

N° 242

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 décembre 2012

## PROJET DE LOI

ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE  
EN NOUVELLE LECTURE

*de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017,*

## TEXTE DE LA COMMISSION

*DES FINANCES (1)*

---

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, *président* ; M. François Marc, *rapporteur général* ; Mme Michèle André, *première vice-présidente* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Jean-Pierre Caffet, Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mmes Fabienne Keller, Frédérique Espagnac, MM. Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, *vice-présidents* ; MM. Philippe Dallier, Jean Germain, Claude Haut, François Trucy, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Gérard Miquel, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

**Voir le(s) numéro(s) :**

**Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) :** Première lecture : **234, 246** et T.A. **28**  
Nouvelle lecture : **347, 543** et T.A. **68**

**Sénat :** Première lecture : **69, 73, 96** et **21** (2012-2013)  
Commission mixte paritaire : **195** et **196**  
Nouvelle lecture : **239** et **241** (2012-2013)



# **PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES POUR LES ANNÉES 2012 À 2017**

## **TITRE I<sup>ER</sup>**

### **PROGRAMMATION 2012-2017**

#### **Article 1<sup>er</sup>**

*(Non modifié)*

Est approuvé le rapport annexé à la présente loi, précisant le contexte, les objectifs et les conditions de réalisation de la programmation des finances publiques pour la période 2012-2017.

## **CHAPITRE I<sup>ER</sup>**

### **Les objectifs généraux des finances publiques**

#### **Article 2**

*(Non modifié)*

- ① L'objectif à moyen terme des administrations publiques mentionné à l'article 3 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, signé à Bruxelles le 2 mars 2012, est l'équilibre structurel des finances publiques.
- ② Dans le contexte macroéconomique décrit dans le rapport mentionné à l'article 1<sup>er</sup> de la présente loi, la trajectoire des finances publiques s'établit comme suit :
- ③ 1° Évolution du solde effectif et du solde structurel des administrations publiques tel que défini à l'annexe 2 au rapport annexé à la présente loi :

④ *(En points de produit intérieur brut)*

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Solde public effectif (1+2+3)</b>	<b>-4,5</b>	<b>-3,0</b>	<b>-2,2</b>	<b>-1,3</b>	<b>-0,6</b>	<b>-0,3</b>
<i>Solde conjoncturel (1)</i>	<i>-0,8</i>	<i>-1,2</i>	<i>-1,0</i>	<i>-0,8</i>	<i>-0,5</i>	<i>-0,3</i>
<i>Mesures ponctuelles et temporaires (2)</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,2</i>	<i>-0,1</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
<i>Solde structurel (en points de PIB potentiel) (3)</i>	<i>-3,6</i>	<i>-1,6</i>	<i>-1,1</i>	<i>-0,5</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>

⑤ 2° Évolution indicative du solde effectif par sous-secteur des administrations publiques :

⑥ *(En points de produit intérieur brut)*

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Solde public effectif</b>	-4,5	-3,0	-2,2	-1,3	-0,6	-0,3
<i>Dont :</i>						
<i>– administrations publiques centrales</i>	<i>-3,9</i>	<i>-2,7</i>	<i>-2,1</i>	<i>-1,6</i>	<i>-1,2</i>	<i>-1,1</i>
<i>– administrations publiques locales</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,1</i>	<i>0,0</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>
<i>– administrations de sécurité sociale</i>	<i>-0,5</i>	<i>-0,2</i>	<i>0,0</i>	<i>0,3</i>	<i>0,6</i>	<i>0,8</i>

### **Article 2 bis**

*(Non modifié)*

① L'objectif d'effort structurel des administrations publiques s'établit comme suit :

② *(En points de produit intérieur brut)*

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Effort structurel</b>	<b>1,4</b>	<b>1,9</b>	<b>0,5</b>	<b>0,5</b>	<b>0,4</b>	<b>0,1</b>
<i>Dont :</i>						
- mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires	1,1	1,6	-0,1	-0,2	0,0	-0,3
- effort en dépenses	0,3	0,3	0,6	0,7	0,4	0,4

### Article 3

*(Non modifié)*

- ① Dans le contexte macroéconomique mentionné à l'article 2, les objectifs d'évolution de la dépense publique, du taux de prélèvements obligatoires et de la dette publique s'établissent comme suit :

② *(En points de produit intérieur brut)*

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Dépense publique	56,3	56,3	55,4	54,4	53,7	53,1
Taux de prélèvements obligatoires	44,9	46,3	46,3	46,2	46,2	45,9
Dette des administrations publiques	89,9	91,3	90,5	88,5	85,8	82,9
Dette des administrations publiques, hors soutien financier à la zone euro	87,4	88,4	87,3	85,4	82,9	80,1

### Article 4

*(Non modifié)*

- ① I. – Lorsque des écarts importants entre l'exécution de l'année écoulée et la trajectoire de solde structurel mentionnée à l'article 2, c'est-à-dire des écarts représentant au moins 0,5 % du produit intérieur brut sur une année donnée ou au moins 0,25 % du produit intérieur brut par an en moyenne sur deux années consécutives, sont constatés, le Gouvernement, conformément

à ses engagements tels qu'ils résultent du traité, signé à Bruxelles le 2 mars 2012, précité :

- ② 1° Explique les raisons de ces écarts lors de l'examen du projet de loi de règlement par chaque assemblée. Ces écarts sont appréciés dans le cadre d'une évaluation prenant pour référence le solde structurel et comprenant une analyse de l'effort structurel sous-jacent défini dans le rapport mentionné à l'article 1<sup>er</sup> ;
- ③ 2° Propose des mesures de correction dans le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques mentionné à l'article 48 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, dont il est tenu compte dans le prochain projet de loi de finances de l'année ou projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année.
- ④ Ces mesures de correction, qui peuvent porter sur l'ensemble des administrations publiques ou sur certains sous-secteurs seulement, permettent de retourner à la trajectoire de solde structurel mentionnée à l'article 2 dans un délai maximal de deux ans à compter de la fin de l'année au cours de laquelle les écarts ont été constatés.
- ⑤ II. – Les obligations prévues au 2° du I ne s'appliquent pas en cas de circonstances exceptionnelles de nature à justifier les écarts constatés, telles que définies à l'article 3 du traité, signé à Bruxelles le 2 mars 2012, précité.
- ⑥ III. – Lorsque les circonstances exceptionnelles ont disparu, le Gouvernement présente un projet de loi de programmation des finances publiques en cohérence avec les obligations européennes de la France, au plus tard lors de l'examen du prochain projet de loi de finances de l'année.

## CHAPITRE II

### **L'évolution des dépenses publiques sur la période 2012-2017**

#### **Article 5**

*(Non modifié)*

- ① I. – L'agrégat composé des dépenses du budget général de l'État, hors remboursements et dégrèvements, des prélèvements sur recettes et du produit, plafonné ou fixé, des impositions de toutes natures mentionnées à l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 ne peut, à périmètre constant, excéder 370,5 milliards d'euros pour chacune des années 2013, 2014, 2015, 2016 et 2017, en euros constants de 2012. Ce montant est actualisé en fonction de la prévision d'évolution des prix à la consommation, hors tabac, associée au projet de loi de finances de l'année pour chacune des années 2013 à 2017.
- ② II. – Hors charge de la dette et hors contributions au compte d'affectation spéciale « Pensions », cet agrégat est, à périmètre constant et pour chacune des années 2013 à 2017, au plus égal à 279,455 milliards d'euros.
- ③ III. – Afin d'assurer le respect des orientations définies aux I et II, chaque année, pour chaque programme doté de crédits limitatifs, sont mis en réserve au moins 0,5 % des crédits de paiement et des autorisations d'engagement ouverts sur le titre 2 « Dépenses de personnel », et au moins 5 % des crédits de paiement et des autorisations d'engagement ouverts sur les autres titres. Pour la mise en réserve sur le titre 3 « Dépenses de fonctionnement », l'application de ce taux peut être modulée en fonction de la nature des dépenses supportées par les organismes bénéficiant d'une subvention pour charge de service public.

#### **Article 6**

*(Non modifié)*

Le plafond global des autorisations d'emplois de l'État et de ses opérateurs, mentionnés aux articles 69 et 70 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 précitée, est stabilisé sur la période de la programmation.

## **Article 7**

*(Non modifié)*

- ① I. – Les organismes concourant à une mission de service public, autres que les collectivités territoriales et ceux relevant du champ des lois de financement de la sécurité sociale, bénéficiaires de crédits budgétaires ou d'une imposition de toutes natures, contribuent à la réalisation de l'objectif à moyen terme fixé à l'article 2, le cas échéant, par une réduction progressive du produit des impositions de toutes natures qui leur sont affectées ou par une diminution progressive des crédits qui leur sont attribués.
- ② II. – L'article 12 de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 est complété par un III ainsi rédigé :
- ③ « III. – Le présent article ne s'applique pas aux emprunts contractés auprès de la Banque européenne d'investissement. »

## **Article 8**

*(Non modifié)*

Les collectivités territoriales contribuent à l'effort de redressement des finances publiques selon des modalités à l'élaboration desquelles elles sont associées.

## **Article 9**

*(Non modifié)*

- ① I. – L'objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale ne peut, à périmètre constant, excéder les montants suivants, exprimés en milliards d'euros :

②

<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
454,7	469,9	484,6	499,6	514,8	531,0

- ③ II. – L’objectif national de dépenses d’assurance maladie de l’ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale mentionné par la loi n° 2011-1906 du 21 décembre 2011 de financement de la sécurité sociale pour 2012 ne peut, à périmètre constant, excéder les montants suivants, exprimés en milliards d’euros :

④	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	170,8	175,4	180,0	184,5	189,1	193,8

- ⑤ III. – Une partie des dotations relevant de l’objectif national de dépenses d’assurance maladie, représentant au moins 0,3 % de cet objectif, est mise en réserve au début de chaque exercice.

### CHAPITRE III

#### L’évolution des dépenses de l’État sur la période 2013-2015

##### Article 10

*(Non modifié)*

- ① En 2013, 2014 et 2015, les plafonds de crédits alloués aux missions du budget général de l’État, hors contribution du budget général au compte d’affectation spéciale « Pensions », hors charge de la dette et hors remboursements et dégrèvements, ne peuvent, à périmètre constant, excéder les montants suivants, exprimés en milliards d’euros :

②	Crédits de paiement	Programmation pluriannuelle			
		Loi de finances pour 2012 (format 2013)	2013	2014	2015
	Action extérieure de l’État	2,79	2,83	2,81	2,81
	Administration générale et territoriale de l’État	2,22	1,97	2,19	1,95

Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	3,47	3,10	3,00	2,92
Aide publique au développement	3,30	3,10	3,07	3,07
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	3,12	3,04	2,95	2,83
Conseil et contrôle de l'État	0,48	0,49	0,50	0,50
Culture	2,54	2,44	2,38	2,35
Défense	30,35	30,11	30,15	30,15
Direction de l'action du Gouvernement	1,14	1,14	1,13	1,12
Écologie, développement et aménagement durables	8,00	7,63	7,29	7,09
Économie	1,59	1,56	1,53	1,52
Égalité des territoires, logement et ville	8,20	7,77	7,73	7,73
Engagements financiers de l'État	1,15	1,11	1,04	0,98
Enseignement scolaire	45,40	45,69	46,10	46,58
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	9,03	8,85	8,78	8,61
Immigration, asile et intégration	0,59	0,67	0,66	0,64
Justice	6,02	6,20	6,30	6,32
Médias, livre et industries culturelles	1,41	1,22	1,09	0,97
Outre-mer	1,90	1,99	2,07	2,14
Politique des territoires	0,34	0,32	0,31	0,30
Provisions	0,15	0,03	0,23	0,18
Recherche et enseignement supérieur	25,12	25,62	25,74	25,86
Régimes sociaux et de retraite	6,37	6,54	6,75	6,84
Relations avec les collectivités territoriales	2,56	2,74	2,60	2,59
Santé	1,41	1,29	1,30	1,30
Sécurité	11,58	11,68	11,78	11,96
Sécurité civile	0,39	0,39	0,40	0,41

Solidarité, insertion et égalité des chances	12,53	13,18	13,48	13,74
Sport, jeunesse et vie associative	0,49	0,47	0,48	0,56
Travail et emploi	9,95	10,13	9,68	9,74
<i>Pour mémoire</i> : Pouvoirs publics	1,00	0,99	0,99	0,99

### **Article 11**

*(Non modifié)*

- ① La réduction annuelle du produit des impositions de toutes natures mentionné au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 précitée est au moins égale aux montants suivants, exprimés en millions d'euros :

②	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
	191	265	465

- ③ La réduction mentionnée au premier alinéa du présent article est appréciée une année donnée par rapport au produit mentionné au même article 46, dans sa rédaction en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2012.

### **Article 12**

*(Non modifié)*

- ① L'ensemble des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales ne peut, à périmètre constant, excéder les montants suivants, exprimés en milliards d'euros :

②	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
	50,53	50,53	49,78	49,03

- ③ Cet ensemble est constitué par :

- ④ 1° Les prélèvements sur recettes de l'État établis au profit des collectivités territoriales, à l'exception du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée et des dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle ;
- ⑤ 2° La dotation générale de décentralisation de la formation professionnelle inscrite sur la mission « Travail et emploi » ;
- ⑥ 3° Les crédits du budget général relevant de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».
- ⑦ Les modalités de répartition de ces concours sont déterminées en association avec les collectivités territoriales.

## CHAPITRE IV

### L'évolution des recettes publiques

#### Article 13

*(Non modifié)*

- ① I. – L'incidence des mesures afférentes aux prélèvements obligatoires, adoptées par le Parlement ou prises par le Gouvernement par voie réglementaire à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2012, ne peut être inférieure aux montants suivants, exprimés en milliards d'euros :

②	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	7	24	-3	-7	-3	-7

- ③ L'incidence mentionnée au premier alinéa est appréciée une année donnée au regard de la situation de l'année précédente.
- ④ II. – À compter de l'année 2013, le montant annuel des dépenses fiscales, hors crédit d'impôt prévu à l'article 24 *bis* de la loi n° du de finances rectificative pour 2012, ne peut excéder 70,8 milliards d'euros. En vue de l'appréciation du respect de cette orientation pluriannuelle, le calcul de la variation de ce montant d'une année sur l'autre comprend exclusivement

l'incidence de la croissance spontanée et des créations, modifications et suppressions des dépenses mentionnées à la première phrase.

## CHAPITRE V

### **Affectation des surplus de recettes**

#### **Article 14**

*(Non modifié)*

Les éventuels surplus, constatés par rapport aux évaluations de la loi de finances de l'année ou de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année, du produit des impositions de toutes natures établies au profit de l'État ou des cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base et aux organismes concourant à leur financement sont utilisés dans leur totalité pour réduire le déficit public.

## CHAPITRE VI

### **Limitation de la durée des niches fiscales et sociales**

#### **Article 15**

*(Non modifié)*

Les créations ou extensions de dépenses fiscales, d'une part, et les créations ou extensions de réductions, exonérations ou abattements d'assiette s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement, d'autre part, instaurées par un texte promulgué à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013 ne sont applicables que pour une durée limitée, précisée par le texte qui les institue.

## TITRE II

### DISPOSITIONS PERMANENTES

#### Article 16

*(Non modifié)*

- ① Les projets d'investissements civils financés par l'État, ses établissements publics, les établissements publics de santé ou les structures de coopération sanitaire font l'objet d'une évaluation socio-économique préalable. Lorsque le montant total du projet et la part de financement apportée par ces personnes excèdent des seuils fixés par décret, cette évaluation est soumise à une contre-expertise indépendante préalable.
- ② Le Gouvernement transmet au Parlement les évaluations et les contre-expertises mentionnées au premier alinéa.
- ③ Les conditions d'application du présent article sont prévues par décret.

#### Article 17

*(Non modifié)*

- ① Les dépenses fiscales, d'une part, et les réductions, exonérations ou abattements d'assiette s'appliquant aux cotisations et contributions affectées aux régimes obligatoires de base de sécurité sociale ou aux organismes concourant à leur financement, d'autre part, font l'objet d'une évaluation annuelle de leur efficience et de leur efficacité.
- ② Ces évaluations sont réalisées chaque année par cinquième des dépenses fiscales, réductions, exonérations ou abattements d'assiette et sur l'ensemble de ceux qui, aux termes du texte qui les a institués, cesseront de s'appliquer dans les douze mois.
- ③ Ces évaluations sont transmises au Parlement.

#### Article 18

*(Suppression maintenue)*

## **Article 19**

*(Non modifié)*

- ① Le Gouvernement transmet chaque année au Parlement, après consultation du comité des finances locales et avant le débat d'orientation des finances publiques, un bilan de la mise en œuvre de la présente loi. Ce bilan indique en particulier les données d'exécution, à périmètre constant, des objectifs prévus aux I et II de l'article 5, aux I et II de l'article 9 et aux articles 10 et 11. Il présente également une justification des éventuels écarts constatés entre les engagements pris dans le dernier programme de stabilité transmis à la Commission européenne et les prévisions de la présente loi.
- ② Ce bilan est rendu public et présenté dans un document unique, auquel est joint l'avis du comité des finances locales.

## **Article 19 bis**

*(Non modifié)*

- ③ I. – Le Gouvernement présente chaque année au Parlement :
  - ④ 1° Avant le 1<sup>er</sup> juin, le montant de dépenses fiscales constaté pour le dernier exercice clos ;
  - ⑤ 2° Avant le premier mardi d'octobre, la prévision annuelle de coût retenue pour les dépenses fiscales de l'exercice à venir et de l'exercice en cours ;
  - ⑥ 3° Avant le 15 octobre, la prévision annuelle de coût retenue pour l'exercice à venir et l'exercice en cours des réductions, exonérations ou abattements d'assiette s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base de sécurité sociale ou aux organismes concourant à leur financement, ainsi que le montant du coût constaté, pour le dernier exercice clos, de ces réductions, exonérations ou abattements.
- ⑦ II. – Quand il présente les prévisions prévues aux 2° et 3° du I, le Gouvernement transmet au Parlement un bilan des créations, modifications et suppressions de mesures mentionnées au même I :
  - ⑧ 1° Adoptées dans les douze mois qui précèdent ;

- ⑨ 2° Prévues par le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale afférents à l'année suivante.

### TITRE III

## AUTRES DISPOSITIONS

### Article 20

*(Non modifié)*

Avant le 30 juin 2013, le Gouvernement présente au Parlement un rapport procédant à une évaluation de l'ensemble des impositions de toutes natures affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale. Cette évaluation porte sur le rendement, la pertinence de l'affectation de ces impositions et l'opportunité de réintégrer la ressource correspondante au sein du budget général de l'État.

