

**PROGRAMME
DE STABILITE
DE LA FRANCE
2010-2013**

JANVIER 2010



LE MINISTRE

Paris, le 01 FEV. 2010

Monsieur le Commissaire, *Chr Joachim,*

En cohérence avec les recommandations des organisations internationales, le retrait du soutien budgétaire à l'activité française sera graduel en 2010. Mais, au-delà de 2010, le Gouvernement entend renforcer sensiblement l'assainissement des finances publiques. La gravité de la crise rend nécessaire un ajustement budgétaire important sur les prochaines années, alors que s'accroît la pression sur les finances sociales liée au vieillissement.

La stratégie du Gouvernement consiste à poursuivre des réformes structurelles favorables à la croissance et accentuer la maîtrise de la dépense publique.

Les réformes structurelles visent à rendre nos entreprises plus compétitives et à favoriser l'innovation. Ainsi, nous supprimons la taxe professionnelle en 2010 et mettons en œuvre des investissements d'avenir inspirés par la Stratégie de Lisbonne.

En matière de dépenses, le Président de la République a souhaité, lors de la conférence nationale sur le déficit du 28 janvier 2010, que la France se dote d'une règle d'équilibre pour l'ensemble de ses administrations. Un groupe de travail présidé par M. Camdessus, ancien directeur général du FMI, précisera les modalités possibles de cette règle dès avril 2010.

D'autres groupes de travail formuleront des propositions concrètes en matière de finances locales et sociales en avril 2010. Une réforme des retraites sera discutée et mise en œuvre avant la fin de l'année. Son calendrier sera discuté avec les partenaires sociaux le 15 février.

L'objectif d'un retour du déficit public effectif à 3 % du PIB serait atteint en 2013 avec un taux de prélèvements obligatoires de 43,0 % du PIB, soit un niveau inférieur à celui de 2007.

Ce programme de stabilité présenté par la France pour 2010-2013 fournit donc un cadre pluriannuel pour une politique budgétaire conjuguant sortie de crise progressive, maîtrise renforcée des dépenses publiques et poursuite des réformes structurelles.

Je vous prie de croire, Monsieur le Commissaire, à l'assurance de ma haute considération.

*Bien à vous et surtout pour ce
dernier coup, à la qualité !*

Christine
Christine LAGARDE

Monsieur Joachim ALMUNIA
Membre de la Commission européenne
200 rue de la Loi (BERL – 11238)
1048 Bruxelles - Belgique

Vue d'ensemble

Le plan de relance budgétaire mis en œuvre par le Gouvernement en 2009 est temporaire, ciblé et rapide, en cohérence avec le Plan européen de relance. Il privilégie le soutien à l'investissement. Il comporte des mesures de soutien au pouvoir d'achat des ménages les plus fragilisés par la crise.

Cette relance budgétaire a mis un terme à une récession sévère dès le 2^{ème} trimestre 2009. Le repli du PIB en 2009 devrait être deux fois plus faible en France qu'en zone euro. La politique de l'emploi a permis de ralentir fortement l'augmentation du nombre de demandeurs d'emploi entre le 1^{er} trimestre 2009 et le 4^{ème} trimestre 2009. Enfin, la consommation française n'a jamais diminué d'un trimestre sur l'autre depuis le début de la crise. Sa résistance constitue un élément encourageant pour la sortie de crise en 2010.

Le retrait du soutien budgétaire à l'activité sera progressif en 2010, conformément à la stratégie adoptée par les pays du G20 et aux recommandations des organisations internationales. La reprise demeure en effet fragile. Quelques dispositifs de relance mis en œuvre en 2009 ont ainsi été reconduits en 2010, de façon adaptée et toujours à titre temporaire.

Au-delà de 2010, le Gouvernement va renforcer considérablement l'assainissement des finances publiques. La gravité de la crise a sollicité les stabilisateurs automatiques de façon très intense. Elle rend nécessaire un ajustement budgétaire important sur les prochaines années. Par ailleurs, l'accentuation de la pression sur les finances sociales liée au vieillissement requiert des réformes ambitieuses pour maintenir la soutenabilité des finances publiques.

La stratégie du Gouvernement consiste à poursuivre les réformes structurelles favorables à la croissance et à ne pas augmenter les impôts mais à réduire le poids de la dépense publique.

En matière de réformes structurelles et dans le sillage des mesures prises depuis 2007, l'enjeu consiste à poursuivre l'allègement des coûts de production des entreprises pour les rendre plus compétitives et à redresser la productivité globale des facteurs. En 2010, la suppression de la taxe professionnelle et la mise en œuvre d'investissements d'avenir cohérents avec la Stratégie de Lisbonne illustrent la poursuite des réformes structurelles malgré un contexte économique difficile.

En matière de recettes, le Gouvernement s'est engagé à ne pas augmenter la pression fiscale, parmi les plus élevées de l'Union européenne, pour ne pas réduire la croissance. Cependant, le plan de redressement des comptes publics prévoit de réduire les niches fiscales et sociales à partir de 2011.

En matière de dépenses, l'enjeu consiste, pour une bonne part, à ce que l'expérience acquise par l'État dans la maîtrise de ses dépenses puisse bénéficier aux collectivités locales et aux administrations de Sécurité sociale. Différents groupes de travail ont été mis en place par le Président de la République à l'issue de la 1^{ère} session de la Conférence nationale sur le déficit du 28 janvier 2010. Ces groupes formuleront des propositions concrètes pour la prochaine réunion de la Conférence nationale sur le déficit prévue au mois d'avril 2010.

Lors de la Conférence du 28 janvier 2010, le Président de la République a aussi souhaité que la France se dote d'une règle d'équilibre pour l'ensemble de ses administrations. Un groupe de travail présidé par M. Camdessus, ancien directeur général du FMI, précisera les modalités de cette règle.

La maîtrise des dépenses et la stimulation de la croissance potentielle sont également les objectifs de la réforme des retraites qui sera discutée et mise en œuvre avant la fin de l'année 2010. Le calendrier de cette réforme sera discuté avec les partenaires sociaux dès le 15 février 2010.

Sous l'hypothèse de conditions cycliques adaptées, le retour du déficit effectif à -3 % du PIB serait assuré dès 2013 avec un taux de prélèvements obligatoires de 43,0 % du PIB à l'horizon de la prévision, soit un niveau inférieur à celui de 2007.

Le programme de stabilité présenté par la France pour 2010-2013 fournit un cadre pluriannuel précis pour une politique budgétaire conjuguant sortie de crise progressive, maîtrise renforcée de toutes les catégories de la dépense publique et poursuite des réformes structurelles.

Sommaire

| | |
|---|-----------|
| 1. Scénario macroéconomique | 5 |
| 1.1. La situation et les perspectives à court terme (2009-2010) | 5 |
| 1.2. Les perspectives à moyen terme (2011-2013) | 6 |
| 2. Solde et dette des administrations publiques..... | 7 |
| 2.1. Objectifs de finances publiques et stratégie d'ensemble | 7 |
| 2.1.1. Trajectoire de solde structurel..... | 9 |
| 2.1.2. Trajectoire de dette publique..... | 10 |
| 2.1.3. Trajectoire de finances publiques par sous-secteur des administrations publiques ... | 10 |
| 2.2. Cohérence avec le programme national de réformes | 11 |
| 3. Analyse de sensibilité et comparaison avec la programmation précédente..... | 12 |
| 3.1. Sensibilité aux hypothèses extérieures..... | 12 |
| 3.2. Comparaison avec la programmation précédente | 15 |
| 4. Evolution des dépenses et recettes publiques | 18 |
| 4.1. Les dépenses publiques | 18 |
| 4.1.1. Les dépenses de l'État..... | 18 |
| 4.1.2. Les dépenses des organismes divers d'administration centrale | 20 |
| 4.1.3. Les dépenses des administrations de sécurité sociale | 20 |
| 4.1.4. Les dépenses des administrations publiques locales..... | 23 |
| 4.2. Les recettes publiques | 24 |
| 4.2.1. La stratégie fiscale du Gouvernement..... | 24 |
| 4.2.2. Un rattrapage progressif de la sursuraction des prélèvements obligatoires observée durant la crise. | 25 |
| 4.2.3. L'évolution des recettes par sous-secteur | 26 |
| 5. Soutenabilité des finances publiques | 27 |
| 5.1. La poursuite des réformes structurelles | 27 |
| 5.2. Les investissements d'avenir vont renforcer la croissance..... | 30 |
| 5.3. Des réformes structurelles pour améliorer la soutenabilité à long terme des finances publiques | 31 |
| 6. Gouvernance des finances publiques..... | 32 |
| 6.1. La 1 ^{ère} session de la conférence nationale sur le déficit..... | 32 |
| 6.2. Premier bilan du budget triennal de l'État 2009-2011 | 33 |
| 6.3. Le choix des règles de finances publiques nationales les plus efficaces pour accompagner l'effort de consolidation budgétaire | 34 |
| 6.4. Une gouvernance renforcée des opérateurs de l'État..... | 34 |
| 6.5. Une gouvernance spécifique des investissements d'avenir | 34 |
| 6.6. Gouvernance statistique | 35 |
| 7. Mise en œuvre de la recommandation adressée à la France | 36 |
| 7.1. Mise en œuvre des mesures de consolidation prévues pour 2010 | 37 |
| 7.2. Mise en œuvre de mesures de consolidation à partir de 2011 | 38 |
| 7.3. Mise en œuvre de réformes visant à améliorer l'efficacité et la gouvernance des finances publiques et à renforcer la croissance potentielle | 39 |
| Annexe 1 : tables statistiques | 41 |
| Annexe 2 : trajectoire de finances publiques dans un autre scénario de croissance | 48 |

1. Scénario macroéconomique

1.1. La situation et les perspectives à court terme (2009-2010)

La France a été affectée à partir de septembre 2008, comme tous ses partenaires, par la crise mondiale consécutive à la faillite de la banque américaine Lehman Brothers. Confrontées à la chute du commerce mondial et au resserrement rapide des conditions de crédit, les entreprises ont reporté leurs projets d'investissement et allégé massivement leurs stocks. Dans le même temps, la consommation des ménages a ralenti dans la plupart des pays dans un contexte de chute des marchés boursiers, de baisse des prix de l'immobilier et de hausse du chômage.

Le PIB se serait contracté de 2¼ % en France en 2009. Cette baisse, très marquée, est néanmoins restée relativement contenue par rapport à celles qu'ont connues les principaux partenaires de la France. Pour 2009, les prévisions d'automne 2009 de la Commission européenne font ainsi état d'un repli du PIB de 4,0 % en zone euro. La meilleure résistance de l'économie française s'explique principalement par l'importance des stabilisateurs automatiques et les mesures de relance mises en œuvre par les pouvoirs publics. La consommation des ménages a résisté et n'a pas reculé depuis le début de la crise.

La France a été l'un des premiers pays développés à sortir de la récession, au printemps 2009, le PIB augmentant de 0,3 % aux deuxième et troisième trimestres. L'amélioration de la situation conjoncturelle dans l'industrie, confirmée par la nette hausse de la production industrielle en novembre et par la forte augmentation des achats d'automobiles en fin d'année, laisse attendre une croissance positive de l'activité au 4^e trimestre.

L'économie française poursuivrait son redressement en 2010, encore soutenue par les effets du plan de relance et dans un environnement international progressivement plus porteur qui bénéficierait à nos exportations.

Cependant, la reprise de l'activité resterait progressive, en France comme à l'étranger. La consommation des ménages accélérerait grâce à des revenus d'activité mieux orientés dans un contexte d'inflation contenue (sous l'hypothèse d'une stabilisation du prix du pétrole). Elle serait néanmoins bridée par une situation toujours difficile du marché du travail, en lien avec l'ajustement retardé de l'emploi à l'activité. Après le fort recul enregistré en 2009, l'investissement des entreprises se stabiliserait. Le besoin de désendettement, la faible utilisation des capacités en place et le niveau encore modéré des carnets de commandes ne permettant pas, à ce stade, d'anticiper un redémarrage vigoureux. L'investissement résidentiel ne se redresserait qu'en fin d'année car les effets des conditions de crédit favorables et des mesures de soutien à l'investissement résidentiel (extension du prêt à taux zéro) se matérialiseront progressivement. L'évolution des stocks contribuerait à nouveau favorablement à la croissance.

Au total, le PIB français progresserait de 1,4 % en 2010. Cette prévision est identique à celle du FMI et à celle du *consensus forecast* de janvier 2010.

Des aléas, à la hausse comme à la baisse, pèsent sur ce scénario de reprise progressive de l'activité à court terme. Certaines enquêtes de conjoncture dans le monde donnent des signaux ambigus depuis quelques semaines. En revanche, une fin de déstockage plus rapide contribuerait plus favorablement à l'activité en 2010 et l'emploi pourrait alors se redresser plus rapidement que prévu.

1.2. Les perspectives à moyen terme (2011-2013)

Le scénario économique central de la programmation pluriannuelle retient une hypothèse de croissance de 2,5 % par an sur les années 2011 à 2013. Cette hypothèse est cohérente avec le large écart de production par rapport au niveau potentiel restant à combler en 2010, même en prenant en compte les incertitudes sur ce niveau potentiel. Elle correspond à la poursuite du rebond cyclique entamé en 2010. Dans ce scénario, l'écart de production ne serait pas totalement résorbé en 2013.

Un premier facteur de rebond serait l'accélération progressive des créations d'emplois. L'ajustement de l'emploi à la récession de 2008-2009 atteindrait son terme. Les salaires se redresseraient après leur ralentissement de 2009 et 2010. Ce dynamisme des revenus d'activité associé au reflux du chômage permettrait un retour progressif du taux d'épargne à son niveau d'avant crise. Ce scénario est conforté par le niveau relativement faible de l'endettement des ménages en France. Par ailleurs, les mesures visant à réduire le déficit des administrations publiques, à court comme à long terme, pourraient accompagner cette baisse de l'épargne.

La croissance serait également portée par le rebond de l'investissement des entreprises, dans un contexte de raffermissement de la demande intérieure et extérieure. Les entreprises bénéficieraient des mesures de soutien à l'investissement prises par le Gouvernement depuis 2007, qui seront également bénéfiques pour la croissance potentielle : renforcement du crédit impôt recherche, suppression de la taxe professionnelle et investissements d'avenir notamment (cf. partie 5.2).

Ce scénario est considéré comme central. Le principal aléa baissier provient des effets négatifs potentiellement longs à attendre d'une crise financière. C'est pourquoi un scénario de croissance plus modérée est également présenté dans la suite de ce programme (cf. annexe 2). Dans celui-ci, la croissance moyenne sur la période 2011-2013 s'établirait à 2¼ % par an, avec un effort en dépense et des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires identiques au scénario central.

La demande mondiale pourrait aussi rebondir plus fortement et améliorer les perspectives d'activité des entreprises françaises de façon cyclique. L'investissement accélérerait alors plus nettement, déclenchant un repli plus significatif du chômage et une baisse plus rapide du taux d'épargne des ménages vers son niveau d'avant crise.

Tableau 1 : Scénario macroéconomique 2010-2013

| | 2009 | 2010 | Moyenne 2011-2013 |
|--|-------|------|-------------------|
| PIB | -2 ¼ | 1,4 | 2,5 |
| Demande intérieure hors stocks | -0,4 | 0,9 | 2,2 |
| Consommation des ménages | 0,7 | 1,4 | 2,9 |
| Consommation des administrations publiques | 2,0 | 1,4 | -0,3 |
| Formation brute de capital fixe | -5,8 | -1,3 | 3,6 |
| dont entreprises non financières | -7,6 | 0,6 | 4,8 |
| Contribution des stocks | -1,7 | 0,5 | 0,2 |
| Contribution de l'extérieur | -0,1 | 0,0 | 0,0 |
| Exportations | -11,1 | 3,7 | 6,0 |
| Importations | -9,9 | 3,6 | 5,7 |
| Déflateur du PIB | 1,0 | 1,1 | 1,7 |
| Déflateur de la consommation des ménages | -0,2 | 1,3 | 1,7 |
| Branches principalement marchandes non agricoles | | | |
| Masse salariale | -0,8 | 0,3 | 4,5 |
| Salaire moyen réel par tête (déflaté par le défl. de consommation) | 2,0 | 0,6 | 2,1 |
| Effectifs salariés | -2,6 | -1,6 | 0,7 |

2. Solde et dette des administrations publiques

2.1. Objectifs de finances publiques et stratégie d'ensemble

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

Pour garantir le respect de cet objectif, lors de la conférence nationale sur le déficit du 28 janvier 2010, le Président de la République a souhaité que la France se dote d'**une règle d'équilibre pour l'ensemble de ses administrations publiques**. Un groupe de travail présidé par M. Camdessus, ancien directeur général du FMI, formulera des propositions sur les modalités d'application de cette règle.

A l'horizon du présent programme de stabilité (2013), l'objectif du Gouvernement est de mettre en œuvre un ajustement structurel d'une ampleur supérieure à 4 points de PIB. Cet ajustement permettra un retour du déficit public à 3 % du PIB à horizon 2013. La trajectoire des finances publiques est ainsi cohérente avec les recommandations du Conseil Ecofin du 2 décembre 2009 (cf. partie 7).

