fiscalité énergétique (effet de comportement à court terme selon X. Labandeira, J. M. Labeaga, X. Lopez-Otero « A meta-analysis on the price elasticity of energy demand », Energy Policy, 2017).

Retour sur 2016 et éléments d'exécution à mi-année

a) Retour sur 2016

Vue d'ensemble de l'exécution

Dans un contexte macroéconomique marqué par un ralentissement de l'activité et une inflation encore faible, le déficit public s'est légèrement réduit entre 2015 et 2016, passant de 3,6 % à 3,4 % du PIB. La prise en compte des dernières estimations de l'Insee relatives au solde des administrations de sécurité sociale² en 2016 a laissé le solde public quasiment inchangé par rapport aux estimations sous-jacentes à la loi de règlement de juillet 2017, fondées sur le compte provisoire des administrations publié par l'Insee le 30 mai 2017.

Un effort structurel³ de 0,2 point de PIB a été réalisé en 2016. Il est essentiellement porté par un effort en dépense (+0,2 point), reflétant une évolution de la dépense publique hors crédits d'impôt de 1,2 % en valeur. Toutefois, les mesures nouvelles de réduction des prélèvements obligatoires ont pesé sur l'effort structurel (-0,1 point de PIB), correspondant notamment aux mesures de baisse de l'impôt sur le revenu en faveur des ménages et à celles du Pacte de responsabilité et de solidarité en faveur des entreprises. Par ailleurs, les effets du retraitement des crédits d'impôt en comptabilité nationale contribuent à hauteur de 0,1 point à l'ajustement structurel (accélération des décaissements liés au CICE, face à des créances acquises qui croissent plus lentement). L'ajustement structurel s'est ainsi élevé à 0,2 point de PIB.

Cet ajustement structurel explique entièrement l'amélioration constatée du solde public. En effet, la variation conjoncturelle du solde public est nulle en 2016, dans un contexte de croissance effective de l'activité égale à son potentiel, évalué à 1,2 %⁴ dans le projet de loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022.

Trajectoire des dépenses publiques en 2016

En 2016, la croissance de la dépense publique hors crédits d'impôt s'est établie à 1,2 % en valeur, après 0,9 % en 2015. Cette augmentation est essentiellement le fait des administrations publiques centrales et de sécurité sociale.

La croissance de la dépense de l'État hors crédits d'impôt s'est élevée à 3,6 % en valeur. En effet, la baisse des dépenses sous norme, en valeur et en volume, à champ constant par rapport à 2015, est contrebalancée par d'importantes mesures de périmètre de réintégration des dépenses de la Contribution au service public d'électricité et d'allocation de logement familiale au sein de l'État et a été affectée par d'importantes corrections à la hausse en comptabilité nationale, notamment sous l'effet de livraisons de matériels militaires très supérieures aux décaissements budgétaires correspondants.

Sur le champ des administrations de sécurité sociale, la croissance de la dépense s'est élevée à 0,9 % après 0,6 % en 2015, sous l'effet notamment des prestations chômage en raison d'un marché du travail encore dégradé, et ce, malgré un Ondam abaissé de 2,0 % en 2015 à 1,8 % en 2016 et respecté les deux années.

Comme en 2015, la dépense locale a contribué à ralentir la dépense publique totale, avec un taux de croissance en valeur de -0,8 %, après -0,9 % en 2015. Cette réduction est imputable à la conjonction de deux facteurs : i) la modération des dépenses de fonctionnement des administrations publiques locales, sous l'effet de la baisse des concours financiers ; et ii) le recul de l'investissement local, sous l'effet usuel du cycle électoral communal.

Trajectoire des prélèvements obligatoires en 2016

En 2016, le taux de prélèvements obligatoires a atteint 44,4 % du PIB, stable par rapport à 2015. Les mesures nouvelles ont contribué à diminuer le poids des recettes de 0,2 point de PIB, mais ce mouvement a été compensé par le dynamisme de

(2) Publication sur le site de l'Insee datée du 5 septembre 2017.

(3) Cf. Annexe méthodologique.

(4) La croissance effective pour 2016 à 1,2 % est en données brutes. Cela correspond à une croissance de 1,1 % en données CJO.

la croissance spontanée des prélèvements obligatoires, supérieure à celle de l'activité.

Les mesures nouvelles ont contribué à faire baisser les prélèvements obligatoires de 3,4 Md€. Il s'agit principalement de l'effet des mesures du Pacte de responsabilité et de solidarité (compre- nant notamment une baisse de l'impôt sur le re- venu en faveur des ménages moyens et mo- destes, la suppression de la contribution excep- tionnelle à l'impôt sur les sociétés et de nouvelles tranches d'allègements de cotisations sociales et de contribution sociale de solidarité des sociétés). Elles ont été partiellement compensées par la suppression de la prime pour l'emploi et les me- sures de hausse de la fiscalité écologique, en par- ticulier la montée en charge de la « contribution climat énergie » et la poursuite de l'alignement de la fiscalité du gazole sur l'essence.

Hors mesures nouvelles, la croissance spontanée des prélèvements obligatoires a été de 1,9 %, su- périeure à l'évolution du PIB en valeur (1,6 %) soit une élasticité spontanée des prélèvements obliga- toires au PIB de 1,2. Les recettes les plus dyna- miques ont été celles des administrations pu- bliques locales, portées notamment par la forte progression des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) et de la cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE) et celles des administrations de sécurité sociale, en lien avec le dynamisme de la masse salariale. Du côté des recettes de l'État, la forte croissance de l'impôt sur le revenu a été atténuée par la baisse des autres recettes fiscales.

b) Éléments d'exécution 2017 à mi-année

Trajectoire des dépenses publiques en 2017

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

Pour assurer un retour sous les 3 % de déficit pu- blic en 2017, des mesures fortes de redresse- ment, portant uniquement sur la dépense pu- blique ont été prises par le Gouvernement. En dé- pense, la principale dégradation depuis le Pro- gramme de stabilité est imputable à l'intégration en prévision d'une dépense maastrichtienne liée à l'opération de recapitalisation d'AREVA, qui n'avait pas été incluse par le précédent Gouverne- ment. En revanche, les deux décrets d'avance et

d'annulation pris au mois de juillet permettent de réaliser des économies à hauteur de 3,3 Md€ et d'autres mesures ont été décidées notamment sur les contrats aidés et sur les aides personnali- sées au logement, pour atteindre un quantum to- tal d'économies de 4,2 Md€. Les mesures de re- dressement ont concerné tous les ministères en revenant sur des dépenses discrétionnaires non engagées à ce stade de l'année. Malgré ces éco- nomies substantielles, compte tenu de l'ampleur des impasses budgétaires constatée par la Cour des comptes dans son rapport d'audit, les dé- penses des ministères sous la norme hors dette et pensions resteraient en augmentation par rap- port à leur niveau prévu en loi de finances initiale d'environ 2,4 Md€.

En 2017, la charge d'intérêts sur la dette de l'État devrait s'élever à 34,3 Md€ en droits constatés, après 35,5 Md€ en 2016. Cette prévision intègre les émissions réalisées depuis le début de l'année et l'actualisation des prévisions de taux et d'infla- tion, sous l'hypothèse d'une remontée progres- sive des taux d'intérêt à 10 ans, qui atteindraient 1,10 % en fin d'année et d'une inflation (IPCHT) prévue à 1,0 %.

Sur le champ des organismes divers d'administra- tion centrale (ODAC), les budgets initiaux et recti- ficatifs des différents opérateurs ne remettent pas en cause les prévisions d'évolution de la dé- pense. À noter toutefois que la sur-exécution de l'enveloppe de contrats aidés au premier se- mestre se traduit par une augmentation des dé- penses de l'Agence de services et de paiement (ASP).

S'agissant des administrations publiques locales (APUL), les premières données d'exécution indi- quent une sous-exécution de l'Objectif d'évolu- tion de la dépense locale (ODEDEL), fixé à 2,0 % dans l'exposé général des motifs du projet de loi de finances pour 2017, conformément à la loi de programmation des finances publiques 2014- 2019. En prévision, la dépense locale croîtrait en effet de 1,8 %. Les dépenses de fonctionnement seraient également en sous-exécution par rapport à l'Objectif en dépense de fonctionnement abaissé à 1,7 % dans l'exposé général des motifs. Cette sous-exécution reflète les efforts de maî- trise des dépenses de fonctionnement réalisées

par les collectivités territoriales, lesquels compensent partiellement l'accélération des dépenses d'investissement sous l'effet du cycle électoral communal et de la montée en charge de la Société du Grand Paris (SGP, au sein des APUL).

Concernant les administrations de sécurité sociale (ASSO), les dépenses placées dans le champ de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) progresseraient de 2,1 %. Toutefois, il est à noter que le rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2017 affiche une évolution de 2,2 %. Les deux évolutions sont cohérentes : la différence tient uniquement à une légère révision à la baisse des dépenses en 2016 qui ne remet pas en cause le niveau de l'Ondam voté pour 2017 (190,7 Md€). Dans son dernier avis n° 2017-2 daté du 31 mai 2017, le comité d'alerte sur l'évolution des dépenses d'assurance maladie a estimé que l'Ondam voté en loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 devrait pouvoir être respecté.

Trajectoire des recettes publiques en 2017

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

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

- Les cotisations sociales et les prélèvements sociaux représentent environ la moitié des prélèvements obligatoires. Ils sont principalement assis sur la masse salariale, dont la prévision de croissance s'établit désormais à 3,3 % sur le champ des branches marchandes non-agricoles. Les prélèvements sociaux sont également portés par la croissance des revenus de placement (+4,7 %) en lien notamment avec le dynamisme des plus-values immobilières.
- La prévision de recettes de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) repose sur une prévision de croissance spontanée de l'assiette de 3,5 %, prévision relativement conservatrice au vu des remontées comptables qui font état d'une augmentation de +5 % en glissement annuel à fin juillet.

- La prévision d'impôt sur les sociétés (IS) présente une évolution spontanée dynamique, avec un bénéfice fiscal en forte progression observée sur les données de solde recouvré en mai (+6 ½ % en 2016). Toutefois, l'IS serait en repli par rapport à son niveau de 2016, en raison notamment de la montée en charge du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), qui arrive en effet à sa première année de restitution de créances non imputées (créances de 2013 pour un montant de l'ordre de 3 Md€).
- La prévision d'impôt sur le revenu (IR) repose sur l'analyse des premières émissions de rôles de l'impôt. Sa progression spontanée dynamique est portée par les traitements et salaires (+1,7 % en 2016) et les pensions de retraites (+1,9 % en 2016). Par ailleurs, la faiblesse de l'inflation en 2016 se traduit par une quasi-stabilité des limites des tranches du barème, ce qui majore l'effet de la progressivité de l'impôt.
- La prévision de recouvrements de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) est en recul en dépit de l'accélération de la valeur ajoutée des sociétés non financières (+2,7 % en 2017) qui constitue son sous-jacent macroéconomique. En effet, l'application de nouveaux taux effectifs d'imposition pour les entreprises membres d'un groupe fiscalement intégré, suite à la décision du Conseil constitutionnel du 19 mai 2017, se traduit concrètement par de moindres versements d'acompte de l'ordre de 0,3 Md€ en 2017.
- Les prévisions d'impôts directs locaux pour 2017 se fondent principalement sur les remontées – encore partielles – concernant l'évolution des bases et des taux de fiscalité votés.
- La prévision de droits de mutation à titre onéreux (DMTO) est en ligne avec les remontées comptables très dynamiques enregistrées à l'été, et avec les signaux actuels du marché de l'immobilier, les transactions ayant dépassé en mai leur plus haut niveau historique et les prix étant orientés à la hausse sans interruption depuis le 3^e trimestre 2016.

Perspective et stratégie pluriannuelle

Le Gouvernement souhaite le retour à l'équilibre des comptes publics. L'objectif de moyen terme (OMT) poursuivi est un solde structurel de -0,4 % du PIB potentiel, comme défini dans le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018-2022 et conformément aux dispositions introduites à la suite du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG). Le projet de loi de programmation des finances publiques 2018-2022 explicite la trajectoire pluriannuelle des soldes effectifs et structurels en vue de l'atteinte de l'OMT. Elle permet d'atteindre les quatre grands objectifs de finances publiques du Gouvernement : une baisse du déficit public de plus de 2 points de PIB, une baisse des dépenses publiques de plus de 3 points, une réduction des prélèvements obligatoires de 1 point de PIB et de la dette de 5 points. Cette trajectoire pluriannuelle des finances publiques permet enfin un retour à l'OMT en 2023.

La trajectoire pluriannuelle traduirait la volonté de réduire significativement le déficit public et le ratio de dette et de mettre un terme à la procédure pour déficit excessif ouverte en 2009 à l'encontre de la France. Après -3,4 % du PIB en 2016, le solde public s'établirait à -2,9 % de PIB en 2017 puis à -2,6 % en 2018. En 2019, malgré le surcoût temporaire de la bascule du CICE, le déficit nominal ne dépasserait pas les 3,0 %, ce qui assurerait que la correction du déficit excessif est bien durable. Le déficit se réduirait ensuite rapidement à partir de 2020 pour atteindre 0,2 % du PIB en 2022. La dette serait relativement stable jusqu'en 2019 avant de commencer à décroître rapidement à partir de 2020. Cette trajectoire permettra ainsi à la France de respecter la recommandation émise par le Conseil européen en mars 2015 de mettre fin à son déficit excessif en 2017 au plus tard.

L'effort de maîtrise des dépenses sera poursuivi sur toute la période de programmation, avec une croissance de la dépense publique en volume ramenée à 0,4 %⁵ par an en moyenne entre 2017 et 2022, contre 0,8 % en moyenne depuis la crise financière (entre 2010 et 2016), correspondant à un effort en dépense de 0,5 point de

PIB potentiel par an en moyenne sur la période. Le ratio de dépenses publiques (hors crédits d'impôt) diminuerait ainsi de plus de 3 points à horizon 2022, avec une première baisse de 0,7 point entre 2017 et 2018.

Les marges budgétaires ainsi dégagées permettraient, outre le redressement des comptes publics, de financer une baisse d'environ 1 point de PIB des prélèvements obligatoires entre 2017 et 2022, en faveur des ménages et des entreprises. Dès 2018, une modification profonde des prélèvements obligatoires sera engagée pour libérer les énergies, favoriser l'investissement productif et la croissance et améliorer le pouvoir d'achat. La suppression des cotisations maladie et chômage des salariés du secteur privé en échange d'une augmentation de 1,7 point de la cotisation sociale généralisée (CSG) permettra de redonner du pouvoir d'achat aux actifs et de favoriser le travail. La transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en allègement de charges pérenne pour les entreprises leur redonnera des marges de manœuvre pour investir et se développer, en améliorant la transparence du coût du travail. La prolongation de la trajectoire de baisse du taux de l'impôt sur les sociétés (IS) de 28 % à 25 % à horizon 2022 s'inscrit dans ce même esprit. Le Gouvernement entend stimuler l'investissement productif au détriment de la rente, par le remplacement de l'impôt de solidarité sur la fortune par un impôt sur la fortune immobilière et la mise en place d'un prélèvement forfaitaire unique de 30 % sur les revenus du capital. Le taux de prélèvements obligatoires passerait ainsi de 44,7 % en 2017 à 43,6 % en 2022.

L'ajustement structurel qui en résulterait serait de 0,1 point de PIB en 2018. L'effort structurel sur la dépense publique, de +0,4 point de PIB, permet de mettre en œuvre dès 2018 la baisse de la fiscalité qui libérera les initiatives et stimulera l'investissement, dont l'économie française bénéficiera progressivement, tout en garantissant l'ajustement structurel de +0,1 point de PIB. **L'ajustement structurel sera ensuite plus élevé, de 0,35 point en moyenne sur 2019-**

(5) Dépense hors crédits d'impôt.

2022, le taux de prélèvements obligatoires diminuant dans une ampleur moindre qu'en 2018.

L'amélioration du solde nominal résulterait aussi en partie de l'amélioration de la conjoncture. La croissance effective serait en effet supérieure à la croissance potentielle, ce qui permettrait de résorber l'écart de production, négatif depuis 2012. Par conséquent, le solde conjoncturel s'améliorerait de 0,9 % point de PIB entre 2018 et 2022 pour s'établir à 0,6 % PIB.

Conformément à la doctrine contenue dans le projet de loi de programmation des finances publiques, le surcoût temporaire de la bascule du CICE et du Crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) ainsi que le coût des contentieux fiscaux sont classés en mesures exceptionnelles et temporaires. Ces mesures affecteraient le solde nominal de 1 point de PIB en

2019 et puis de 0,1 point en 2020 et 2021 avant de s'estomper en 2022.

En conséquence de ces effets structurels et conjoncturels, le solde nominal serait de -3,0 % du PIB en 2019, après -2,6 % en 2018, et atteindrait -0,2 % en 2022. La poursuite des efforts de réduction du déficit, associée à un rythme de croissance de l'activité plus porteur, permettrait de réduire le ratio de dette d'environ 5 points à horizon 2022. Le ratio d'endettement ne commencerait cependant à décroître qu'à partir de 2020 en raison notamment du surcoût temporaire de la transformation du CICE en baisse de cotisations en 2019. Le ratio de dette atteindrait 96,1 % du PIB fin 2020 (après 97,1 % en 2019), puis 91,4 % PIB en 2022.

Tableau 5. Trajectoire pluriannuelle de finances publiques

En points de PIB sauf mention contraire	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Solde public	-3,4	-2,9	-2,6	-3,0	-1,5	-0,9	-0,2
<i>dont État</i>	-3,3	-3,2	-3,2				
<i>dont ODAC</i>	-0,1	-0,1	0,0				
<i>dont APUL</i>	0,1	0,1	0,1				
<i>dont ASSO</i>	-0,1	0,2	0,5				
Solde conjoncturel	-0,8	-0,6	-0,4	-0,1	0,1	0,3	0,6
Mesures ponctuelles et temporaires *	-0,1	-0,1	-0,1	-1,0	-0,1	-0,1	0,0
Solde structurel *	-2,5	-2,2	-2,1	-1,8	-1,6	-1,2	-0,8
Ajustement structurel	0,2	0,2	0,1	0,3	0,3	0,4	0,4
Dépense publique hors CI	55,0	54,6	53,9	53,3	52,5	51,8	50,9
Évolution en valeur (%)	1,2	1,8	1,5	1,7	1,8	2,0	1,9
Évolution en volume (%)	1,0	0,8	0,5	0,6	0,4	0,2	0,1
Prélèvements obligatoires, nets des CI	44,4	44,7	44,3	43,3	43,6	43,6	43,6
Dette publique	96,3	96,8	96,8	97,1	96,1	94,2	91,4
... hors soutien financier à la zone euro	93,4	93,9	94,0	94,4	93,4	91,6	88,9

* % du PIB potentiel

Scénario à législation et pratiques inchangées

Cette stratégie ambitieuse est à rapprocher de la trajectoire qu'emprunteraient nos finances publiques si la législation et les politiques n'étaient pas infléchies : dans une telle situation, le déficit public se résorberait beaucoup plus lentement et la dette ne baisserait pas sur l'ensemble du quinquennat (cf. tableau 6).

La trajectoire de solde public à législation et pratiques inchangées présentée ici est celle du projet de loi de programmation des finances publiques 2018-2022, conformément à la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques de 2012. La trajectoire « à politique inchangée » s'appuie sur les résultats obtenus ces dernières années en termes de maîtrise de la dépense publique, et prend pour hypothèse une croissance des dépenses égale à la moyenne sur les 10 dernières années de la croissance de la dépense publique en volume

hors crédits d'impôt (soit +1,3 % par an). En recettes, elle se place dans un cadre dans lequel aucune mesure nouvelle n'aurait été prise depuis le début de la nouvelle législature (été 2017). Dans un tel scénario, le déficit se résorberait lentement : en 2022, il serait toujours de 2,3 % de PIB contre 0,2 % dans la trajectoire pluriannuelle retenue. De ce fait, le ratio de dette publique sur PIB serait beaucoup plus dynamique : la dette culminerait à 98,2 % point de PIB en 2020, puis commencerait à refluer lentement pour atteindre 97,3 % de PIB en 2022. Sur le quinquennat, la dette serait donc en légère augmentation. À l'inverse, dans la trajectoire pluriannuelle retenue, la dette atteint 97,1 % de PIB en 2019 et décroît ensuite, pour s'établir à 91,4 % en 2022, environ 5 points en-dessous de son niveau fin 2017.

Tableau 6. Scénario à législation et pratiques inchangées

En % du PIB	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Solde public à législation et pratique inchangées	-3,2	-3,3	-3,0	-2,6	-2,6	-2,3
Dettes publiques à législation et pratique inchangées	97,1	97,8	98,1	98,2	98,0	97,3
Effet des mesures sur le déficit (en dépenses et recettes)	0,3	0,7	0,0	1,1	1,7	2,1
Solde public de la LPFP	-2,9	-2,6	-3,0	-1,5	-0,9	-0,2
Dettes publiques de la LPFP	96,8	96,8	97,1	96,1	94,2	91,4

Solde structurel et analyse de l'effort de redressement

Tableau 7. Décomposition du solde public 2016-2018

% du PIB potentiel sauf mention contraire	2016	2017	2018
Solde public *	-3,4	-2,9	-2,6
Solde conjoncturel *	-0,8	-0,6	-0,4
Mesures ponctuelles et temporaires	-0,1	-0,1	-0,1
Solde structurel	-2,5	-2,2	-2,1
Ajustement structurel	0,2	0,2	0,1
dont effort structurel	0,2	0,1	0,2
<i>dont mesures nouvelles en recettes (nettes des CI) et hors one-offs</i>	-0,1	-0,1	-0,3
<i>dont effort en dépense</i>	0,2	0,1	0,4
<i>dont clé en crédits d'impôt</i>	0,1	0,1	0,0
dont composante non discrétionnaire	0,1	0,1	-0,1
<i>dont recettes hors PO</i>	-0,1	-0,2	-0,1
<i>dont effet d'élasticités fiscales</i>	0,2	0,3	0,0

* en % du PIB nominal

a. Solde structurel

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

En 2017 et 2018, la croissance de l'activité serait de 1,7 % en volume, supérieure à son potentiel (1,25 %) tel que défini dans le projet de loi de programmation des finances publiques (PLPFP) 2018-2022, entraînant une réduction du solde conjoncturel de 0,2 point par an, de -0,8 % de PIB en 2016 à -0,6 % en 2017 puis -0,4 % en 2018. Cependant, la stratégie de redressement des finances publiques, qui ira au-delà de la réduction mécanique des déficits liée à la croissance, vise à redresser le solde structurel, qui passerait de -2,5 % du PIB potentiel en 2016 à -2,2 % en 2017 puis -2,1 % en 2018.

En 2017, le solde nominal s'améliorerait de 0,5 point de PIB, passant de -3,4 % à -2,9 %. Cette amélioration serait le reflet pour moitié d'un redressement du solde conjoncturel (0,2 point de PIB) et pour moitié de l'ajustement structurel (0,2 point). Les mesures ponctuelles et temporaires pèseraient autant sur le solde nominal en 2016 qu'en 2017 (-0,1 point), si bien que leur effet sur l'amélioration du solde serait nul.

En 2018, le solde nominal se redresserait de 0,4 point de PIB à l'arrondi, passant de -2,9 % à -2,6 %. Là encore, le redressement du solde conjoncturel contribuerait à hauteur de +0,2 point de PIB à cette amélioration. L'ajustement structurel serait toutefois plus faible (+0,1 point). L'effet des mesures ponctuelles et temporaires sur le solde public serait le même en 2018 qu'en 2017 (-0,1 point), si bien que leur effet sur le redressement du solde nominal serait de nouveau nul.

Compte tenu de la position de la France dans le cycle, cet ajustement structurel pour 2018 offrirait, comme proposé dans la recommandation adressée par le Conseil en juillet 2017, un équilibre entre soutien à la reprise et assainissement des finances publiques. Sa conformité avec les

règles budgétaires européennes fera l'objet d'une évaluation économique globale par la Commission européenne, notamment à l'aune des réformes structurelles mises en œuvre par la France.

Encadré 3. Les mesures ponctuelles et temporaires prises en compte dans l'évaluation du solde structurel

Dans le cadre du présent rapport, et en cohérence avec les principes retenus dans le projet de loi de programmation des finances publiques 2018-2022^a, les éléments exceptionnels et temporaires suivants sont exclus du solde structurel :

- **En recettes**, les pertes liées aux contentieux exceptionnels en prélèvements obligatoires dont la date d'enregistrement en comptabilité nationale est incertaine puisqu'elle dépend, le cas échéant, du calendrier des jugements définitifs^b. En 2017 et en 2018, il s'agit principalement des remboursements effectués au titre du contentieux lié aux OPCVM étrangers, du contentieux lié aux prélèvements sociaux français au regard du droit de l'Union européenne (De Ruyter), du contentieux sur les dividendes reçus de filiales européennes (Stéria), du contentieux relatif à la contribution de 3 % sur les dividendes et enfin du contentieux sur la CVAE.
- Les intérêts associés aux contentieux sont comptabilisés en éléments exceptionnels et temporaires **en dépense**.

Tableau 8. Mesures retenues comme exceptionnelles et temporaires

(effet sur le solde nominal, en Md€)	2016	2017	2018
Mesures en recettes (1)	-1,1	-1,7	-1,3
dont contentieux OPCVM	-0,6	-0,8	-0,8
dont contentieux De Ruyter	-0,2	-0,1	0,0
dont contentieux Stéria	-0,3	-0,5	0,0
dont contentieux 3 % dividendes	0,0	0,0	-0,3
dont contentieux CVAE	0,0	-0,3	-0,2
Mesures en dépense (2)	-1,0	-0,2	-0,2
dont intérêts des contentieux	-0,1	-0,2	-0,2
dont contrecoup du BR6	-0,9	0,0	0,0
Effet total sur le solde (1) + (2)	-2,1	-1,9	-1,5

Note de lecture : L'inscription d'un montant de -2,1 Md€ en mesures exceptionnelles et temporaires en 2016 signifie que le solde public aurait été de 2,1 Md€ en l'absence de mesures exceptionnelles et temporaires.

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

(a) Voir en particulier l'annexe 3 du rapport annexé au projet de loi de programmation des finances publiques 2018-2022, qui expose la doctrine employée en matière de classification des mesures ponctuelles et temporaires.

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

b. Analyse de l'effort de redressement

Le premier objectif visé par le Gouvernement est une sortie de la procédure pour déficit public excessif ouverte à l'encontre de la France depuis 2009, afin de restaurer la crédibilité de notre pays auprès de ses partenaires européens. Pour ce faire, le Gouvernement a pris des mesures fortes de maîtrise des dépenses publiques dès son arrivée, afin de respecter l'objectif de 3,0 % de déficit en 2017. Les mesures prévues par le PLF 2018 permettraient de poursuivre l'amélioration du solde public en 2018, ce qui rendrait possible une sortie de procédure en début d'année. Cette stratégie est d'autant plus ambitieuse qu'elle s'accompagnera en 2018 de mesures d'allègements de la pression fiscale qui pèse sur les ménages et les entreprises en 2018, afin de libérer l'initiative privée, redonner du pouvoir d'achat et stimuler l'investissement.

En 2017, l'ajustement structurel de 0,2 point de PIB potentiel serait le fruit de prélèvements obligatoires plus dynamiques que l'activité (élasticité de 1,3), expliquant un effet d'élasticité de 0,3 point de PIB. L'effort en dépenses contribuerait aussi à hauteur de 0,1 point à l'ajustement structurel. En effet, la dépense publique hors crédits d'impôt augmenterait de 1,8 % alors que la

croissance potentielle en valeur s'établirait à 2,0 %. Ces effets positifs seraient néanmoins en partie compensés par la faible dynamique des recettes hors prélèvements obligatoires par rapport au PIB potentiel, qui pèserait sur l'ajustement à hauteur de -0,2 point. Enfin, l'effet des mesures nouvelles et de la comptabilisation des crédits d'impôt serait globalement neutre sur l'ajustement.

En 2018, l'ajustement structurel de 0,1 point de PIB serait principalement porté par un important effort de maîtrise de la dépense publique, qui y contribuerait à hauteur de 0,4 point. En effet, la dépense publique hors crédits d'impôt en valeur progresserait de 1,5 % en 2018 alors que le PIB potentiel augmenterait de 2,4 % en valeur. Dans le même temps, la baisse des prélèvements obligatoires pour plus de 10 Md€ d'ici fin 2018, lorsque la baisse de cotisations salariales aura pris pleinement effet, pèserait sur l'ajustement structurel à hauteur de 0,3 point de PIB potentiel. Le tassement des recettes hors PO jouerait également de manière défavorable (contribution de -0,1 point à l'ajustement structurel), tandis que l'évolution spontanée des prélèvements obligatoires aurait une contribution neutre (élasticité unitaire).

Encadré 4. Mesures de redressement prises depuis le rapport d'audit de la Cour des comptes

L'audit de la Cour des comptes, rendu public en juin 2017, a mis en évidence un risque quant à l'atteinte des cibles de finances publiques du programme de stabilité et souligné un dérapage important de la dépense de l'État.

Afin de sécuriser le retour du déficit sous les 3 % de PIB en 2017, et ainsi respecter l'engagement pris au niveau européen de sortir de la procédure pour déficit excessif, le Gouvernement a engagé d'importantes mesures de régulation de la dépense de l'État et ce, sans mobiliser le levier fiscal. Celles-ci ont consisté, d'une part, en l'adoption de deux textes réglementaires en juillet dernier (un décret d'avance et un décret d'annulation) annulant 3,3 Md€ de crédits de paiement pour 2017, dont :

- 850 millions d'euros sur la mission « Défense » (programme « Équipement des forces ») ;
- 397 millions d'euros sur la mission « Écologie, développement et mobilité durables », principalement sur le programme « Infrastructures et services de transports » ;
- 331 millions d'euros sur la mission « Recherche et enseignement supérieur », notamment sur le programme « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables » ;
- 244 millions d'euros sur la mission « Sécurités », notamment sur les programmes « Gendarmerie nationale » et « Police nationale » ;
- 216 millions d'euros d'annulation sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». Cette annulation porte sur les crédits des dotations de soutien à l'investissement des collectivités locales en raison d'une prévision d'une sous-consommation de certains dispositifs, à savoir notamment la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL).

Ces annulations ont permis d'ouvrir en contrepartie de nouveaux crédits, à hauteur de 3 Md€, pour pallier les impasses de budgétisation mises en lumière par la Cour des comptes dans son audit. Ces ouvertures de crédits ont notamment concerné :

- l'abondement du Compte d'affectation spéciale (CAS) « Participations financières de l'État » en vue de la recapitalisation d'AREVA (1,485 Md€) ;
- le financement des opérations extérieures du ministère de la Défense (640 M€) ;
- le prolongement du plan de formation prioritaire décidé au cours de l'année 2017 (260 M€).

D'autre part, en complément des décrets de juillet, le Gouvernement a mis en œuvre de nouvelles mesures de modération de la dépense, représentant environ 1 Md€ d'économies. Celles-ci portent notamment sur le flux de contrats aidés, la sécurisation de l'exécution de la prime à l'embauche (environ 600 M€ sur le périmètre du ministère du Travail) et la baisse forfaitaire des APL de 5 € par mois à partir du 1^{er} octobre (100 M€ environ, une fois prise en compte la mesure de baisse du seuil de non versement de 15 € à 10 €).

Au total, ces mesures de redressement représentent un effort de réduction de la dépense de l'État de 4,2 Md€.

c. Stratégie de réduction de la dépense des administrations publiques

Les prévisions sous-jacentes aux projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2018 reposent sur une croissance de la dépense publique en valeur et hors crédits d'impôt de 1,8 % en 2017 puis de 1,5 % en 2018. Le ratio de dépense publique, hors crédits d'impôt, poursuivrait sa décrue à horizon 2018. Il passerait de 55,0 % du PIB en 2016 à 54,6 % en 2017 puis 53,9 % en 2018.

En 2017, la dépense croîtrait de 1,8 % en valeur et hors crédit d'impôts. Cette croissance proviendrait essentiellement de l'importante augmentation des crédits des ministères, de mesures de revalorisation de la masse salariale et de la reprise de l'investissement des administrations publiques locales en lien avec le cycle électoral.

Afin de garantir le respect des objectifs européens et dans le prolongement de l'audit sur les finances publiques, le Gouvernement a mis en œuvre en juillet 2017 un ensemble de mesures d'économies portant sur l'ensemble des ministères. Elles se sont traduites par deux décrets d'avance et d'annulation, permettant de réaliser des économies à hauteur de 3,3 Md€. Par ailleurs des mesures complémentaires prises à hauteur de 1 Md€, portant notamment sur les contrats aidés ainsi que sur les aides personnelles au logement, permettront d'atteindre un quantum de mesures de redressement de 4,2 Md€ (cf. encadré Principales mesures prises par le Gouvernement). Le pilotage de fin de gestion permettra comme chaque année le traitement des aléas.

Sur le champ des administrations de sécurité sociale, la progression des dépenses sous Ondam serait conforme à l'objectif de 2,1 % en 2017, malgré les revalorisations tarifaires prévues dans la nouvelle convention médicale et l'impact des mesures touchant la rémunération des personnels hospitaliers (application du protocole « PPCR », hausse du point d'indice de la fonction publique). Sur le reste de la sphère sociale, les dépenses de pensions seraient peu dynamiques, du fait d'un nombre d'entrées en pensions plus faible qu'en moyenne cette année-là : cet effet

temporaire tient au décalage de l'âge légal de départ en retraite jouant plus particulièrement sur la génération de 1952.

S'agissant des administrations publiques locales, la dépense accélérerait en 2017 (+1,8 % après -0,8 % en 2016) en conséquence de la reprise de l'investissement local observée classiquement à ce stade du cycle électoral communal et de l'accélération des dépenses de fonctionnement (+1,5 % en 2017 après +0,1 % en 2016), sous l'effet de la revalorisation du point d'indice des fonctionnaires et la réforme « parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR). Les dépenses de prestations augmenteraient de 4 %, en raison de la montée en charge de la loi vieillissement. La dépense des collectivités locales progresserait de 1,7 %, soit à un rythme inférieur à l'Objectif d'évolution de la dépense local (ODEDEL, fixé à 2,0 % en LFI 2017).

En 2018, la dépense publique hors crédits d'impôt ralentirait, à +1,5 % en valeur. Ce ralentissement serait essentiellement le fait des administrations publiques locales et des administrations publiques centrales. Les administrations de sécurité sociale, en revanche, contribueraient au dynamisme de la dépense, notamment sous le coup d'une accélération des prestations vieillesse, sous l'effet du regain d'inflation en 2017.

Sur le champ de l'État, la hausse des crédits du budget général, bien que très inférieure à celle de 2017, s'explique notamment par la volonté du Gouvernement d'améliorer la qualité de la budgétisation. Les postes de dépenses dont la sous-budgétisation a été critiquée par la Cour des comptes dans son audit tels que l'hébergement d'urgence ou l'allocation pour adultes handicapés ont été augmentés à la hauteur des prévisions d'exécution attendues pour 2018. Parallèlement à cet effort, plutôt qu'une réduction homogène et indifférenciée des plafonds de crédits des ministères, l'État entend réaliser des économies structurelles, en mettant en particulier en œuvre une réforme globale sur la politique du logement, avec notamment une réforme des aides personnalisées au logement en lien avec la baisse des prix qui est un objectif de la stratégie logement. De même, une diminution des contrats aidés,

peu efficaces pour retrouver durablement un emploi, permettra de retrouver des marges de manœuvre pour financer des dépenses prioritaires et notamment la Défense.

La dépense locale devrait ralentir en 2018, à 1,2 %, sous l'effet du Pacte financier des collectivités locales avec l'État. Les dépenses de fonctionnement ralentiraient en raison de la mise en œuvre du Pacte et d'une évolution plus modérée de la masse salariale. Par ailleurs, les dépenses d'investissement continueraient d'accélérer, conformément au cycle électoral communal.

Sur le champ des administrations de sécurité sociale, les dépenses de l'Ondam progresseraient de 2,3 % en 2018. Ce taux d'évolution est légèrement supérieur à celui de 2017, mais il intègre la montée en charge de la convention médicale et les effets calendaires (nombre de jours ouvrés supérieur à celui de 2017) qui auront un impact haussier en 2018. Dans ce contexte, même si l'Ondam est légèrement plus haut qu'en 2017,

l'effort d'économies nécessaire pour l'atteindre l'objectif sera plus important qu'en 2017. Sur le reste de la sphère sociale, l'accélération des dépenses de prestations (+2,6 % en 2018 après +1,9 %), serait à relier à la prise en charge de l'allocation de solidarité spécifique, auparavant à la charge du Fonds de solidarité (*cf.* encadré Partition de la dépense publique), ainsi qu'à l'accélération des dépenses de pensions. Ces dernières seraient portées par la nette hausse de leur revalorisation en 2018 liée à la remontée attendue de l'inflation en 2017 et par le retour à la normale du nombre de départs à la retraite après le creux de 2017. Elles seraient toutefois modérées par le décalage de leur revalorisation d'octobre 2018 à janvier 2019. Enfin les dépenses d'assurance chômage devraient baisser, sous l'effet de l'amélioration attendue sur le marché de l'emploi et des premiers effets de la convention Unédic de 2017.

Tableau 9. Dépense publique hors crédits d'impôt

%	2016	2017	2018
Croissance de la dépense publique en volume	1,0	0,8	0,5
Croissance de la dépense publique en valeur	1,2	1,8	1,5
Ratio de dépense (en points de PIB)	55,0	54,6	53,9

Encadré 5. Partition de la dépense publique

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

- *Les flux financiers entre sous-secteurs afin d'éviter les doubles comptes : à titre d'exemple, la compensation de l'État aux collectivités locales au titre de la TVA acquittée sur leurs investissements est une dépense de l'État en comptabilité nationale mais ne contribue pas à la dépense publique finale des administrations publiques puisqu'elle constitue une recette des collectivités locales ;*
- *Les crédits d'impôt, comptabilisés en SEC 2010 en dépense pour le montant de la créance acquise et non pour le montant imputé ou restitué sur le montant d'impôt dû ;*
- *Les transferts de compétences d'un secteur vers un autre, ce qui permet de raisonner à champ constant d'une année sur l'autre. Par exemple, en 2017, les principales mesures de périmètre concernent le transfert du financement des Établissements et services d'aide par le travail (ESAT) de l'Agence de services et de paiement (ASP), qui appartient au champ des organismes divers d'administration centrale (ODAC), aux ASSO, pour un montant de 1,5 Md€ de dépenses publiques. En 2018, la suppression du Fonds de solidarité, dont les dépenses sont désormais assurées par Pôle emploi, signifie qu'une*

dépense de près de 2,5 Md€ passe du champ des ODAC au champ des ASSO. Ces effets sont corrigés dans la partition, qui s'entend « à champ constant » ;

- De même, les résultats présentés sont corrigés des effets des mesures de périmètre non pas d'un secteur à un autre mais des recettes vers les dépenses ;

En 2017 et 2018, la contribution des sous-secteurs à la croissance de la dépense des administrations publiques hors crédits d'impôt s'explique par la décomposition suivante.

Contribution de l'État

En 2017, l'État contribuerait à hauteur de 0,5 point à la croissance de la dépense publique hors crédits d'impôt, à périmètre constant. Cette contribution serait essentiellement le reflet des dépenses hors transferts placées sous norme en valeur, ainsi que des dépenses exceptionnelles. En particulier la comptabilisation de la recapitalisation d'AREVA contribuerait pour 0,2 point.

En 2018, l'État contribuerait à hauteur de 0,5 point à la croissance de la dépense publique, à périmètre constant. Cette progression s'expliquerait par la contribution des dépenses placées dans le champ de la norme en valeur (0,7 point).

Contribution des ODAC

En 2017, la contribution des ODAC, de 0,2 point, serait portée principalement par la progression de la dépense d'opérateurs comme l'Agence de services et de paiement (en raison notamment du financement des contrats aidés).

En 2018, les ODAC contribueraient négativement à la dépense publique (de l'ordre de -0,1 point) essentiellement du fait de la réduction des contrats aidés.

Contribution des administrations publiques locales

En 2017, la contribution des administrations publiques locales à la croissance de la dépense publique serait de 0,3 point (contre -0,2 point en 2016). Cette accélération de la dépense locale s'explique par la reprise de l'investissement local, par les mesures de revalorisation de la masse salariale locale et par les dépenses de prestations liées à la montée en charge de la loi vieillissement.

En 2018, la contribution de la dépense locale à la dépense totale serait stable à 0,3 point ; la modération liée au contrecoup des mesures de revalorisation de la masse salariale et de la loi vieillissement serait en effet compensée par la reprise de l'investissement local, conformément au cycle électoral communal.

Contribution des administrations de sécurité sociale

En 2017, les administrations de sécurité sociale contribueraient à hauteur de 0,7 point à la croissance de la dépense publique, à périmètre constant (hors prise en charge du financement des ESAT). Cette progression serait en particulier limitée par une croissance des dépenses sous Ondam de 2,1 %.

En 2018, la contribution des dépenses sociales à la dépense publique serait de 0,9 point, à champ constant (hors prise en charge des dépenses du Fonds de solidarité). L'accélération des dépenses d'assurance maladie reflèterait à la fois la progression de l'Ondam rehaussée à 2,3 % et la hausse des dépenses de pensions, liée au retour à la tendance normale du nombre de départs à la retraite après le creux de 2017.

Tableau 10. Contribution des sous-secteurs à la croissance en valeur de la dépense publique hors crédits d'impôt

(Points de contribution)	2017	2018
APU à champ courant	1,8	1,5
APU à champ constant	1,8	1,5
État	0,5	0,5*
ODAC	0,2	-0,1*
APUL	0,3	0,3
ASSO	0,7	0,9*

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

Encadré 6. Action publique 2022

Lancé dès 2017, le processus « Action publique 2022 » permettra de dégager des économies structurelles à moyen terme. La trajectoire de finances publiques fixée par le projet de loi de programmation des finances publiques 2018-2022 prévoit une baisse de plus de trois points de PIB de la dépense publique. Le Gouvernement entend atteindre cet objectif en examinant d'un point de vue stratégique le périmètre de l'action publique, en impliquant usagers et agents et en améliorant l'efficacité des politiques publiques : une meilleure qualité de service pour les usagers, un meilleur environnement de travail pour les agents et une meilleure utilisation des impôts des contribuables. Cela suppose de mettre en œuvre un processus ambitieux de réforme de l'action publique. S'appuyant sur une démarche de revue des missions et de la dépense publique par grandes politiques publiques, « Action publique 2022 » se concentrera sur la définition et la mise en œuvre de réformes structurelles qui se déploieront au cours du quinquennat.

Constatant que les exercices de réforme de l'État et des administrations publiques qui se succèdent depuis dix ans (« Révision générale des politiques publiques » (RGPP), de 2007 à 2012 et « Modernisation de l'action publique » (MAP), de 2012 à 2017), n'ont pas été à la hauteur des enjeux de redressement des finances publiques et de modernisation de l'action publique, le Gouvernement souhaite lancer un processus de réforme d'un type nouveau, placé sous l'autorité du Premier ministre, avec l'appui du ministre de l'action et des comptes publics.

Ce processus couvre l'ensemble des administrations publiques (centrales, locales et de sécurité sociale) et de la dépense publique, car le champ de l'État ne représente qu'une part minoritaire de la dépense publique et les usagers du service public portent une appréciation sur sa qualité sans distinguer la collectivité qui les porte. Toutefois, afin de garantir une responsabilisation accrue, chaque ministère sera chef de file des politiques publiques qui le concernent.

Un Comité Action Publique 2022 (CAP22), composé d'économistes, de personnalités qualifiées françaises ou étrangères issues de la société civile, de hauts fonctionnaires et d'élus locaux, sera chargé d'identifier des réformes structurelles et des économies significatives et durables, sur l'ensemble du champ des administrations publiques, en faisant émerger des idées et des méthodes nouvelles. Pour ce faire, plusieurs chantiers viendront alimenter les travaux du comité. D'une part, des propositions des ministères seront examinées dans le cadre de travaux itératifs. D'autre part, cinq chantiers transversaux seront conduits en parallèle sur les thématiques suivantes : la simplification administrative, la transformation numérique, la rénovation du cadre des ressources humaines, l'organisation territoriale des services publics et la modernisation de la gestion budgétaire et comptable. En parallèle du Comité, un grand forum de l'action publique permettra d'associer les usagers et les agents du service public à la rénovation de l'action publique.

Les conclusions du Comité Action Publique 2022, dévoilées avant la fin du 1^{er} trimestre 2018, feront l'objet d'arbitrages sur la base desquels des plans de transformation ministériels seront élaborés et mis en place.

a) Recettes des administrations publiques

Après une stabilisation à 44,4 % en 2016, le taux de prélèvements obligatoires augmenterait à 44,7 % en 2017, en raison d'un environnement macroéconomique favorable.

La dynamique spontanée, des prélèvements obligatoires serait plus élevée (+3,2 %) que celle de l'activité (+2,5 %). La composition de la demande en phase de reprise de l'activité serait notamment favorable aux recettes de TVA, tandis que

les bonnes performances des entreprises françaises en 2016 se traduiraient par un net rebond de leur bénéfice fiscal, qui constitue l'assiette imposable de l'impôt sur les sociétés. De plus, la masse salariale croîtrait à un rythme plus rapide que l'activité, soutenant les recettes sociales – cotisations et prélèvements. Enfin, les recettes de droits de mutation à titre onéreux (DMTO) seraient à nouveau en forte croissance pour la troisième année consécutive.

Les mesures nouvelles, d'un montant de -2,7 Md€, ralentiraient la progression du taux de prélèvements obligatoires de -0,1 point. Elles sont principalement le fait de la montée en charge du CICE (avec la restitution pour la première année des créances de CICE 2013 non consommées) et des dernières baisses de fiscalité en faveur des ménages et des entreprises au titre du Pacte de responsabilité et de solidarité. La hausse de la fiscalité écologique et les modifications du calendrier de perception de certains impôts (prélèvement forfaitaire obligatoire et 5^e acompte d'impôt sur les sociétés) compenseraient partiellement ces baisses.

En 2018, la dynamique spontanée des prélèvements obligatoires (+2,8 %) serait comparable au rythme de croissance de l'activité (+2,9 %).

Le taux de prélèvements obligatoires reculerait sous l'effet des mesures nouvelles. La baisse des prélèvements obligatoires atteindrait environ 10 Md€ à la fin de l'année, essentiellement portées par l'État qui en assume le coût. Elle résulte principalement des mesures de baisses d'impôts décidées par le Gouvernement (prélèvement forfaitaire unique, impôt sur la fortune immobilière, baisse du taux d'impôt sur les sociétés et de la taxe d'habitation) et des « coups partis » (poursuite de la montée en charge du CICE avec la restitution des créances 2014 et la hausse de taux de 6 à 7 %, instauration d'un crédit d'impôt sur la taxe sur les salaires et élargissement du crédit d'impôt en faveur de l'emploi de personnes à domicile). Ces diminutions sont en partie compensées par des hausses de fiscalité indirecte, visant à renforcer la fiscalité environnementale (montée en charge de la composante carbone, alignement de la fiscalité du gazole sur celle de l'essence) et à réduire la consommation de tabac.

En 2018, le taux de prélèvements obligatoires reculerait à 44,3 % sous l'effet des baisses d'impôt.