### Article 21

*(Non modifié)*

- ① I. – À l'exception de ses articles 12 et 14, la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 est abrogée.
- ② II. – Après le mot : « article », la fin du B du II de l'article 11 de la loi n° du de finances pour 2013 est ainsi rédigée : « 12 de la loi n° du de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017. »

RAPPORT ANNEXÉ À LA  
LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES 2012-2017

<b>I. – Contexte macroéconomique et stratégie d’ensemble</b> .....	18
A. – Le cadrage macroéconomique .....	18
1. <i>Les perspectives à court terme (2012-2013)</i> .....	18
2. <i>Les perspectives à moyen terme (2014-2017)</i> .....	19
B. – La trajectoire de finances publiques .....	21
1. <i>Stratégie générale à moyen terme des finances publiques</i> .....	21
2. <i>Évolution du solde structurel des administrations publiques</i> .....	26
3. <i>Trajectoire de dette (écart au solde stabilisant, flux de créances) et référence à la règle européenne de dette</i> .....	27
C. – La trajectoire de finances publiques : analyse de l’effort global de redressement .....	29
1. <i>Impact des mesures de redressement</i> .....	30
2. <i>Décomposition du solde structurel et de l’effort structurel</i> .....	32
D. – La trajectoire des finances publiques : analyse par sous-secteur.....	34
1. <i>La trajectoire de l’État</i> .....	36
2. <i>Trajectoire des organismes divers d’administration centrale</i> .....	38
3. <i>Trajectoire des administrations de sécurité sociale</i> .....	39
4. <i>Trajectoire des administrations publiques locales</i> .....	40
<b>II. – Le budget triennal de l’État</b> .....	42
A. – Un effort d’économies exigeant sur la période 2013-2017 .....	42
B. – Un budget triennal au service des priorités du Gouvernement.....	43
1. <i>Le financement des priorités du Gouvernement : l’éducation, la jeunesse, l’emploi, la justice et la sécurité</i> .....	44
2. <i>La mobilisation de l’ensemble des ministères pour réaliser des économies permettant de financer les priorités Gouvernementales sans augmenter les dépenses de l’État</i> .....	48
<b>III. – Les dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale</b> .....	51
A. – Maîtriser les dépenses d’assurance maladie en garantissant la qualité des soins .....	52
B. – Adapter en continu et dans la concertation les prestations aux besoins sociaux .....	54
Annexe 1 : Précisions méthodologiques concernant le budget triennal .....	55
Annexe 2 : Principales définitions.....	64
Annexe 3 : Décomposition de la variation du solde structurel par sous-secteurs .....	66
Annexe 4 : Table de correspondance entre les dispositions du projet de loi organique relatif à la programmation et à la gouvernance des finances publiques et le présent rapport annexé .....	70

## ① I. – CONTEXTE MACROÉCONOMIQUE ET STRATÉGIE D'ENSEMBLE

### ② A. – LE CADRAGE MACROÉCONOMIQUE

#### ③ 1. *Les perspectives à court terme (2012-2013)*

④ Les projections de finances publiques sont établies sur la base d'une prévision de croissance du produit intérieur brut en volume de 0,3 % en 2012 et de 0,8 % en 2013, en moyenne annuelle.

⑤ L'économie française, alors encore convalescente, a vu sa situation se dégrader nettement depuis le printemps 2011, en raison d'une série d'événements internationaux défavorables, qui ont pesé sur les exportations et la confiance des agents : la hausse du prix des matières premières, notamment du pétrole, tirée par la vigueur de la demande dans les pays émergents ; le tremblement de terre de Sendai ; les mauvaises nouvelles sur la croissance américaine ; enfin, à partir du mois d'août 2011, l'exacerbation des tensions sur les dettes et le ralentissement dans plusieurs pays de la zone euro. La situation s'est aggravée en 2012 dans un contexte de ralentissement de l'activité mondiale, l'Italie et l'Espagne entrant notamment en récession

⑥ Dans ce contexte, la croissance devrait être atone en France en 2012 (+ 0,3 %) et ne connaîtrait qu'un redémarrage très progressif l'année suivante (+ 0,8 % en moyenne annuelle).

⑦ Ce scénario repose sur l'hypothèse d'une dissipation progressive des tensions financières dans la zone euro et d'un redémarrage graduel de la demande mondiale adressée à la France (+ 4,9 % en 2013 après + 1,5 % en 2012), qui, couplés à la dépréciation passée de l'euro, se traduiraient par un regain de dynamisme des exportations en 2013.

⑧ La reprise de la demande intérieure suivrait le même calendrier, en lien avec une amélioration de la confiance des ménages et des entreprises. Le redressement des perspectives de croissance, le retour de la confiance avec la maîtrise des déficits publics, les mesures en faveur de la compétitivité des entreprises et le soutien à la construction de logements permettraient à l'investissement privé de redémarrer, et d'alimenter en retour la reprise de l'activité.

⑨ Les nouvelles orientations en matière de politique de l'emploi – création de 100 000 emplois d'avenir en 2013, mise en œuvre des contrats de génération, négociation sur la sécurisation de l'emploi – couplées au redémarrage progressif de la croissance permettraient à l'économie de renouer avec les créations d'emplois en 2013. Les mesures d'urgence pour soutenir le pouvoir d'achat – le coup de pouce au SMIC, la hausse de l'allocation de rentrée scolaire, l'abrogation de la hausse de TVA, l'encadrement des loyers en zones tendues, la baisse des prix du carburant – permettront de favoriser la consommation des ménages, notamment les plus modestes.

⑩ La poursuite de l'assainissement des finances publiques reposerait principalement sur les hauts revenus dont la propension à être épargnés est forte et sur les entreprises

qui disposent de marges de manœuvre. Ces mesures d'ajustement préserveront ainsi la demande privée comme la demande publique, sans peser sur l'offre productive.

⑪ Les aléas entourant ce scénario restent importants. Il repose en particulier sur l'hypothèse d'une résolution progressive des tensions relatives aux dettes souveraines de certains membres de la zone euro. Une aggravation des tensions pèserait sur la croissance. *A contrario*, suite aux actions concertées des États pour soutenir la croissance tout en poursuivant la consolidation des finances publiques, aux orientations du Conseil européen de juin en faveur d'une Union bancaire, parallèlement au lancement de travaux plus vastes sur l'avenir de l'Union économique et monétaire, et aux décisions de la Banque centrale européenne, le redressement pourrait intervenir plus rapidement, entraînant un retour plus prompt de la confiance. Ce scénario repose également sur l'hypothèse d'une stabilité du prix du pétrole et du taux de change de l'euro. Une baisse des prix énergétiques soutiendrait le pouvoir d'achat, tandis qu'une dépréciation de l'euro améliorerait la compétitivité-prix des pays de la zone.

⑫ *2. Les perspectives à moyen terme (2014-2017)*

⑬ Les projections de finances publiques reposent sur une hypothèse de croissance de l'activité de 2,0 % par an de 2014 à 2017.

⑭ Cette projection s'appuie d'abord sur la croissance potentielle de l'économie à cet horizon, qui est estimée à 1,6 % par an par le Gouvernement. Il est probable que la récession de 2008-2009 a affaibli la croissance potentielle, au moins temporairement. Néanmoins, il est encore trop tôt pour déterminer si cette modification est durable, et le scénario retenu est celui d'un retour à une croissance potentielle un peu inférieure à celle d'avant la crise.

⑮ Après un choc négatif pendant la crise, les gains de productivité auraient retrouvé un rythme proche de celui qui prévalait avant la crise, et contribueraient à la croissance potentielle à hauteur d'environ +0,6 point par an en moyenne. De même, les entreprises se remettant à investir, la contribution de l'accumulation du capital à la croissance potentielle augmenterait progressivement, pour atteindre environ +0,6 point par an en moyenne. Malgré le départ à la retraite des générations du baby-boom, la population active resterait dynamique et contribuerait à la croissance potentielle à hauteur d'environ +0,3 point par an. Enfin, le rétablissement du marché du travail permettrait de renouer avec la baisse tendancielle du taux de chômage structurel observée depuis le début des années 1990 qui avait été interrompue par la crise. Cette tendance contribuerait pour environ +0,1 point par an en moyenne à la croissance potentielle.

⑯ Dans ces conditions, l'hypothèse de croissance effective de 2 %, légèrement supérieure au potentiel, permet d'envisager une réduction progressive du déficit d'activité à horizon 2017. Le déficit d'activité est en effet très creusé en 2013 : le niveau du PIB effectif aurait nettement décroché du PIB potentiel en 2008 et 2009, puis à nouveau en 2012 et 2013. Avec l'hypothèse retenue sur la croissance effective, le niveau d'activité serait ainsi encore inférieur à son niveau potentiel en 2017 : l'hypothèse de croissance peut donc être considérée comme prudente.

⑰ Le redressement de la croissance en 2014-2017 pourrait provenir d'une contribution positive du commerce extérieur, dans un contexte de croissance mondiale revenue à son rythme d'avant crise, et de la bonne tenue de la consommation grâce aux créations d'emplois, tandis que la demande publique serait freinée par la maîtrise de la dépense dans la durée. La masse salariale privée serait en augmentation de 4 % par an, évolution un peu en deçà de celle de la valeur ajoutée privée.

⑱ Au vu de l'incertitude et de la dispersion des estimations de croissance potentielle (la Commission européenne estime que la croissance potentielle serait de 1,1 % par an en moyenne sur la période 2010-2016, la Cour des comptes dans son rapport de juillet 2012 sur la situation et les perspectives des finances publiques l'estimait à 1,4 % à partir de 2012), le Gouvernement fait le choix, pour ce projet de loi de programmation des finances publiques, de retenir une hypothèse conventionnelle prudente de redressement progressif de la croissance potentielle, partant de 1,1 % en 2011 jusqu'à 1,6 % à l'horizon 2017, l'accélération reflétant l'impact des réformes qui seront engagées au cours du quinquennat.

⑲ **Principales hypothèses du scénario macroéconomique 2013-2017**

*(En %)*

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>PIB</b>	1,7	0,3	0,8	2,0	2,0	2,0	2,0
<b>Déflateur de PIB</b>	1,3	1,7	1,8	1,75	1,75	1,75	1,75
<b>Indice des prix à la consommation</b>	2,1	2,0	1,8	1,75	1,75	1,75	1,75
<b>Masse salariale privée</b>	3,4	2,5	2,3	4,0	4,0	4,0	4,0
<b>Croissance potentielle</b>	1,1	1,3	1,4	1,5	1,5	1,6	1,6
<b>Écart de production</b> (% du PIB)	-0,8	-1,7	-2,3	-1,9	-1,4	-1,0	-0,6

⑳ **L'évaluation par la Commission européenne de la croissance potentielle française**

㉑ Le PIB potentiel est le niveau d'activité soutenable de l'économie sans tension sur les facteurs de production (c'est-à-dire le niveau de croissance qui n'implique pas d'augmentation de l'inflation). Il permet de distinguer ce qui relève des facteurs économiques structurels et ce qui relève des variations d'activité conjoncturelles. La croissance potentielle n'est cependant pas une donnée observable, et doit donc faire l'objet d'estimations. Les différents organismes internationaux ont des appréciations souvent assez diverses de la croissance potentielle des pays, qui témoignent de l'incertitude entourant son estimation tant sur le passé qu'en prévision. Les méthodes

employées consistent à estimer l'effet futur de l'évolution des facteurs de production (d'une part le travail en fonction de la population active, du taux de chômage structurel et des heures travaillées ; d'autre part l'accumulation du capital grâce à l'investissement) et de la productivité globale de ces facteurs de production, qui reflète le progrès technique.

②② Dans ses prévisions de printemps 2012, la Commission européenne prévoit une croissance potentielle de +1,1 % par an en moyenne pour la France. Plusieurs éléments expliquent la faiblesse de l'estimation de la Commission européenne :

②③ – la méthodologie utilisée par la Commission pour évaluer la population active tendancielle ne permet pas de prendre en compte totalement l'impact de mesures d'âges des réformes des retraites sur la population active. En effet, à moyen terme (2014-2016), la Commission utilise une projection mécanique de la population active, ce qui induit un écart moyen d'environ 0,2 point par an de PIB potentiel entre 2012 et 2016 par rapport à un scénario intégrant les projections de population active de l'Insee sur lesquelles est en revanche assise l'estimation du Gouvernement ;

②④ – la méthode de la Commission reste fortement procyclique, notamment concernant l'estimation de la productivité tendancielle, du chômage structurel et des heures travaillées par tête. En pratique les estimations de la Commission ont tendance à être fortement influencées par les évolutions de la croissance effectivement constatée alors même que la notion de croissance potentielle vise précisément à s'abstraire de ces évolutions parfois très heurtées. Ainsi, en moyenne pour la France, une révision de 1 point des prévisions de croissance effective pendant deux ans conduit à une révision de la croissance potentielle de la Commission de 0,3 point par an pendant cinq ans. L'estimation de la croissance potentielle par la Commission est donc très sensible aux dernières données de croissance observées : la crise se répercute presque intégralement sur le PIB potentiel.

②⑤ La méthode d'estimation de la croissance potentielle utilisée par la Commission fait actuellement l'objet de discussions techniques au plan européen, dans le cadre d'un groupe de travail qui a reçu le mandat de déterminer une méthode d'estimation « transparente et scientifiquement robuste ».

## ②⑥ **B. – LA TRAJECTOIRE DE FINANCES PUBLIQUES**

### ②⑦ *1. Stratégie générale à moyen terme des finances publiques*

②⑧ **L'objectif du Gouvernement est de réduire la part de l'endettement dans la richesse nationale et de ramener les comptes publics à l'équilibre structurel à moyen terme.**

②⑨ La programmation pluriannuelle des finances publiques décrite dans le présent rapport permet de distinguer deux temps dans la réalisation de cet objectif :

③⑩ – le premier temps est celui du redressement des comptes publics dont la dynamique est aujourd'hui insoutenable, avec le retour du déficit public nominal à 3 % du PIB puis, dès 2014, l'inversion de la dynamique de la dette. Ainsi, des mesures de redressement significatives ont été votées en juillet pour sécuriser l'objectif de déficit

de 4,5 % en 2012, compte tenu de l'environnement macroéconomique peu dynamique. Un effort très important est encore nécessaire en 2013 pour ramener le déficit à 3 % en 2013, conformément aux engagements du Président de la République ;

- ① – le second temps sera celui de l'équilibre structurel des comptes publics, qui redonnera des marges de manœuvre à l'action publique. Ainsi, le déficit structurel sera ramené sous les 0,5 % du PIB dès 2015, puis à l'équilibre en 2016 et en 2017. La poursuite des efforts de maîtrise de la dépense, déployés dans la durée, permettra alors de dégager des marges pour abaisser le taux de prélèvements obligatoires qui risque, à terme, de nuire à notre potentiel de croissance.

② **Évolution du solde public, de la dépense publique et du taux de prélèvements obligatoires**

(En points de PIB)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Solde structurel	- 4,8	- 3,6	- 1,6	- 1,1	- 0,5	0,0	0,0
Solde public	- 5,2	- 4,5	- 3,0	- 2,2	- 1,3	- 0,6	- 0,3
Ratio de dépenses publiques	56,0	56,3	56,3	55,4	54,4	53,7	53,1
Ratio de prélèvements obligatoires	43,9	44,9	46,3	46,3	46,2	46,2	45,9
<i>dont ratio de PO hors contentieux</i>	43,8	45,0	46,5	46,4	46,2	46,2	45,9
Ratio de recettes hors prélèvements obligatoires	7,2	7,1	7,2	7,2	7,2	7,2	7,2

- ③ *Une évolution maîtrisée de la dépense publique tout au long de la programmation, permettant de financer les priorités du gouvernement*

- ④ **L'effort sur les dépenses sera maintenu jusqu'en 2017**, permettant un recul progressif de la part de la dépense publique dans le PIB : son évolution en volume (hors éléments particuliers de comptabilisation, *cf. infra*) sera limitée à 0,7 % sur la période 2013-2017 (hors économies complémentaires de 10 Md€ prévues par le pacte pour la croissance, la compétitivité et l'emploi ; 0,5 % y compris ces économies), nettement inférieure à sa tendance historique d'un peu plus de 2 %. Cet effort est partagé entre l'ensemble des acteurs. Les dépenses de l'État et la sécurité sociale sont encadrées ; la participation à l'effort de dépense des opérateurs et des collectivités territoriales se traduit par une diminution des concours de l'État, ou des taxes, qui leur sont affectés.

- ⑤ La dépense publique sera strictement maîtrisée dès 2013. L'accélération de la dépense totale en 2013 par rapport à 2012 (+0,9 % après +0,4 %) reflète essentiellement les modalités de comptabilisation en comptabilité nationale : les recettes de mises aux enchères de fréquences hertziennes, très élevées en 2012 (2,6 milliards d'euros après 0,9 Md€ en 2011) sont comptabilisées en moindres dépenses. Par ailleurs, les dépenses militaires sont enregistrées en comptabilité nationale au moment de la livraison et non au moment du paiement, ce qui peut entraîner des variations importantes sur la dépense publique. Hors ces effets particuliers, la dépense en volume progresse de 0,5 % en 2013, comme en 2012.

- ⑥ Après 2013, la dépense progresserait au rythme de 0,7 % (hors économies complémentaires de 10 Md€ prévues par le pacte pour la croissance, la compétitivité et l'emploi ; 0,5 % y compris ces économies), compte tenu par ailleurs du dynamisme des charges d'intérêt avec la remontée progressive attendue des taux d'intérêt (*cf. encadré*).

37 Croissance de la dépense publique

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Moyenne 2000-2011
Taux de croissance de la dépense publique en volume	0,4 %	0,9 %	0,4 %	0,2 %	0,7 %	0,8 %	2,1 %
Taux de croissance de la dépense publique en volume (hors dépenses militaires et recettes de fréquence hertzienne)	0,5 %	0,5 %	0,4 %	0,2 %	0,7 %	0,8 %	
Inflation hors tabac	2,0 %	1,75 %	1,75 %	1,75 %	1,75 %	1,75 %	

38 **Évolutions et hypothèses de taux d'intérêt**

39 Les taux à l'émission de la dette souveraine française enregistrés au cours des derniers mois ont été très favorables. **Au 20 septembre 2012, le taux moyen pondéré à l'émission sur l'année 2012 des titres à court terme s'est établi à 0,11 % et celui des titres à moyen et long termes à 1,99 %.** Ces niveaux historiquement bas marquent une amélioration par rapport aux taux enregistrés en 2011, qui s'établissaient à 0,81 % et à 2,80 % pour les titres à respectivement moyen et long termes. Cela résulte de deux principaux facteurs :

40 – grâce à la crédibilité de sa politique budgétaire et à la résilience de son économie dans la phase actuelle du cycle, la France bénéficie de la confiance des investisseurs internationaux qui recherchent des titres de qualité pour investir leurs liquidités dans un environnement économique en ralentissement ;

41 – la politique monétaire accommodante de la BCE (notamment les deux opérations exceptionnelles de refinancement à long terme, les réductions de taux directeurs, ainsi que l'annonce récente d'un programme d'« opérations monétaires en prise ferme<sup>(1)</sup> » qui a permis de réduire nettement le niveau des tensions financières) et les décisions du Conseil européen de juin ont bénéficié à la signature de la France.

42 **Dans ce contexte, les hypothèses de taux retenues pour les années 2013 à 2017 dans cette loi de programmation sont prudentes.** En effet, dans un contexte de sortie de crise des dettes souveraines, elles reposent sur un scénario de normalisation des marchés monétaires et financiers qui se traduirait par la remontée progressive des taux courts et longs dès l'année 2013. Ainsi, le taux à 10 ans s'établirait en moyenne à 2,9 % sur l'année 2013 et continuerait sa progression régulièrement de 25 points de base chaque année pour s'établir à 4,15 % en moyenne sur l'année 2017. Pour 2013, ces hypothèses de taux sont supérieures tant aux anticipations des marchés (taux *forwards*), le taux à 10 ans à horizon d'un an prévalant à la mi-septembre y ressortant à 2,6 %, qu'aux prévisions des économistes retracées dans le *Consensus Forecast*, le taux à 10 ans y étant attendu à 2,7 % à la fin septembre 2013.

43 Ces hypothèses conduisent à une hausse des charges d'intérêts de l'ensemble des administrations publiques sur l'horizon de la prévision.