Cet ajustement structurel, qui porte avant tout sur les dépenses publiques, commencera en 2011. En 2010, l'impulsion de la politique budgétaire serait neutre par rapport à 2009 pour ne pas compromettre la reprise de l'activité. Il sera réalisé dans le cadre d'une stratégie d'ensemble passant en premier lieu par une maîtrise accrue de la dépense publique de la part de tous les secteurs des administrations publiques. Cet effort de maîtrise de la dépense sera complété par une politique de réduction du coût des niches fiscales et sociales, à hauteur de 2 Md€ par an (sur un total d'environ 70Md€ pour les seules niches fiscales). Par ailleurs, l'extinction des mesures exceptionnelles de 2009-2010 (mesures de gestion de la crise économique et financière et surcoût temporaire de la réforme de la taxe professionnelle en 2010) contribuera également à l'amélioration du solde public.

Cette stratégie d'ensemble répond aux défis de long terme que l'économie française devra relever :

- le retour progressif à l'équilibre structurel des finances publiques est un levier puissant pour assurer la soutenabilité de long terme des finances publiques dans un contexte de vieillissement. Il complétera les réformes structurelles déjà mises en œuvre dans le domaine des retraites, qui devraient encore être approfondies lors du rendez-vous sur les retraites de 2010. Ainsi l'ajustement structurel réalisé d'ici à 2013 permettra de placer nos finances publiques sur une trajectoire de désendettement (cf. partie 5) ;
- la réduction du poids des dépenses publiques sans hausse de la pression fiscale afin de préserver la compétitivité de l'économie française et son potentiel de croissance.

Les investissements d'avenir (cf. encadré 1) s'inscrivent dans cette perspective de long terme. Ils permettront, grâce notamment à leur effet d'entraînement sur les investissements du secteur privé, de stimuler la croissance (voir 5.2).

Tableau 2 : trajectoire pluriannuelle de finances publiques

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|------------------------|------|------|------|------|------|------|
| Solde public (% PIB) | -3,4 | -7,9 | -8,2 | -6,0 | -4,6 | -3,0 |
| Dette publique (% PIB) | 67,4 | 77,4 | 83,2 | 86,1 | 87,1 | 86,6 |

Encadré 1 : impact des investissements d'avenir sur le solde public

Les investissements d'avenir sont financés sur une enveloppe globale de 35 Md€, dont 13 Md€ proviennent du remboursement par les banques des prêts consentis dans le cadre du plan de sauvetage du secteur financier. Pour 2010, l'impact supplémentaire sur le déficit public sera compris entre 2 et 2,5 Md€, et de même les années suivantes¹, soit un surcroît de déficit annuel d'environ 0,1 point de PIB².

Au-delà du cofinancement de certains projets par des acteurs privés, le coût modéré pour les finances publiques résulte des choix stratégiques retenus, qui permettent de financer les investissements favorables à la croissance potentielle de moyen terme, tout en limitant leur impact sur la croissance de la dépense publique :

- 15,6 Md€ sont réservés à des dotations non consommables, déposées sur le compte du Trésor. Par exemple, 7,7 Md€ seront consacrés à la constitution de 5 à 10 « campus d'excellence », réunissant sur un site unique universités, écoles et équipes de recherche. Ces campus se verront dotés d'un capital sur lequel ils toucheront annuellement les intérêts du placement, garantissant ainsi la pérennité de leurs ressources indépendamment des décisions budgétaires annuelles. Ces dépenses supplémentaires n'auront aucun impact sur le déficit total puisque les intérêts versés par le compte du Trésor seront gagés, par ailleurs, sur le budget de l'État par des économies sur les dépenses de fonctionnement.
- 6,5 Md€ sont consacrés à des prêts, des prises de participation et des apports en fonds propres qui ne dégradent pas l'actif financier net de l'État, car les administrations publiques interviendront en investisseurs avisés en acquérant des actifs financiers à leur valeur réelle. L'État consentira par exemple des prêts à des opérateurs privés en charge de développer des réseaux à très haut débit. Ces investissements, considérés comme des opérations financières en comptabilité nationale, n'ont pas d'impact sur le déficit public.
- 2,9 Md€ sont versés sous forme d'avances remboursables, prêts dont le remboursement est conditionnel à la réussite d'un projet spécifique mais qui peuvent donner droit à des redevances au-delà du principal et à des intérêts en cas de succès. En cas de réussite des projets, indépendamment du traitement qui sera retenu en comptabilité nationale – dépenses ou opérations financières –, l'impact de ce mode de financement sur le déficit est neutre à long terme, car les dépenses consenties à l'initiation du projet engendrent des recettes par la suite.
- 10,1 Md€ sont consacrés à des subventions ou à des dotations consommables dans des secteurs stratégiques, afin de garantir la compétitivité de la France à long terme. La recherche dans les secteurs de pointe comme par exemple les nano et biotechnologies sera ainsi soutenue, garantissant à terme le dépôt de brevets rémunérés et des applications industrielles compétitives. L'État versera intégralement les fonds en 2010 mais l'impact sur le déficit public est réparti dans le temps : il est intégral et immédiat pour les bénéficiaires hors des administrations publiques (comme l'ANDRA), mais sera en revanche lissé pour

¹ Ces estimations n'incluent pas les retours financiers attendus des investissements réalisés (intérêts, dividendes, recettes supplémentaires liées à une croissance de l'activité plus dynamique), ce qui constitue une hypothèse prudente sur la période de programmation.

² En revanche, les investissements d'avenir auront un impact important en 2010 sur les soldes par sous-secteurs : les dotations sont versées par l'État intégralement la première année (dégradation du solde de l'État) en grande partie à des opérateurs publics classés en ODAC dont le solde s'améliore puisque la dotation n'est pas intégralement utilisée la première année ou est utilisée pour des opérations financières.

les autres en fonction de leur rythme de décaissement des fonds.

Le mode de calcul de la dette de Maastricht, brute des actifs financiers détenus par les administrations publiques, explique que l'impact des investissements d'avenir sur la dette soit un peu supérieur à leur impact sur le déficit, autour de 5 Md€ la première année et, en moyenne, de 3½ Md€ les quatre années suivantes. L'obligation faite aux administrations publiques bénéficiaires de l'emprunt de déposer les fonds perçus sur le compte du Trésor garantit leur consolidation tant que ces sommes ne sont pas décaissées.

2.1.1. Trajectoire de solde structurel

Tableau 3 : trajectoire pluriannuelle de solde structurel

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|------|------|------|------|------|------|
| Solde structurel (% PIB potentiel) | -3,1 | -5,8 | -5,8 | -4,0 | -2,8 | -1,6 |
| Variation du solde structurel (% PIB potentiel) | 0,0 | -2,6 | 0,0 | 1,8 | 1,2 | 1,2 |

En 2009, la forte dégradation du solde structurel (-2,6 points) s'explique par les conséquences de la crise économique. D'une part, les mesures de gestion de crise, et au premier lieu le plan de relance budgétaire décidé dans le cadre du Plan européen de relance économique (EERP), ont contribué à hauteur d'un peu plus d'un point de PIB à la dégradation du solde public. D'autre part, les recettes fiscales, notamment l'impôt sur les sociétés, ont fortement surréagi à la baisse de l'activité : elles ont diminué de manière beaucoup plus marquée que ne le suggèrent les élasticités conventionnelles, contribuant à la dégradation du solde structurel à hauteur de près de 1½ point de PIB supplémentaire.

En 2010, le solde structurel serait stable. Pour autant, cette stabilité recouvre des facteurs de dégradation temporaire liés à la suppression de la taxe professionnelle, et des facteurs nouveaux de soutien à la croissance de l'économie – les investissements d'avenir. Sans ces deux éléments, le solde structurel se serait amélioré d'½ point de PIB. Cette stabilisation à court terme de la politique budgétaire permet d'éviter qu'une consolidation trop précoce ne fragilise prématurément la reprise, tout en œuvrant au soutien de l'activité potentielle à moyen et long terme nécessaire à la soutenabilité des finances publiques.

A partir de 2011, l'ajustement structurel serait plus marqué, sous l'effet conjugué de l'effort de maîtrise de la dépense publique mis en œuvre par tous les secteurs des administrations publiques et, dans une moindre mesure, d'une forte réduction des niches fiscales et sociales. Par ailleurs, les prélèvements obligatoires, et notamment les recettes fiscales, se redresseraient progressivement après la surréaction à la baisse observée pendant la crise : elles croîtraient spontanément un peu plus vite que le PIB sur le moyen terme (élasticité de 1,2) de manière à rattraper progressivement les pertes de recettes accumulées durant la crise : hors impact des mesures nouvelles mises en œuvre entre 2008 et 2013, le niveau des prélèvements obligatoires rapporté au PIB en 2013 serait proche de celui de 2007.

Au total, **le solde structurel s'améliorerait en moyenne de 1,4 point par an environ sur la période 2011-2013**. Aux effets décrits précédemment s'ajouteraient pour l'année 2011 l'effet positif de l'extinction de deux facteurs temporaires qui avaient contribué à dégrader le solde en 2010 : la fin des mesures de gestion de la crise économique et financière (0,3 point de PIB) et la

disparition du surcoût temporaire lié à la mise en place de la réforme de la taxe professionnelle (0,4 point de PIB).

Du fait de la prudence des hypothèses macroéconomiques retenues à l'horizon de la programmation (qui supposent que l'*output gap*, fortement creusé en 2008 et 2009, ne se referme pas complètement à cet horizon), le déficit public en 2013 serait encore partiellement de nature conjoncturelle.

2.1.2. Trajectoire de dette publique

En 2009, le ratio d'endettement augmenterait d'environ 10 points de PIB, essentiellement sous l'effet de la forte dégradation de la conjoncture : compte tenu d'une croissance nominale de -1,3 %, il faudrait pour stabiliser le ratio d'endettement un solde public excédentaire à hauteur de 0,9 point de PIB. Avec un déficit public de 7,9 points de PIB, l'écart au solde stabilisant contribuerait à la hausse de l'endettement à hauteur de 8,7 points de PIB.

Par ailleurs, les flux de créances contribueraient plus marginalement à la hausse de l'endettement, à hauteur de 1,3 point de PIB. Cela s'expliquerait tout d'abord par les différentes mesures de gestion de crise, comme les prêts aux constructeurs automobiles, qui n'ont pas d'impact sur le déficit en comptabilité nationale mais augmentent la dette publique au sens de Maastricht. Ensuite, les excédents des régimes complémentaires de retraites et du Fonds de Réserve pour les Retraites (FRR) sont consacrés à l'accumulation d'actifs financiers, pesant ainsi sur la dette au sens de Maastricht, qui est brute des actifs possédés par les administrations. Enfin, même si le solde du compte du Trésor à la fin de l'année 2009 est proche du solde à la fin de l'année 2008, la moindre détention de billets de trésorerie de l'Acoss et de la Caisse de la dette publique (CDP) par rapport à la fin de l'année 2008 contribuerait à l'augmentation de la dette au sens de Maastricht, car celle-ci est consolidée des créances entre administrations publiques.

En 2010, le ratio d'endettement progresserait de 5,8 points de PIB, soit à un rythme moins rapide qu'en 2009, malgré un déficit légèrement supérieur. En effet, la croissance nominale de l'activité limiterait en partie la progression du ratio de dette et la diminution de la trésorerie de l'État par rapport à la fin de l'année 2009 expliquerait les flux de créances négatifs attendus en 2010 (-0,5 point de PIB). L'impact total des investissements d'avenir sur la dette publique se limiterait à environ 5 Md€ en 2010, dont 2 Md€ à 2,5 Md€ inclus dans le déficit en comptabilité nationale et le reste au titre d'opérations financières qui ont un impact sur la dette brute (au sens de Maastricht) mais n'affectent pas l'endettement public net (cf. encadré 1).

A partir de 2011, les flux nets d'acquisition d'actifs financiers sont supposés nuls de manière conventionnelle et le ratio d'endettement ralentirait progressivement sous l'effet d'une croissance plus soutenue et de la réduction des déficits. Il atteindrait 87,1 point de PIB en 2012 et commencerait à diminuer dès 2013 grâce au retour du solde public au dessus du solde stabilisant (cf. tableau 2).

2.1.3. Trajectoire de finances publiques par sous-secteur des administrations publiques

Chacun des sous-secteurs prendrait part à la réduction du besoin de financement des administrations publiques d'ici à 2013.

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

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|------|------|------|------|------|------|
| Administrations publiques | -3,4 | -7,9 | -8,2 | -6,0 | -4,6 | -3,0 |
| Administrations publiques centrales | -2,9 | -6,2 | -5,9 | -3,9 | -3,0 | -2,0 |
| <i>dont État</i> | -2,8 | -6,3 | -7,6 | -4,0 | -3,1 | -2,1 |
| <i>dont Organismes divers d'admin. centrale</i> | -0,1 | 0,1 | 1,7 | 0,0 | 0,1 | 0,1 |
| Administrations publiques locales | -0,4 | -0,4 | -0,5 | -0,4 | -0,2 | -0,1 |
| Administrations de sécurité sociale | 0,0 | -1,3 | -1,9 | -1,7 | -1,3 | -1,0 |

- Le besoin de financement des administrations publiques centrales diminuerait de près de 4 points de PIB entre 2010 et 2013 grâce à l'effort de maîtrise de la dépense résultant pour l'État du respect de la norme « zéro volume » et à l'effet du rattrapage spontané des recettes fiscales après leur surréaction à la baisse observée pendant la crise. A cela s'ajouterait en 2011 l'impact de l'extinction des mesures de gestion de la crise économique et financière et de la disparition du surcoût temporaire lié à la mise en place de la réforme de la taxe professionnelle, le coût de ces deux mesures étant entièrement pris en charge par l'État.
- La décomposition du solde des administrations publiques centrales entre solde de l'État et solde des ODAC (organismes divers d'administration centrale) est fortement impactée par la dotation en 2010 de l'État aux organismes en charge des investissements d'avenir, qui sont pour la plupart des ODAC, comme l'ANR, l'ADEME ou encore le CEA.
- Les administrations publiques locales réduiraient progressivement leur déficit d'environ 0,1 point de PIB par an en moyenne entre 2010 et 2013, grâce à un effort de maîtrise de la dépense, pour atteindre un solde proche de l'équilibre au terme de la période de programmation. Cette réduction pourrait être facilitée par l'adoption d'un objectif de dépense locale (ONDAL). Une réflexion sur le sujet a été confiée, lors de la Conférence sur le déficit, à un groupe de travail co-présidé par M. Carrez, président du Comité des finances locales, et M. Lemas, préfet. Il devra rendre ses conclusions en avril.
- Enfin, le solde des administrations de sécurité sociale – qui comprend le régime général, mais aussi les régimes de retraites complémentaires et l'assurance-chômage – se redresserait à partir de 2011 grâce aux efforts de maîtrise de la dépense réalisés, notamment sur l'assurance maladie (avec un ONDAM dont la progression serait inférieure à 3 % par an), ainsi qu'à la diminution spontanée des dépenses d'indemnisation du chômage et au redressement de la masse salariale privée consécutif à l'amélioration de la conjoncture : à horizon 2013, leur déficit serait presque réduit de moitié par rapport à 2010.

2.2. Cohérence avec le programme national de réformes

Le programme national de réformes a pour objectif de créer les conditions d'une hausse durable de la croissance potentielle et ainsi de permettre un retour à l'équilibre structurel des finances publiques à moyen terme. Les effets des réformes structurelles mises en œuvre par le Gouvernement depuis 2007 vont continuer à monter en puissance. Les priorités fixées dans le cadre de ce programme sont la poursuite de la modernisation de l'économie française, les réformes structurelles du marché du travail, le soutien à la compétitivité des entreprises et la rationalisation des politiques publiques et des prélèvements obligatoires. Elles ont été prises en compte lors de la conception de ce programme de stabilité. Il s'agit en particulier des réformes majeures concernant la suppression de la taxe professionnelle assise sur les investissements productifs. Les investissements d'avenir s'inscrivent également dans cette perspective (cf. partie 5.2).

3. Analyse de sensibilité et comparaison avec la programmation précédente

3.1. Sensibilité aux hypothèses extérieures

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

- une stabilisation du prix du baril de pétrole à 77 USD à partir de l'hiver 2009 jusqu'en 2011, puis un maintien à ce niveau en termes réels (le prix nominal du baril augmente donc de 1,75 % par an de 2012 à 2013) ;
- une stabilisation conventionnelle du taux de change de l'euro à 1,48 USD sur l'ensemble de la période ;
- un retour progressif de la croissance de l'activité mondiale et du commerce mondial autour de leur moyenne de longue période à partir de 2011. La demande mondiale adressée à la France s'inscrirait ainsi sur une tendance haussière de 6,6 % par an à partir de 2012, soit sa moyenne sur la période 1987-2007.

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

a) Effets d'une plus forte croissance de la demande mondiale adressée à la France³

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

À taux d'intérêt nominaux inchangés, une augmentation permanente de 1 % de la demande mondiale entraînerait ainsi une amélioration de l'activité d'environ ¼ point de PIB et un supplément d'emplois de l'ordre de 40 000 au bout de trois ans. L'impact sur l'inflation serait faible, à taux de change inchangés⁴.

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

³ La variante demande mondiale et la variante pétrole ont été révisées pour refléter les dernières évaluations disponibles à partir du modèle MESANGE France.

⁴ Dans cette variante, le prix du pétrole est considéré comme exogène et donc ne réagit pas à la variation de la demande mondiale.

Tableau 5 : 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> | 2010 | 2011 | 2012 |
|--|-------------|-------------|-------------|
| PIB | 0,2 | 0,2 | ¼ |
| Emploi total (en milliers) | 9 | 27 | 40 |
| Prix à la consommation des ménages | 0,0 | 0,1 | 0,1 |
| Capacité de financement publique (en points de PIB) | 0,0 | 0,1 | 0,1 |

(*) Augmentation durable de 1 % de la demande mondiale intervenant au début 2010.