Tableau 11. Principales mesures en prélèvements obligatoires en 2018 (en Md€)

Dégrèvement de la taxe d'habitation pour 80 % des ménages	-3,0
Création de l'Impôt sur la Fortune Immobilière (IFI)	-3,2
Mise en place d'un prélèvement forfaitaire unique	-1,3
Première étape de la baisse du taux d'IS de 33 % à 25 %	-1,2
Suppression de la 4 ^e tranche de la taxe sur les salaires	-0,1
Hausse de la fiscalité énergétique	3,7
Fiscalité du tabac	0,5
CICE - Montée en charge et hausse de taux de 6 à 7 % en 2017	-4,0
Crédit d'impôt sur la taxe sur les salaires	-0,6
Élargissement du crédit d'impôt pour l'emploi de personnes à domicile	-1,0
Total	-10,3

NB : Ce tableau n'intègre pas la mesure nouvelle de gain de pouvoir d'achat pour les actifs liée à la baisse des charges en basculement de la CSG dont la première étape aura lieu le 1^{er} janvier et dont l'effet plein interviendra à compter d'octobre 2018. Cette mesure, neutre à terme, dégage en 2018 un excédent de +3 ½ Md€.

Tableau 12. Évolution des prélèvements obligatoires par sous-secteurs

En % du PIB	2016	2017	2018
État	13,7	13,7	13,3
Organismes divers d'administration centrale	0,5	0,5	0,4
Administrations publiques locales	6,2	6,2	6,4
Administrations de sécurité sociale	24,0	24,1	24,2
Union européenne	0,1	0,1	0,1
Taux de prélèvements obligatoires	44,4	44,7	44,3

Tableau 13. Évolution des prélèvements obligatoires

	2016	2017	2018
Croissance du PIB en valeur (1)	1,6 %	2,5 %	2,9 %
Évolution effective des prélèvements obligatoires (PO)	1,6 %	2,9 %	2,2 %
Évolution spontanée des PO (2)	1,9 %	3,2 %	2,8 %
Élasticité des PO au PIB (2)/(1)	1,2	1,3	1,0

Tableau 14. Évolution du taux de prélèvements obligatoires en 2017

	État	ODAC	ASSO	APUL	UE	APU*
Montants en Md€	313,7	10,7	550,5	142,4	2,2	1019,6
Taux de PO (en points de PIB)	13,7 %	0,5 %	24,1 %	6,2 %	0,1 %	44,7 %
Évolution du taux de PO	0,0 %	0,0 %	0,1 %	0,1 %	0,0 %	0,2 %
<i>Contributions à l'évolution du taux de PO</i>						
...évolution spontanée	0,2 %	0,0 %	0,1 %	0,0 %	0,0 %	0,3 %
...mesures nouvelles	-0,1 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	-0,1 %
...changements de périmètre**	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %

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

**Réaffectation de recettes entre sous-secteurs.

Tableau 15. Évolution du taux de prélèvements obligatoires en 2018

<i>En points de PIB (sauf mention contraire)</i>	État	ODAC	ASSO	APUL	UE	APU*
Montants (en Md€)	311,4	9,1	569,0	149,8	2,3	1041,6
Taux de PO	13,3 %	0,4 %	24,2 %	6,4 %	0,1 %	44,3 %
Évolution du taux de PO	-0,5 %	-0,1 %	0,1 %	0,1 %	0,0 %	-0,3 %
<i>Contributions à l'évolution du taux de PO</i>						
...évolution spontanée	0,1 %	0,0 %	0,0 %	-0,1 %	0,0 %	0,0 %
...mesures nouvelles	-0,4 %	0,0 %	0,3 %	-0,1 %	0,0 %	-0,3 %
...changements de périmètre**	-0,1 %	-0,1 %	-0,1 %	0,3 %	0,0 %	0,0 %

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

**Réaffectation de recettes entre sous-secteurs.

Analyse par sous-secteurs

État

Tableau 16. Solde budgétaire

En Md€	Exécution.	LFI 2017	PLF 2018	
	2016	2017	2017	2018
Dépenses BG + PSR	376,2	381,6	384,8	386,3
Dépenses du budget général	310,7	318,5	322,4	325,8
Prélèvements sur recettes	65,5	63,1	62,4	60,5
<i>dont prélèvement au profit des collectivités territoriales</i>	<i>46,5</i>	<i>44,4</i>	<i>44,5</i>	<i>40,3</i>
<i>dont prélèvements au profit de l'Union européenne</i>	<i>19,0</i>	<i>18,7</i>	<i>17,9</i>	<i>20,2</i>
Recettes fiscales nettes	284,1	292,3	290,1	288,8
Recettes non fiscales	16,2	14,5	13,0	13,2
Solde comptes spéciaux	6,8	5,4	5,2	1,4
Solde budgétaire État	-69,1	-69,3	-76,5	-82,9

a. Le solde de l'État

En 2017, le solde budgétaire révisé s'établit à -76,5 Md€, soit une dégradation de 7,2 Md€ par rapport à la prévision de la LFI (-69,3 Md€) sous l'effet des évolutions suivantes :

- la Cour des comptes avait estimé que les risques sur les dépenses pourraient excéder jusqu'à 6,6 Md€ la budgétisation initiale ; grâce au plan de redressement mis en œuvre en juillet dernier pour 4,2 Md€, dont 3,3 par annulation de crédits, ces dépassements devraient être ramenés à 2,4 Md€ au-dessus de la LFI 2017 (hors part de la recapitalisation du secteur énergétique financée par crédits du budget général) ;
- les prévisions de recettes sont revues à la baisse d'environ 2,8 Md€ (y compris excédents de recettes prévus sur le compte d'affectation spéciale « Transition énergétique » et sur le compte d'avance aux collectivités territoriales), afin de tenir compte de la réalité des encaissements ;
- les recapitalisations des entreprises du secteur de l'énergie conduisent à dégrader le déficit budgétaire de 2,1 Md€ supplémentaires.

En 2018, le solde budgétaire s'établirait à -82,9 Md€, en dégradation de 6,4 Md€ par rapport à la prévision révisée pour 2017, sous l'effet des évolutions suivantes :

- les principales mesures nouvelles en recettes seraient financées par l'État, pour un coût global d'environ 10 Md€ à la fin 2018 ;
- l'évolution spontanée des recettes fiscales (10,2 Md€) ;
- la rebudgétisation de la contribution exceptionnelle de solidarité (coût de 1,5 Md€ supporté par le budget de l'État) ;
- la dynamique du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne (en hausse de 2,3 Md€) ;
- les premiers décaissements au titre du troisième volet du programme d'investissement d'avenir (coût de 1,1 Md€ en 2018) ;
- la progression des dépenses pilotables serait limitée à seulement 1,7 Md€ par rapport à l'exécution prévisible en 2017.

Encadré 7. Une norme de l'État renouvelée

Le PLPFP présentée en même temps que le présent projet de loi de finances définit un système renouvelé de norme à deux niveaux : une norme sur les dépenses pilotables de l'État et un objectif de dépenses totales de l'État (ODETE).

Les normes de dépenses fixées sur les périmètres hors dette et pensions et « zéro volume » ont été globalement utiles pour maîtriser la dépense de l'État. Ces instruments sont cependant d'autant plus efficaces qu'ils portent sur des dépenses sur lesquelles il est possible d'agir. Plusieurs ajustements sont donc apparus souhaitables pour renforcer l'effectivité du pilotage de la dépense :

- Le prélèvement sur recettes (PSR) à destination de l'Union européenne (UE), qui était inclus dans la norme hors dette et pensions, est une dépense contrainte i) en pluriannuel, par les cadres financiers pluriannuels européens négociés tous les six ans ; et ii) annuellement, par la budgétisation initiale de l'UE et le taux d'exécution effectif du budget de l'UE qui connaît de fortes variations à la fois d'année en année (rattrapage par exemple de la sous-exécution des plafonds du cadre financier pluriannuel) et au cours de l'année (à la suite de l'adoption de budgets rectificatifs par exemple). Selon les années, les variations du PSR UE ont pu constituer des effets d'aubaine pour les autres dépenses ou au contraire des contraintes insurmontables. En raison de ces aléas et de son caractère non pilotable, ce prélèvement n'est donc pas intégré à la nouvelle norme de dépenses pilotables de l'État ;
- S'agissant du prélèvement sur recettes à destination des collectivités locales, son inclusion dans la norme « hors dette et pensions » a pesé dans les choix de limitation des concours à l'inflation, puis à la stabilisation en valeur, enfin à une baisse dans le cadre du plan d'économies adopté en 2014. Le Gouvernement a fait le choix d'un nouveau mode de relation avec les collectivités locales, fondé sur une approche contractuelle. Il est ainsi assumé de demander un effort aux collectivités locales en contrepartie de la stabilité de leurs dotations, indépendamment des choix faits sur les autres dépenses de l'État ;
- En crédits, n'étaient à ce stade pris en compte que les crédits ouverts sur le budget général. L'analyse fine des comptes spéciaux amène à considérer que certains portent des dépenses assimilables à de la dépense budgétaire (à l'exception des comptes d'opérations financières et des comptes prévus par la LOLF pour les opérations patrimoniales et les dépenses de pensions). Il en va de même pour les budgets annexes. Afin d'en renforcer la maîtrise, il est proposé de les intégrer dans le périmètre de la norme de dépenses pilotables de l'État ;
- Les prélèvements sur fonds de roulement ne se traduisent par ailleurs pas par une baisse automatique de la dépense finale des opérateurs. Le principe d'une limitation des réserves de certains établissements demeure un objectif pertinent de maîtrise des finances publiques. Toutefois, compte tenu de la complexité induite par le décompte des prélèvements sur fonds de roulement, par définition ponctuels, au sein de la norme de dépense, il est proposé de ne plus les retraiter des plafonds de taxes affectées au sens de l'article 46 de la LFI 2012.

a) Périmètre de la norme de dépenses pilotables de l'État

La norme de dépenses pilotables de l'État comprend les dépenses du budget général, des budgets annexes hors mission « Remboursements et dégrèvements » et « Investissements d'avenir », hors charge de la dette et hors contributions « Pensions », les plafonds de taxes affectées à des tiers autres que les collectivités locales et la sécurité sociale, les dépenses des comptes d'affectation spéciale (hors comptes d'affectation spéciale « Pensions », « Participations financières de l'État », et hors programmes de désendettement, ou portant à titre principal sur des contributions aux collectivités territoriales ou des enga-

gements financiers) et le compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public ». Ces modifications mettent en œuvre certaines des recommandations de la Cour des comptes dans son rapport sur le budget de l'État 2015 et représentent sur la base du projet de loi de finances pour 2018, 256,9 Md€.

b) Périmètre de l'objectif de dépenses totales de l'État (ODETE)

L'objectif de dépenses totales de l'État ajoute au périmètre de la norme de dépenses pilotables la charge de la dette, les pensions et les prélèvements sur recettes et autres concours financiers en faveur des collectivités locales ainsi que les dépenses d'investissement d'avenir et les dépenses de certains comptes d'affectation spéciale. Il comprend ainsi les dépenses du budget général et budgets annexes hors mission « Remboursements et dégrèvements » et hors contributions « Pensions », les plafonds de taxes affectées à des tiers autres que les collectivités locales et la sécurité sociale, les prélèvements sur recettes à destination de l'Union européenne et des collectivités territoriales, ainsi que la fraction de taxe sur la valeur ajoutée affectée aux régions, au Département de Mayotte et aux collectivités territoriales de Corse, de Martinique et de Guyane telle que définie à l'article 149 de la LFI pour 2017, les dépenses des comptes d'affectation spéciale (hors compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » et programmes de désendettement) et le compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public ». Les éventuels flux financiers entre ces différents agrégats sont retraités.

b. Évolution des dépenses de l'État

L'agrégat appelé norme de dépenses pilotables de l'État tel que défini à l'article 8 de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 et dans la charte de budgétisation du rapport qui lui est annexé (*cf.* encadré « Une norme de l'État renouvelée ») ne peut dépasser, en euros courants, 256,9 Md€ en 2018.

Les dépenses augmenteront donc de 4,1 Md€ en 2018 sur ce champ par rapport à la LFI 2017, soit une décélération très nette de la dépense sous norme pilotable. Cette hausse est en effet à comparer à la hausse de 10,4 Md€ des crédits inscrits en LFI pour 2017 sur ce périmètre par rapport à la LFI pour 2016. En outre, la hausse des crédits

en 2018 s'explique en grande partie par le basage des impasses de budgétisation contenues dans la LFI pour 2017 et mises en lumière par l'audit de la Cour des comptes de juin 2017.

Sur le champ de l'objectif de dépenses totales de l'État (ODETE) tel que défini à l'article 8 de la LPFP 2018-2022 et dans la charte de budgétisation du rapport qui lui est annexé (*cf.* encadré « Une norme de l'État renouvelée »), l'évolution de la dépense serait de 7,3 Md€ entre 2017 et 2018. Cette dynamique s'explique principalement par la croissance de 1,5 Md€ du prélèvement sur recettes à destination de l'Union européenne (PSR UE). La dépense du CAS Pensions contribuerait aussi à hauteur de 0,8 Md€ à l'accroissement de l'ODETE.

Tableau 17. Évolution des dépenses des dépenses sous norme

	LFI 2017	LFI 2017 format 2018	PLF 2018
Crédits ministériels	234,6	236,0	240,5
Taxes affectées	9,6	9,3	9,0
Budgets annexes et comptes spéciaux pilotables	13,3	13,3	13,3
Retraitement des flux internes au budget de l'État	-5,8	-5,8	-5,8
Norme de dépenses pilotables	251,7	252,8	256,9
<i>Variation de LFI 2017 à PLF 2018</i>			4,1
Transfert aux collectivités territoriales	47,0	47,1	47,0
Dépenses du CAS Pensions (hors programme 743)	55,7	55,7	56,5
Autres CAS	1,5	1,5	1,8
Charge de la dette	41,5	41,5	41,2
PSR UE	18,7	18,7	20,2
Investissements d'avenir	0,0	0,0	1,1
Objectif de dépenses totales de l'État	416,2	417,4	424,7
<i>Variation de LFI 2017 à PLF 2018</i>			7,3

Au-delà de l'amélioration de la budgétisation de certains programmes, l'augmentation des moyens prévus dans le PLF 2018 vise à mettre en œuvre les mesures du programme présidentiel. Ainsi une première étape de la revalorisation de l'allocation aux adultes handicapés, à 860 € mensuels, est prévue dès 2018, ainsi qu'une revalorisation de la prime d'activité. En outre, les moyens des ministères stratégiques (défense, justice et intérieur) sont revus à la hausse (hausse des crédits des missions « Sécurité », « Défense » et « Justice » de +2,2 Md€ par rapport à la LFI 2017 au format 2018). Ces moyens visent notamment à permettre la création de 2 000 postes supplémentaires dans la police et la gendarmerie ainsi que 1 000 postes dans la justice.

En parallèle, des économies importantes seront mises en œuvre pour modérer la croissance de la

dépense de l'État. Ainsi le volume des contrats aidés, dont l'efficacité pour favoriser l'insertion professionnelle n'est pas démontrée, sera substantiellement réduit (de 320 000 prévus en exécution 2017 à 200 000 prévus en PLF pour 2018). De même 2,1 Md€ d'économies sont prévues sur le champ des aides personnelles au logement (APL), en contrepartie d'une baisse de loyers dans le parc HLM.

Enfin la croissance de la masse salariale de l'État sera contenue du fait de la réintroduction d'un jour de carence, du gel du point d'indice et de la baisse du volume global d'agents publics de l'État.

Encadré 8. Coût de financement de l'État et hypothèses de taux d'intérêt

En 2017 la France continue de bénéficier de conditions de financement très favorables, grâce au maintien de la confiance des investisseurs et aux effets de la politique monétaire accommodante menée par la Banque centrale européenne (BCE). A mi-septembre 2017, le taux moyen à l'émission des titres à court terme (BTF) s'établit à -0,60 % après -0,53 % en 2016, celui des titres à moyen-long terme à 0,71 % après 0,37 % en 2016. Du fait de l'affermissement de la croissance en Europe et du retour graduel de l'inflation enclenché depuis mi 2016, la perspective d'un resserrement progressif de la politique monétaire de la BCE se confirme.

Le profil de taux sous-jacent à la prévision de la charge de la dette repose sur l'hypothèse d'un resserrement graduel de la politique monétaire européenne à partir de 2018, en cohérence avec le scénario macroéconomique global de consolidation de la croissance et de l'inflation. Il table sur une poursuite du redressement des taux de moyen-long terme au rythme moyen de 75 points de base par an. Le taux à dix ans s'établirait à 1,85 % fin 2018, puis 2,60 % fin 2019 et 3,25 % fin 2020.

Tableau 18. Hypothèses de taux d'intérêt

Niveaux en fin d'année (hypothèses)	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Taux courts (BTF 3 mois)	-0,50 %	-0,10 %	0,70 %	1,50 %	2,00 %	2,50 %
Taux longs (OAT à 10 ans)	1,10 %	1,85 %	2,60 %	3,25 %	3,75 %	4,00 %

a. Évolution des recettes de l'État**Les recettes fiscales nettes**

En 2016, les recettes fiscales nettes ont crû de 1,4 % par rapport à 2015, pour s'établir à 284,1 Md€. Considérées à législation inchangée, les recettes fiscales auraient augmenté plus vite (+1,8 %) que l'activité (+1,6 % en valeur). En effet, les salaires réels ont été dynamiques, du fait de la faible inflation qui a également limité la revalorisation des tranches du barème de l'impôt sur le revenu (IR) et majoré son effet progressif. De plus, l'accélération de la demande dans une phase de reprise de l'économie et de baisse du prix du pétrole a porté les recettes de taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Toutefois, les mesures nouvelles ont freiné l'évolution des recettes fiscales nettes, à hauteur de 1 Md€ : les mesures de baisse des impôts dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité, à destination des ménages avec la réforme de la décote applicable à l'IR et à destination des entreprises avec la suppression de la contribution exceptionnelle, ont été en partie compensées par la hausse de la fiscalité écologique.

Les recettes fiscales nettes croîtraient de 2,1 % en 2017. À législation constante, elles augmenteraient à un rythme plus rapide (+3,7 %) que l'activité (+2,5 % en valeur). En effet, l'environnement macroéconomique de reprise de l'activité, dans un contexte de maintien de taux d'intérêt bas, soutiendrait le dynamisme des recettes, en particulier de TVA et d'impôt sur les sociétés (IS). Les mesures nouvelles et de transfert diminueraient les recettes de l'État de 4,5 Md€, notamment du fait de la première restitution de créances de CICE.

En 2018, les recettes fiscales nettes reculeraient de -0,5 %. À législation constante, elles continueraient de croître plus rapidement (+3,5 %) que l'activité (+2,9 % en valeur). La reprise amorcée en 2017 soutiendrait les rentrées fiscales, via ses effets retardés sur l'IR et l'IS. Les mesures nouvelles et de transfert grèveraient cependant les recettes à hauteur de 11,5 Md€, sous l'effet des « coups partis » (dont la hausse de taux du CICE et les restitutions de créances 2014), des baisses d'impôt du projet de loi de finances pour 2018 et de la première année de transfert de TVA aux régions.

Tableau 19. Niveaux des recettes fiscales nettes

(En Md€)	2017	2018
Impôt sur le revenu net	72,6	72,7
Impôt sur les sociétés net	28,4	25,3
Taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques	10,4	13,3
Taxe sur la valeur ajoutée nette	150,5	152,8
Autres recettes fiscales nettes	28,2	24,6
Recettes fiscales nettes	290,1	288,8

Tableau 20. Mesures nouvelles et transferts

(En Md€)	2017	2018
Impôt sur le revenu net	-1,3	-2,6
Impôt sur les sociétés net	-4,0	-5,5
Taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques	-5,1	2,7
Taxe sur la valeur ajoutée nette	0,9	-2,0
Autres recettes fiscales nettes	5,2	-4,0
Recettes fiscales nettes	-4,5	-11,5

Tableau 21. Élasticité des recettes fiscales nettes

	2016	2017	2018
Croissance du PIB en valeur (en %) (1)	1,6 %	2,5 %	2,9 %
Évolution hors mesures nouvelles et de transfert (en %) (2)	1,8 %	3,7 %	3,5 %
Élasticité des recettes fiscales nettes au PIB (2)/(1)	1,1	1,5	1,2

Tableau 22. Contributions des principaux impôts à l'évolution spontanée des recettes fiscales nettes

(En points de pourcentage, sauf mention contraire)	Niveau 2016 (Md€)	2017	2018
Impôt sur le revenu net	71,8	0,7	1,0
Impôt sur les sociétés net	30,0	0,9	0,9
TICPE brute	15,9	-0,1	0,1
TVA nette budgétaire	144,4	1,8	1,5
Autres recettes fiscales	22,0	0,3	0,1
Recettes fiscales nettes	284,1	3,7 %	3,5 %

Note de lecture : En 2017, l'impôt sur les sociétés contribuerait à hauteur de 0,9 point à la croissance des recettes fiscales nettes à législation constante qui atteindrait +3,7 %.

En 2017, les recettes budgétaires d'IR augmenteraient de +1,1 %. Cette progression s'expliquerait par une croissance spontanée dynamique (+3,0 %), portée par des revenus réels, notamment par les traitements et salaires (+1,5 % en 2016) et les pensions de retraites (+1,7 % en 2016). Par ailleurs, la quasi-stabilité des prix en 2016 entraîne celle des limites des tranches du barème, ce qui majore l'effet de la progressivité de l'impôt. La croissance spontanée serait partiellement compensée par des mesures nouvelles négatives (-1,3 Md€), notamment la réduction d'impôt sur le revenu de 20 % sous conditions de ressources de la LFI 2017 (-1,1 Md€).

En 2018, les recettes d'IR progresseraient de +0,2 %. La croissance spontanée (+3,9 %) serait supérieure à celle prévue en 2017, portée notamment par le dynamisme des revenus réels, en particulier celui de la masse salariale réelle (+2,1 % en 2017) et dans une moindre mesure des pensions de retraites (+0,7 %), malgré la reprise de l'inflation en 2017 qui limiterait les effets de la progressivité du barème (effet inverse de celui observé en 2016 et 2017). Cette dynamique serait en revanche plus que compensée par des mesures nouvelles négatives (-2,6 Md€), notamment

par l'instauration du prélèvement forfaitaire unique sur les revenus du capital (-1,3 Md€), la transformation en crédit d'impôt de la réduction d'impôt pour les emplois à domicile en faveur des inactifs (-1,0 Md€) et le contrecoup de l'harmonisation du champ d'application de l'acompte de prélèvement forfaitaire obligatoire (-0,2 Md€).

En 2017, les recettes d'impôt sur les sociétés s'élèveraient à 28,4 Md€, en baisse de 1,5 Md€ par rapport à 2016 principalement sous l'effet des mesures nouvelles, notamment le CICE (-3,3 Md€), dont les créances 2013 non imputées sont obligatoirement restituées aux entreprises au bout de quatre ans. L'évolution spontanée des recettes serait dynamique, avec un bénéfice fiscal en forte progression observé sur les données de solde (+6 ½ % en 2016) et que conforte un environnement de taux d'intérêt bas.

En 2018, les recettes d'IS reculeraient à 25,3 Md€, à nouveau sous l'effet des mesures nouvelles, et notamment le CICE. Les restitutions des créances 2014 (-2 Md€ de CICE en plus par rapport à celles de 2013 du fait du passage du taux de CICE de 4 % à 6 % entre 2013 et 2014) et la hausse du taux de 6 à 7 % (-1,6 Md€) joueraient en effet fortement à la baisse. La diminution

du taux d'IS à 28 % pour les 500 000 premiers euros de bénéfice inscrite dans le PLF 2018 (-1,2 Md€) diminuerait également les recettes d'IS. Un environnement macroéconomique toujours porteur permettrait néanmoins de tempérer les effets à la baisse de ces mesures nouvelles. En particulier, les mesures en faveur des entreprises prises depuis 2013 (CICE, Pacte de responsabilité et de solidarité, suramortissement notamment, et, plus récemment, début de la baisse du taux d'IS et suppression de la contribution additionnelle sur les montants distribués dite taxe « 3 % dividendes ») se traduiraient par une rentabilité accrue des entreprises. Le maintien de taux d'intérêt historiquement bas limiterait également les déductions de charges d'intérêt, favorisant ainsi la progression de l'impôt net des sociétés.

Les recettes budgétaires nettes de la TVA croîtraient de 4,2 % en 2017. La base taxable de la TVA, appelée « emplois taxables », augmenterait en effet de manière dynamique (+3,5 %) portée par la reprise de l'activité : l'ensemble de ses déterminants (consommation privée, investissement et consommations intermédiaires des branches marchandes) accélérerait. Les mesures nouvelles en TVA atteindraient 0,1 Md€, principalement sous l'effet induit par la montée en charge de la fiscalité écologique. S'y ajouteraient de moindres transferts de TVA à destination des administrations de sécurité sociale (+0,8 Md€).

En 2018, les recettes de TVA croîtraient spontanément en ligne avec l'activité à +2,9 %, dans un contexte d'accélération continue de l'investissement dont l'effet sur les recettes de TVA serait tempéré par une consommation privée augmentant légèrement moins vite que le PIB. Les mesures de fiscalité écologique soutiendraient à nouveau les recettes de TVA à hauteur de 0,4 Md€. S'y ajouteraient de moindres transferts de TVA à destination des ASSO (+1,7 Md€) et, pour la première fois, un transfert à destination des régions (-4,1 Md€).

La taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) serait soutenue par la poursuite de la hausse de la composante carbone dans le cadre de la « contribution climat énergie » et l'alignement progressif de la fiscalité du gazole sur celle de l'essence. La part de TICPE

brute budgétaire affectée au budget de l'État diminuerait néanmoins de 34,4 % en 2017, du fait principalement de transferts de recettes de TICPE vers le compte d'affectation spéciale « Transition énergétique » à hauteur de 6,9 Md€.

En 2018, la TICPE brute budgétaire bénéficierait à nouveau de la poursuite de la montée en charge de la fiscalité écologique : la « contribution climat énergie » contribuerait à hauteur de 2,2 Md€ supplémentaires, et la poursuite de l'alignement des tarifs du gazole sur l'essence à hauteur de 1,0 Md€.

Les autres recettes fiscales nettes (autres RFN) constituent un ensemble hétérogène. Elles sont composées pour une part de recettes brutes pour 48,7 Md€ en 2017, dont les droits de donations et de successions, l'impôt de solidarité sur la fortune, la taxe « 3 % dividendes » ou les taxes intérieures de consommation hors TICPE. Les remboursements et dégrèvements en constituent l'autre part, à hauteur de 20,5 Md€, qui représentent notamment les contentieux fiscaux, les admissions en non-valeur ou les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux.

En 2017, les autres RFN croîtraient à législation constante plus vite (+4,3 %) que l'activité, soutenues en particulier par des taxes intérieures sur la consommation dynamiques. Les mesures nouvelles, comprenant les mesures de périmètre, amélioreraient de 5,2 Md€ le montant des autres RFN, notamment car la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) est désormais entièrement affectée au budget général et non plus en partie au compte d'affectation spéciale « Transition énergétique ».

En 2018, les autres RFN ralentiraient, augmentant, à législation constante, moins vite (+1,7 %) que l'activité. Les mesures nouvelles et de transfert dégraderaient leur montant de 4,0 Md€ sous l'effet des mesures de baisse d'impôt du PLF pour 2018, notamment la transformation de l'ISF en Impôt sur la Fortune Immobilière (-3,2 Md€), la suppression de la contribution sur les dividendes distribués (-1,8 Md€) et la garantie par l'État aux communes du montant émis des recettes dans le cadre du dégrèvement de la taxe d'habitation pour 80 % des contribuables

(-3,0 Md€) ; partiellement compensées par le nouveau transfert portant sur le prélèvement de solidarité des administrations de sécurité sociale vers l'État.

Recettes non fiscales

En 2017, le produit des recettes non fiscales (RNF) diminuerait de 3,3 Md€ par rapport à 2016 pour atteindre 13,0 Md€. La hausse des dividendes de la Banque de France et du versement réalisé par la Caisse des dépôts et consignations (CDC) (+1,1 Md€) ainsi que le contrecoup des remboursements des frais d'assiette et de perception par l'Union européenne (+0,2 Md€), seraient plus que compensés par la baisse des versements de la Coface (-2,1 Md€) après une année 2016 exceptionnellement élevée. Les autres baisses de recettes seraient principalement le fait des encaissements d'amendes prononcées par l'Autorité de la concurrence (-0,5 Md€) et du moindre encaissement de la vente des licences 4G (-0,6 Md€). S'y ajouteraient également le contrecoup des intérêts des prêts à des États étrangers à la suite de l'opération de refinancement d'un pays étranger (-0,5 Md€), les moindres dividendes versés par les sociétés non financières (-0,2 Md€) et la baisse des recouvrements au titre du Service de traitement des déclarations rectificatives (-0,3 Md€).

En 2018, les RNF progresseraient légèrement de 0,2 Md€ par rapport à 2017 pour atteindre 13,2 Md€. Elles seraient principalement portées le produit des participations de l'État dans les entreprises non financières (+0,2 Md€), les redevances d'usage des fréquences radioélectriques (+0,2 Md€) et la hausse des intérêts des prêts à des États étrangers (+0,1 Md€). La progression du dividende versé par la Banque de France (+0,1 Md€) et le rebond du reversement de la Coface (+0,3 Md€) seraient atténués par la baisse du versement réalisé par la CDC et par celle du prélèvement sur les fonds d'épargne (-0,1 Md€).

b. Solde des comptes spéciaux

En 2017, le solde des comptes spéciaux s'établirait à 5,2 Md€, en baisse de 0,2 Md€ par rapport à la prévision de la LFI. Cette révision résulte de plusieurs actualisations :

- la révision à la baisse du solde du compte retraçant les participations financières de l'État (-0,6 Md€), compte tenu des recapitalisations des entreprises du secteur de l'énergie ;
- la révision à la baisse du solde du compte d'affectation spéciale « Pensions » (-0,2 Md€) compte tenu de la dernière actualisation technique ;
- la révision à la baisse du solde du nouveau compte de commerce « Soutien financier au commerce extérieur » (-0,5 Md€) au titre des garanties sur le commerce extérieur ;
- la révision à la hausse du solde du compte d'avances aux collectivités territoriales (+0,4 Md€) en raison de la reprise en base de l'exécution 2016 ;
- la révision à la hausse du solde du compte d'affectation spéciale « Transition énergétique » (+0,5 Md€) ;
- diverses révisions techniques sur les autres comptes en fonction des dernières informations disponibles (+0,3 Md€).

En 2018, le solde des comptes spéciaux s'établirait à 1,4 Md€, en baisse de 3,8 Md€ par rapport à la prévision révisée pour 2017. Cette révision résulte principalement des deux éléments suivants :

- la diminution du solde du compte « Prêts à des États étrangers » (-1,2 Md€) compte tenu des opérations anticipées en 2018 ;
- les contrecoups constatés sur le solde du compte retraçant les participations financières de l'État (+2,1 Md€), sur le solde du compte de commerce « Soutien financier au commerce extérieur » (-3,8 Md€) et sur le solde du compte d'affectation spéciale « Transition énergétique » (-0,5 Md€) qui reviendraient à l'équilibre en 2018.

Encadré 9. Passage du solde budgétaire au solde en comptabilité nationale

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

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

En 2017, le solde de l'État au sens de la comptabilité nationale serait supérieur de +3,3 Md€ au solde budgétaire prévu (- 76,5 Md€) et s'établirait à -73,1 Md€. Cet écart résulterait essentiellement des corrections suivantes :

- le gain de trésorerie lié aux primes et décotes à l'émission^a et aux intérêts courus non échus, étalés en comptabilité nationale sur la durée des emprunts, est estimé à +7,3 Md€. En effet, dans le cas où des primes sont enregistrées à l'émission, la trésorerie générée a comme contrepartie des paiements de coupons (en budgétaire) plus importants sur toute la durée de vie des titres que la charge d'intérêt en comptabilité nationale (mesurée aux taux de marché à l'émission). Ceci a pour effet de creuser davantage le solde budgétaire que le solde en comptabilité nationale et d'engendrer une clé positive ;
- le traitement en opération financière du reversement en 2017 du solde du compte État à la Coface sur le nouveau compte de commerce « soutien financier au commerce extérieur » (-3,9 Md€) ;
- les crédits d'impôt restituables et reportables sont comptabilisés sur la base du montant intégral de la créance reconnue par l'administration fiscale et pas uniquement sur le montant budgétaire restitué, d'où l'apparition d'un écart entre les deux comptabilités (-3 Md€, dont l'essentiel est lié à la restitution des reliquats de créances antérieures) ;
- le décalage comptable lié au remboursement sur le CAS Transition énergétique de la dette de l'État envers EDF au titre du mécanisme de compensation des charges de service public de l'électricité (1,5 Md€ dont 1,2 Md€ de remboursement de dette) ;
- le traitement en opérations financières des prises de participations et cessions de titres effectuées sur le CAS Participations financières de l'État (+1,3 Md€) ;
- les dividendes versés à l'État sous forme de titres n'ont pas d'impact budgétaire mais constituent une recette en comptabilité nationale (+1,3 Md€) ;
- des livraisons importantes au titre des investissements réalisés sous la forme de partenariats public-privé (principalement le Palais de justice de Paris), enregistrés en comptabilité nationale au moment de la livraison et non au fur et à mesure du paiement des loyers (-0,9 Md€) ; à l'inverse, des livraisons inférieures aux décaissements dédiés aux matériels militaires (0,7 Md€) ;
- le retraitement en comptabilité nationale des recettes perçues par l'État au titre de la cession des fréquences hertziennes de 2015 (-0,7 Md€)^b ;
- l'impact budgétaire des prêts et des opérations de refinancement de la dette de pays étrangers vis-à-vis de la France, considérées comme des opérations financières en comptabilité nationale, doit être retraité (+0,3 Md€) ;
- les dépenses des fonds de la CDC au titre des investissements d'avenir sont directement rattachées à l'État en comptabilité nationale (-0,3 Md€).

Pour 2018, le solde au sens de la comptabilité nationale s'établirait à -75,5 Md€. Il serait supérieur de 7,4 Md€ au solde budgétaire (-82,9 Md€), reflétant notamment les opérations suivantes :

- +6,9 Md€ au titre de l'enregistrement en droits constatés des intérêts d'emprunts (étalement des primes et décotes à l'émission et intérêts courus non échus) ;
- -2,2 Md€ au titre des crédits d'impôt restituables et reportables (dont l'essentiel au titre du CICE) ;
- +1,6 Md€ liés au retraitement en opération financière du remboursement de la dette de l'État vis-à-vis d'EDF au titre de la CSPE ;
- +1,4 Md€ au titre du retraitement en comptabilité nationale des opérations enregistrées sur le Compte de concours financiers « Prêts aux États étrangers », comprenant la contribution française à la reconstruction de l'Association internationale de développement (0,8 Md€) ;
- -0,8 Md€ au titre du contentieux précompte mobilier ; les recettes du fait de décisions de justice favorables à l'État à ce titre sont annulées en comptabilité nationale dans l'attente du jugement définitif – en l'occurrence de la Cour de justice de l'Union européenne ;
- +0,4 Md€ au titre des dividendes en actions versés à l'État ;
- +0,3 Md€ au titre de l'enregistrement des cessions de fréquences hertziennes 700 MHz ;
- -0,1 Md€ au titre des investissements réalisés sous la forme de partenariats public privé.

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

(b) Les recettes de cession des fréquences hertziennes 700 MHz sont enregistrées en comptabilité nationale au fur et à mesure des autorisations d'utilisation des fréquences, et non lors de l'encaissement effectif des sommes versées par les opérateurs de télécommunication concernés.

Organismes divers d'administration centrale

La capacité de financement des organismes divers d'administration centrale (ODAC) serait de -1,5 Md€ en 2017 (après -1,9 Md€ en 2016), puis de -1,2 Md€ en 2018.

L'amélioration du solde des ODAC entre 2016 et 2017 (+0,4 Md€) s'explique principalement par celle du solde du Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI) de 0,6 Md€, dont les recettes ont augmenté à la suite du passage de la contribution des assureurs à 5,90 € par contrat d'assurance au 1^{er} janvier 2017 alors que ses besoins de provisions devraient diminuer. De même, le Tunnel Euralpin Lyon Turin (TELT), qui reçoit des transferts de l'AFITF et de l'Union européenne, voit son solde s'améliorer car ses dépenses, pour les études et les premiers travaux, ne démarrent que très progressivement (+0,1 Md€). Par ailleurs, les dépenses du Fonds de solidarité (FS) au titre de l'Allocation de solidarité spécifique (ASS) diminuent en 2017 par rapport à 2016, améliorant son solde de 0,1 Md€. Enfin, le solde du groupe Banque publique d'investissement (BPI) s'améliore de 0,1 Md€ sous l'effet d'un surcroît de recettes issues de l'entité BPI France Participations, et de l'absence de dividende versé à l'État en 2017 de la part de l'EPIC Oséo.

A l'inverse, les décaissements des ODAC (c.-à-d. hors Fonds CDC) au titre des investissements d'avenir (IA) seraient plus élevés en 2017 qu'en 2016 (1,6 Md€ en 2016 contre 2,0 Md€ en 2017), ce qui détériorerait le solde des ODAC de 0,4 Md€ ; de son côté, l'augmentation des dépenses d'intervention de l'AFITF en 2017 (notamment trains d'équilibres du territoire, études préalables concernant le Canal Seine-Nord et le Tunnel Euralpin Lyon Turin *etc.*), sans contrepartie en recettes, viendrait dégrader son solde (-0,1 Md€).

Entre 2017 et 2018, le solde des ODAC s'améliore de 0,3 Md€ malgré une montée en charge des PIA 1 et 2 (-0,1 Md€ pour les ODAC hors Fonds CDC). Plusieurs ODAC voient leur solde s'améliorer, dont la Société anonyme de gestion de stocks de sécurité pétroliers (SAGESS), dont le solde reviendrait à l'équilibre en 2018 après un déficit en 2017 dû à des achats nets à hauteur de 0,1 Md€ (+0,1 Md€ en effet solde), et l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) de 0,1 Md€ du fait du relais opéré entre la fin du Programme national de rénovation urbaine (PNRU) et une montée en charge progressive du Nouveau programme pour la rénovation urbaine (NPNRU).

Tableau 23. Solde des ODAC (y compris investissements d'avenir)

En % du PIB	2016	2017	2018
Solde	-0,1	-0,1	0,0
Dépenses	3,6	3,5	3,3
Recettes	3,3	3,5	3,3

c. Dépenses des ODAC

L'augmentation des dépenses des ODAC entre 2016 et 2017 de 0,3 Md€ reflèterait de multiples mouvements, dont la progression des décaissements au titre des deux premiers volets du programme d'investissement d'avenir (+0,4 Md€) est une illustration.

Entre 2017 et 2018, la nette diminution des dépenses des ODAC, de 3,5 Md€, résulte de plusieurs mouvements, dont les principaux sont :

- 2,5 Md€ liés à la mesure de périmètre concernant le Fonds de solidarité (FS), qui, à compter de 2018, disparaît en tant qu'ODAC, le paiement de l'Allocation spécifique de solidarité (ASS) revenant, à compter de 2018, à

la section « Solidarité » de Pôle emploi (ASSO).

- -1,5 Md€ de dépenses pour l'Agence de services et de paiements (ASP) au titre de la diminution du dispositif de contrats aidés.
- Un accroissement des dépenses au titre des investissements d'avenir (PIA 1 et 2), et le lancement du PIA3 (+0,7 Md€).

d. Recettes des ODAC

Entre 2016 et 2017, l'évolution à la hausse des recettes des ODAC (+0,9 %) reflèterait plusieurs mouvements :

- Une augmentation des recettes affectées au Fonds de solidarité et de développement (FSD), bénéficiaire d'une partie de la taxe sur les transactions financières (TTF), dont le plafond est révisé à la hausse de 0,3 Md€ en 2017. Il s'agit d'un transfert de TTF issu de l'Agence française pour le développement (AFD) vers le FSD pour financer les engagements de la France dans les domaines de la lutte contre le changement climatique et la santé.
- Une hausse des recettes affectées au FGTI, bénéficiaire d'une contribution des assureurs perçue sur les contrats d'assurance, qui passe de 4,30 € à 5,90 € par contrat d'assurance au 1^{er} janvier 2017 (+0,2 Md€).

- Une augmentation des recettes affectées au Fonds CMU-C, qui, à compter de 2017, perçoit une partie du produit de la taxe sur les organismes de complémentaire santé (TSA) conduisant à une hausse de ses recettes : en effet, afin d'assurer l'équilibre du fonds, la part de TSA qui lui est affectée a été majorée pour compenser la perte des droits tabacs en vertu de la LFSS 2017 (+0,2 Md€).

Entre 2017 et 2018, la nette évolution à la baisse des recettes des ODAC (-4,1 %) est le résultat de différents événements, en miroir de ceux observés en dépenses :

- -2,5 Md€ liés à la mesure de périmètre concernant le Fonds de solidarité (FS), qui, à compter de 2018, disparaît en tant qu'ODAC, et revient aux ASSO. De ce fait, les ODAC perdent la contribution économique de solidarité (CES) que le FS recevait au titre de l'ASS (-1,4 Md€), et c'est désormais Pôle emploi qui, à compter de 2018, reçoit la subvention du budget général qui équilibrait le FS jusqu'en 2017 (-1,2 Md€).
- -1,5 Md€ de recettes affectées à l'ASP, qui, à compter de 2018, finance moins de contrats aidés, et reçoit par conséquent une moindre subvention issue du budget général de l'État.

Administrations publiques locales

Après une amélioration sensible en 2016, la capacité de financement des administrations publiques locales (APUL) s'améliorerait légèrement en 2017 (excédent de 3,3 Md€ en 2017 après +3,0 Md€ en 2016), et se stabiliserait en 2018 (+3,4 Md€) sous l'effet des efforts de maîtrise des dépenses publiques engagés dans le cadre d'un nouveau Pacte financier entre État et collectivités locales avec un objectif d'économies de 13 Md€ sur le quinquennat.

e. Dépenses des APUL

Après un recul marqué en 2016 (-0,8 %), la dépense locale repartirait à la hausse en 2017, puis ralentirait en 2018 (+1,8 % en 2017 et +1,2 % en 2018).

La croissance des dépenses de fonctionnement (dépenses hors investissement et transferts en capital) s'établirait à 1,5 % en 2017 (après 0,1 % en 2016), notamment sous l'impulsion des dépenses de rémunération (+1,6 %) en forte progression sous les effets de la hausse du point d'indice en février 2017 (+0,6 %) et de la réforme « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR). Les prestations sociales seraient également particulièrement dynamiques (+4,0 %). La montée en charge de la loi vieillissement se traduirait en effet par une accélération des dépenses d'allocation personnalisée d'autonomie (APA), tandis que la progression des dépenses de revenu de solidarité active (RSA) serait globalement stable.

Les dépenses de fonctionnement ralentiraient en 2018, sous l'effet de la poursuite des efforts de maîtrise de la dépense locale dans le cadre du Pacte financier, qui viennent s'ajouter à un contexte par ailleurs marqué par la fin de la montée en charge des mesures sur la masse salariale et

par le rétablissement du jour de carence pour les arrêts maladie dans la fonction publique. Les dépenses de personnel ralentiraient ainsi à 0,3 % en 2018 dans un environnement de stabilité de l'inflation. S'agissant des prestations sociales, les dépenses d'APA ralentiraient en raison de la fin de la montée en charge de la réforme de la dépendance. Les dépenses de RSA ralentiraient également, sous l'effet d'une baisse attendue du nombre d'allocataires.

Les dépenses d'investissement progresseraient en 2017 et en 2018 conformément au cycle électoral communal. En effet, dans la mesure où les communes et leurs groupements représentent plus de 60 % des investissements réalisés par les collectivités territoriales, la dynamique de l'investissement local est fortement liée au positionnement dans le cycle électoral des communes : l'année des élections municipales et l'année qui suit, on observe traditionnellement un repli de l'investissement local, le temps que les projets d'investissements soient mis en place par les nouveaux exécutifs locaux ; en revanche, à partir du milieu du cycle et jusqu'aux élections suivantes, l'investissement accélère à nouveau. En 2014, année d'élections, et l'année suivante en 2015, un recul important de l'investissement local a ainsi été constaté (-8,5 % en 2014 puis -9,9 % en 2015, hors investissements portés par la Société du Grand Paris). L'investissement a de nouveau diminué en 2016 (-3,7 %, hors SGP), mais moins fortement que les années précédentes. Cette dynamique s'inverserait à partir de 2017 et l'investissement local accélérerait en 2017 et en 2018 (respectivement +0,6 % puis +2,9 % hors SGP) avec un cycle électoral toutefois moins marqué que par le passé.

Tableau 24. Dépenses des administrations publiques locales

	Niveaux 2016		Évolution		
	(Md€)	(%)	2016	2017	2018
Total dépenses	248,2	100 %	-0,8 %	1,8 %	1,2 %
Dépenses hors investissement*	198,2	80 %	0,1 %	1,5 %	0,5 %
dont consommations intermédiaires hors SIFIM	47,1	19 %	-1,3 %	0,6 %	0,4 %
dont rémunérations des salariés	79,6	32 %	0,8 %	1,6 %	0,3 %
dont prestations sociales et transferts sociaux	26,0	10 %	1,8 %	4,0 %	1,1 %
Investissement*	50,0	20 %	-4,2 %	3,1 %	4,1 %
dont formation brute de capital fixe (FBCF) hors Société du Grand Paris	39,9	16 %	-3,7 %	0,6 %	2,9 %

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

Encadré 10. ODEDEL et pacte financier avec les collectivités locales

Institué par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2014-2019, l'objectif d'évolution de la dépense locale (ODEDEL), exprimé en pourcentage d'évolution annuelle, contribue à associer les collectivités territoriales au redressement des finances publiques en leur donnant un référentiel d'évolution de leurs dépenses cohérent avec la trajectoire de finances publiques. Son instauration fait notamment suite au rapport remis au Président de la République par Alain Lambert et Martin Malvy en avril 2014 intitulé « Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun ». Chaque collectivité dispose ainsi d'un point de repère tangible, qui lui permet de comparer l'évolution de son budget à l'objectif global d'évolution de la dépense locale.

Pour la 3^e année consécutive, l'ODEDEL a été respecté en 2016

Comme en 2014 et en 2015, la dépense des collectivités locales respecte l'ODEDEL en 2016. Les dépenses totales, hors remboursement d'emprunts, diminuent de -0,8 % alors que l'ODEDEL prévoyait une progression en 2016 de +1,2 %. En valeur, l'écart entre le niveau de dépense réelle et le niveau de dépense prévue représente -4,3 Md€. Les dépenses de fonctionnement diminuent de -0,2 % tandis que l'ODEDEL prévoyait une progression contenue à +1,6 %.

Tableau 25. Évolution des dépenses des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propre (GFP)

	2014		2015		2016	
	LPFP	Exécution	LPFP	Exécution	LPFP	Exécution
Dépenses totales hors remboursement d'emprunts	1,2 %	-0,2 %	0,5 %	-0,5 %	1,20 %	-0,8 %
dont dépenses de fonctionnement	2,8 %	2,5 %	2,0 %	1,8 %	1,6 %	-0,2 %

À l'appui du Pacte financier entre l'État et les collectivités locales, l'ODEDEL sera de nouveau utilisé dans le cadre de la programmation 2018-2022 pour s'assurer du respect de la trajectoire des finances locales.