(1) « *Outright Monetary Transactions* » ou OMT.

44

**Solde primaire et charges d'intérêts**

(points de PIB)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Solde effectif	-5,2	-4,5	-3,0	-2,2	-1,3	-0,6	-0,3
Solde primaire	-2,6	-2,0	-0,6	0,3	1,3	2,0	2,4
Charges d'intérêts	2,6	2,5	2,4	2,5	2,5	2,6	2,6

45

***Une juste répartition des hausses de prélèvements obligatoires, concentrées sur les deux premières années de la programmation***

46

Alors que l'évolution spontanée des prélèvements obligatoires serait égale à celle du PIB (élasticité unitaire) sur toute la période de prévision, la stabilité du ratio de prélèvements obligatoires en 2014 et sa baisse à partir de 2015 reflèteraient la montée en puissance progressive du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi. De nouvelles marges de manœuvres, permises par le redressement des finances publiques, permettront un nouveau reflux du ratio de prélèvements obligatoires en 2017.

47

**Mesures nouvelles en prélèvements obligatoires**

(Md€)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Mesures nouvelles en prélèvements obligatoires	21	20	30	1	-3	-1	-6
Dont MN au sens du compteur LPFP (hors compétitivité)	0	7	24	0	-1	-3	-7
Dont compétitivité	0	0	0	-4	-6	0	0
Dont contentieux	1	-3	-3	3	2	0	0
Dont autres	20	16	9	1	2	2	1
Élasticité des prélèvements obligatoires (hors UE)	1,2	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0

48

NB : la notion de prélèvements obligatoires et de mesures nouvelles est définie dans le « rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution ».

49

Les mesures nouvelles au sens du compteur du présent projet de loi de programmation (LPFP) sont les mesures prises par voie législative ou réglementaire depuis le début du quinquennat. Le tableau distingue également l'impact des contentieux, compte tenu des décaissements importants prévus à ce titre sur la période. Les autres mesures nouvelles regroupent aussi bien les mesures nouvelles votées dans des lois financières antérieures au 1<sup>er</sup> juillet que des mesures décidées par les administrations publiques non couvertes par le champ des PLF et PLFSS (fiscalité locale en particulier).

50

Lecture : en 2015, l'impact des mesures nouvelles sur le niveau des prélèvements obligatoires est de -3 Md€. En cumulé sur 2014-2017, les baisses d'impôts programmées sur le champ du compteur du présent projet de loi de programmation s'élèveraient à 20 Md€.

51

**Les mesures nouvelles au sens du présent  
projet de loi de programmation**

L'article 13 du présent projet de loi de programmation indique : « L'incidence, appréciée une année donnée au regard de la situation de l'année précédente, des mesures adoptées par le Parlement ou prises par le Gouvernement par voie réglementaire à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2012 et afférentes aux prélèvements obligatoires, mentionnées dans le rapport prévu à l'article 52 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, ne peut être inférieure aux montants retracés ci-dessous, exprimés en milliards d'euros :

2012	2013	2014	2015	2016	2017
7	24	-3	-7	-3	-7

Sur les années 2012 et 2013, le compteur est constitué des mesures votées en LFR II 2012 et présentées en PLF 2013 et PLFSS 2013. Le compteur n'inclut pas le plan de lutte contre la fraude mis en place par le Gouvernement qui consiste en un renforcement des contrôles et de la lutte contre la fraude à état du droit constant.

Ils se décomposent comme suit :

**Compteur de mesures nouvelles en prélèvements obligatoires de la LPFP 2012-2013**

En Md€	2012	2013
Mesures LFR II 2012	7	5
Mesures PLF 2013 et PLFSS 2013	0	19
Total compteur	7	24

52

**Les contentieux en prélèvements obligatoires**

53

L'enregistrement en comptabilité nationale de plusieurs séries de contentieux fiscaux est de nature à avoir un impact, toutes choses égales par ailleurs, sur le solde public. Il s'agit :

54

– des remboursements aux OPCVM étrangers ;

55

– des remboursements au titre du précompte mobilier ;

56

– du contentieux concernant la taxe sur les communications électroniques.

57

En comptabilité nationale, les dépenses et les recettes sont enregistrées sur la base des droits constatés<sup>(2)</sup>. Par conséquent, l'impact des contentieux est comptabilisé l'année

<sup>(2)</sup> C'est-à-dire, aux termes du système européen de comptabilité (SEC 95), « au moment de la naissance, de la transformation ou de la disparition/l'annulation d'une valeur économique, d'une créance ou d'une obligation ».

où une décision de justice définitive est rendue<sup>(3)</sup>. Ainsi, le coût annuel pour l'État de ces décisions de justice n'est pas permanent et le calendrier de décaissement ne peut être précisé, ce qui plaide pour les isoler comme des effets temporaires sur le solde public.

58

***Hypothèses retenues dans la programmation  
au titre des contentieux fiscaux***

59

<b>Ecart par rapport au compte central (Md€)</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
Précompte	-0,2	-1,8	0	0	0	0
Contentieux OPCVM	-1,5	-1,8	-1,8	0	0	0
Contentieux taxe sur les communications électroniques	0	-1,3	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>-1,7</b>	<b>-4,9</b>	<b>-1,8</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

60

Note : L'inscription des chiffres dans ce tableau ne préjuge pas de l'issue des contentieux, mais reflète une volonté de prudence dans les projections pluriannuelles de finances publiques. En outre, les chiffres affichés sont susceptibles de changer avec les décisions finales de justice.

61

**2. Évolution du solde structurel des administrations publiques**

62

L'équilibre structurel, qui constitue l'objectif de moyen terme de la France au sens du pacte de stabilité et de croissance et du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, serait atteint en 2016.

63

En 2013, l'ajustement structurel sera historiquement élevé (+2,0 points), nettement supérieur notamment à celui opéré en 2012 (+1,2 point). Cet ajustement résulte principalement des mesures votées dans la deuxième loi de finances rectificative pour 2012 et celles inscrites dans les projets de lois financières 2013. Il permettra d'assurer une réduction de 1,5 point du déficit nominal malgré l'impact d'une croissance encore inférieure à la croissance potentielle qui creuse le déficit conjoncturel de 0,3 point et la hausse du coût des contentieux sur des prélèvements obligatoires (à hauteur de 3,2 Md€<sup>(4)</sup>).

64

**Évolution du solde effectif et du solde structurel des administrations publiques**

(En points de PIB)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Solde public	-5,2	-4,5	-3,0	-2,2	-1,3	-0,6	-0,3
Solde conjoncturel	-0,4	-0,8	-1,2	-1,0	-0,8	-0,5	-0,3
Mesures ponctuelles et temporaires (% du PIB potentiel)	0,1	-0,1	-0,2	-0,1	0,0	0,0	0,0
Solde structurel (% du PIB potentiel)	-4,8	-3,6	-1,6	-1,1	-0,5	0,0	0,0
Variation du solde structurel	1,5	1,2	2,0	0,6	0,6	0,5	0,1

65

Note : Les mesures ponctuelles et temporaires sont exclues du solde structurel, conformément à la méthodologie européenne. Sur cette période, elles correspondent aux contentieux fiscaux (cf. encadré).

<sup>(3)</sup> L'enregistrement en comptabilité budgétaire se fonde en revanche sur les flux d'encaissement et de décaissement, de sorte que les montants annuels peuvent différer.

<sup>(4)</sup> Il s'agit pour 1,6 Md€ du précompte mobilier (dont le coût passe de 0,2 à 1,8 Md€ entre 2012 et 2013), pour 0,25 Md€ du contentieux OPCVM (dont le coût passe de 1,5 à 1,75 Md€) et pour 1,3 Md€ du contentieux concernant la taxe sur les communications électroniques.

66 Entre 2014 et 2016, l'ajustement structurel se poursuivra au rythme moyen de 0,5 point par an, reflet de la poursuite des efforts de maîtrise de la dépense publique, jusqu'à l'atteinte de l'objectif d'équilibre de moyen terme. Avec une croissance du PIB (2,0 % en volume) supérieure à la croissance potentielle, le déficit conjoncturel se réduira de 0,2 point en moyenne, et permettant au total une réduction du déficit de ¾ point de PIB par an en moyenne conduisant à un solde public à l'équilibre structurel strict en 2016, équilibre structurel qui serait maintenu en 2017.

67 Cette trajectoire respecte les engagements européens de la France sur sa trajectoire de déficit effectif et structurel :

68 – la recommandation du conseil ECOFIN du 2 décembre 2009, qui demandait à la France de ramener le déficit sous le seuil de 3,0 % du PIB en 2013 et d'entreprendre un ajustement structurel d'au moins 4 points de PIB sur la période 2010-2013 : les mesures prises pour respecter les cibles nominales de déficit en 2012 et 2013 alors que la conjoncture économique est beaucoup plus dégradée que prévu fin 2009 conduisent à faire un ajustement très nettement supérieur à ce minimum (5,0 points) ;

69 – les règles du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance, qui imposent un ajustement structurel minimal de 0,5 point de PIB par an dès la sortie de la procédure pour déficit excessif (*i.e.* le retour à un déficit public en-deçà de 3,0 % du PIB, soit 2013 pour la France) et jusqu'au retour à l'objectif de moyen terme.

70 *3. Trajectoire de dette (écart au solde stabilisant, flux de créances) et référence à la règle européenne de dette*

71 Entre 2007 et 2011, le ratio de dette publique (hors soutien financier à la zone euro) a progressé de 21 points, soit une augmentation sans précédent depuis l'après-guerre, conséquence de la récession de 2008-2009 mais également de déficits structurels élevés récurrents.

72 **La trajectoire de dette publique**

(En % du PIB)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ratio d'endettement au sens de Maastricht	86,0	89,9	91,3	90,5	88,5	85,8	82,9
Ratio d'endettement hors soutien financier à la zone euro	85,3	87,4	88,4	87,3	85,4	82,9	80,1

(En % du PIB)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Croissance nominale du PIB (en %)	3,1	2,0	2,6	3,8	3,8	3,8	3,8
Ecart au solde stabilisant	2,7	2,9	0,8	-1,2	-2,0	-2,6	-2,9
Solde public effectif	-5,2	-4,5	-3,0	-2,2	-1,3	-0,6	-0,3
Solde stabilisant le ratio d'endettement	-2,4	-1,7	-2,3	-3,3	-3,3	-3,2	-3,1
Flux de créances	0,9	1,0	0,7	0,3	0,0	-0,1	0,0
dont soutien financier à la zone euro	0,5	1,8	0,5	0,3	0,0	-0,1	0,0
Variation du ratio d'endettement	3,7	3,9	1,5	-0,8	-2,0	-2,7	-2,9

73 En 2011, la dette publique aura encore fortement progressé pour atteindre 86,0 % du PIB, et cette hausse se poursuivrait au même rythme en 2012 en lien avec une croissance faible, un déficit encore élevé et la montée en puissance du soutien financier aux États en difficulté de la zone euro. Les prêts accordés à la Grèce, à l'Irlande et au

Portugal (prêts bilatéraux et prêts via le Fonds européen de stabilisation financière [FESF<sup>(5)</sup>]) et le financement des dotations au mécanisme européen de stabilité (MES), contribueraient à une hausse de 1,8 point du ratio de dette en 2012. L'impact total des flux de créances en 2012 serait moins élevé (+1,0 point) grâce à la baisse attendue du niveau de trésorerie des administrations publiques après leur hausse en 2011.

74 Une inflexion de ce rythme de progression est attendue en 2013, grâce à l'effort de réduction du déficit à 3 % et à une décélération des efforts du soutien financier à la zone euro, ces derniers constituant la majeure partie des flux de créances attendues en 2013. Le soutien financier que la France apporte à ses partenaires de la zone euro *via* le mécanisme européen de stabilité et le Fonds européen de stabilité financière serait moins important en 2014 et serait partiellement réduit du fait des remboursements au FESF par le Portugal et l'Irlande prévus en 2016. Par ailleurs, la poursuite des efforts de réduction du déficit, associée à un rythme de croissance de l'activité plus porteur (croissance en valeur de 3¾ % après 2,6 % en 2013), permettront d'entamer une décroissance du ratio de dette dès 2014, les autres flux de créances étant supposés nuls de manière conventionnelle. En 2017, le ratio de dette publique aura ainsi reculé de 7,0 points par rapport à 2012.

75

Endettement imputable au soutien financier à la zone euro (écart au compte central)								
(Md€)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Dette au sens de Maastricht (cumul)</b>	<b>4,4</b>	<b>14,5</b>	<b>50,3</b>	<b>61,7</b>	<b>68,8</b>	<b>68,8</b>	<b>67,5</b>	<b>67,5</b>
dont Grèce (prêts bilatéraux)	4,4	11,4	11,4	11,4	11,4	11,4	11,4	11,4
dont Grèce via le FESF			24,6	28,3	31,6	31,6	31,6	31,6
dont Irlande via le FESF		1,6	3,4	3,8	3,8	3,8	3,1	3,1
dont Portugal via le FESF		1,5	4,4	5,1	5,7	5,7	5,2	5,2
dont dotation en capital du MES			6,5	13,0	16,3	16,3	16,3	16,3

76

**Cette trajectoire permet le respect du critère de dette du volet correctif du pacte de stabilité et de croissance.** Ce critère, qui s'ajoute dorénavant au critère de déficit pour la mise en œuvre ou la sortie d'une procédure pour déficit public excessif (DPE), vise à assurer un rythme de retour suffisamment rapide du ratio d'endettement vers le seuil des 60 % du PIB, pour les pays présentant un taux d'endettement supérieur à 60 % du PIB.

77

Plus précisément, le règlement sur le volet correctif du pacte modifié dans le cadre du « *six-pack* »<sup>6</sup> prévoit une réduction à un rythme moyen d'un vingtième par an, sur trois ans, de l'écart du ratio de dette à 60 %.

78

Néanmoins, pour les pays actuellement en procédure DPE, comme la France, il est prévu une période de transition de 3 ans après la fin de la procédure (2013 pour la France), durant laquelle le critère de dette ne s'appliquera pas, mais où il reviendra à l'État concerné de montrer que ce critère sera respecté dès sa première année d'entrée en vigueur effective. Dans ce contexte, la trajectoire de finances publiques sur laquelle

<sup>(5)</sup> Eurostat a en effet décidé que les montants prêtés par le FESF devaient être rattachés directement à la dette des États apportant des garanties, au prorata de celles-ci (ce qui correspond à la clé BCE hors Grèce, Irlande et Portugal).

<sup>(6)</sup> Cet ensemble de 6 textes a introduit une réforme du pacte de stabilité et de croissance dans ses volets préventif et correctif, une nouvelle procédure concernant la surveillance des déséquilibres macroéconomiques et un mécanisme renforcé de mise en œuvre.

s'engage la France permettra le respect du critère à partir de l'année 2016. Compte tenu du niveau de dette publique de la France, une décrue moyenne de l'ordre de 1,5 point par an est requise pour respecter le critère ; or, la décrue moyenne prévue entre fin 2013 et fin 2017 est de l'ordre de 2 points par an. En effet, la trajectoire de retour vers l'équilibre structurel des finances publiques à moyen terme assure un solde bien au-dessus du niveau stabilisant la dette (qui, avec une croissance nominale à 3¾ %, est de l'ordre de - 3 % du PIB).

79

## C. – LA TRAJECTOIRE DE FINANCES PUBLIQUES : ANALYSE DE L'EFFORT GLOBAL DE REDRESSEMENT

80

### Projection à « politique inchangée » au sens de la directive européenne sur les cadres budgétaires

Ce rapport présente **une trajectoire « spontanée »** de déficit compte tenu du rythme spontané de progression des recettes publiques, des dépenses maladie et des dépenses de l'État. Plus précisément, **côté recettes**, ce scénario intègre l'évolution spontanée, fonction de l'environnement économique et des élasticités aux bases taxables observées par le passé, les évolutions habituellement observées des taux des impôts locaux en fonction du cycle électoral, de même que les indexations d'impôts (comme la hausse minimale de la contribution au service public de l'électricité prévue par la loi, par exemple). Sont retenus, en outre, les effets (éventuellement pluriannuels) des mesures déjà votées dans l'ensemble des lois ayant un impact sur les finances publiques, en particulier les lois de finances (jusqu'à la LFR votée en juillet 2012). En revanche, il n'est pas tenu compte des mesures nouvelles en recettes dans le cadre du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour l'année 2013 et dans la loi de programmation pluriannuelle 2012-2017. **Côté dépenses**, sont retenues les évolutions spontanées des prestations (maladie, pensions, prestations familiales etc.) dues aux règles d'indexation ou à la démographie. La trajectoire inclut aussi les comportements réguliers (comme par exemple le cycle électoral local qui influe sur les dépenses d'investissement), ainsi que le dynamisme spontané des dépenses de l'État et d'assurance maladie sans application des normes budgétaires. Sans les efforts engagés par le Gouvernement et décrits dans la présente loi de programmation, le déficit resterait au-dessus de 3,0 % du PIB jusqu'en 2017.

Par ailleurs, ce rapport présente, conformément à la directive du Conseil de l'Union européenne, du 8 novembre 2011, sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres, **un scénario « à législation et à pratique budgétaire inchangée »**. Ce scénario retient les mêmes conventions côté recettes mais diffère côté dépenses. En effet, la loi de programmation pluriannuelle inclut des objectifs budgétaires ambitieux en dépenses qui seront assurés au travers de la stabilisation en valeur des dépenses de l'État et de la progression modérée de l'objectif national d'assurance maladie (ONDAM), et qui se sont révélés des instruments efficaces de maîtrise de la dépense. Selon la terminologie de la Commission européenne, la stabilisation en valeur des dépenses de l'État et la progression de l'ONDAM limitée à 2,6 % en moyenne sur 2013-2017 sont considérés comme atteints, « à législation et à pratique budgétaire inchangée ».

*Décomposition de la trajectoire tendancielle et du scénario à pratique budgétaire inchangée*

(En points de PIB)	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Scénario tendanciel</b>	<b>-4,5</b>	<b>-4,5</b>	<b>-4,0</b>	<b>-3,6</b>	<b>-3,2</b>	<b>-3,0</b>
Mesures en dépenses	0,0	0,6	1,1	1,5	2,0	2,4
<i>Dont inflexion de l'ONDAM par rapport à 4,1% (hors mesures d'économies complémentaires du pacte pour la compétitivité, la croissance et l'emploi)</i>		0,1	0,2	0,4	0,5	0,6
<i>Dont inflexion sur les dépenses de l'État (hors mesures complémentaires LPFP)</i>		0,5	0,8	1,2	1,5	1,7
<b>Scénario à pratique budgétaire inchangée, avant PLF 2013</b>	<b>-4,5</b>	<b>-3,9</b>	<b>-3,0</b>	<b>-2,0</b>	<b>-1,2</b>	<b>-0,6</b>
Mesures en recettes (y compris pacte pour la compétitivité, la croissance et l'emploi)	0,0	0,9	0,7	0,3	0,2	-0,1
Économies supplémentaires en dépenses du pacte pour la compétitivité, la croissance et l'emploi			0,2	0,4	0,4	0,4
<b>Trajectoire cible</b>	<b>-4,5</b>	<b>-3,0</b>	<b>-2,2</b>	<b>-1,3</b>	<b>-0,6</b>	<b>-0,3</b>

Pour l'année 2012, le scénario à politique inchangée aboutit à un déficit de 4,5 %, identique à la trajectoire cible, l'ensemble des mesures de dépenses et de recettes ayant déjà été adoptées.