Ce choc combine à la fois une hausse sensible de l'activité et une amélioration du marché du travail à une inflation relativement faible. Le plus fort dynamisme des emplois taxables et de la masse salariale aurait une influence positive sur les recettes (TVA, IS, IR, cotisations et autres prélèvements obligatoires). Le faible effet sur l'inflation engendré par ce choc de demande pèserait peu sur la progression des dépenses, qui accéléreraient moins vite que les recettes. Au final, la capacité de financement publique s'en trouverait améliorée d'environ 0,1 point de PIB dès 2011.

b) Effets d'une hausse des prix du pétrole

La hausse du cours du baril entraîne un renforcement de l'inflation importée qui augmente directement les prix à la consommation à taux de change inchangés. Au-delà de cet effet mécanique, l'impact inflationniste découle également de l'évolution induite des coûts de production des entreprises et de salaires plus dynamiques pour compenser tout ou partie de la hausse des prix. La hausse des prix à la consommation et la détérioration de la rentabilité des entreprises se conjuguent pour affecter l'activité. Ces effets sont également à l'œuvre dans les autres pays importateurs nets de pétrole. En revanche, la hausse du cours du baril soutient l'activité des pays exportateurs nets en lien avec le supplément de revenus pétroliers qu'elle entraîne.

Nos modèles intégrant une réaction endogène du reste du monde suggèrent qu'une hausse durable de 20 % du prix du baril de pétrole, qui passerait par exemple de 77 \$ à 92 \$, conduirait – à taux d'intérêt réel et taux de change inchangés – à une baisse de l'activité d'environ 0,1 point et une hausse des prix à la consommation de 0,3 point au bout d'un an.

Tableau 6 : Impact sur l'économie française d'une hausse de 20 % du prix du pétrole (*)

| <i>(écart au niveau du scénario de référence en %)</i> | 2010 | 2011 | 2012 |
|--|-------------|-------------|-------------|
| PIB | -0,1 | -0,1 | -0,2 |
| Emploi total (en milliers) | -4 | -26 | -50 |
| Prix à la consommation des ménages | 0,3 | 0,6 | 0,9 |
| Capacité de financement publique (en points de PIB) | 0,0 | -0,1 | -0,15 |

(*) Hausse de 20 % du prix du baril au début 2010, taux d'intérêt réel exogène, réaction endogène du reste du monde.

L'effet sur les recettes publiques de la hausse du prix du baril serait nuancé. D'une part, la moindre activité économique aurait un impact négatif sur les recettes fiscales des administrations publiques jusqu'en 2012, notamment sur l'impôt sur les sociétés. D'autre part, les recettes sensibles à l'inflation (comme la TVA) enregistreraient une hausse en valeur. Au total, l'impact net sur les recettes serait à peu près neutre. En revanche, l'accélération des dépenses, en grande partie liée à la hausse de l'inflation et à la détérioration du marché du travail, serait sensible dès la deuxième

année. Aussi, le solde public enregistrerait une détérioration de 0,1 point de PIB la deuxième année et de 0,15 point de PIB la troisième année.

c) Effets d'une appréciation de 10 % de l'euro contre toutes monnaies, sans réaction de politique économique

Une appréciation de 10 % du taux de change de l'euro contre toutes les devises entraînerait un ralentissement de l'activité en France de l'ordre de 0,7 point la première année *via* une dégradation de la compétitivité extérieure et une baisse de l'activité chez nos partenaires de la zone euro. La baisse des exportations serait amplifiée par l'effet accélérateur et l'effet multiplicateur keynésien. L'emploi subirait également ce ralentissement.

Comme dans le reste de la zone euro, l'inflation serait modérée par l'appréciation du change effectif.

Tableau 7 : Impact sur l'économie française d'une hausse du taux de change de l'euro contre toutes monnaies de 10% ^(*)

| (écart au niveau du scénario de référence en %) | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|------|------|------|
| PIB | -0,7 | -0,8 | -0,8 |
| Emploi salarié (en milliers) | -40 | -114 | -131 |
| Prix à la consommation des ménages | -0,6 | -1,4 | -2,4 |
| Capacité de financement publique (en points de PIB) | -0,2 | -0,3 | -0,5 |

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

Pour les finances publiques, l'appréciation de l'euro aurait, *via* ses effets baissiers sur l'activité et sur l'inflation, un impact défavorable sur la plupart des impôts. Par ailleurs, cette hausse du taux de change contribuerait à diminuer les cotisations sociales (qui sont assises sur la masse salariale). Ainsi la perte de recettes pour l'ensemble des administrations publiques s'élèverait à 0,3 point de PIB dès la première année. Ce phénomène serait en partie compensé par une baisse des dépenses liée à la baisse de l'inflation (de l'ordre de 0,1 point de PIB la première année).

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

Une reprise plus rapide que prévue pourrait conduire à une hausse plus précoce des taux d'intérêt dans la zone euro. Une hausse de l'ensemble des taux d'intérêt (à court et à long terme) handicaperait l'activité *via* trois canaux :

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

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

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

Tableau 8 : Impact sur l'économie française d'une hausse des taux d'intérêt à court et à long terme de 100 points de base dans la zone euro^(*)

| (écart au niveau du scénario de référence en %) | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|------|------|------|
| PIB | -0,2 | -0,5 | -0,8 |
| Emploi total (en milliers) | -10 | -60 | -100 |
| Prix à la consommation des ménages | 0,0 | -0,1 | -0,2 |
| Capacité de financement publique (en points de PIB) | 0,0 | -0,2 | -0,4 |

^(*) Hausse durable de 100 points de base des taux d'intérêt à court et long terme intervenant au début 2010, à taux de change inchangé.

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

La baisse de la croissance se traduirait donc mécaniquement par de moindres recettes fiscales et sociales. Par ailleurs, les dépenses nominales augmenteraient en raison de la détérioration du marché du travail et de la hausse de la charge d'intérêts. Toutefois, elles seraient très légèrement diminuées du fait de la sensibilité des dépenses à l'inflation.

3.2. Comparaison avec la programmation précédente

Tableau 9 : Comparaison des programmes 2009-2012 et 2010-2013

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|----------------------------------|------|---------|------|------|------|------|
| Programme 2009-2012 | | | | | | |
| Taux de croissance (%) | 1,0 | 0,2-0,5 | 2,0 | 2,5 | 2,5 | |
| Solde public (% du PIB) | -2,9 | -3,9 | -2,7 | -1,9 | -1,1 | |
| Solde structurel (% du PIB pot.) | -2,4 | -2,7 | -1,4 | -0,7 | 0,0 | |
| Dette publique (% du PIB) | 66,7 | 69,1 | 69,4 | 68,5 | 66,8 | |
| Programme 2010-2013 | | | | | | |
| Taux de croissance (%) | 0,4 | -2,3 | 1,4 | 2,5 | 2,5 | 2,5 |
| Solde public (% du PIB) | -3,4 | -7,9 | -8,2 | -6,0 | -4,6 | -3,0 |
| Solde structurel (% du PIB pot.) | -3,1 | -5,8 | -5,8 | -4,0 | -2,8 | -1,6 |
| Dette publique (% du PIB) | 67,4 | 77,4 | 83,2 | 86,1 | 87,1 | 86,6 |

La comparaison du présent programme de stabilité avec la programmation précédente transmise en décembre 2008 fait ressortir les conséquences de la crise économique et financière, dont l'impact sur la croissance et sur le solde public a été très important.

La dégradation du solde public en 2009 est supérieure d'environ 3½ points de PIB à la prévision retenue dans la précédente programmation. Les principaux facteurs expliquant cette révision sont les suivants.

- **La croissance de l'activité a été fortement revue à la baisse**, d'une croissance du PIB de 0,2 %-0,5 % dans le précédent programme à un repli de 2¼ %. Cette révision s'est traduite directement sur le déficit 2009, à hauteur de 1½ point de PIB environ.
- **Les recettes ont réagi plus fortement** que ce que laissaient envisager les élasticités moyennes observées sur le passé. L'impôt sur les sociétés (IS) a par exemple connu un repli d'une ampleur exceptionnelle avec une évolution spontanée de -39 % et la TVA une évolution spontanée de -1,9 % moins dynamique que l'activité (-1,3 % en valeur).
- **Le plan de relance budgétaire a été complété.** Des mesures additionnelles destinées à soutenir la consommation ont été adoptées dans le cadre d'une deuxième loi de finances rectificative. Certaines mesures fiscales comme le remboursement accéléré du crédit d'impôt recherche et du report en arrière des déficits d'IS (*carry back*) ont rencontré un succès plus important qu'anticipé. Au total, les mesures de relance décidées en décembre 2008 et février 2009 représentent, pour la seule année 2009, environ 1,1 point de PIB.

Pour l'année 2010, le présent programme de stabilité table sur une dégradation du solde public à hauteur de 0,3 point de PIB par rapport à 2009. Les principaux facteurs explicatifs sont les suivants :

- **Les mesures prises en 2009 par le Gouvernement pour préparer la sortie de crise et améliorer le potentiel de croissance de long terme de notre économie.** Ainsi, la réforme de la taxe professionnelle devrait impacter le déficit à hauteur de 0,6 point de PIB, dont 0,4 point représente un surcoût temporaire de mise en œuvre qui disparaîtra en 2011. Les dépenses réalisées dans le cadre des investissements d'avenir auront quant à elles un coût de l'ordre de 0,1 point de PIB sur le déficit 2010 (cf. encadré 1). Malgré leur coût plus élevé en 2009, le contrecoup des mesures prises par le Gouvernement dans le cadre du plan de relance reste inchangé en raison du report de crédits non consommés en 2009 et du maintien en 2010 de certains dispositifs comme le remboursement anticipé du crédit impôt recherche ou le Fonds d'investissement social (Fiso).
- **La révision à la baisse des perspectives de croissance :** pour 2010, la croissance prévue est de 1,4 %, contre 2,0 % dans le précédent programme, ce qui explique une dégradation de 0,3 point du solde 2010 par rapport à ce dernier.
- **L'amplification du cycle de productivité :** les conséquences de la crise sur le cycle de productivité devraient être très marquées en 2010 et la masse salariale privée devrait croître à un rythme beaucoup moins rapide que le PIB (en valeur : 0,3 %, contre 2,4 %), ce qui n'était pas le cas dans la programmation précédente et devrait amoindrir les cotisations sociales et les recettes de CSG.

Sur le moyen terme, le rythme prévu d'amélioration du solde des administrations publiques est plus rapide que dans la précédente programmation, de 0,7 point de PIB par an environ. Cela résulte à la fois :

- d'une maîtrise de la dépense publique plus forte que prévu précédemment de la part de l'ensemble des secteurs des administrations publiques. Cela sera notamment rendu possible grâce :
 - o au plan d'action complet destiné à réduire la dépense de l'Etat que doit présenter en avril 2010 le Ministre du Budget et des Comptes Publics à la demande du Président de la République,

- à la réflexion engagée dans le cadre des différents groupes de travail mis en place dans le cadre de la 1^{ère} session de la conférence sur le déficit du 28 janvier 2010 et aux décisions qui seront prises dans leur sillage à compter d'avril 2010.

Un renforcement de l'Objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM), de 3,3 % dans la précédente programmation, contre moins de 3 % dans celle-ci, y contribuera également.

Par ailleurs, le calendrier de la réforme des retraites sera discuté avec les partenaires sociaux lors de la réunion d'agenda social du 15 février 2010.

- d'une politique de réduction du coût des niches fiscales et sociales à hauteur de 2 milliards d'euros par an à partir de 2011 ;
- d'une progression des recettes fiscales un peu plus rapide que le PIB (élasticité supérieure à l'unité), conséquence d'un phénomène de rattrapage après la surréaction à la baisse des recettes observée pendant la crise : on retient ainsi l'hypothèse d'un retour du taux de prélèvements obligatoires à son niveau de 2008 à horizon 2013 (après correction des mesures nouvelles mises en œuvre dans l'intervalle) ;
- de l'extinction des dépenses exceptionnelles engendrées en 2010 par les mesures de gestion de la crise économique et financière (0,3 point) et le surcoût temporaire de la réforme de la taxe professionnelle (0,4 point).

Concernant la dette publique, la révision de la trajectoire résulte de l'actualisation des prévisions de déficit et de croissance nominale, conjointement à des flux de créances plus élevés en 2009 mais moindres en 2010. La précédente programmation retenait en effet une hypothèse conventionnelle de flux de créances nuls à partir de 2009.

4. Evolution des dépenses et recettes publiques

4.1. Les dépenses publiques

Tableau 10 : évolution des dépenses publiques

| (en volume, moyenne par an, hors transferts entre administrations publiques ⁵) | 2010-2013 |
|--|--------------|
| Administrations publiques | 0,9 % |
| Administrations publiques centrales (APUC) | -0,1 % |
| Administrations publiques locales (APUL) | 0,9 % |
| Administrations de sécurité sociale (ASSO) | 1,6 % |

L'objectif de retour du déficit à 3 % du PIB en 2013 implique un effort de maîtrise de la dépense de la part de chacun des sous-secteurs des administrations publiques : sur 2010-2013, cela se traduirait par une évolution des dépenses publiques deux fois moins dynamique que sa tendance passée.

4.1.1. Les dépenses de l'État

L'évolution des dépenses de l'État, en neutralisant les effets de périmètre, du plan de relance de l'économie en 2009 et 2010 et des investissements d'avenir, est limitée à une progression en valeur de 1,2 % en 2010, 1,5 % en 2011 et 1,75 % en 2012 et 2013, soit une stabilité en volume sur la période de programmation 2010-2013. Pour 2009, le plafond global de dépenses fixé en loi de finances initiale est respecté (hors plan de relance de l'économie). Ce résultat a pu être atteint en dépit de la crise économique et des augmentations de dépenses qu'elle a entraînées, grâce à la maîtrise des dépenses non impactées par la conjoncture et à la baisse des charges d'intérêts sur la dette. Le reliquat de dette de l'État à la sécurité sociale a été soldé.

La loi de finances initiale (LFI) pour 2010, deuxième année du budget triennal 2009-2011, poursuit plusieurs objectifs :

- accompagner et conforter la sortie de la crise économique et financière, sans retirer précipitamment le soutien à l'activité et en privilégiant un nombre restreint de priorités de long terme ;
- et poursuivre la maîtrise de la dépense, tout en renforçant son efficacité, avec un budget stabilisé en volume.

La mise en œuvre complète, en 2010, du plan de relance de l'économie, permet d'achever les programmes d'investissement engagés en 2009 et de poursuivre un soutien en faveur de l'activité économique et de l'emploi. Aux crédits ouverts lors de la LFI (4,1 Md€) s'ajoutent en 2010 le report de crédits ouverts au titre du plan de relance et non consommés en 2009 (1,3 Md€).

La LFI pour 2010 privilégie en outre un nombre restreint de priorités, comme l'enseignement supérieur, la recherche ou le développement durable. Dans le même temps, le budget 2010

⁵ L'évolution de la dépense par sous-secteur des administrations publiques entre 2010 et 2013 est présentée hors transferts entre administrations publiques. En effet, l'évolution de la dépense des sous-secteurs en comptabilité nationale est brouillée par les variations exceptionnelles des transferts entre l'État et les collectivités locales liées à la mise en œuvre de la réforme de la taxe professionnelle (transferts de l'État vers les collectivités locales au titre de recettes perçues par l'État mais destinées aux collectivités locales, moindres frais de gestion versés par les collectivités locales à l'État).

maintient l'objectif de renforcement de l'efficacité de la dépense publique en stabilisant la progression des dépenses de l'État au niveau de l'inflation prévisionnelle. Compte tenu de la progression spontanée des dépenses sociales dans une période de crise, de la dynamique des pensions ou encore du rythme de progression du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne, cela implique un effort marqué de maîtrise des autres postes de dépense.

Ces efforts sont notamment rendus possibles par les réformes adoptées dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), qui permettent l'application de la règle de non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite. Cette règle, qui continue à s'appliquer chaque année, a conduit à supprimer 33 749 emplois en 2010.

Le projet de loi de finances rectificative pour 2010 présenté par le Gouvernement le 20 janvier 2010 est consacré aux investissements d'avenir. Il ouvre 35 Md€ de crédits complémentaires sur le budget de l'État, pour financer des investissements visant à augmenter le potentiel de croissance de la France. Ces crédits, qui seront versés au cours de l'année 2010 à différents organismes gestionnaires (établissements publics, fonds, sociétés, etc.), sont destinés à financer exclusivement des projets à haut potentiel pour l'économie, dans les secteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche, des filières industrielles et des PME, du développement durable et de l'économie numérique.

Les crédits ouverts par le collectif sont regroupés au sein de nouveaux programmes, créés au sein des missions existantes du budget général de l'État selon la politique publique dont ils relèvent, afin d'assurer la lisibilité des politiques publiques, le cloisonnement total des crédits avec les autres dépenses du budget général et une traçabilité optimale de leur utilisation.

Au plan budgétaire, les investissements d'avenir induisent une augmentation temporaire du déficit budgétaire de 35 Md€ en 2010 mais n'auront pas d'impact sur le solde budgétaire à partir de 2011. Quant à l'incidence sur le solde public en comptabilité nationale, elle devrait être comprise entre 2 et 2,5 Md€ chaque année (cf. encadré 1). Les crédits ouverts seront suivis en dehors de la norme de dépense, compte tenu du caractère exceptionnel et non pérenne de ces financements. En revanche, la charge d'intérêt supplémentaire liée à l'emprunt est incluse dans le périmètre de la norme de dépense et est donc intégralement compensée par une réduction des dépenses courantes de l'État de même montant. Cet effort participe à la politique volontariste de réduction des dépenses courantes de l'État.