Les collectivités locales, au même titre que l'ensemble des sous-secteurs des administrations publiques, seront associées à l'effort de maîtrise des dépenses publiques. Sur la durée du quinquennat, cela se traduira par une moindre croissance de leurs dépenses de fonctionnement et une amélioration correspondante de leur besoin de financement à hauteur de 13 Md€. En effet, les économies réalisées par les collectivités sur leurs dépenses de fonctionnement doivent permettre une amélioration de leur capacité de financement, qui, à niveau d'investissement donné, se traduira par une réduction de l'endettement local.

Ces deux objectifs feront l'objet d'un contrat de mandature entre l'État et les collectivités locales définissant leurs engagements réciproques. Un pacte financier, dont le contenu donnera lieu à une concertation dans le cadre de la Conférence nationale des territoires, précisera à cet effet les modalités de mise en œuvre des procédures visant à vérifier le respect des engagements ainsi que le mécanisme de correction applicable dans le cas d'une déviation des dépenses et de la trajectoire de désendettement à la trajectoire prévue.

La loi de programmation des finances publiques s'inscrit dans cette démarche en précisant qu'un mécanisme de correction sera appliqué sur les concours financiers de l'État, dont la trajectoire est prévue dans la LPFP jusqu'en 2022, ou sur les ressources fiscales des collectivités, en cas de déviation par rapport à la trajectoire prévue. Les objectifs de finances publiques locales feront l'objet, pour les 319 plus grandes collectivités représentant les 2/3 de la dépense de fonctionnement, d'une contractualisation autour de références cohérentes avec la trajectoire de finances publiques, et pour les autres d'une simple information suivie d'un débat autour de ces mêmes références. L'ODEDEL, outil d'objectivation et de discussion sur l'évolution de la dépense locale, il permettra de vérifier, de manière concertée avec les collectivités, le respect de leur trajectoire de dépenses et, désormais, d'amélioration de leur besoin de financement. La LPFP 2018-2022 prévoit que chaque collectivité ou groupement présente à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires ses objectifs en matière d'évolution de dépense de fonctionnement et de besoin de financement au regard des objectifs prévus au niveau national, notamment l'ODEDEL.

L'ODEDEL portant sur les dépenses de fonctionnement est fixé au niveau conventionnel de +1,2 % en valeur, correspondant à l'évolution moyenne sur la période 2018-2022. Pour des raisons d'appropriation et de lisibilité, l'objectif est stable sur la période. Il constitue un plafond, qui doit permettre de faire entrer progressivement les collectivités locales dans la nouvelle trajectoire d'effort en dépense, sans passer par une baisse unilatérale des dotations de l'État.

Tableau 26. Présentation de l'ODEDEL et de la trajectoire d'amélioration du besoin de financement des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propre

	2018	2019	2020	2021	2022
Dépenses de fonctionnement (évolution, %)	1,2 %	1,2 %	1,2 %	1,2 %	1,2 %
Réduction du besoin de financement (Md€)	-2,6	-2,6	-2,6	-2,6	-2,6
Réduction cumulée du besoin de financement	-2,6	-5,2	-7,8	-10,4	-13

f. Recettes des APUL

En 2017 et 2018, les ressources des administrations publiques locales seraient globalement plus dynamiques qu'en 2016 (+1,9 % en 2017 et +1,2 % en 2018, après +0,4 % en 2016).

Alors que les concours financiers versés par l'État seraient encore en recul en 2017 (la dotation globale de fonctionnement baisserait de -2,4 Md€, après -3,3 Md€ en 2016), l'année 2018 se caractériserait par une stabilité des concours financiers dans le cadre d'un nouveau Pacte financier passé entre l'État et les collectivités territoriales.

En 2017, le taux de prélèvements obligatoires des administrations publiques locales s'établirait à 6,2 % du PIB. L'évolution spontanée des prélèvements obligatoires (+3,0 %) serait un peu supérieure à celle de l'activité même si les impôts directs locaux sont habituellement peu sensibles aux cycles conjoncturels. Les recettes des administrations publiques locales bénéficieraient principalement du dynamisme des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), avec une croissance spontanée de +10,6 %, reflétant un niveau de transactions historique sur le marché de l'immobilier et le rebond observé des prix. Elles seraient également soutenues par la progression de la taxe d'habitation et de la taxe foncière, la mesure d'exonération des retraités modestes voyant son impact budgétaire se réduire. En revanche, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises serait moins dynamique en 2017 du fait de l'application de taux effectifs moins élevés pour les entreprises fiscalement intégrées à la suite de la décision du Conseil constitutionnel du 19 mai 2017.

Les mesures nouvelles soutiendraient les prélèvements obligatoires des administrations publiques locales, à hauteur de +0,6 Md€ en 2017. La progression des impôts directs locaux serait soutenue par les hausses de taux communaux et départementaux en 2017, bien que celles-ci soient plus mesurées qu'en 2016 quand la contrainte sur les dépenses sociales avait conduit de nombreux départements à fortement augmenter leur taux de taxe foncière.

En 2018, le taux de prélèvements obligatoires des administrations publiques locales atteindrait 6,4 % du PIB. L'augmentation du taux de prélèvements obligatoires serait essentiellement le fait de la substitution de la dotation globale de fonctionnement des régions par une fraction des recettes de TVA, à hauteur de 4,1 Md€. Conformément aux cycles électoraux observés par le passé, les hausses de taux de la taxe d'habitation et de la taxe foncière seraient à nouveau légèrement moins dynamiques qu'en 2017. L'État compensant la première étape de d'exonération de la taxe d'habitation pour 80 % des ménages aux communes, ces dernières ne verraient pas leurs ressources affectées à ce titre. Par ailleurs, compte tenu des fortes augmentations observées les années précédentes, une hypothèse conventionnelle d'évolution spontanée des recettes de DMTO indexée sur celle du PIB est retenue. La cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises bénéficierait pour sa part de la mesure de modification du calcul du taux effectif d'imposition qui compense les conséquences de la procédure contentieuse de mai 2017.

Administrations de sécurité sociale

En 2017, le solde des administrations de sécurité sociale (ASSO) reviendrait à l'équilibre et serait même en léger excédent (+4,2 Md€) pour la première fois depuis 2008. En 2018, grâce à des mesures d'économie en dépenses et une masse salariale dynamique, les ASSO verraient leur excédent s'accroître (+12,9 Md€).

g. Dépenses des ASSO

En 2017, les dépenses des administrations de sécurité sociale augmenteraient de 1,9 %. Après une faible croissance en 2016 (+0,9 %) du fait d'un changement de périmètre des allocations logement, les prestations versées accélèreraient en 2017 (+1,9 %). Les dépenses de santé seraient maîtrisées et l'Ondam voté pour 2017 (+2,1 %) serait respecté malgré des mesures ayant un impact direct sur les dépenses d'assurance maladie (nouvelle convention médicale et mesures salariales dans le champ de la fonction publique). Les dépenses de vieillesse seraient peu dynamiques (+1,8 %) en raison d'un creux temporaire d'entrées en retraite, lié au relèvement de l'âge légal de départ en retraite de la réforme de novembre 2010 et malgré la reprise de l'inflation (IPCHT à +1,0 % en moyenne annuelle en 2017 après +0,2 % en 2016) qui entraîne une revalorisation de +0,8 % des pensions de base au 1^{er} octobre. Les prestations familiales reculeraient légèrement par rapport à 2016, leur revalorisation

au 1^{er} avril 2017 étant trop modérée (+0,3 %) pour compenser le léger recul en volume.

La dépense des administrations de sécurité sociale progresserait de +2,4 % en 2018, portée principalement par les prestations (+2,6 %). Il est à noter que le transfert de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) aux ASSO (*cf. infra*) contribue pour respectivement 0,4 et 0,6 point à la croissance des dépenses et des prestations. L'accélération des pensions de retraite (+2,5 % après +1,8 % en 2017) serait liée à l'effet en année pleine de la revalorisation d'octobre 2017, ainsi qu'à un retour à des volumes habituels d'entrées en retraite, après le creux de 2017. En revanche, les dépenses seraient un peu contenues par le décalage de la revalorisation des prestations vieillesse du 1^{er} octobre 2018 au 1^{er} janvier 2019.

L'Ondam évoluerait à +2,3 % ce qui nécessiterait à nouveau une croissance modérée des dépenses de santé, alors que les effets haussiers de la convention médicale (dont la revalorisation tarifaire des médecins) continueront à jouer en 2018 (*cf. encadré sur l'Ondam*).

Enfin, le solde de l'Unédic s'améliorerait (-1,7 Md€ en 2018 après -3,1 Md€) grâce à l'amélioration sur le marché de l'emploi et aux premiers effets des mesures prises par les partenaires sociaux lors des accords professionnels du 28 mars 2017.

Encadré 11. L'Ondam

L'Ondam 2018 d'un montant de près de 200 milliards d'euros progressera de 2,3% par rapport à 2017, ce qui représente 4,4 milliards de dépenses nouvelles prises en charge par la collectivité sur le champ de la maladie. Les économies prévues sur le champ de l'Ondam pour 2018 représentent 4,2 Md€. Elles permettront de ramener la croissance tendancielle des dépenses de +4,5 % à l'objectif de progression de 2,3%. Cet effort s'organise selon différents axes qui vont structurer le prochain plan d'appui à la transformation de notre système de santé 2018-2022. Ces axes visent à faire du pilotage de l'ONDAM un outil de transformation et d'adaptation de notre système de santé. Ils ont trait à :

- La structuration de l'offre de soins
- La pertinence et l'efficacité des produits de santé
- La pertinence et la qualité des actes
- La pertinence et l'efficacité des prescriptions d'arrêts de travail et de transports
- Le contrôle et la lutte contre la fraude.
- Les économies attendues se décomposent de la manière suivante

Tableau 27. Économies attendues sur le champ de l'Ondam en 2018 (en M)

Structuration de l'offre de soins	1465
Structurer des parcours de soins efficaces (chirurgie ambulatoire, alternatives à l'hospitalisation, réduction des hospitalisations évitables...)	250
Améliorer la performance interne des établissements de santé et médico-sociaux	1215
Optimisation des achats et autres dépenses	575
Liste en sus et autorisation temporaire d'utilisation	390
Rééquilibrage de la contribution de l'ONDAM aux dépenses médico-sociales	200
Améliorer la performance interne des établissements médico-sociaux	50
Pertinence et efficacité des produits de santé	1490
Baisse de prix des médicaments	480
Promotion et développement des génériques	340
Biosimilaires	40
Baisse des tarifs des dispositifs médicaux	100
Pertinence des prescriptions des médicaments et dispositifs médicaux	320
Remises	210
Pertinence et qualité des actes	335
Maîtrise médicalisée	110
Actions de pertinence et adaptations tarifaires des actes de biologie, imagerie et autres actes médicaux en ville et à l'hôpital	225
Pertinence et efficacité des prescriptions d'arrêts de travail et de transports	240
Transport	75
Indemnités journalières	165
Contrôle et lutte contre la fraude	90
Autres mesures	545
Actualisation du forfait journalier hospitalier	200
Participation des organismes complémentaires au financement de la convention médicale	100
Pertinence et gestion dynamique du panier de soins	180
Evolution des cotisations des professionnels de santé	65
TOTAL	4165

h. Recettes des ASSO

Les recettes des administrations de sécurité sociale accéléreraient en 2017 (+3,2 % après +1,2 % en 2016) reflétant surtout l'accélération des cotisations (+3,2 %), en ligne avec la masse salariale privée (+3,3 %). Le taux de prélèvements obligatoires des administrations de sécurité sociale augmenterait de 0,1 point, à 24,1 % du PIB en 2017.

En 2018, les recettes des administrations de sécurité sociale continueraient d'accélérer (+3,9 %) notamment en raison du transfert de l'Allocation de solidarité spécifique, auparavant financé par un ODAC, vers les administrations de sécurité sociale. Les cotisations baisseraient fortement du

fait de la suppression des cotisations salariales maladie et chômage dégageant ainsi pour les salariés et les indépendants d'importants gains individuels de pouvoir d'achat dès le début d'année. En masse, la hausse de la CSG, dont l'assiette est plus large, compenserait la baisse des cotisations, permettant un surplus temporaire qui se verrait transféré à l'État. La mesure serait en revanche pratiquement neutre pour les années suivantes, une fois son rythme de croisière atteint.

Le taux de prélèvements obligatoires des administrations de sécurité sociale augmenterait de 0,1 point en 2018 à 24,2 % du PIB.

Tableau 28. Synthèse du compte des administrations de sécurité sociale (ASSO)

EN % sauf mention contraire	2016	2017	2018
Capacité de financement (% du PIB)	-0,1 %	0,2 %	0,5 %
Évolution des dépenses	0,9 %	1,9 %	2,4 %
Évolution des prestations	0,9 %	1,9 %	2,6 %
Évolution des recettes	1,2 %	3,2 %	3,9 %
Évolution des cotisations sociales	1,5 %	3,2 %	-1,2 %

Note : Soldes, recettes et dépenses en comptabilité nationale.

Tableau 29. Solde, recettes et dépenses des administrations de sécurité sociale (ASSO)

(en Md€)	2017	2018
ASSO	+4,2	+12,9
Recettes	599,0	622,1
Dépenses	594,7	609,2
Unédic	-3,1	-1,7
Recettes	36,8	38,2
Dépenses	39,9	39,9
Régimes complémentaires	+0,5	+1,6
Recettes	86,4	89,7
Dépenses	85,9	88,1
Cades	14,1	14,5
Recettes	17,2	19,6
Dépenses	3,2	5,1
Organismes divers de sécurité sociale	-2,2	-1,6
Recettes	93,8	98,4
Dépenses	96,0	100,0

Note : Soldes, recettes et dépenses en comptabilité nationale.

Dette des administrations publiques

Tableau 30. Prévision d'évolution du ratio d'endettement des administrations publiques

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

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

a. Dette de l'ensemble des administrations publiques

En 2016, la dette des administrations publiques a atteint 96,3 % du PIB. Le ratio de dette continuerait de progresser en 2017 pour atteindre 96,8 % du PIB malgré la réduction du déficit public à 2,9 % du PIB. Il se stabiliserait en 2018, grâce à la réduction du déficit public (2,6 %). En 2018, cette stabilisation serait due à la réduction du déficit qui serait juste inférieur à celui stabilisant la dette, malgré des flux de créances légèrement défavorables.

Les flux de créances sont des opérations neutres sur le déficit en comptabilité nationale, mais qui ont un effet sur le niveau de la dette (par exemple, les prêts accordés par les administrations publiques). Ils permettent ainsi de réconcilier l'évolution de la dette avec le cumul des besoins de

financement en comptabilité nationale. Les principaux postes affectant les flux de créances sont les décalages entre le solde budgétaire et le solde de l'État en comptabilité nationale, comme la comptabilisation des crédits d'impôt reportables (CIR, CICE), les opérations financières, les corrections en droits constatés sur les dépenses et les recettes – cf. encadré partie *Passage du solde budgétaire de l'État au solde en comptabilité nationale* –, la variation du niveau de trésorerie de l'État, la prise en compte des titres à leur valeur faciale ou enfin l'amortissement de la Caisse nationale des autoroutes (CNA). Après avoir contribué à réduire significativement la dette en 2016, ces flux auraient un impact quasi-nul en 2017 et 2018.

- Concernant les crédits d'impôt, ces derniers peuvent donner lieu à un décalage entre la dépense enregistrée en comptabilité nationale (qui est en-

(6) Le ratio de dette D_t à l'année t peut en effet se calculer à l'aide de celui à l'année précédente D_{t-1} , du solde public B_t exprimé en points de PIB, des flux de créances enregistrés F_t , et d'un solde théorique B^* , qui permettrait de stabiliser la dette (en points de PIB), en l'absence des flux de créances : $D_t = D_{t-1} + B_t^* - B_t + F_t$. Ce solde stabilisant ne dépend que de la croissance nominale g , et du niveau de dette passé : $B_t^* = -D_{t-1} \cdot g_t / (1 + g_t)$.

registrée comme une créance acquise par les entreprises, dans son intégralité dès lors qu'elles y ont droit) et le décaissement budgétaire, étalé dans le temps. Ce décalage entre le solde en comptabilité nationale d'un côté et le solde budgétaire, lié aux émissions de dette, entraîne un retraitement en flux de créances.

- De même, la dette maastrichtienne est une notion de dette brute et la trésorerie du compte du Trésor ne vient pas en déduction de cette dernière. Ainsi, la mobilisation de cette trésorerie au cours d'une année donnée peut permettre de couvrir un besoin de financement sans se traduire par une accumulation de dette. La variation de cette trésorerie est donc retraitée en flux de créances.

- Par ailleurs, les titres obligataires sont comptabilisés dans la dette de Maastricht à leur valeur nominale de remboursement à échéance. Or, dans un contexte de taux bas et négatifs sur une partie de la courbe, les émissions sur des souches anciennes, ayant des coupons plus élevés que les taux de marché, génèrent des primes à l'émission, qui sont comptabilisées comme des flux de créances favorables sur la dette. Cet effet favorable est neutralisé par l'amortissement de ces primes sur la durée de vie des emprunts⁷.

- Enfin, la CNA est un établissement public financièrement autonome qui émet des emprunts sur le marché obligataire et contracte des emprunts auprès de certains établissements financiers afin de financer, *via* des prêts, des sociétés d'autoroute. Comme les remboursements de prêts accordés aux sociétés d'autoroute sont plus importants que les emprunts qu'elles contractent auprès de la CNA depuis 2008, l'encours de dette de la CNA diminue régulièrement.

En 2016, la dette publique a augmenté de 0,7 point de PIB par rapport à l'année précédente pour atteindre 96,3 % du PIB. L'écart au solde stabilisant explique une hausse de 1,9 point de PIB,

en partie compensée par des flux de créances favorables pour -1,2 point, parmi lesquels des primes d'émission sur la dette publique liées au contexte de taux d'intérêt bas (-0,6 point, net de l'étalement des primes passées), la différence de comptabilisation des crédits d'impôt entre la comptabilité budgétaire et nationale (-0,2 point), le retraitement en comptabilité nationale de l'enregistrement du PSR UE payé en 2014 (-0,1 point) et le désendettement de la CNA (-0,1 point).

En 2017, le ratio de dette augmenterait de 0,5 point de PIB. Cette augmentation serait due à un solde toujours inférieur au solde stabilisant et à des flux de créances quasiment neutres (-0,1 point). L'écart au solde stabilisant la dette se réduirait à 0,6 point sous l'effet de deux facteurs qui se cumulent. D'une part, la baisse du solde stabilisant, qui passerait de -1,5 % en 2016 à -2,3 % en 2017 sous l'effet de l'augmentation de la croissance nominale (+2,5 % après +1,6 %). D'autre part, le redressement du solde public, de -3,4 % à -2,9 % du PIB. Les flux de créances permettraient de compenser légèrement la contribution du solde public, en réduisant la dette publique de 0,1 point, notamment grâce au rapatriement de la trésorerie de la Coface sur un compte du Trésor (-0,2 point) en partie contrebalancés par un effet net des primes et décotes qui commencerait à peser sur la dette (+0,1 point, net de l'étalement des primes passées).

En 2018, le ratio d'endettement serait stable à 96,8 % du PIB, pour la première fois depuis 10 ans. Le solde public s'améliore de -2,9 % à -2,6 % du PIB et devient en effet légèrement supérieur au solde stabilisant la dette qui lui diminue (de -2,3 % à -2,7 % PIB). Cette amélioration est en revanche compensée par des flux de créances qui deviendraient légèrement défavorables en 2018 et contribueraient à une augmentation de la dette de +0,1 point. Cet effet serait notamment dû à l'effet net des primes et décotes (+0,1 point, net de l'étalement des primes passées).

(7) Cet amortissement permet une mesure du coût de financement des emprunts stable dans le temps, le cumul des coupons et de l'amortissement des primes correspondant au

taux d'intérêt à l'émission. Simultanément, le paiement de coupons plus élevés que les taux à l'émission donne lieu à des flux de créances défavorables.

b. Dette par sous-secteur

Tableau 31. Prévision d'évolution du ratio d'endettement par sous-secteur des administrations publiques			
(Points de PIB)	2016	2017	2018
Ratio d'endettement au sens de Maastricht	96,3	96,8	96,8
<i>dont contribution des administrations publiques centrales (APUC)</i>	77,3	78,5	79,5
<i>dont contribution des administrations publiques locales (APUL)</i>	9,0	8,6	8,3
<i>dont contribution des administrations de sécurité sociale (ASSO)</i>	10,1	9,7	9,0

L'endettement des administrations publiques est essentiellement porté par l'État, et dans une moindre mesure par les administrations de sécurité sociale (ASSO) et les administrations publiques locales (APUL), la plupart des organismes divers d'administration centrale (ODAC) ayant interdiction de s'endetter à plus de douze mois (article 12 de la loi de programmation des finances publiques du 28 décembre 2010). Fin 2016, l'endettement des administrations publiques centrales (APUC, qui recouvre l'État et les ODAC) s'élevait à 77,3 % du PIB, alors que celui des administrations de sécurité sociale et des administrations publiques locales représentait respectivement 10,1 % et 9,0 % du PIB.

En 2017, l'augmentation de 0,5 point de PIB de la dette publique serait imputable à une hausse de l'endettement des administrations publiques centrales (APUC) contrebalancée par une baisse de l'endettement des deux autres secteurs. Le ratio de dette des APUC augmenterait ainsi de 1,2 point de PIB pour atteindre 78,5 %, à mettre en lien avec le déficit des APUC, de 3,3 % du PIB. La hausse de la dette des APUC serait en partie contrebalancée par la diminution de celle des APUL (-0,4 point) et celle des ASSO (-0,4 point), dont le solde serait positif. Leur ratio d'endettement atteindrait ainsi respectivement 8,6 % et 9,7 % du PIB.

En 2018, la stabilité du ratio d'endettement public résulterait de deux mouvements opposés : la hausse de l'endettement des APUC de 1,0 point et la baisse de celui des APUL (-0,3 point) et des ASSO (-0,7 point). En effet, le besoin de financement des APUC serait de 3,3 % du PIB alors que les APUL seraient en excédent de 0,1 point et les ASSO de 0,5 point. Le ratio d'endettement des APUL atteindrait ainsi 8,3 % du PIB et celui des ASSO 9,0 %. La contribution de l'endettement des APUC augmenterait de 78,5 % en 2017 à 79,5 % du PIB en 2018.

La dette des administrations de sécurité sociale commencerait à décroître à partir de 2017. Elle atteindrait 222 Md€ fin 2017 après 225 Md€ en 2016. Les recettes attribuées à la CADES seraient suffisantes pour permettre à l'ensemble du système de financement du régime général (ACOSS et CADES) de se désendetter

d'environ 8 Md€. La dette de l'Unédic augmenterait pour financer son déficit attendu (3 Md€). En 2018, la dette des administrations de sécurité sociale accentuerait sa baisse et atteindrait 212 Md€. Comme en 2017, les ressources affectées à la CADES permettraient à l'ensemble du système de financement du régime général de se désendetter à hauteur de 13 Md€. La dette de l'Unédic augmenterait quant à elle d'environ 2 Md€.

a) Garanties et engagements contingents de l'État

Les engagements hors bilan des administrations publiques correspondent à des engagements de l'État dépendant de l'occurrence d'événements donnés. Si leur valorisation *ex ante* est très incertaine, ils sont toutefois susceptibles de peser à terme sur les finances publiques, et font donc l'objet d'un suivi attentif de la part du Gouvernement et du Parlement. En particulier, les engagements hors bilan de l'État sont décrits de manière détaillée dans le Compte général de l'État publié chaque année et certifié par la Cour des comptes. Les principaux engagements hors bilan des administrations publiques sont :

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

Les garanties de l'État recouvrent une large gamme d'interventions ayant vocation à soutenir ou préserver l'activité économique ou assurer un financement à certains agents économiques dans les cas où l'intervention du marché apparaît insuffisante. Il s'agit de garanties octroyées dans le cadre d'accords bien définis, parmi lesquelles on

trouve notamment les dettes garanties par l'État, les garanties liées à des missions d'intérêt général (mécanismes d'assurance via la caisse centrale de réassurance, garanties accordées à la Coface pour le soutien à l'exportation, garanties de protection des épargnants, etc.), les garanties de passif (engagement au titre de la quote-part française au capital callable du MES) ainsi que les engagements financiers de l'État (projets de cofinancement, aide au développement). Le risque d'appel de ces garanties est en général limité. De plus, pour limiter l'utilisation de ce type d'instruments, les nouvelles garanties de l'État ne peuvent être autorisées que par une loi de finances comme défini dans la Loi organique relative aux lois de Finances (LOLF).

En 2016, le stock total de garanties accordées par l'État dans le cadre d'accords bien définis portant sur des emprunts (c'est-à-dire l'ensemble des dettes garanties par l'État) s'est établi à 195 Md€ après 185 Md€ en 2015⁽⁸⁾. Une partie des garanties octroyées a en effet augmenté entre 2015 et 2016, dont les principales sont celles accordées à Dexia (+5 Md€ entre 2015 et 2016), à l'Unédic (+3 Md€) et à la société de gestion du fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété (SGFGAS, qui augmente de 3 Md€). Ces augmentations de dette garanties sont partiellement compensées par la diminution de certains encours (notamment l'encours de dette garantie de la caisse centrale du Crédit immobilier de France (3CIF) qui baisse de 1 Md€). Il convient de noter que la dette de l'Unédic, qui est une administration publique, est déjà incluse dans la dette publique au sens de Maastricht. Par ailleurs, à la suite d'une décision d'Eurostat du 27 janvier 2011, les montants prêtés par le FESF dans le cadre de programmes d'assistance financière sont déjà rattachés directement à la dette maastrichtienne des États membres apportant leurs garanties aux émissions du FESF, au prorata de celles-ci.

Le recours à ce type d'engagement a augmenté depuis la crise, en particulier dans les économies développées, sans pour autant que cela soit nécessairement sur une base pérenne. Il rend nécessaire une vigilance accrue de l'État quant aux risques qui seraient susceptibles d'être transférés

vers le secteur public. Les risques budgétaires auxquels l'État s'expose au titre de ces interventions, qui poursuivent un objectif d'intérêt général, doivent faire l'objet d'une évaluation a priori et d'un suivi régulier et rester maîtrisés.

En France cette vigilance s'effectue selon trois axes :

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

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

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

(8) Source : Compte général de l'État 2016

Annexe :
Comparaison des trajectoires
de finances publiques

Comparaison des trajectoires avec celle de la Commission

Dans ses prévisions de printemps publiées le 11 mai 2017, la Commission européenne prévoyait pour la France un déficit de 3,4 % en 2016, 3,0 % en 2017 et 3,2 % en 2018. Dans les prévisions de printemps, la croissance du PIB est identique à celle retenue par le gouvernement en 2016, à +1,2 %, plus faible de 0,3 point en 2017 (+1,4 % contre +1,7 % retenu par le gouvernement), et identique en 2018 (+1,7 %).

En 2017, les prévisions de la Commission et celles du PLF 2018 sont proches, avec un déficit anticipé à 2,9 % du PIB dans le PLF contre 3,0 % selon la Commission. Cette différence serait principalement imputable à la différence de croissance entre le Gouvernement et la Commission.

En 2018, le déficit nominal prévu par la Commission serait supérieur de 0,6 point à celui prévu par

le PLF. En effet, la Commission utilise de manière conventionnelle pour des prévisions à cet horizon une hypothèse dite « à politiques inchangées » qui ne tient compte que des mesures votées dans les lois financières au moment où la prévision est faite. Ainsi, celle-ci n'incluait pas les premières mesures de redressement des finances publiques prises par le nouveau Gouvernement, ainsi que les dispositions prévues dans le présent PLF, notamment concernant l'important effort en dépense.

Les prévisions de la Commission seront mises à jour en novembre 2017. Ces prévisions couvriront les années 2017 à 2019, l'année 2019 étant construite sur la base d'hypothèses « à politique inchangée ».

Tableau 31 : Comparaison de la trajectoire avec les prévisions de printemps 2017 de la Commission européenne

	2016	2017	2018
PLF 2018			
Solde public (en % du PIB)	-3,4	-2,9	-2,6
Croissance réelle du PIB (en %)	1,2	1,7	1,7
Déflateur du PIB (en %)	0,4	0,8	1,1
Commission européenne (prévisions de printemps 2017)			
Solde public (en % du PIB)	-3,4	-3,0	-3,2
Croissance réelle du PIB (en %)	1,2	1,4	1,7
Déflateur du PIB (en %)	0,8	0,9	1,3

Dossiers thématiques

Favoriser le développement des entreprises

Les micro, petites et moyennes entreprises (cf. encadré 1), au nombre de 3,9 millions en 2014 dans les secteurs principalement marchands non agricoles et non financiers, contribuent pour une part importante à l'activité économique : elles emploient 48 % des salariés et génèrent 43 % de la valeur ajoutée de ces secteurs. Elles sont aussi des promesses d'activité pour l'avenir. Leur développement doit pour cela être facilité, de leur création, suivie par leur croissance, à leur cession/transmission. Les PME qui parviennent à croître, et à sortir de cette catégorie statistique, jouent en effet un rôle majeur dans le dynamisme de l'économie, en contribuant de façon importante aux créations d'emploi et à l'innovation, notamment de rupture.

La croissance des entreprises est étroitement liée à la qualité de l'écosystème dans lequel elles évoluent, qui dépend des caractéristiques de l'environnement des affaires telles que l'accès au crédit et aux fonds propres, la disponibilité et la qualification de la main d'œuvre, l'intensité de la concurrence, le poids de la réglementation, les conditions d'accès aux marchés étrangers. Elle dépend aussi de décisions internes des chefs d'entreprises, telles que leur formation ou l'adoption de certaines technologies. Ces décisions sont elles-mêmes influencées par l'environnement des affaires. Les entreprises innovantes, dont l'activité est par nature plus risquée, sont particulièrement sensibles à certains de ces aspects, comme leur accès au financement en fonds propres et la disponibilité de personnel très qualifié.

Le tissu productif français compte un certain nombre d'atouts : des créations d'entreprises dynamiques, un accès au crédit globalement satisfaisant, une main d'œuvre qualifiée, un effort de recherche et développement (R&D) et d'innovation important, *etc.* Cependant, l'environnement des affaires français a également des faiblesses, parmi lesquelles des charges administratives importantes, des aides aux entreprises généreuses mais trop complexes, une insuffisante flexibilité du marché du travail et un fonctionnement insuffisamment concurrentiel de certains marchés de services. Ces freins contribuent à ralentir le développement des entreprises, en particulier celles intensives en innovation.

La levée de ces freins permettra de favoriser directement le développement des entreprises. En ce sens, il est nécessaire d'alléger les charges administratives pesant sur les entreprises, et notamment d'éviter autant que possible les réglementations fonction de la taille, sources d'effets de seuils. Fluidifier les étapes principales de la vie des entreprises, c'est-à-dire la création, la croissance interne et externe, la transmission et la cession, est également indispensable pour faciliter le renouvellement du tissu productif. De façon complémentaire, des réformes du cadre réglementaire doivent permettre d'établir les conditions propices à la croissance de toutes les entreprises prometteuses, indépendamment de leur taille. Ceci nécessite qu'elles aient accès à des salariés compétents, au financement nécessaire, à un fonctionnement fluide des marchés des biens et services, et aux marchés étrangers.

Encadré 1 : Définitions de l'entreprise et des tailles d'entreprise

La notion d'entreprise a longtemps été approchée par le seul concept d'unité légale, c'est-à-dire l'entité juridique exerçant une activité économique, entreprise individuelle, société ou micro-entrepreneur. Selon le décret n°2008-1354 du 18 décembre 2008, l'entreprise (au sens de la Loi de Modernisation de l'Économie – LME) est définie comme « la plus petite combinaison d'unités légales qui constitue une unité organisationnelle de production de biens et services et jouissant d'une certaine autonomie de décision, notamment pour l'affectation de ses ressources courantes ». Ceci conduit à considérer comme une seule entité un ensemble d'unités légales appartenant à un groupe.

Quatre catégories d'entreprises sont définies en fonction du nombre de salariés d'une part, le montant du chiffre d'affaires (CA) et du total du bilan d'autre part :

- Micro-entreprises^a : moins de 10 salariés d'une part ; CA ou total du bilan n'excédant pas 2 M€ d'autre part. Cette notion diffère des régimes du micro-entrepreneur^b et de la micro-entreprise au sens fiscal ;
- Petites et Moyennes Entreprises (PME) : moins de 250 salariés d'une part ; CA inférieur à 50 M€ ou total du bilan n'excédant pas 43 M€ d'autre part. Elles incluent les micro-entreprises ;
- Entreprises de Taille Intermédiaire (ETI) : entreprises non classées dans les catégories précédentes qui présentent les caractéristiques suivantes : moins de 5 000 salariés d'une part ; CA inférieur à 1,5 Md€ ou total de bilan inférieur à 2 Md€ d'autre part ;
- Grandes entreprises (GE) : entreprises non classées dans les catégories précédentes.

Les critères précédents sont évalués sur le périmètre des activités localisées sur le territoire national. Par exemple, une entreprise de taille PME sur le territoire français appartenant à un grand groupe étranger est considérée comme une PME.

(a) Parfois aussi appelées Très Petites Entreprises (TPE).

(b) Le régime du micro-entrepreneur est la nouvelle dénomination de celui de l'autoentrepreneur. Mis en place en 2008, il offre des formalités de création d'entreprise allégées ainsi qu'un mode de calcul et de paiement simplifié des cotisations sociales et de l'impôt sur le revenu. L'entrepreneur doit remplir les conditions du régime fiscal de la micro-entreprise.

1. Les PME contribuent pour une part importante à l'activité économique

1.1 Les PME : la majorité des entreprises françaises

Les petites et moyennes entreprises y compris micro-entreprises, désignées dans la suite par le terme de PME (cf. encadré 1) contribuent pour une part importante à l'activité économique française. Au nombre de 4 millions dans les secteurs marchands non agricoles et non financiers en 2014, elles représentent 99 % des entreprises et la même proportion des unités légales. La même année, elles employaient près de la moitié des salariés des secteurs marchands non agricoles et non financiers (48 %) et génèrent 43 % de la valeur ajoutée du même champ (cf. tableau 1).

On compte en France 5 118 entreprises de taille intermédiaire, qui emploient 24 % des effectifs salariés et contribuent pour la même proportion à la valeur ajoutée. En comparaison, les 252 grandes entreprises françaises emploient pour leur part 27 % des effectifs salariés et génèrent 32 % de la valeur ajoutée des secteurs marchands.

Les PME implantées en France sont majoritairement françaises¹ : en 2013, seuls 4 % des effectifs salariés des PME étaient employés par une entreprise sous contrôle étranger, contre 27 % des effectifs des ETI et 14 % des effectifs des grandes entreprises.

Les PME contribuent en 2014 pour 16 % du chiffre d'affaires à l'exportation² (33 % pour les ETI, 52 % pour les grandes entreprises).

Tableau 1 : Répartition des entreprises, des unités légales, de l'emploi salarié et de la valeur ajoutée par taille d'entreprise en 2014 en France (au sens de la loi de modernisation de l'économie)

	Nombre d'unités légales	Répartition	Nombre d'entreprises	Répartition	Effectif salarié en équivalent temps plein (en milliers)	Répartition	Valeur ajoutée hors taxes (en Md€)	Répartition
Ensemble	4 148 082	100 %	3 978 273	100 %	12 598	100 %	1 043	100 %
Micro-entreprises	3 852 286	93 %	3 836 912	96 %	2 440	19 %	213	20 %
Petites et moyennes entreprises hors micro-entreprises	232 511	6 %	135 991	3 %	3 667	29 %	240	23 %
Entreprises de taille intermédiaire (ETI)	45 275	1 %	5 118	0 %	3 053	24 %	253	24 %
Grandes entreprises (GE)	18 010	0 %	252	0 %	3 439	27 %	337	32 %

Champ : France, entreprises des secteurs marchands non agricoles et non financiers (B-J, L-M-N, R-S).

Sources : Insee, É sane, Clap, Lifi 2014.

(1) Insee, Tableaux de l'Économie Française 2017.

(2) Ibid. (Données des liasses fiscales).

1.2 La France compte davantage de petites unités mais ses grandes unités contribuent autant à l'économie que dans les pays voisins

La France est marquée par une surreprésentation des micro-entreprises et en miroir par un relatif déficit d'entreprises de taille intermédiaire et de grandes entreprises³ (cf. tableau 2). Ces dernières sont souvent citées comme tenant un rôle clé dans l'innovation ou l'exportation, notamment en Allemagne (cf. encadré 2).

Les ETI et GE françaises sont cependant plus grandes qu'en Allemagne (1 260 personnes en moyenne, contre 936 en Allemagne). Ainsi, les ETI et GE emploient la même proportion de l'emploi en France et en Allemagne (37 %, cf. graphique 1).

Au sein des PME, la France compte, relativement à l'Allemagne, davantage d'entreprises employant moins de 10 personnes et moins d'entreprises employant entre 10 et 249 personnes. Le constat est similaire en proportion de salariés.

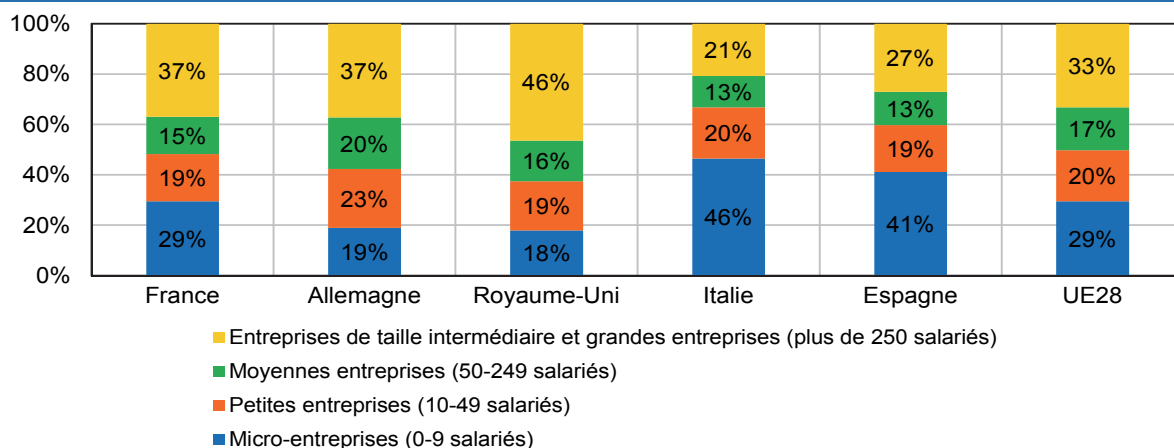
Tableau 2 : Répartition des unités légales par taille en 2015

Taille d'unité légale	France	Allemagne	Royaume-Uni	Italie	Espagne	UE28
Micro (0-9 salariés)	95,1 %	82,2 %	88,9 %	95,1 %	94,8 %	92,8 %
Petites (10-49 salariés)	4,1 %	14,9 %	9,3 %	4,3 %	4,5 %	6,0 %
Moyennes (50-249 salariés)	0,7 %	2,5 %	1,5 %	0,5 %	0,6 %	1,0 %
Taille intermédiaire et grandes (plus de 250 salariés)	0,1 %	0,5 %	0,3 %	0,1 %	0,1 %	0,2 %
Ensemble	3 006 972	2 242 899	1 877 728	3 736 234	2 461 144	23 004 062

Sources : Commission européenne, SBA Factsheet 2016, Eurostat, DIW.

Champ : Entreprises des secteurs marchands non agricoles et non financiers (B-J, L-N).

Graphique 1 : Répartition de l'emploi marchand par taille d'unité légale en 2015



Sources : Commission européenne, SBA Factsheet 2016, Eurostat, DIW.

Champ : Entreprises des secteurs marchands non agricoles et non financiers (B-J, L-N).

(3) Pour des raisons de disponibilité de données, l'analyse suivante mobilise le concept d'unité légale plutôt que celui d'entreprise au sens de la LME. Ces éléments doivent donc être utilisés avec précaution.

Encadré 2 : Le fonctionnement du Mittelstand allemand

L'économie allemande repose notamment sur une industrie dynamique, qui représente une part significative du PIB (25,7 % en 2016), portée par la densité de son tissu d'entreprises de taille moyenne et intermédiaire, le Mittelstand. Dans l'utilisation linguistique allemande, le terme Mittelstand s'applique principalement aux entreprises de taille intermédiaire et non cotées ; en particulier, les entreprises du « Mittelstand supérieur » avec plusieurs milliers d'employés, réalisent parfois plusieurs milliards d'euros de chiffre d'affaires (Dr. Oetker, Miele, Würth, TRUMPF, STIHL, etc.). Ces entreprises sont principalement dirigées par des « familles propriétaires-entrepreneuriales » qui cherchent à soutenir l'entreprise en instituant une gestion privilégiant la longévité, un financement assuré à long terme et des pratiques opérationnelles prudentes. Les entreprises du Mittelstand contribuent pour une part importante aux exportations allemandes.

Les entreprises du Mittelstand sont souvent leader mondial sur une niche de produits (Wanzel : caddy de supermarché ; Stengl : montagnes russes ; KLAFS : équipements de spa ; BLANCO : éviers et robinets ; Flexi : laisse de chien rétractables, etc.). Pour se prémunir de la cyclicité des marchés, les entreprises d'une certaine taille adoptent une stratégie multi-niche (ex : Voith, Heraeus Holding). Tout en maintenant leurs implantations stratégiques en Allemagne, ces entreprises ont une forte capacité à exporter. Une main d'œuvre bien formée et la très bonne connaissance de leurs clients leur permettent d'innover en anticipant les besoins et les évolutions. En raison de leur force d'innovation, leur empreinte mondiale et leur orientation vers les marchés émergents en croissance rapide, les entreprises du Mittelstand ont pleinement bénéficié de la mondialisation.

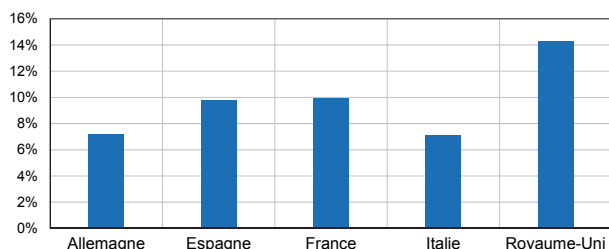
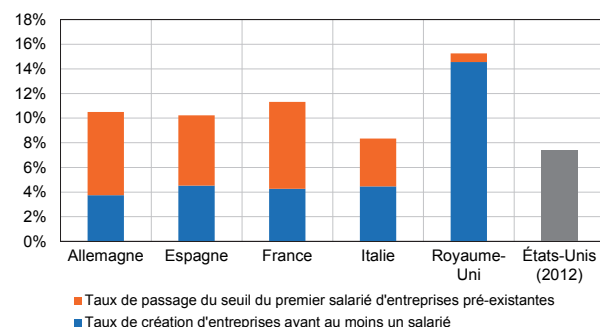
Les entreprises du Mittelstand, traditionnellement focalisées sur les biens d'équipement haut de gamme, pourraient cependant être concurrencées par l'émergence d'un segment de milieu de gamme, dit « good-enough », en Chine notamment.

2. Les créations d'entreprises en France sont dynamiques

Les créations d'entreprises sont un vecteur essentiel du dynamisme du tissu productif. En 2016, dans l'ensemble des secteurs marchands non agricoles, 554 000 entreprises ont été créées : 189 000 sociétés, 142 000 entreprises individuelles hors micro-entrepreneurs et 223 000 entreprises créées sous le régime du micro-entrepreneur⁴. Les créations d'entreprises en France sont élevées relativement aux autres pays européens (taux de création en part dans le stock d'entreprises actives de 9,9 % en 2014 en France contre 7,2 % en Allemagne, cf. graphique 2). Ces

créations sont portées par trois principaux secteurs : le commerce (24 % des créations d'entreprises en 2014), les activités spécialisées, scientifiques et techniques – et notamment le conseil – (20 %) et la construction (18 %). Le nombre de créations d'entreprises est cependant substantiellement gonflé par les créations sous le régime du micro-entrepreneur. En adoptant une mesure plus robuste aux spécificités nationales (taux de passage du premier salarié, c'est-à-dire le nombre d'entreprises créées avec au moins un salarié ou recrutant son premier salarié relativement au stock d'entreprises employant au moins un salarié), la France apparaît à un niveau comparable à celui de ses principaux partenaires européens ou des États-Unis (cf. graphique 3).

(4) Insee Première N° 1631 « Les créations d'entreprise en 2016 ».

Graphique 2 : Taux de création d'entreprises en Europe en 2014 (Créations d'entreprises / Stock d'entreprises)**Graphique 3 : Taux de passage du seuil du premier salarié parmi les entreprises ayant au moins un salarié en 2014 (%)**

Sources : Eurostat et OCDE.

Les montants d'intervention publique consacrés au soutien à la création d'entreprise sont importants⁵. L'intervention publique recouvre des aides directes (subventions, exonérations, prêts, participations en capital), notamment aux chômeurs, et indirectes (incitations au capital-risque, accompagnement, hébergement, valorisation de la recherche), allouées par l'assurance chômage, la sécurité sociale, l'État, la CDC, Bpifrance et les régions. Ces aides reflètent les efforts croissants des pouvoirs publics depuis 15 ans pour soutenir et faciliter la création d'entreprises, qui se sont néanmoins traduits par le développement d'une multitude de dispositifs de financement et d'accompagnement⁶, à la fois nationaux et locaux, conduisant à un émiettement des dispositifs et des acteurs. Selon l'analyse de la Cour des Comptes⁷, certains pays sont parvenus à améliorer la coordination entre l'État et les acteurs locaux en matière d'aides à la création d'entreprise (Allemagne, Suède, États-Unis).

3. L'environnement des affaires doit permettre aux entreprises de croissance de réaliser leur potentiel

3.1 La population des PME se distingue par une hétérogénéité entre des entreprises destinées à croître et d'autres dont l'objectif est d'assurer l'emploi de leur créateur

Seule une part modeste des nouvelles entreprises parvient à établir son activité dans la durée. Le taux de pérennité des entreprises (hors régime du micro-entrepreneur) créées en 2010 s'établit ainsi à 72 % au bout de 3 ans et à 60 % après 5 ans⁸.

La pérennité de l'entreprise s'améliore de manière significative dès lors que le projet a été bien conçu : toutes choses égales par ailleurs, l'investissement initial accroît la pérennité de l'entreprise, de même que l'expérience de l'entrepreneur dans le métier et le diplôme⁹. Pour soutenir leur démarche, un accompagnement des créateurs apparaît nécessaire, dans la mesure où 78 % d'entre eux rencontrent des difficultés (formalités administratives, financement, contacts¹⁰, etc.).

(5) Selon le rapport d'évaluation « Les dispositifs de soutien à la création d'entreprises » de la Cour des Comptes (février 2013), l'aide à la création d'entreprise représentait une dépense annuelle estimée à au moins 2,7 Md€ en 2011.

(6) Le rapport « Pour des aides simples et efficaces au service de la compétitivité » de l'Inspection Générale des Finances (juin 2013) dénombre 1 175 dispositifs consacrés à la création, reprise ou transmission d'entreprises sur un total de 4 188 dispositifs d'aides aux entreprises.

(7) *Op. cit.*

(8) Insee Première N° 1639 « Les entreprises créées en 2010 - Plus pérennes que celles créées en 2006, touchées par la crise », mars 2017.