Pour l'année 2013, le scénario tendanciel fait apparaître un besoin de redressement de 1,5 point de PIB avec l'objectif de 3 %, qui est couvert pour un tiers par une réduction des dépenses et pour deux tiers par des augmentations de recettes. L'effort s'accroît sur la période 2014-2017 entre le scénario tendanciel et la trajectoire cible mais la composition de ce partage évolue avec le temps puisque les mesures en dépense qui montent progressivement en charge permettront à terme de diminuer les prélèvements obligatoires.

⑧

*1. Impact des mesures de redressement*

⑧

Les mesures de redressement en dépenses sont détaillées dans les parties II (État) et III (sécurité sociale).

⑧

Les mesures en recettes seront concentrées sur les deux premières années, leur impact atteindra son point haut en 2013, pour ensuite décroître à partir de 2014. Sur l'année 2013, les mesures de redressement en recettes des PLF et PLFSS 2013 permettent d'améliorer le solde public de 20 Md€.

85

### **L'impact des mesures en recettes des PLF et PLFSS pour 2013**

86

#### *a) L'impact sur les recettes de l'État*

87

Ainsi les mesures annoncées dans le cadre du projet de loi de finances pour 2013 permettront d'améliorer le rendement des recettes fiscales nettes de l'État de plus de 15 Md€.

88

Les prélèvements obligatoires supplémentaires portant sur les ménages, en cohérence avec la démarche déjà poursuivie à l'occasion de la deuxième loi de finances rectificative pour 2012, constituent un effort juste et partagé entre les contribuables en renforçant notamment la progressivité de l'impôt sur le revenu.

89

À ce titre, les ménages les plus aisés seront davantage sollicités : la fraction de revenus supérieure à 150 000 € sera ainsi désormais taxée au titre de l'impôt sur le revenu à 45 % (rendement de 0,3 Md€) et celle supérieure à 1 000 000 € sera, tout prélèvement obligatoire confondu, taxée au global à 75 % pour les revenus d'activité professionnelle (rendement de 0,2 Md€). En outre, le rétablissement du barème de l'impôt de solidarité sur la fortune existant avant la réforme de la fiscalité du patrimoine de 2011 conduira à une hausse significative de cet impôt. L'impôt sur le revenu sera réformé, afin que revenus du capital et revenus du travail soient soumis au même barème progressif (+3,0 Md€), tout en préservant les capacités contributives de chacun : ainsi, l'avantage maximal du quotient familial sera abaissé à 2 000 € (+0,5 Md€) afin de rendre le dispositif plus redistributif et, à l'inverse, la décote applicable à l'impôt sur le revenu sera revalorisée afin de neutraliser, pour les ménages modestes, les effets de la non-indexation du barème de l'impôt (-0,3 Md€).

90

Les prélèvements obligatoires portant sur les entreprises permettront de limiter les possibilités d'optimisation fiscale existantes, tout en préservant le potentiel de croissance de l'économie. Dans ce cadre, l'aménagement de la déductibilité des intérêts d'emprunt permettra de corriger le biais fiscal actuel qui peut inciter les entreprises à se financer par l'endettement plutôt que par fonds propres. De même, la modification des modalités de calcul de la quote-part de frais et charge permettra de renforcer le lien existant entre la quote-part imposable, d'une part, et le montant des frais et charges déductibles se rapportant aux participations cédées et celui des opérations exonérées, d'autre part. Enfin, la mise en place d'un « impôt minimal », par la limitation de l'imputation des déficits, assurant que l'impôt s'appliquera, pour les grandes entreprises, à 50% des bénéfices imposables de l'exercice. Deux autres mesures compléteront ce volet entreprises qui contribueront ainsi au redressement des comptes publics : la modification du régime des acomptes d'impôt sur les sociétés applicable aux grandes entreprises, d'une part, et la taxation des sommes placées en réserve de capitalisation des entreprises d'assurance, mesure à caractère exceptionnel, d'autre part.

91

Enfin, d'autres dispositions, qui s'inscrivent dans des réformes sectorielles plus globales, amélioreront le solde de l'État : il s'agit notamment des mesures présentées dans le cadre de la réforme du marché du logement (+0,1 Md€ pour l'État, notamment grâce au renforcement de la taxe sur les logements vacants), ainsi que des modifications apportées à la fiscalité environnementale. (+0,2 Md€ pour l'État à travers l'aménagement de la taxe générale sur les activités polluantes et le durcissement du

bonus-malus automobile). Les mesures logement permettront en outre de créer un choc d'offre augmentant les flux de cessions de logements et donc les assiettes fiscales.

92) *b) L'impact sur les recettes des administrations de sécurité sociale (ASSO)*

93) Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 améliorera le solde des administrations de sécurité sociale de près de 5 Md€. Certaines de ces mesures permettront d'amplifier le caractère incitatif de la fiscalité sociale en renforçant la taxation de comportements à risque (tabagisme, consommation de boissons alcoolisées). D'autres mesures poursuivent l'objectif de réduction des niches fiscales et sociales (par exemple, suppression de l'assiette forfaitaire pour les services à la personne). D'autres permettront de renforcer l'équité du prélèvement entre les différentes formes de rémunérations (indépendants, *carried interest*). Enfin, des hausses de prélèvement permettront d'améliorer le financement de certains régimes spéciaux (CNAVPL, CNRACL).

94) *2. Décomposition du solde structurel et de l'effort structurel*

95) L'ajustement structurel sous-jacent à la trajectoire programmée dans la présente loi de programmation est essentiellement le reflet des efforts structurels (*cf.* définitions en annexe 2), la composante non discrétionnaire de l'ajustement structurel étant globalement neutre sur la période 2012-2017 : elle serait négative en 2012 (-0,3 point de PIB) reflétant une sur-réaction des prélèvements obligatoires au net ralentissement de l'activité en 2012 et une baisse de la part des recettes hors prélèvements obligatoires ; elle serait par contrecoup légèrement positive par la suite (+0,1 point par an).

96) **Évolution de l'effort structurel (APU)**

(En % du PIB)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Solde public	-5,2	-4,5	-3,0	-2,2	-1,3	-0,6	-0,3
Solde structurel	-4,8	-3,6	-1,6	-1,1	- 0,5	0,0	0,0
Variation du solde structurel	1,5	1,2	2,0	0,6	0,6	0,5	0,1
Dont effort structurel	1,2	1,4	1,9	0,5	0,5	0,4	0,1
Mesures nouvelles en PO	1,0	1,1	1,6	-0,1	-0,2	0,0	-0,3
Effort en dépenses	0,2	0,3	0,3	0,6	0,7	0,4	0,4
Dont composante non discrétionnaire	0,4	-0,3	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0

97) L'effort en recettes est concentré en début de période (1,6 point de PIB mesures nouvelles en 2013 après 1,1 point en 2012), du fait principalement des importantes mesures nouvelles en prélèvements obligatoires décidées dans le collectif de l'été 2012 et les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale 2013, pour sécuriser la cible de 4,5 % en 2012 et pour atteindre la cible de 3 % en 2013. Sur la période 2014-2016, les mesures nouvelles intégrées à la trajectoire, hors prise en compte des mesures du pacte pour la croissance, la compétitivité et l'emploi, ne dépassent pas 0,1 point de PIB et correspondent aux effets pluriannuels de mesures déjà en vigueur (par exemple hausse des cotisations pour l'élargissement du dispositif carrières longues), aux hausses hors du champ PLF/PLFSS (hausse de taux d'impôts locaux ou hausse de la contribution au service public de l'électricité notamment), et à des marges de baisse des prélèvements obligatoires à partir de 2015.

98 L'effort en dépenses se répartit tout au long de la trajectoire, en moyenne de 0,4 point de PIB par an, hors prise en compte des mesures du pacte pour la croissance, la compétitivité et l'emploi, notamment grâce à la maîtrise de la dépense permise par la stabilisation en valeur des dépenses de l'État hors dette et pensions et par l'objectif de dépenses d'assurance maladie. À ces normes de dépenses s'ajoutent également les efforts des opérateurs de l'État, dont les dépenses d'intervention et de fonctionnement sont contenues sur toute la période, ainsi que la maîtrise attendue des dépenses des collectivités locales (*cf. infra*).

99 **La règle de dépense du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance : une variante de l'effort structurel qui exclut les charges d'intérêt**

100 Selon la règle de progression de la dépense publique désormais incluse dans le volet préventif du pacte de stabilité et de croissance, la croissance en volume de la dépense des administrations publiques, nette des mesures nouvelles en recettes, et hors charges d'intérêt et dépenses de chômage, doit, en fonction de la position du pays par rapport à son objectif de moyen terme (OMT), « ne pas dépasser un taux de référence [ou un taux inférieur pour les pays qui n'ont pas atteint leur OMT] pour la croissance potentielle du PIB à moyen terme sauf si ce dépassement est compensé par des mesures discrétionnaires en matière de recettes ».

101 Cette règle, qui s'insère dans une évaluation globale prenant pour référence le solde structurel, permet de se concentrer sur les composantes directement pilotables par le législateur au sein de l'ajustement structurel : la dépense hors charges d'intérêt et les mesures nouvelles en recettes.

102 Elle correspond donc à une notion d'effort structurel similaire à celle présentée plus haut, la seule différence portant sur l'exclusion des charges d'intérêt.

103 Elle est présentée cependant différemment, sous la forme d'un taux de croissance de la dépense nette des mesures nouvelles en recettes à comparer à un taux de croissance du PIB de référence à moyen terme.

104 Le respect de cette règle du volet préventif est apprécié précisément de la manière suivante par la Commission européenne :

105 – le champ considéré est la dépense publique des administrations publiques, hors charges d'intérêt et dépenses conjoncturelles de chômage, et nette des mesures nouvelles en recettes. En outre, l'investissement, qui peut s'avérer être une composante particulièrement volatile de la dépense, surtout pour les petits pays, est lissé sur une période de trois ans ;

106 – la dépense publique en volume est calculée en utilisant comme déflateur le prix du PIB ;

107 – le taux de croissance du PIB de référence devrait être une moyenne sur 10 ans du taux de croissance potentielle ;

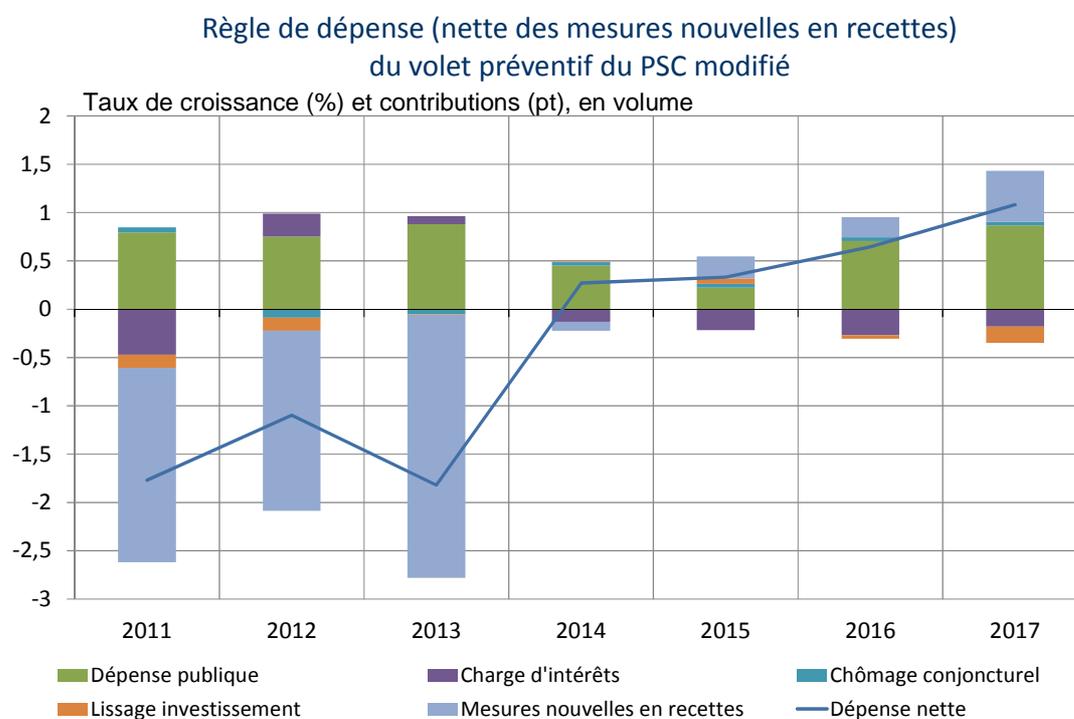
108 – la règle impose à la dépense en volume nette des mesures nouvelles de croître à un rythme plus faible que cette croissance du PIB de référence avec, pour les pays

n'ayant pas atteint leur OMT, un écart permettant un ajustement structurel de 0,5 point par an.

**109** Pour la France, en prenant comme croissance de référence la croissance potentielle moyenne retenue dans la programmation entre 2014 et 2017, et au vu du niveau de dépenses primaires (*i.e.* hors charges d'intérêt) dans le PIB, le taux de croissance de la dépense en volume, nette des mesures nouvelles, compatible avec un ajustement structurel de 0,5 % serait de l'ordre de 0,6 %. Une fois l'OMT atteint, la croissance de la dépense compatible pour y rester sera la croissance potentielle.

**110** Cette règle serait ainsi respectée pour la France, avec une croissance de la dépense (hors charges d'intérêt) nette des mesures nouvelles en recettes de l'ordre de 0,4 % sur 2014-2016, assurant une contribution d'environ 0,6 point à l'ajustement structurel. Cette contribution est légèrement plus élevée que l'effort structurel présenté plus haut, l'exclusion des charges d'intérêt, dynamiques sur la période du fait du scénario retenu de remontée des taux d'intérêt, accentuant l'effort en dépense.

**111**



**112**

## **D. – LA TRAJECTOIRE DES FINANCES PUBLIQUES : ANALYSE PAR SOUS-SECTEUR**

**113**

Remarque liminaire :

**114**

La présente partie présente les évolutions des dépenses et recettes des administrations publiques hors mesures de compétitivité.

**115**

Les mesures de compétitivité impactent la trajectoire comme suit :

116

Montants en Md€, impact en écart à la trajectoire sous-jacente de la LPFP	2014	2015	2016	2017
Dépenses publiques*	-4	-10	-10	-11
Prélèvements obligatoires (impact État seul)	-4	-10	-10	-11

\* Les économies en matière de dépenses publiques seront ventilées entre sous-secteurs des administrations publiques dans le cadre de la démarche de modernisation de l'action publique à laquelle sera associée le Parlement.

117

La réduction du déficit public de 4,2 points entre 2012 et 2017 serait principalement liée aux évolutions du solde de l'État (-2,7 points) qui porte la majorité du déficit actuel et qui conserverait un déficit réduit à 1,0 % du PIB en 2017. Les administrations de sécurité sociale verraient également leur solde s'améliorer nettement, passant d'un déficit de 0,5 point de PIB en 2012 à un excédent de 0,8 point de PIB en 2017. Les organismes divers d'administration centrale (ODAC) conserveraient un léger déficit sur la période de programmation.

118

**Capacité (+)/besoin (-) de financement des administrations publiques**

(En % du PIB)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Administrations publiques	-5,2	-4,5	-3,0	-2,2	-1,3	-0,6	-0,3
Etat	-4,4	-3,7	-2,5	-2,0	-1,5	-1,2	-1,0
Organismes divers d'administration centrale	-0,1	-0,2	-0,2	-0,1	0,0	0,0	-0,1
Administrations publiques locales	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,1	0,1
Administrations de sécurité sociale	-0,6	-0,5	-0,2	0,0	0,3	0,6	0,8

119

La réduction du déficit entre 2012 et 2017 serait permise en premier lieu par un effort de maîtrise de la dépense dont la croissance s'établirait en moyenne à 0,7 % en volume sur cette période. Cet effort serait partagé par l'ensemble des sous-secteurs : quasi stabilité de la dépense en volume des administrations centrales (État et organismes divers d'administration centrale), croissance moyenne de la dépense des collectivités locales de 0,7 % et celle des administrations de sécurité sociale d'environ 1 % en volume, nettement en-deçà de la croissance potentielle.

120

**Évolution des dépenses publiques en volume, transferts compris**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2014- 2017*
Administrations publiques (yc compétitivité)	0,4%	0,9%	0,4%	0,2%	0,7%	0,8%	0,5%
<b>Décomposition par sous-secteur hors économies complémentaires du pacte pour la croissance, la compétitivité et l'emploi</b>							
Administrations publiques	0,4%	0,9%	0,7%	0,7%	0,7%	0,8%	0,7%
Administrations publiques centrales	-0,5%	0,3%	-0,1%	0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%
Administrations publiques locales (APUL)	0,4%	0,8%	0,5%	0,2%	0,8%	1,4%	0,7%
Administrations de sécurité sociale (ASSO)	0,8%	1,1%	1,1%	1,1%	1,0%	1,2%	1,1%
<b>(Hors dépenses militaires, recettes de fréquence hertzienne)</b>							
Administrations publiques	0,5%	0,5%	0,7%	0,7%	0,7%	0,8%	0,7%
Administrations publiques centrales	-0,4%	-0,5%	-0,1%	0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%
Administrations publiques locales (APUL)	0,4%	0,8%	0,5%	0,2%	0,8%	1,4%	0,7%
Administrations de sécurité sociale (ASSO)	0,8%	1,1%	1,1%	1,1%	1,0%	1,2%	1,1%

(\*) Il s'agit de la moyenne des progressions annuelles.

121

Compte tenu de l'importance du redressement à opérer dès 2012 et 2013, les hausses d'impôt se concentrent sur ces deux premières années. En effet, celles-ci permettent des

rendements immédiats, alors que les économies en dépense montent en puissance progressivement. En 2014, l'incidence des mesures nouvelles au sens du compteur de la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques<sup>(7)</sup> est neutre sur le taux de prélèvements obligatoires ; à partir de 2015, des marges de baisses de prélèvements obligatoires sont dégagées, qui s'accroissent à partir de 2016 une fois l'équilibre structurel atteint.

122

### 1. La trajectoire de l'État

123

#### État

(En points de PIB)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Dépenses	20,8	20,5	20,4	19,9	19,5	19,1	18,6
Recettes	16,4	16,9	17,8	17,9	18,0	17,9	17,6
Solde	-4,4	-3,7	-2,5	-2,0	-1,5	-1,2	-1,0
Solde en Md€	-87,5	-75,0	-52,9	-44,3	-34,5	-28,2	-25,0

124

*Note : Il s'agit du solde de l'État en comptabilité nationale. Pour calculer le solde au sens de Maastricht, il faut ajouter les gains et pertes sur swaps.*

125

La réduction du solde de l'État serait de 2,7 points entre 2012 et 2017, ramenant son déficit à 1,0 % du PIB en 2017. Cette réduction du déficit serait particulièrement marquée en 2012 et 2013 (avec une variation de son solde respective de 0,7 point de PIB et 1,1 point de PIB). Cette réduction se poursuivrait à un rythme plus modéré entre 2014 et 2017 (avec une variation annuelle moyenne du solde public de 0,4 point de PIB).

126

La trajectoire pluriannuelle prévue pour l'État est marquée par une maîtrise des dépenses tout au long de la période de programmation qui permet de limiter le poids des dépenses de l'État dans le PIB, alors que les recettes connaîtraient une hausse concentrée en début de période avant de se stabiliser de 2014 à 2017. Le déficit de l'État en comptabilité nationale se réduirait continûment sur la période 2011-2017, passant ainsi de 87,5 Md€ en 2011 à 25,0 Md€ en 2017. Le déficit budgétaire suivrait la même tendance (cf. encadré sur la clé de passage entre le solde en comptabilité budgétaire et celui en comptabilité nationale).