Pour la période 2011-2013, compte tenu des progrès induits par la pluriannualité sur la qualité de la budgétisation et de la gestion du budget de l'État, un nouveau budget triennal, couvrant la période 2011-2013, sera présenté à l'automne 2010 par le Gouvernement.

Sur cette période, le respect de la règle dite du « zéro volume » est une contrainte très ambitieuse, qui exigera des efforts très importants sur l'ensemble des postes de dépense. En effet :

- la progression des dépenses héritées du passé est plus dynamique qu'auparavant et préempte une part croissante des marges de manœuvre de l'État. Ainsi l'arrivée à l'âge de la retraite des générations du baby-boom accroît notablement les dépenses de pensions de fonctionnaires de l'État ;
- la hausse prévue de l'endettement de l'État va peser de manière croissante sur le montant de la charge d'intérêt de la dette.

Au total, pensions et charges de la dette absorberont sur la période 2011-2013 l'essentiel des marges de manœuvre permises par une progression des dépenses limitée à l'inflation.

La RGPP documentera de nouvelles économies qui seront mises en œuvre lors du prochain budget triennal 2011-2013. Une nouvelle phase de travaux a été engagée à l'automne 2009, qui vise notamment à conforter la politique de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite.

Un accent particulier sera mis sur les fonctions support de l'État et de ses opérateurs, avec pour objectif d'atteindre de substantielles baisses des dépenses dans les trois prochaines années sur ce périmètre. Pour atteindre cet objectif, des chantiers transversaux portant sur les dépenses informatiques, les dépenses de logistique, de communication, de formation et de concours vont être ouverts. Avec les actions en cours sur les achats, l'immobilier et la paie, l'État aura, à l'issue de ce programme, rationalisé l'ensemble de ses fonctions supports.

Enfin, conformément aux annonces du Président de la République lors de la 1^{ère} session de la conférence sur le déficit, le Ministre du Budget, des Comptes Publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'Etat présentera, lors d'une 2^{ème} session prévue en avril, un plan d'action complet pour réduire la dépense de l'Etat. Les modalités précises d'application de cette décision seront arrêtées dans le cadre de l'élaboration du prochain budget triennal.

4.1.2. Les dépenses des organismes divers d'administration centrale

Les organismes divers d'administration centrale dans le champ des « opérateurs de l'État »⁶ seront aussi très directement associés à l'effort de maîtrise de la dépense publique. Pour cela, le Ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État a annoncé le 3 décembre 2009 de nouvelles règles de gouvernance qui devraient permettre de rationaliser leur fonctionnement. L'objectif est d'aligner les efforts de gestion des opérateurs sur ceux de l'État.

Cette maîtrise de la dépense passera notamment par l'application aux opérateurs de la règle de non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant en retraite à compter de 2011, de sorte que la diminution des effectifs des opérateurs soit comparable à celle de l'État. Comme pour l'État, il s'agit d'un objectif global qui sera adapté à la situation, démographique notamment, de chaque opérateur. Par ailleurs, les dépenses de fonctionnement seront réduites notamment grâce à la mise en œuvre de toutes les mutualisations pertinentes, à la fois entre opérateurs et entre les opérateurs et les services de l'État.

De telles règles de comportement et de gouvernance, relatives aux seuls opérateurs de l'État, s'ajoutent à la mise en place d'outils permettant un meilleur suivi du sous-secteur des Organismes divers d'administration centrale (ODAC) dans son ensemble.

4.1.3. Les dépenses des administrations de sécurité sociale

Les prestations sociales versées par les administrations de sécurité sociale seraient très dynamiques en 2009 (+5,2 %) en raison de la montée de l'indemnisation du chômage liée au retournement conjoncturel de la fin d'année 2008. En 2010, elles seraient toujours en augmentation (+3,8 %) même si le contrecoup du choc d'inflation sur les prestations familiales, qui n'ont pas été revalorisées au 1^{er} janvier 2010, et la moindre augmentation du chômage permettent une

⁶ Les opérateurs de l'État ont pour caractéristique d'exercer une activité de service public, d'être financés majoritairement par l'État et d'être sous son contrôle direct. La notion d'opérateur répond toutefois à des critères qui ne sont pas ceux de la comptabilité nationale. De fait, de nombreux opérateurs de l'État n'entrent pas dans le périmètre du sous-secteur ODAC – certains relevant des sphères ASSO ou APUL –, ni même dans celui des administrations publiques. Ces entités hors ODAC représentent environ 10 % de la dépense des opérateurs.

modération. Sur la période 2011-2013, l'évolution des prestations serait contenue (3,1 % en moyenne) grâce à l'amélioration sur le marché de l'emploi et à la mise en œuvre d'objectifs ambitieux sur les dépenses d'assurance maladie.

Les prestations maladie

Après 3,5 % en 2008, l'ONDAM 2009 serait quasiment respecté et s'établirait à 3,4 %, soit toujours nettement en-dessous d'une tendance annuelle de +4,5% hors mesures de maîtrise des dépenses. Cette croissance contenue des dépenses maladie est le résultat conjugué des actions de maîtrise médicalisée engagées par les partenaires conventionnels, des baisses de prix (médicaments, radiologie et biologie notamment), ainsi que de la hausse (de 50 % à 70 %) du ticket modérateur pour les patients ne respectant pas le parcours de soins.

En 2010, la poursuite des efforts de maîtrise de la dépense sous ONDAM s'intensifie avec un objectif à 3,0 %, plus ambitieux qu'en 2009. Tous les secteurs participent à cet effort de redressement, les soins de ville et l'hôpital avec un taux de progression similaire pour chacun, le médico-social avec un objectif de progression inférieur à celui de 2009.

Concernant les dépenses de soins de ville, la politique de maîtrise médicalisée s'inscrit dans la continuité des actions menées en 2008 et 2009. S'y ajoutent en 2010 des mesures visant à renforcer l'efficacité du système de soins : des baisses ciblées de prix de médicaments et des baisses de tarifs de certaines spécialités médicales (biologie, radiologie). Enfin, un nouveau taux de remboursement à 15 % a été créé pour les médicaments dont le service médical rendu a été jugé faible.

Concernant les dépenses hospitalières, la mise en œuvre des mesures de la loi « Hôpital, patients, santé et territoires » devrait contribuer à améliorer très significativement l'efficacité du secteur hospitalier. La mise en place des agences régionales de santé (ARS) instaure un pilotage unifié du système territorial de santé. Elle permettra une meilleure articulation de l'offre de soins entre la médecine de ville, l'hôpital et les établissements médico-sociaux et contribuera à accroître l'efficacité du système de santé.

Par ailleurs, la hausse de 2€ du forfait journalier dans les services de médecine, chirurgie, obstétrique ainsi que dans les services de soins de suite et de réadaptation permettra de dégager une économie de 0,2 Md€. Dans le cadre des plans d'action du Ministère de la santé et du Comité économique des produits de santé, la maîtrise des prescriptions et des prix à l'hôpital s'intensifie. Les dépenses relatives aux produits de la « liste en sus » sont en effet mieux encadrées, tandis que les tarifs des groupes homogènes de séjour (GHS) s'ajustent davantage aux coûts constatés.

Dans une perspective pluriannuelle, la loi de programmation des finances publiques du 9 février 2009 avait prévu de fixer le taux d'évolution en valeur de l'ONDAM à 3,3 %. Pour 2010, la volonté d'infléchir plus fortement la progression des dépenses publiques a conduit le rapport préalable au débat d'orientation des finances publiques de juin 2009 à préconiser un ajustement à la baisse de cet objectif de progression. L'ONDAM 2010 a ainsi été fixé à 3,0 % en LFSS. La poursuite des efforts entrepris et la mise en œuvre de mesures complémentaires d'économies permettront d'atteindre une évolution en valeur de l'ONDAM inférieure à 3 % sur la période 2011-2013. Un groupe de travail a été lancé à l'issue de la Conférence sur le déficit afin d'identifier les règles supplémentaires à mettre en place pour respecter cet objectif.

Les prestations vieillesse

La dynamique des prestations vieillesse resterait tendanciellement soutenue sur la période de programmation en lien avec les évolutions démographiques. La poursuite du phénomène d'arrivée

aux âges de la retraite des premières générations du baby-boom explique largement ce phénomène. La progression sur 2011-2013 serait de 4,3 % en valeur, contre 4,2 % en moyenne en 2009-2010.

Cette relative stabilité du dynamisme des prestations en valeur traduit un ralentissement en volume. Le dispositif de départs anticipés pour carrières longues institué en 2003 explique en partie cette inflexion. Sa montée en charge a alimenté la croissance des prestations jusqu'en 2008. Depuis, le resserrement des conditions d'entrée dans le dispositif et la diminution des effectifs éligibles, lié au relèvement de l'âge légal de la scolarité obligatoire à partir de la génération 1953, pèsent sur le nombre de bénéficiaires.

Afin de pérenniser notre système d'assurance vieillesse, deux réformes d'ensemble ont également été mises en œuvre au cours des dernières années.

La réforme de 2003 a mis en place l'indexation de la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier d'une pension de retraite à taux plein sur un partage des gains d'espérance de vie : ainsi, la durée d'assurance est portée à 41 annuités en 2012 (génération née en 1952) et potentiellement 41,5 ans en 2020. Par ailleurs, pour la première fois, les régimes de fonctionnaires ont été réformés avec une convergence sur les règles du secteur privé : durée d'assurance portée de 37,5 ans à 40 ans en 2009 puis évolution comme pour le privé, instauration d'une décote/surcote, indexation des pensions sur les prix.

Destinée à promouvoir l'équité du système, la réforme des régimes spéciaux de retraite fin 2007 a poursuivi ce mouvement de convergence vers les règles de droit commun. Les principaux paramètres intervenant dans le calcul des pensions des régimes spéciaux sont désormais communs à l'ensemble des régimes, comme l'allongement de la durée de cotisations à 40 ans puis 41 ans, le mécanisme de la décote, l'indexation des montants de prestations sur les prix.

Les lois de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2009 et 2010 ont prévu des mesures supplémentaires envers les personnes âgées les plus modestes (revalorisation de 25 % d'ici 2012 du montant de l'allocation de solidarité aux personnes âgées – minimum vieillesse), et sécuriser les majorations de droits à la retraite des mères de famille.

Autre axe prioritaire de la politique sociale, la mobilisation nationale en faveur de l'emploi des seniors s'est traduite par une série de décisions : assouplissement des règles de cumul emploi-retraite, suppression des mises à la retraite d'office, possibilité offerte aux fonctionnaires de catégorie active de continuer à travailler au-delà des limites d'âge, relèvement des taux de surcote à 5%. Les « accords seniors » mis en place lors de la LFSS 2009 incitent les entreprises de plus de 50 salariés à conclure un accord en faveur de l'emploi des seniors ou, à défaut, à élaborer un plan d'action, sous peine d'une pénalité égale à 1 % de la masse salariale à compter du début de l'année 2010.

L'année 2010 sera marquée par une importante réforme des retraites, annoncée par le Président de la République. Elle visera à assurer la pérennité des régimes par répartition, que les évolutions démographique et économique ont fragilisés. Cette réforme concernera l'ensemble des assurés, tant du secteur privé que de la fonction publique. L'ensemble des leviers de redressement feront l'objet d'un examen sans exclusive. Les décisions seront arrêtées et adoptées avant la fin de l'année 2010.

Les autres prestations sociales

Les prestations familiales et de logement progresseraient de 1,8 % en 2010 après 3,6 % en 2009. Ce profil est marqué par celui des revalorisations de la base des allocations familiales qui intègrent avec retard les révisions d'inflation des années précédentes. Sur la période 2011-2013, cet agrégat reviendrait progressivement vers une tendance comparable à celle de la période précédente, soit une croissance moyenne en valeur de 2,6 %.

Enfin, les dépenses du régime d'assurance chômage devraient, elles aussi, revenir progressivement sur leurs niveaux d'avant crise. Après deux années de très forte croissance en 2008 et 2009, puis

une stabilisation en 2010, elles reculeraient en moyenne de plus de 5 % par an sur la période 2011-2013 grâce à l'amélioration attendue sur le marché de l'emploi.

Tableau 11 : Évolution en valeur des dépenses des administrations de sécurité sociale entre 2011 et 2013

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011-2013* |
|-------------------------|-------|-------|------|------------|
| ONDAM | 3,5% | 3,4% | 3,0% | < 3,0% |
| Famille-Logement | 3,9% | 3,6% | 1,8% | 2,6% |
| Vieillesse | 5,3% | 4,5% | 3,9% | 4,3% |
| Chômage | -0,6% | 18,5% | 7,4% | -5,4% |
| Total des prestations | 4,1% | 5,2% | 3,8% | 3,1% |

*: Taux de croissance annuel moyen des années 2011-2013

4.1.4. Les dépenses des administrations publiques locales

La programmation table sur un scénario de progression limitée des dépenses locales, compatible avec un retour progressif vers l'équilibre du solde des collectivités locales. Les collectivités locales participeront activement à l'effort de consolidation budgétaire des administrations publiques.

Plusieurs éléments devraient concourir au ralentissement de la dépense locale à moyen terme. Tout d'abord, le projet de loi de réforme des collectivités territoriales, présenté à l'automne 2009 par le Gouvernement, devrait aboutir à une rationalisation de la dépense locale. Ce projet s'inspire des propositions faites par le Comité Balladur, visant en particulier à la redéfinition du paysage institutionnel local, à la simplification et au renforcement de l'intercommunalité, à la modernisation de la fiscalité locale et à la clarification des compétences des collectivités territoriales. En s'attaquant aux problèmes générés par la complexité de l'organisation territoriale, il devrait permettre de réduire les principales sources de surcoûts et d'inefficacité au niveau local, tout en améliorant la qualité du service public rendu.

Par ailleurs, la fin de la montée en charge de certaines prestations (allocation personnalisée d'autonomie, prestation de compensation du handicap) devrait conduire à un ralentissement des dépenses sociales. Le prochain cycle d'investissement local devrait également se révéler moins dynamique que le précédent, qui s'était caractérisé par une progression significative des coûts de construction. Ce ralentissement de l'investissement à moyen terme devrait être fortement accentué par l'anticipation des investissements locaux permise par les mesures prises dans le cadre du plan de relance, notamment la mesure de versement anticipé du FCTVA mise en œuvre en 2009 et reconduite en 2010.

Cet effort d'optimisation de la dépense locale sera approfondi dans le cadre du groupe de travail sur la maîtrise des dépenses locales mis en place lors de la conférence sur le déficit. Ce groupe, coprésidé par MM. Carrez et Lemas, examinera les différentes pistes permettant d'infléchir la dépense publique locale et transmettra ses propositions concrètes en avril 2010. Ainsi, il réalisera un diagnostic sur les facteurs expliquant la progression de la dépense locale depuis 1980 et estimera notamment l'impact sur celle-ci des normes fixées par l'Etat. Il fera ensuite des propositions précises pour limiter cet impact et étudiera comment un objectif de dépense locale pourrait être introduit.

4.2. Les recettes publiques

4.2.1. La stratégie fiscale du Gouvernement

Compte tenu du niveau élevé des prélèvements obligatoires en France, la stratégie du Gouvernement n'est pas d'utiliser le levier des hausses d'impôts pour rétablir l'équilibre des finances publiques. Toutefois, afin de renforcer la compétitivité et l'attractivité de l'économie française, la structure des prélèvements obligatoires pourra faire l'objet d'ajustements sans modifier leur poids global à l'horizon de la programmation par rapport à son niveau d'avant crise.

La politique fiscale du Gouvernement s'articule ainsi autour de trois grands axes principaux, qui ont déjà vu une série de réformes mises en œuvre au cours des premières années de mandature :

- **l'efficacité économique, pour que la fiscalité soit au service de la compétitivité, de l'investissement, de la croissance et de l'emploi** ; en donnant en particulier la priorité aux petites et moyennes entreprises : triplement du crédit d'impôt recherche, réduction d'impôt de solidarité sur la fortune en faveur de l'investissement dans les petites et moyennes entreprises, mesures fiscales de la loi de modernisation de l'économie (statut de l'auto-entrepreneur notamment) ; au moyen également de réformes visant à revaloriser le travail et favoriser le pouvoir d'achat : exonération des heures supplémentaires, crédit d'impôt sur l'acquisition de la résidence principale, rachat des jours de réduction du temps de travail, déblocage anticipé de la participation, réforme de l'intéressement ; ou en restaurant l'attractivité de notre territoire, notamment par la suppression progressive de l'impôt forfaitaire annuel et surtout la suppression de la taxe professionnelle en 2010 ;
- **l'efficacité environnementale, pour que la fiscalité devienne un outil au service d'une croissance durable et respectueuse de l'environnement** : réforme du crédit d'impôt « développement durable » ; « verdissement » du crédit d'impôt en faveur de l'acquisition de la résidence principale et du prêt à taux zéro ; relèvement du plafond de déductibilité des intérêts d'emprunt pour les logements à haute efficacité énergétique.
- **la justice et l'équité fiscale** : ainsi, dans le cadre de la loi de finances pour 2009, un ensemble de mesures destinées à mettre en œuvre un plafonnement effectif des « niches fiscales » a été voté afin de mettre un terme aux situations les plus inéquitables ; par ailleurs, le Gouvernement a annoncé sa volonté de poursuivre son travail, engagé avec la suppression de la taxe professionnelle, de réorganisation de la fiscalité locale, afin de permettre aux collectivités territoriales de disposer d'impôts fonciers plus justes, plus modernes et plus efficaces, en évitant les transferts inappropriés entre collectivités ;

Les mesures prévues dans le projet de loi de finances pour 2010 traduisent ces priorités.