(9) Voir Insee Première N° 1639 et Économie et Statistique de juillet 2017.

(10) Insee Résultats N° 58 « Créations et créateurs d'entreprises - Première interrogation 2010, profil du créateur », mai 2015.

Toutes les entreprises créées, lorsqu'elles survivent, n'ont pas vocation à croître : un grand nombre d'entreprises créées n'ont pas de projet de croissance. Ainsi, 64 % des créateurs en 2010 ont comme objectif principal d'assurer leur propre emploi, 22 % de développer fortement leur entreprise en termes d'emploi et 14 % en termes d'investissement¹¹.

La croissance significative demeure rare, 3,6 % des entreprises créées en 2006 ayant survécu en 2011 employaient entre 10 et 250 personnes et une proportion négligeable plus de 250 personnes¹². La croissance continue des effectifs est également un phénomène rare : entre 2009 et 2013, 7 % des entreprises¹³ pérennes employant entre 10 et 249 salariés ont connu une croissance d'au moins 2 % par an pendant au moins 3 des 4 années¹⁴.

Les jeunes entreprises jouent cependant un rôle primordial en matière de créations d'emplois. En effet, selon une étude de l'Organisme de Coopération et de Développement Économique (OCDE)¹⁵ sur 18 pays, si le critère de taille d'entreprise n'est en soi pas discriminant quant à la source des créations d'emploi, le critère d'âge apparaît bien plus pertinent. Petites et grandes entreprises créent respectivement autant d'emplois qu'elles n'en détruisent (*cf.* graphique 4), tandis que les jeunes entreprises (âgées de moins de 5 ans) représentent systématiquement une part plus importante des créations d'emplois que des destructions d'emplois, et l'inverse est observé pour les entreprises plus âgées (*cf.* graphique 5). Une très grande majorité de ces jeunes entreprises sont des PME.

Néanmoins, le tissu productif européen semble moins dynamique que celui des entreprises américaines. L'Europe présente en effet une plus grande proportion d'entreprises de taille constante dans le temps, et une moindre proportion d'entreprises connaissant une forte croissance ou un fort déclin (Bravo-Biosca¹⁶, 2011). L'Europe dans son ensemble semble en effet marquée par un déficit de jeunes entreprises innovantes relativement aux États-Unis. Selon Cincera et Veugelers¹⁷ (2011), celles-ci (les *yollies*, pour *young leading innovators*) sont à la fois moins nombreuses et moins intensives en R&D en Europe qu'aux États-Unis. Ce déficit de R&D n'est pas compensé par les entreprises plus âgées, qui sont elles aussi légèrement moins intensives en R&D.

Selon certains travaux (Haltiwanger *et al.*¹⁸, 2014), la dynamique des réallocations d'emplois, relativement aux États-Unis, pourrait être entravée par les réglementations du marché du travail. Celles-ci influenceraient aussi bien la croissance des entreprises pérennes que celle des nouvelles entreprises.

La littérature économique établit ainsi que la flexibilisation du marché du travail, améliorant l'allocation de la main d'œuvre, peut avoir un effet positif sur la productivité (*cf.* Bassanini *et al.*, 2009, Berson et Ferrari, 2013 ou Cette *et al.*, 2016). Le Gouvernement entend poursuivre la modernisation du marché du travail, initiée avec la réforme du code du travail, par une réforme de l'assurance chômage et une réforme de la formation professionnelle et de l'apprentissage.

Des réformes améliorant le fonctionnement des marchés des biens et services sont aussi susceptibles de favoriser le développement des entreprises et de l'emploi.

(11) *Ibid.*

(12) Source : Enquête Sine sur les entreprises créées en 2006, calculs DG Trésor.

(13) Approchées par le concept d'unité légale.

(14) « 4 pages » de la Direction Générale des Entreprises, N°64.

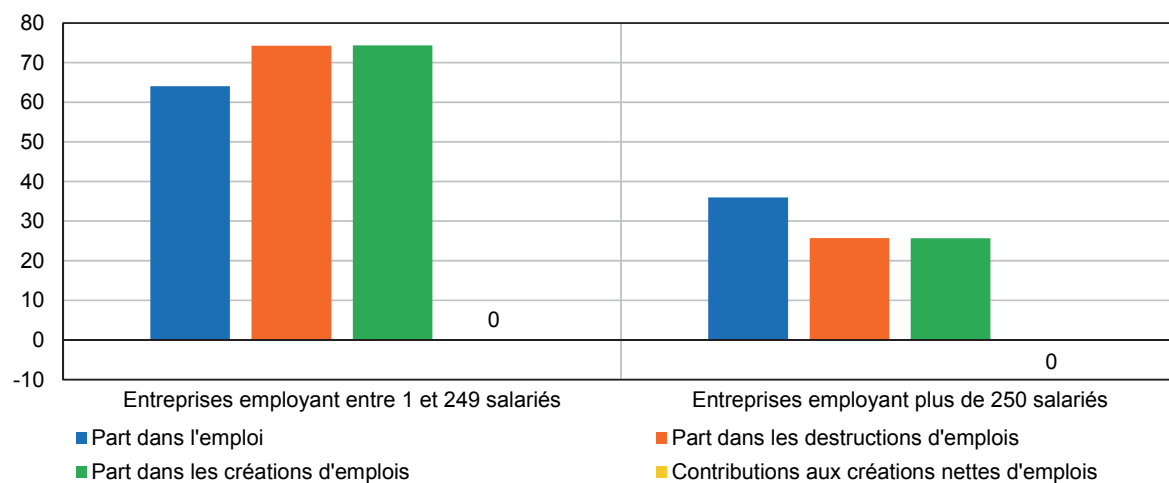
(15) OCDE (2014), « The Dynamics of Employment growth: New evidence from 18 countries ».

(16) Bravo-Biosca A. (2011), « A look at business growth and contraction in Europe », NESTA. Échantillon de 8 pays européens.

(17) Cincera M. et R. Veugelers (2011), « Europe's missing Yollies. » Reflets et perspectives de la vie économique, vol. 50(3), pp. 93-105.

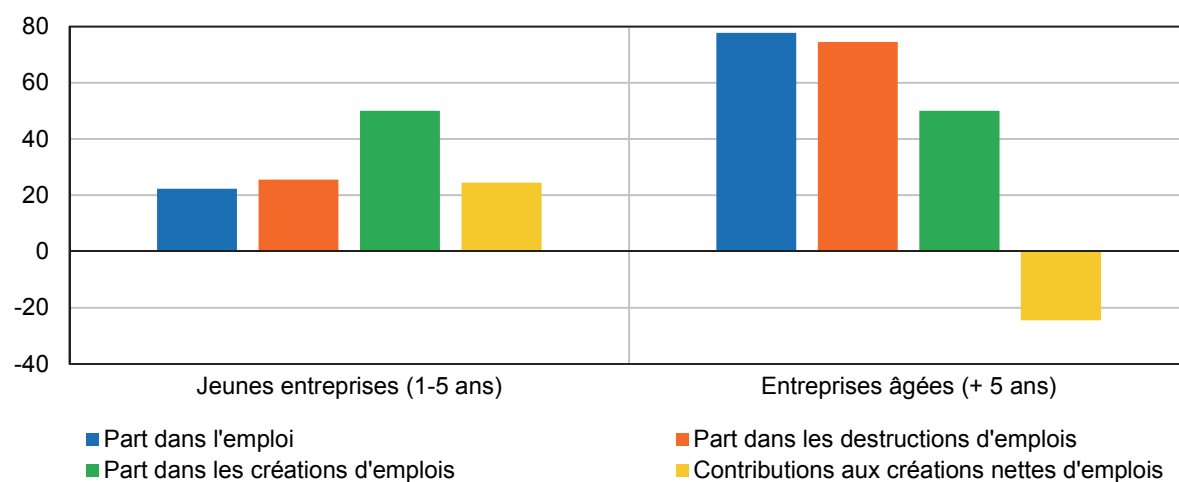
(18) Haltiwanger J., S. Scarpetta et H. Schweiger (2014), « Cross-Country Differences in Job Reallocation: The role of industry, firm size and regulations », Labour economics, vol. 26, pp. 11-25.

Graphique 4 : Emplois, créations et destructions d'emplois par taille d'entreprises (%) – 18 pays



Source : OCDE (Dynemp).

Graphique 5 : Emplois, créations et destructions d'emplois par âge d'entreprises (%) – 18 pays



Source : OCDE (Dynemp).

3.2 La croissance des PME dépend de l'environnement des affaires

Si la création d'entreprise apparaît relativement dynamique, le développement des PME l'est insuffisamment. Ce dernier dépend largement de certaines caractéristiques de l'environnement des affaires : pour croître, les entreprises doivent pouvoir se financer, recruter, adopter des technologies efficaces...

3.2.1 Les PME françaises bénéficient d'un accès au crédit satisfaisant

Les conditions de financement des PME françaises apparaissent favorables à leur développement.

Les encours de crédit aux PME sont restés plutôt dynamiques au cours des dernières années. La progression de l'encours des crédits aux PME¹⁹ a oscillé entre + 1,9 % et + 3,2 % (en glissement annuel - g.a.) ces deux dernières années. Cette progression sous-estime d'ailleurs probablement la dynamique effective de l'encours de crédit aux PME, une partie de leur financement étant rapportée sous la rubrique des sociétés civiles immobilières qui progresse de près de 10 %.

Cette dynamique accompagne une demande de nouveaux crédits des entreprises (y compris PME) plutôt élevée sur les derniers trimestres. Comme en témoigne l'enquête de la Banque de France auprès des PME, si les demandes de crédits de trésorerie restent globalement stables (chaque trimestre, 6 à 7 % des PME hors micro-entreprises

ont fait une demande de nouveau crédit), les demandes de crédits d'investissement des PME hors micro-entreprises progressent (25 % d'entre elles ayant réalisé une demande de nouveau crédit d'investissement au 2^e trimestre 2017, en hausse de 2 points relativement au 3^e trimestre 2016). Cette demande est par ailleurs largement satisfaite : mi-2017, le pourcentage des demandes de crédit des PME hors micro-entreprises ayant été satisfaites totalement ou pour au moins 75 % de leur montant a atteint son maximum, tant pour les crédits de trésorerie (86 %) que d'investissement (95 %).

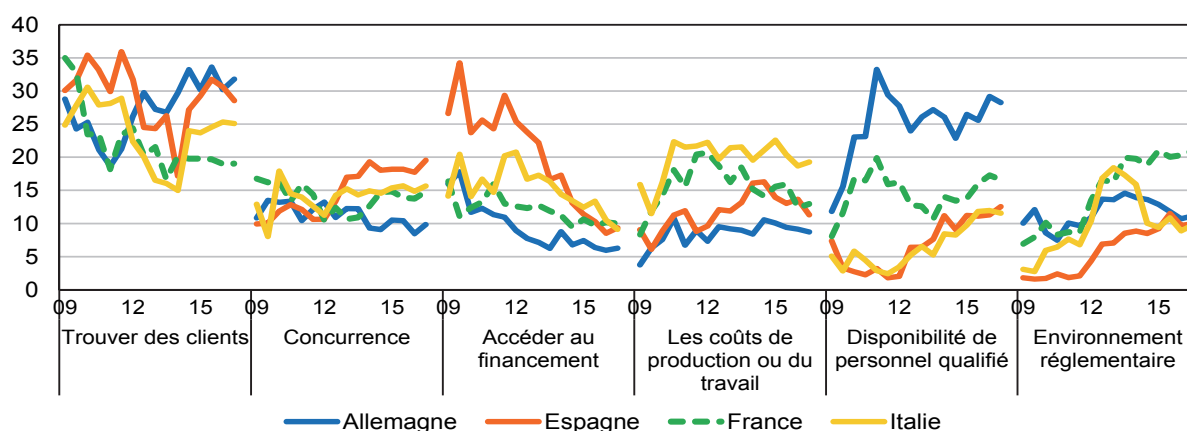
La publication la plus récente de l'enquête sur l'accès des entreprises au financement de la Banque Centrale Européenne (BCE) confirme le caractère très satisfaisant de l'accès au crédit des PME françaises, parmi les plus aisés au sein de la zone euro. De manière générale, d'après les entreprises interrogées dans cette enquête, l'accès au financement est considéré comme le problème le moins important auquel les PME françaises sont confrontées (*cf.* graphique 6). Les PME françaises déclarent que leurs trois problèmes les plus importants sont l'environnement réglementaire, la demande, et la disponibilité de main d'œuvre qualifiée.

Dans l'ensemble, en France, l'écart entre les taux proposés aux grandes entreprises et aux plus petites (approchées par la taille des prêts) était l'un des plus faibles de la zone euro (0,4 % en France, 0,7 % dans la zone euro en juillet 2017²⁰).

(19) Il s'agit ici des PME y compris micro-entreprises, au sens de la LME, ayant un encours de crédit déclaré de plus de 25 000 €.

(20) Écart entre les taux accordés pour des prêts de plus d'1 M€ et ceux inférieurs à 250 000€, nouveaux crédits de maturité supérieure à un an.

Graphique 6 : Enquête SAFE : « Quel est actuellement le problème le plus urgent auquel votre entreprise est confrontée ? » - Réponses des PME (%)



Sources : Enquête SAFE, BCE. Champ : PME.

Derniers points : 2nd semestre 2016. Cela correspond à la 16^e édition de l'enquête, effectuée entre octobre 2016 et mars 2017, et diffusée en mai.

3.2.2 Les autres sources de financement des PME sont en émergence

Les besoins courants des plus petites entreprises (crédits de trésorerie) et leur développement futur (crédits d'investissement, crédit-bail) restent majoritairement financés par le crédit bancaire, qui représente environ 96 % de leur endettement externe. L'autofinancement constitue par ailleurs (derrière les prêts bancaires) la principale source de financement des PME familiales, pour des enjeux de maîtrise (voire de confidentialité) de l'information financière, ainsi que de coût de production de celle-ci²¹.

Cependant, pour certaines catégories de PME, les plateformes de financement participatif (en fonds propres ou en dette) ont connu un véritable essor depuis la définition de leurs statuts en 2014. Les montants levés au travers de ces plateformes, qui ont progressé de 40 % en 2016, s'élèvent à 234 M€.

Pour les plus grandes PME (par ailleurs éligibles au financement en fonds propres au travers du *private equity*), la création des fonds de prêts à l'économie permise par la réforme du code des assurances en 2013 (visant à permettre aux assureurs de mobiliser l'épargne des ménages au service

des entreprises) a constitué un canal de financement supplémentaire. Le contour de ces produits a été formalisé en 2014, avec le lancement de la charte Euro PP, puis en 2015 avec l'établissement de contrats type (format prêt et format obligataire, pouvant être ou non coté). Cette formalisation a permis une émergence rapide de ces placements privés « à la française », qui représentent aujourd'hui un en-cours de l'ordre de 20 Md€. Les fonds de *private equity* européens ont investi en 2016 12 Md€ auprès d'entreprises françaises, soit 0,53 % du PIB, ce qui est plus élevé que la moyenne des pays européens (0,35 % du PIB).

La suppression de l'Impôt de Solidarité sur la Fortune (ISF) sur les actifs non immobiliers contribuera à rendre comparativement plus attractif l'investissement dans le capital productif. En parallèle, la mise en place du Prélèvement Forfaitaire Unique (PFU), qui s'attachera à simplifier la fiscalité du capital, favorisera l'investissement dans les entreprises.

3.2.3 L'accès des PME à la main d'œuvre est indispensable à leur développement

Le recours à une main d'œuvre correspondant aux besoins des entreprises est indispensable à leur développement. Le recrutement de personnel

(21) Baromètre Européen des Entreprises Familiales (2016), KPMG.

qualifié par les PME est un facteur essentiel des gains de productivité (cf. Gidehag et Lodefalk²², 2016).

Selon l'enquête sur les besoins en main d'œuvre menée par Pôle emploi, les petites entreprises pourraient connaître des difficultés de recrutement plus importantes²³. Les difficultés des plus petites entreprises découlent plus souvent de difficultés financières, et des procédures internes (absence de service de recrutement).

Les PME présentent un taux d'encadrement plus faible que les entreprises plus grandes. Ainsi, d'après l'Insee²⁴, en 2011, on ne trouve que 11 % de cadres parmi les salariés des micro-entreprises

et 14 % parmi ceux des PME hors micro-entreprises, tandis que ce taux atteint 26 % pour les grandes entreprises. Ce taux d'encadrement relativement plus faible résulterait d'une part d'une moindre attractivité professionnelle des PME relativement aux plus grandes entreprises (cf. encadré 3 et APEC²⁵, 2017), et d'autre part des spécificités de leur politique de ressources humaines qui détermine leur demande de compétences (les PME déclarent avoir un besoin de personnel expérimenté, immédiatement opérationnel, réduisant le vivier de candidats²⁶, ce qui pourrait s'expliquer par exemple par des moindres capacités de formation).

Encadré 3 : La croissance des PME peut être entravée par différentes défaillances de marché, du fait de leur taille, de leur âge et/ou de leur caractère innovant

La petite taille des PME, leur jeune âge et/ou leur caractère innovant peuvent occasionner un certain nombre de défaillances de marché, susceptibles d'entraver leur croissance. La théorie économique permet d'identifier les défaillances de marché suivantes :

- **Le recrutement de personnel qualifié.** Celui-ci peut être marqué par des asymétries d'information entre l'entreprise et les candidats qualifiés. L'acquisition d'information par les candidats qualifiés sur les postes à pourvoir et leur qualité est moins aisée concernant les PME, cette acquisition d'information se faisant souvent par réseau, ce qui favorise les entreprises de plus grande taille. Le risque de moindre évolution et formation peut réduire l'attractivité des PME pour les jeunes cadres. Par suite, les PME peuvent craindre que les personnels recrutés, du fait de moindres possibilités de mobilité interne ou de formation par les pairs, quittent rapidement l'entreprise, ce qui peut décourager l'embauche ou, a minima, les efforts de formation de l'entreprise. En outre, le risque de cessation d'activité plus important pour les PME, conduisant à un risque de perte d'emploi du salarié plus élevé, réduit encore leur attractivité.
- **L'accès aux financements externes.** Les risques de défaillance plus élevés pour les PME, ainsi que leur moindre capacité à mobiliser du collatéral (surtout pour les PME disposant de peu d'actifs matériels) peuvent aussi rendre plus difficile leur accès au financement.
- **Les coûts administratifs représentent une part plus élevée des charges pour les PME,** dans la mesure où ils incluent un coût fixe (par exemple, remplir un formulaire fiscal représente le même coût quel que soit le montant déclaré) et où les grandes entreprises peuvent bénéficier d'économies d'échelle en spécialisant certains salariés.

Ces différentes défaillances de marché peuvent se renforcer mutuellement (par exemple, la difficulté à lever des fonds propres peut empêcher le recrutement de personnel qualifié).

(22) Gidehag A. et M. Lodefalk (2016), « Recruiting for Small Business Growth: Micro-level Evidence », à paraître.

(23) Enquête « Besoin en main-d'œuvre », Pôle emploi, avril 2017.

(24) Insee (2014), « Emplois et Salaires ».

(25) Marché de l'emploi cadre : enjeux et perspectives pour 2017, APEC, octobre 2016.

(26) *Ibid.*

Ces défaillances de marché justifient certains régimes spécifiques. Les régimes simplifiés (micro-entrepreneur, franchise en base de taxe sur la valeur ajoutée, progressivité de certaines obligations sociales) visent à réduire la charge administrative pour toutes les entreprises en-deçà d'une certaine taille. Le dispositif Jeune Entreprise Innovante (JEI) vise à faciliter le recrutement de personnels qualifiés. Enfin, des interventions publiques s'attachent à limiter les difficultés de financement (bancaire ou en fonds propres). En particulier, la doctrine d'intervention de Bpifrance s'inscrit dans cette logique.

Les salaires versés aux cadres des PME hors micro-entreprises ne semblent pas le facteur primordial de moindre attractivité. Si les micro-entreprises offrent aux cadres des salaires sensiblement inférieurs à ceux des grandes entreprises (écart de 28 %)²⁷, en revanche, dans les PME hors micro-entreprises, les salaires moyens des cadres sont proches de ceux proposés par les grandes entreprises (écart de - 6 %).

3.2.4 L'amélioration des compétences des chefs d'entreprise serait susceptible de favoriser leur développement

Outre celles des salariés, les compétences des chefs d'entreprise sont un déterminant essentiel de la pérennité de l'entreprise (cf. partie 3.1).

Ces compétences recouvrent notamment la gestion financière. Une part non négligeable des micro-entreprises connaît une situation financière dégradée : 17 % des micro-entreprises hors entreprises individuelles cumulent une faible trésorerie et un déficit en fonds propres (cf. Bazard, 2015²⁸). Une plus grande sensibilisation des chefs d'entreprise aux problématiques de financement et de gestion des entreprises contribuerait à améliorer l'accès des micro-entreprises aux produits de financement proposés par les réseaux bancaires, en réduisant l'asymétrie d'information entre le chef d'entreprise et son chargé d'affaires.

Au-delà, les pratiques managériales (c'est-à-dire au sens large, les pratiques de suivi du processus de production, de définition d'objectifs, de gestion des ressources humaines, etc.) sont une source importante de gains de productivité. Cette relation

mise en lumière au niveau des performances individuelles des entreprises (cf. notamment Awano *et al.*²⁹, 2017) contribue à expliquer une part significative des écarts de productivité entre pays (selon Bloom *et al.*³⁰, 2016, les pratiques managériales expliqueraient plus de la moitié de l'écart de productivité de la France relativement aux États-Unis). Les enquêtes mobilisées par ces études montrent que la qualité des pratiques managériales est actuellement en retrait dans les PME par rapport aux grandes entreprises.

3.2.5 Les entreprises françaises, y compris les PME, ont moins adopté les technologies numériques que leurs homologues européennes

Les compétences des salariés et des dirigeants sont également nécessaires pour maintenir un processus de production au niveau de la frontière technologique, par exemple au moyen des technologies numériques, qui sont sources de gains de productivité importants et de réduction des coûts.

Or, en France comme ailleurs en Europe, les technologies numériques sont moins diffusées dans les entreprises employant moins de 250 personnes que dans les plus grandes (cf. graphique 7).

Les petites et moyennes entreprises françaises ont moins adopté les technologies numériques que leurs homologues européennes. Cependant, le retard français en matière d'adoption des technologies numériques n'est pas spécifique aux PME (cf. graphique 8).

Les freins à la diffusion des technologies numériques sont bien identifiés : le manque de main

(27) Insee (2014), *op. cit.*

(28) Bazard C. (2015), « Les TPE françaises et leur accès au financement », Trésor-Éco n° 159.

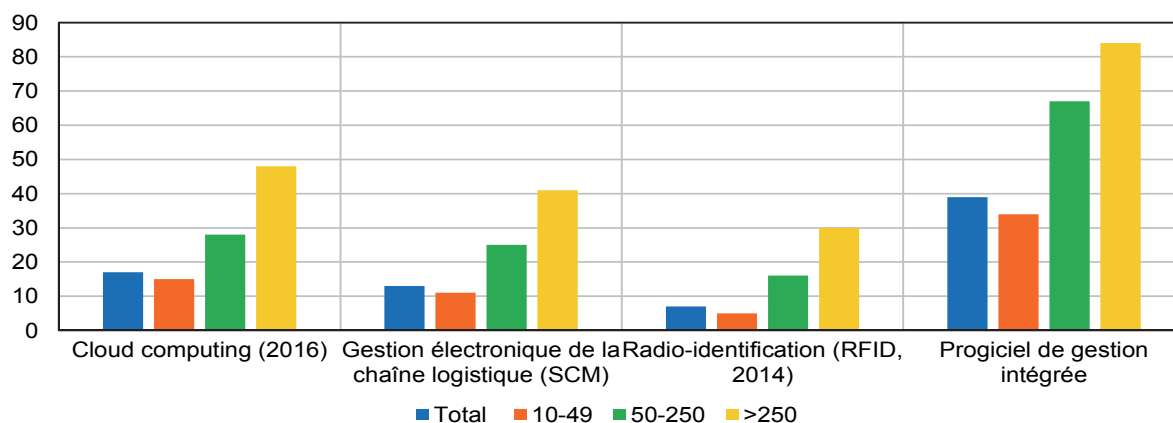
(29) Awano G., A. Heffernan et H. Robinson (2017), « Management practices and productivity among manufacturing businesses in Great Britain: Experimental estimates for 2015 », Document de travail de l'ONS.

(30) Bloom N., R. Sadun et J. Van Reenen (2016), « Management as a technology? », Document de travail du NBER n° 22327.

d'œuvre qualifiée et un niveau excessif de réglementation des marchés (marchés du travail et des

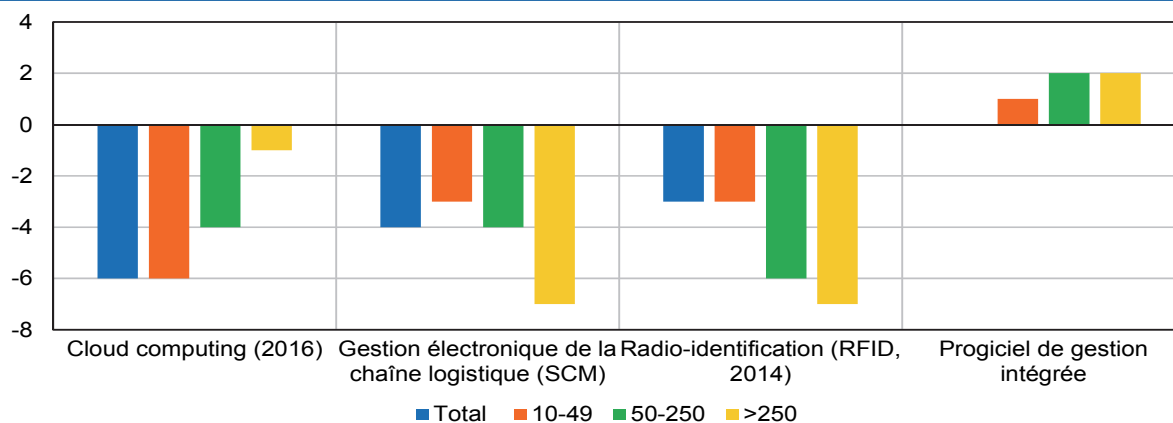
biens et services, Cette et Lopez³¹, 2012) apparaissent déterminants en comparaison internationale.

Graphique 7 : Recours aux technologies numériques par taille d'entreprise en France en 2015 (% des entreprises)



Sources : Eurostat, enquêtes TIC 2014, 2015 et 2016.

Graphique 8 : Recours aux technologies numériques par taille d'entreprise en France (point de %) : comparaison FR – UE15



Sources : Eurostat, enquêtes TIC 2014, 2015 et 2016.

(31) Cette G. et J. Lopez (2012), « ICT demand behavior: An international comparison », *Economics of Innovation and New Technology*, vol. 21(4), pp. 397-410.

3.2.6 Les seuils règlementaires, sociaux et fiscaux, renchérissent par palier le coût du travail

La charge administrative des entreprises constitue également un frein souvent cité au développement des activités économiques (cf. encadré 4), notamment en France. Certaines obligations s'appliquent aux entreprises en fonction de leur taille (par exemple, au-delà du 10^e, 11^e, 20^e, ou 50^e salarié...).

En particulier, à partir de 50 salariés, les entreprises doivent, par exemple, respecter plusieurs obligations supplémentaires en matière de représentation du personnel (instauration d'un comité d'entreprise et d'un comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, élection de délégués syndicaux), mener des négociations collectives annuelles obligatoires sur de nombreux thèmes des relations du travail ou encore mettre en place

une participation aux résultats pour les salariés (épargne salariale). Le suivi des réglementations en matière de représentation du personnel implique notamment le respect des heures des délégations des représentants désignés. Il peut ainsi être calculé un taux de décharges horaires, défini comme le ratio des heures totales de délégations sur le nombre d'heures totales travaillées, qui varie en fonction de l'effectif de l'entreprise (cf. graphique 9). L'évolution de ce taux met en avant l'importance du franchissement du seuil de 50 salariés et l'intérêt pour les entreprises de procéder à la fusion de leurs instances de représentation du personnel afin de réduire le nombre d'heures de délégation.

Encadré 4 : Les classements internationaux font apparaître les charges administratives comme un point faible de l'environnement des affaires français

Les principaux indicateurs internationaux placent la France dans une position intermédiaire et décevante par rapport aux pays de sa catégorie, en particulier en matière de charge administrative.

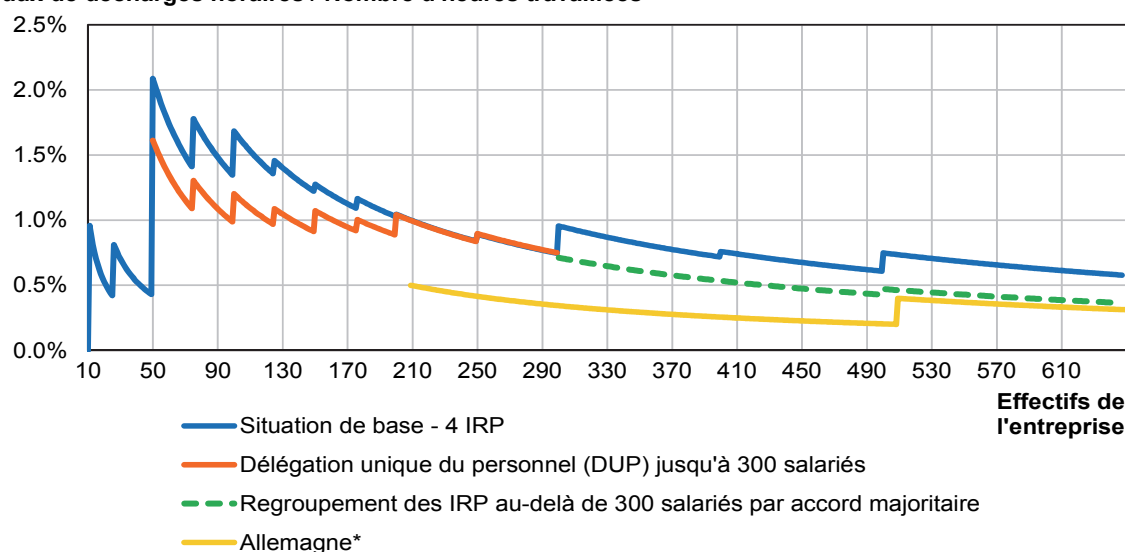
Le classement Doing Business, publié par la Banque Mondiale, s'attache à mesurer la réglementation des affaires et son application à des PME, tout au long de leur vie. En 2017, la France est classée au 29^e rang sur 190 pays du classement, derrière le Royaume-Uni (7^e) et l'Allemagne (17^e). Si les performances de la France sont relativement correctes selon les axes création d'entreprise (27^e), obtention de permis de construire (20^e), commerce transfrontalier (1^{er}), raccordement à l'électricité (25^e), exécution des contrats (18^e) et règlement de l'insolvabilité (24^e), la France dispose de marges d'amélioration sensibles dans les domaines des transferts de propriété (100^e, nombre de procédures, délai et coûts élevés – i.e. droits de mutation), de protection des investisseurs minoritaires (32^e, moindre protection contre les conflits d'intérêts) et de paiement des taxes et impôts (63^e, niveau élevé d'imposition, et procédures ultérieures au paiement plus longues).

Le classement Global Competitiveness Index du Forum Économique Mondial s'intéresse aux facteurs et institutions déterminants pour la croissance de long terme. En 2017, la France est classée 21^e sur les 138 pays du classement. Si la qualité des infrastructures, du système de santé, d'éducation primaire, de l'écosystème productif et des infrastructures de recherche sont reconnus, des points d'amélioration demeurent, en premier lieu relativement aux performances du secteur public (qualité des dépenses publiques – 73^e –, charge administrative perçue par les entreprises – 115^e –, du fonctionnement des marchés des biens – 31^e – et du travail – 51^e –, et à certains aspects du droit des affaires, tandis que la faculté à former et à retenir le personnel qualifié constitue un point d'attention.

Ces indicateurs ne donnent par construction qu'une image partielle de l'environnement économique et de la compétitivité d'un pays. Ils font cependant apparaître que l'allègement des charges administratives constitue un levier de l'amélioration de l'attractivité de l'économie française, notamment pour les PME, pour qui les charges administratives représentent un poids plus important.

**Graphique 9 : Crédits d'heures en fonction des effectifs de l'entreprise
(en % du nombre d'heures travaillées)**

Taux de décharges horaires / Nombre d'heures travaillées



Sources : Calculs DG Trésor. Extrait de Chevreux** (2016).

Nb : les taux de décharges horaires français et allemand ne peuvent pas être directement comparables car la courbe pour l'Allemagne n'inclut pas le temps de réunion consacré à la représentation du personnel.

* Les textes législatifs allemands n'encadrent pas ce temps de réunion. Par ailleurs, le taux de décharge horaire allemand ne peut être calculé en dessous de 200 salariés.

** Chevreux M. (2016) « Trente ans de modernisation du dialogue social en France », Lettre Trésor Éco N°160.

L'ampleur de l'effet de seuil sur la croissance des entreprises est cependant complexe à estimer. Ceci-Renaud et Chevalier³² (2010) estiment, en équilibre partiel (c'est-à-dire en comparant les tailles d'entreprise à nombre d'entreprise constant, et sans tenir compte d'éventuels effets sur les salaires), que le lissage des réglementations s'appliquant au-delà de 10, 20 et 50 salariés accroîtrait la part des entreprises employant plus de 50 salariés au maximum de 0,07 point en France, soit un effet très modeste. Garicano *et al.*³³ (2016) retiennent une modélisation en équilibre général, c'est-à-dire tenant compte de la réponse des salaires à la demande de travail des entreprises, et estiment qu'en France, les réglementations s'appliquant au-delà de 50 salariés réduisent la taille

moyenne des entreprises au-delà de ce seuil d'environ 5 % (et accroissent celle des plus petites entreprises de 6 %) et entraînent une perte de bien-être annuelle de l'ordre de 3,5 % du produit intérieur brut (PIB) et une hausse de 2,6 % du taux de chômage. La perte de bien-être serait ramenée à environ 1 % si les salaires étaient aussi flexibles qu'aux États-Unis³⁴. Ces estimations ne tiennent pas compte des externalités positives des réglementations (santé, sécurité notamment), et supposent que les salariés ne les valorisent pas.

Cependant, les entreprises semblent avoir adopté certaines stratégies pour réduire l'ampleur des effets de seuils, et notamment celle de privilégier la croissance par création de nouvelle unité légale à

(32) Ceci-Renaud N. et P.-A. Chevalier (2010), « L'impact des seuils de 10, 20 et 50 salariés sur la taille des entreprises françaises », Économie et Statistique N° 437.

(33) Garicano L., C. Lelarge et J. Van Reenen (2013), « Firm Size Distortions and the Productivity Distribution: Evidence from France », American Economic Review, vol. 106(11), pp. 3439-3479.

(34) La flexibilité des salaires permet dans le modèle de compenser la hausse du coût du travail, et d'éviter une hausse du chômage.

l'approche du seuil de 50 salariés³⁵ (cf. Deroyon³⁶, 2016). D'autres stratégies possibles de réaction à ces réglementations sont l'externalisation ou le fonctionnement sous forme de franchise. Ces stratégies sont également coûteuses pour les entreprises.

La présence de seuils discrets pour certaines obligations institutionnelles apparaît inévitable, et une réduction drastique de ces seuils pourrait se révéler contreproductive, par exemple si elle conduisait à une dégradation de la qualité du dialogue social. Dans la mesure où les réglementations contingentes à la taille de l'entreprise sont coûteuses, il importe de s'assurer qu'elles sont proportionnelles à leur objectif et justifiées. Des dispositifs autorisant un délai avant la mise en conformité sont susceptibles de lisser la charge administrative dans le temps.

3.2.7 L'accès aux marchés étrangers constitue un débouché important pour les PME compétitives

L'accès aux marchés étrangers de l'ensemble des entreprises est essentiel pour les PME à deux égards. D'une part, les marchés étrangers constituent un débouché important pour les entreprises, y compris les PME. On compte 104 640 PME exportatrices en 2016³⁷. Les PME constituent 95 % du total des entreprises exportatrices³⁸ en France contre 4 % pour les ETI et 0,4 % pour les grandes entreprises. Elles ne représentent cependant que 14 % des montants exportés contre 32 % pour les ETI et 54 % pour les grandes entreprises. D'autre part, la participation des PME aux chaînes de valeurs internationales³⁹, même sans exporter directement, quand elles fournissent ou accompagnent à l'export des ETI et des grandes entreprises, permet une diffusion des gains à l'échange.

Il importe que les PME comptant parmi les entreprises les plus productives ne soient pas freinées dans leur conquête de l'international par des défaillances de marché. C'est la raison pour laquelle

Business France centralise l'information sur les conditions locales, les partenaires, les réglementations. Bpifrance propose des instruments de financement et, depuis le 1^{er} janvier 2017, octroie les garanties publiques à l'export au nom de l'État. Anciennement gérées par Coface, ces garanties permettent de couvrir entreprises et banques contre les risques de change, de taux, de retard de paiement ou de non-paiement (i.e. risque crédit). Les PME représentent près de 96 % des entreprises bénéficiant des garanties publiques à l'export délivrées. Plus de 12 000 assurances-prospection sont en cours et soutiennent les PME dans leurs démarches commerciales à l'étranger.

Plusieurs initiatives accompagnent les entreprises françaises à l'international. Les entreprises exportatrices ont cependant une appétence et une connaissance limitées du dispositif public de soutien au commerce extérieur, qu'il conviendrait de simplifier. Une première étape a été entamée avec le partenariat entre Business France, CCI International et CCI France international signé en 2015. Cette alliance s'appuie sur un « parcours de l'export » unifié et simplifié où chaque opérateur accompagne les entreprises durant une étape précise de leur internationalisation. Pour autant, la rationalisation de l'accompagnement des entreprises n'est pas achevée et pourrait être poursuivie.

Les dispositifs sectoriels à l'international pourraient également être rationalisés. Les familles prioritaires à l'export enregistrent un bilan mitigé, pénalisées par l'absence d'instances de dialogue avec les entreprises et reposent sur une seule personnalité qualifiée pour un secteur donné. Les familles ne sont pas non plus coordonnées avec les initiatives privées. On recense ainsi près de 25 clubs sectoriels regroupant l'offre française à l'étranger (Comités stratégiques de filières) ; plus de 370 comités sectoriels (CCI France international) ; des groupes de travail sectoriels (Conseillers du commerce extérieur de la France) ; les Task

(35) La définition des seuils de mise en place d'instance de représentation du personnel au niveau de l'unité légale et non au niveau du groupe apparaît être l'un des facteurs explicatifs de cette progression.

(36) Deroyon J. (2016), « Les PME organisées en groupe : un phénomène important dès les unités de petite taille », Les entreprises en France, Insee.

(37) Source : Douanes.

(38) Entreprises au sens de la LME, cf. encadré 1.

(39) « Enhancing the Role of SMEs in Global Value Chains », OCDE, 2008.

Forces sectorielles du Medef International, qui se réunissent à Paris et organisent des missions à l'étranger. L'ensemble de ces dispositifs sont globalement actifs sur les mêmes secteurs, ce qui nécessiterait une coordination plus poussée.

3.3 La croissance des entreprises innovantes répond à une logique spécifique

Les jeunes entreprises et en particulier celles qui innovent contribuent pour une part importante au dynamisme de l'économie. Si les réformes générales améliorant l'environnement des affaires leur sont bénéfiques, leur croissance dépend aussi de facteurs spécifiques, comme l'écosystème de recherche ou le financement en capital-risque.

3.3.1 L'effort en R&D et innovation des PME doit être poursuivi

La R&D et l'innovation des entreprises constituent des sources privilégiées de montée en gamme des produits et services français. L'effort en R&D privé, mesuré par les dépenses privées de R&D dans le PIB, est insuffisant en France, relativement aux objectifs que la France s'est donné en adoptant la Stratégie de Lisbonne (2 % du PIB), atteignant 1,44 % du PIB en 2015 (données OCDE) et inférieur à l'effort allemand, qui atteint déjà cet objectif (2,01 % du PIB).

Les PME françaises sont aussi moins souvent engagées dans des activités d'innovation⁴⁰ que les entreprises allemandes (55 % en France en 2014 contre 66 % en Allemagne⁴¹), bien qu'au niveau de la moyenne des 15 principales économies européennes.

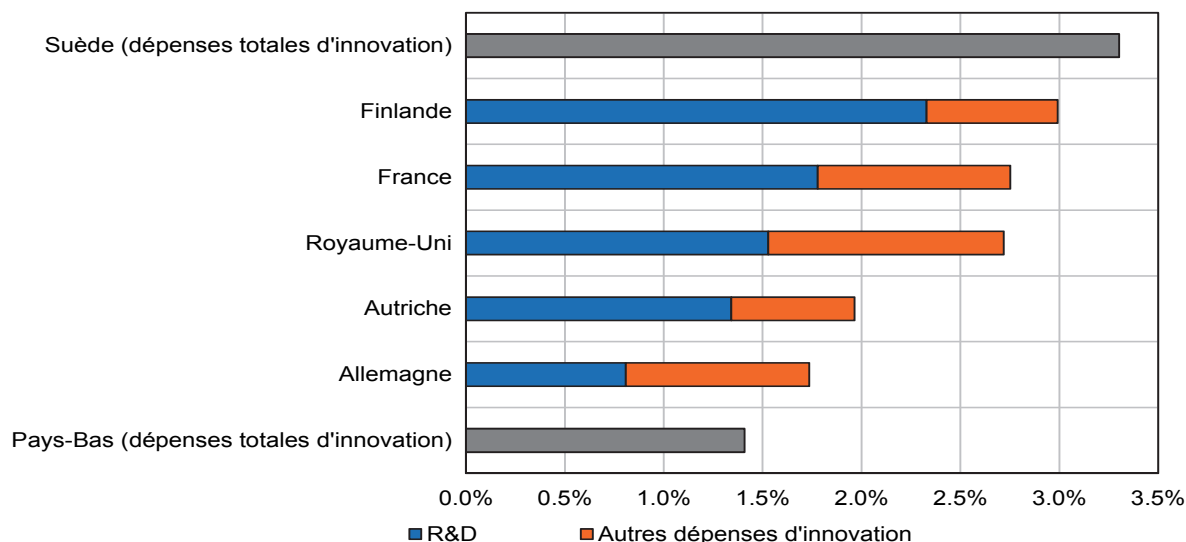
Toutefois, l'intensité en R&D (et en innovation) des PME françaises qui entreprennent des travaux d'innovation est parmi les plus élevées des pays européens, inférieure à celle des pays leaders (Suède, Finlande) mais supérieure à celle de l'Allemagne (cf. graphique 10).

Le dynamisme de l'écosystème de PME innovantes est favorisé par le cadre efficace de soutien public à la R&D. Les PME innovantes bénéficient en effet d'un dispositif de soutien fiscal à la R&D attractif et efficace (cf. Rapport Économique Social et Financier annexé au PLF 2017, encadré 9 page 156). En particulier, en 2013, 13 696 PME bénéficiaient du Crédit d'Impôt Recherche au titre des dépenses de recherche. Leur créance représente près de 1 Md€ (soit 18 % du total). En parallèle, 3 445 PME bénéficiaient du crédit d'impôt innovation, pour une créance totale de 74 M€.

(40) Innovation technologique – produit ou procédé – ou non technologique – marketing ou organisation. Source : Community Innovation Survey – CIS.

(41) Source : Eurostat.

Graphique 10 : Dépenses de R&D et d'innovation en % du chiffre d'affaires des PME innovantes en 2014



Sources : Eurostat, Enquête communautaire sur l'innovation.

Champ : Entreprises employant plus de 10 et moins de 250 personnes.

3.3.2 Le capital-risque connaît un développement satisfaisant, en grande partie grâce à une intervention publique importante

Étant donné le niveau de risque élevé de leurs projets, les financements des entreprises innovantes sont généralement levés sous forme de fonds propres. Le capital-risque (qui représente 1,6 Md€ de levées et 0,9 Md€ d'investissements en 2016 et qui se focalise sur les entreprises innovantes et en croissance) constitue ainsi un élément essentiel du dynamisme de l'économie française, du développement de son tissu d'entreprises et du financement et de la diffusion de l'innovation. Le segment du capital-risque français est en forte croissance depuis 2012 et apparaît bien développé relativement aux autres pays européens, même si sa part dans le PIB français (environ 0,06 %) reste en retrait par rapport aux pays leaders (Israël [0,38 %], USA [0,28 %], Suède [0,07 %]).

Le développement du capital-risque français ces dernières années tient en grande partie à l'action de Bpifrance (à la fois en investissements directs et en fonds de fonds), au renforcement des interventions du programme d'investissements d'avenir, ainsi qu'au maintien de dispositifs fiscaux incitatifs à l'investissement en fonds (adossés à l'impôt sur le revenu et l'impôt sur la fortune), qui ont permis la structuration d'un écosystème de sociétés de gestion dense et expérimenté en France. L'action de Bpifrance a également permis de répondre à certaines préoccupations relatives aux stades les plus amont du développement des entreprises où sont nécessaires de petits tickets de financement, de l'ordre de quelques centaines de milliers d'euros. Ainsi, l'intervention de l'État apparaît très importante : elle a représenté, en cumulé entre 2012 et 2015, 80 % des fonds levés pour l'amorçage et 40 % pour le capital-innovation. En outre, le troisième volet du Programme d'Investissements d'Avenir prévoit une enveloppe de 500 M€ dédiée à la post-maturation (Fonds Frontier Venture).

Le marché français du capital investissement souffre cependant de certains défis structurels⁴² :

- Une forte dépendance à l'intervention publique et en miroir une faible participation des investisseurs privés ;
- L'absence de fonds de grande taille, les fonds étant pour la plupart nationaux, ce qui freine les plus grandes opérations d'investissement (> 15 M€) ;
- Des sorties de fonds qui reposent peu sur des introductions en bourse ;
- Une valorisation plus faible des sorties de fonds que sur les marchés étrangers.

Ces défis appellent une action publique visant à renforcer le rôle des investisseurs privés, à réussir un désengagement progressif de Bpifrance, et à permettre l'émergence de fonds de plus grande taille au niveau européen.

4. Les transmissions d'entreprises sont un moment important de la vie des entreprises

Outre les créations de nouvelles entreprises et le développement des entreprises existantes, le dynamisme du tissu productif est également assuré par les cessions ou transmissions des entreprises saines, et par la faillite des entreprises non viables, qui permettent de réallouer les facteurs de production vers les entreprises les plus productives.

Les cessions d'entreprises représentent un enjeu économique important : on peut estimer à environ

15 000 le nombre de PME cédées chaque année en France, représentant environ 450 000 emplois (45 000 micro-entreprises pour 115 000 emplois)⁴³. Le vieillissement des dirigeants d'entreprises va renforcer l'importance de cet enjeu. Il est attendu une augmentation d'environ 20 % des dirigeants de PME âgés de plus de 65 ans entre 2013 et 2020, population connaissant un taux de cession élevé à l'approche de la retraite.

La cession des entreprises ne se résume cependant pas aux transmissions au moment de la retraite, un certain nombre de cédants se situant dans des tranches d'âges inférieures. Les cessions/transmissions recouvrent en réalité des situations diverses, de la succession familiale à une acquisition pour la croissance externe de l'acheteur (cf. encadré 5).