127

#### Solde budgétaire

(en Md€, périmètre courant)	2013	2014	2015	2016	2017
Périmètre de la norme étroite « zéro valeur »	279,4	279,5	279,5	279,5	279,5
Dépenses du BG + prélèvements sur recettes	374,6	372,4	373,8	378,6	382,1
Dépenses du budget général	298,5	297,0	298,3	302,3	304,9
Prélèvements sur recettes (PSR)	76,1	75,3	75,5	76,3	77,2
Recettes fiscales nettes	298,6	309,4	323,8	334,2	340,2

<sup>(7)</sup> i.e. les mesures nouvelles afférentes aux prélèvements obligatoires, mentionnées dans le rapport prévu à l'article 52 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances et votées par le Parlement ou prises par le Gouvernement par voie réglementaire à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2012.

Recettes non fiscales	14,2	14,7	15,3	15,9	16,6
Solde des CST (hors FMI)	0,3	0,7	0,7	0,8	0,8
Solde budgétaire	-61,5	-47,6	-33,9	-27,7	-24,5
Clé de passage	8,5	3,2	-0,5	-0,5	-0,5
Solde de l'État en comptabilité nationale	-52,9	-44,3	-34,5	-28,2	-25,0

**128** Les dépenses de l'État au sens de la comptabilité nationale progresseraient moins rapidement que l'inflation. Cette maîtrise des dépenses sera permise par le respect de la norme budgétaire « zéro valeur », qui correspond à une stabilisation en euros courants des dépenses du budget général de l'État, des prélèvements sur recettes et des taxes affectées à des organismes plafonnées selon les dispositions de l'article 46 de la LFI pour 2012, *i.e.* hors charge de la dette et charges de pensions des fonctionnaires de l'État et de ses opérateurs. Par ailleurs, la totalité des dépenses de l'État (hors comptes spéciaux) doit augmenter au plus au rythme de l'inflation : cette dépense totale couvre le périmètre précédent, élargi aux dépenses de pensions et de charges de la dette qui seraient dynamiques sur la période de prévision, notamment les charges de la dette du fait de la remontée progressive des taux d'intérêt, aujourd'hui à un niveau historiquement bas. L'évolution de la dépense est en fait moins rapide que l'inflation, la totalité de ces gains, concentrés sur la charge de la dette, étant affectée à la réduction du déficit.

**129** Les recettes de l'État (en part de PIB) augmenteraient en 2012 et 2013 puis seraient ensuite stabilisées. Les mesures de hausse de recettes sont en effet concentrées sur les années 2012 et 2013. La part des recettes dans le PIB s'établirait en 2013 à 17,8 %, soit 1 point de plus qu'en 2012, cette hausse s'expliquant notamment par les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires perçus par l'État (y compris mesures de périmètre). Sur la période 2014-2017, l'évolution du ratio de recettes de l'État reflète notamment une évolution spontanée des recettes de l'État légèrement plus dynamique que le PIB dans un contexte de reprise. En revanche, les recettes hors prélèvements obligatoires de l'État seraient stables à un niveau proche de 3½ % du PIB.

**130**

#### Clé de passage de l'État

##### Soldes en CN et budgétaire de l'État

(Md€)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Solde en comptabilité nationale	-87,5	-75,0	-52,9	-44,3	-34,5	-28,2	-25,0
Solde budgétaire	-90,7	-86,1	-61,5	-47,6	-33,9	-27,7	-24,5
Clé associée	3,2	11,2	8,5	3,2	-0,5	-0,5	-0,5

La clé de passage entre le solde de l'État en comptabilité budgétaire et le solde de l'État en comptabilité nationale serait très positive sur la période 2012-2014 (autour de 8,5 Md€ en 2012-2013 puis 3,2 Md€ en 2014) avant de devenir négative sur la période 2015-2017, aux environs de - 0,5 Md€.

En effet, les opérations dans le cadre de l'aide aux pays de la zone euro (prêts bilatéraux aux États membres, dotations au MES) ainsi que la dotation à la Banque européenne d'investissement (BEI), qui sont des dépenses en comptabilité budgétaire, ne sont pas considérées comme des dépenses en comptabilité nationale. Elles sont enregistrées en opérations financières et n'impactent donc pas le déficit public en

comptabilité nationale car elles ne conduisent pas à un appauvrissement financier des administrations publiques. La dernière dotation au MES est prévue en 2014, il n'y aurait plus d'impact sur la clé à ce titre à partir de 2015.

Par ailleurs, les primes et décotes à l'émission réduiraient le déficit en comptabilité nationale en début de période. Elles sont le reflet des écarts entre la valeur d'émission et la valeur de remboursement des titres. Lorsque les émissions se font sur des souches anciennes dont les taux d'intérêt sont plus élevés que le taux de marché, la valeur d'émission est plus élevée que la valeur de remboursement et ce gain de trésorerie (non comptabilisé en recette en budgétaire) est étalé par la comptabilité nationale sur la durée de l'emprunt, ce qui se traduit par une clé de passage positive. Cet effet s'estomperait progressivement sur la période de la prévision au fur et à mesure de l'épuisement du stock d'obligations concernées.

Une fois ces effets dissipés, la clé devrait être légèrement négative sous des hypothèses conventionnelles retenues notamment pour :

- les partenariats publics privés, qui sont enregistrés en comptabilité nationale au moment de la livraison du bien et non du paiement des loyers. Compte tenu de l'incertitude concernant les montants, une hypothèse de clé constante à 0,5 Md€ a été retenue ;

- les dépenses militaires qui sont enregistrées au moment de la livraison en comptabilité nationale et non au fur et à mesure du paiement (hypothèse de clé neutre sur 2014-2017).

Enfin, une partie des dépenses du grand emprunt (notamment des fonds de la Caisse des dépôts et consignations) est attachée directement à l'État en comptabilité nationale et accroîtra donc le déficit de l'État en comptabilité nationale, sur l'ensemble de la période de programmation.

131

## 2. Trajectoire des organismes divers d'administration centrale

132

ODAC

(en points de PIB)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Dépenses	4,1	4,1	4,2	4,1	4,0	3,9	3,9
Recettes	4,0	3,9	4,0	4,0	4,0	3,9	3,8
Solde	-0,1	-0,2	-0,2	-0,1	0,0	0,0	-0,1
Solde en Md€	-2,7	-4,8	-3,3	-1,9	-0,9	-0,7	-2,1

133

Les organismes divers d'administration centrale (ODAC) conserveraient un léger déficit sur la période de prévision. Les recettes et dépenses moyennes des ODAC s'établissent ainsi respectivement sur la période 2014-2017 à 3,9 % et 4,0 % du PIB. Le solde atteint en 2017 est ainsi prévu à -2,1 Md€.

134

Le déficit des ODAC serait notamment le reflet des **dépenses** au titre des investissements d'avenir (consommation progressive des transferts reçus en 2010). Les autres ODAC seraient globalement proches de l'équilibre, contraints notamment par

l'interdiction de s'endetter<sup>(8)</sup> auprès d'un établissement de crédit pour un terme supérieur à 12 mois. En outre les opérateurs de l'État respecteront un principe de parité avec les normes que l'État s'impose pour ses propres dépenses.

**135** **Côté recettes**, le recul de leur part dans le PIB est le reflet de moindres ressources apportées par l'État (subventions et taxes affectées). En revanche, les prélèvements obligatoires progresseraient légèrement sous l'effet notamment du rehaussement de la taxe poids lourds en 2013 et 2014 (au profit de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)) et de la hausse de la contribution au service public de l'électricité (CSPE) afin de rembourser progressivement le déficit accumulé.

**136** *3. Trajectoire des administrations de sécurité sociale*

**137** ASSO

(en points de PIB)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Dépenses	26,6	26,9	26,9	26,7	26,5	26,2	26,0
Recettes	26,0	26,4	26,7	26,7	26,8	26,8	26,8
Solde	-0,6	-0,5	-0,2	0,0	0,3	0,6	0,8
Solde en Md€	-12,7	-10,4	-4,8	0,7	6,4	12,9	18,8
Solde hors CADES-FRR	-1,2	-1,0	-0,8	-0,5	-0,3	0,0	0,2
Solde hors CADES-FRR (Md€)	-23,0	-20,8	-15,9	-10,9	-5,9	-0,1	5,3

**138** Les administrations de sécurité sociale (qui incluent, outre le régime général, les régimes complémentaires, l'Unédic, les régimes spéciaux, les régimes des indépendants et divers fonds – dont la CADES et le FRR) verraient également leur solde s'améliorer nettement, passant d'un déficit de 0,5 point de PIB en 2012 à un excédent de 0,8 point de PIB. L'excédent à l'horizon de la prévision reflèterait principalement le solde structurellement excédentaire de l'ensemble CADES-FRR (0,5 point de PIB en 2012 et 0,6 point de PIB en 2017).

**139** Cette amélioration s'explique d'abord par les efforts de **maîtrise de la dépense**. En effet, les administrations de sécurité sociale, qui portent une large part de la dépense publique (47 % en 2011, hors transferts aux autres sous-secteurs), verront leurs dépenses maîtrisées (croissance en volume de 1,1 % sur la période 2012-2017) notamment du fait d'un objectif national des dépenses d'assurance maladie fixé à 2,7 % en 2013, 2,6 % en 2014 et 2,5 % en valeur à partir de 2015. Le redressement de l'activité économique permettra par ailleurs une décreue en volume des dépenses de chômage.

**140** Les **recettes** des administrations de sécurité sociale bénéficieront du redressement de la masse salariale privée (+4 %/an) sur laquelle sont assises une grande partie des recettes des administrations de sécurité sociale. L'évolution spontanée des autres impôts et taxes serait identique à celle du PIB en valeur (3,75 %). De même que pour les administrations publiques centrales, les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires des administrations sociales seront concentrées pour l'essentiel en 2012 et 2013, celles de 2013 étant imputables pour moitié aux projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2013, et pour moitié au deuxième projet de loi de finances

<sup>(8)</sup> À l'exception de la Caisse de la dette publique et de la Société de prises de participation de l'État.

rectificative 2012. Par la suite, les mesures nouvelles correspondent aux effets de mesures déjà en vigueur, comme c'est le cas pour l'élargissement du dispositif de départ anticipé à la retraite pour carrières longues, dont les effets s'étalent jusqu'en 2016. Globalement, le ratio de recettes sur PIB sera stabilisé dès 2013.

141

#### 4. Trajectoire des administrations publiques locales

142

APUL

(en points de PIB)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Dépenses	11,7	11,8	11,8	11,6	11,4	11,3	11,2
Recettes	11,7	11,7	11,7	11,6	11,4	11,4	11,3
Solde	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,1	0,1
Solde en Md€	-0,9	-2,1	-2,1	-1,4	0,3	2,4	1,6

143

Les administrations publiques locales conserveraient un solde proche de l'équilibre sur l'ensemble de la période.

144

Les recettes des administrations publiques locales progresseraient à un rythme un peu inférieur à l'activité, malgré des hausses de taux d'imposition directe locale en lien avec le cycle électoral (surcroît de recettes de 0,8 Md€/an en moyenne entre 2014-2017 après les élections de 2014), du fait notamment de la baisse des concours financiers de l'État (hors FCTVA) en 2014 et 2015. L'évolution spontanée des prélèvements obligatoires des administrations publiques locales serait proche de celle du PIB sur l'ensemble de la période. En 2012, le repli attendu des droits de mutations à titre gratuit (DMTO), reflet de volumes de transaction sur le marché de l'immobilier ancien en repli, serait en effet compensé par le dynamisme des recettes d'impôts directs locaux, avec une croissance soutenue des bases locatives. En 2013, l'évolution spontanée serait un peu supérieure à l'unité en 2013 (rebond des DMTO du fait du choc d'offre sur le marché immobilier qui serait entraîné par les mesures du projet de loi de finances sur la fiscalité du logement). Par la suite, une élasticité très légèrement inférieure à l'unité est retenue, avec en particulier des DMTO croissant conventionnellement comme le PIB.

145

Dans ce contexte, les administrations publiques locales poursuivraient leurs efforts en dépense par rapport aux cycles électoraux d'avant crise. Ainsi, la progression de la dépense locale resterait modérée (+0,7 % en volume). La masse salariale croîtrait à un rythme de 2½ % en valeur. Les dépenses les plus dynamiques seraient les charges d'intérêts, en lien avec la remontée progressive des taux, aujourd'hui à un niveau historiquement bas, et les dépenses sociales (en particulier l'allocation perte d'autonomie et les prestations en faveur des crèches), à l'exception des dépenses liées au RSA qui décélèreraient avec l'amélioration progressive de la conjoncture économique. Le cycle d'investissement expliquerait le profil de la dépense locale avec un ralentissement à partir de 2014, année des élections municipales (2014) et une accélération progressive en 2016 et 2017. En moyenne sur la période 2012-2017, la progression de l'investissement resterait modérée (+2,2 % par an).

**146 La participation des collectivités territoriales à l'effort de redressement**

**147** Les collectivités territoriales participent à l'effort de redressement des comptes publics dans le respect de la libre administration de chacune. Les principales orientations sont les suivantes :

**148 1. L'enveloppe des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, est stabilisée en valeur en 2013, puis diminuera de 750 millions d'euros par an, en 2014 et 2015**

**149** L'enveloppe concernée comprend :

**150** – les prélèvements sur recettes de l'État établis au profit des collectivités territoriales, à l'exception du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée et des dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle ;

**151** – la mission « Relations avec les collectivités territoriales », excepté les subventions diverses pour travaux d'intérêt général et les crédits de fonctionnement de la DGCL ;

**152** – la dotation générale de décentralisation relative à la formation professionnelle.

**153** En 2013, l'enveloppe des concours de l'État aux collectivités territoriales est ainsi stabilisée en valeur, à périmètre constant, par rapport à 2012, soit à un montant de 50,5 Md€. Elle diminuera de 750 millions d'euros par an en 2014 et 2015, soit -1,4 % par an en moyenne sur 2014-2015.

**154 2. La participation des collectivités territoriales à l'effort de redressement devra être conciliée avec l'impératif de péréquation.**

**155** En effet, existent actuellement de fortes disparités dans la situation financière des collectivités territoriales, majoritairement liée à l'écart de ressources, en particulier au niveau communal.

**156** L'effort juste de redressement repose sur le principe que ceux qui peuvent le plus doivent contribuer le plus. Le renforcement de la péréquation permettra donc que les collectivités les plus dotées participent davantage.

**157** Le Gouvernement propose ainsi de renforcer fortement l'effort de péréquation en 2013 à la fois sur :

**158** – la péréquation verticale (via les dotations de l'État vers les collectivités territoriales). Ainsi, les dotations de péréquation de la DGF progresseront de 238 M€ en 2013 par rapport aux montants versés en 2012, soit un doublement du rythme d'augmentation constaté en loi de finances initiale pour 2012 (+119 M€ en 2012).

**159** – la péréquation horizontale (c'est-à-dire entre collectivités territoriales). Le PLF 2013 propose un ajustement des modalités de prélèvement et de reversement du FPIC (Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales) et du FSRIF (Fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France) pour assurer

une meilleure répartition et un meilleur fonctionnement de ces fonds. Il modifie aussi profondément le fonctionnement des fonds de péréquation de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) des départements et des régions.

**160 3. À partir de 2014, les modalités d'association des collectivités territoriales seront négociées dans le cadre d'un pacte de confiance et de solidarité**

**161** Un pacte de confiance et de solidarité sera négocié avec les collectivités territoriales, afin notamment de déterminer les modalités, à partir de 2014, de participation des collectivités territoriales à l'effort de redressement.

**162 II. – LE BUDGET TRIENNAL DE L'ÉTAT**

**164 A. – UN EFFORT D'ÉCONOMIES EXIGEANT SUR LA PÉRIODE 2013-2017**

**165** L'État prendra pleinement sa part au redressement des comptes publics. En effet, sur la période 2013-2017, pas un euro supplémentaire ne sera dépensé par rapport à l'autorisation parlementaire de la LFI 2012, sur l'ensemble des dépenses, hors charge de la dette et pensions.

**166** Sur la période de la programmation, cette discipline permet une évolution de la dépense totale de l'État (y compris charge de la dette et pensions) très inférieure à l'inflation : l'évolution est en effet moins dynamique de 12 Md€ à horizon 2015 par rapport à une évolution à l'inflation.

**167** Ainsi, une éventuelle baisse de charges d'intérêt ne sera pas recyclée en des dépenses nouvelles, mais contribuera au désendettement : ces dépenses sont en effet la conséquence d'une dette excessive ; c'est l'effet de la norme « zéro valeur ».

**168** Afin de continuer à contenir l'évolution de la dépense totale de l'État en cas de remontée de la charge d'intérêt de la dette – les conditions actuelles étant particulièrement favorables, le Gouvernement respectera une évolution au plus égale à l'inflation.

**169** La stabilité en valeur des dépenses de l'État nécessite de dégager des économies importantes (estimées à 10 Md€ dès 2013) par rapport à l'évolution tendancielle de la dépense. Cette dynamique tendancielle à la hausse peut avoir plusieurs origines, comme par exemple :

**170** – un effet prix avec les mécanismes d'indexation automatique des prix (par exemple pour les loyers), des prestations (les allocations logement, certains minima sociaux...), ou l'augmentation du prix des biens et prestations que l'État achète ;

**171** – un effet volume, avec par exemple une augmentation structurelle du nombre de bénéficiaires d'interventions servies par l'État (pour l'allocation adulte handicapé, les exonérations de cotisations sociales, les bourses universitaires, les allocations logement...) ;

**172** – l'incidence pluriannuelle de décisions déjà prises (par exemple en matière d'investissements).

**173 B. – UN BUDGET TRIENNAL AU SERVICE DES PRIORITÉS DU GOUVERNEMENT**

**174** Remarque liminaire : la présente partie est présentée avant prise en compte des économies supplémentaires (10 Md€) prévues dans le cadre du pacte pour la croissance, la compétitivité et l'emploi. Une partie de ces économies supplémentaires pourra porter sur l'État. Les montants des dépenses de l'État décrites ci-dessous constituent donc un maximum.

**175** La programmation d'ensemble des finances publiques couvre 5 ans (2013-2017). Au sein de cette période, l'État fait l'objet d'une programmation plus précise dans le cadre d'un budget triennal qui précise les crédits alloués à chaque mission.

**176** Ce budget triennal se caractérise par une maîtrise différenciée de la dépense, afin de permettre de ramener le déficit public à 3 % du PIB en 2013, puis à l'équilibre structurel dès en 2016. Cette maîtrise permettra la mise en œuvre des engagements prioritaires du Gouvernement.