La totalité de la taxe professionnelle pesant sur les investissements productifs sera supprimée dès 2010. Cette réforme viendra consolider les efforts déjà fournis en faveur de l'investissement privé. Elle correspond à un impératif économique : renforcer l'attractivité de notre territoire en restaurant la capacité des entreprises installées en France à investir, à embaucher et à conquérir de nouveaux marchés. Elle doit également se traduire par l'affectation aux collectivités territoriales de nouvelles ressources fiscales, dont la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises et l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) dont les taux seront fixés au niveau national.

Par ailleurs, afin de faire face à l'urgence climatique et de respecter les engagements de la France sur le climat, le Gouvernement a proposé la création d'une taxe carbone (portant sur le pétrole, le gaz et le charbon, selon leur contenu en gaz carbonique), instrument économique adapté pour atteindre cet objectif à coût minimum pour l'ensemble de la société. Cette fiscalité écologique nouvelle devrait stimuler les économies d'énergie, réduire la facture pétrolière et gazière du pays et permettre de développer davantage les technologies vertes. La décision du Conseil Constitutionnel du 29 décembre 2009 conduit à reporter l'entrée en vigueur de la taxe carbone mais ne remet pas en cause la volonté du Gouvernement de voir aboutir cette réforme, ses objectifs n'ayant pas été remis en cause. Ainsi, un nouveau texte de loi, adaptant les modalités censurées de la taxe carbone, devrait être présenté en cours d'année afin de permettre une entrée en vigueur de la taxe carbone au 1^{er} juillet 2010.

Par ailleurs, le Gouvernement a lancé au second semestre 2009 un exercice de revue des divers dispositifs de niches fiscales et sociales, qui devrait aboutir, après évaluation de leur efficacité, à une forte réduction des dispositifs en place. Lors de la Conférence nationale sur le déficit du 28 janvier 2010, le Président de la République a également confirmé sa volonté de poursuivre l'examen des niches fiscales et sociales, leur démantèlement ou, le cas échéant, leur réduction. Ainsi, la programmation retient l'hypothèse d'une réduction du coût des niches fiscales et sociales à partir de 2011 à hauteur de 2 Md€ par an (sur un total d'environ 70Md€ pour les seules niches fiscales).

4.2.2. Un rattrapage progressif de la surréaction des prélèvements obligatoires observée durant la crise.

Après avoir fortement diminué en 2009, le taux de prélèvements obligatoires augmenterait à nouveau à partir de 2011, sous l'effet d'un rattrapage progressif après la surréaction à la baisse observée pendant la crise. Il s'établirait à 43,0 % du PIB en 2013, s'approchant ainsi de son niveau d'avant crise (43,2 % du PIB en 2007).

La prévision est construite sur l'hypothèse d'un léger rebond de l'élasticité des prélèvements obligatoires, à 1,2 entre 2011 et 2013, qui permettrait de compenser progressivement la forte chute des prélèvements obligatoires, notamment de l'IS, observée durant la crise.

Cette hypothèse est cohérente avec un scénario de reprise de la croissance à compter de 2011, après deux années 2008 et 2009 de croissance très en dessous du potentiel et une année 2010 légèrement en deçà. En effet, sur longue période, on observe que l'élasticité des prélèvements obligatoires à la croissance est proche de l'unité, mais peut connaître des fluctuations cycliques. Ainsi, l'élasticité des prélèvements obligatoires, et particulièrement celle des recettes fiscales de l'État, apparaît supérieure à l'unité lorsque la croissance est forte et que la masse salariale rebondit.

Surtout, les bonnes nouvelles sur les recettes fiscales observées à la fin de l'année 2009 depuis la présentation du projet de loi de finances pour 2010 tendent à confirmer le scénario de moyen terme retenu et laissent attendre un rattrapage plus rapide qu'anticipé à l'époque.

La programmation intègre également l'ensemble des mesures portant sur les prélèvements obligatoires décidées depuis 2007. L'année 2010 est notamment marquée par le contrecoup positif des mesures du plan de relance de l'économie (versements anticipés en 2009 du crédit impôt recherche et des reports en arrière des déficits d'impôt sur les sociétés, mensualisation des remboursements de crédits de TVA, réduction des deux tiers de l'impôt dû par 6 millions de ménages relevant de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu) contrebalancé par le surcoût temporaire de la réforme de la taxe professionnelle. La disparition de ce surcoût compte pour 0,4 point de PIB dans le rebond des prélèvements obligatoires en 2011. Sur la période, le taux

de prélèvements obligatoires augmenterait de près de deux points pour retrouver un niveau inférieur à celui de 2007 (soit 43,2 % du PIB).

4.2.3. L'évolution des recettes par sous-secteur

a) Les recettes de l'État

En 2010, les recettes fiscales nettes de l'État seraient en forte progression du fait de quatre phénomènes :

- le contrecoup des mesures du plan de relance : les dispositifs exceptionnels (allègement d'impôt sur le revenu, mensualisation des crédits de TVA) et les remboursements anticipés (crédit d'impôt recherche, reports en arrière des déficits) dans le cadre du plan de relance induisent un contrecoup positif de 14,8 Md€ ;
- la suppression de la taxe professionnelle se traduit en 2010 par l'affectation temporaire à l'État de recettes qui seront en majorité affectées en 2011 aux collectivités territoriales (cotisation foncière sur les entreprises, cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux) ;
- la mise en place de la contribution carbone prévue à la mi-année ;
- enfin, l'amorce de reprise économique se traduit dès 2010 par une croissance spontanée des recettes fiscales nettes supérieure à la croissance : les recettes sont en effet tirées par l'impôt sur les sociétés, qui avait fortement baissé en 2009 et progresse de nouveau en 2010, malgré une hypothèse de diminution du bénéfice fiscal en 2009. Les autres recettes sont moins dynamiques car certaines d'entre elles sont calculées sur des assiettes 2009 (impôt sur le revenu).

Dès 2011, les recettes sont tirées vers le haut par :

- **la reprise de la conjoncture** qui permet aux recettes de l'État de retrouver à l'issue de la période de programmation leur niveau de 2008 à législation constante ;
- **l'effort de réduction des niches fiscales** et sociales du Gouvernement à hauteur de 2 Md€ par an (sur un total d'environ 70Md€ pour les seules niches fiscales). Cette remise en cause de certaines niches, qui a été confirmée par le Président de la République le 28 janvier 2010, pourra s'appuyer sur les travaux approfondis engagés par le Gouvernement pour évaluer l'efficacité de ces mesures.

b) Les recettes des administrations de sécurité sociale

Après une bonne tenue en 2008 (+3,8 %), les recettes sociales ont subi de plein fouet les effets de la crise économique et se contracteraient de 0,4% en 2009. Le recul marqué de la masse salariale privée (-1,6 %⁷) grèverait notamment l'assiette de prélèvement et donc l'évolution tant des cotisations sociales que des recettes de CSG. Les administrations de sécurité sociale ont néanmoins bénéficié de la mise en œuvre de mesures nouvelles qui viendraient modérer la baisse des recettes,

⁷ Au sens de l'Acoss. Le repli est de -0,8% au sens des comptes nationaux.

notamment la mise en place d'une taxe sur les organismes complémentaires (1 Md€) ou la création d'un forfait social sur l'épargne salariale (0,4 Md€).

En 2010, la croissance des recettes sociales resterait faible (1,2 %), la masse salariale privée demeurant peu dynamique (0,3 %). Elles seraient pourtant soutenues par la mise en place des mesures nouvelles votées en LFSS pour 2010 : notamment le doublement du taux du forfait social (gain de 0,4 Md€), ou encore la mise en place d'une contribution exceptionnelle des organismes complémentaires qui permettrait de faire contribuer l'ensemble du système de soin à la lutte contre la pandémie grippale (0,2 Md€).

A l'horizon 2013 de l'exercice de programmation, la consolidation de la reprise permettrait à la masse salariale de progresser significativement, entraînant ainsi un net rebond des cotisations sociales. Le rythme de progression globale des recettes des administrations de sécurité sociale (corrigé des effets exceptionnels) reviendrait ainsi sur des niveaux proches des années d'avant crise, à 4,2 % en moyenne sur la période 2011-2013, contre 4,1 % entre 2006 et 2008.

c) Les recettes des administrations publiques locales

Afin de tenir compte du faible dynamisme spontané des bases taxables observé par le passé, l'élasticité des prélèvements obligatoires des collectivités locales est supposée inférieure à l'unité sur la période 2011-2013 (0,9 en moyenne). La programmation fait notamment l'hypothèse d'un rattrapage seulement partiel des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), qui ont sensiblement diminué pendant la crise économique. La projection est faite sous l'hypothèse conventionnelle de hausses des taux d'imposition locaux sur la période 2011-2013 en ligne avec ce qui a été observé par le passé.

5. Soutenabilité des finances publiques

5.1. La poursuite des réformes structurelles

Malgré un contexte de sévère récession mondiale, la France a maintenu l'effort de réformes structurelles engagé depuis 2007, avec pour objectifs de préserver et favoriser l'emploi, soutenir l'investissement et renforcer la compétitivité, de façon à augmenter le potentiel de croissance de l'économie française et accélérer le retour à l'équilibre des finances publiques.

Ce programme de réforme s'inscrit pleinement dans le cadre européen de la Stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi.

A. Les réformes sur le marché du travail

L'ensemble des réformes menées sur le marché du travail ces derniers mois, combinées avec celles entrées en vigueur en 2007 et 2008⁸, doit stimuler l'offre et la demande de travail ainsi que l'efficacité du processus de rencontre entre l'offre et la demande. L'objectif de modernisation du marché du travail et d'amélioration qualitative et quantitative de l'emploi permet une augmentation du taux d'emploi bénéfique aux finances publiques.

⁸ Loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat ; loi du 25 juin 2008 sur la rupture conventionnelle ; loi sur les droits et les devoirs des demandeurs d'emploi du 1^{er} août 2008 ; loi du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail.

La politique de l'emploi s'est adaptée au contexte de la crise afin de limiter les pertes d'emplois et soutenir la croissance, notamment à travers le dispositif d'activité partielle, la mesure « zéro charge » pour les très petites entreprises, et les actions en faveur des jeunes et de l'apprentissage.

La création de Pôle emploi, effective depuis le 1^{er} janvier 2009, permet une meilleure rencontre des besoins des entreprises et des demandeurs d'emploi. Pôle emploi a repris les missions et les moyens de l'Agence Nationale pour l'Emploi (ANPE) et du réseau opérationnel de l'assurance chômage (les Assedic) tout en préservant l'existence du régime paritaire d'assurance chômage. L'objectif de cette réforme est double : faciliter les démarches des usagers – entreprises et personnes à la recherche d'un emploi – qui disposent désormais en tout point du territoire d'un réseau polyvalent assurant l'ensemble des prestations nécessaires au recrutement et au placement ; renforcer la palette des prestations offertes à l'ensemble des usagers du service public de l'emploi et améliorer le fonctionnement du marché du travail.

En matière d'indemnisation du chômage, une nouvelle convention d'indemnisation par l'assurance chômage est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2009. Elle se traduit par un système plus lisible, transparent et plus équitable avec désormais une proportionnalité directe entre durée cotisée et durée indemnisée. Le système est désormais plus réactif avec l'abaissement du seuil d'accès à l'indemnisation de 6 à 4 mois, ce qui bénéficie plus particulièrement aux jeunes ou aux personnes connaissant des trajectoires professionnelles plus heurtées.

La réforme de la formation professionnelle, entrée en vigueur avec la loi du 25 novembre 2009, apparaît comme une avancée importante pour améliorer durablement la mobilité et l'employabilité des personnes actives, avec notamment la création du fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels et la sanctuarisation des fonds collectés auprès des PME et TPE. La réforme modifie les dispositifs existants pour mieux orienter les fonds de la formation vers les personnes qui en ont le plus besoin, mettre sous tension le système de formation, le simplifier et l'adapter aux besoins individuels.

L'offre de travail devrait fortement bénéficier de la mise en place en juin 2009 du Revenu de solidarité active (RSA). Le RSA vise à encourager l'activité professionnelle en garantissant que le retour à l'emploi donne lieu, dans la durée, à une augmentation des revenus, grâce au cumul possible des revenus du travail et de la solidarité. Le RSA remplace le Revenu Minimum d'Insertion, l'Allocation de Parent Isolé et plusieurs aides forfaitaires temporaires comme la prime de retour à l'emploi. A la fin du mois de novembre 2009, plus de 1 300 000 demandes ont été recensées par les Caisses d'Allocations Familiales.

La maîtrise du coût du travail continuera de favoriser le retour à l'emploi des moins qualifiés. L'absence de « coup de pouce » sur le SMIC favorise l'emploi des salariés peu qualifiés. La loi du 3 décembre 2008 en faveur des revenus du travail a institué, en outre, un groupe d'experts chargé d'apporter un éclairage économique annuel sur la revalorisation du SMIC, qui a recommandé lors de son premier rapport du 1^{er} juin 2009 que le SMIC ne bénéficie pas d'une revalorisation « coup de pouce » en 2009. Conformément à l'avis rendu le 30 novembre 2009 par le groupe d'experts, la hausse du salaire minimum a ainsi été fixée à 0,5 % au 1^{er} janvier 2010.

Enfin, le régime de l'auto-entrepreneur, instauré par la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 est entré en vigueur au 1^{er} janvier 2009 et permet d'encourager la création d'entreprises. Les résultats sont d'ores et déjà sensibles avec plus de 500 000 créations en 2009.

B. les réformes sur le marché des biens et services

Sur le marché des biens et services, la loi de modernisation de l'économie (LME) du 4 août 2008 a réformé en profondeur certaines structures de l'économie française et devrait contribuer à augmenter durablement son potentiel de croissance.

De nombreuses dispositions de la LME encouragent l'activité des petites et moyennes entreprises, à travers trois leviers : améliorer l'accès des PME aux financements (accroître les fonds propres des PME françaises, faciliter le financement par crédit bancaire grâce à l'agence publique OSEO) ; améliorer l'accès des PME, notamment des PME innovantes, aux marchés publics et internationaux (avec l'aide de l'agence Ubifrance) ; enfin faciliter l'environnement réglementaire des PME (réduction des charges administratives grâce à un guichet unique, facilitation de la transmission d'entreprises).

La LME a instauré un dispositif contraignant à compter du 1^{er} janvier 2009 visant à réduire les délais de paiement interentreprises en plafonnant les délais qui peuvent être stipulés dans les contrats, pour réduire le nombre de faillites des PME en raison de problèmes de trésorerie.

Un effort important a été consenti pour promouvoir l'innovation et ainsi les gains de productivité liés au progrès technique. Le crédit d'impôt recherche a été étendu pour continuer de soutenir la recherche et développement des entreprises.

L'Autorité de la concurrence, créée par la LME, a été mise en place le 2 mars 2009 et est pleinement opérationnelle. Elle est désormais compétente non seulement pour les pratiques anticoncurrentielles, dont les modalités ont été modernisées par une ordonnance du 13 novembre 2008, mais aussi pour le contrôle des concentrations. L'Autorité de la concurrence a publié le 16 décembre 2009 de nouvelles lignes directrices relatives au contrôle des concentrations, qui intègrent tous les changements introduits par la LME.

Dans le secteur des télécommunications, l'ARCEP (Autorité de régulation des communications électroniques et des postes) a retenu la candidature de l'opérateur Free dans le cadre de la procédure lancée le 1^{er} août 2009 tendant à l'attribution d'une autorisation, en France métropolitaine, d'un système de téléphonie mobile de troisième génération (" 3G "). L'entrée de ce quatrième opérateur sur le marché devrait renforcer la concurrence et faire baisser les prix au profit des consommateurs.

Les effets des réformes introduites par la LME sur le commerce de détail⁹ sont déjà perceptibles. Les marges arrière ont connu en 2009 une forte baisse: leurs niveaux moyens passent d'une fourchette de 30-35 % du prix des produits en 2008 à 5-10 % en 2009. La LME a également favorisé la concurrence entre enseignes de grandes surfaces grâce à la réforme de l'équipement commercial qui facilite l'établissement de nouveaux magasins de commerce de détail. Sur les six premiers mois de l'année 2009, 359 créations de surfaces commerciales de plus de 1000 mètres carrés ont été autorisées, pour une surface totale de 1,425 million de mètres carrés.

C. La rationalisation des prélèvements obligatoires et des politiques publiques

La rationalisation des prélèvements obligatoires constitue un axe fort des réformes structurelles, en ligne avec la Revue Générale des Prélèvements Obligatoires mise en œuvre à partir de l'été 2008. Deux réformes majeures ont été engagées en 2009 : la réforme de la taxe professionnelle et la création d'une taxe carbone.

⁹ Libre négociation du tarif, facilitation de l'implantation de nouvelles surfaces commerciales, modification de la composition des commissions départementales pour les autorisations d'implantation.

La part de la taxe professionnelle sur l'équipement en biens mobiliers, qui pesait sur le capital productif des entreprises, a été supprimée. L'efficacité de l'économie et la compétitivité des entreprises en seront stimulées. L'investissement des entreprises devrait s'accroître via la baisse du coût marginal du capital ; la réduction des coûts de production des entreprises devrait quant à elle permettre une baisse progressive des prix de production.

La création d'une contribution carbone, prévue pour entrer en vigueur au 1^{er} juillet 2010, renforcerait l'efficacité de la fiscalité environnementale.