La cession/transmission d'entreprises est marquée par plusieurs défaillances de marché, qui justifient une intervention publique visant à favoriser ces opérations (cf. encadré 6). Pour autant, le marché des cessions d'entreprises en France semble fonctionner relativement bien : les cessations d'activités viables faute de repreneur sont marginales.

Sur les 6 000 cessations d'activités de PME/ETI recensées par BPCE en 2013⁴⁴, seulement 332 d'entre elles (représentant 7 767 emplois) sont celles d'entreprises en bonne santé financière. Le temps nécessaire à trouver un repreneur peut toutefois s'avérer relativement long.

(42) Cf. France Stratégie, « Capital-risque : quelles voies de réforme pour le financement de l'innovation en France ? » et Note du Conseil d'Analyse Économique n°33 « Renforcer le capital-risque français ».

(43) Les carnets de BPCE L'Observatoire, études des comportements financiers 2017 : « La cession-transmission des PME et des TPE ». En 2005, Oséo estimait à 60 000 le nombre de cessions d'entreprises, dont 50 000 TPE (rapport « La transmission des petites et moyennes entreprises » Oséo, 2005).

(44) Les carnets de BPCE L'Observatoire, Études des comportements financiers 2015, « La cession-transmission des PME-ETI ».

Encadré 5 : La croissance externe, une importante source de croissance, y compris pour les PME

La croissance externe, c'est-à-dire la création ou l'achat d'une unité légale, définie par opposition à la croissance interne (embauche de salariés supplémentaires), est une importante source de croissance, y compris pour les PME (Deroyon^a, 2016).

Cette dynamique contribue aux gains de productivité. La littérature économique suggère en effet que les PME rachetées par des groupes, qu'ils soient français ou étrangers, bénéficient de gains de productivité importants par rapport aux PME restées indépendantes, comparables initialement (cf. Gazaniol^b, 2014).

(a) Deroyon J. (2016), *op. cit.*

(b) Gazaniol A. (2014), « Quel est l'impact des fusions/acquisitions sur les performances des entreprises rachetées ? », Document de Travail de la DG Trésor, N° 2014/02.

Encadré 6 : Les défaillances de marché entourant la transmission d'entreprise

Les cessions d'entreprises sont caractérisées par le fait que le repreneur potentiel connaît nettement moins bien la situation de l'entreprise à acquérir que le cédant potentiel. Cette asymétrie d'information est susceptible d'entraîner d'une part des offres de reprise très basses d'acquéreurs voulant se couvrir contre le risque et d'autre part un sous-investissement de la part du cédant pendant les années précédant la cession, l'investissement réalisé ne pouvant qu'imparfaitement être valorisé au moment de la cession. Ces deux phénomènes ont tendance à s'auto-entretenir, à gripper le marché de la cession d'entreprises et justifient une attention particulière des pouvoirs publics pour limiter les coûts de transaction additionnels.

Ces imperfections de marché concernent cependant moins les repreneurs internes (famille et salariés), qui disposent d'informations privilégiées. Les études empiriques ne permettent pas de démontrer que les transmissions internes accroissent le développement des entreprises reprises relativement aux cessions externes^a.

Des instruments peuvent être mobilisés pour corriger les défaillances de marché spécifiques de la cession d'entreprise : simplifications administratives, meilleure diffusion de l'information, accompagnement et formation des repreneurs^b, fiscalité adéquate.

(a) Cf. notamment le Document de travail de la DG Trésor N° 2013/06.

(b) Cf. Rapport de F. Dombre-Coste (2015) « Favoriser la transmission d'entreprise en France : Diagnostic et propositions ».

Gouvernance des projets d'investissements publics et évaluation socio-économique

Pour relever la croissance à long terme de l'économie française, renforcer l'efficacité de l'action publique et progresser dans la transition écologique, le gouvernement met en œuvre un Grand Plan d'Investissement reposant sur un champ très large de dépenses. Les investissements prévus par le plan dépassent en effet largement l'investissement public au strict sens comptable¹ et englobent toute mobilisation temporaire de ressources ayant un effet positif à long terme pour soutenir l'activité économique ou l'efficacité de l'action publique, telles que des actions de formation, des subventions destinées à orienter le comportement des acteurs dans la transition énergétique, ou des dépenses liées à la réorganisation d'institutions générant des économies à terme. L'enjeu est d'accélérer l'émergence d'un nouveau modèle de croissance par des dépenses publiques non pérennes.

Le déploiement du Grand Plan d'Investissement, dont les grandes lignes ont été présentées le 25 septembre dernier par le Gouvernement, vise ainsi à dépasser le champ de l'investissement public au sens comptable dans la mesure où celui-ci est d'un niveau relativement élevé : le déficit français d'investissement est un problème de qualité et non de quantité (cf. encadré « L'investissement public en France »). En effet, le déficit d'innovation et de croissance potentielle français ne s'explique pas par un manque d'investissement brut dans les infrastructures, mais par un déficit d'actions sur les leviers de la croissance potentielle (en particulier la formation) et sur l'accélération de la transition écologique.

Pour ce qui est des infrastructures toutefois, le niveau et la qualité élevés d'équipement en infrastructure en France n'empêchent pas l'existence de besoins ciblés en équipements nouveaux ou de besoins d'optimisation de l'entretien et de la modernisation des réseaux existants. Dans le secteur des transports, les investissements ciblant les points de saturation des réseaux, c'est-à-dire les mobilités du quotidien, sont susceptibles de générer des gains importants pour la collectivité dans la mesure où ils sont caractérisés par des trafics élevés. Lors de son discours du 1^{er} juillet 2017 à Rennes, le Président de la République a souhaité mettre la priorité sur les transports du quotidien plutôt que sur de nouveaux grands projets : « *le combat [...] pour les années à venir, c'est celui des transports du quotidien* » et il convient désormais de « *s'engager à financer le renouvellement des infrastructures* ». Dans le secteur des télécoms également, malgré une hausse significative des investissements ces deux dernières années², des besoins importants demeurent en matière de couverture des réseaux fixes et mobiles en France³. Dans son discours⁴ prononcé à l'occasion de la Conférence nationale des territoires, le Président de la République a ainsi annoncé souhaiter « *parvenir à une couverture en haut et très haut débit d'ici la fin de l'année 2020* ».

(1) Formation brute de capital et acquisition moins cession d'actifs non financiers non produits.

(2) Hors achat de fréquences, le montant des investissements réalisés par les opérateurs de communications électroniques s'élève à 7,8 Md€ en 2015 (+ 800 M€ en un an) et à 8,9 Md€ en 2016 (+ 1,1 Md€, soit + 13,4 %), un niveau inégalé depuis plus de 10 ans. (Source : Arcep (2017), Les services de communications électroniques en France – résultats provisoires/année 2016, Observatoire des marchés des communications électroniques, mai 2017).

(3) Selon l'indicateur DESI (Digital Economy and Society Index) de la Commission européenne, la France se classe en 2017 au 24^e rang des pays de l'UE pour la couverture moyenne des opérateurs 4G, et au 26^e rang pour le déploiement du très haut débit fixe.

(4) Discours prononcé au Sénat le 17 juillet 2017.

Encadré 1 : L'investissement public en France

L'investissement public au sens comptable est élevé en France comparé aux autres pays européens^a. Il représente 3,6 % du PIB en 2015^b soit 78,6 Md€, contre 2,9 % pour la moyenne de l'UE-28. Ce niveau est relativement stable sur longue période : il a varié autour de 4 % du PIB sur la dernière décennie. Si l'investissement public français en 2015 en éducation (0,4 % du PIB) et en transports et équipements collectifs (0,7 % du PIB) sont proches de la moyenne européenne, la France investit plus que la moyenne européenne dans plusieurs domaines. C'est le cas notamment de la culture (0,3 % du PIB contre 0,1 %) et de la santé (0,3 % du PIB contre 0,2 %).

Ce niveau durablement élevé d'investissement a conduit à un niveau de capital public important. Dans le domaine des transports par exemple, la France compte le premier réseau ferroviaire d'Europe par sa longueur avec 51 000 km de voies (41 000 km pour l'Allemagne), et le plus long réseau de voies navigables d'Europe avec 8 500 km.

En ce qui concerne les infrastructures stricto sensu, leur qualité apparaît relativement élevée et reconnue internationalement. Le World Economic Forum a estimé dans son Global Competitiveness Report 2014–2015 que les infrastructures de la France étaient parmi les meilleures du monde^c. Les dernières estimations confirment le bon classement de la France en termes de qualité et de niveau de ses infrastructures de transports, énergie et communication ; elle se situe en effet à la 7^e place mondiale^d d'après le classement infrastructures du Global Competitiveness Report 2016–2017^e, en recul de trois places par rapport à 2013–2014. Ces classements ne permettent toutefois pas d'évaluer précisément l'efficacité globale de la dépense d'investissement public, c'est-à-dire son rapport coût/qualité.

(a) Source: Eurostat, General government expenditure by function (COFOG).

(b) Se décompose ainsi : 1,1 % du PIB pour les affaires économiques (dont agriculture, pêche, énergie, transports, etc.), 0,5 % pour les services publics généraux, 0,4 % pour l'enseignement, 0,3 % pour la défense, 0,3 % pour la santé, 0,3 % pour les loisirs, la culture et le culte, 0,2 % pour le logement et les équipements collectifs, 0,2 % pour la protection de l'environnement, 0,1 % pour l'ordre et la sécurité publics et 0,1 % pour la protection sociale.

(c) Rapport du World Economic Forum, The Global Competitiveness Report 2014–2015: « its [France] infrastructure is still among the best in the world », p.23.

(d) Derrière Hong-Kong, Singapour, les Pays-Bas, les Emirats Arabes Unis, le Japon et la Suisse.

(e) Rapport du World Economic Forum, « The Global Competitiveness Report 2016–2017 », 2016.

Dans ce cadre, étant données les contraintes fortes pesant sur la trajectoire de finances publiques, la question centrale est celle de la sélection des projets d'investissement public. Les investissements publics représentant une dépense financée tôt ou tard par l'impôt, il importe de sélectionner les projets les plus utiles à la collectivité, ceux dont les gains en termes de bien-être (gains de santé ou gains de temps par exemple) surpassent le plus les coûts (cf. encadré « Les principes de l'évaluation socio-économique »). Par exemple, 1 € d'argent public dépensé pour construire une route entraînera à court terme approximativement la même demande de main-d'œuvre et de matières premières où qu'elle soit construite, mais aura un effet bien plus positif à

moyen-long terme sur le bien-être de la collectivité si elle allège un fort trafic plutôt que si elle est réalisée dans une zone peu fréquentée. La décision d'investissement doit ainsi être éclairée par une comparaison objective de l'ensemble des coûts et des bénéfices socio-économiques du projet envisagé pour répondre au besoin identifié. Cela implique de disposer d'une méthodologie d'évaluation socio-économique robuste et partagée et d'une gouvernance de sélection des grands projets d'investissement au sein de l'appareil étatique accordant une place importante à ce type d'évaluation. Dans le cadre des Assises de la Mobilité - qui se tiendront tout au long de l'automne 2017 - et en prévision du projet de loi de

programmation et de financement des grands projets d'infrastructures qui sera soumis au Parlement début 2018, il est notamment mis en place un comité d'orientation et de suivi des investissements en infrastructures chargé de préparer la programmation des investissements publics et de leurs financements.

En outre, la réalisation d'un projet d'infrastructure nécessite de faire appel à un grand nombre d'acteurs économiques : les entreprises de travaux publics, mais aussi les financeurs, privés ou publics. Une visibilité collective sur l'état d'avancement et de maturité des projets est ainsi essentielle, afin de permettre aux acteurs économiques de dimensionner au plus juste leur offre industrielle et financière et plus généralement de faciliter le financement des projets. Cela nécessite de disposer d'une gouvernance claire concernant les processus d'instruction et de décision des projets d'investissement public.

Si d'importants progrès ont été réalisés ces dernières années, avec notamment la mise en place d'une contre-expertise indépendante de l'évaluation socio-économique des projets d'investissement public (partie I), des marges d'amélioration existent concernant la gouvernance du processus d'instruction et de décision des projets d'investissement et la méthodologie de l'évaluation socio-économique (partie II). Une refonte de la gouvernance autour d'une formalisation accrue des principales décisions entourant la vie d'un projet et la mise en place d'un comité d'experts assurant la pertinence de la méthodologie de l'évaluation socio-économique devraient contribuer à renforcer durablement la qualité de l'investissement public et la visibilité collective sur l'avancement des projets (partie III).

I. D'importants progrès ont été réalisés ces dernières années en matière de gouvernance des grands projets d'investissement public.

Jusqu'à fin 2013, seuls les grands projets d'infrastructures de transport étaient soumis à une obligation d'évaluation socio-économique, instaurée par la loi d'orientation sur les transports intérieurs (LOTI) de 1982. Cette évaluation, intervenant au stade de l'enquête publique, avait initialement pour but principal d'expliquer le gain collectif justifiant les expropriations permises par les déclarations d'utilité publique (DUP). La loi LOTI requiert aussi la réalisation d'une évaluation *ex post* 3 à 5 ans après la mise en service de l'infrastructure.

L'article 17 de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour la période 2012-2017⁵, précisé par un décret du 23 décembre 2013⁶, a renforcé la connaissance et l'évaluation des projets d'investissement :

- L'évaluation socio-économique a été rendue obligatoire pour tous les projets bénéficiant de financements de l'État ou de ses établissements⁷.
- Lorsque les financements de l'État ou de ses établissements publics dépassent 20 M€, cette obligation est soumise à un formalisme spécifique et les projets doivent être recensés dans un inventaire tenu à ce jour par le Commissariat Général à l'Investissement (CGI).
- Un rapport public de synthèse⁸ rend compte chaque année au Parlement de l'inventaire des projets d'investissement, obligation qui a été étendue par le Parlement dans la loi de finances pour 2016 aux réalisations en cours et aux investissements déjà réalisés, afin de disposer d'une vision plus exhaustive des investissements publics⁹.
- L'évaluation socio-économique - réalisée par le porteur de projet - doit, à partir du moment où

(5) Loi n°2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

(6) Décret n°2013-1211 du 23 décembre 2013 relatif à la procédure d'évaluation des investissements publics.

(7) Selon l'article 17 de la LPFP 2012-2017, le champ est le suivant : « l'État, ses établissements publics, les établissements publics de santé ou les structures de coopération sanitaire ».

(8) Rapport « Évaluation des grands projets d'investissements publics » annexé au projet de loi de finances (jaune budgétaire).

(9) Amendement parlementaire créant l'article 128 de la loi de finances pour 2016 : « Le Gouvernement présente chaque année, au sein d'une annexe générale au projet de loi de finances, un rapport relatif aux investissements financés seuls ou de concert par l'État, ses établissements publics, les établissements publics de santé et les structures de coopération sanitaire. ».

le co-financement de l'État ou de ses établissements¹⁰ dans le projet dépasse 100 M€ et représente au moins 5 % du montant total du projet d'investissement, faire l'objet d'une contre-expertise indépendante pilotée par le CGI. Ce dernier mandate pour chaque projet une équipe de contre-experts externes (le plus souvent entre 2 et 5 selon l'importance et les spécificités des projets) incluant généralement des économistes et experts du secteur. Leur objectif est de valider et, le cas échéant, actualiser les hypothèses du dossier d'évaluation socio-économique, s'assurer de la pertinence des méthodes utilisées et évaluer les résultats. Entre juillet 2013 et août 2017, 49 contre-expertises ont été réalisées, soit près d'une quinzaine par an. À l'issue de la remise du rapport de contre-expertise, le CGI émet un avis général sur l'opportunité du projet et des recommandations destinées à améliorer la méthodologie et le rendement des projets. Cet avis est transmis, avec le rapport d'évaluation socio-économique initial et le rapport de contre-expertise, au Premier ministre, aux ministres concernés par le projet et au porteur de projet. Le rapport public de synthèse annuel rendant compte au Parlement des exercices d'inventaire doit également rendre compte des contre-expertises réalisées dans l'année.

Grâce à ces mesures, d'importants progrès ont été réalisés en matière de gouvernance des projets d'investissement public. En décembre 2016, dans le cadre de l'évaluation triennale des procédures d'inventaire et de contre-expertise confiées au CGI¹¹, l'inspection générale des finances (IGF) a ainsi dressé un bilan positif de l'efficacité de ces procédures et recommande leur maintien¹² :

- L'IGF précise que : « *les progrès réalisés en matière d'inventaire* [et donc de visibilité concernant les projets d'investissement publics à l'étude] *doivent être reconnus* ». En effet, l'inventaire, mis à jour chaque année, recense plus de 500 projets dans divers secteurs (transports, santé, enseignement supérieur, etc.) et fournit des données sur les coûts, la part de financement public et le calendrier envisagé pour chaque projet d'investissement.
- De plus, concernant l'exigence de contre-expertise indépendante des évaluations socio-économiques, l'IGF reconnaît qu'il s'agit d'une avancée importante pour assurer la qualité des évaluations et de l'investissement public. Les contre-expertises peuvent notamment aider à détecter de potentielles sous-estimations de coûts de projet qui se répercutent plus tard sur les finances publiques une fois le projet engagé. Elles permettent également d'identifier des hypothèses de recettes trop optimistes, par exemple concernant les prévisions de fréquentation d'une infrastructure, susceptibles d'engendrer un déficit d'exploitation et donc d'être tôt ou tard à la charge des administrations publiques si le projet est engagé.

Encadré 2 : Les principes de l'évaluation socio-économique

L'évaluation socio-économique a pour ambition d'appréhender, mesurer et valoriser l'ensemble des effets attendus d'un investissement et de les comparer à ses coûts. Les effets pris en compte recouvrent un périmètre très large qui va au-delà des seuls gains financiers et comprend des effets non monétaires affectant le bien-être de la collectivité.

(10) Uniquement les financements de « l'État, ses établissements publics, les établissements publics de santé ou les structures de coopération sanitaire » (article 17 de la LPFP 2012-2017).

(11) Décret n°2013-1211 du 23 décembre 2013 relatif à la procédure d'évaluation des investissements publics.

(12) Inspection Générale des Finances, rapport sur « les procédures d'évaluation socio-économique des projets d'investissements publics », décembre 2016, prévu par l'article 5 du décret n° 2013-1211.

Par exemple, pour un projet de transport ferroviaire de voyageurs, les effets pris en compte comprennent généralement : les gains de temps pour les nouveaux usagers du rail par rapport à leurs anciens modes de déplacement, l'augmentation de la fiabilité et du confort du trajet liée à l'automatisation ou à l'augmentation de la capacité des rames, la réduction des émissions de gaz à effet de serre liée au report modal vers le rail depuis d'autres modes de transports plus polluants comme l'automobile, l'amélioration de la sécurité pour les usagers par rapport à des trajets effectués auparavant en voiture, les gains de temps pour les automobilistes qui bénéficient d'une congestion routière moindre, ou bien encore les incidences du projet sur la biodiversité.

Pour un projet dans le secteur de la santé, par exemple la rénovation d'un hôpital, les effets pris en compte peuvent être : des gains de santé via l'augmentation du nombre de malades guéris ou de l'espérance de vie, des gains environnementaux liés à une meilleure efficacité énergétique des bâtiments, des gains financiers pour l'hôpital grâce au développement de l'ambulatoire, etc.

Pour une grande majorité de projets, l'ampleur de ces gains est dans une large mesure directement proportionnelle à la fréquentation anticipée de l'infrastructure, d'où l'importance que revêt dans ces évaluations l'estimation quantitative de la demande future.

Une fois identifiés les effets associés à un projet d'investissement public, l'évaluation socio-économique procède à la quantification et à la traduction en termes monétaires de ces impacts grâce à des « valeurs tutélaires » (valeur du temps gagné par usager, valeur des émissions de carbone évitées, etc.).

Au final, l'évaluation socio-économique permet de comparer d'un côté les gains permis par l'investissement public envisagé et de l'autre ses coûts et, par différence, d'obtenir une estimation du rendement pour la collectivité de l'investissement.

La conduite d'une évaluation socio-économique est également l'occasion de fournir un éclairage objectif sur la pertinence des différentes options du projet considéré. Par exemple, pour un projet de transport, l'évaluation socio-économique permet de mettre en regard les coûts de différents modes de transport envisageables (tram, métro, bus, etc.) avec les gains de chacun d'entre eux - qui dépendent largement des trafics anticipés - et de choisir la technologie la plus adaptée.

Les résultats de toute évaluation socio-économique sont entourés d'un certain nombre de risques et incertitudes dont l'importance et les incidences sur les résultats sont évaluées par la conduite de divers tests de robustesse.

II. Néanmoins, des marges d'amélioration existent concernant la méthodologie de l'évaluation socio-économique et le processus de gouvernance des investissements publics.

D'importantes marges de progrès existent encore pour renforcer l'utilité de l'obligation de contre-expertise des évaluations socio-économiques des investissements publics, *via* (1.) la définition d'une méthodologie d'évaluation socio-économique harmonisée, partagée et utilisée par tous les porteurs de projets et (2.) une réforme du processus d'instruction et de décision des projets d'investissement.

1. La méthodologie de l'évaluation socio-économique nécessite aujourd'hui un enrichissement et une harmonisation.

C'est dans le secteur des transports que la méthodologie de l'évaluation socio-économique s'est développée le plus fortement. Les maîtres d'ouvrage sont habitués aux évaluations socio-écono-

miques, qui font l'objet d'un encadrement méthodologique depuis les années 1980¹³ s'appuyant sur des travaux scientifiques de haut niveau (notamment le rapport de la commission Quinet de septembre 2013¹⁴, qui reprend et approfondit les résultats de travaux antérieurs¹⁵).

Toutefois, des marges d'amélioration des évaluations socio-économiques existent. Ainsi, par exemple, l'estimation des effets d'agglomérations, c'est-à-dire des gains de productivité permis par la densification d'un territoire, ne fait pas aujourd'hui l'objet d'un consensus méthodologique au sein de la communauté académique¹⁶. Ce point mérite de plus amples travaux : c'est en effet une dimension essentielle dans le cadre de l'évaluation d'un projet de transport, notamment au vu des relocalisations potentielles (densification ou étalement urbain) des ménages et des activités.

Au-delà du domaine des transports, les avancées méthodologiques sont hétérogènes selon les secteurs. S'il existe des éléments d'analyse dans des secteurs tels que l'énergie, la prévention des inondations ou la santé, la méthodologie reste en revanche largement embryonnaire dans des secteurs tels que l'éducation, la culture ou la justice, rendant la pratique de l'évaluation socio-économique exceptionnelle. En effet, faute de travaux académiques permettant de valoriser les externalités de leurs projets (valeur d'une année d'instruction universitaire, effets d'une offre culturelle accrue, etc.), ces secteurs ne disposent pas, à l'heure actuelle, de méthode complète et consensuelle d'évaluation socio-économique.

L'enrichissement et l'harmonisation de la méthodologie autour de principes communs pour tous les secteurs est un préalable à une utilisation plus systématique de l'analyse socio-économique.

2. Les processus d'instruction des projets d'investissement gagneraient à être mieux formalisés, de manière à accroître la visibilité collective sur les projets et renforcer la prise en compte de l'évaluation socio-économique.

La variabilité selon les secteurs et le manque de formalisation des processus d'instruction et de décision des projets ont pour conséquence une faible visibilité concernant l'état d'avancement des projets d'investissement de l'État, c'est-à-dire les études et analyses déjà menées, le degré de maturité des projets, ou bien encore les décisions déjà actées. Cela rend difficile la structuration de l'offre industrielle et financière pour les acteurs privés et nuit à l'attractivité de la place de Paris. De plus, l'évaluation socio-économique est insuffisamment prise en compte dans le processus décisionnel, comme le montre le peu de suites données aux avis réservés ou défavorables du CGI relatifs aux évaluations socio-économiques des projets.

(13) L'encadrement méthodologique existant dans le secteur des transports repose sur une instruction-cadre ministérielle régulièrement mise à jour et dont la dernière version comprend : l'instruction du gouvernement du 16 juin 2014 relative à l'évaluation des projets de transport, la note technique du 27 juin 2014 de la Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) et des fiches-outils.

(14) Rapport de la commission présidée par Emile Quinet, *L'évaluation socio-économique des investissements publics*, 2013.

(15) Notamment les rapports Boiteux I (*Transports : pour un meilleur choix des investissements*, 1994), Boiteux II (*Transports : choix des investissements et coûts des nuisances*, 2001), Lebègue (*Le prix du temps et la décision publique*, 2005), Chevassus-au-Louis (*Approche économique de la biodiversité et des services liés aux écosystèmes*, 2009) et Gollier (*Le calcul du risque dans les investissements publics*, 2011).

(16) Il n'existe pas à ce jour de modèle consensuel de prévision des modifications de densité engendrées par un projet et de leur impact sur la productivité.

III. La création d'un comité d'experts de l'évaluation socio-économique et d'une procédure de sélection des projets mieux structurée devraient conduire à une amélioration de la qualité de l'investissement public en France.

1. L'enrichissement et l'harmonisation de la méthodologie des évaluations socio-économiques doivent être permis par les travaux menés par un comité d'experts de l'évaluation socio-économique.

France Stratégie s'est vu confier la responsabilité de mettre en place un comité pérenne d'experts sur les méthodes d'évaluation socio-économique des investissements publics. Ce comité d'experts a notamment pour mission de préciser et d'harmoniser les règles de l'évaluation socio-économique pour l'ensemble des secteurs (transports, déploiement du très haut débit, projets d'hôpitaux, projets de bâtiments d'enseignement supérieur, projets d'équipements de recherche, d'équipements culturels, etc.) et, dans la lignée du rapport Quinet de septembre 2013, de la préciser et l'étendre à d'autres secteurs, tout en la rendant plus accessible et opérationnelle.

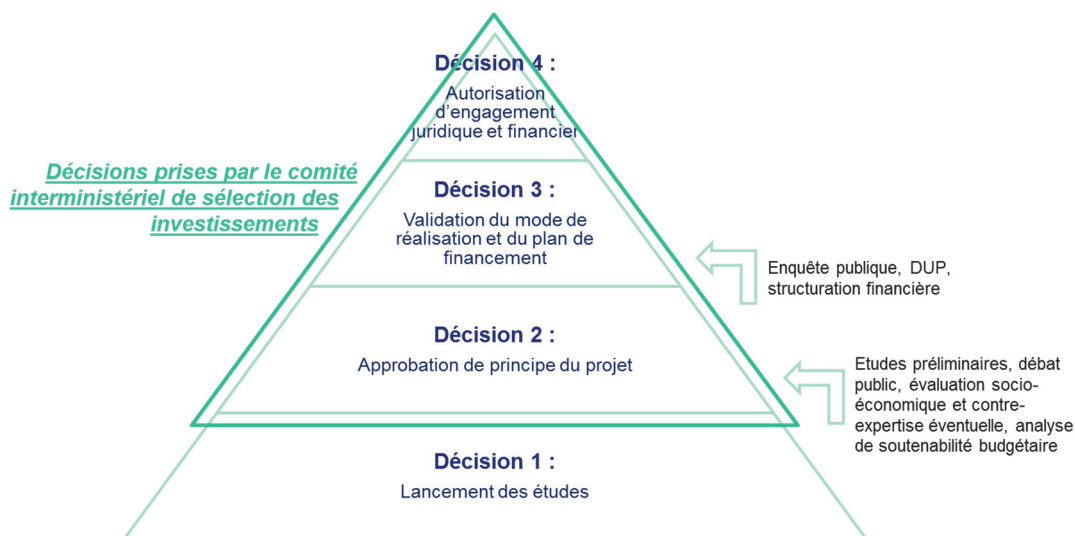
L'un des premiers travaux du comité d'experts doit être la publication d'ici la fin de l'année d'un guide de l'évaluation socio-économique. En s'appuyant sur l'exemple britannique et notamment le *Green Book*¹⁷, et conformément aux recommandations du rapport IGF, ce guide fixera des principes communs à tous les secteurs concernant l'évaluation socio-économique, présentés de façon didactique et opérationnelle. Il s'agira d'un guide principalement destiné aux ministères et organismes publics en charge des projets : il s'adressera notamment aux directions techniques au sein des ministères (transport, santé, culture, justice, etc.) et des établissements publics de l'État.

2. Le Gouvernement a travaillé à l'élaboration d'une procédure de sélection des projets mieux structurée, reposant notamment sur la définition d'étapes décisionnelles explicites dans lesquelles le rôle de l'évaluation socio-économique sera renforcé.

Considérant que les procédures mises en place ces dernières années (obligations de déclaration à l'inventaire, d'évaluation socio-économique et de contre-expertise indépendante pour les projets les plus importants) ont constitué la première étape de la mise en place d'un processus structuré d'instruction des projets d'investissement public, le Gouvernement a travaillé au renforcement de la formalisation du processus décisionnel relatif aux projets d'investissement. Ainsi, un décret mettra en œuvre une procédure mieux structurée de sélection des projets autour de décisions clairement identifiées et positionnées aux moments essentiels de l'avancement des projets (cf. graphique 1) : 1) lancement des études, 2) approbation du principe du projet après analyse socio-économique et de soutenabilité budgétaire, 3) validation du mode de réalisation et du plan de financement, 4) autorisation d'engagement juridique et financier. La décision formelle d'approuver le projet dans son principe ainsi que les décisions formelles ultérieures (étapes 2, 3 et 4) seront prises par un comité interministériel de sélection des investissements placé sous l'autorité du cabinet du Premier ministre.

(17) Au Royaume-Uni, toutes les interventions publiques doivent être évaluées conformément aux principes établis par le *Green Book* qui est complété par des focus méthodologiques spécifiques (évaluation des effets environnementaux, effets de concurrence, analyse des risques, biais d'optimisme, analyse multicritères, etc.) et des guides d'application sectoriels (par exemple dans le secteur de la santé ou pour les partenariats locaux). Il promeut la cohérence et la rationalité des interventions publiques, de leur conception à leur mise en œuvre.

Graphique 1 : La procédure d’instruction des projets d’investissement proposée par le Gouvernement



Conclusion

Dans un contexte de niveau élevé de l'investissement public dans les infrastructures et de finances publiques contraintes, il s'avère plus que jamais indispensable de privilégier les projets d'investissement public les plus créateurs de valeur pour la collectivité et de les soumettre ainsi à une procédure de sélection rigoureuse. L'enrichissement et l'harmonisation de la méthodologie des évaluations socio-économiques - permises par la mise

en place d'un comité d'experts de l'évaluation socio-économique et par la publication d'un guide de l'évaluation socio-économique des investissements publics - et la mise en place d'une solide gouvernance entourant le processus de décision et d'instruction des projets permettant de les sélectionner sur la base notamment d'analyses socio-économiques, participeront à instaurer une culture de l'évaluation préalable pour l'ensemble des grands projets d'investissement public en France.

Annexes

Suivi des recommandations pays 2017¹ – Liste des mesures depuis le Programme national de réforme d'avril 2017

Recommandation	Sous-recommandation	Mesures	Fait	En cours / À venir
CSR 1	Se conformer à la recommandation du conseil du 10 mars 2015 au titre de la procédure concernant les déficits excessifs. Poursuivre des efforts budgétaires importants en 2018, conformément aux exigences du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance	Retour pérenne du déficit sous les 3% du PIB dès 2017 Dispositions du PLF 2018 et du PLFSS 2018 Dispositions du PLPFP 2018-2022	Décret d'avance et décret d'annulation sur le budget de l'État du 20 juillet 2017 et autres mesures d'économies	À la suite de l'audit des comptes publics demandé par le Gouvernement à la Cour des comptes, des mesures d'urgence ont été prises dès l'été 2017 pour sécuriser le retour sous les 3% de déficit : un décret d'avance et un décret d'annulation de crédits ont permis d'économiser plus de 3,3 Md€ et des mesures de régulation ont permis de générer environ 1,0 Md€ d'économies supplémentaires. La loi de programmation des finances publiques pour les années 2018-2022 permettra par ailleurs de sécuriser un retour pérenne sous les 3% : le déficit sera de 2,6 % du PIB en 2018 et malgré le double coût de la transformation du CICE en allègements généraux de charge, le déficit resterait inférieur au seuil des 3% en 2019.
	En tenant compte de la nécessité de conforter la reprise actuelle et de garantir la soutenabilité des finances publiques de la France	Trajectoire de redressement des comptes publics du PLPFP 2018-2022 Grand plan d'investissement (GPI)		La trajectoire de finances publiques retenue par le Gouvernement pour le quinquennat repose sur un déploiement progressif des mesures d'économies en dépense et la mise en œuvre rapide de baisses d'impôts. Cette montée en charge permet à la fois de répondre à l'objectif de redressement des comptes publics et de soutenir la reprise en cours de l'activité. Au-delà du rythme du redressement des comptes publics, la composition et la qualité de la dépense publique permettront d'améliorer la soutenabilité des dépenses : le Grand plan d'investissement, en plus d'un soutien de l'activité à moyen terme, prévoit une modernisation de l'action publique qui générera des gains de productivité et des économies durables. Le financement du GPI est intégré dans la trajectoire de finances publiques de la LPFP.

¹ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9295-2017-IN/IT/en/pdf>

Recommandation	Sous-recommandation	Mesures	Fait	En cours / À venir
CSR 1	Réexaminer de manière exhaustive les postes de dépenses dans le but de réaliser des gains d'efficacité qui se traduisent par des réductions de dépenses	Examen des dépenses Volet efficacité de la dépense publique du Grand plan d'investissement	Processus « Action publique 2022 »	<p>Le Gouvernement entend examiner d'un point de vue stratégique le périmètre de l'action publique. S'appuyant sur une démarche de revue des missions et de la dépense publique dans une approche par politique publique, « Action publique 2022 » se concentrera sur la définition et la mise en œuvre de réformes structurelles qui se déploieront au cours du quinquennat et qui auront vocation à générer des économies importantes sur la deuxième partie du quinquennat.</p> <p>Un fonds doté de 700 M€ financera, sur la base d'appels à projet les coûts d'investissement nécessaires à la mise en œuvre de réformes structurelles. Les projets devront permettre un retour sur investissement élevé en termes d'économies pérennes de fonctionnement. Un comité de sélection des projets sélectionnera les projets les plus pertinents au regard de leur effet de levier et assurera le suivi de ceux qui auront été sélectionnés. Une fois les projets sélectionnés, des contrats de transformation seront signés entre le ministre de l'action et des comptes publics et les bénéficiaires. Le GPI sera également mobilisé pour accélérer la numérisation des administrations publiques et du système de santé et de cohésion sociale (numérisation des hôpitaux, lien accru entre les hôpitaux et la médecine de ville). Ces investissements rendront nos services publics plus agiles tout en améliorant leur qualité et leur accessibilité et permettront de maîtriser durablement les dépenses publiques.</p>
CSR 2	Consolider les mesures de réduction du coût du travail afin d'optimiser leur efficacité de manière budgétairement neutre et d'accroître leurs effets sur l'emploi et l'investissement	Transformation du CICE en un allègement de cotisations patronales au 1 ^{er} janvier 2019, prévu dans le PLF 2018	Extension du champ des secteurs couverts par l'introduction du CITS à partir de 2017 pour couvrir l'économie sociale et solidaire	<p>Le CICE sera transformé à compter du 1^{er} janvier 2019 en un allègement pérenne de cotisations patronales, ce qui permettra de simplifier et donc de rendre plus efficace le dispositif de baisse du coût du travail existant. Le CICE donne droit à un crédit d'impôt (IS ou IR) d'un montant équivalent en 2017 à 7 % de la masse salariale pour les salaires n'excédant pas 2,5 Smic. Le taux sera porté à 6 % en 2018 et le dispositif sera remplacé en 2019 par un allègement de cotisations sociales, dont le bénéfice sera immédiat (et non différé d'un an par rapport au fait générateur). Ce nouvel allègement consiste en un allègement uniforme de 6 points de cotisations sociales</p>

Recommandation	Sous-recommandation	Mesures	Fait	En cours / À venir
CSR 2				pour les salaires compris entre 1 et 2,5 fois le Smic et s'accompagne d'un renforcement de la baisse du coût du travail au niveau du Smic. Un champ plus large d'entreprises et de secteurs seront éligibles au nouveau dispositif d'allègement, notamment l'économie sociale et solidaire qui relève actuellement d'un dispositif spécifique, le CITS.
	Élargir l'assiette globale de l'impôt et poursuivre la mise en œuvre de la diminution prévue du taux nominal de l'impôt sur les sociétés	<p>Bascule des cotisations salariales sur la CSG dans le PLFSS 2018</p> <p>Baisse du taux nominal de l'IS dans le PLF 2018</p>	<p>1^{ère} tranche mise en œuvre par la LFI 2017 sur les bénéfices 2017</p>	<p>Le PLFSS 2018 prévoit une bascule des cotisations salariales vers la CSG avec une diminution nette du coût du travail dans le secteur privé (3,15 points de cotisations supprimées pour une hausse de 1,7 point de la CSG) et un accroissement du financement de la protection sociale par les prélèvements sur l'épargne et les pensions, prélèvements à impact moins distorsif.</p> <p>Conformément à la trajectoire prévue dans le PLF 2018, le taux nominal de l'IS sera abaissé à 25 % d'ici 2022, soit davantage que la baisse à 28 % votée dans la précédente loi de finances.</p>
CSR 3	Améliorer l'accès au marché du travail des demandeurs d'emploi, notamment les travailleurs les moins qualifiés et les personnes issues de l'immigration, y compris en relevant le système d'enseignement et de formation professionnels	<p>Investissements dans le Plan compétences dans le cadre du Grand Plan d'Investissement et réforme de la formation professionnelle et de l'apprentissage</p>	<p>500 nouvelles formations en alternance pour les métiers d'avenir ont été mises en place à la rentrée 2017 dans les lycées professionnels.</p> <p>Mise en œuvre des trois décrets de juin 2016 introduisant les blocs de compétences dans les diplômes professionnels.</p>	<p>Volet formation & compétences du Grand plan d'investissement ciblé en priorité sur les jeunes peu qualifiés éloignés de l'emploi et chômeurs de longue durée peu qualifiés, ainsi que des mesures d'accompagnement renforcé pour les jeunes (accompagnement des jeunes décrocheurs, poursuite de la généralisation de la garantie jeunes, l'augmentation des places dans les écoles de la 2^{ème} chance et l'amélioration du repérage des NEETs).</p> <p>Réforme de la formation professionnelle et de l'apprentissage, dont le projet de loi sera présenté en 2018.</p>

Recommandation	Sous-recommandation	Mesures	Fait	En cours / À venir
CSR3	Veiller à ce que les évolutions du salaire minimum soient compatibles avec la création d'emplois et la compétitivité	Formule légale du salaire minimum et avis du groupe Smic	Conformément à la recommandation adressée par le groupe d'experts sur le Smic, le Gouvernement a revalorisé le Smic de +0,9 % en janvier 2017 selon le respect strict de la règle d'indexation, sans accorder de coup de pouce au-delà des mécanismes légaux (Décret n°2016-1818 du 22 décembre 2016).	<p>La règle de revalorisation permet une évolution du Smic compatible avec la réalisation de gains de compétitivité-coût au niveau du salaire minimum tout en garantissant que le pouvoir d'achat de ce dernier. En particulier, la formule d'indexation prévoit que le salaire minimum évolue moins vite que le salaire moyen des ouvriers et employés, seule la moitié des gains de pouvoir d'achat de ce dernier est reportée sur le Smic, en l'absence de coup de pouce, laissant ainsi des marges de manœuvre importantes pour que les négociations salariales tiennent compte des écarts de productivité entre secteurs, établissement ou salariés.</p> <p>Le Smic n'a pas été revalorisé au-delà de ses déterminants réglementaires depuis 2007 (à l'exception d'un coup de pouce en juillet 2012 visant principalement à intégrer l'évolution observée de l'inflation au cours du 1^{er} semestre 2012), conformément aux avis successifs du groupe d'experts indépendants sur le Smic.</p>
CSR 4	Poursuivre la réduction des charges réglementaires pesant sur les entreprises, y compris en poursuivant le programme de simplification	<p>Poursuite de la simplification notamment par la règle du « one in, two out »</p> <p>Lutte contre la sur-transposition des directives européennes</p> <p>Projet de loi « droit à l'erreur » et à la simplification</p>	<p>Circulaire du 26 juillet 2017 dite « one in, two out »</p> <p>Mesures de simplification prévue par le « Choc de simplification » mises en œuvre à ce jour :</p> <p>Particuliers : 158/302 (soit 58%) ; Entreprises : 336/485 (soit 65%) ; Collectivités territoriales : 48/75 (soit 64%)</p>	<p>La circulaire du 26 juillet 2017 prévoit que toute nouvelle norme réglementaire doit être compensée par la suppression ou la simplification d'au moins deux normes existantes.</p> <p>L'exécutif entend lutter contre la sur-transposition des directives européennes. Toute transposition au-delà de la norme minimale fixée dans la directive est proscrite et un travail d'inventaire sur le stock de transpositions existantes sera entrepris.</p> <p>Un projet de loi instaurera un droit à l'erreur pour les entrepreneurs de bonne foi dans leurs relations avec l'administration dans le but d'améliorer les relations des entrepreneurs avec cette dernière. Le projet inclura également des mesures de simplification en faveur des entreprises. Enfin il comportera des mesures de lutte contre la sur-transposition des directives européennes.</p>

Recommandation	Sous-recommandation	Mesures	Fait	En cours / À venir
CSR 4		Plan d'action en faveur de la croissance des entreprises		Plan d'action articulé autour d'un projet de loi prévu au 1 ^{er} semestre 2018. Ces mesures viseront à lever les freins au développement des entreprises françaises tout au long de leur parcours, de la création à la cession/transmission, en améliorant l'accès au financement adapté, en simplifiant les relations avec l'administration, en favorisant la numérisation, l'innovation et la conquête de nouveaux marchés et en renforçant les compétences. Une concertation sera engagée dès l'automne et prendra plusieurs formes : groupes de travail avec les parties prenantes et co-présidés par un parlementaire ou un élu local et un chef d'entreprise ; auditions d'experts ; consultations publiques en ligne pour recueillir des contributions ouvertes ; consultations des groupes parlementaires et des fédérations professionnelles.
		Mesures pour les indépendants		<p>Mesures en faveur des indépendants</p> <ul style="list-style-type: none"> - suppression du RSI à partir du 1^{er} janvier 2018 ; - exonération de cotisations sociales au titre du 1^{er} exercice pour les créateurs ou repreneurs d'entreprise faisant moins de 40 000 € de CA ; - à partir de 2019, exonération pour les redevables de la cotisation foncière minimum des entreprises (CFE) réalisant moins de 5 000 € de chiffre d'affaires annuel ; - augmentation des seuils du régime d'imposition des micro-entrepreneurs à partir de 2018 : à 170 000 € pour les activités de vente et 70 000 € pour les activités de prestation de services et les activités commerciales pour permettre au plus grand nombre de travailleurs indépendants d'accéder à ce régime simplifié.
		Mesures de simplification	Ordonnances du 22 septembre pour le renforcement du dialogue social	<p>Mesures de simplification à destination des entreprises :</p> <ul style="list-style-type: none"> - simplification et renforcement du dialogue économique et social via la fusion des instances de représentation du personnel (comité d'entreprise, CHSCT, délégués du personnel) et la restructuration des branches professionnelles ; - simplification des règles du licenciement économique collectif avec notamment l'appréciation du périmètre de la cause économique au niveau national ; - instauration d'une rupture conventionnelle collective négociée dans le cadre d'un plan de départ volontaire autonome et dissociable du PSE ;

Recommandation	Sous-recommandation	Mesures	Fait	En cours / À venir
CSR 4		Stratégie logement		<ul style="list-style-type: none"> - mise en place d'un barème contraignant pour les indemnités prud'homales en cas de licenciement abusif ; - réduction du délai de recours en cas de contentieux sur la rupture du contrat de travail ; - primauté de l'accord d'entreprise dans les domaines non réservés à la branche ; - dispositions spécifiques pour les TPE dans les accords de branche. <p>La stratégie logement s'articule autour de trois axes :</p> <ul style="list-style-type: none"> i) Construire plus, mieux et moins cher : abattement fiscal sur les plus-values, zéro nouvelle norme technique dans la construction, la lutte contre les recours abusifs ii) Répondre aux besoins de chacun : réforme des aides au logement, création d'un bail mobilité, construction de 80 000 logements pour les étudiants et les jeunes actifs, renforcement de la mobilité dans le parc social, orientation des ménages les plus précaires vers du logement abordable iii) Améliorer le cadre de vie : doublement du programme de renouvellement urbain, rénovation des logements les plus énergivores, rénovation du parc de logement dans le centre des villes moyennes
	Continuer à lever les barrières à la concurrence dans le secteur des services, y compris dans les services aux entreprises et les professions réglementées; simplifier les programmes de soutien public à l'innovation et en améliorer l'efficacité.	Paquet ferroviaire		<p>Une mission sur la stratégie publique dans le secteur ferroviaire a été confiée à Jean-Cyril Spinetta afin notamment d'étudier les conditions de réussite de la mise en œuvre de l'ouverture à la concurrence du transport de voyageur. Les conclusions sont attendues pour le 1er trimestre 2018 et seront utilisées pour préciser la transposition des dispositions du quatrième paquet ferroviaire la même année.</p>

Recommandation	Sous-recommandation	Mesures	Fait	En cours / À venir
CSR 4		Évaluations des dispositifs en faveur de l'innovation	Une étude de France Stratégie sur les pôles de compétitivité, publiée en février 2017, met en évidence un effet de levier : pour chaque euro public investi deux euros supplémentaires dans leurs projets de R&D, et ce sur leurs fonds propres	Dans le cadre de la Commission Nationale d'Evaluation des Politiques d'Innovation (CNEPI), des évaluations des dispositifs de soutien à l'innovation sont régulièrement réalisées. Certaines sont en cours pour évaluer notamment le Crédit d'impôt recherche.
		Actions du GPI en faveur de la compétitivité et de l'innovation		Le Grand Plan d'Investissement financera le PLA 3, dont les priorités étaient définies mais qui n'avait pas été doté en crédits, pour un total de 10 Md€. Ces crédits resteront pilotés par le Commissariat Général à l'Investissement. Il n'y aura donc pas de complexité supplémentaire.
		Fonds pour l'industrie et l'innovation		Un fonds pour l'industrie et l'innovation sera mis en place. Doté de 10 Md€ par des cessions ou transferts d'actifs publics, ce fonds aura vocation à générer des revenus permettant de soutenir l'innovation, en particulier l'innovation de rupture.

Annexe méthodologique

1. La comptabilité nationale

Le champ des administrations publiques

La notion d'« **administrations publiques** » est celle définie à l'article 2 du protocole n° 12 sur la procédure concernant les déficits excessifs, annexé aux traités européens ; ce sont « *les administrations centrales, les autorités régionales ou locales et les fonds de sécurité sociale, à l'exclusion des opérations commerciales, telles que définies dans le système européen de comptes économiques intégrés*¹. »

C'est le Système européen des comptes 2010 (SEC 2010) qui définit les administrations publiques. Celles-ci comprennent :

- les organismes publics qui gèrent et financent un ensemble d'activités consistant pour l'essentiel à fournir à la collectivité des biens et services non marchands ;
- les institutions sans but lucratif (producteurs non marchands) contrôlées et majoritairement financées par des administrations publiques.

Par exemple, l'Agence de services et de paiement² (ASP), qui est principalement financée par des subventions de l'État, entre donc dans le champ des administrations publiques. À l'inverse, les entreprises publiques produisant des biens et services marchands, telles que La Poste et la SNCF, en sont exclues.