**177** Les plafonds de crédits par mission, hors contributions de l'État au compte d'affectation spéciale *Pensions*, arbitrés dans le cadre du budget triennal sont les suivants :

**178**

<i>Crédits de paiement, en Md€</i>	<b>PROGRAMMATION PLURIANNUELLE</b>			
	<b>LFI 2012</b> <small>(format 2013)</small>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
Action extérieure de l'État	2,79	2,83	2,81	2,81
Administration générale et territoriale de l'État	2,22	1,97	2,19	1,95
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	3,47	3,10	3,00	2,92
Aide publique au développement	3,30	3,10	3,07	3,07
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	3,12	3,04	2,95	2,83
Conseil et contrôle de l'État	0,48	0,49	0,50	0,50
Culture	2,54	2,44	2,38	2,35
Défense	30,35	30,11	30,15	30,15
Direction de l'action du Gouvernement	1,14	1,14	1,13	1,12
Écologie, développement et aménagement durables	8,00	7,63	7,29	7,09
Économie	1,59	1,56	1,53	1,52
Égalité des territoires, logement et ville	8,20	7,77	7,73	7,73
Engagements financiers de l'État (hors charge de la dette)	1,15	1,11	1,04	0,98
Enseignement scolaire	45,40	45,69	46,10	46,58
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	9,03	8,85	8,78	8,61
Immigration, asile et intégration	0,59	0,67	0,66	0,64
Justice	6,02	6,20	6,30	6,32
Médias, livre et industries culturelles	1,41	1,22	1,09	0,97
Outre-mer	1,90	1,99	2,07	2,14
Politique des territoires	0,34	0,32	0,31	0,30
Provisions	0,15	0,03	0,23	0,18
Recherche et enseignement supérieur	25,12	25,62	25,74	25,86
Régimes sociaux et de retraite	6,37	6,54	6,75	6,84
Relations avec les collectivités territoriales	2,56	2,74	2,60	2,59
Santé	1,41	1,29	1,30	1,30
Sécurité	11,58	11,68	11,78	11,96

Sécurité civile	0,39	0,39	0,40	0,41
Solidarité, insertion et égalité des chances	12,53	13,18	13,48	13,74
Sport, jeunesse et vie associative	0,49	0,47	0,48	0,56
Travail et emploi	9,95	10,13	9,68	9,74
<i>Pour mémoire</i> : Pouvoirs publics	1,00	0,99	0,99	0,99

179 Le respect de ce budget triennal est garanti par deux mécanismes fondamentaux :

180 – un principe d’auto-assurance au sein de chaque mission budgétaire, tant infra-annuelle que pluriannuelle. Les dépassements sur un programme devront être gagés par des économies sur la mission au cours de l’année concernée et ne justifient pas, sauf circonstances exceptionnelles, de modification des plafonds présentés ici ;

181 – la constitution d’une réserve de précaution en début d’année. Elle permettra de faire face aux aléas en cours de gestion, tant en dépense qu’en recette (par l’annulation de crédits de la réserve correspondant aux baisses de recettes anticipées). Cette mesure de prudence, prévue par la LOLF, est réaffirmée et quantifiée à l’article 5 du présent projet de loi : sur 2013-2017, le taux de réserve sera d’au moins 0,5 % sur les crédits de personnel et d’au moins 5 % sur les autres crédits.

182

<i>CP, en M€</i>	<b>LFI 2012 format 2012</b>	<b>Mesures de périmètre</b>	<b>Transferts</b>	<b>LFI 2012 format 2013</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
Dépenses du budget général	290 714	87	4	290 805	291 180	293 895	298 368
Prélèvements sur recettes	74 457		-4	74 453	76 128	75 324	75 467
Taxes affectées plafonnées	3 013	2 234		5 247	5 056	4 982	4 782
Compensation en gestion de la hausse du PSR UE					-837		
<b>Total des dépenses de l’État</b>	<b>368 184</b>	<b>2 321</b>	<b>0</b>	<b>370 504</b>	<b>371 526</b>	<b>374 201</b>	<b>378 617</b>
<i>Évolution annuelle en volume</i>							
Charge de la dette	48 773	0	0	48 773	46 895	48 368	50 864
Contribution au CAS Pensions (État + opérateurs)	42 265	12	0	42 277	45 237	46 378	48 299
<b>Total norme 0 valeur</b>	<b>277 146</b>			<b>279 455</b>	<b>279 394</b>	<b>279 455</b>	<b>279 455</b>
<i>Écart à l’annuité 2012</i>					-60,7	0,0	0,0

183 *1. Le financement des priorités du Gouvernement : l’éducation, la jeunesse, l’emploi, la justice et la sécurité*

184 Les priorités que constituent la jeunesse et l’éducation, l’emploi ainsi que la justice et la sécurité bénéficient d’un effort particulier afin d’assurer à ces missions les moyens d’améliorer le service rendu.

185 **Un axe majeur de la politique gouvernementale concerne la jeunesse.** À ce titre plusieurs mesures sont prévues pour :

**186** – *l'emploi des jeunes* :

**187** Des mesures importantes seront mises en œuvre et financées pour permettre une intégration plus forte des jeunes dans notre société. L'engagement du Gouvernement est réaffirmé à travers la mise en œuvre des **emplois d'avenir**. L'objectif est d'apporter des solutions plus durables que les contrats aidés antérieurs en les ciblant sur les jeunes les plus en difficulté. Dès 2013, 100 000 emplois d'avenir seront déployés dans les zones dans lesquelles le chômage des jeunes est le plus élevé et à partir de 2014, le niveau de 150 000 emplois d'avenir sera atteint et maintenu sur la période.

**188** – *l'autonomie des jeunes* :

**189** Le **service civique** constitue un outil privilégié d'engagement et de prise d'autonomie. Il permet à des jeunes entre 16 et 25 ans d'effectuer une mission d'intérêt général dans une association ou une collectivité publique. 30 000 d'entre eux auront la possibilité d'intégrer le dispositif dès 2013, soit 10 000 de plus qu'en 2012 et un effort budgétaire de 26 millions d'euros. La montée en puissance du service civique sera amplifiée dans les années suivantes afin d'atteindre sur la période du quinquennat l'engagement présidentiel de 100 000 jeunes par an engagés dans le dispositif.

**190** – *l'enseignement scolaire* :

**191** Le Président de la République a fait de l'école une priorité de son mandat. Afin de répondre au défi que constitue la réussite de tous les élèves, 60 000 des 65 000 nouveaux emplois créés durant la mandature bénéficieront à l'enseignement, dont 5 000 dans l'enseignement supérieur.

**192** Dès la rentrée 2012, 1 000 professeurs supplémentaires ont été recrutés pour l'école primaire et 280 redéployés vers l'enseignement secondaire. L'effort pour l'école porte également sur la vie scolaire avec le recrutement de 100 conseillers principaux d'éducation supplémentaires, la création de 500 assistants chargés de la prévention et de la sécurité au sein des établissements et de 1 500 auxiliaires de vie scolaire individuels accompagnant les élèves handicapés. Ces moyens seront consolidés en 2013.

**193** Entre 2013 et 2015, tous les enseignants partant à la retraite seront remplacés. De plus, conformément à l'engagement présidentiel, 55 000 postes seront créés dans l'éducation sur la durée du quinquennat.

**194** Ces créations se traduiront notamment par le recrutement de stagiaires qui assureront des activités d'enseignement pendant leur formation au métier d'enseignant dans les nouvelles écoles supérieures du professorat et de l'éducation. Pour le ministère de l'éducation nationale, cette réforme correspond en 2013 à la création de plus de 11 000 emplois. Au total, l'impact du schéma d'emplois sur le plafond d'emplois sera de 9 011 équivalents temps plein (ETP) dont 230 pour l'enseignement technique agricole.

**195** Les nouveaux enseignants seront mieux formés à l'exercice de leur métier. Dès la rentrée 2012, les enseignants nouvellement recrutés bénéficient d'une formation d'accompagnement à la prise de poste ; plus de 2 000 postes ont donc été créés pour permettre la mise en place de décharges de service à cet effet.

**196** Dans le cadre de la refondation de l'école, des écoles supérieures du professorat et de l'éducation seront mises en place. Par ailleurs, des emplois d'avenir professeur, à raison de 6 000 nouveaux contrats par an sur 2013-2015, rendront les métiers de l'enseignement plus accessibles aux jeunes pour lesquels s'engager dans des études longues se heurte à des contraintes économiques.

**197** – *l'enseignement supérieur :*

**198** L'amélioration de la réussite des étudiants en premier cycle demeure la première urgence de l'enseignement supérieur : en effet, la part des inscrits en première année universitaire accédant en seconde année n'est que de 42 %, et le taux de réussite en licence en trois ans plafonne à 34 %, après avoir perdu cinq points au cours des dernières années. À ce titre, des moyens supplémentaires sont donc prévus pour les universités dès l'année 2013 avec 1 000 créations d'emplois, au sein des 5 000 postes annoncés lors de la campagne présidentielle. Ces efforts devront permettre d'améliorer les conditions d'accueil, d'aide et d'encadrement des étudiants, de développer les services d'orientation et d'insertion, et surtout de renouveler profondément l'approche pédagogique dans certaines filières.

**199** **Le deuxième axe fort de la politique gouvernementale concerne le soutien à l'emploi.** Plusieurs mesures sont prévues à ce titre :

**200** – *l'accompagnement des demandeurs d'emploi :*

**201** L'engagement du Gouvernement est réaffirmé en faveur de l'emploi avec la mise en œuvre de mesures pour améliorer l'offre de service fournie par Pôle emploi et de mesures d'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi. Ainsi, 2 000 recrutements supplémentaires en CDI ont été engagés dès la fin 2012 et seront finalisés en 2013. S'y ajouteront 2 000 emplois qui seront redéployés d'ici 2014 au sein de l'opérateur vers les services d'accompagnement renforcé. Ce sont donc près de 4 000 agents supplémentaires, au contact direct des demandeurs d'emploi qui en ont le plus besoin, qui assureront le succès de la nouvelle offre de services.

**202** – *les contrats aidés :*

**203** 100 000 emplois d'avenir seront créés en 2013. Dès 2014, le niveau de 150 000 emplois d'avenir sera atteint et maintenu. En outre, en 2013, le budget prévoit le maintien du volume des autres contrats aidés actuels afin de faire face à une situation de l'emploi difficile (340 000 contrats non marchands et 50 000 contrats seront prescrits en 2013).

**204** – *les contrats de génération :*

**205** Le contrat de génération sera un outil pour favoriser simultanément, sans les opposer, emploi des jeunes et emploi des seniors dans les entreprises, tant quantitativement (embauches de jeunes, accroissement du taux d'emploi des seniors) que qualitativement (favoriser l'insertion en CDI, transférer les compétences,...). Sa mise en œuvre sera adaptée aux différentes tailles d'entreprise.

**206** Un projet de loi sera présenté fin 2012, à l'issue de la concertation sociale lancée par le ministre chargé du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social.

**207** Le contrat de génération sera ainsi mis en œuvre en 2013.

**208** **Un troisième axe prioritaire du Gouvernement porte sur la justice et la sécurité :**

**209** – *la justice* :

**210** Les crédits alloués à la mission « Justice » (hors CAS « Pensions ») sont en hausse de +3 % par rapport à 2012.

**211** Conformément aux engagements présidentiels de création de 5 000 postes dans la justice et la sécurité, les effectifs de la justice seront renforcés sur la période 2013-2015, dont 480 dès 2013 et 40 dans les juridictions administratives.

**212** Ces moyens permettront la mise en œuvre d'une politique publique de la justice renouvelée, renforçant la justice civile, réaffirmant la spécificité de la justice des mineurs, développant les aménagements de peine et l'insertion pour prévenir la récidive, développant l'aide aux victimes et l'accès au droit et modernisant les services au bénéfice de ses acteurs et bénéficiaires

**213** La mise en œuvre d'un programme immobilier pénitentiaire repensé accompagnera le développement des aménagements de peine, au service des objectifs de réinsertion comme de sécurité et d'humanité de la détention.

**214** Une partie des dépenses prévues par la loi de programmation pénitentiaire axée sur le développement du nombre de places de prison sera abandonnée en cohérence avec la volonté du Gouvernement de développer l'accompagnement en « milieu ouvert ». Cet abandon a notamment pour conséquence la limitation de la création de nouvelles prisons aux réponses aux situations de vétusté et de surpopulation carcérale, ce qui conduira à limiter les dépenses nouvelles qui étaient prévues en fin de programmation, et ce d'autant plus que les modalités de financement prévues, sous forme de partenariat public privé, étaient particulièrement coûteuses.

**215** – *la sécurité* :

**216** Conformément à l'engagement du Président de la République, la mission « Sécurité », qui recouvre les crédits alloués à la police nationale et à la gendarmerie nationale, bénéficiera, entre 2013 et 2015, de créations d'emplois, dont 480 dès 2013. Ces emplois permettront de renforcer les effectifs des forces de sécurité dans les zones de délinquance les plus sensibles, en particulier dans les « zones de sécurité prioritaires » définies par le Gouvernement.

217 *2. La mobilisation de l'ensemble des ministères pour réaliser des économies permettant de financer les priorités Gouvernementales sans augmenter les dépenses de l'État*

218 Le financement de ces priorités nécessite des efforts accrus sur les autres secteurs. Chaque ministère prendra sa part à l'effort, ainsi que les opérateurs de l'État, tout en tenant compte des capacités de chacun.

219 *L'effort passera par une maîtrise de la dynamique de la masse salariale (article 6 du présent projet de loi)*

220 Conformément à l'engagement du Président de la République, les effectifs de l'État et de l'ensemble de ses opérateurs seront stabilisés sur le quinquennat. Cette stabilisation sera atteinte en fin de période, pour l'ensemble constitué de l'État et de ses opérateurs, dont le plafond d'emplois est fixé dans les lois de finances de l'année, conformément à l'article 64 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008. La liste de ces opérateurs est détaillée chaque année dans le « Jaune Opérateurs », prévu par l'article 14 de la loi n° 2006-888 du 19 juillet 2006 portant règlement définitif du budget de 2005.

221 **Compteur 2012-2013 des effectifs**

222

	2012	2013	Cumul 2013
<b>Etat</b>	<b>4 278</b>	<b>-2 317</b>	<b>1 961</b>
<i>dont enseignement</i>	4 278	8 981	13 259
<i>dont justice/sécurité</i>		1 000	1 000
<i>dont autres</i>		-12 298	-12 298
<b>Opérateurs</b>		<b>1 697</b>	<b>1 697</b>
<i>dont Pôle emploi</i>		2 000	2 000
<i>dont enseignement supérieur</i>		1 000	1 000
<i>dont autres opérateurs</i>		-1 303	-1 303
<b>Etat + opérateurs</b>	<b>4 278</b>	<b>-620</b>	<b>3 658</b>

223 *NB : Ces données n'intègrent pas les 2 500 postes créés en LFR 2012 (assistants d'éducation) dans les établissements publics locaux d'enseignement (EPL), rémunérés hors titre 2, et donc non comptabilisés dans le plafond d'emploi de l'État ou des opérateurs de l'État (les EPL n'étant pas des opérateurs de l'État).*

224 Cette stabilisation sera le résultat de la création d'emplois dans les secteurs prioritaires (éducation, justice, sécurité, emploi) et des réductions d'effectifs dans les autres secteurs : le taux d'effort moyen sur la période 2013-2015 sera de 2 % pour ces derniers. Ces réductions seront permises grâce à des réformes structurelles compatibles avec le maintien et l'amélioration de la qualité du service rendu et mises en œuvre après un travail approfondi d'analyse des missions et des politiques publiques.

225 Ces réformes devront s'articuler autour d'un objectif de cohérence de l'action publique :

- 226 – des gains seront rendus possibles via la simplification de plusieurs procédures aujourd’hui trop complexes ;
- 227 – les missions des différents échelons de l’administration – central, régional, départemental et infradépartemental – seront revues avec pour objectif une plus grande efficacité à répondre aux besoins des usagers ;
- 228 Cette stabilisation des effectifs contribuera à maîtriser la masse salariale, dont l’évolution sera sur la période de +1 % en valeur entre 2012 et 2015.
- 229 *Les dépenses de fonctionnement seront maîtrisées dans l’ensemble des ministères*
- 230 Ces dépenses seront réduites dans tous les ministères, y compris les ministères qui portent des priorités gouvernementales. Le ministère de l’enseignement supérieur par exemple voit ses crédits de fonctionnement diminuer de plus de 6 % en 2013 au sein d’une enveloppe globale, hors contributions au CAS « Pensions », en augmentation.
- 231 Ces efforts sur les dépenses de fonctionnement s’appuieront notamment sur des réformes de rationalisation, par exemple s’agissant des implantations territoriales de l’État en France et à l’étranger, tout en veillant à l’accès au service public. Les gains sur les achats obtenus grâce à l’action interministérielle du service des achats de l’État (SAE) constitueront également un levier efficace. La nouvelle feuille de route de ce dernier, transmise au ministre de l’économie et des finances le 24 juillet 2012, sera déclinée avant la fin de l’année par les différents ministères dans des plans achats précis et assortis d’objectifs d’économies détaillés. Au global, l’ambition d’économies concernant les achats est doublée par rapport au premier plan déployé par le SAE à sa création (2009).
- 232 *Une participation des opérateurs à l’effort de redressement des comptes dans la justice (article 7 du présent projet de loi)*
- 233 Le rapport de l’Inspection générale des finances relatif aux agences de l’État a mis en avant la dynamique des moyens financiers de ces agences : leurs moyens publics, qui représentent 50 Md€ (crédits et taxes affectées), ont en effet progressé de 15 % depuis 2007 tandis que les dépenses de l’État ont progressé moins rapidement que l’inflation sur la période. Par ailleurs, leurs effectifs ont cru de 6 % depuis 2007 alors que les effectifs de l’État diminuaient. Enfin, le rapport pointe le manque de réflexion stratégique sur le recours à ces agences et une forte croissance des coûts de structure.
- 234 Les premières mesures prises par le Gouvernement face à ce constat sont la réduction des moyens de ces agences afin qu’elles contribuent à l’effort de redressement :
- 235 – l’évolution des dotations de l’État aux opérateurs sera donc très modérée (+0,7 % hors dynamique du CAS « Pensions » à horizon 2015) ;
- 236 – les taxes affectées seront plafonnées et le plafond abaissé sur la période de programmation (-400 millions d’euros à horizon 2015, article 11 du présent projet de loi). Celles-ci feront d’ailleurs l’objet d’une évaluation dès juin 2013 afin de contrôler la pertinence de chacune de ces affectations ;

- 237 – afin de parvenir à la stabilité des effectifs de l'État et de ses opérateurs, les effectifs des opérateurs seront maîtrisés avec un taux d'effort moyen (hors universités et Pôle emploi) de 0,7 % sur 2013-2017.
- 238 *Une sélection et une évaluation plus rigoureuse des investissements : mettre en œuvre une politique ambitieuse tournée vers les besoins futurs de notre société (article 16 du présent projet de loi)*
- 239 L'investissement public est un facteur clé de croissance et de compétitivité. Parce qu'il est aussi garant d'une offre de service public de qualité, il doit être choisi avec une attention particulière pour concilier développement et maîtrise des finances publiques.
- 240 Les choix d'investissement faits pendant dix ans sont insuffisamment étayés. Les procédures d'évaluation préalable et le processus de décision ne permettent en effet pas toujours de hiérarchiser les projets et de faire prévaloir ceux qui seront les plus utiles à la collectivité. Par ailleurs, les coûts induits (investissements de réhabilitation et fonctionnement) sont généralement sous-évalués.
- 241 Le Gouvernement souhaite donc refonder la procédure de décision en matière d'investissement de l'État et des établissements publics et soumettre désormais les projets d'importance à une évaluation socio-économique préalable systématique et faisant l'objet d'une contre-expertise organisée par le Commissaire général à l'investissement (CGI).
- 242 Celui-ci est tout d'abord chargé de l'inventaire et d'une analyse des procédures d'évaluation sur les projets existants, mais non encore mis en œuvre, pour s'assurer que ce sont bien les projets les plus pertinents qui seront retenus et lancés de manière prioritaire.
- 243 La procédure de sélection sera par ailleurs améliorée de manière pérenne dans une logique interministérielle pour que la décision finale d'engagement soit la plus documentée possible. Ainsi, d'ici la fin de l'année, le CGI proposera une procédure de concertation interministérielle, préparatoire aux décisions du Premier ministre à chaque grande étape de la vie du projet, fondée sur des travaux de contre-expertise indépendants qu'il sera chargé d'organiser. Cette nouvelle organisation offrira une méthodologie homogène d'évaluation et de contre-expertise.
- 244 *Cet effort sera éclairé par une démarche de refondation et de modernisation de l'action publique initiée par les ministères eux-mêmes*
- 245 La démarche de refondation et de modernisation de l'action publique viendra préciser la programmation des finances publiques pour éclairer les réformes et concourir au redressement des comptes publics dans la justice.
- 246 La priorité est de conduire un exercice de revue en profondeur des politiques publiques.
- 247 Les modalités de cet exercice ont été précisées par le Premier ministre lors du séminaire gouvernemental du 1<sup>er</sup> octobre 2012. La démarche s'appuie sur un bilan objectif de la révision générale des politiques publiques (RGPP) et les recommandations

de la mission commune confiée à l'Inspection générale des finances, l'Inspection générale de l'administration et l'Inspection générale des affaires sociales.