L'effort de rénovation des politiques publiques a été poursuivi dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), dont les travaux ont été lancés à l'été 2007 et qui vise à renforcer l'efficacité de l'action publique. Les réformes engagées concernent l'ensemble des ministères. L'ampleur de la démarche a conduit à mettre en place un dispositif et de suivi innovant pour la réforme de l'État en France. Afin d'inscrire ces efforts dans la durée, l'ensemble des mesures décidées dans le cadre de la RGPP a été intégré dans la construction du budget triennal 2009-2011 de l'État, présenté dans la loi de programmation des finances publiques.

Des réformes emblématiques ont été réalisées : la fusion de la Direction Générale des Impôts et de la Direction Générale de la Comptabilité Publique au sein de la nouvelle Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP), composée de 130 000 agents, en avril 2008, facilite les démarches des contribuables, tout en améliorant la performance et l'efficacité des services de l'État ; le transfert de la gendarmerie nationale sous l'autorité du Ministre de l'intérieur, opérée le 1^{er} janvier 2009, renforce l'efficacité des forces de sécurité et permet de dégager des économies substantielles par la mutualisation des fonctions de soutien ; la réforme de la carte judiciaire a d'ores et déjà permis le regroupement de 62 conseils de prud'hommes, 55 tribunaux de commerce et 6 tribunaux d'instance ; enfin, au niveau déconcentré, la réforme de l'administration territoriale de l'État induira une réduction du nombre des services de l'État à l'échelon régional et départemental d'ici 2011.

5.2. Les investissements d'avenir vont renforcer la croissance.

Stimuler la croissance potentielle est l'une des priorités du Gouvernement français. Les investissements d'avenir visent à améliorer la productivité par le biais de projets rentables précisément ciblés, tournés vers la recherche, l'innovation, l'industrie, l'enseignement supérieur, la formation et le développement durable.

Les études économiques ont mis en évidence depuis plus de deux décennies l'importance des rendements économiques et sociaux liés aux investissements dans les secteurs technologiques et dans le capital humain. L'intervention de l'État est nécessaire pour financer certains de ces projets à haut potentiel, trop lourds pour pouvoir être pris en charge uniquement par le secteur privé alors qu'ils génèrent des rendements très importants pour l'économie.

Les investissements d'avenir s'inscrivent dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi. Ils traduisent deux des trois piliers de cette stratégie : le pilier économique (investissements dans l'économie numérique, dans les filières industrielles innovantes ou dans les PME, dans l'enseignement supérieur, la formation et la recherche) ; et le pilier environnemental (investissements dans les énergies renouvelables, le nucléaire de demain, le transport et l'urbanisme durable ou la rénovation technique des logements).

Les investissements d'avenir ont été conçus pour favoriser d'importants effets d'entraînement sur l'investissement privé. En particulier, les dispositifs de dotations en capital assurent des recettes régulières - condition essentielle pour garantir des partenariats durables avec les entreprises. Chaque

année, ils se traduiront par une stimulation nouvelle d'investissements en R&D, d'innovation et de production de capital humain dans l'enseignement supérieur.

A titre purement illustratif, un rapport de 2007 du Conseil d'analyse économique (CAE)¹⁰ suggère que l'injection de 1,5% de PIB dans l'enseignement supérieur français augmenterait la croissance de +0,4% par an au bout de 10 ans. En suivant les ordres de grandeur du Conseil d'analyse économique et en tenant compte des mécanismes de dotations en capital qui favorisent les partenariats avec le secteur privé, l'effet favorable sur la croissance serait de près de +0,1% de PIB en moyenne par an sur la décennie pour la seule composante des investissements d'avenir liée aux investissements dans l'enseignement supérieur.

5.3. Des réformes structurelles pour améliorer la soutenabilité à long terme des finances publiques

Les indicateurs de soutenabilité (cf. encadré 2) font apparaître un écart de financement important en 2009, de l'ordre de 5,2 points de PIB¹¹, qui est largement imputable à l'effet de la crise sur les finances publiques. En effet, la surréaction à la baisse des recettes fiscales a fortement pesé sur le solde structurel en 2009, ce qui devrait toutefois être largement compensé de manière spontanée au cours des années à venir avec l'amélioration de la situation macroéconomique.

L'objectif d'ajustement structurel de plus de 4 points réalisé d'ici à 2013 est de nature à améliorer considérablement la soutenabilité de long terme de nos finances publiques, en les plaçant sur une trajectoire vertueuse de désendettement. Ainsi, l'écart de financement ne serait plus que de 1,6 point de PIB en 2013 (cf. encadré 2). Il resterait positif uniquement à cause du coût de long terme pour les finances publiques du vieillissement de la population.

Le rendez-vous de 2010 sur les retraites devrait réduire ce coût en approfondissant les précédentes réformes du système de retraites pour en améliorer davantage la soutenabilité à long terme.

Encadré 2 : Evaluation de l'indicateur de soutenabilité « S2 » pour la France

Pour l'évaluation de la soutenabilité des finances publiques, la Commission européenne et le Conseil ECOFIN utilisent l'indicateur « S2 » qui mesure l'amélioration immédiate et pérenne des finances publiques qui serait nécessaire pour garantir que la dette contractée jusqu'à ce jour soit couverte à long terme par des surplus futurs (c'est une mesure de l'écart de financement ou *tax gap*).

L'écart de financement se décompose comme la somme de deux termes : d'une part, un terme reflétant la situation initiale des finances publiques qui, si elle est dégradée, est susceptible de générer un « effet boule de neige » explosif ; d'autre part, un terme qui rend compte du dynamisme attendu des dépenses sous l'impact du vieillissement.

Dans cet encadré, une évaluation de cet indicateur pour la France est proposée selon deux scénarios de finances publiques :

- Dans le premier scénario (« scénario 2009 »), la composante du solde structurel de la France

¹⁰ Aghion P., G.Cette, E.Cohen, J.Pisani-Ferry, *Les leviers de la croissance française*, Rapport du conseil d'analyse économique, La documentation française, 2007.

¹¹ Hors coût des mesures temporaires de gestion de la crise économique et financière.

hors charges d'intérêts, hors revenus de la propriété et hors dépenses liées au vieillissement est supposée constante et égale à son niveau de 2009 jusqu'en 2060. Par ailleurs, le solde structurel en 2009 est corrigé des mesures temporaires liées à la gestion de la crise économique et financière, qui ont contribué à dégrader celui-ci à hauteur de plus d'un point de PIB mais qui ne pèseront plus sur le solde public à partir de 2011.

Dans ce scénario, l'écart de financement serait de 5,2 points de PIB, dont 3,4 points de PIB à cause de la situation initiale des finances publiques en 2009 et 1,8 point de PIB du fait des dépenses supplémentaires futures liées au vieillissement. Ce scénario tend toutefois à surestimer les risques liés à la soutenabilité des finances publiques, dans la mesure où une large part de la dégradation du solde structurel en 2009 provient d'une surréaction à la baisse des recettes fiscales liée à la crise économique et financière, qui devrait être largement rattrapée de manière spontanée au cours des années à venir.

- Dans le second scénario, qui est basé sur les hypothèses du présent programme de stabilité, l'écart de financement ne serait plus que de 1,6 point de PIB, traduisant une contribution légèrement favorable de la situation initiale des finances publiques (0,2 point de PIB) qui couvrirait une part des dépenses liées au vieillissement (1,8 point de PIB).

Tableau 12 : Calculs d'indicateur de soutenabilité des finances publiques (S2)

| <i>En points de PIB</i> | S2 | dont impact de la position initiale | dont impact du vieillissement |
|---------------------------------|-----|-------------------------------------|-------------------------------|
| Année de départ 2009 (*) | 5,2 | 3,4 | 1,8 |
| Année de départ 2013 | 1,6 | -0,2 | 1,8 |

(*) Hors coût temporaire des mesures de gestion de la crise économique et financière en 2009.

6. Gouvernance des finances publiques

6.1. La 1^{ère} session de la conférence nationale sur le déficit

Le Président de la République a réuni les principaux acteurs concernés par les finances publiques le 28 janvier 2010 pour la première session de la Conférence nationale sur le déficit.

Un **diagnostic partagé sur la situation de nos finances publiques** sera établi par MM. Champsaur et Cotis. Ils analyseront leur évolution sur les 30 dernières années et les perspectives pour la prochaine décennie. Ce rapport sera rendu public et servira de point de départ à la seconde session de la conférence sur le déficit, qui se tiendra en avril.

Le Président de la République a par ailleurs annoncé qu'il souhaitait que la France se dote d'une **règle d'équilibre des finances publiques à moyen terme**. Un groupe de travail en étudiera les modalités de mise en œuvre. Il sera présidé par M. Camdessus, ancien directeur général du FMI.

La réflexion sur les différentes pistes pour restaurer la situation de nos finances publiques sera également confiée à trois autres groupes de travail :

- un groupe de travail sur la **maîtrise des dépenses locales**, qui réfléchira aux pistes permettant d'infléchir la dépense des collectivités locales ;
- un groupe de travail chargé **d'améliorer le pilotage des dépenses d'assurance maladie**, qui proposera des règles permettant de garantir que l'ONDAM voté chaque année par le Parlement soit respecté ;
- une **Commission de la dette sociale**, qui aura pour mission de proposer des solutions pérennes au traitement de la dette de la sécurité sociale accumulée pendant la crise.

Par ailleurs, le Président de la République a demandé au Ministre du Budget et des Comptes Publics de présenter lors de la prochaine session de la conférence sur le déficit **un plan d'action complet** pour réduire la dépense de l'Etat. Toutes les options pour réduire la dépense de l'Etat seront mises sur la table, notamment sur les niches sociales et fiscales. Les décisions seront alors finalisées dans le cadre du prochain budget triennal.

6.2. Premier bilan du budget triennal de l'État 2009-2011

La loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2009 à 2012 du 9 février 2009, adoptée suite à la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, a constitué une avancée majeure dans la manière d'appréhender en France les comptes publics et leur redressement.

Si l'aggravation de la crise économique au premier semestre 2009 a profondément remis en cause la trajectoire de finances publiques contenue dans la LPFP, les règles fixées par la loi ont, malgré la crise, guidé les choix de politique budgétaire en 2009 et 2010, en particulier le cadrage triennal des dépenses de l'État.

En effet, le premier budget triennal 2009-2011 est resté une référence essentielle en 2009 et 2010. Un premier bilan de sa mise en œuvre peut d'ores et déjà être établi :

- en dépit de l'impact de la crise économique et financière sur les finances publiques, l'objectif de limitation de la progression des dépenses publiques de l'État, hors relance, à l'inflation prévisionnelle a été tenu en 2009 et confirmé en loi de finances initiale pour 2010 ;
- la loi de finances initiale pour 2010 respecte majoritairement la programmation par mission du budget triennal ;
- la programmation triennale des dépenses de l'État donne à la fois aux gestionnaires une visibilité accrue sur leurs moyens pour mener à bien les politiques publiques dont ils sont chargés et conduire des réformes, et permet de faire face à la rigidité croissante du budget découlant du poids des dépenses héritées du passé ;
- enfin, le budget triennal a permis d'articuler de manière cohérente la programmation budgétaire et les réformes structurelles d'ampleur engagées dans les services de l'État.

Par conséquent, le Gouvernement a fait le choix de pérenniser le passage à la pluriannualité pour les dépenses de l'État, et élabore un nouveau budget triennal 2011-2013, qui sera présenté au Parlement en 2010.

6.3. Le choix des règles de finances publiques nationales les plus efficaces pour accompagner l'effort de consolidation budgétaire

Les règles budgétaires doivent contribuer efficacement à atteindre les objectifs de la politique budgétaire en accompagnant efficacement la mise en œuvre des réformes visant à garantir la soutenabilité des finances publiques.

Outre les règles de finances publiques découlant de l'appartenance à l'Union économique et monétaire, la France met en œuvre un certain nombre de règles budgétaires nationales, depuis le milieu des années 90 pour certaines. Les règles en vigueur visent à encadrer :

- le solde et/ou l'endettement des administrations publiques : par exemple, la « règle d'or » des collectivités locales ou la règle d'affectation de ressources en cas de transfert de dette à la CADES ;
- la progression des dépenses : par exemple, la règle du « zéro volume » pour l'État ou le vote par le Parlement d'un objectif de dépense pour l'assurance maladie (ONDAM) ;
- le niveau des recettes : par exemple, la règle de gage des dépenses fiscales et niches sociales adoptée en LPFP qui oblige le gage, par des mesures correctrices, des mesures adoptées ayant un impact sur les ressources fiscales ou sociales, ou encore la règle d'affectation des éventuels surplus de recettes fiscales au désendettement.

Par ailleurs, pour donner accompagnement de manière ambitieuse la consolidation budgétaire à venir, le Président de la République a annoncé le 28 janvier 2010 qu'il souhaitait que **la France se dote d'une règle d'équilibre des finances publiques** de moyen terme. Un groupe de travail sur la règle d'équilibre des finances publiques, présidé par Michel Camdessus, se penchera sur la meilleure manière de calculer la part conjoncturelle du déficit, les modalités de coordination des déficits des différentes administrations publiques dans le cadre de la règle, ainsi que le vecteur juridique adapté et la gouvernance associée à la règle.

6.4. Une gouvernance renforcée des opérateurs de l'État

Tout en reconnaissant leur nécessaire autonomie de gestion, liée à leur activité et à leur statut, l'État se fixe pour objectif de renforcer le pilotage stratégique de ses opérateurs en définissant plus clairement leurs missions, leur stratégie et leurs moyens, et en évaluant plus systématiquement les résultats obtenus. Les outils de pilotage existants seront généralisés et rendus plus exigeants. Par exemple, les lettres de mission aux responsables dirigeants seront systématisées et des contrats de performance seront généralisés pour les soixante-dix plus gros opérateurs et feront l'objet d'un suivi renforcé.

6.5. Une gouvernance spécifique des investissements d'avenir

La mise en œuvre des investissements d'avenir est confiée au Commissaire général à l'investissement, chargé de coordonner les travaux interministériels sous l'autorité du Premier Ministre.

Une gouvernance spécifique est mise en place au sein de chaque organisme gestionnaire des crédits. Des conventions de gestion liant l'État à chacun des organismes permettent notamment de définir le cadre d'emploi des fonds et les indicateurs mesurant les résultats obtenus ainsi que les modalités d'instruction des dossiers.

En outre, un comité de surveillance des investissements d'avenir sera institué. Ce comité se concentrera sur le suivi et l'évaluation *ex post* des projets d'investissement. Il comprendra des parlementaires et des personnalités qualifiées. Le Commissaire général à l'investissement lui rendra compte périodiquement de l'exécution du programme. Les partenaires sociaux seront associés à ses travaux. Le comité de surveillance dressera un rapport public annuel.

Pour la sélection des projets, les organismes gestionnaires des crédits organiseront les appels à projets sur la base de cahiers des charges, validés au niveau interministériel, qui régiront le processus et les critères de sélection des projets, la forme des financements apportés et les modalités de suivi de l'utilisation des fonds. Il sera fait recours aussi souvent que possible à des experts extérieurs à l'administration, associant personnalités du monde économique et/ou étrangères, à même d'évaluer la pertinence des projets, leur rentabilité ainsi que leur impact sur la croissance potentielle.

6.6. Gouvernance statistique

L'INSEE est en charge des questions méthodologiques relatives à la conformité au système européen des comptes (SEC95) de la pratique statistique française de comptabilité nationale. L'Institut a dans ce cadre des échanges réguliers avec Eurostat. Dans le cadre du Traité et des règlements spécifiques, les sources et méthodes d'évaluation des données de comptabilité nationale relatives aux administrations publiques ont fait l'objet d'un inventaire.

L'élaboration des **comptes semi-définitifs et définitifs** s'appuie sur une information détaillée, en particulier pour l'État et les ODAC. Pour l'État, la principale référence comptable est le Compte général de l'État publié par la direction générale des finances publiques (DGFIP). Le passage du solde d'exécution des lois de finances à la capacité de financement nécessite un ensemble de corrections (décalages temporels, traitements différents de certaines opérations en comptabilité budgétaire et en comptabilité nationale, etc.). La méthode d'évaluation du compte des ODAC repose sur un traitement des comptabilités de tous les ODAC. La synthèse réalisée pour les comptes nationaux est faite après transcription individuelle des comptes des ODAC dans les opérations de comptabilité nationale. Pour les APUL, l'élaboration des comptes des collectivités locales (S13131) repose sur des comptes individuels de gestion tenus par les comptables du Trésor. Les documents utilisés pour l'élaboration des comptes des organismes divers d'administration locale (S13132) ne sont pas homogènes du fait de la variété des statuts juridiques. Les comptes des administrations de sécurité sociale (ASSO) sont établis sur la base des différents plans comptables (caisses de sécurité sociale, caisses du régime général, hôpitaux).

S'agissant du **compte provisoire**, l'information est moins complète. Pour l'État, l'année comptable se clôt à la fin janvier de l'année n+1. Les comptes publics de l'État sont achevés vers la mi-mars de l'année n+1, aussi les informations utilisées pour la notification le 1^{er} avril n+1 sont susceptibles d'être revues, en particulier les corrections pour le passage au droit constaté. Le compte des ODAC est en partie prévisionnel et les sources comptables couvrent environ 70 % des recettes et des dépenses. Pour les APUL, sont privilégiées les informations retracées dans les documents comptables de l'État et, depuis 2003, celles issues des données directes, exhaustives et centralisées pour les régions et les départements et issues d'un échantillon pour les communes. Un certain nombre d'estimations et de prévisions sont réalisées en complément. Enfin, pour la première

notification, les comptes des ASSO sont essentiellement construits à partir d'estimations, dès lors que les documents comptables des régimes ne sont pas encore connus. Néanmoins, de nombreux éléments comptables (prestations pour l'UNEDIC et le régime général, échantillon d'hôpitaux...), encore provisoires, permettent d'élaborer les comptes des principaux organismes avec une certaine fiabilité.