Le périmètre du secteur des administrations publiques n'est pas toujours aisé à définir. Par exemple, le Fonds de solidarité pour le développement (FSD) créé en 2006 pour collecter la taxe solidaire sur les billets d'avion, destinée à financer la lutte contre les grandes pandémies dans les pays en développement, est géré par l'Agence Française de Développement, qui n'est

pas une administration publique³. Pour autant, le comptable national (l'Insee) a considéré que le fonds lui-même faisait partie des administrations publiques en tant qu'organisme divers d'administration centrale.

Concrètement, on distingue habituellement quatre secteurs au sein de l'ensemble « administrations publiques » (APU) dont les dépenses sont susceptibles d'être des dépenses publiques :

- **l'État** pour les opérations retracées dans le budget général, les budgets annexes, les comptes spéciaux et les opérations patrimoniales du Trésor ; il intègre également en comptabilité nationale divers fonds (*cf. infra*) ;
- **les organismes divers d'administration centrale (ODAC)**, qui composent avec l'État l'ensemble des administrations publiques centrales (APUC). Ces organismes sont financés principalement par des subventions de l'État et/ou par affectation de recettes votées en loi de finances. Ils peuvent gérer directement un service public, dans le domaine de de l'enseignement supérieur par exemple (Centre national de la recherche scientifique (CNRS), universités, grandes écoles par exemple). L'État peut leur confier la gestion de la politique d'intervention dans des domaines aussi divers que l'innovation et de la recherche (comme le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) et l'Agence nationale de la recherche ou ANR), le transport (Agence de financement des infrastructures de transport de France, AFITF, notamment) ou de la soli-

(1) Les quatre départements et régions d'outre-mer (Guadeloupe, Martinique, Guyane et Réunion) font partie des collectivités territoriales résidant sur le territoire économique, et donc du sous-secteur APUL, de même que Mayotte qui est devenu en 2011 le cinquième département d'outre-mer. Les collectivités d'outre-mer (Wallis et Futuna, Saint-Pierre-et-Miquelon) et les pays d'outre-mer (Polynésie et Nouvelle-Calédonie) sont en revanche classés dans le « Reste du Monde », en dehors des administrations publiques françaises.

(2) L'Agence de services et de paiement est née de la fusion entre le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) et l'Agence unique de paiement depuis le 1er avril 2009.

(3) Les institutions financières ne font pas partie des administrations publiques.

darité (FSD par exemple). Les ODAC comprennent également les établissements publics gérant des actifs financiers (Bpifrance Participations par exemple) ou des passifs financiers (Caisse de la dette publique en particulier) ;

- **les administrations publiques locales (APUL)** qui incluent l'ensemble des collectivités territoriales (régions, départements, communes et groupements de communes) situées dans le territoire économique au sens de la comptabilité nationale, mais aussi les organismes divers d'administration locale (ODAL) : centres communaux d'action sociale, caisses des écoles, services départementaux d'incendie et de secours, collèges et lycées, syndicats de collectivités, chambres consulaires, etc. ; à noter, depuis le compte provisoire de mai 2016, la Société du Grand Paris (SGP) appartient au champ des ODAL et plus à celui des ODAC.
- **les administrations de sécurité sociale (ASSO)** qui regroupent les hôpitaux et l'ensemble des régimes de sécurité sociale – régime général et régimes spéciaux⁴ – ainsi que les régimes de retraite complémentaire (Agirc, Arrco, Ircantec) ; elles comprennent aussi l'assurance-chômage. Enfin, la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) et le Fonds de réserve pour les retraites (FRR) appartiennent également aux ASSO.

La ligne de partage entre les sous-secteurs des APU n'est pas toujours facile à définir. Par exemple, dans le cadre des dépenses d'investissements d'avenir, les fonds créés et confiés en gestion à la Caisse des dépôts et consignations (CDC) ne sont pas considérés comme des ODAC mais comme transparents en comptabilité nationale, ce qui les rattache directement à l'État. Les dépenses de ces fonds sont donc des dépenses de l'État. Cette ligne de partage évolue. Ainsi, depuis les acomptes annuels de mai 2014, trois fonds anciennement classés ODAC ont été intégrés à l'État (Fonds national des solidarités actives ou FNSA, Fonds national d'aide au logement

ou FNAL, Fonds national de gestion des risques en agriculture ou FNGRA) ; la SAGESSE (société anonyme de gestion des stocks de sécurité) ou encore le CNA (caisse nationale des autoroutes) ont récemment été intégrés au champ des administrations publiques, au sein des ODAC.

L'enregistrement en droits constatés

Cette notion implique que la dépense publique en comptabilité nationale est rattachée à l'année au cours de laquelle l'obligation juridique constitutive d'une dette a pris naissance (« fait générateur ») et que la recette publique en comptabilité nationale est rattachée à l'année au titre de laquelle elle est due. En comptabilité budgétaire, la dépense (respectivement la recette) est rattachée à l'année au cours de laquelle elle a conduit à un décaissement (respectivement un encaissement). La comptabilité nationale est donc sur ce point proche d'une comptabilité générale, fondée sur le principe de constatation des droits et obligations.

Il est à noter que l'État tient par ailleurs une comptabilité d'engagement. Cette dernière fait partie de la comptabilité budgétaire, qui comprend également la comptabilité des paiements. Cette comptabilité d'engagement ne doit pas être confondue avec une comptabilité en droits constatés, dans la mesure où l'engagement de la dépense est susceptible d'intervenir avant la constatation juridique des droits des créanciers de l'État.

La comptabilité d'engagement de l'État enregistre des opérations qui ont à terme vocation à le rendre débiteur d'une obligation de payer. Celle-ci ne sera constituée juridiquement qu'une fois le service fait. C'est à ce moment-là que la comptabilité nationale constatera le droit d'un tiers à être payé. C'est en raison de cette règle que, par exemple, la charge d'intérêts enregistrée en dépense publique au titre de l'année N ne correspond pas aux sommes versées aux créanciers des administrations lors des détachements de coupons⁵.

(4) À l'exception des « régimes d'employeur » par lesquels l'employeur assure lui-même ses salariés contre les risques sociaux.

(5) Elle est majorée, en premier lieu, des intérêts courus représentatifs des droits à rémunération acquis par le créancier, calculés

au prorata du temps écoulé entre le détachement du dernier coupon et la fin de l'année civile. Elle est ensuite minorée des intérêts courus enregistrés au titre de l'année précédente et qui ont été effectivement payés au cours de l'année N.

2. Analyse de la dépense publique

Généralités

Selon l'économiste américain Richard Musgrave, la dépense publique peut répondre à trois fonctions : une fonction d'allocation des ressources (pour financer les biens et services publics), une fonction de redistribution (pour corriger les inégalités) et une fonction de stabilisation macroéconomique (pour lisser les variations cycliques de l'activité).

L'existence d'un grand nombre d'acteurs publics ne facilite pas l'identification de l'effet économique des choix effectués en matière de dépense publique. Il importe donc de clarifier le concept de dépense publique et ses fonctions.

La dépense publique est la dépense de l'ensemble des administrations publiques. Cette définition simple en apparence soulève en réalité deux difficultés méthodologiques préalables :

- la première est liée à la détermination des administrations publiques prises en compte. Il est aisé d'identifier l'État ou les collectivités territoriales comme des administrations publiques. Cette classification peut, à l'inverse, être complexe pour de nombreux organismes à la frontière de l'activité publique et privée et dont le contrôle par la puissance publique est partiel ;
- la seconde est celle de la définition de la notion de dépense. À titre illustratif, le prélèvement sur recettes à destination des collectivités territoriales n'a pas la qualification juridique de dépense dans le budget de l'État. Pourtant, sa nature diffère peu d'une dotation budgétaire en dépense au bénéfice des collectivités territoriales.

La mesure de la dépense est donc fonction des règles comptables adoptées. Pour faciliter les comparaisons internationales, cinq organisations internationales (Commission européenne, FMI, OCDE, ONU et Banque mondiale) ont harmonisé au début des années 1990 les concepts employés au sein du Système des Comptes Nationaux (SCN93). Il a été actualisé en 2008 (SCN 2008).

Les critères définis par le traité de Maastricht pour l'adoption de la monnaie unique et le développement de la coordination des politiques économiques dans le cadre de la zone euro ont augmenté le besoin d'un cadre normatif commun applicable aux dépenses et aux recettes publiques des pays européens. S'appuyant sur le SCN93, le Système Européen de Comptes (SEC 2010) constitue ce cadre normatif pour l'ensemble des pays de l'Union européenne.

La dépense publique est entendue dans ce rapport comme une dépense engagée par l'ensemble des administrations publiques. Elle n'est donc pas limitée à l'État et elle s'écarte très sensiblement de la notion de dépense budgétaire puisqu'elle obéit à des normes comptables distinctes de la comptabilité de caisse.

Le concept de dépense publique en comptabilité nationale

La comptabilité nationale cherche à déterminer ce qui, par nature, est une dépense, quel que soit son intitulé, qu'elle se traduise ou non par un flux de trésorerie. Le critère essentiel est qu'une dépense est un flux qui appauvrit l'administration concernée au sens où son actif financier net courant diminue (soit par une baisse de l'actif, soit par une augmentation du passif).

On peut noter qu'une dépense ayant pour contrepartie un actif non financier immobilisé (patrimoine immobilier, routes, ports, etc.) diminue l'actif financier de l'administration au sens de la comptabilité nationale. Ainsi la construction d'une route (actif physique) sera considérée comme une dépense (générant un besoin de financement équivalent) alors qu'une prise de participation dans une société d'autoroute sera considérée comme une opération financière (neutre sur le besoin de financement).

Concrètement, cette définition conduit à exclure du champ des dépenses publiques certaines opérations qui sont des dépenses au sens budgétaire :

- les opérations d'acquisition de titres financiers ne constituent pas une dépense publique au sens de la comptabilité nationale.

En effet, elles n'impliquent aucune diminution de l'actif financier net des administrations, mais seulement une réallocation d'actifs au sein du patrimoine des administrations entre trésorerie et titres ;

- les dotations en capital peuvent aussi être exclues de la dépense publique si elles conduisent à une augmentation de la valeur de la participation de l'État détenue dans l'entreprise, et donc *in fine* du patrimoine de l'État. En revanche, si ces dotations sont à fonds perdus, elles seront considérées comme de la dépense ;
- les prêts à des organismes privés ou à des États étrangers sont considérés comme des opérations financières et n'ont d'impact à ce titre ni sur le besoin/capacité de financement de l'administration publique, ni sur sa valeur nette dans le compte de patrimoine.

À l'inverse, des opérations sans impact budgétaire, telles que l'abandon d'une créance (par exemple à la suite d'une annulation de dette pour des pays créanciers du Club de Paris), sont enregistrées par la comptabilité nationale comme des dépenses publiques. Un abandon de créance par une administration conduit en effet à une baisse à due concurrence de son actif financier net.

L'emploi de ce critère par la comptabilité nationale peut conduire à enregistrer des dépenses qui n'ont jamais eu de contreparties en caisse. L'absence de flux de trésorerie ne fait pas obstacle à l'existence d'une dépense dès lors qu'une somme, pour laquelle la dette est juridiquement constituée, augmente le passif d'une administration. Ceci s'applique entre autres lorsqu'une prestation versée pour le compte de l'État ne s'est pas traduite par une dépense du budget de l'État d'un montant strictement identique, faute par exemple de crédits disponibles à un niveau suffisant (par exemple pour certaines prestations versées par la sécurité sociale pour le compte de l'État).

Les cotisations sociales imputées

Les administrations publiques, notamment l'État, versent directement des prestations comme les retraites ou certaines prestations familiales à leurs employés et à leurs retraités. Elles agissent donc

comme un régime direct d'employeur. Cette situation n'est pas économiquement différente du recours à un régime de protection sociale explicite distinct. Pour garantir le fait que le niveau de dépense ne dépend pas des modalités pratiques de versement de la prestation, la comptabilité nationale enregistre par convention une cotisation fictive égale à la prestation versée (nette des cotisations salariales), comme si l'employeur se la versait à lui-même. Ces flux n'apparaissent pas dans le budget des administrations publiques. Mais ils apparaissent comme des dépenses (et des recettes) en comptabilité nationale, principalement pour des raisons de comparabilité internationale. Cette correction, qui est neutre sur le solde des administrations publiques, s'élève à 42,9 Md€ en 2016.

Les prélèvements sur recettes

Les comptes nationaux considèrent la majorité des prélèvements sur recette (PSR) comme une dépense. Par exemple la « quatrième ressource » versée à l'Union européenne (UE) entre dans cette catégorie. Avec le passage au SEC 2010, le mode de comptabilisation des prélèvements sur recette au profit de l'Union européenne a été substantiellement revu : les ressources propres de l'UE basées sur la TVA et le RNB sont désormais comptabilisées à part au sein d'un nouveau code de comptabilité nationale (D76). Le montant des prélèvements obligatoires au profit de l'UE s'en trouve modifié : ceux-ci sont diminués de plus de 2 Md€ au profit de la TVA perçue par l'État et transférée à l'Union européenne au sein du nouveau code D76.

Ainsi, les conventions qui conduisent la comptabilité nationale à s'écarter d'une comptabilité de caisse concernent les quatre sous-secteurs composant les administrations publiques. Par exemple, elles expliquent la différence qui existe entre le solde budgétaire de l'État et sa capacité de financement au sens de la comptabilité nationale. La liste de ces retraitements est appelée « clé de passage ».

Les crédits d'impôt

En comptabilité nationale (depuis le SEC 2010), les crédits d'impôts restituables⁶ sont enregistrés comme un surplus de dépenses, et non comme une moindre recette.

Le montant enregistré en dépense est le montant intégral de la créance reconnue par l'administration fiscale, et non seulement le montant budgétaire imputé ou restitué. Pour la plupart des crédits d'impôts, le montant de la créance est globalement équivalent au montant budgétaire, soit parce que la restitution est immédiate, soit parce que les dispositifs sont en régime « de croisière ». Deux crédits d'impôts ont néanmoins des créances qui diffèrent du montant budgétaire : le crédit impôt recherche (CIR) et le crédit impôt compétitivité emploi (CICE). L'enregistrement a lieu l'année de la reconnaissance de la créance par l'administration fiscale, même si l'entreprise utilise sa créance pour payer son impôt sur les sociétés sur plusieurs années. Ainsi, le CICE reversé au titre de la masse salariale 2015 est enregistré dans les comptes nationaux en 2016, année de sa déclaration par les entreprises.

Toutefois, le taux de prélèvements obligatoires est calculé net des crédits d'impôt afin de rester proche de la charge fiscale réelle supportée par les agents économiques.

Pour des raisons de lisibilité, notamment dans la phase de montée en charge du CICE, c'est l'évolution de la dépense publique hors crédits d'impôts qui est mise en avant dans le rapport économique social et financier.

La comptabilisation de la R&D

Les dépenses de recherche et développement (R&D) sont désormais comptabilisées en investissement plutôt qu'en consommation intermédiaire (cette modification a été apportée par le SEC 2010).

Lorsque la R&D est produite par une administration publique, la production de R&D constitue une production pour emploi final propre. Une dépense d'investissement est par ailleurs comptabilisée en double compte des dépenses réellement engagées, afin de traduire le fait que la R&D donne lieu à constitution d'un capital physique. Pour neutraliser l'effet sur le solde, une opération d'un même montant, également fictive, est enregistrée côté recettes.

Typologie de la dépense publique

Sur le périmètre ainsi établi, la nomenclature de la comptabilité nationale permet de classer les dépenses publiques en fonction de leur nature. Les principaux postes de dépense comprennent :

- la rémunération des agents publics qui recouvre les salaires et traitements bruts ainsi que les cotisations sociales ;
- les consommations intermédiaires (CI) ou autres dépenses de fonctionnement, c'est-à-dire les produits incorporés ou détruits à l'occasion de la production des services des administrations publiques (carburant, frais de téléphone, fournitures de bureau, etc.) ;
- la formation brute de capital fixe (FBCF), qui se compose des acquisitions nettes des cessions d'actifs fixes, corporels ou incorporels ; en comptabilité nationale, elle recouvre en grande partie la notion d'investissement (infrastructures portuaires ou routières, immeubles, etc.) ;
- les charges d'intérêt ;
- les transferts en capital, tels que les aides à l'investissement ;
- les subventions et transferts courants ;
- les transferts aux ménages (prestations sociales par exemple) ;
- depuis mai 2014, les crédits d'impôt.

(6) Selon l'Insee, « le Système européen de comptes 2010 distingue deux sortes de crédits d'impôts : les crédits restituables et non-restituables. Un crédit d'impôt est dit « restituable » si le contribuable peut obtenir un remboursement de l'État lorsque l'avantage fiscal excède le montant d'impôt dû. Par exemple, la prime pour l'emploi est un crédit d'impôt resti-

table car même des ménages peu ou pas imposables peuvent en bénéficier sous la forme d'un versement de l'État. A contrario, la réduction d'impôt obtenue pour les dons aux œuvres est « non-restituable », puisqu'elle ne peut pas excéder l'impôt dû et ne donne donc lieu à aucun remboursement. »

Les normes comptables applicables à la dépense de l'État

La notion de dépense varie selon les conventions comptables adoptées. Pour l'État, trois comptabilités coexistent, qui appliquent des normes différentes et poursuivent des finalités distinctes : la comptabilité budgétaire, la comptabilité générale et la comptabilité nationale.

La comptabilité budgétaire

Pour les dépenses, la comptabilité budgétaire comprend une comptabilité des engagements et une comptabilité des paiements.

La comptabilité des engagements retrace les engagements juridiques pris par l'État (passation de marchés, par exemple), lesquels, une fois le service fait, donneront lieu à obligation de payer le créancier de l'administration.

La comptabilité des paiements retrace les décaissements. Elle est régie par un principe de caisse qui enregistre les dépenses autorisées en lois de finances au moment où elles sont décaissées (articles 27 et 28 de la loi organique relative aux lois de finances – LOLF). Les dépenses et les recettes ainsi exécutées permettent de dégager, en fin de période, le solde d'exécution des lois de finances, autrement appelé déficit budgétaire lorsqu'il est négatif.

Destinée à assurer le respect du vote du Parlement relatif aux plafonds de dépenses, cette comptabilité est utilisée par les gestionnaires pour le suivi de la consommation de leurs crédits et de l'exécution de leurs dépenses. Elle sert également au contrôle du besoin de trésorerie de l'État.

La comptabilité générale

La comptabilité générale de l'État ne déroge aux règles de la comptabilité d'entreprise qu'en raison des spécificités de son action (article 30 de la LOLF). Elle vise à décrire sa situation patrimoniale, c'est-à-dire ses actifs (terrains, immeubles, créances) et ses passifs (emprunts, dettes non financières), permettant de dégager sa situation nette. Il s'agit d'une comptabilité en droits constatés et en partie double. Outre la détermination de la situation nette de l'État, elle donne lieu, en fin de période, au calcul du résultat patrimonial (ensemble des produits constatés sur l'exercice diminués des charges) qui apporte, sur l'activité de

l'État afférente à l'exercice écoulé, un éclairage complémentaire au solde d'exécution des lois de finances.

Les opérations d'exécution de la dépense de l'État donnent lieu à des événements, concomitants ou non, en comptabilités générale et budgétaire. Ainsi, s'agissant de l'achat de biens ou de prestations, l'engagement juridique est le fait générateur pour la comptabilité budgétaire des engagements alors qu'il n'aura une incidence en comptabilité générale que lorsque la prestation liée sera réalisée, même si elle n'a pas encore été payée. La comptabilité budgétaire des paiements, pour sa part, n'enregistrera l'opération qu'au moment du règlement effectif du créancier.

Pour illustration, les opérations d'investissement sont traitées en comptabilité générale différemment des comptabilités budgétaire et nationale. Une opération d'investissement de l'État, qu'elle soit immobilière ou financière par exemple, ne se traduit pas par un appauvrissement de sa situation patrimoniale. Elle ne dégrade pas son résultat comptable mais modifie la composition de son patrimoine :

- i. si l'opération est réalisée au comptant, la valeur de l'actif reste inchangée mais celui-ci devient plus stable (trésorerie convertie en immobilisation);
- ii. si l'opération est réalisée à crédit, l'actif augmente autant que le passif (comptabilisation pour un montant identique d'une immobilisation et d'une dette).

Au final, la situation nette de l'État (différence entre ses actifs et ses passifs) est inchangée.

Il existe une autre différence majeure entre les comptabilités générale et budgétaire : conformément aux règles de la comptabilité privée, la nouvelle comptabilité générale de l'État enregistre des charges calculées (amortissements, dépréciations et provisions pour risques et charges) et rattaché les charges et produits à l'exercice en vertu du principe de constatation des droits et obligations, que ne connaît pas la comptabilité budgétaire. L'enregistrement de provisions pour risques et charges ne se retrouve ni en comptabilité budgétaire ni en comptabilité nationale.

La comptabilité nationale

La dépense de l'État en comptabilité nationale est celle qui permet de calculer la capacité ou le besoin de financement de l'État dans le cadre des engagements européens de la France (cf. partie III.3.). La comptabilité nationale a pour objet de retracer les flux entre les différents secteurs institutionnels qui composent l'économie nationale : ménages, administrations publiques, sociétés non financières, sociétés financières, institutions sans but lucratif au service des ménages et du reste du monde. C'est pourquoi les écritures comptables correspondantes sont dites « en partie quadruple ». Par exemple, lorsque l'État verse les traitements aux fonctionnaires, la comptabilité nationale enregistre au compte de l'État une dépense ayant pour contrepartie une diminution de sa trésorerie. Elle enregistre aussi, au compte des ménages, une recette ayant pour contrepartie une augmentation de leur trésorerie. La comptabilité nationale permet ainsi de mesurer l'impact des dépenses de l'État et de leur évolution sur la situation des ménages et sur celle des entreprises.

Par ailleurs, en comptabilité nationale, l'enregistrement des flux entre les différents secteurs institutionnels a vocation à refléter la réalité économique. Cette caractéristique peut entraîner des différences de traitement significatives par rapport aux autres comptabilités. Ainsi par exemple, le prélèvement sur recettes (PSR) au profit de l'Union européenne fait l'objet de traitements comptables différents. Il n'est pas considéré comme une dépense de l'État en comptabilité budgétaire ; en revanche, la partie de ce prélèvement correspondant à la quatrième ressource de l'Union européenne est intégrée dans la dépense de l'État en comptabilité nationale. Les autres ressources propres sont considérées comme des prélèvements obligatoires directement perçus par l'Union européenne. Les évolutions de ces dernières années tendent à faire converger les traitements comptables. Ainsi, le PSR au profit de l'Union européenne est intégré dans la norme de dépense élargie (sans perdre pour autant son sta-

tut juridique de PSR), depuis le projet de loi de finances pour l'année 2008. Depuis le PLF 2010, le montant de ce PSR est en outre minoré de la part correspondant aux droits de douane et cotisation sucre. Collectées par la France pour le compte de l'Union, ces ressources propres transiteront désormais par un compte de trésorerie, et ne seront donc plus traitées en prélèvements sur recettes.

En comptabilité nationale, l'interprétation de la réalité économique des différentes opérations reflète les principes généraux édictés par le Système européen des comptes nationaux (SEC), ainsi que les décisions ponctuelles des comptables nationaux, dans un but de clarification ou d'harmonisation des comptes. L'année 2014 a été marquée par un renouveau coordonné des normes comptables applicables au sein de l'Union européenne : les comptes sont, depuis cette date, élaborés conformément aux règles du système de comptabilité européen SEC 2010 qui succède au SEC 95⁷.

Consolidation de la dépense publique

Le mécanisme de consolidation des dépenses entre administrations publiques et la neutralisation des effets de périmètre.

Pour pouvoir comparer l'évolution des dépenses d'une année sur l'autre, le premier retraitement nécessaire est la consolidation. Deux exemples simples peuvent illustrer la notion de consolidation comptable :

- l'allocation spécifique de solidarité (ASS) est versée aux bénéficiaires par le Fonds de solidarité, qui est un ODAC, financé en partie par une subvention de l'État. L'addition de la subvention de l'État et des dépenses du Fonds conduirait à une double comptabilisation de la même dépense ;
- la reprise de la dette de l'Établissement public de financement et de restructuration (EPFR, classé en ODAC) par l'État en 2013 constitue en comptabilité nationale une dépense de l'État et une recette des ODAC de 4,5 Md€. Cette opération de transfert entre

(7) La note INSEE « Les comptes nationaux passent en base 2010 » (mai 2014) détaille les répercussions du changement de SEC sur les agrégats de comptabilité nationale.

administrations publiques n'a pas eu d'effet sur la dépense publique totale.

Les montants de ces flux croisés entre administrations publiques ne sont pas négligeables. Ainsi en 2016, les transferts de l'État vers les autres APU ont représenté 110,9 Md€, soit plus de 23 % de la dépense totale de l'État. Ces transferts se sont effectués en majorité vers les APUL (à travers les dotations aux collectivités territoriales par exemple) et les ODAC. L'ampleur des transferts croisés entre les autres sous-secteurs (ASSO, APUL et ODAC) est nettement moins importante. Les transferts des ODAC ont ainsi représenté un peu moins de 12 % de leurs dépenses totales en 2016, principalement à destination de l'État. Les transferts des APUL et des ASSO vers les autres administrations publiques représentent moins de 2 % de leurs dépenses totales.

Consolider la dépense publique consiste à éliminer ces flux croisés entre administrations publiques. Par convention, la dépense est imputée au secteur destinataire du transfert, c'est-à-dire celui qui liquide et mandate in fine la dépense. Dans l'exemple cité plus haut, l'ASS est donc imputée au Fonds de solidarité et non à l'État.

Cette convention selon laquelle la dépense est imputée au compte du secteur receveur est légitime lorsque le sous-secteur receveur dispose d'une forte autonomie de décision sur le niveau et la nature de la dépense. Dans le cas contraire, le sous-secteur receveur porte une dépense pour laquelle il n'est pas prescripteur.

Pour pouvoir comparer l'évolution des dépenses d'une année sur l'autre, un second retraitement des données est nécessaire : il faut rendre le « périmètre » de la dépense homogène d'une année sur l'autre par sous-secteur. Après retraitement des effets de périmètre, l'évolution de la dépense est ainsi calculée à champ « constant glissant », c'est-à-dire que le taux de croissance de l'année 2017 est calculé sur la base du périmètre de la dépense de l'année 2016.

Les retraitements concernent ainsi les transferts de compétence d'un sous-secteur à un autre (par exemple, la décentralisation de la gestion du revenu minimum d'insertion (RMI, devenu revenu de solidarité active – RSA) en 2004, le transfert de l'investissement en faveur des transports à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) en 2005, la prise en charge des allocations de logement familiales (ALF) par l'État en 2016 ou le reclassement d'une administration publique d'un sous-secteur vers un autre, comme ce fut le cas en 2014 avec le rattachement à l'État de trois fonds (FNGRA, FNAL, FNSA) anciennement classés au sein des ODAC.

Ainsi, en 2009 dans le cadre de la mise en place du RSA, le RSA-socle reste à la charge des départements et l'allocation de parent isolé (API) devient une charge pour les administrations locales alors qu'elle était auparavant à la charge de l'État. Cela constitue un transfert de compétence pour les départements, dont le financement a été assuré par un transfert de TICPE.

3. Analyse des prélèvements obligatoires

La notion de prélèvements obligatoires

C'est l'OCDE qui, la première, a proposé une définition des prélèvements obligatoires (PO), à partir de trois grands critères :

- la **nature** des flux : les flux doivent correspondre à des versements effectifs ;
- les **destinataires** des versements : ce sont uniquement « les administrations publiques », au sens de la comptabilité nationale, et les institutions communautaires européennes ;
- le **caractère** « non volontaire » des versements : le caractère obligatoire des versements ne procède pas d'un critère juridique mais d'un double critère économique : absence de choix du montant et des conditions de versement, inexistence de contrepartie immédiate.

Au sein de l'Union européenne, même si la notion de prélèvements obligatoires à proprement parler n'est pas définie dans le système européen de comptabilité nationale (SEC 2010), les impôts et cotisations sociales le sont selon des critères précis et contraignants pour les États membres.

En France, ce sont les comptables nationaux de l'Insee qui décident du classement d'un prélèvement dans la catégorie des prélèvements obligatoires. Certaines conventions comptables méritent d'être rappelées. Le fait, par exemple, de ne considérer que les versements effectifs conduit à exclure des prélèvements obligatoires les cotisations sociales dites « imputées » qui constituent la contrepartie de prestations fournies directement, c'est-à-dire en dehors de tout circuit de cotisations, par les employeurs à leurs salariés ou anciens salariés et ayant droits. Ces régimes directs d'employeurs concernent surtout les salariés de la fonction publique d'État. Les cotisations imputées ont en France une importance non négligeable : elles représentent plus de 10 % des cotisations sociales effectives.

Sont également exclus, par définition, tous les prélèvements qui ne sont pas effectués au profit du secteur des administrations publiques tel que

le définit la comptabilité nationale. Cette convention conduit à éliminer des prélèvements obligatoires une grande partie des taxes ou cotisations versées à des organismes autres que les administrations publiques (ou les cotisations aux ordres professionnels), ainsi que les versements à des organismes qui se situent à la frontière des régimes de sécurité sociale et des régimes d'assurance, comme les sociétés mutualistes.

Enfin, certains prélèvements ne sont pas considérés comme obligatoires car ils correspondent à une décision considérée comme « volontaire » de la part de celui qui les paie, ou sont la contrepartie d'un service rendu (les amendes non fiscales, les droits de timbre sur les permis de conduire, les passeports, les cartes grises, etc.).

Le champ couvert par la notion de prélèvements obligatoires ne recouvre donc pas l'ensemble des recettes fiscales et sociales votées dans les lois de finances de l'État et dans les lois de financement de la sécurité sociale.

En effet, trois types de facteurs sont susceptibles de nourrir des écarts entre ces agrégats.

- En premier lieu, certains retraitements sont nécessaires pour passer des recettes budgétaires telles qu'elles figurent dans les lois de finances aux prélèvements obligatoires au sens de la comptabilité nationale. La prise en compte de ces recettes en « droits constatés » dans la comptabilité nationale en constitue l'un des éléments. La partie 3.b. décrit, à titre d'illustration, les traitements qu'il est nécessaire d'appliquer aux recettes budgétaires de l'État présentées dans la loi de finances pour aboutir aux prélèvements obligatoires de l'État au sens de la comptabilité nationale.
- D'autre part, une partie des prélèvements obligatoires résulte de décisions autonomes qui ne sont pas retracées dans les lois de finances. C'est le cas, notamment, des recettes de fiscalité directe locale dont les évolutions dépendent des décisions des collectivités locales et ne sont pas soumises au vote du Parlement. C'est également le cas des

modifications des taux des cotisations sociales (Unédic, régimes de retraite, etc.) qui sont décidées par les partenaires sociaux. De même, certaines taxes alimentant les ressources des organismes divers d'administration centrale (les ODAC) et ne transitant pas par le budget de l'État peuvent constituer des prélèvements obligatoires (taxe sur les entreprises cinématographiques, taxe sur les logements vacants par exemple).

- Enfin, et à l'inverse, certaines recettes votées dans des lois de finances ne sont pas traitées comme des prélèvements obligatoires. C'est le cas pour certaines taxes ou cotisations professionnelles, par exemple, dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale, ou encore de certaines recettes non fiscales votées en loi de finances de l'État.

Le taux de prélèvements obligatoires, qui rapporte le produit de l'ensemble des prélèvements obligatoires sociaux et fiscaux au produit intérieur brut (PIB), n'en constitue pas moins la synthèse la plus usuelle parmi les indicateurs macro-économiques relatifs aux prélèvements fiscaux et sociaux.

Des recettes budgétaires de l'État aux prélèvements obligatoires de l'État en comptabilité nationale

Le montant des prélèvements obligatoires de l'État diffère des montants de recettes nettes tels qu'ils sont présentés dans le tome 1 de l'Évaluation des Voies et Moyens, rapport annexé au projet de loi de finances.

Plusieurs retraitements sont, en effet, nécessaires pour parvenir, à partir des recettes fiscales nettes de l'État en données budgétaires, au champ pertinent des prélèvements obligatoires de l'État.

La prise en compte des « droits constatés » :

en comptabilité nationale, les évaluations souhaitent respecter le principe selon lequel les impôts sont enregistrés au moment où ils sont dus, c'est-à-dire au moment où le fait générateur de la dette fiscale se manifeste (*cf.* partie 1.2). Or, en pratique, il peut exister un décalage temporel entre le fait générateur d'un prélèvement (par exemple, pour la TVA, l'achat d'un bien par un ménage) et le moment où la recette est inscrite dans les comptes de l'État (pour les recettes de TVA, les déclarations ont lieu le mois suivant l'achat ayant donné lieu à paiement). Afin de neutraliser cet écart, il est nécessaire de calculer un décalage temporel permettant de restaurer le lien entre la recette et son fait générateur. Un décalage temporel est ainsi calculé notamment pour la TVA, mais aussi pour la TICPE.

Les autres opérations des comptes (AOC) :

parmi les recettes budgétaires, certaines doivent être soustraites car elles ne sont pas considérées, au sens de la comptabilité nationale, comme des prélèvements obligatoires (timbre unique, permis de chasser, etc.).

Aux recettes fiscales de l'État comptabilisées en prélèvements obligatoires s'ajoutent les recettes non fiscales, dont seulement une faible partie (qui dépend de la nature de la recette non fiscale) est comptabilisée en prélèvements obligatoires. De même, une partie seulement des fonds de concours et des comptes spéciaux du Trésor est considérée comme prélèvements obligatoires.

Les prélèvements obligatoires de l'État ainsi obtenus sont enfin diminués des prélèvements obligatoires reversés au profit de l'Union européenne et des prélèvements au profit des collectivités locales.

4. Analyse structurelle du solde public

Rôle de la croissance potentielle

Le PIB potentiel est le niveau d'activité soutenable, sans tension sur les facteurs de production, notamment sans tension sur les prix et sur les salaires. Cette notion sert de guide à la conduite de la politique budgétaire (croissance de moyen terme) et monétaire (risque de tensions inflationnistes). Contrairement au PIB ou à l'inflation, **la croissance potentielle n'est pas une donnée observable et doit donc faire l'objet d'estimations.**

Il existe différentes méthodes pour estimer la croissance potentielle en particulier l'approche directe du PIB potentiel avec une estimation par filtre et l'approche plus économique avec une **fonction de production** qui décompose le PIB en ses différentes composantes (emploi, capital, productivité). C'est cette dernière approche qui est en général retenue par les organisations internationales et par la loi de programmation des finances publiques : les écarts d'estimation proviennent des traitements différents appliqués à chacune des composantes.

Le solde structurel

L'intérêt du solde structurel réside dans le fait de séparer la partie du solde public qui dépend directement de la conjoncture et celle qui en est indépendante et donc sur lequel les décisions politiques peuvent avoir un impact. **Ainsi, le calcul du solde structurel repose de manière intrinsèque sur la définition du cycle économique et donc de l'écart du PIB au PIB potentiel.** En particulier, on observe de moindres recettes et un surcroît de

dépenses (notamment celles liées à l'indemnisation du chômage) lorsque le PIB est inférieur à son niveau potentiel et à l'inverse un surplus de recettes et une diminution des dépenses lorsqu'il lui est supérieur.

Chaque année, le solde public peut se décomposer en :

- une **composante conjoncturelle** (reflétant l'impact de la position dans le cycle sur le solde public, c.-à-d. les différents postes de recettes et de dépense affectés par le cycle économique) ;
- une **composante structurelle** (correspondant à une estimation du solde qui serait observé si le PIB était égal à son potentiel) ;
- des **mesures ponctuelles et temporaires**, qui, parce qu'elles n'affectent pas le déficit durablement, sont exclues de l'évaluation du solde structurel.

En pratique, le solde conjoncturel pour la France représente un peu plus de la moitié de l'écart entre le PIB et son potentiel. Ce résultat s'explique par le fait que les postes sensibles à la conjoncture représentent en France environ la moitié du PIB et que l'élasticité moyenne des prélèvements obligatoires est de l'ordre de 1.

La variation du solde public est donc le résultat de la variation imputable à la conjoncture économique, de l'ajustement structurel, et de l'effet des mesures ponctuelles et temporaires. L'ajustement structurel résulte quant à lui d'un effort structurel (mesurant la part discrétionnaire, directement pilotée par le Gouvernement) et d'une composante dite « non discrétionnaire » (*cf. infra*).

Encadré 8 : Le calcul du solde structurel

Le solde structurel est le solde qui serait observé si le PIB était égal à son potentiel. Il correspond au solde public corrigé des effets du cycle économique et son calcul repose donc sur l'écart entre le PIB effectif noté Y et le PIB potentiel noté Y^* .

Pour estimer le solde structurel, **on raisonne à partir d'élasticités historiques moyennes, dites élasticités conventionnelles**, des postes de dépenses et de recettes à l'écart de production. Les élasticités reposent sur une estimation économétrique de l'OCDE.

Côté dépense, seules les dépenses de chômage sont supposées cycliques. Les autres dépenses sont toutes supposées structurelles, soit parce qu'elles sont de nature discrétionnaire, soit parce que leur lien avec la conjoncture est difficile à mesurer.

Pour les recettes, on suppose que la totalité des prélèvements obligatoires comporte une partie cyclique alors que le reste des recettes est supposé entièrement structurel. On estime la partie cyclique des prélèvements obligatoires à partir d'élasticités conventionnelles différentes pour l'impôt sur le revenu et la CSG, l'impôt sur les sociétés, les cotisations sociales et les autres prélèvements obligatoires. dans la mesure où la réaction des bases taxables à la conjoncture peut être très différente entre ces impôts. **En moyenne, l'élasticité conventionnelle totale des prélèvements obligatoires est très proche de l'unité.**

Tableau 1: Élasticités^a à l'écart de production

	Retenues depuis 2014
Impôt sur le revenu	1,86
CSG	1,86
Impôt sur les sociétés	2,76
Cotisations sociales	0,63
Autres prélèvements obligatoires (dont TVA)	1,00
Dépenses chômage	- 3,23

Pour chaque catégorie de prélèvements obligatoires R , la composante structurelle R_s peut s'écrire en fonction de l'élasticité conventionnelle θ à l'écart de production :

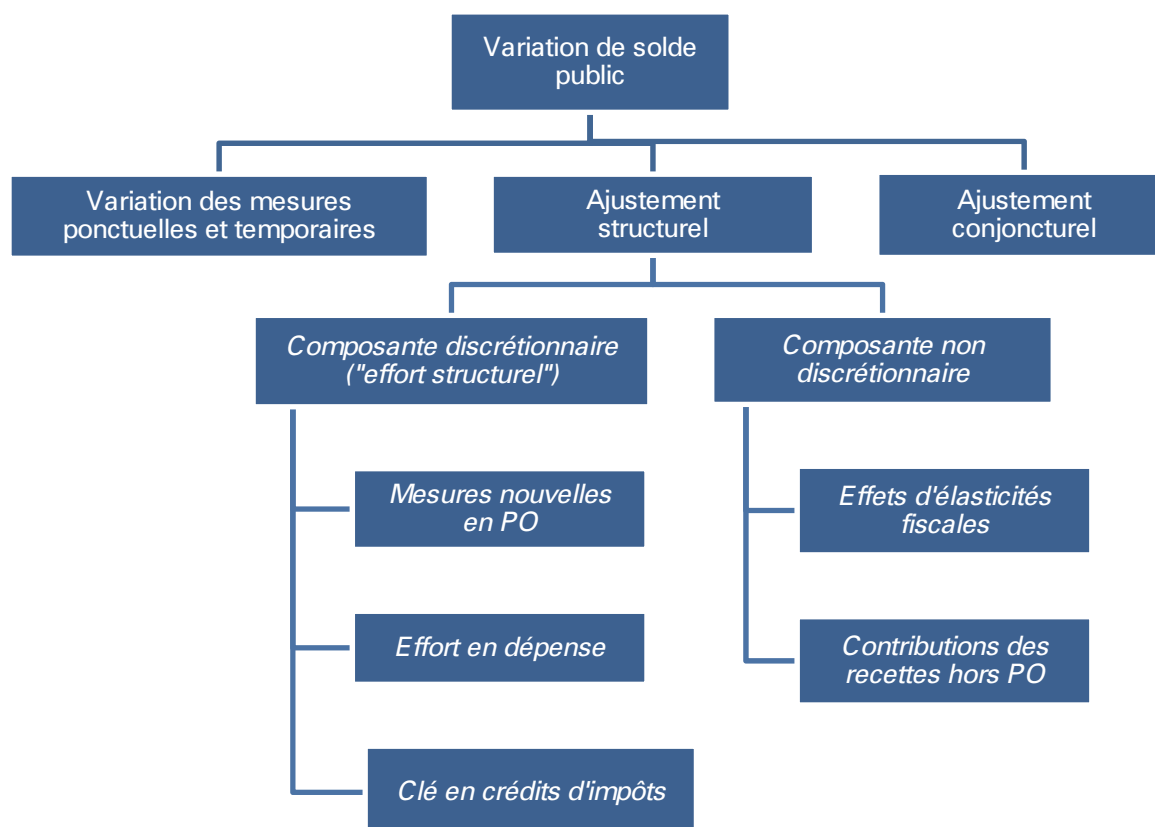
$$R_s = R \left(\frac{Y^*}{Y} \right)^\theta$$

Le total des recettes structurelles est donc obtenu comme la somme des recettes structurelles, calculées R_s (pour les quatre catégories de prélèvements obligatoires cycliques : IR et CSG, IS, cotisations sociales et autres prélèvements obligatoires), additionnée au reste des recettes. Les dépenses structurelles s'obtiennent comme la différence entre les dépenses effectives et les dépenses structurelles liées au chômage, D_s^{cho} . Celles-ci sont déterminées de la même manière que pour les recettes structurelles, en fonction de l'élasticité conventionnelle u des dépenses de chômage à l'écart de production.

$$D_s^{cho} = D^{cho} \left(\frac{Y^*}{Y} \right)^u$$

La différence entre les dépenses structurelles et les recettes structurelles constitue le solde structurel S_s . Enfin, le ratio du solde structurel au PIB potentiel en valeur retient le déflateur du PIB.

(a) Plus précisément semi-élasticité à l'écart de production.



L'effort structurel

Le solde structurel doit être complété par un autre outil d'analyse des finances publiques : l'effort structurel.

En effet, chaque année, les élasticités (instantanées) effectives des prélèvements obligatoires par rapport à la conjoncture fluctuent autour de leur moyenne historique, parfois de manière significative (par exemple en 2009, il y a eu une sur-réaction à la baisse des recettes fiscales, et notamment de l'impôt sur les sociétés). En pratique, cet écart entre élasticité instantanée et élasticité conventionnelle se répercute intégralement sur les variations du solde structurel, alors qu'il correspond à une **composante non discrétionnaire** de l'évolution du solde public, c'est-à-dire qu'il échappe au contrôle des décideurs publics mais est néanmoins intégrée dans le solde structurel.

Pour pallier cette seconde limite, **l'effort structurel est donc ce qui, dans la variation du solde structurel, est imputable à des facteurs discrétionnaires.**

Ainsi la variation du solde structurel peut se décomposer en :

- une composante discrétionnaire appelée « effort structurel » ;
- une composante non discrétionnaire ;

L'effort structurel peut quant à lui se décomposer en un effort en recettes (les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires), un effort en dépense et une clé de crédits d'impôts.

- **Les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires (PO)** sont les mesures fiscales ou sociales décidées et mises en œuvre par les pouvoirs publics. Ce terme est net de l'effet des crédits d'impôt en recettes.
- **L'effort en dépense** (hors crédits d'impôt en dépense) se mesure relativement à la croissance potentielle : il y a effort en dépense si les dépenses structurelles en volume (déflattées par le prix du PIB) augmentent moins vite que la croissance potentielle, et inversement.

- **La clé de crédits d'impôts**, qui représente la différence entre les crédits d'impôts en recettes et les crédits d'impôts en dépense.

La composante non discrétionnaire de la variation du solde structurel correspond alors à deux termes :

- **La contribution des recettes hors PO** que l'on suppose non discrétionnaire (égale à la variation du ratio des recettes hors PO dans le PIB potentiel).
- **Les « effets d'élasticités fiscales »**, qui mesurent l'impact de l'écart entre les élasticités instantanées à la croissance et les élasticités conventionnelles à l'écart de production des prélèvements obligatoires.

La décomposition de l'ajustement structurel a été modifiée en présentation depuis le dernier programme de stabilité, conformément à la méthodologie présentée dans le projet de loi de programmation des finances publiques 2018-2022. La composante « clé de crédits d'impôts » est maintenant intégrée au sein de l'effort structurel et n'est plus au même niveau que celui-ci comme c'était le cas dans les précédents documents financiers. Ce choix a été effectué car la bascule du CICE aurait perturbé les séries de mesures nouvelles en recettes et de clé de crédits d'impôt et donc l'effort structurel selon l'ancienne présentation.

**Tableaux prévisionnels
détaillés**

**Tableau 1 : Ressources et emplois de biens et services -
Produit intérieur brut et composantes**

	2016	2017	2018
PRODUIT INTÉRIEUR BRUT NOMINAL - en Md	2 228,9	2 283,6	2 349,0
	Niveau (Md€)	Variation annuelle	Variation annuelle
RESSOURCES			
Produit Intérieur Brut réel*	2 228,9	1,1	1,7
Importations	695,6	4,2	3,6
TOTAL DES RESSOURCES	2 924,4	1,9	2,2
EMPLOIS			
Consommation finale privée	1 232,9	2,2	1,3
Consommation finale des administrations publiques	526,7	1,3	1,2
Formation brute de capital fixe	489,4	2,8	3,0
- dont FBCF des sociétés non financières et entreprises individuelles	276,7	3,6	3,7
- dont FBCF des ménages hors entreprises individuelles	111,6	2,4	4,2
- dont FBCF des administrations publiques	76,1	- 0,1	- 1,1
Exportations	652,2	1,8	2,5
Variations de stocks et objets de valeur	23,3		
TOTAL DES EMPLOIS	2 924,4	1,9	2,2
Contributions à la croissance du PIB			
Demande intérieure finale hors stocks		2,1	1,6
Variations de stocks et objets de valeur		- 0,2	0,4
Commerce extérieur		- 0,8	- 0,4

(*) Taux de croissance corrigés des jours ouvrables.

Tableau 2 : Ressources et emplois de biens et services - évolutions en prix

	2016	2017	2018
	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
RESSOURCES			
Produit Intérieur Brut	0,4	0,8	1,1
Importations	- 2,4	1,8	0,3
TOTAL DES RESSOURCES	- 0,3	1,0	0,9
EMPLOIS			
Consommation finale privée	0,0	0,9	1,1
Consommation finale des administrations publiques	- 0,1	0,8	0,8
Formation brute de capital fixe	0,5	1,2	1,3
Exportations	- 1,7	1,3	0,5
TOTAL DES EMPLOIS	- 0,3	1,0	0,9
AUTRES INDICES DE PRIX			
Indice des prix à la consommation	0,2	1,0	1,1
Indice des prix hors tabac	0,2	1,0	1,0
Indice des prix harmonisé	0,3	1,1	1,2

Tableau 3 : Capacité de financement

	2015 en % PIB	2016 en % PIB	2017 en % PIB	2018 en % PIB
CAPACITÉ DE FINANCEMENT DE LA NATION	- 2,3	- 2,5	- 2,9	- 2,9
dont :				
- Balance des biens et services	- 1,5	- 1,9	- 2,5	- 2,4
- Balance des revenus et transferts	- 0,7	- 0,6	- 0,5	- 0,5
- Compte de capital	- 0,1	0,1	0,1	0,1
CAPACITÉ DE FINANCEMENT DU SECTEUR PRIVÉ	1,3	0,9	0,1	- 0,3
dont :				
- Ménages	3,1	2,9	2,8	2,7
- Sociétés non financières	- 2,1	- 2,0	- 2,9	- 3,3
CAPACITÉ DE FINANCEMENT DU SECTEUR PUBLIC*	- 3,6	- 3,4	- 2,9	- 2,6

(*) Au sens de Maastricht.