**(248)** Le projet de refondation et de modernisation de l'action publique reposera sur trois piliers :

**(249)** – l'amélioration de la qualité du service rendu, afin de toujours mieux répondre à la réalité des besoins des usagers (citoyens, entreprises, territoires) ;

**(250)** – l'association des agents et de leurs représentants à la définition et à la conduite des réformes ;

**(251)** – une hiérarchisation des priorités et des besoins des administrations et une meilleure répartition des compétences pour réduire les doublons et les inefficiences.

**(252)** Dès l'été, il a été demandé à chaque ministère de produire des propositions de réforme qui permettent de mettre en œuvre les orientations du budget triennal tout en garantissant une utilisation efficace des moyens publics.

**(253)** Pour assurer la réussite de la démarche de modernisation de l'action publique, l'association de l'ensemble des acteurs des politiques publiques est indispensable.

**(254)** La méthode s'appuiera sur un recensement des politiques publiques et de l'ensemble des acteurs qui y contribuent, afin de déterminer les missions que doivent conserver les pouvoirs publics et l'acteur public devant les exercer (administration centrale, administration déconcentrée, opérateur, collectivité territoriale), tout en respectant les principes de charte de la déconcentration, perdus de vue. Elle sera étroitement articulée avec la nouvelle étape de décentralisation. Dès décembre 2012, chaque ministère aura défini une stratégie de modernisation pluriannuelle (2013-2017) qui permettra tout à la fois de respecter la trajectoire budgétaire et d'améliorer la qualité et l'efficacité du service rendu aux usagers.

### **(255) III. – LES DÉPENSES DES RÉGIMES OBLIGATOIRES DE BASE DE SÉCURITÉ SOCIALE**

**(256)** Remarque liminaire : la présente partie est présentée avant prise en compte des économies supplémentaires (10 Md€) prévues dans le cadre du pacte pour la croissance, la compétitivité et l'emploi. Une partie de ces économies supplémentaires pourra porter sur la sécurité sociale. Les montants des dépenses des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale décrites ci-dessous constituent donc un maximum.

**(257)** L'objectif du Gouvernement est de préserver un haut niveau de protection sociale, adapté en continu à l'évolution des besoins sociaux.

**(258)** Les dépenses de sécurité sociale sont des transferts : il est injustifié d'en reporter le financement sur les générations futures. Assurer la pérennité de notre système de protection sociale passe donc par le retour à l'équilibre des comptes sociaux.

**259** Les objectifs généraux d'évolution des prélèvements obligatoires ne permettent pas d'envisager ce redressement uniquement par un ajustement passif des recettes sur le niveau des dépenses constatées. Il faut en effet veiller à ce que le financement de la sécurité sociale n'absorbe pas les gains de pouvoir d'achat des ménages et ne pèse pas excessivement sur le coût des facteurs de production.

**260** En conséquence, l'équilibre à moyen terme des comptes de la sécurité sociale suppose de garantir une évolution soutenable des dépenses.

**261** Dans son article 9, le présent projet de loi de programmation des finances publiques présente, sur le champ des régimes obligatoires de sécurité sociale, des objectifs de dépenses. En 2017, l'objectif de dépenses pour les régimes obligatoires de base s'établit à 531 Md€, ce qui correspond à une progression moyenne de 3,1 % par an en valeur.

**262** Ces objectifs de dépenses englobent les branches Maladie, Accident du travail/maladies professionnelles, Retraite et Famille. Pour ce qui concerne la branche Maladie, les dépenses évoluent pour l'essentiel au rythme de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) dont l'évolution est détaillée au même article. L'évolution des dépenses des branches Retraite et Famille est pour sa part présentée ici de manière tendancielle.

**263** **A. – MAÎTRISER LES DÉPENSES D'ASSURANCE MALADIE EN GARANTISSANT LA QUALITÉ DES SOINS**

**264** Les objectifs nationaux des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) pour les années 2012 à 2017 présentés dans le présent projet de loi de programmation des finances publiques s'entendent selon le périmètre en vigueur lors de la construction de cet objectif dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2012, qui fait l'objet d'une présentation détaillée dans l'année prévue au 7° du III de l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale. Entrent ainsi dans l'ONDAM les prestations en nature des branches Maladie, Maternité et Accidents du travail, les prestations en espèce des branches Maladie et Accidents du travail à l'exception des prestations d'incapacité permanente et des rentes d'accidents du travail. Pour les dépenses médico-sociales, seule est prise en compte la part du financement qui échoit à l'assurance maladie. Sont aussi incluses la prise en charge des cotisations des professionnels libéraux et des dotations à certains fonds.

**265** L'évolution de l'ONDAM est programmée ainsi :

**266** – l'objectif retenu pour 2012 (170,8 Md€) est inférieur de 350 M€ à l'ONDAM voté en LFSS pour 2012, matérialisant dans les comptes sociaux l'évolution plus modérée qu'envisagée des dépenses de soins de ville ;

**267** – la croissance de l'ONDAM s'établira à + 2,7 % pour 2013 (175,4 Md€), +2,6 % pour 2014 (180 Md€), puis 2,5 % pour chacune des années 2015 à 2017 (193,8 Md€ en 2017). Au total sur la période, cette programmation représente un effort estimé en moyenne à 2,7 Md€ chaque année par rapport à la chronique tendancielle des dépenses.

**268** La fixation d'un ONDAM en progression de +2,7% en 2013 et +2,6% en 2014 tient compte de la volonté du Gouvernement de prendre en compte de façon spécifique

la question de l'investissement hospitalier. Un effort spécifique sera effectué au sein des ONDAM 2013 et 2014 pour accompagner des projets prioritaires de mise en sécurité et de restructuration-rationalisation.

- ②69 Le respect de cette trajectoire nécessite la mise en œuvre d'actions volontaristes permettant d'améliorer la qualité des prises en charge tout en respectant la contrainte financière, dans le cadre d'une stratégie nationale de santé. Certaines de ces actions sont porteuses d'évolutions structurelles de l'offre de soins, qui produiront leurs pleins effets à moyen terme.
- ②70 Au cœur de cet engagement, l'amélioration des parcours de soins. Les soins de ville, l'hôpital, les établissements médico-sociaux et les acteurs sociaux ne peuvent plus fonctionner indépendamment les uns des autres.
- ②71 La structuration d'équipes de soins de proximité, pluriprofessionnelles, constitue la première étape de mise en œuvre de ces parcours. Des équipes pluriprofessionnelles peuvent produire les nouvelles organisations et les nouveaux services (prévention, dépistage, coordination des parcours, éducation thérapeutique...) répondant aux besoins des patients. Un effort important sera ainsi initié dès 2013 pour entamer la généralisation de ces modes d'organisation, afin de permettre un recentrage de l'hôpital sur les cas les plus aigus et complexes.
- ②72 Plus globalement, il convient de revoir la régulation du système pour décloisonner les parcours de santé entre les soins de ville, les soins hospitaliers et le secteur médico-social. Une refonte des systèmes de financement sera engagée à partir de 2013, sur quelques territoires dans un premier temps, afin d'établir un nouveau modèle qui permettra de prodiguer au patient le geste de qualité, au bon endroit, au meilleur coût. Puis ces nouvelles formes de régulation seront progressivement étendues à l'ensemble du territoire.
- ②73 Ces développements s'accompagneront de la recherche de gains d'efficience des offreurs de soins, en particulier pour les établissements de santé et ceux parmi les professionnels de santé qui bénéficient de gains de productivité liés aux évolutions technologiques.
- ②74 Dans le secteur hospitalier, des actions de rationalisation de la politique d'achat ainsi que de soutien à l'amélioration de la performance des établissements seront en outre menées, en mobilisant les agences régionales de santé.
- ②75 Enfin, des actions de baisse de prix des produits de santé, mais aussi de promotion des médicaments génériques seront conduites. Elles s'accompagneront d'actions visant à une meilleure justesse des prescriptions, en privilégiant les médicaments inscrits au répertoire, dans le cadre d'une promotion plus active des référentiels de bonne pratique et de bon usage.

**276**            **B. – ADAPTER EN CONTINU ET DANS LA CONCERTATION LES PRESTATIONS AUX BESOINS SOCIAUX**

**277**            Si les dépenses de la branche Maladie font l'objet d'une programmation spécifique, les dépenses des branches Retraite et Famille n'évoluent, au-delà de leurs tendances spontanées, que par des mesures nouvelles, le plus souvent législatives.

**278**            Le Gouvernement ne souhaite pas dans le cadre de la présente loi de programmation préjuger de réformes qui requièrent une concertation préalable avec les partenaires sociaux et un important travail législatif. En conséquence, les objectifs de dépenses fixés par la loi ont un caractère tendanciel.

**279**            S'agissant des retraites, la progression tendancielle des dépenses s'élève en moyenne sur la période à +3,7 % par an en valeur et, compte tenu des hypothèses d'augmentation des prix sur lesquelles elles sont indexées, à +1,9 % par an en volume. Après une phase de diagnostic, le Gouvernement, comme il en a été convenu lors de la grande conférence sociale qui s'est tenue les 9 et 10 juillet 2012, engagera une concertation avec les partenaires sociaux au premier semestre 2013 afin d'inscrire notre système de retraite par répartition dans un cadre financier durablement équilibré.

**280**            D'ores et déjà, un des axes essentiels de la politique du Gouvernement consiste à agir en faveur de l'emploi des travailleurs âgés de 55 à 64 ans : le contrat de génération, qui vise à permettre le maintien des seniors dans l'emploi tout en favorisant la formation des salariés les plus jeunes à leur arrivée dans les entreprises, contribuera à cet effort. Il s'agit tout à la fois d'infléchir l'évolution des dépenses de la branche Vieillesse en encourageant les entreprises à maintenir dans l'emploi les travailleurs âgés et de garantir un niveau un financement permettant de maintenir à l'avenir un haut niveau de pension.

**281**            Dans le domaine de la politique familiale, la grande conférence sociale a conclu à l'importance d'une meilleure adéquation des dispositifs aux besoins des familles. Les réflexions vont se poursuivre avec les acteurs de la politique familiale sur les adaptations à apporter aux différentes aides en faveur des familles, notamment dans le cadre du Haut conseil de la famille. La concertation permettra de dégager des voies d'amélioration en termes d'efficience et d'équité, dans le souci de l'équilibrage des comptes de la branche Famille. Les mesures prises préserveront les résultats favorables réalisés par notre pays en matière de natalité et de participation des femmes à l'activité économique, et protégeront les intérêts des familles les plus fragiles.

282

## Annexe 1

### Précisions méthodologiques concernant le budget triennal

283 A. – Les normes d’encadrement des dépenses

284

#### 1. Définition de la double norme d’encadrement d’évolution de la dépense

285

Le périmètre du champ de **la norme « 0 valeur »** couvre :

286

– les dépenses du budget général, hors charge de la dette et versements au compte d’affectation spéciale (CAS) « Pensions ».

287

Par rapport à la construction du précédent triennal, une différence méthodologique s’est imposée lors de la construction de la présente programmation : le transfert de la gestion de leur masse salariale aux universités a notamment pour conséquence de faire relever des établissements eux-mêmes le versement au CAS « Pensions » des cotisations de retraite des fonctionnaires qui y sont affectés. Ce mouvement massif de cotisations acquittées par des opérateurs de l’État rend cette recette du CAS suffisamment importante pour ne plus être négligée et pour être traitée de la même manière que les contributions des ministères au CAS « Pensions », puisqu’il s’agit d’une dépense de même nature, non pilotable par l’État. À partir de la présente loi de programmation, le périmètre de la norme « 0 valeur » s’obtient donc en retranchant au dépenses totales (*cf. infra*) les charges de la dette, les cotisations payées par l’État employeur sur le titre 2 au CAS « Pensions » et les versements effectués par les opérateurs de l’État à ce CAS ;

288

– les prélèvements sur recettes au profit de l’Union européenne et des collectivités territoriales, y compris les prélèvements établis en compensation de la réforme de la taxe professionnelle qui étaient jusqu’à présent exclus de la norme de dépense<sup>(9)</sup> ;

289

– le stock les contributions et taxes affectées à des tiers et faisant l’objet d’un plafonnement limitatif à l’article 46 de la LFI 2012.

290

**Sur l’intégralité du quinquennat, et donc sur la période du budget triennal, les dépenses de l’État respecteront la norme « 0 valeur ».**

291

Par ailleurs, sur l’intégralité du quinquennat, l’ensemble des dépenses de l’État (c’est-à-dire les dépenses du champ « 0 valeur », complété de la charge de la dette et des versements au CAS « Pensions ») ne progresseront pas plus vite que l’inflation.

292

#### 2. La stabilisation des dépenses

293

Le budget 2013-2015, tout en finançant les priorités du Gouvernement, est construit sur la base d’une stabilisation en euros courants des dépenses. Cette règle de

---

<sup>(9)</sup> Ces prélèvements sur recettes restent néanmoins en dehors du champ des concours normés aux collectivités locales défini par l’article 10 du présent projet de loi de programmation et sur lequel s’applique l’évolution précisée dans cet article.

stabilisation s'applique au périmètre de la norme « 0 valeur », qui comprend comme rappelé *supra* :

294 – l'ensemble des crédits du budget général de l'État, hors charge de la dette et pensions des fonctionnaires de l'État, c'est-à-dire hors contributions au CAS « Pensions », imputées sur le titre 2 ou acquittées par les opérateurs de l'État à partir des subventions versées sur le titre 3 ou des ressources affectées ;

295 – les prélèvements sur recettes établis au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne ;

296 – le montant total des taxes affectées plafonnées visées à l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2012.

297 Cette norme du « 0 valeur » exclut tout recyclage de moindres dépenses qu'attendues sur la charge de la dette ou de pensions pour des dépenses nouvelles. Ainsi, les dépenses totales de l'État progresseront moins rapidement que l'inflation sur la période 2013-2015 (-1 % en moyenne en volume).

298 3. *Mesures de périmètre et charte de budgétisation*

299 **Le principe du champ constant**

300 La réalité de la dynamique de la dépense s'apprécie entre deux lois de finances consécutives, à périmètre (ou champ) constant. En effet, le périmètre des dépenses de l'État peut être amené à évoluer d'une année sur l'autre, des dépenses ou recettes étant nouvellement inscrites au budget de l'État, d'autres à l'inverse étant sorties du périmètre du budget de l'État. Le budget doit donc être retraité de ces modifications de périmètre pour apprécier la dynamique réelle de la dépense de l'État sur un champ identique (« constant ») entre deux exercices. À cette fin, seuls sont intégrés au calcul de la norme de dépense les mouvements de dépense et les affectations de recettes ayant pour effet d'accroître ou de diminuer le niveau de la dépense publique.

301 *A contrario*, les mouvements constituant une simple réimputation au sein du périmètre de la norme (par exemple, entre budget général et prélèvements sur recettes) ou les mouvements équilibrés en recettes et en dépense, entre ce périmètre et une autre entité (par exemple, les collectivités locales), ne doivent pas être comptabilisés dans ce calcul. **Ces mouvements, équilibrés en recette et en dépense, sont appelés mesures de transfert quand ils ont lieu au sein du périmètre de la norme ou mesures de périmètre quand ils ont lieu entre ce même périmètre et une autre entité.** Leur prise en compte permet de passer du champ constant au champ courant, sur lequel est présenté le projet de loi de finances de l'année, mais ils sont sans influence sur l'appréciation de la dynamique du budget.

302 **La charte de budgétisation**

303 L'ensemble des règles qui suivent constituent la charte de budgétisation de l'État, qui permet, en précisant les modalités de prise en compte des modifications de champ dans le calcul de la norme, de déterminer l'évolution de la dépense à champ constant.

- 304 Les **mesures de transfert**, parce qu'elles concernent des mouvements de crédits à l'intérieur du champ couvert par la norme, n'ont pas d'impact sur le niveau de celle-ci.
- 305 Les **mesures de périmètre**, qui donnent lieu à des inscriptions ou à l'inverse à des suppressions de crédits qui n'ont pas à être intégrées dans l'évolution des dépenses à champ constant, recouvrent les situations dans lesquelles l'État :
- 306 – transfère à une autre entité une dépense qu'il assumait auparavant, en transférant parallèlement les ressources d'un même montant permettant de la financer,
  - 307 – inscrit à son budget une dépense nouvelle auparavant financée par un autre acteur, ainsi que les recettes d'un même montant correspondantes,
  - 308 – prend en charge une dépense financée auparavant par dotations en capital ou par une entité supprimée.
- 309 Les mouvements liés à la décentralisation illustrent le premier cas de figure. Le deuxième correspond à des mesures de rebudgétisation, par exemple la réintégration concomitante et équilibrée au sein du budget général d'une recette affectée à un opérateur et des dépenses qu'elle finance. Le troisième cas de figure, enfin, n'accroît ni la dépense publique, ni le déficit public, puisque la dépense existait déjà auparavant et était financée par une recette non prise en compte dans le solde public selon les règles de la comptabilité nationale.
- 310 Par ailleurs, la charte présente cette année une **évolution**, liée à l'intégration en stock de certaines taxes affectées dans la norme de dépense. En effet, depuis 2008, les taxes affectées n'étaient prises en compte dans la norme de dépense qu'au titre du montant prévisionnel de leur variation issue de mesures discrétionnaires. Seul le flux lié à des mesures discrétionnaires était ainsi retracé dans la norme, tandis que le stock de ces taxes n'était pas comptabilisé, ce qui rendait difficile son suivi sur plusieurs années et ne permettait pas de prendre en compte la dynamique de ces taxes. Compte tenu de l'importance de la mobilisation de tous les acteurs pour le redressement des comptes publics, un suivi plus complet et plus systématique des taxes affectées, dans un contexte de plafonnement progressif de celles-ci, est apparu nécessaire et justifie la modification de la charte détaillée ci-dessous.
- 311 L'adaptation du périmètre de la norme « 0 valeur » consiste notamment en la prise en compte de toutes les taxes affectées plafonnées en stock, et uniquement de ces dernières. Le champ et le niveau du plafonnement étant amenés à évoluer, la présente charte détaille les modalités de traitement de ces mouvements afin d'en distinguer la part qui constitue une mesure de périmètre et la part qui a un impact sur la norme de dépense.
- 312 Les modifications du plafonnement des taxes affectées en PLF de l'année n peuvent recouvrir trois situations différentes :
- 313 – **modification du plafond d'une taxe existante et déjà plafonnée en loi de finances**
  - 314 La modification du plafond est assimilée à une variation des ressources allouées par l'État à l'entité. La modification de plafond en PLF est donc prise en compte dans la norme de dépense. Si le plafond est abaissé, on comptabilise une économie ;

**315** – ajout dans l'article de plafonnement en PLF d'une taxe déjà existante mais qui n'était pas jusqu'alors plafonnée

**316** C'est le cas où compte tenu de la nature de la taxe et de l'affectataire (*cf. infra*), le plafonnement a été jugé pertinent. La mesure de plafonnement est alors traitée comme une mesure de périmètre pour le montant correspondant à **l'évaluation de recette** pour l'année du plafonnement. L'économie ou la dépense nouvelle liée, le cas échéant, à la fixation du plafond à un niveau différent de l'évaluation de recette est quant à elle décomptée dans la norme de dépense. Il s'agit bien d'une évolution des ressources allouées à l'entité ;

**317** – création d'une affectation de recette en PLF

**318** Toute nouvelle affectation de recette à un ODAC, sauf si elle constitue une exception telle que définie *infra*, est prise en compte intégralement dans la norme de dépense, pour un montant égal au niveau du plafonnement. Cette mesure est en effet assimilable à l'attribution d'une subvention à un organisme.