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

7. Mise en œuvre de la recommandation adressée à la France

Le Conseil Ecofin a adressé à la France le 2 décembre 2009 une recommandation pour mettre fin à la situation de déficit excessif constatée en 2008 (cf. encadré 3). **La stratégie de consolidation présentée par la France dans son programme de stabilité est en ligne avec la recommandation du Conseil.**

Le détail de la mise en œuvre de la recommandation est présenté dans les paragraphes suivants, selon 3 grands axes :

- la mise en œuvre des mesures de consolidation budgétaire prévues pour 2010 ;
- la mise en œuvre d'un ajustement structurel supérieur à 4 points de PIB sur la période 2010-2013 permettant de ramener le déficit public à 3 % en 2013 ;
- la mise en œuvre de réformes ayant pour but d'améliorer l'efficacité et la gouvernance des finances publiques, de renforcer la croissance potentielle, d'améliorer le contrôle de la dépense publique, et la mise en œuvre d'une réforme des retraites.

Encadré n°3 : détail de la recommandation adressée à la France par le Conseil Ecofin

En vertu de l'article 126-7 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne, le Conseil a adressé à la France, le 27 avril 2009, une recommandation pour mettre fin au déficit excessif constaté en 2008. Cette recommandation a été révisée par le Conseil Ecofin du 2 décembre 2009.

Cette recommandation révisée reporte la date de correction du déficit excessif à 2013 et recommande à la France de :

- (i) Mettre en œuvre les mesures de consolidation budgétaire pour 2010, telles que proposées par le gouvernement français dans le cadre de la loi de finances pour 2010, tout en évitant de détériorer davantage les finances publiques, mettre en œuvre et renforcer l'effort budgétaire à partir de 2011 au-delà des mesures de consolidation déjà prévues ;

- (ii) Assurer un effort budgétaire annuel moyen supérieur à 1 % du PIB sur la période 2010-2013 ;
- (iii) Spécifier les mesures nécessaires pour ramener le déficit public sous 3 % en 2013, dans la mesure où la conjoncture économique le permet, et accélérer la réduction du déficit si l'environnement budgétaire et économique se révèle meilleur qu'attendu ;
- (iv) Tirer parti des opportunités au delà de l'effort budgétaire, y compris celles résultant de meilleures conditions économiques, pour accélérer la réduction de la dette vers sa valeur de référence ;
- (v) Mettre en œuvre les réformes ayant pour but d'améliorer l'efficacité et la gouvernance des finances publiques et de renforcer la croissance potentielle. Renforcer le contrôle de la dépense publique, notamment dans les domaines de la santé et des finances locales ;
- (vi) Mettre en œuvre comme prévu la réforme des retraites, ce qui contribuera à garantir la soutenabilité des finances publiques.

7.1. Mise en œuvre des mesures de consolidation prévues pour 2010

Comme recommandé par le Conseil, le Gouvernement français met en œuvre l'ensemble des mesures de consolidation prévues pour 2010.

La dépense publique devrait progresser nettement moins vite en 2010 qu'en 2009, grâce à des efforts de maîtrise de tous les secteurs des administrations publiques. En particulier, le respect par l'État de la norme « zéro volume » ou encore les efforts réalisés pour limiter la progression des dépenses de santé (croissance de l'ONDAM de 3,0 % en 2010) devraient largement contribuer à la maîtrise de la dépense publique en 2010.

Ainsi, l'effort de maîtrise de la dépense publique mis en œuvre en 2010 devrait correspondre à celui prévu dans la loi de finances pour 2010, avec toutefois deux changements :

- les crédits ouverts au titre du plan de relance en 2009 non consommés sur l'exercice (1,3 Md€) seront reportés en 2010 : ils contribuent ainsi à diminuer la dépense publique en 2009 et à l'augmenter d'autant en 2010. Ce décalage de la dépense entre deux exercices est toutefois neutre à long terme pour les finances publiques, puisque les crédits de la mission « Plan de relance de l'économie » ont vocation à s'éteindre à la fin de l'année 2010 ;
- les investissements d'avenir, dont le but est d'augmenter à terme le potentiel de croissance de l'économie, devraient contribuer à l'augmentation de la dépense publique en 2010, à hauteur de 2 Md€ à 2,5 Md€ (cf. encadré 1). Pour 200, l'impact modéré en dépense a notamment été obtenu par des économies supplémentaires de 500 M€ sur les dépenses courantes de l'État. Les investissements d'avenir répondent également à l'objectif d'accompagner la reprise naissante en 2010 tout en ne remettant pas en cause l'ampleur de l'ajustement structurel sur 2010-2013 dans la mesure où elles ont été gagées par des mesures complémentaires de consolidation entre 2011 et 2013.

Côté recettes, les mesures décidées dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2010 seront mises en œuvre. En effet, malgré la décision du Conseil Constitutionnel du 29 décembre 2009 relative à la taxe carbone, l'objectif du Gouvernement de mettre en place une fiscalité verte pour

lutter contre le changement climatique n'est pas remis en cause : l'objectif est de transmettre un nouveau projet de loi au Parlement dans le courant de l'année.

En outre, le déficit public sera réduit grâce à la mise en place d'un système de taxation exceptionnel des bonus, présenté dans le cadre du projet de loi de finances rectificative de janvier 2010 qui rapporterait près de 360 millions d'euros au total. Par ailleurs, les éventuelles plus-values fiscales en 2010 seront affectées à la réduction du déficit budgétaire, et donc au désendettement, comme prévu par l'article 9 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 du 9 février 2009.

Au total, dans le projet de loi de finances rectificative de janvier 2010 est inscrit un déficit de 8,2 points de PIB en 2010 contre 8,5 points de PIB dans la loi de finances initiale soit une amélioration d'environ 5 Md€.

7.2. Mise en œuvre de mesures de consolidation à partir de 2011

Au-delà de la mise en place des mesures de consolidation déjà prévues, le Gouvernement prévoit à partir de 2011 de renforcer sensiblement ses efforts pour **réaliser un ajustement structurel de plus de 4 points de PIB au total sur la période 2010-2013**, soit plus de 1 point de PIB par an. Compte tenu d'une impulsion de la politique budgétaire neutre en 2010 par rapport à 2009 pour permettre à la reprise de l'activité de s'installer durablement, cela représente un ajustement structurel moyen de 1,4 point par an entre 2011 et 2013.

Cet ajustement structurel sera notamment permis par un effort supplémentaire de maîtrise de la dépense publique, auquel chaque secteur des administrations publiques sera associé, et qui ramènera le rythme de croissance moyen de la dépense à 0,6 % en volume entre 2011 et 2013.

La mise en œuvre d'une règle d'équilibre des finances publiques, comme annoncé par le Président de la République dans le cadre de la Conférence sur les déficits du 28 janvier 2010, devrait permettre d'accompagner cet ajustement. Ses modalités seront définies sur la base des réflexions d'un Groupe de travail sur la règle d'équilibre des finances publiques, présidé par Michel Camdessus et qui rendra ses conclusions dès le mois d'avril.

Le Président de la République a aussi demandé au Ministre du Budget et des Comptes Publics de présenter lors de la prochaine session de la conférence sur le déficit un plan d'action complet pour réduire la dépense de l'Etat. Les décisions seront finalisées dans le cadre du prochain budget triennal.

La deuxième phase de la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP), lancée cet automne et qui étend notamment le champ aux opérateurs de l'Etat devrait également permettre d'identifier des économies nouvelles.

Les administrations de sécurité sociale devraient participer activement à cet effort, avec une croissance de l'ONDAM inférieure à 3 % par an à partir de 2011.

Par ailleurs, le calendrier de la réforme des retraites seront discutés avec les partenaires sociaux lors de la réunion d'agenda social du 15 février 2010.

L'ajustement structurel passera également par une politique d'optimisation des fiscales et sociales, qui devrait permettre de réduire leur coût à hauteur de 2 Md€ par an à partir de 2011, soit une économie totale de 6 Md€ à horizon 2013 (sur un total d'environ 70Md€ pour les seules niches fiscales).

Enfin, deux éléments devraient également contribuer de manière plus spontanée à l'ajustement budgétaire :

- l'extinction des mesures de gestion de la crise économique et financière en 2011, ainsi que la disparition du surcoût temporaire lié à la mise en place en 2010 de la réforme de la taxe professionnelle ;
- le rattrapage des recettes fiscales après leur surréaction à la baisse pendant la crise économique : elles croîtraient spontanément plus vite que le PIB entre 2011 et 2013 (élasticité de 1,2). Comme en 2010, les plus values éventuelles seront affectées au désendettement.

L'ensemble de ces mesures permettra au déficit public de la France de revenir à 3% du PIB en 2013, conformément à la recommandation adressée par le Conseil Ecofin du 2 décembre.

7.3. Mise en œuvre de réformes visant à améliorer l'efficacité et la gouvernance des finances publiques et à renforcer la croissance potentielle

A. Efficacité et gouvernance des finances publiques, maîtrise de la dépense publique

En ce qui concerne les finances publiques locales, **le projet de réforme des collectivités territoriales en cours de discussion au Parlement devrait permettre de poursuivre la rationalisation de la dépense.** La meilleure mutualisation de la dépense publique permise par le renforcement et la simplification de l'intercommunalité et l'amélioration de la répartition des compétences entre les collectivités qui résultera d'un texte nouveau mis au point en 2010, devraient y contribuer.

Cet effort d'optimisation de la dépense locale devrait être approfondi dans le cadre du groupe de travail sur la maîtrise des dépenses locales mis en place dans le cadre de la conférence sur le déficit du 28 janvier 2010. Ce groupe, co-présidé par MM. Carrez et Lemas, examinera les différentes pistes permettant d'infléchir la dépense publique locale, et étudiera comment un objectif de dépense locale pourrait être introduit. Il rendra ses conclusions dès le mois d'avril.

Par ailleurs, la deuxième phase de la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) vise à imposer de nouvelles règles de gouvernance aux opérateurs, qui devront mettre en œuvre les règles qui s'appliquent déjà aux services de l'État en matière de ressources humaines, de rémunérations à la performance, de mutualisation des fonctions supports, de politique immobilière et de transparence des comptes. **L'amélioration de la qualité de service et des relations avec les usagers** constitue également un axe fort de la RGPP. Ainsi, en matière d'accueil, les guichets uniques à distance seront renforcés et les délais de traitement des dossiers seront réduits.

Dans le domaine de la santé, les efforts de maîtrise de la dépense engagés ces dernières années seront accentués : l'Objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) est en effet ambitieux, avec une croissance de 3,0 % en 2010, puis inférieure à 3 % à partir de 2011 (au lieu de 3,3 % dans la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques de 2009). Dans ce but, la mise en œuvre des mesures de la loi « Hôpital, patients, santé et territoires » devrait contribuer à améliorer très significativement l'efficacité du secteur hospitalier. Par ailleurs, la mise en place des agences régionales de santé (ARS) instaure un pilotage unifié du système territorial de santé et permettra une meilleure articulation de l'offre de soin entre la médecine de ville, l'hôpital et les

établissements médico-sociaux et contribuera à accroître l'efficacité du système de santé. Les travaux du groupe de travail, présidé par R. Briet et qui rendra ses conclusions en avril 2010, ont pour objectif d'asseoir la crédibilité de cette trajectoire.

B. Renforcement de la croissance potentielle de notre économie

Avec les investissements d'avenir (cf. partie 5.2), le Gouvernement investit pour augmenter le potentiel de croissance de l'économie.

En matière de gouvernance, la France confie l'exécution des investissements d'avenir à un Commissaire général, qui sera doté de services chargés d'évaluer la rentabilité des investissements publics, *ex ante* comme *ex post* ; plus largement, il aura compétence visant à assurer la cohérence de l'ensemble des investissements entrepris chaque année par la puissance publique.

Enfin, comme le recommande la Commission européenne, un comité de surveillance des investissements financés par l'emprunt est institué. Cette gouvernance contribuera aussi à améliorer l'efficacité de l'ensemble de la dépense publique en diffusant la culture de l'évaluation des projets.

C. Soutenabilité et réforme du système de retraites

La France est consciente des enjeux à long terme liés au vieillissement démographique (cf. partie 6).

C'est pourquoi, alors que la prochaine échéance sur les retraites était prévue pour 2012, **un rendez-vous sur les retraites a été programmé dès 2010**. Ce rendez-vous visera à assurer la pérennité des régimes par répartition, que les évolutions démographique et économique ont fragilisés. Cette réforme concernera l'ensemble des assurés, tant du secteur privé que de la fonction publique. L'ensemble des leviers de redressement feront l'objet d'un examen sans exclusive. Des décisions importantes seront arrêtées et adoptées avant la fin de l'année 2010. Son calendrier sera discuté avec les partenaires sociaux dès le 15 février 2010.

Annexe 1 : tables statistiques

Tableau 1a. Prévisions macroéconomiques

| | Code SEC | 2008 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|--|-------------|---------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| | | Niveau | Variation annuelle | Variation annuelle | Variation annuelle | Variation annuelle | Variation annuelle | Variation annuelle |
| 1. PIB en volume | B1*g | - | 0,4 | -2,25 | 1,4 | 2,5 | 2,5 | 2,5 |
| 2. PIB nominal | B1*g | 1 950,1 | 2,9 | -1,3 | 2,5 | 4,0 | 4,3 | 4,3 |
| Composantes du PIB | | | | | | | | |
| 3. Dépenses de consommation privée | P.3 | 1 114,1 | 1,0 | 0,7 | 1,4 | 2,5 | 2,9 | 3,0 |
| 4. Dépenses de consommation des administrations publiques | P.3 | 451,6 | 1,2 | 2,0 | 1,4 | -0,4 | -0,3 | -0,3 |
| 5. Formation brute de capital fixe | P.51 | 427,2 | 0,6 | -5,8 | -1,3 | 4,5 | 3,2 | 3,2 |
| 6. Variation des stocks et objets de valeur (% du PIB) | P.52 + P.53 | - | 0,3 | -1,5 | -1,2 | -0,9 | -0,7 | -0,6 |
| 7. Exportations de biens et services | P.6 | 515,6 | -0,2 | -11,1 | 3,7 | 4,8 | 6,5 | 6,5 |
| 8. Importations de biens et services | P.7 | 563,8 | 0,8 | -9,9 | 3,6 | 5,0 | 6,1 | 6,1 |
| Contributions à la croissance du PIB | | | | | | | | |
| 9. Demande intérieure finale hors stocks | | - | 1,0 | -0,4 | 0,9 | 2,3 | 2,3 | 2,3 |
| 10. Variation des stocks et objets de valeur | P.52 + P.53 | - | -0,3 | -1,7 | 0,5 | 0,3 | 0,2 | 0,1 |
| 11. Commerce extérieur | B.11 | - | -0,3 | -0,1 | 0,0 | -0,1 | 0,0 | 0,0 |

Tableau 1b. Évolution des prix

| | Code SEC | 2008 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|--|----------|--------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| | | Niveau | Variation annuelle | Variation annuelle | Variation annuelle | Variation annuelle | Variation annuelle | Variation annuelle |
| 1. Déflateur du PIB | | - | 2,5 | 1,0 | 1,1 | 1,5 | 1,75 | 1,75 |
| 2. Déflateur de la consommation privée | | - | 2,8 | -0,2 | 1,3 | 1,5 | 1,75 | 1,75 |
| 3. Indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) | | - | 3,2 | 0,1 | 1,3 | 1,6 | 1,75 | 1,75 |
| 4. Déflateur de la consommation publique | | - | 2,1 | 1,8 | 1,2 | 1,5 | 1,75 | 1,75 |
| 5. Déflateur de l'investissement | | - | 3,9 | 0,0 | 1,3 | 1,3 | 1,75 | 1,75 |
| 6. Déflateur des exportations (biens et services) | | - | 2,9 | -3,4 | 1,9 | 1,6 | 1,1 | 1,1 |
| 7. Déflateur des importations (biens et services) | | - | 4,0 | -6,6 | 2,4 | 1,1 | 1,1 | 1,1 |

Tableau 1c. Marché du travail

| | Code SEC | 2008 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|--|----------|---------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| | | Niveau | Variation annuelle | Variation annuelle | Variation annuelle | Variation annuelle | Variation annuelle | Variation annuelle |
| 1. Emploi, personnes physiques¹ | | 25 841 | 0,5 | -1,2 | -0,7 | 0,5 | 0,7 | 0,7 |
| 2. Emploi, heures travaillées ² | | : | : | : | : | : | : | : |
| 3. Taux de chômage (%)³ | | : | : | : | : | : | : | : |
| 4. Productivité du travail, personnes physiques⁴ | | - | 0,2 | -0,5 | 1,8 | 1,9 | 1,8 | 1,8 |
| 5. Productivité du travail, heures travaillées ⁵ | | : | : | : | : | : | : | : |
| 6. Rémunération des salariés | D.1 | 1 015,8 | 3,2 | 0,1 | 1,0 | 3,5 | 4,0 | 4,0 |