Tableau 4 : Commerce extérieur de la France

	2015 Niveau en Md€	2016 Niveau en Md€	2017 Niveau en Md€	2018 Niveau en Md€
TOTAL BALANCE COMMERCIALE CAF-FAB Brut en Md€	- 59,6	- 61,5	- 75,9	- 76,0
dont :				
- produits agricoles	2,6	0,2	- 0,9	- 0,1
- énergie	- 39,8	- 31,5	- 36,0	- 32,7
- industrie	- 25,9	- 35,3	- 43,9	- 48,2
Total balance commerciale FAB-FAB - en niveau	- 45,1	- 48,3	- 62,7	- 62,8
Total balance commerciale FAB-FAB - en points de PIB	- 2,1	- 2,2	- 2,7	- 2,7
SOLDE COMMERCIAL HORS ÉNERGIE HORS MATÉRIEL MILITAIRE - en niveau CAF-FAB	- 23,5	- 34,7	- 44,4	- 48,0

Tableau 5 : Sociétés non financières - Données détaillées

	2015	2016	2017	2018
	Niveau en Md€	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
VALEUR AJOUTÉE (VA)	1 118,2	2,2	2,7	3,2
Rémunération des salariés	733,0	2,3	3,5	3,3
Ratio : Rémunération des salariés / VA - niveau en %	65,6	65,6	66,1	66,2
Impôts sur la production	60,0	- 0,2	3,3	3,3
Subventions d'exploitation	- 31,8	- 0,2	5,6	10,3
Excédent brut d'exploitation (EBE)	357,0	2,2	1,3	3,5
Ratio : Taux de marge des SNF (EBE / VA) - niveau en %	31,9	31,9	31,5	31,6
Revenus de la propriété versés	263,6	0,4	3,4	7,0
Revenus de la propriété reçus	185,6	1,7	1,9	7,5
Impôts sur le revenu et le patrimoine	38,1	4,4	3,0	1,5
ÉPARGNE BRUTE	216,2	4,5	- 1,1	3,2
Ratio : Taux d'épargne (Épargne brute / VA) - niveau en %	19,3	19,8	19,0	19,0
Formation brute de capital fixe (FBCF)	255,6	4,4	4,7	4,8
Ratio : Taux d'autofinancement (Épargne / FBCF) - niveau en %	84,6	84,7	80,0	78,8
Ratio : Taux d'investissement (FBCF / VA) - niveau en %	22,9	23,3	23,8	24,2
Variation des stocks (1)	25,2	23,2	32,9	35,6
CAPACITÉ / BESOIN DE FINANCEMENT (en points de VA) - en niveau	- 4,1	- 3,9	- 5,6	- 6,4

(1) Variations de stocks – niveau en milliards.

Tableau 6 : Ménages - Comptes de revenus

	2015	2016	2017	2018
	Niveau en Md€	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
RESSOURCES				
Salaires bruts	845,1	2,0	3,1	2,8
- Cotisations sociales salariés	120,4	3,0	3,5	- 8,7
Salaires nets	724,7	1,9	3,0	4,7
Revenu mixte (principalement des entrepreneurs individuels)	119,8	1,8	2,0	2,4
Excédent brut d'exploitation (hors entrepreneurs individuels)	176,0	2,1	2,3	2,7
Prestations sociales en espèces	476,0	1,8	1,9	1,8
Revenus de la propriété	124,4	- 3,8	0,6	3,2
Autres ressources	67,1	3,6	2,5	2,9
EMPLOIS				
Cotisations sociales non salariés	30,6	- 0,6	- 0,6	- 4,8
Impôts courants sur le revenu et le patrimoine	216,4	1,1	1,2	9,2
Revenus de la propriété versés	17,0	- 7,4	1,7	15,4
Autres emplois	70,8	1,8	2,5	2,9
Revenu disponible brut (RDB)	1 353,3	1,7	2,6	2,5

Tableau 7 : Ménages - Du revenu à la capacité de financement

	2015	2016	2017	2018
	Niveau en Md€	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
REVENU DISPONIBLE BRUT (RDB)	1 353,3	1,7	2,6	2,5
Pouvoir d'achat du RDB (variation en %)	0,8	1,8	1,7	1,4
Dépenses de consommation	1 160,6	2,2	2,2	2,5
ÉPARGNE BRUTE	192,7	- 1,0	5,2	2,3
TAUX D'ÉPARGNE GLOBAL (Épargne brute/RDB) - en niveau	14,2	13,9	14,2	14,2
Formation brute de capital fixe	117,9	3,1	5,9	5,0
Autres emplois nets	7,3	- 23,8	28,9	5,1
SOLDE FINAL - CAPACITÉ DE FINANCEMENT (en Md€)	67,5	63,7	64,9	62,7
TAUX D'ÉPARGNE FINANCIÈRE (Capacité de financement /RDB) - en niveau	5,0	4,6	4,6	4,3

Tableau 8 : Environnement international - Hypothèses de base

	2016	2017	2018
Taux d'intérêt de court terme (moyenne annuelle)	- 0,3	- 0,3	0,1
Taux d'intérêt de long terme (moyenne annuelle)	0,5	0,9	1,5
Taux de change \$/€ (moyenne annuelle)	1,11	1,13	1,18
Taux de change effectif nominal de la France en taux de croissance	1,4	1,0	1,5
Croissance mondiale (hors UE)	3,5	3,8	3,9
Demande mondiale adressée à la France	2,6	4,0	4,0
Importations mondiales (hors UE)	- 0,1	3,6	3,6
Prix du pétrole (Brent, USD/baril)	44	52	52

Tableau 9 : Environnement international - Détail des prévisions de croissance du PIB

	2015	2016	2017	2018
	Niveau * (Md USD)	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
France**	2 433	1,1	1,7	1,7
Royaume-Uni	2 863	1,8	1,6	1,4
UE à 28	16 326	2,0	2,2	2,0
Zone Euro	11 606	1,8	2,0	1,8
Zone Euro hors France	9 173	1,9	2,1	1,9
États-Unis	18 037	1,5	2,0	2,4
Japon	4 382	1,0	2,0	1,3

(*) Les comptes des États-Unis sont en Système de comptabilité nationale 2008 (SCN 2008), ceux de la France, du Royaume-Uni, de la zone euro et de l'UE sont en SCN 2008/Système européen de comptes 2010 (SEC 2010) tandis que ceux du Japon sont en SCN 1993.

(**) Taux de croissance corrigés des jours ouvrables.

Tableau 10 : Environnement international - Prix à la consommation

	2015	2016	2017	2018
France (indice des prix à la consommation)	0,0	0,2	1,0	1,1
Royaume-Uni	0,0	0,7	2,7	2,7
Zone Euro	0,0	0,2	1,5	1,2
États-Unis	0,1	1,3	2,1	2,2
Japon	0,8	- 0,1	0,3	0,5

Tableau 11 : Marché du travail

	2016	2016	2017	2018
	Niveau	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
Emplois des personnes physiques - Ensemble de l'économie¹ - Moyenne annuelle	27 631	0,8	1,0	0,5
Emplois personnes physiques - France entière, ensemble des secteurs - Moyenne annuelle ² - en milliers	27 524	210	271	134
Emplois salariés personnes physiques - France entière, Secteurs marchands non agricoles (SMNA) - Moyenne annuelle ²	16 377	1,1	1,4	1,0
Emplois salariés personnes physiques - France entière, Secteurs marchands non agricoles (SMNA) - Glissement annuel ² en fin d'année - en milliers	16 499	221	210	119
Rémunérations - Ensemble de l'économie	1 159,7	1,7	3,1	2,8
Salaire moyen par tête - Branches marchandes non agricoles (BMNA)		1,2	1,7	2,1
Productivité du travail - Ensemble de l'économie³		0,3	0,7	1,2

(1) Population occupée (France entière), concept national selon la définition des comptes nationaux.

(2) Estimations d'emploi localisées (Estel).

(3) Productivité par tête (Pib réel / Emploi total).

Tableau 12 : Croissance effective et croissance potentielle

	2016	2017	2018
	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
Croissance effective*	1,1	1,7	1,7
Croissance potentielle	1,2	1,25	1,25
Contributions :			
- travail	0,2	0,1/0,2	0,1/0,2
- capital	0,4	0,4/0,5	0,4/0,5
- productivité globale des facteurs	0,6	0,6/0,7	0,6/0,7
Écart de production (en % du PIB potentiel)	- 1,5	- 1,1	- 0,7

(*) Taux de croissance corrigés des jours ouvrables

Tableau 13. Cibles budgétaires par sous-secteur				
	Code	2016	2017	2018
	SEC	% du PIB	% du PIB	% du PIB
1. Administrations publiques	S.13	-3,4	-2,9	-2,6
2. Administrations publiques centrales (État et ODAC)	S.1311	-3,4	-3,3	-3,3
3. Administrations d'États fédérés	S.1312	-	-	-
4. Administrations publiques locales	S.1313	0,1	0,1	0,1
5. Administrations de sécurité sociale	S.1314	-0,1	0,2	0,5
6. Charges d'intérêts	EDP D.41	1,9	1,8	1,7
7. Solde primaire (1 + 6)		-1,5	-1,1	-0,8
8. Mesures exceptionnelles ("one-off")*		-0,1	-0,1	-0,1
9. Croissance du PIB en volume (en %)		1,2	1,7	1,7
10. Croissance potentielle en volume (en %)		1,2	1,25	1,25
11. Écart de production (en % du PIB potentiel)		-1,5	-1,1	-0,7
12. Composante conjoncturelle du solde public		-0,8	-0,6	-0,4
13. Solde public corrigé des variations conjoncturelles (1 - 12)		-2,6	-2,3	-2,2
14. Solde primaire corrigé des variations conjoncturelles (13 + 6)		-0,7	-0,5	-0,5
15. Solde structurel (13 - 8) (% du PIB potentiel)		-2,5	-2,2	-2,1

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

Tableau 14 : Évolution de la dette publique				
	Code SEC	2016	2017	2018
		% du PIB	% du PIB	% du PIB
1. Dette brute		96,3	96,8	96,8
2. Variation du ratio d'endettement brut		0,7	0,5	0,0
Contributions à l'évolution du ratio d'endettement brut				
3. Solde primaire		-1,5	-1,1	-0,8
4. Charges d'intérêt	D.41	1,9	1,8	1,7
5. Flux de créances		-1,2	-0,1	0,1
p.m.: Taux d'intérêt apparent sur la dette		2,0	1,9	1,8
Dette hors soutien financier à la zone Euro		93,4	93,9	94,0

Tableau 15 : Engagements contingents

	2016	2017	2018
	% du PIB	% du PIB	% du PIB
Dettes garanties par l'État	8,7		

Tableau 16 : Effort structurel par sous-secteur

Administration publiques centrales			
	2016	2017	2018
Solde public	-3,4	-3,3	-3,3
Solde structurel (en % du PIB potentiel)	-3,0	-2,9	-3,1
Ajustement structurel	0,0	0,0	-0,1
dont effort structurel	0,1	0,0	-0,2
Administrations publiques locales			
	2016	2017	2018
Solde public	0,1	0,1	0,1
Solde structurel (en % du PIB potentiel)	0,2	0,2	0,2
Ajustement structurel	0,1	0,0	0,0
dont effort structurel	0,3	0,0	0,0
Administrations de sécurité sociale			
	2016	2017	2018
Solde public	-0,1	0,2	0,5
Solde structurel (en % du PIB potentiel)	0,3	0,5	0,7
Ajustement structurel	0,1	0,2	0,2
dont effort structurel	-0,2	0,1	0,3

Tableau 17 : Décomposition de l'ajustement structurel et de l'effort structurel

	2016	2017	2018
Solde public (en % du PIB)	-3,4	-2,9	-2,6
Solde conjoncturel	-0,8	-0,6	-0,4
Mesures ponctuelles et temporaires (en % du PIB potentiel)	-0,1	-0,1	-0,1
Solde structurel (en % du PIB potentiel)	-2,5	-2,2	-2,1
Ajustement structurel	0,2	0,2	0,1
dont effort structurel	0,2	0,1	0,2
<i>dont mesures nouvelles en recettes (net des CI) et hors one-offs</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,3</i>
<i>dont effort en dépense</i>	<i>0,2</i>	<i>0,1</i>	<i>0,4</i>
<i>dont clé en crédits d'impôt</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>	<i>0,0</i>
dont composante non discrétionnaire	0,1	0,1	-0,1
<i>dont recettes hors PO</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,2</i>	<i>-0,1</i>
<i>dont effet d'élasticités fiscales</i>	<i>0,2</i>	<i>0,3</i>	<i>0,0</i>

Tableau 18 : Prévisions de recettes et dépenses des administrations publiques à "politique inchangée"				
Administrations publiques (S.13)	Code SEC	2016	2017	2018
		% du PIB	% du PIB	% du PIB
1. Recettes totales à politique inchangée		53,0	53,1	53,0
dont				
1.1. Taxes et impôts sur production	D.2	16,0	16,2	16,1
1.2. Impôts courants sur le revenu et le patrimoine	D.5	12,5	12,4	12,3
1.3. Impôts en capital	D.91	0,6	0,6	0,5
1.4. Cotisations sociales	D.61	18,8	18,9	18,9
1.5. Revenus de la propriété	D.4	0,7	0,7	0,6
1.6. Autres		4,6	4,5	4,5
p.m. Prélèvements obligatoires		44,4	44,7	44,4
2. Dépenses totales à politique inchangée		56,4	56,3	56,3
dont				
2.1. Rémunération des salariés	D.1	12,7	12,7	12,6
2.2. Consommations intermédiaires	P.2	5,0	5,0	4,9
2.3. Prestations sociales et transferts sociaux	D.62, D.63	25,9	25,9	25,7
dont prestations chômage		1,4	1,4	1,5
2.4. Charges d'intérêts	EDP D.41	1,9	1,8	1,8
2.5. Subventions	D.3	2,6	2,6	2,8
2.6. Formation brute de capital fixe	P.51	3,4	3,4	3,5
2.7. Transferts en capital	D.9	1,0	1,1	1,0
2.8 Autres		4,0	3,9	3,9

Note : dépense et recettes en SEC 2010 (y.c. compris crédits d'impôts pour la dépense et recettes brutes) ; la trajectoire à politique inchangée est détaillée dans la section 1 de la partie Perspectives des finances publiques.

Tableau 19 : Prévisions de recettes et dépenses des administrations publiques

Administrations publiques (S.13)	Code SEC	2016	2017	2018
		% du PIB	% du PIB	% du PIB
1. Recettes totales (y.c. crédits d'impôts)		53,0	53,1	53,0
dont				
1.1. Taxes et impôts sur production	D.2	16,0	16,2	16,3
1.2. Impôts courants sur le revenu et le patrimoine	D.5	12,5	12,4	12,9
1.3. Impôts en capital	D.91	0,6	0,6	0,5
1.4. Cotisations sociales	D.61	18,8	18,9	18,2
1.5. Revenus de la propriété	D.4	0,7	0,7	0,6
1.6. Autres		4,6	4,5	4,5
p.m. Prélèvements obligatoires		44,4	44,7	44,3
2. Dépenses totales		56,4	56,1	55,5
dont				
2.1. Rémunération des salariés	D.1	12,7	12,7	12,5
2.2. Consommations intermédiaires	P.2	5,0	5,0	4,9
2.3. Prestations sociales et transferts sociaux	D.62, D.63	25,9	25,7	25,4
dont prestations chômage		1,4	1,4	1,5
2.4. Charges d'intérêts	D.41	1,9	1,8	1,7
2.5. Subventions	D.3	2,6	2,6	2,8
2.6. Formation brute de capital fixe	P.51	3,4	3,3	3,5
2.7. Transferts en capital	D.9	1,0	1,1	1,0
2.8. Autres		4,0	3,9	3,8

Note : dépense et recettes en SEC 2010 (y.c. compris crédits d'impôts pour la dépense et recettes brutes).

Tableau 20 : Dépenses à exclure de la règle de dépense

	2016	2016	2017	2018
	niveau en Md€	% du PIB	% du PIB	% du PIB
1. Dépenses de programmes UE parfaitement provisionnées par des fonds UE				
2. Variations non-discrétionnaires des prestations chômage	1,6	0,1	0,1	0,0
3. Effet des mesures discrétionnaires en recettes (hors one-offs)	-2,9	-0,1	-0,1	-0,3
4. Hausses de recettes automatiquement prévues par la loi				

Note : le volet préventif du Pacte de stabilité prévoit que la croissance en volume de la dépense des administrations publiques, nette des mesures nouvelles en recettes, doit, en fonction de la position du pays par rapport à son objectif de moyen terme (OMT), "ne pas dépasser un taux de référence [ou un taux inférieur pour les pays qui n'ont pas atteint leur OMT] pour la croissance potentielle du PIB à moyen terme, sauf si ce dépassement est compensé par des mesures discrétionnaires en matière de recettes" (Règlement 1466/97 amendé). Cette règle, qui s'insère dans une évaluation globale prenant pour référence le solde structurel, permet de se concentrer sur les composantes directement pilotables par le législateur au sein de l'ajustement structurel. En particulier, le champ considéré est la dépense des administrations publiques, hors charges d'intérêt et dépenses conjoncturelles de chômage, et nette des mesures nouvelles en recettes.

Tableau 21: Ensemble des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires sur la période 2016-2018

	2016	2017	2018
État	5,3	-3,0	-12,8
Sous-total mesures PLF / PLFSS 2018		-0,3	-5,6
Création de l'Impôt sur la Fortune Immobilière (IFI)			-3,2
Suppression de la contribution de 3% sur les dividendes distribués			-1,9
Mise en place d'un prélèvement forfaitaire unique			-1,3
Baisse du taux d'IS de 33% à 25%		-0,3	-1,2
Alignement fiscalité gazole / essence			0,8
Hausse de la composante carbone			1,1
Autres mesures			-0,0
Sous-total mesures LFR 2016		-0,3	0,1
Mise en conformité de la contribution de 3% sur les dividendes distribués		-0,3	
Autres mesures		-0,1	0,1
Sous-total mesures LFI / LFSS 2017		0,2	-5,1
Prolongation du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE)			-1,5
Amortissement accéléré des logiciels - impact IS		0,1	0,1
CICE - hausse de taux - impact IS			-1,6
CICE - hausse de taux - impact IR			-0,2
Elargissement du crédit d'impôt pour l'emploi de personnes à domicile			-1,0
Anti-abus plafonnement ISF		0,1	
Mesure ménages : réduction d'impôt sur le revenu de 20 %		-1,1	
Renforcement de la taxe sur les transactions financières		0,4	
Réforme du 5e acompte		0,5	-0,5
Extension du champ d'application de l'acompte de prélèvement forfaitaire aux revenus de capitaux mobiliers		0,3	-0,3
Autres mesures		0,1	-0,1
Sous-total mesures LFR 2015	7,3	1,6	1,6
Réforme CSPE	7,2		
Fiscalité écologique - impact TICPE et TICGN	0,1	1,6	1,5
Autres mesures	0,1	0,0	0,1
Sous-total mesures LFI / LFSS 2016	-1,9	-1,6	1,4
Baisse de l'impôt sur le revenu (IR)	-2,0		
Prolongation du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE)		-1,6	1,6
Alignement de la fiscalité du gazole et de l'essence	0,3	0,3	0,0
Renforcement du PTZ		-0,1	-0,2
TVA sur les serviettes hygiéniques	-0,1		
Autres mesures	-0,1	-0,1	-0,0
Sous-total mesures LFR2 2014	2,3	-0,3	-0,2
Suppression de la prime pour l'emploi	2,1	0,0	
Non déductibilité du résultat de certaines taxes (taxe risque systémique, entreprises d'assurance des dommages, locaux à usage de bureaux)	0,3	-0,2	-0,1
Autres mesures	-0,0	-0,1	-0,0

**Tableau 21: Ensemble des mesures nouvelles en prélèvements
obligatoires sur la période 2016-2018**

	2016	2017	2018
Sous-total mesures LFI / LFSS 2015	-1,2	0,7	-0,3
Mise en place d'un crédit d'impôt pour la transition énergétique	-0,8	1,1	
Renforcement du PTZ	-0,1	-0,2	-0,2
Autres mesures	-0,3	-0,2	-0,2
Sous-total LFSS 2015, LFRSS 2014 et LFSS 2016 - effets indirects sur les recettes fiscales nettes	2,1	0,4	-0,2
Sous-total mesures LFR 2014	-2,4	-0,5	-0,0
Prolongation d'un an de la surtaxe exceptionnelle (exercice 2015)	-2,3	-0,5	-0,0
Autres mesures	-0,1		
Sous-total mesures LFR 2013	0,0	-0,0	-0,0
Sous-total mesures LFI 2014 / Réforme des retraites	0,5	-1,0	-0,3
Service de traitement des déclarations rectificatives (STDR)	-0,3	-0,9	-0,5
Majoration à 10,7% de la contribution exceptionnelle à l'impôt sur les sociétés	-0,2		
Abaissment du taux de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) dans le logement social	-0,2		
Fiscalité écologique	1,6	0,1	0,1
Taxe exceptionnelle sur les hautes rémunérations versées par les entreprises	-0,2		
Autres mesures	-0,3	-0,1	0,1
Sous-total mesures réglementaires	0,3	0,1	-0,2
Hausse des cotisations des salariés de la fonction publique d'État	0,0	0,0	
Réforme des crédits de paiement sur les droits de succession	0,2	0,1	-0,2
Sous-total mesures LFR 3 2012	-0,2	-3,3	-2,3
Création du « Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi » (CICE)	-0,2	-3,3	-2,3
Autres mesures	0,0		
Sous-total mesures LFI 2013	-0,8	-0,0	0,2
Limitation de la déductibilité des charges financières	-0,7		
Autres mesures	-0,2	-0,0	0,2
Sous-total mesures LFR4 2011	0,0		0,0
Sous-total mesures LFI 2012	0,1	0,6	-0,2
Révision des aides à l'amélioration de la performance énergétique	-0,0	0,7	
Recentrage du prêt à taux zéro + (PTZ+) avec mise sous conditions de ressources			-0,2
Autres mesures	0,1	-0,1	
Sous-total mesures LFR 1 2011	0,0	0,0	0,0
Sous-total mesures LFI 2011	0,5	0,7	0,6
Alignement progressif du taux de cotisation des fonctionnaires sur celui des salariés du privé	0,2	0,2	0,2
Réforme de l'accession à la propriété : incidences sur l'IR et l'IS	0,3	0,6	0,4
Autres mesures	-0,0	0,0	0,0
Réforme TP - Gain pour l'État	-0,0	-0,0	-0,0
Sous-total Plan de Relance	-0,2	0,0	
Sous-total autres mesures	-0,6	0,1	0,4

**Tableau 21: Ensemble des mesures nouvelles en prélèvements
obligatoires sur la période 2016-2018**

	2016	2017	2018
Contentieux 3% dividendes			-0,3
Contentieux OPCVM	-0,0	-0,2	
Contentieux Stéria	-0,3	-0,2	0,5
Contentieux de Ruyter	-0,1	-0,0	0,1
Crédit d'impôt première accession à la propriété (PTZ)	0,3	0,1	
Suramortissement	-0,3	-0,2	-0,0
Autres mesures	-0,2	0,7	0,1
Transferts de recettes	-0,4	-0,3	-2,5
Transferts de recettes aux APUL	-0,2	-0,4	-6,9
Transferts de recettes aux ASSO	-0,4	0,6	4,3
Transferts de recettes aux ODAC	0,2	-0,5	0,1

**Tableau 21: Ensemble des mesures nouvelles en prélèvements
obligatoires sur la période 2016-2018**

	2016	2017	2018
Sécurité Sociale	-2,9	-0,8	3,3
Sous-total mesures PLF / PLFSS 2018		0,1	6,3
Bascule cotisations / CSG			4,5
Fiscalité du tabac		0,1	1,7
Suppression de la 4ème tranche de taxe sur les salaires			-0,1
Verdissement du barème de la Taxe sur les Véhicules de Société			0,1
Autres mesures			0,0
Sous-total mesures PLF / PLFSS 2017		-0,1	-0,5
Crédit d'impôt sur la taxe sur les salaires			-0,6
Réduction de CSG pour les retraités modestes		-0,3	
Mesure artisans		-0,2	
Fiscalité du tabac		0,3	
Mesures niches sociales		0,1	
Modification des contributions patronales sur les attributions gratuites d'actions			0,1
Autres mesures		-0,0	-0,0
Sous-total mesures LFR 2015	0,0	0,0	0,0
Sous-total mesures LFI / LFSS 2016	-4,2	-1,0	
Rationalisation de la réduction de cotisations patronales pour les entreprises implantées en outre-mer	0,1		
Elargissement du champ de la réduction de cotisation patronale famille	-2,9	-1,0	
Augmentation de l'abattement d'assiette de C3S	-1,0		
Réduction des cotisations pour les particuliers employeurs	-0,3		
Autres mesures	-0,1	-0,0	
Sous-total mesures Loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques	-0,4	0,2	
Modification des contributions patronales sur les attributions gratuites d'actions	-0,3	0,2	
Création d'un taux réduit de forfait social à 16% pour les PERCO +	-0,1		
Sous-total Loi relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises	0,0		
Sous-total mesures LFI / LFSS 2015	-0,1	0,0	0,1
Réforme du régime d'imposition des plus-values immobilières de cession de terrains à bâtir	-0,1	0,0	0,1
Autres mesures	-0,0	-0,0	
Sous-total mesures LFRSS 2014	-0,1	-0,0	
Allègement des cotisations patronales	-0,1	-0,0	
Sous-total réforme des retraites	0,6	0,8	0,0
Création d'une cotisation finançant le compte personnel de pénibilité	0,0	0,2	0,0
Hausse des cotisations vieillesse	0,6	0,6	
Sous-total mesures LFI / LFSS 2014	0,3	-0,3	-0,1
Fin du droit d'option pour les frontaliers travaillant en Suisse	0,3		
Service de traitement des déclarations rectificatives (STDR)	0,1	-0,2	-0,1
Autres mesures	-0,1	-0,0	-0,0
Hausse de taux de cotisation AGIRC-ARRCO	0,1		

Tableau 21: Ensemble des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires sur la période 2016-2018

	2016	2017	2018
Sous-total mesures LFI / LFSS 2013	0,2		
Réforme des prélèvements sociaux des indépendants : incidence sur les cotisations sociales	0,2		
Sous-total mesures LFSS 2011	0,1	0,1	-0,0
Alignement progressif du taux de cotisation des fonctionnaires sur celui des salariés du privé	0,1	0,1	0,1
Taxation « au fil de l'eau » des contrats d'assurance-vie	-0,2	-0,2	-0,2
Hausse du taux de cotisation IRCANTEC	0,1	0,1	
Sous-total autres mesures	0,1	0,2	0,3
Contribution patronale exceptionnelle - accord Unedic mars 2017		0,1	0,2
Elargissement du dispositif de départ anticipé à la retraite pour carrières longues	0,6		
Allègements de cotisations pour les agriculteurs	-0,5		
Contentieux De Ruyter	-0,1	0,1	0,0
Autres mesures	0,1	0,1	0,0
Transferts de recettes	0,4	-0,8	-2,6
Transferts de recettes à l'État	0,4	-0,6	-4,3
Transferts de recettes aux ODAC		-0,2	1,7

Tableau 21: Ensemble des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires sur la période 2016-2018			
	2016	2017	2018
APUL	1,0	0,6	4,6
Dégrèvement de la taxe d'habitation pour 80 % des ménages			-3,0
Changement de taux de la CVAE			0,3
Contentieux CVAE		-0,3	0,2
Mesures en faveur des micro-entreprises			-0,1
Mesure relative à la fiscalité directe locale	-0,4	-0,0	-0,0
Hausse du taux de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires	0,0	0,0	
Hausse des taux d'imposition des impôts directs locaux	1,2	0,3	0,2
Impact transitoire de la réforme de la taxe professionnelle	-0,0		
Modification du plafond des taux de DMTO	0,2	0,0	
Hausse des taux du versement transport	0,1		
Hausse du seuil d'assujettissement au versement transport	-0,1		
Autres mesures	-0,2	0,2	0,0
Transferts de recettes	0,2	0,4	6,9
Transferts de recettes à l'État	0,2	0,4	6,9
ODAC	-6,8	0,5	-1,8
Réforme CSPE	-7,8		
Hausse des tarifs de la contribution au service public de l'électricité (CSPE)	1,1		
Hausse de la contribution au Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI)	0,1		
Autres mesures	-0,0	-0,1	0,0
Transferts de recettes	-0,2	0,6	-1,8
Transferts de recettes à l'État	-0,2	0,5	-0,1
Transferts de recettes aux ASSO		0,2	-1,7
TOTAL	-3,4	-2,7	-6,7

Encadré 1 : Publication de données comptables infra annuelles

Le règlement UE n° 473/2013, partie intégrante du « two-pack » et auquel il est aussi fait référence sous le nom de « règlement Ferreira » dispose dans son article 10 paragraphe 3 :

« En ce qui concerne les administrations publiques et leurs sous-secteurs, l'État membre présente régulièrement à la Commission et au comité économique et financier un rapport sur l'exécution budgétaire infra-annuelle, l'incidence budgétaire des mesures discrétionnaires prises du côté des dépenses comme des recettes, les objectifs en matière de dépenses et de recettes publiques, ainsi que sur les mesures adoptées et la nature de celles envisagées pour atteindre les objectifs fixés. Ce rapport est rendu public. »

Le règlement délégué n° 877/2013 de la Commission européenne du 27 juin 2013 a précisé le format attendu des publications^a, sous la forme des tableaux présentés en annexe. Les données sous-jacentes ont été rendues publiques par les différentes administrations publiques concernées conformément à l'article 3.2^b de la directive 2011/85/UE du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres, directive incluse dans le « six-pack ».

Les tableaux ci-dessous présentent les principales données disponibles, en comptabilité de caisse (**Tableau 22**) ou en comptabilité nationale (**Tableau 23**) et dont le détail est donné en annexe.

Les données disponibles doivent être analysées avec prudence. Notamment, les données par sous-secteur sont indiquées en comptabilité de caisse (sauf pour les administrations de sécurité sociale) : elles ne permettent pas de consolider le compte des administrations publiques. Enfin, l'enregistrement des dépenses et des recettes n'est pas régulier au cours de l'année. De fait, le niveau de solde atteint à un moment de l'année ne donne que des indications très partielles sur celui qui sera observé en fin d'année.

Tableau 22 : Solde des sous-secteurs en comptabilité de caisse

En Md	1 ^{er} trimestre	1 ^{er} semestre
Etat^c	-29,6	-62,3
APUL^d	-10,7	1,6
dont recettes	42,8	125,5
dont dépenses	53,5	123,9
ASSO (maladie de la PUMa, vieillesse des régimes alignés, famille, AT-MP, FSV) ^e	-5,7	-6,1
dont recettes	90,6	187,0
dont dépenses	96,3	193,0

Tableau 23 : Données trimestrielles en comptabilité nationale

En Md	1 ^{er} trimestre	1 ^{er} semestre
Solde public^f	-17,9	-16,1
dont recettes	299,1	301,8
dont dépenses	316,9	317,9

(a) http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2013.244.01.0023.01.FRA

(b) L'article 3.2 de la directive 2011/85/UE du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres dispose en effet que : « Les États membres assurent la publication régulière, et en temps utile, de données budgétaires afférentes à tous les sous-secteurs des administrations publiques au sens du règlement (CE) n° 2223/96. Ils publient notamment : des données budgétaires établies sur la base de la comptabilité de caisse (ou, si ces données ne sont pas disponibles, les chiffres équivalents provenant de la comptabilité publique), selon les périodicités suivantes :

— mensuellement, avant la fin du mois suivant, pour les sous-secteurs de l'administration centrale, des administrations d'États fédérés et de la sécurité sociale, et

— tous les trois mois, avant la fin du trimestre suivant, pour le sous-secteur des administrations locales;

(b) un tableau de correspondance détaillé, indiquant la méthode utilisée pour effectuer la transition entre les données établies sur la base de la comptabilité de caisse (ou, si ces données ne sont pas disponibles, les chiffres équivalents provenant de la comptabilité publique) et les données établies sur base des normes du SEC 95

(c) https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/files/documents/ressources_documentaires/SMB/2017/situation_mensuelle_budgetEtat_30062017.pdf

(d) <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/etudes-et-statistiques-locales>

(e) <http://www.securite-sociale.fr/Comptes-mensuels>. Les chiffres relatifs aux administrations de sécurité sociale sont établis selon le plan comptable unifié des organismes de sécurité sociale (PCUOSS).

(f) <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3125358?sommaire=2908733>

**Tableau 24 : Exécution budgétaire trimestrielle en cours d'année
pour les administrations publiques et leurs sous-secteurs**

En Md€	1 ^{er} trimestre	1 ^{er} semestre
Solde global par sous-secteur		
Administrations publiques		
Administrations centrales	-29,6	-62,3
Administrations d'Etats fédérés		
Administrations locales	-10,7	1,6
ASSO (maladie de la PUMa, vieillesse des régimes alignés, famille, AT-MP, FSV)	-5,7	-6,1
Total des recettes/entrées		
Administrations locales	42,8	125,5
ASSO (maladie de la PUMa, vieillesse des régimes alignés, famille, AT-MP, FSV)	90,6	187,0
Total des dépenses/sorties		
Administrations locales	53,5	123,9
ASSO (maladie de la PUMa, vieillesse des régimes alignés, famille, AT-MP, FSV)	96,3	193,0

**Tableau 25 : Exécution budgétaire trimestrielle en cours d'année
et perspectives selon les normes du SEC et non corrigées des variations saisonnières
pour les administrations publiques et leurs sous-secteurs**

En Md€	Code SEC	Année 2017	
		1 ^{er} trimestre	2 ^e trimestre
Capacité (+) / besoin (-) de financement			
Administrations publiques	S. 13	-17,9	-16,1
Administrations centrales	S. 1311		
Administrations d'États fédérés	S. 1312		
Administrations locales	S. 1313		
Administrations de sécurité sociale (régime général et FSV)	S. 1314		
Pour les administrations publiques			
Total des recettes	TR	299,1	301,8
Total des dépenses	TE	316,9	317,9

**Tableaux
des finances publiques
jusqu'en 2016**

Tableaux des finances publiques jusqu'en 2016

Tableau 1 : Capacité ou besoin de financement des administrations publiques

Tableau 2 : Capacité ou besoin de financement des administrations de sécurité sociale

Tableau 3 : Part des dépenses publiques dans le PIB

Tableau 4 : Part des prélèvements obligatoires dans le PIB

Tableau 5 : Dépenses et recettes des Administrations Publiques (APU)

Tableau 6 : Dépenses et recettes de l'État

Tableau 7 : Dépenses et recettes des Administrations de Sécurité Sociale (ASSO)

Tableau 8 : Dépenses et recettes des Organismes Divers d'Administration Centrale (ODAC)

Tableau 9 : Dépenses et recettes des Administrations Publiques locales (APUL)

Tableau 10 : Structure de la dette publique au sens de Maastricht

Tableau 11 : Lois de finances initiales et exécution budgétaire

Tableau 12 : Bilan de l'État en comptabilité générale (approche patrimoniale)

Définitions

DG Trésor : Direction Générale du Trésor.

Les **dépenses publiques** sont les dépenses effectuées par les administrations publiques (**APU**). Ces dernières sont financées par des prélèvements obligatoires et des emprunts, produisent des services non marchands et effectuent des opérations de redistribution. Elles comprennent :

- les APU centrales : **État** et organismes divers d'administration centrale (**ODAC**) dont l'action est financée au niveau national (ANPE, CNRS, universités...) ;
- les APU locales (**APUL**) : collectivités locales (régions, départements, communes et organismes en dépendant), et organismes divers d'administration locale (**ODAL**) dont l'action est financée localement (lycées, collèges, chambres de commerce et d'industrie, crèches ...) ;
- les administrations de sécurité sociale (**ASSO**) : régimes d'assurance sociale et organismes financés par ceux-ci.

Tableau VI.1 : Capacité (+) ou besoin (-) de financement des administrations publiques
 (en milliards d'euros et en points de PIB)

Années	État	Organismes divers d'administration centrale	Administrations publiques locales	Administrations de sécurité sociale	Administrations publiques
en milliards d'euros					
2010	- 121,7	10,9	- 1,7	- 23,2	- 135,8
2011	- 91,2	- 0,2	- 0,7	- 12,9	- 105,0
2012	- 81,6	- 2,6	- 3,5	- 12,7	- 100,4
2013	- 69,6	1,4	- 8,3	- 8,8	- 85,4
2014	- 74,6	2,6	- 4,6	- 7,8	- 84,4
2015	- 71,6	- 2,2	- 0,1	- 4,7	- 78,7
2016	- 74,1	- 1,9	3,0	- 2,9	- 75,9
en points de PIB					
1978	- 0,4	0,0	- 1,3	- 0,1	- 1,8
1979	- 0,2	0,2	- 1,2	0,8	- 0,5
1980	- 0,2	0,3	- 1,1	0,7	- 0,4
1981	- 1,1	0,1	- 1,2	- 0,2	- 2,4
1982	- 1,5	0,1	- 1,3	- 0,1	- 2,8
1983	- 2,0	0,1	- 1,2	0,5	- 2,5
1984	- 2,2	- 0,1	- 0,7	0,3	- 2,7
1985	- 2,5	0,2	- 0,8	0,1	- 2,9
1986	- 1,8	- 0,2	- 0,6	- 0,6	- 3,2
1987	- 1,4	0,0	- 0,5	0,0	- 2,0
1988	- 2,0	0,1	- 0,6	- 0,1	- 2,5
1989	- 1,5	0,2	- 0,6	0,1	- 1,8
1990	- 2,0	0,2	- 0,5	- 0,1	- 2,4
1991	- 1,9	0,2	- 0,7	- 0,4	- 2,8
1992	- 3,3	0,2	- 0,7	- 0,7	- 4,6
1993	- 5,2	0,2	- 0,3	- 1,0	- 6,3
1994	- 4,7	0,2	- 0,4	- 0,5	- 5,4
1995	- 3,7	- 0,4	- 0,3	- 0,7	- 5,1
1996	- 3,5	0,0	- 0,1	- 0,3	- 3,9
1997	- 3,7	0,2	0,1	- 0,2	- 3,6
1998	- 2,7	0,1	0,2	0,0	- 2,4
1999	- 2,4	0,2	0,2	0,4	- 1,6
2000	- 2,2	0,0	0,1	0,8	- 1,3
2001	- 2,2	0,0	0,1	0,7	- 1,4
2002	- 3,6	0,1	0,1	0,2	- 3,1
2003	- 3,7	0,1	0,0	- 0,2	- 3,9
2004	- 3,1	0,4	- 0,1	- 0,6	- 3,5
2005	- 2,8	0,2	- 0,2	- 0,4	- 3,2
2006	- 2,7	0,4	- 0,2	0,2	- 2,3
2007	- 2,0	- 0,4	- 0,4	0,3	- 2,5
2008	- 3,3	- 0,1	- 0,5	0,7	- 3,2
2009	- 6,0	- 0,1	- 0,3	- 0,8	- 7,2
2010	- 6,1	0,5	- 0,1	- 1,2	- 6,8
2011	- 4,4	0,0	- 0,0	- 0,6	- 5,1
2012	- 3,9	- 0,1	- 0,2	- 0,6	- 4,8
2013	- 3,3	0,1	- 0,4	- 0,4	- 4,0
2014	- 3,5	0,1	- 0,2	- 0,4	- 3,9
2015	- 3,3	- 0,1	0,0	- 0,2	- 3,6
2016	- 3,3	- 0,1	0,1	- 0,1	- 3,4

Source : Insee, base 2010 des Comptes nationaux, calculs DG Trésor.

Tableau VI-2 : Capacité (+) ou Besoin (-) de Financement des administrations de sécurité sociale
(en milliards d'euros et en points de PIB)

Années	Total Administra- tions de Sécurité Sociale (1)	ODASS (dont Hôpitaux) (2)	Régime Général	Régimes d'indem- nisation du chômage	Régimes complémen- taires	Fonds spéciaux (dont FSV) (3)	Autres ré- gimes (4)
En points de PIB							
Base 2010		Base 1995 des comptes nationaux					
1995	- 0,66	0,03	- 0,87	0,28	- 0,08	0,01	- 0,05
1996	- 0,34	0,02	- 0,61	0,28	- 0,11	- 0,01	- 0,01
1997	- 0,23	0,03	- 0,36	- 0,04	- 0,02	0,01	- 0,04
1998	- 0,03	0,01	- 0,23	0,01	0,06	0,02	0,03
1999	0,42	0,00	0,01	0,14	0,14	- 0,00	- 0,02
Base 2010		Base 2000 des comptes nationaux					
2000	0,77	0,03	0,15	0,02	0,26	- 0,10	0,12
2001	0,69	0,03	0,11	- 0,08	0,30	- 0,02	0,06
2002	0,23	0,00	- 0,32	- 0,31	0,44	- 0,05	0,01
2003	- 0,24	- 0,03	- 0,75	- 0,28	0,42	- 0,03	0,09
2004	- 0,63	- 0,01	- 0,86	- 0,27	0,36	- 0,04	- 0,05
2005	- 0,39	- 0,08	- 0,24	- 0,16	0,44	- 0,15	0,03
Base 2010		Base 2005 des comptes nationaux					
2006	0,15	- 0,06	- 0,51	0,09	0,38	0,13	0,10
2007	0,26	- 0,08	- 0,53	0,21	0,33	0,18	0,14
2008	0,70	- 0,09	- 0,53	0,25	0,25	0,58	0,25
Base 2010 des comptes nationaux (5)							
2009	- 0,75	- 0,05	- 1,00	- 0,04	0,05	0,20	0,08
2010	- 1,16	- 0,08	- 1,14	- 0,14	- 0,02	0,19	0,04
2011	- 0,62	- 0,11	- 0,78	- 0,06	- 0,04	0,36	0,01
2012	- 0,61	- 0,12	- 0,60	- 0,12	- 0,08	0,30	0,01
2013	- 0,42	- 0,05	- 0,53	- 0,17	- 0,11	0,37	0,08
2014	- 0,36	- 0,09	- 0,37	- 0,17	- 0,11	0,33	0,05
2015	- 0,22	- 0,08	- 0,32	- 0,17	- 0,07	0,35	0,08
2016	- 0,13	- 0,08	- 0,21	- 0,18	- 0,03	0,36	0,01
En milliards d'euros							
Base 2010 des comptes nationaux (5)							
2010	- 23,22	- 1,69	- 22,85	- 2,89	- 0,42	3,84	0,80
2011	- 12,87	- 2,32	- 15,99	- 1,33	- 0,74	7,39	0,13
2012	- 12,75	- 2,60	- 12,46	- 2,46	- 1,73	6,24	0,26
2013	- 8,85	- 1,15	- 11,31	- 3,60	- 2,27	7,79	1,68
2014	- 7,77	- 2,02	- 7,98	- 3,68	- 2,27	7,11	1,07
2015	- 4,74	- 1,69	- 7,07	- 3,81	- 1,61	7,64	1,80
2016	- 2,89	- 1,77	- 4,78	- 3,91	- 0,68	7,99	0,26

Source : Insee, bases 2010, 2005, 2000 et 1995 des comptes nationaux.

(1) À l'occasion du passage à la base 2005, la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) et le Fonds de réserve pour les retraites (FRR), précédemment classés dans le sous-secteur des organismes divers d'administration centrale (ODAC), ont été reclassés dans le sous-secteur des administrations de sécurité sociale (Fonds spéciaux).

(2) ODASS : organismes dépendant des administrations de sécurité sociale, essentiellement les hôpitaux et à partir de 2009 Pôle Emploi.

(3) Dont FRR et Cades en base 2010 des comptes nationaux.

(4) Les autres régimes regroupent les régimes particuliers de salariés (régimes des marins, des mineurs ou des agents des collectivités locales), les régimes de non-salariés (caisses des artisans et des professions libérales) et les régimes agricoles.

(5) En base 2010 des comptes nationaux, les comptes 2015 sont semi-définitifs et les comptes 2016 sont provisoires.