¹Population active occupée, en milliers, au sens des comptes nationaux

²Concept comptes nationaux

³Concept BIT

⁴PIB en volume par tête

⁵PIB en volume par heure travaillée

Tableau 1d. Balance courante

| en % du PIB | Code SEC | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|----------|------|------|------|------|------|------|
| 1. Capacité de financement de la Nation | B.9 | -3,3 | -2,5 | -2,8 | -2,8 | -2,7 | -2,7 |
| <i>dont:</i> | | | | | | | |
| - Balance des biens et services | | -2,5 | -1,7 | -1,8 | -1,8 | -1,8 | -1,7 |
| - Solde des revenus primaires et transferts | | -0,8 | -0,8 | -1,0 | -1,0 | -1,0 | -0,9 |
| - Compte de capital | | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 2. Capacité de financement du secteur privé | B.9 | : | : | : | : | : | : |
| 3. Capacité de financement du secteur public | EDP B.9 | -3,4 | -7,9 | -8,2 | -6,0 | -4,6 | -3,0 |
| 4. Écart statistique | | : | : | : | : | : | : |

Tableau 2. Situation financière des administrations publiques

| unité: Md€ | Code SEC | 2008 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|--------------------------------|--------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| | | niveau | % du PIB | % du PIB | % du PIB | % du PIB | % du PIB | % du PIB |
| Capacité de financement (B9) par sous-secteur | | | | | | | | |
| 1. Administrations publiques | S.13 | -65,9 | -3,4 | -7,9 | -8,2 | -6,0 | -4,6 | -3,0 |
| 2. Administrations publiques centrales | S.1311 | -56,4 | -2,9 | -6,2 | -5,9 | -3,9 | -3,0 | -2,0 |
| 3. Administrations publiques fédérées | S.1312 | | | | | | | |
| 4. Administrations publiques locales | S.1313 | -8,6 | -0,4 | -0,4 | -0,5 | -0,4 | -0,2 | -0,1 |
| 5. Administrations de sécurité sociale | S.1314 | -0,9 | 0,0 | -1,3 | -1,9 | -1,7 | -1,3 | -1,0 |
| Administrations publiques (S.13) | | | | | | | | |
| 6. Recettes totales | TR | 960,8 | 49,3 | 47,7 | 47,6 | 48,6 | 49,1 | 49,8 |
| 7. Dépenses totales | TE ¹ | 1026,7 | 52,7 | 55,6 | 55,8 | 54,6 | 53,7 | 52,8 |
| 8. Capacité de financement | EDP B.9 | -65,9 | -3,4 | -7,9 | -8,2 | -6,0 | -4,6 | -3,0 |
| 9. Charges d'intérêts | EDP D.41 | 54,3 | 2,8 | 2,5 | 2,6 | 2,8 | 2,9 | 3,0 |
| 10. Solde primaire ² | | -11,7 | -0,6 | -5,4 | -5,5 | -3,2 | -1,7 | -0,1 |
| Principales composantes des recettes | | | | | | | | |
| 11. Impôts sur la production et les importations | D.2 | 287,9 | 14,8 | 14,7 | 14,2 | 14,6 | 14,7 | 14,9 |
| 12. Impôts courants sur le revenu et le patrimoine | D.5 | 223,1 | 11,4 | 9,7 | 10,4 | 10,9 | 11,2 | 11,5 |
| 13. Impôts en capital | D.91 | 7,9 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,5 | 0,5 |
| 14. Cotisations sociales | D.61 | 349,5 | 17,9 | 18,2 | 17,9 | 17,9 | 18,0 | 18,0 |
| 15. Revenus de la propriété | D.4 | 17,2 | 0,9 | 0,8 | 0,8 | 0,8 | 0,8 | 0,8 |
| 16. Autres recettes (16=17-11-12-13-14-15) | | 75,2 | 3,9 | 3,9 | 3,9 | 4,0 | 4,1 | 4,1 |
| 17=6. Recettes totales | TR | 960,8 | 49,3 | 47,7 | 47,6 | 48,6 | 49,1 | 49,8 |
| p.m.: Prélèvements obligatoires (D.2+D.5+D.61-D612+D.91-D.995) ³ | | 834,3 | 42,8 | 41,0 | 41,0 | 41,9 | 42,4 | 43,0 |
| Principales composantes des dépenses | | | | | | | | |
| 18. Rémunération des salariés et consommations intermédiaires | D.1 + P.2 | 345,1 | 17,7 | 18,5 | 18,5 | 18,0 | 17,6 | 17,1 |
| 19. Prestations sociales en nature | D.6311. D.63121. D.63131 | 111,3 | 5,7 | 6,1 | 6,1 | 6,0 | 5,9 | 5,9 |
| 20. Prestations sociales en espèces | D.62 | 342,1 | 17,5 | 18,9 | 19,2 | 18,9 | 18,6 | 18,4 |
| 21=9. Charges d'intérêts | EDP D.41 | 54,3 | 2,8 | 2,5 | 2,6 | 2,8 | 2,9 | 3,0 |
| 22. Subventions | D.3 | 27,3 | 1,4 | 1,5 | 1,4 | 1,3 | 1,3 | 1,3 |
| 23. Formation brute de capital fixe | P.51 | 62,4 | 3,2 | 3,4 | 3,4 | 3,2 | 3,2 | 3,1 |
| 24. Autres dépenses (=25-18-19-20-21-22-23) | | 84,3 | 4,3 | 4,8 | 4,6 | 4,3 | 4,2 | 4,1 |
| 25=7. Dépenses totales | TE ¹ | 1026,7 | 52,7 | 55,6 | 55,8 | 54,6 | 53,7 | 52,8 |
| p.m.: rémunération des salariés | D.1 | 247,7 | 12,7 | 13,2 | 13,1 | 12,9 | 12,6 | 12,3 |

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

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

³Y compris impôts collectés par l'Union Européenne et, si nécessaire, un ajustement pour impôts et contributions sociales non encaissés (D.995).

Tableau 3. Dépenses publiques par fonction

| % of GDP | Code COFOG | 2008 | 2013 |
|--|-----------------------|-------------|-------------|
| 1. Services publics généraux | 1 | 7,1 | : |
| 2. Défense | 2 | 1,8 | : |
| 3. Ordre et sûreté publics | 3 | 1,2 | : |
| 4. Affaires économiques | 4 | 2,8 | : |
| 5. Protection de l'environnement | 5 | 0,9 | : |
| 6. Logement et développement urbain | 6 | 1,9 | : |
| 7. Santé | 7 | 7,8 | : |
| 8. Loisirs, culture et religion | 8 | 1,5 | : |
| 9. Education | 9 | 5,8 | : |
| 10. Protection sociale | 10 | 21,8 | : |
| 11. Dépenses totales (= ligne 7 du tableau 2) | TE¹ | 52,7 | 52,8 |

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

Tableau 4. Evolution de la dette publique

| en % du PIB | Code SEC | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|--|----------|------|------|------|------|------|------|
| 1. Dette brute¹ | | 67,4 | 77,4 | 83,2 | 86,1 | 87,1 | 86,6 |
| 2. Variation de la dette brute | | 3,6 | 10,1 | 5,8 | 2,8 | 1,0 | -0,5 |
| Eléments contribuant à l'évolution de la dette brute | | | | | | | |
| 3. Solde primaire² | | -0,6 | -5,4 | -5,5 | -3,2 | -1,7 | -0,1 |
| 4. Charges d'intérêt³ | EDP D.41 | 2,8 | 2,5 | 2,6 | 2,8 | 2,9 | 3,0 |
| 5. Ajustement portant sur le flux de dette | | 2,0 | 1,3 | -0,5 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| <i>dont:</i> | | | | | | | |
| - Décalages comptables | | 0,2 | : | : | : | : | : |
| - Accumulation nette d'actifs financiers | | 1,8 | : | : | : | : | : |
| <i>dont :</i> | | | | | | | |
| - recettes de privatisations | | 0,0 | : | : | : | : | : |
| - Ecart de réévaluation et autres | | 0,0 | : | : | : | : | : |
| p.m.: Taux d'intérêt implicite sur la dette⁴ | | 4,5 | 3,6 | 3,5 | 3,5 | 3,5 | 3,5 |
| Autres variables pertinentes | | | | | | | |
| 6. Actifs financiers liquides ⁵ | | 22,2 | : | : | : | : | : |
| 7. Dette nette (7=1-6) | | 45,2 | : | : | : | : | : |

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

² Cf. ligne 10 du tableau 2.

³ Cf. ligne 9 du tableau 2.

⁴ Evalué comme le quotient de la charge d'intérêt par l'encours de dette de l'année précédente.

⁵ AF1, AF2, AF3 (consolidés en valeur de marché), AF5 (hors actions non cotées).

Tableau 5. Evolutions cycliques et données corrigées du cycle

| en % du PIB | Code SEC | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|--|----------|------|-------|------|------|------|------|
| 1. Croissance réelle du PIB (%) | | 0,4 | -2,25 | 1,4 | 2,5 | 2,5 | 2,5 |
| 2. Solde public | EDP B.9 | -3,4 | -7,9 | -8,2 | -6,0 | -4,6 | -3,0 |
| 3. Charges d'intérêts | EDP D.41 | 2,8 | 2,5 | 2,6 | 2,8 | 2,9 | 3,0 |
| 4. Mesures ponctuelles ("one-off") ¹ | | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 5. Croissance potentielle du PIB (%) | | 2,0 | 1,7 | 1,5 | 1,7 | 1,9 | 1,9 |
| contributions: | | | | | | | |
| - travail | | 0,2 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,2 | 0,2 |
| - capital | | 0,9 | 0,7 | 0,6 | 0,7 | 0,7 | 0,7 |
| - productivité globale des facteurs | | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 |
| 6. Ecart de production | | -0,8 | -4,6 | -4,7 | -4,0 | -3,4 | -2,9 |
| 7. Solde conjoncturel | | -0,2 | -2,1 | -2,4 | -2,0 | -1,7 | -1,4 |
| 8. Solde public corrigé des variations du cycle (=2-7) | | -3,1 | -5,8 | -5,8 | -4,0 | -2,9 | -1,6 |
| 9. Solde primaire corrigé des variations du cycle (=8+3) | | -0,4 | -3,3 | -3,1 | -1,2 | 0,0 | 1,3 |
| 10. Solde structurel (8 - 4) | | -3,1 | -5,8 | -5,8 | -4,0 | -2,9 | -1,6 |

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

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

| | Code SEC | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|--|----------|------|---------------|------|------|------|------|
| Croissance du PIB (%) | | | | | | | |
| actualisation précédente | | 1,0 | 0,2 / 0,5 | 2,0 | 2,5 | 2,5 | |
| actualisation courante | | 0,4 | -2,25 | 1,4 | 2,5 | 2,5 | 2,5 |
| Différence | | -0,6 | -2,75 / -2,45 | -0,6 | 0,0 | 0,0 | |
| Capacité de financement (en % du PIB) | | | | | | | |
| actualisation précédente | EDP B.9 | -2,9 | -3,9 | -2,7 | -1,9 | -1,1 | |
| actualisation courante | | -3,4 | -7,9 | -8,2 | -6,0 | -4,6 | -3,0 |
| Différence | | -0,5 | -4,0 | -5,5 | -4,1 | -3,5 | |
| Dette publique (en % du PIB) | | | | | | | |
| actualisation précédente | | 66,7 | 69,1 | 69,4 | 68,5 | 66,8 | |
| actualisation courante | | 67,4 | 77,4 | 83,2 | 86,1 | 87,1 | 86,6 |
| Différence | | 0,7 | 8,3 | 13,8 | 17,6 | 20,3 | |

Tableau 7. Soutenabilité de long terme des finances publiques (source : CPE, rapport sur le vieillissement de la population, 2009)

| en % du PIB | 2007 | 2010 | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|
| Dépenses totales | : | : | : | : | : | : | : |
| <i>dont : dépenses liées au vieillissement</i> | 28,4 | 29,0 | 29,4 | 30,5 | 31,3 | 31,3 | 31,2 |
| Dépenses de retraite | 13,0 | 13,5 | 13,6 | 14,2 | 14,4 | 14,2 | 14,0 |
| dont : Régimes de droit commun | : | : | : | : | : | : | : |
| Prestations de droit direct (y compris préretraite) | : | : | : | : | : | : | : |
| Autres prestations (réversion, invalidité) | : | : | : | : | : | : | : |
| dont : Régimes d'employeur (si dans les administrations publiques) | : | : | : | : | : | : | : |
| Dépenses de santé | 8,1 | 8,2 | 8,6 | 8,9 | 9,2 | 9,3 | 9,4 |
| Dépenses de dépendance | 1,4 | 1,5 | 1,6 | 1,8 | 2,0 | 2,2 | 2,2 |
| Dépenses d'éducation | 4,7 | 4,6 | 4,6 | 4,7 | 4,6 | 4,7 | 4,6 |
| Autres dépenses liées au vieillissement (chômage) | 1,2 | 1,2 | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 0,9 |
| Charges d'intérêts | : | : | : | : | : | : | : |
| Recettes publiques | : | : | : | : | : | : | : |
| dont : revenus de la propriété | : | : | : | : | : | : | : |
| <i>dont: cotisations de retraite (ou cotisations sociales si approprié)</i> | : | : | : | : | : | : | : |
| Actifs financiers des régimes complémentaires de retraite et du FRR (*) | : | : | : | : | : | : | : |
| <i>dont: actifs financiers consolidés des organismes de retraite complémentaires et du FRR</i> | : | : | : | : | : | : | : |
| Hypothèses | | | | | | | |
| Taux de croissance de la productivité du travail | : | : | : | : | : | : | : |
| Taux de croissance du PIB en volume | : | : | : | : | : | : | : |
| Taux de participation des hommes (20-64 ans) | : | : | : | : | : | : | : |
| Taux de participation des femmes (20-64 ans) | : | : | : | : | : | : | : |
| Taux de participation (20-64 ans) | : | : | : | : | : | : | : |
| Taux de chômage | : | : | : | : | : | : | : |
| Part de la population âgée de 65 ans et plus dans la population totale | : | : | : | : | : | : | : |

(*) en 2008, les actifs financiers non consolidés (resp. consolidés) des régimes complémentaires de retraite (Agirc, Arrco, CNAVPL, ERAFP, Ircantec, RSI) et du FRR s'élevaient à 9,0 points de PIB (resp. à 8,2 points de PIB)

Tableau 8. Hypothèses de base

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Taux d'intérêt à court terme (moyenne annuelle)¹ | : | : | : | : | : | : |
| Taux d'intérêt à long terme (moyenne annuelle) | : | : | : | : | : | : |
| Taux de change €/€ (moyenne annuelle) | 1,47 | 1,40 | 1,48 | 1,48 | 1,48 | 1,48 |
| Taux de change effectif nominal (base 100 en 1995) | 113,5 | 114,0 | 115,7 | 115,7 | 115,7 | 115,7 |
| | | | | | | |
| PIB mondial hors Union européenne | 3,2 | -0,1 | 4,0 | 4,3 | 4,0 | 4,0 |
| PIB Union européenne | 0,7 | -3,5 | 1,2 | 1,5 | 2,4 | 2,4 |
| Demande mondiale adressée à la France | 1,6 | -13,0 | 5,5 | 6,2 | 6,6 | 6,6 |
| Commerce mondial hors Union européenne | 2,8 | -12,9 | 9,5 | 7,6 | 7,7 | 7,7 |
| Prix du pétrole (baril de brent en \$) | 97 | 62 | 77 | 77 | 78 | 79 |

¹Si nécessaire, hypothèses purement techniques

Annexe 2 : trajectoire de finances publiques dans un autre scénario de croissance

En complément du scénario central détaillé dans ce programme de stabilité, cette annexe présente un scénario de croissance différent et la trajectoire d'évolution des finances publiques correspondante. Dans ce scénario alternatif, la croissance de l'activité en 2009 et 2010 est inchangée par rapport au scénario central, mais est moins dynamique à partir de 2011 (2¼ % par an au lieu de 2½ %). Par rapport au scénario central, le taux d'épargne des ménages se réduirait plus lentement et le dynamisme de l'investissement des entreprises serait légèrement freiné par un désendettement plus marqué.

L'hypothèse de rattrapage spontané des prélèvements obligatoires après la surréaction à la baisse observée pendant la crise est ajustée en conséquence.

L'effort en dépense et les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires seraient toutefois identiques au scénario central.

Dans ce scénario, le déficit public reviendrait à 4 % du PIB en 2013, puis à 3 % en 2014. L'évolution de la dépense publique serait identique à celle du scénario central, à l'exception des dépenses d'indemnisation du chômage qui diminueraient légèrement moins vite. En revanche, la croissance des prélèvements obligatoires serait moins dynamique et le taux de prélèvements obligatoires resterait inférieur à son niveau d'avant crise même à horizon 2014 (42½ % environ).

Sous l'effet de déficits plus importants et d'un dénominateur plus faible, le ratio d'endettement serait un peu plus élevé que dans le scénario central à partir de 2011. Il atteindrait son point haut en 2013 à 89,0 points de PIB, avant de commencer à baisser en 2014.

Tableau 13 : simulation de trajectoire pluriannuelle illustrative de finances publiques

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|
| Solde public (% PIB) | -3,4 | -7,9 | -8,2 | -6,3 | -5,2 | -4,0 | -3,0 |
| Dette publique (% PIB) | 67,4 | 77,4 | 83,2 | 86,6 | 88,4 | 89,0 | 88,6 |
| Solde structurel (% PIB potentiel) | -3,1 | -5,8 | -5,8 | -4,2 | -3,2 | -2,2 | -1,4 |
| Variation du solde structurel (% PIB potentiel) | 0,0 | -2,6 | 0,0 | 1,6 | 1,0 | 1,0 | 0,9 |