Tableau VI.3 : Part des dépenses publiques dans le PIB (en milliards d'euros et en points de PIB)

Années	Administrations publiques (1)						État			Orga- nismes di- vers d'adminis- tration centrale	Administrations publiques locales				Administrations de sécurité sociale		
	dont			dont :			dont :				dont :			Total des dé- penses	dont : prestations sociales et transferts sociaux (D62 + D63 partie)		
	Total des dépenses	Consomma- tions inter- médiaires (P2)	Rémunéra- tions (D1)	Presta- tions (D62 + D63 par- tie)	Intérêts (D41)	FCBF (P51)	Total des dépenses	Consomma- tions inter- médiaires (P2)	Rémuné- rations (D1)		Intérêts (D41)	Total des dépenses	Consomma- tions inter- médiaires (P2)			Rémunéra- tions (D1)	FCBF (P51)
2014	1 226,4	109,6	278,5	557,2	46,5	79,6	464,1	20,3	119,3	39,1	84,9	252,6	51,4	77,6	46,1	574,8	437,8
2015	1 244,0	111,4	281,2	565,9	44,5	76,2	464,1	21,7	119,8	37,3	86,9	250,3	50,8	79,0	41,7	578,2	444,7
2016	1 257,0	111,5	283,6	576,2	42,0	76,1	478,6	22,6	121,1	35,5	80,6	248,2	50,3	79,6	40,3	583,6	448,7
en milliards d'euros																	
1990	49,6	4,9	11,9	20,1	2,5	4,6	22,8	2,0	6,5	1,8	3,0	8,9	1,4	2,3	2,4	20,7	15,7
1991	50,7	5,1	12,1	20,7	2,6	4,7	22,9	2,1	6,6	1,9	3,0	9,3	1,4	2,4	2,6	21,4	16,1
1992	52,0	5,3	12,4	21,1	2,8	4,7	23,6	2,1	6,7	2,1	3,1	9,5	1,5	2,5	2,5	22,1	16,6
1993	54,6	5,7	12,9	22,1	3,1	4,5	25,3	2,5	7,0	2,3	3,3	9,5	1,6	2,5	2,4	23,0	17,3
1994	54,0	5,3	13,0	22,0	3,2	4,4	24,6	2,0	7,0	2,4	2,9	9,7	1,7	2,5	2,4	22,9	17,1
1995	54,2	5,1	13,2	22,0	3,3	4,2	23,8	1,6	7,1	2,6	3,6	9,7	1,8	2,6	2,2	23,1	17,2
1996	54,3	5,3	13,3	22,2	3,4	4,1	24,1	1,7	7,2	2,6	3,1	9,9	1,9	2,7	2,1	23,3	17,5
1997	53,9	5,4	13,2	22,3	3,4	3,8	24,4	1,8	7,1	2,7	2,9	9,5	2,0	2,7	1,9	23,2	17,4
1998	52,3	4,8	13,1	21,9	3,2	3,7	23,1	1,3	7,0	2,5	2,9	9,4	2,0	2,7	1,9	22,9	17,2
1999	52,1	4,7	13,1	21,8	2,9	3,8	23,3	1,2	6,9	2,4	2,8	9,4	2,0	2,8	2,1	22,7	17,1
2000	51,1	4,8	12,9	21,4	2,8	3,9	22,3	1,2	6,7	2,4	2,9	9,6	2,1	2,8	2,2	22,3	16,8
2001	51,2	4,6	12,8	21,6	2,9	3,8	22,3	1,2	6,6	2,4	3,1	9,4	1,9	2,8	2,2	22,5	17,0
2002	52,3	4,8	13,0	22,1	2,9	3,8	22,9	1,2	6,7	2,4	3,2	9,8	2,1	2,9	2,1	23,0	17,4
2003	52,8	4,7	13,1	22,5	2,7	3,9	22,4	1,1	6,6	2,4	3,2	10,1	2,1	3,0	2,1	23,6	17,8
2004	52,5	4,8	12,8	22,6	2,7	4,0	22,7	1,1	6,4	2,3	3,0	10,5	2,1	3,0	2,2	23,7	17,9
2005	52,9	4,9	12,8	22,8	2,6	4,0	22,5	1,1	6,4	2,2	3,1	10,6	2,2	3,0	2,3	24,1	18,1
2006	52,5	4,8	12,6	22,9	2,5	3,9	21,3	1,1	6,2	2,1	3,0	10,8	2,2	3,0	2,3	23,8	17,9
2007	52,2	4,7	12,4	22,8	2,6	3,9	20,5	1,1	6,0	2,1	3,4	11,0	2,1	3,1	2,4	23,8	17,7
2008	53,0	4,7	12,4	23,0	2,8	3,9	21,1	1,1	5,9	2,2	3,0	11,2	2,1	3,2	2,4	23,9	18,0
2009	56,8	5,1	13,1	24,9	2,4	4,3	22,4	1,1	6,1	2,0	3,5	11,9	2,3	3,5	2,4	25,6	19,5
2010	56,4	5,1	13,0	25,0	2,4	4,1	24,1	1,0	5,9	2,1	3,8	11,5	2,3	3,4	2,2	25,8	19,6
2011	55,9	5,1	12,8	24,9	2,6	4,0	21,6	1,0	5,7	2,2	3,7	11,4	2,3	3,4	2,2	25,9	19,6
2012	56,8	5,1	12,9	25,4	2,6	4,1	21,6	1,0	5,7	2,1	3,8	11,7	2,4	3,5	2,3	26,4	20,0
2013	57,0	5,2	12,9	25,8	2,3	4,0	21,6	1,0	5,6	1,9	3,8	11,9	2,4	3,5	2,4	26,6	20,3
2014	57,1	5,1	13,0	25,9	2,2	3,7	21,6	0,9	5,6	1,8	4,0	11,8	2,4	3,6	2,1	26,8	20,4
2015	56,7	5,1	12,8	25,8	2,0	3,5	21,1	1,0	5,5	1,7	4,0	11,4	2,3	3,6	1,9	26,4	20,3
2016	56,4	5,0	12,7	25,9	1,9	3,4	21,5	1,0	5,4	1,6	3,6	11,1	2,3	3,6	1,8	26,2	20,1

Source : Insee, base 2010 des comptes nationaux, calculs DG Trésor.

(1) Total des postes de l'État, des ODAC, des APUL et des ASSO consolidés au niveau des APU.

Tableau VI.4 : Part des prélèvements obligatoires dans le PIB (en milliards d'euros et en points de PIB)

Années	État		Administrations publiques locales					Administrations de la sécurité sociale					Union Européenne	ODAC	Total	Autres	Total des Administrations publiques
	Taxe sur la valeur ajoutée	TICPE	Impôt sur le revenu	Impôt sur les sociétés	Autres	Total	Taxe professionnelle	Taxes foncières	Taxe d'habitation	Autres	Total	CSG	Cotisations sociales	Autres			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)
2013	132,0	12,9	68,6	44,1	40,3	297,8	19,4	30,0	17,5	58,1	124,9	92,8	345,3	69,8	507,9	14,1	946,8
2014	136,6	12,6	70,1	36,1	36,4	291,8	20,4	30,8	17,8	59,0	127,9	93,6	354,9	73,8	522,4	14,7	958,9
2015	141,1	13,2	70,4	31,1	39,3	295,0	20,6	31,8	18,4	62,3	133,1	95,8	358,2	74,2	528,2	16,6	975,0
2016	143,4	15,1	72,7	30,5	43,5	305,3	21,4	33,3	18,8	64,1	137,7	97,1	363,4	75,1	535,6	10,1	990,7
1990	6,9	1,6	3,5	2,0	2,8	16,9	1,3	0,9	0,5	2,0	4,8	0,0	18,1	0,7	18,7	0,3	41,6
1991	6,7	1,6	3,9	1,7	2,8	16,7	1,4	1,0	0,5	2,1	4,9	0,4	18,1	0,5	19,0	0,3	41,9
1992	6,5	1,5	4,0	1,3	2,6	15,9	1,5	0,9	0,6	1,9	5,0	0,6	18,3	0,4	19,2	0,4	41,4
1993	6,5	1,6	4,0	1,4	2,4	15,9	1,4	1,0	0,7	2,2	5,2	0,8	18,5	0,6	19,8	0,4	42,2
1994	7,3	1,9	3,7	1,8	1,3	16,0	1,4	1,0	0,7	2,2	5,4	1,2	18,2	0,7	20,1	0,4	42,6
1995	6,8	1,8	3,6	1,9	1,9	15,9	1,4	1,0	0,7	2,2	5,4	1,2	18,1	0,8	20,2	0,4	42,7
1996	7,2	1,8	3,5	2,0	2,1	16,7	1,5	1,1	0,7	2,3	5,6	1,2	18,2	0,9	20,3	0,6	43,9
1997	7,2	1,8	3,2	2,3	2,3	16,8	1,5	1,1	0,7	2,3	5,7	1,8	17,6	0,9	20,3	0,7	44,1
1998	7,1	1,8	3,2	2,4	2,1	16,7	1,5	1,1	0,7	2,3	5,6	3,9	15,5	1,0	20,4	0,7	44,0
1999	7,2	1,8	3,4	2,7	2,4	17,4	1,4	1,1	0,7	2,3	5,5	4,0	15,7	1,0	20,7	0,7	44,9
2000	6,9	1,7	3,4	2,6	2,0	16,5	1,3	1,1	0,6	2,2	5,2	4,1	15,6	1,5	21,1	0,7	44,1
2001	6,8	1,5	3,2	3,0	1,7	16,2	1,3	1,1	0,6	2,0	5,0	4,1	15,6	2,0	21,8	0,3	43,8
2002	6,8	1,5	3,0	2,5	1,7	15,5	1,2	1,1	0,6	2,1	4,9	4,0	15,7	2,1	21,8	0,5	43,3
2003	6,9	1,5	3,0	2,3	1,6	15,2	1,2	1,1	0,6	2,1	5,0	4,0	15,9	2,0	22,0	0,5	43,1
2004	7,1	1,2	2,9	2,5	2,7	16,3	1,2	1,1	0,6	2,4	5,3	4,0	15,8	1,2	20,9	0,5	43,3
2005	7,2	1,1	2,9	2,4	2,6	16,2	1,2	1,2	0,7	2,5	5,5	4,2	15,9	1,3	21,4	0,5	43,8
2006	6,8	1,0	2,9	2,7	1,7	15,2	1,2	1,2	0,7	2,6	5,6	4,3	15,8	2,4	22,5	0,5	44,1
2007	6,7	0,9	2,6	2,7	1,5	14,4	1,2	1,2	0,7	2,7	5,7	4,3	15,7	2,5	22,4	0,6	43,4
2008	6,5	0,8	2,6	2,6	1,3	13,8	1,1	1,2	0,7	2,9	5,8	4,4	15,7	2,7	22,8	0,5	43,2
2009	6,3	0,7	2,4	1,1	1,1	11,6	1,1	1,3	0,7	2,9	6,0	4,2	15,8	2,8	22,8	0,5	41,0
2010	6,3	0,7	2,4	1,7	2,6	13,6	0,0	1,3	0,8	2,4	4,5	4,2	15,7	2,7	22,5	0,6	41,3
2011	6,3	0,6	2,5	2,1	1,4	12,9	0,8	1,3	0,8	2,9	5,8	4,3	15,8	3,1	23,2	0,6	42,6
2012	6,3	0,6	2,9	2,0	1,7	13,6	0,9	1,4	0,8	2,8	5,9	4,4	16,0	3,2	23,6	0,6	43,8
2013	6,2	0,6	3,2	2,1	1,9	14,1	0,9	1,4	0,8	2,7	5,9	4,4	16,3	3,3	24,0	0,7	44,8
2014	6,4	0,6	3,3	1,7	1,7	13,6	0,9	1,4	0,8	2,7	6,0	4,4	16,5	3,4	24,3	0,7	44,6
2015	6,4	0,6	3,2	1,4	1,8	13,4	0,9	1,4	0,8	2,8	6,1	4,4	16,3	3,4	24,1	0,8	44,4
2016	6,4	0,7	3,3	1,4	2,0	13,7	1,0	1,5	0,8	2,9	6,2	4,4	16,3	3,4	24,0	0,5	44,4

Source : Insee, bases 2000, 2005 et 2010 des Comptes nationaux, calculs DG Trésor.

(1) Déduction faite des crédits d'impôts budgétaires; (2) Déduction faite des transferts fiscaux de l'État aux collectivités locales et à la sécurité sociale et des impôts dus non recouvrables.

(3) À partir de 2011, les collectivités locales perçoivent les nouvelles recettes créées en remplacement de la taxe professionnelle : cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), cotisation foncière des entreprises (CFE) et impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER); (4) Principalement la fiscalité indirecte locale et les transferts de recettes fiscales en provenance de l'État.

(5) Y.c. rendement du prélèvement au fil de l'eau de la part en euro des contrats d'assurance-vie multi-supports; (6) Déduction faite des cotisations dues non recouvrables ; (7) Impôts propres; transferts du BAPSA et prélèvements sur tabacs et alcools.

NB : À noter en 2004, la budgétisation du FOREC (Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale) et le transfert d'une part des recettes de la TIPPP aux départements.

Tableau VI. 5 : Dépenses et recettes des Administrations Publiques (en milliards d'euros et en points de PIB)

Postes	En milliards d'euros											En points de PIB									
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
DÉPENSES																					
Consommations intermédiaires	90,9	93,1	99,1	102,5	104,2	107,3	109,8	109,6	111,4	111,5	4,7	4,7	5,1	5,1	5,1	5,1	5,2	5,1	5,1	5,0	
Rémunérations des salariés	240,6	246,6	254,1	259,8	263,6	268,5	273,1	278,5	281,2	283,6	12,4	12,4	13,1	13,0	12,8	12,9	12,9	13,0	12,8	12,7	
Autres dépenses de fonctionnement	8,5	8,8	9,1	9,4	9,6	9,8	10,2	10,6	10,7	10,9	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	
Intérêts	51,0	56,2	46,5	47,7	53,6	53,9	48,2	46,5	44,5	42,0	2,6	2,8	2,4	2,4	2,6	2,6	2,3	2,2	2,0	1,9	
Prestations sociales et transferts sociaux	443,1	459,0	483,5	498,6	512,8	530,0	545,1	557,2	565,9	576,2	22,8	23,0	24,9	25,0	24,9	25,4	25,8	25,9	25,8	25,9	
Subventions	26,9	29,1	34,5	36,4	34,7	36,3	36,4	47,2	56,1	57,5	1,4	1,5	1,8	1,8	1,7	1,7	1,7	2,2	2,6	2,6	
Autres transferts	75,8	83,2	87,7	88,5	89,6	94,3	94,7	94,2	95,6	97,1	3,9	4,2	4,5	4,4	4,4	4,5	4,5	4,4	4,4	4,4	
Acquisition d'actifs non financiers	79,5	81,6	86,1	85,1	83,3	86,0	87,8	82,6	78,7	78,2	4,1	4,1	4,4	4,3	4,0	4,1	4,1	3,8	3,6	3,5	
dont FBCF	76,6	78,6	82,4	82,9	81,6	84,5	84,3	79,6	76,2	76,1	3,9	3,9	4,3	4,1	4,0	4,1	4,0	3,7	3,5	3,4	
TOTAL DES DÉPENSES	1 016,2	1 057,6	1 100,6	1 128,0	1 151,5	1 186,0	1 205,3	1 226,4	1 244,0	1 257,0	52,2	53,0	56,8	56,4	55,9	56,8	57,0	57,1	56,7	56,4	
RECETTES																					
Production et subventions d'exploitation	71,9	74,4	77,2	80,0	81,4	83,0	84,9	86,5	88,3	88,6	3,7	3,7	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	
Impôts et transferts de recettes fiscales	523,8	535,6	500,8	521,5	559,2	586,0	608,6	618,5	634,3	645,6	26,9	26,8	25,8	26,1	27,2	28,1	28,8	28,8	28,9	29,0	
dont taxes et impôts sur production	290,2	293,3	289,3	293,2	310,7	319,6	328,8	337,1	347,5	355,6	14,9	14,7	14,9	14,7	15,1	15,3	15,5	15,7	15,8	16,0	
dont impôts courants sur le revenu et le patrimoine	224,7	234,4	204,0	220,6	238,2	256,8	269,4	271,1	274,5	277,6	11,6	11,7	10,5	11,0	11,6	12,3	12,7	12,6	12,5	12,5	
dont impôts en capital	8,9	7,9	7,5	7,7	10,3	9,6	10,5	10,4	12,3	12,4	0,5	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	
dont transferts de recettes fiscales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Cotisations sociales	341,2	350,7	354,3	361,8	376,2	387,1	398,9	408,8	412,6	418,3	17,5	17,6	18,3	18,1	18,3	18,5	18,9	19,0	18,8	18,8	
Impôts et cotisations dus non recouvrables (nets)	-4,3	-4,7	-5,7	-4,8	-6,3	-5,0	-7,1	-6,8	-5,6	-6,7	-0,2	-0,2	-0,3	-0,2	-0,3	-0,2	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	
Autres transferts courants	17,1	18,8	18,6	17,5	19,0	19,4	20,5	20,0	20,3	20,3	0,9	0,9	1,0	0,9	0,9	0,9	1,0	0,9	0,9	0,9	
Revenus de la propriété	17,1	19,3	16,5	16,1	17,1	15,0	14,2	15,0	15,5	14,9	0,9	1,0	0,9	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	
TOTAL DES RECETTES	966,7	994,1	961,7	992,2	1 046,6	1 085,6	1 119,9	1 142,0	1 165,3	1 181,2	49,7	49,8	49,6	49,6	50,8	52,0	52,9	53,2	53,1	53,0	
CAPACITÉ DE FINANCEMENT (1)																					
	-49,5	-63,5	-138,9	-135,8	-105,0	-100,4	-85,4	-84,4	-78,7	-75,9	-2,5	-3,2	-7,2	-6,8	-5,1	-4,8	-4,0	-3,9	-3,6	-3,4	

Source : Insee base 2010 des comptes nationaux, calculs DG Trésor.

(1) Le besoin de financement au sens de la comptabilité nationale diffère légèrement de l'excédent ou du déficit notifié à la Commission européenne. L'écart provient d'un traitement différent des flux nets d'intérêt liés aux opérations de swaps effectuées

Tableau VI.6 : Dépenses et recettes de l'État (en milliards d'euros et en points de PIB)

Postes	En milliards d'euros										En point de PIB									
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
DÉPENSES																				
Consommations intermédiaires	20,8	21,2	21,0	20,4	20,5	20,8	21,2	20,3	21,7	22,6	1,1	1,1	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9	1,0	1,0
Rémunérations des salariés	116,6	117,4	117,9	116,9	117,1	118,1	118,6	119,3	119,8	121,1	6,0	5,9	6,1	5,9	5,7	5,7	5,6	5,6	5,5	5,4
Autres dépenses de fonctionnement	1,0	1,1	1,1	1,0	1,0	1,1	1,0	1,1	1,1	1,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Intérêts	41,5	44,9	39,3	41,9	46,0	44,8	40,2	39,1	37,3	35,5	2,1	2,2	2,0	2,1	2,2	2,1	1,9	1,8	1,7	1,6
Prestations sociales et transferts sociaux	72,8	75,0	80,0	80,3	82,5	85,2	87,0	88,4	89,3	95,3	3,7	3,8	4,1	4,0	4,0	4,1	4,1	4,1	4,1	4,3
Subventions	6,1	8,4	13,1	14,4	12,8	13,3	12,5	21,4	28,3	35,8	0,3	0,4	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	1,0	1,3	1,6
Autres transferts	129,6	143,6	148,9	194,1	156,7	159,6	165,3	165,6	156,6	156,3	6,7	7,2	7,7	9,7	7,6	7,6	7,8	7,7	7,1	7,0
Acquisition d'actifs non financiers	9,6	9,8	12,2	13,4	8,6	8,3	10,1	8,8	10,0	10,9	0,5	0,5	0,6	0,7	0,4	0,4	0,5	0,4	0,5	0,5
dont FBCF	9,6	9,7	12,2	14,2	9,5	10,7	9,8	8,8	9,9	11,4	0,5	0,5	0,6	0,7	0,5	0,5	0,5	0,4	0,5	0,5
TOTAL DES DÉPENSES	398,0	421,3	433,5	482,5	445,3	451,1	455,9	464,1	464,1	478,6	20,5	21,1	22,4	24,1	21,6	21,6	21,6	21,6	21,1	21,5
RECETTES																				
Production et subventions d'exploitation	6,5	6,7	6,7	6,3	6,2	6,1	5,8	5,7	6,0	6,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Impôts et transferts de recettes fiscales	280,3	277,9	238,6	283,9	276,8	291,1	307,0	308,4	314,6	325,7	14,4	13,9	12,3	14,2	13,4	14,0	14,5	14,4	14,3	14,6
dont taxes et impôts sur production	165,9	162,0	152,0	172,0	156,2	157,1	161,1	162,6	169,2	179,2	8,5	8,1	7,8	8,6	7,6	7,5	7,6	7,6	7,7	8,0
dont impôts courants sur le revenu et le patrimoine	119,5	124,0	96,0	109,7	121,0	132,8	143,4	143,0	141,3	141,7	6,1	6,2	5,0	5,5	5,9	6,4	6,8	6,7	6,4	6,4
dont impôt en capital	8,9	7,9	7,5	7,7	8,7	9,6	10,5	10,4	12,3	12,4	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6
dont transferts de recettes fiscales	- 13,9	- 16,0	- 16,9	- 5,6	- 9,1	- 8,4	- 7,9	- 7,5	- 8,2	- 7,7	- 0,7	- 0,8	- 0,9	- 0,3	- 0,4	- 0,4	- 0,4	- 0,3	- 0,4	- 0,3
Cotisations sociales	40,2	41,2	42,8	43,8	45,0	46,5	47,6	48,2	48,5	48,8	2,1	2,1	2,2	2,2	2,2	2,2	2,3	2,2	2,2	2,2
Impôts et cotisations dus non recouvrables (nets)	- 1,7	- 1,2	- 2,4	- 1,5	- 2,7	- 1,0	- 3,2	- 3,1	- 1,8	- 2,7	- 0,1	- 0,1	- 0,1	- 0,1	- 0,1	0,0	- 0,2	- 0,1	- 0,1	- 0,1
Autres transferts courants	23,1	20,0	22,2	19,6	19,2	19,9	22,0	22,5	17,0	19,3	1,2	1,0	1,1	1,0	0,9	1,0	1,0	1,0	0,8	0,9
Revenus de la propriété	9,8	11,2	8,8	8,7	9,7	6,9	7,0	7,7	8,1	7,1	0,5	0,6	0,5	0,4	0,5	0,3	0,3	0,4	0,4	0,3
TOTAL DES RECETTES	358,3	355,9	316,6	360,8	354,1	369,5	386,3	389,4	392,4	404,5	18,4	17,8	16,3	18,1	17,2	17,7	18,3	18,1	17,9	18,1
CAPACITÉ DE FINANCEMENT (1)	- 39,8	- 65,4	- 116,9	- 121,7	- 91,2	- 81,6	- 69,6	- 74,6	- 71,6	- 74,1	- 2,0	- 3,3	- 6,0	- 6,1	- 4,4	- 3,9	- 3,3	- 3,5	- 3,3	- 3,3

Source : Insee base 2010 des comptes nationaux, calculs DG Trésor.

(1) Le besoin de financement au sens de la comptabilité nationale diffère légèrement de l'excédent ou du déficit notifié à la Commission européenne. L'écart provient d'un traitement différent des flux nets d'intérêt liés aux opérations de swaps effectuées par les administrations publiques.

Tableau VI.7 : Dépenses et recettes des Administrations de Sécurité Sociale (en milliards d'euros et en points de PIB)

Postes	En milliards d'euros										En points de PIB									
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Dépenses																				
Consommations intermédiaires	21,1	21,3	23,6	25,2	25,4	26,6	27,0	27,3	27,8	27,8	1,1	1,1	1,2	1,3	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3	1,2
Rémunérations des salariés	53,5	54,7	57,4	58,8	60,0	61,1	62,3	64,0	64,6	65,1	2,8	2,7	3,0	2,9	2,9	2,9	2,9	3,0	2,9	2,9
Autres dépenses de fonctionnement	4,9	5,1	5,2	5,2	5,3	5,4	5,6	5,7	5,8	5,8	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Intérêts	4,9	5,5	3,7	3,4	4,8	5,6	4,8	4,6	4,3	4,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
Prestations sociales et transferts sociaux	345,3	358,8	377,6	391,4	403,1	416,8	428,6	437,8	444,7	448,7	17,7	18,0	19,5	19,6	19,6	20,0	20,3	20,4	20,3	20,1
Subventions	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Autres transferts	26,3	23,6	22,3	23,8	24,4	25,1	25,9	26,7	22,7	23,3	1,4	1,2	1,1	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,0	1,0
Acquisition d'actifs non financiers	6,9	7,3	7,3	7,7	9,3	9,7	7,9	8,7	8,3	8,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4
dont FBCF	6,7	7,2	7,3	7,6	9,3	9,5	7,8	8,6	8,1	8,2	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4
TOTAL DES DÉPENSES	462,9	476,2	497,1	515,6	532,4	550,2	562,2	574,8	578,2	583,6	23,8	23,9	25,6	25,8	25,9	26,4	26,6	26,8	26,4	26,2
Recettes																				
Production et subventions d'exploitation	16,1	16,6	16,9	17,6	18,4	19,0	19,6	20,0	20,1	20,0	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
Impôts et transferts de recettes fiscales	127,3	137,3	135,8	137,2	151,0	158,4	162,6	167,5	170,0	172,2	6,5	6,9	7,0	6,9	7,3	7,6	7,7	7,8	7,7	7,7
dont taxes et impôts sur production	37,4	42,2	44,3	44,0	50,3	53,5	56,4	59,4	57,2	57,1	1,9	2,1	2,3	2,2	2,4	2,6	2,7	2,8	2,6	2,6
dont impôts courants sur le revenu et le patrimoine	90,1	95,3	91,7	93,4	99,2	105,2	106,4	108,3	113,0	115,3	4,6	4,8	4,7	4,7	4,8	5,0	5,0	5,0	5,1	5,2
dont impôts en capital	0,0	0,0	0,0	0,0	1,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
dont transferts de recettes fiscales	-0,2	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,3	-0,2	-0,2	-0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Cotisations sociales	300,1	308,5	310,6	317,0	330,2	339,6	350,2	359,5	363,0	368,4	15,4	15,5	16,0	15,9	16,0	16,3	16,6	16,7	16,5	16,5
Impôts et cotisations dus non recouvrables (nets)	-2,6	-3,5	-3,2	-3,2	-3,6	-4,0	-3,9	-3,6	-3,8	-4,0	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Autres transferts courants	22,9	26,7	18,8	20,4	19,6	20,4	21,2	20,2	20,6	19,9	1,2	1,3	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9	0,9
Revenus de la propriété	4,1	4,6	3,7	3,4	3,9	4,1	3,7	3,6	3,6	4,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
TOTAL DES RECETTES	467,9	490,3	482,6	492,3	519,5	537,5	553,4	567,1	573,5	580,7	24,0	24,6	24,9	24,6	25,2	25,8	26,2	26,4	26,1	26,1
CAPACITÉ DE FINANCEMENT	5,1	14,0	-14,6	-23,2	-12,9	-12,7	-8,8	-7,8	-4,7	-2,9	0,3	0,7	-0,8	-1,2	-0,6	-0,6	-0,4	-0,4	-0,2	-0,1

Source : Insee base 2010 des comptes nationaux.

En base 2010 des comptes nationaux, les comptes 2015 sont semi-définitifs et les comptes 2016 sont provisoires.

Tableau VI.8 : Dépenses et recettes des Organismes Divers d'Administration Centrale (en milliards d'euros et en points de PIB)																					
Postes	En milliards d'euros										En points de PIB										
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
DÉPENSES																					
Consommations intermédiaires	8,7	9,3	10,3	10,7	10,7	10,6	10,7	10,6	11,0	10,7	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Rémunérations des salariés	10,2	10,2	11,8	15,3	16,2	16,8	17,3	17,6	17,9	17,8	0,5	0,5	0,6	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Autres dépenses de fonctionnement	0,9	0,8	0,7	0,8	0,9	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Intérêts	0,6	0,4	0,0	0,0	0,1	0,7	0,8	0,8	0,6	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Prestations sociales et transferts sociaux	7,5	7,0	6,1	5,7	5,3	5,4	5,8	6,2	6,3	6,2	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	
Subventions	7,3	6,4	7,3	8,5	8,2	9,1	9,8	11,8	13,5	7,8	0,4	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6	0,3	
Autres transferts	16,6	12,6	15,7	17,5	17,7	18,3	19,3	20,6	20,3	20,4	0,9	0,6	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9	1,0	0,9	0,9	
Acquisition d'actifs non financiers	13,5	14,2	16,2	17,2	17,0	17,1	16,6	16,4	16,3	16,2	0,7	0,7	0,8	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7	
dont FBCF	13,5	13,9	15,9	17,0	17,5	16,4	16,3	16,2	16,5	16,2	0,7	0,7	0,8	0,8	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7	
TOTAL DES DÉPENSES	65,3	60,9	68,1	75,7	75,9	78,9	81,3	84,9	86,9	80,6	3,4	3,0	3,5	3,8	3,7	3,8	3,8	4,0	4,0	3,6	
RECETTES																					
Production et subventions d'exploitation	15,0	16,0	17,2	18,2	17,8	17,8	18,2	18,5	19,1	18,9	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,8	
Impôts et transferts de recettes fiscales	8,2	7,6	9,5	11,2	12,3	12,9	14,1	14,7	16,6	10,1	0,4	0,4	0,5	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,8	0,5	
dont taxes et impôts sur production	5,9	6,0	7,9	9,3	10,6	11,2	12,4	13,0	15,1	8,6	0,3	0,3	0,4	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,7	0,4	
dont impôts courants sur le revenu et le patrimoine	2,3	1,6	1,6	1,9	1,7	1,7	1,8	1,7	1,5	1,4	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	
dont impôts en capital	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
dont transferts de recettes fiscales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Cotisations sociales	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Impôts et cotisations dus non recouvrables (nets)	0,0	0,0	00,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Autres transferts courants	33,1	32,7	37,9	55,1	43,9	43,5	48,4	52,5	47,3	48,3	1,7	1,6	2,0	2,8	2,1	2,1	2,3	2,4	2,2	2,2	
Revenus de la propriété	1,7	1,7	1,9	1,9	1,5	1,9	1,6	1,5	1,4	1,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	
TOTAL DES RECETTES	58,2	58,2	66,8	86,6	75,7	76,3	82,7	87,5	84,7	78,7	3,0	2,9	3,4	4,3	3,7	3,7	3,9	4,1	3,9	3,5	
CAPACITÉ DE FINANCEMENT	- 7,1	- 2,7	- 1,3	10,9	- 0,2	- 2,6	1,4	2,6	- 2,2	- 1,9	- 0,4	- 0,1	- 0,1	0,5	0,0	- 0,1	0,1	0,1	- 0,1	- 0,1	

Source : Insee base 2010 des comptes nationaux, calculs DG Trésor.

Tableau VI.9 : Dépenses et recettes des Administrations Publiques Locales (en milliards d'euros et en points de PIB)

Postes														
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
DÉPENSES														
Consommations intermédiaires	40,3	41,3	44,2	46,2	47,5	49,3	50,9	51,4	50,8	50,3	2,1	2,1	2,3	2,3
Rémunérations des salariés	60,2	64,3	67,0	68,9	70,3	72,6	74,9	77,6	79,0	79,6	3,1	3,2	3,5	3,6
Autres dépenses de fonctionnement	1,8	2,0	2,1	2,3	2,4	2,5	2,6	2,8	2,9	3,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Intérêts	5,0	6,2	3,9	2,7	3,4	3,4	3,0	2,4	2,4	1,8	0,3	0,3	0,2	0,1
Prestations sociales et transferts sociaux	17,5	18,2	19,9	21,2	22,0	22,6	23,7	24,8	25,6	26,0	0,9	0,9	1,0	1,1
Subventions	13,5	14,2	14,0	13,5	13,7	13,9	14,1	14,0	14,3	13,9	0,7	0,7	0,7	0,7
Autres transferts	26,1	26,6	29,2	28,2	27,6	28,9	29,8	30,9	31,2	30,9	1,3	1,3	1,5	1,4
Acquisition d'actifs non financiers	49,4	50,4	50,4	48,8	48,4	50,8	53,2	48,7	44,1	42,7	2,5	2,5	2,6	2,3
dont FBCF	46,9	47,8	47,1	44,2	45,3	47,9	50,3	46,1	41,7	40,3	2,4	2,4	2,4	2,1
TOTAL DES DÉPENSES	213,9	223,2	230,7	229,8	235,3	244,0	252,2	252,6	250,3	248,2	11,0	11,2	11,9	11,1
RECETTES														
Production et subventions d'exploitation	34,2	35,1	36,4	37,9	39,1	40,2	41,2	42,3	43,0	43,5	1,8	1,8	1,9	2,0
Impôts et transferts de recettes fiscales	108,0	112,9	116,9	89,3	119,2	123,6	124,9	127,9	133,1	137,7	5,6	5,7	5,8	6,2
dont taxes et impôts sur production	81,0	83,2	85,0	67,9	93,6	97,8	98,9	102,1	105,9	110,7	4,2	4,2	4,4	5,0
dont impôts courants sur le revenu et le patrimoine	12,9	13,5	14,7	15,6	16,2	17,1	17,9	18,1	18,8	19,1	0,7	0,7	0,8	0,9
dont impôts en capital	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
dont transferts de recettes fiscales	14,1	16,3	17,1	5,8	9,3	8,6	8,2	7,7	8,4	7,9	0,7	0,8	0,9	0,4
Cotisations sociales	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0
Impôts et cotisations dus non recouvrables (nets)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Autres transferts courants	60,8	62,5	68,1	97,6	73,0	73,3	74,5	74,6	70,7	66,5	3,1	3,1	3,5	3,0
Revenus de la propriété	2,4	2,6	2,7	2,6	2,7	2,7	2,5	2,5	2,6	2,7	0,1	0,1	0,1	0,1
TOTAL DES RECETTES	206,1	213,7	224,7	228,1	234,7	240,5	243,9	248,1	250,2	251,2	10,6	10,7	11,6	11,3
CAPACITÉ DE FINANCEMENT	- 7,7	- 9,5	- 6,0	- 1,7	- 0,7	- 3,5	- 8,3	- 4,6	- 0,1	3,0	- 0,4	- 0,5	- 0,3	0,1

Source : Insee base 2010 des comptes nationaux, calculs DG Trésor.

Tableau VI.10 : Structure de la dette publique au sens du traité de Maastricht ⁽¹⁾
(en milliards d'euros et en points de PIB)

Années	Administrations Publiques	Sous-secteurs			
		État	Organismes divers d'administration centrale	Administrations publiques locales	Administrations de sécurité sociale
En milliards d'euros					
2010	1 631,7	1 262,4	30,0	164,1	175,2
2011	1 753,7	1 354,5	24,6	169,8	204,7
2012	1 868,3	1 457,3	22,9	177,0	211,0
2013	1 952,7	1 536,1	21,1	183,8	211,7
2014	2 037,8	1 611,3	20,6	189,2	216,7
2015	2 098,0	1 661,3	19,6	196,7	220,4
2016	2 147,4	1 709,9	12,7	199,6	225,2
En points de PIB 2010					
1978	21,2	12,7	0,7	6,8	1,0
1979	21,1	12,5	0,6	6,9	1,1
1980	20,8	12,2	0,6	6,9	1,1
1981	22,0	13,2	0,6	7,0	1,1
1982	25,3	16,2	0,8	7,3	1,1
1983	26,6	17,1	0,8	7,6	1,1
1984	29,0	18,8	0,9	7,9	1,4
1985	30,6	20,0	0,9	8,5	1,3
1986	31,2	20,9	1,1	8,5	0,7
1987	33,5	22,4	1,2	9,2	0,8
1988	33,5	22,9	0,9	8,9	0,8
1989	34,3	23,9	1,0	8,6	0,8
1990	35,4	25,0	1,0	8,6	0,8
1991	36,3	25,4	1,1	8,8	1,0
1992	40,0	28,4	1,2	8,8	1,6
1993	46,3	33,3	1,5	9,2	2,3
1994	49,6	37,0	1,6	9,2	1,8
1995	55,8	39,9	4,0	9,2	2,8
1996	59,7	43,5	3,8	9,0	3,3
1997	61,1	45,0	3,6	8,2	4,3
1998	61,0	46,4	3,3	7,9	3,5
1999	60,2	46,5	3,0	7,6	3,2
2000	58,6	45,5	2,8	7,2	3,1
2001	58,1	45,6	2,7	6,9	2,9
2002	60,0	47,9	2,5	6,7	2,9
2003	64,1	50,7	2,9	6,7	3,9
2004	65,7	50,8	2,6	6,6	5,6
2005	67,1	51,7	2,4	6,8	6,2
2006	64,4	49,2	2,0	6,9	6,2
2007	64,3	48,8	2,2	7,1	6,2
2008	68,0	53,0	1,5	7,5	6,0
2009	78,9	61,1	1,9	8,2	7,8
2010	81,6	63,2	1,5	8,2	8,8
2011	85,2	65,8	1,2	8,2	9,9
2012	89,5	69,8	1,1	8,5	10,1
2013	92,3	72,6	1,0	8,7	10,0
2014	94,9	75,0	1,0	8,8	10,1
2015	95,6	75,7	0,9	9,0	10,0
2016	96,3	76,7	0,6	9,0	10,1

Source : Insee, Base 2010 des comptes nationaux, calculs DG Trésor.

(1) La dette au sens de Maastricht est la dette de l'ensemble des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale. Il s'agit d'une dette brute. Elle diffère de la dette au sens de la comptabilité nationale à trois niveaux : il s'agit d'une dette consolidée, exprimée en valeur nominale et elle exclut certaines formes d'endettement (crédits commerciaux, décalages comptables).

Tableau VI.11 - Loix de finances initiales (LFI) et exécution budgétaire (hors FMI)
(en milliards d'euros et en points de PIB)

Années	Exécution budgétaire										
	LFI	dont :									
	Solde Général hors FMI hors FSC	Solde Général hors FMI hors FSC	Solde Général hors FMI	Solde du Budget Général	Dépenses du Budget Général	Recettes du Budget Général	Recettes Fiscales Nettes	Prélèvements sur Recettes	Recettes non Fiscales	Fonds de Concours	Soldes CST
Niveau en milliards d'euros											
2002	-30,4	-49,3	-49,3	-50,0	273,4	223,4	240,2	-49,6	32,8	4,1	0,7
2003	-44,6	-56,9	-56,9	-56,7	273,8	217,1	239,8	-52,9	30,2	4,5	-0,2
2004	-55,1	-43,9	-43,9	-45,4	283,6	238,2	265,7	-61,2	33,7	4,8	1,5
2005	-45,2	-43,5	-43,5	-45,2	288,4	243,3	271,6	-64,4	36,1	5,8	1,7
2006(1)	-46,9	-35,7	-35,7	-39,2	266,1	226,8	267,9	-65,8	24,8	3,6	3,5
2006(2)		-39,0	-39,0	-42,5	269,3	226,8	267,9	-65,8	24,8	3,6	3,5
2007(3)	-42,0	-38,4	-38,4	-38,2	266,8	228,6	266,7	-66,8	28,7	3,8	-0,2
2007(4)		-34,7	-34,7	-38,2	266,8	228,6	266,7	-66,8	28,7	3,8	3,5
2008	-41,7	-56,3	-56,3	-57,0	275,0	218,0	260,0	-69,9	28,0	3,2	0,7
2009	-67,0	-138,0	-138,0	-129,9	290,9	161,0	214,3	-76,2	19,5	3,5	-8,1
2010	-117,4	-148,8	-148,8	-150,8	322,7	171,9	253,6	-102,9	18,2	3,1	2,0
2011	-91,6	-90,7	-90,7	-90,1	291,3	201,2	255,0	-74,1	16,4	3,8	-0,6
2012	-78,7	-87,2	-87,2	-88,2	299,5	211,4	268,4	-74,6	14,1	3,5	1,0
2013	-62,3	-74,9	-74,9	-75,4	298,6	223,2	284,0	-78,0	13,7	3,5	0,6
2014	-82,6	-85,6	-85,6	-85,7	302,9	217,2	274,3	-74,8	13,9	3,7	0,2
2015 (5)	-74,4	-70,5	-70,5	-72,1	301,6	229,4	280,1	-70,2	14,4	5,1	1,6
2016	-72,3	-69,1	-69,1	-75,9	314,4	238,5	284,1	-65,5	16,2	3,6	6,8

(1) Hors mesure de régularisation des pensions ; (2) Y.c. mesure de régularisation des pensions.

(3) Hors recettes "cession de participation EDF" ; (4) Y.c. recettes "cession de participation EDF" .

(5) Dépenses du BG y compris fonds de concours et hors prélèvements sur recette ; Recettes du BG y compris fonds de concours, hors prélèvements sur recette et remboursements et dégrèvements.

Part dans le PIB

Base 2000 des comptes nationaux											
1978	-0,4	-1,5	-1,7	-1,5	18,5	17,0	17,7	-2,0	1,3	0,5	-0,2
1979	-0,6	-1,5	-1,5	-1,1	18,5	17,4	18,3	-1,9	1,0	0,7	-0,4
1980	-1,1	-1,0	-0,8	-1,2	19,1	17,9	18,9	-2,0	1,0	0,7	0,4
1981	-0,9	-2,5	-2,0	-2,3	20,6	18,3	19,2	-2,0	1,2	0,7	0,3
1982	-2,5	-2,6	-2,4	-2,3	21,2	18,8	19,5	-2,1	1,4	0,7	-0,1
1983	-2,8	-3,1	-3,3	-3,2	21,3	18,0	19,1	-2,4	1,4	0,7	-0,1
1984	-2,8	-3,2	-3,5	-3,2	21,1	17,8	18,8	-2,4	1,4	0,8	-0,2
1985	-2,9	-3,1	-3,3	-3,2	20,9	17,7	18,8	-2,4	1,4	0,8	-0,1
1986	-2,8	-2,7	-2,8	-2,9	20,3	17,4	18,6	-2,5	1,4	0,8	0,1
1987	-2,3	-2,2	-2,5	-2,0	19,3	17,3	18,8	-2,8	1,2	0,8	-0,5
1988	-1,9	-1,9	-1,7	-1,8	18,5	16,8	18,4	-3,0	1,3	0,6	0,1
1989	-1,6	-1,6	-1,6	-1,3	18,1	16,8	18,1	-2,9	1,5	0,6	-0,3
1990	-1,3	-1,4	-1,4	-1,4	18,1	16,7	17,8	-2,8	1,6	0,6	0,0
1991	-1,1	-1,9	-1,9	-1,6	18,1	16,5	17,5	-3,1	2,0	0,8	-0,3
1992	-1,2	-3,1	-3,1	-2,8	18,6	15,8	16,7	-3,0	2,1	0,8	-0,2
1993	-2,3	-4,3	-4,3	-4,0	19,3	15,3	16,5	-3,2	1,9	0,8	-0,3
1994	-4,0	-3,9	-4,0	-3,6	19,4	15,8	16,6	-3,1	2,3	0,8	-0,3
1995	-3,5	-4,1	-4,1	-3,9	19,2	15,3	16,6	-3,0	1,7	0,8	-0,2
1996	-3,6	-3,7	-3,7	-3,7	19,3	15,6	16,9	-3,0	1,7	0,9	0,0
1997	-3,4	-3,2	-3,2	-3,2	18,9	15,7	17,0	-3,0	1,7	0,8	0,0
1998	-3,0	-2,9	-2,9	-2,9	18,3	15,4	16,7	-2,9	1,6	0,7	0,1
1999	-2,6	-2,3	-2,3	-2,4	18,6	16,2	17,4	-3,0	1,7	0,5	0,1
2000	-2,3	-2,0	-2,0	-2,0	17,6	15,5	16,7	-3,0	1,9	0,4	0,0
2001	-1,9	-2,2	-2,2	-2,1	18,1	15,8	16,5	-3,1	2,3	0,3	0,0
Base 2010 des comptes nationaux											
2002	-1,9	-3,1	-3,1	-3,1	17,1	14,0	15,1	-3,1	2,1	0,3	0,0
2003	-2,7	-3,5	-3,5	-3,5	16,7	13,3	14,6	-3,2	1,8	0,3	0,0
2004	-3,2	-2,6	-2,6	-2,7	16,6	13,9	15,5	-3,6	2,0	0,3	0,1
2005	-2,5	-2,5	-2,5	-2,5	16,3	13,7	15,3	-3,6	2,0	0,3	0,1
2006(1)	-2,5	-1,9	-1,9	-2,1	14,4	12,2	14,5	-3,6	1,3	0,2	0,2
2006(2)	0,0	-2,1	-2,1	-2,3	14,5	12,2	14,5	-3,6	1,3	0,2	0,2
2007(3)	-2,2	-2,0	-2,0	-2,0	13,7	11,7	13,7	-3,4	1,5	0,2	0,0
2007(4)	0,0	-1,8	-1,8	-2,0	13,7	11,7	13,7	-3,4	1,5	0,2	0,2
2008	-2,1	-2,8	-2,8	-2,9	13,8	10,9	13,0	-3,5	1,4	0,2	0,0
2009	-3,5	-7,1	-7,1	-6,7	15,0	8,3	11,0	-3,9	1,0	0,2	-0,4
2010	-5,9	-7,4	-7,4	-7,5	16,1	8,6	12,7	-5,2	0,9	0,2	0,1
2011	-4,5	-4,4	-4,4	-4,4	14,1	9,8	12,4	-3,6	0,8	0,2	0,0
2012	-3,8	-4,2	-4,2	-4,2	14,4	10,1	12,9	-3,6	0,7	0,2	0,0
2013	-2,9	-3,5	-3,5	-3,6	14,1	10,6	13,4	-3,7	0,6	0,2	0,0
2014	-3,8	-4,0	-4,0	-4,0	14,1	10,1	12,8	-3,5	0,6	0,2	0,0
2015	-3,4	-3,2	-3,2	-3,3	13,7	10,5	12,8	-3,2	0,7	0,2	0,1
2016	-3,2	-3,1	-3,1	-3,4	14,1	10,7	12,7	-2,9	0,7	0,2	0,3

(1) Hors mesure de régularisation des pensions ; (2) Y.c. mesure de régularisation des pensions.

(3) Hors recettes "cession de participation EDF" ; (4) Y.c. recettes "cession de participation EDF".

Sources : Projets de loi de règlement pour chaque année, Direction du Budget ; Insee, calculs DG Trésor. Le Fonds de Stabilisation des Changes (FSC) est géré par la Banque de France pour le compte de l'État. Depuis 1999, date de la modification du statut de la Banque de France en vue de sa participation au Système européen de banques centrales, le FSC ne détient plus d'actifs en devises étrangères.

Tableau VI.12 : Bilan et hors bilan de l'État en comptabilité générale (approche patrimoniale)
(en milliards d'euros)

BILAN DE L'ÉTAT EN COMPTABILITÉ GÉNÉRALE (au 31 décembre de l'année considérée)	2 013	2 014	2 015	2 016
ACTIF				
ACTIF IMMOBILISÉ (1)	827,5	829,5	814,7	830,2
dont : Immobilisations incorporelles	27,6	26,7	27,1	28,2
Immobilisations corporelles	474,2	472,8	463,8	462,1
Immobilisations financières	325,7	330,0	323,8	340,0
ACTIF CIRCULANT (hors trésorerie) (2)	121,8	133,5	129,3	124,2
dont : Stocks	31,0	33,7	29,6	30,1
Créances	79,4	88,4	88,0	84,8
Charges constatées d'avance	11,4	11,4	11,8	9,3
TRÉSORERIE (3)	21,8	22,7	28,6	23,2
dont : Fonds bancaires et fonds en caisse	2,5	0,0	11,3	12,2
Valeurs escomptées, en cours d'encaissement et de décaissement	-1,8	-2,0	-1,7	-2,8
Autres composantes de trésorerie	15,9	16,5	10,4	9,7
Équivalents de trésorerie	5,2	8,3	8,6	4,1
COMPTES DE RÉGULARISATION (4)	0,5	0,3	0,3	0,2
TOTAL ACTIF (I) (=1+2+3+4)	971,6	986,0	973,0	978,0
PASSIF				
DETTES FINANCIÈRES (5)	1 480,7	1 551,1	1 601,6	1 646,8
DETTES NON FINANCIÈRES (hors trésorerie) (6)	164,9	172,3	202,5	224,9
dont : Dettes de fonctionnement	6,7	8,7	7,5	7,8
Dettes d'intervention	8,3	8,1	13,0	16,8
Produits constatés d'avance	44,7	46,8	65,6	78,7
Autres dettes non financières	105,3	108,7	116,3	121,6
PROVISIONS POUR RISQUES ET CHARGES (7)	125,6	133,4	135,9	142,8
dont : Provisions pour risques	20,1	19,4	23,7	27,6
Provisions pour charges	105,5	114,0	112,2	115,2
AUTRES PASSIFS (hors trésorerie) (8)	27,4	34,0	33,4	40,9
TRÉSORERIE (9)	95,4	94,1	100,8	102,3
COMPTES DE RÉGULARISATION (10)	18,9	22,8	22,6	23,2
TOTAL PASSIF (hors situation nette) (III) (=5+6+7+8+9+10)	1 912,9	2 007,7	2 096,8	2 180,9
Report des exercices antérieurs	-1 254,3	-1 314,3	-1 391,8	-1 474,3
Écarts de réévaluation et d'intégration	372,5	366,8	351,1	346,9
Solde des opérations de l'exercice	-59,5	-74,3	-83,1	-75,6
SITUATION NETTE (III = I - II)	-941,3	-1 021,7	-1 123,8	-1 202,9

Source : *Compte général de l'État (CGE) 2016*

Note : Le bilan de l'État est présenté sous la forme d'un tableau de la situation nette. Les chiffres 2013, 2014 et 2015 présentés dans le tableau du Compte général de l'État ont été retraités dans le cadre de la première application du volet « information comparative » des normes comptables de l'État.