**319** Afin d'assurer un bon suivi de la dépense de l'État, l'objectif est de plafonner à terme toutes les taxes affectées à des tiers autres que les administrations de sécurité sociale et les collectivités territoriales, à l'exception des seules taxes répondant à une logique de redevance pour service rendu, à une logique de pollueur-payeur, ou lorsque le montant recouvré par l'organisme est en rapport avec le coût encouru à cause du fait générateur de la taxe.

**320** Chaque année, les mouvements de dépense et de recettes considérés comme des mesures de périmètre et les propositions d'extension du champ du plafonnement des taxes affectées seront présentés dans l'exposé général des motifs du projet de loi de finances de l'année.

**321** B. – Nature et portée des autorisations du budget pluriannuel

**322** 1. *Les plafonds de crédits et les schémas d'emplois fixés dans le budget pluriannuel*

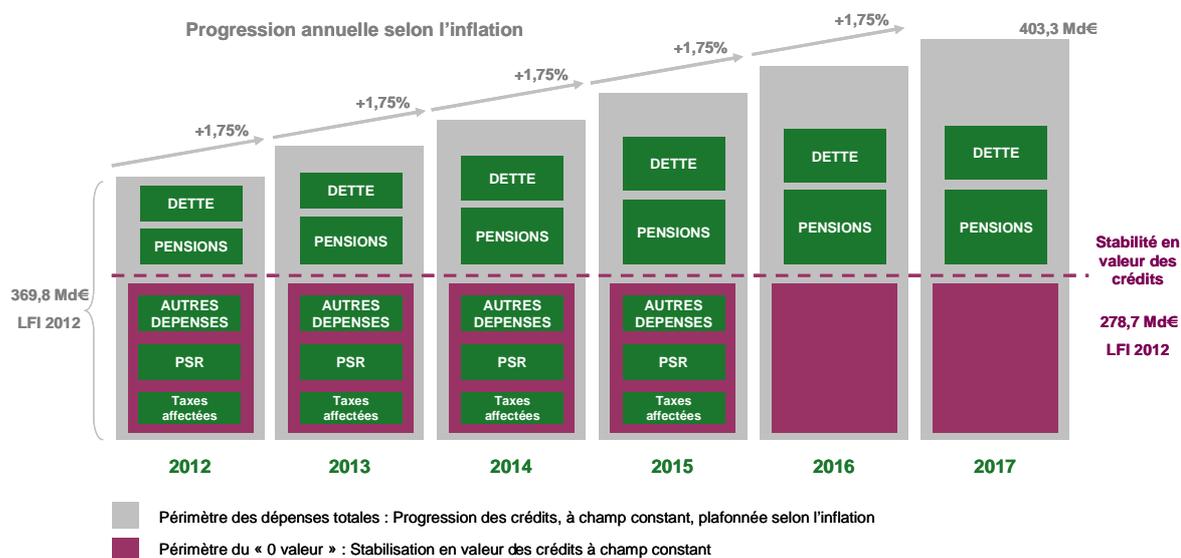
**323** Le budget pluriannuel détermine deux niveaux de plafonds de crédits de paiement à respecter en construction de loi de finances de l'année, chaque année de la période de programmation.

**324** a) Il comporte d'abord, pour chacune des cinq années de la programmation, un plafond global de crédits de paiement pour les dépenses soumises à la règle du « 0 valeur », conformément à l'article 5 du présent projet de loi. Ce plafond est indépendant de l'hypothèse d'inflation et correspond, à champ constant, au niveau des crédits fixé en loi de finances pour 2012.

**325** Ce plafond s'inscrit dans un plafond portant sur les dépenses totales (y compris charge de la dette et pensions). Ce plafond global n'augmente pas plus vite, entre deux LFI successives, que l'évolution prévisionnelle des prix associée au présent projet de loi

(article 5) ou que l'évolution prévisionnelle des prix associée au projet de loi de finances de l'année, si celle-ci est différente.

326



327

b) Le budget pluriannuel comporte par ailleurs les plafonds 2013, 2014 et 2015 de chacune des missions du budget général (voir article 10 du présent projet de loi de programmation). Ces derniers sont exprimés en crédits de paiement.

328

Pour l'année 2013, les plafonds de dépense établis au niveau des missions et la répartition par programme correspondent à ceux du PLF pour 2013.

329

Pour l'année 2014, les plafonds sont fixés par mission et ne sont pas révisables.

330

Pour 2015, les crédits par mission pourront faire l'objet d'ajustements, dans le respect du plafond global de dépense.

331

## 2. L'articulation entre les budgets pluriannuels et les lois de finances annuelles

332

Pour chacune des années de la programmation, le projet de loi de finances est élaboré et présenté au Parlement dans le respect des plafonds fixés dans le budget pluriannuel.

333

La première année de la programmation constitue le cadre du projet de loi de finances pour 2013, qui procède à la ventilation fine des crédits, par destination et par nature.

334

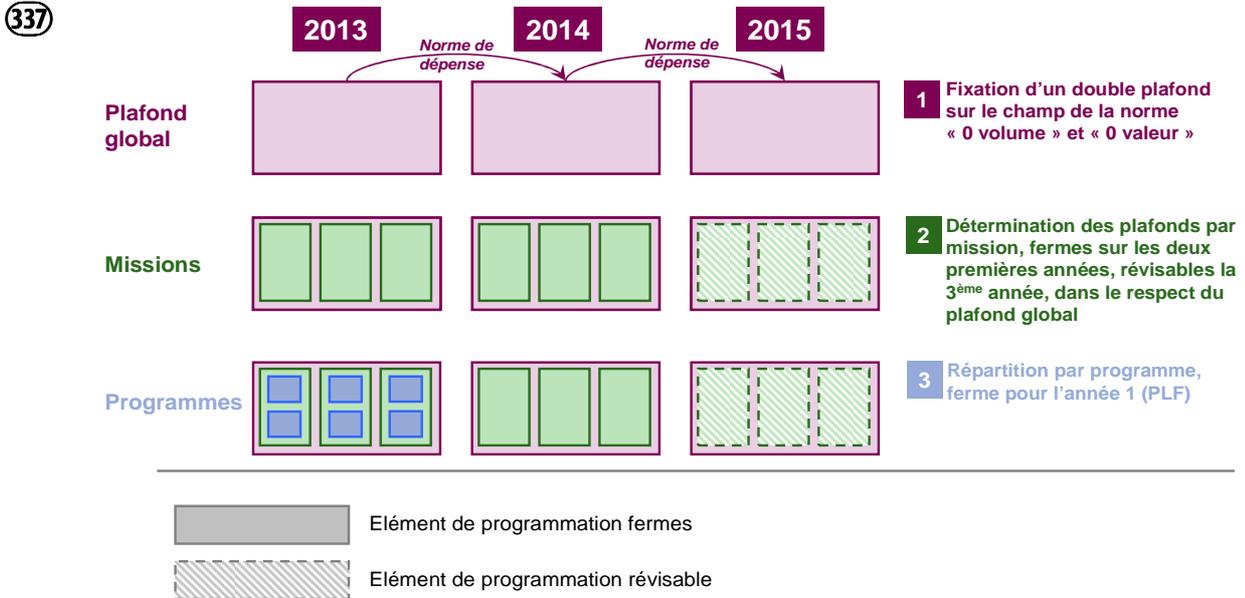
La deuxième année de la programmation fera, de la même façon, l'objet d'une déclinaison au niveau prévu par la loi organique relative aux lois de finances (programmes et actions, titres et catégories) dans le cadre du projet de loi de finances pour 2014.

335

Enfin, la troisième année de la programmation (2015) constituera le point de départ d'un nouveau budget pluriannuel portant sur trois années (ajoutant ainsi deux années par rapport à la programmation initiale), soit 2015 à 2017. Comme précisé supra,

des ajustements dans la répartition des crédits par mission seront possibles pour la première année de la nouvelle programmation (2015), tout en respectant le montant global des dépenses prévu dans le budget pluriannuel initial.

336 Le schéma ci-dessous illustre les différents degrés de rigidité de la programmation.



338 Le schéma ci-dessous illustre l'enchaînement des différents budgets pluriannuels.

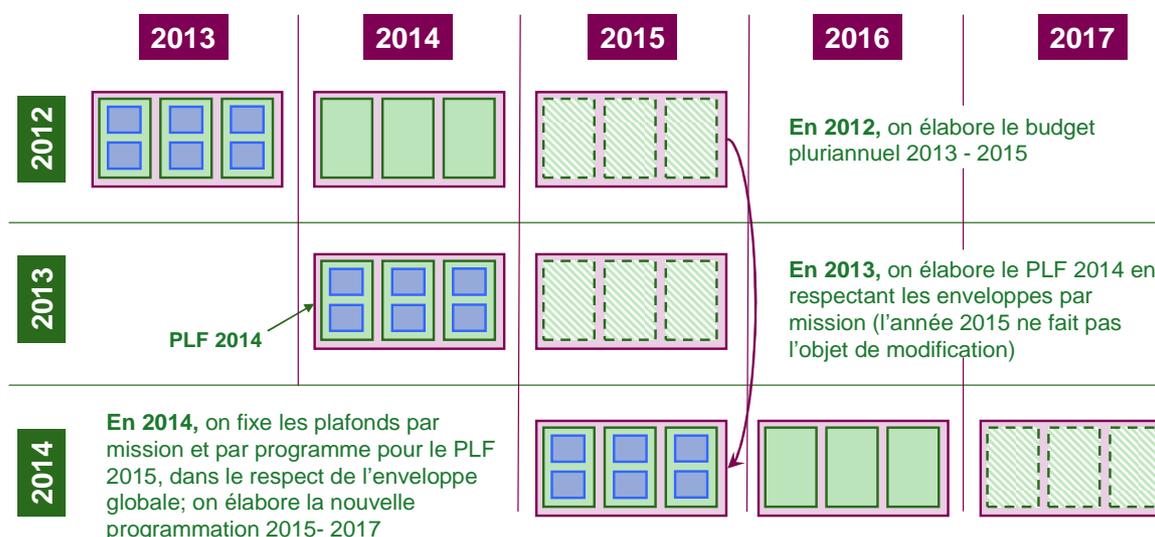
339

2013

Année sur laquelle porte la programmation

2012

Année durant laquelle est préparée la programmation ou le budget



340

Chaque année, le Gouvernement établit et transmet au Parlement, au plus tard avant le débat d'orientation des finances publiques, un bilan des ajustements opérés par rapport aux plafonds fixés dans le budget pluriannuel, tant en ce qui concerne le plafond global de dépense que les plafonds par mission, conformément à l'article 19 du présent projet de loi.

341

C. – Les règles de fonctionnement du budget triennal

342

La réussite du budget triennal repose sur des règles qui permettent de gérer les incertitudes inhérentes à la pluriannualité. Ces règles doivent concilier deux impératifs : assurer une visibilité suffisante aux gestionnaires et garantir le strict respect de la norme de dépense, afin d'assurer le respect de la trajectoire de redressement des comptes publics.

343

La présente partie définit les modalités de fonctionnement du budget pluriannuel.

344

1. Une règle de fonctionnement essentielle : la mise en œuvre du mécanisme d'« auto-assurance »

345

Corollaire de la visibilité donnée sur les enveloppes triennales allouées à chaque mission, le principe de responsabilisation sur les plafonds pluriannuels par mission, ou « auto-assurance », est une règle de gouvernance budgétaire, au niveau des missions, qui doit permettre de garantir le respect des plafonds du budget triennal et donc de la trajectoire de redressement des finances publiques.

346

En construction budgétaire (pour les budgets à venir au-delà de celui de 2013) comme en gestion, ce principe implique que les aléas ou les priorités nouvelles affectant les dépenses d'une mission soient gérés dans la limite du plafond de ses crédits, soit par redéploiement de dépenses discrétionnaires, soit par la réalisation d'économies. Ces

redéploiements ou économies doivent être mis en œuvre prioritairement au sein du programme qui supporte les aléas ou les priorités nouvelles. À défaut, ils doivent être réalisés entre les programmes de la même mission.

347 La mise en œuvre du principe d’auto-assurance permet ainsi de limiter aux seules situations exceptionnelles les ajustements susceptibles d’affecter en cours d’année les plafonds définis par mission ou leur révision dans le cadre des projets de lois de finances, selon les modalités précisées ci-après.

348 En tout état de cause, afin de renforcer la logique d’auto-assurance et d’inciter au respect de la programmation, les dépassements de crédits réalisés en année n pourront se traduire par une révision à la baisse des ressources disponibles l’année n+1, par exemple par l’interdiction des reports de l’année n vers l’année n+1 ou par l’application de taux majorés de mise en réserve de crédits en année n+1.

349 2. *La mise en réserve de crédits*

350 Le budget triennal 2013-2015 ne prévoit aucune réserve de budgétisation qui permettrait de majorer globalement le plafond des missions. Les crédits budgétés sur la mission « Provisions » sont en effet destinés essentiellement aux dépenses accidentelles et imprévisibles, dont les crédits sont répartis par décret, conformément à l’article 11 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

351 Cela s’explique par l’ambition du budget pluriannuel 2013-2015 en termes de maîtrise des dépenses, qui se traduit par la règle de progression « 0 valeur » et ne permet pas de dégager des marges complémentaires. Elle doit à l’inverse conduire à donner au principe d’« auto-assurance » sa pleine portée.

352 La réserve de précaution constituée suivant les règles posées au 4° bis de l’article 51 de la LOLF permet, pour sa part, de faire face à des aléas importants survenant en cours de gestion. Elle demeure nécessaire pour s’assurer de la maîtrise de la dépense en exécution et sera, comme aujourd’hui, constituée en début de gestion par l’application de taux de mise en réserve différenciés sur le titre 2 et les autres titres des programmes du budget général.

353 Afin de garantir la constitution juste et équitable d’une réserve suffisante pour faire face aux aléas de gestion et garantir le respect de la trajectoire de redressement des comptes publics, le présent projet de loi précise, dans son article 5, les taux minimaux de mise en réserve des crédits limitatifs.

354 3. *Le respect des règles d’encadrement de l’évolution de la dépense de l’État en cas d’évolution des hypothèses d’inflation, de dette et de pensions.*

355 La programmation fixée pour les années 2013 à 2017 par l’article 5 du présent projet de loi respecte deux règles :

356 – la stabilisation des dépenses de l’État du périmètre « 0 valeur » ;

357 – une progression au plus égale à l’inflation des dépenses totales.

- ③58 La programmation est basée sur des hypothèses d'inflation, de dette et de pensions présentées dans le présent rapport, qui sont susceptibles d'évoluer d'ici l'élaboration des projets de loi de finances postérieurs à 2013.
- ③59 **Néanmoins, quelles que soient ces hypothèses et leur variation, les plafonds de dépenses résultant de l'application des normes d'évolution fixées dans le présent projet de loi de programmation des finances publiques seront respectés, la règle la plus contraignante des deux étant retenue pour chaque année.** Ainsi, en 2013, l'application stricte de la norme « 0 valeur » est plus contraignante que la règle d'évolution comme l'inflation du champ des dépenses totales : les crédits couverts par cette dernière diminueront en effet en volume de près de 1,4 %.
- ③60 Les années suivantes, si les prévisions de dépenses relatives à la charge de la dette et aux pensions le permettent, le plafond global de crédits sera révisé à la baisse par rapport à celui déterminé sur le champ des dépenses totales, ce qui contribuera au désendettement de l'État.
- ③61 À l'inverse, si les variations de prévisions d'inflation, dette et pensions ne permettraient plus de respecter le plafond global des dépenses totales, et alors même que les crédits sur le périmètre « hors dette et pensions » respecteraient la règle du « 0 valeur », les plafonds des crédits des missions seraient révisés à la baisse de manière à limiter à l'inflation la progression des dépenses totales.

362

## Annexe 2

### Principales définitions

363

La notion d'« **administrations publiques** » est celle définie à l'article 2 du protocole n° 12 sur la procédure concernant les déficits excessifs, annexé aux traités européens ; *i.e.* « les administrations centrales, les autorités régionales ou locales et les fonds de sécurité sociale, à l'exclusion des opérations commerciales, telles que définies dans le système européen de comptes économiques intégrés<sup>(10)</sup> ».

364

La **règle d'équilibre** est considérée comme respectée si le solde structurel annuel (*i.e.* le solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles et net des mesures ponctuelles et temporaires) correspond à l'objectif à moyen terme (OMT). Chaque État membre fixe dans son programme de stabilité cet OMT, qui doit respecter une limite inférieure de déficit structurel de 0,5 %, ou de 1 % pour les États dont le ratio d'endettement est sensiblement inférieur à la valeur de référence de 60 % du PIB et dont les risques sur la soutenabilité des finances publiques sont faibles. Il est soumis à l'avis du Conseil européen dans le cadre de l'examen du programme de stabilité.

365

Conformément à l'article 2 *bis* du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil, du 7 juillet 1997, relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, l'**objectif à moyen terme** (OMT) est fixé à un niveau de solde structurel qui garantit « la soutenabilité des finances publiques ou une progression rapide vers leur soutenabilité, tout en autorisant une marge de manœuvre budgétaire, en tenant compte notamment des besoins en investissements publics ». Le code de conduite pour l'application du pacte de stabilité et de croissance précise que l'objectif de moyen terme est différencié selon les États membres pour prendre en compte la diversité des situations économiques et de finances publiques et les risques liés à la soutenabilité (en particulier le niveau de la dette et l'évolution des dépenses futures liées au vieillissement).

366

Afin de se prémunir des effets du cycle économique, et d'éviter les effets procycliques d'un pilotage par le solde public nominal (c'est-à-dire d'éviter une politique budgétaire expansionniste lorsque la conjoncture est favorable et que les recettes fiscales sont dynamiques, et inversement une politique restrictive en bas de cycle), les États contractants mettent en place des règles ancrées sur le **solde structurel**, qui correspond au solde public ajusté des effets directs du cycle économique, à savoir les effets de la conjoncture économique qu'elle soit bonne ou mauvaise. Sont notamment retirés du solde public les effets du cycle sur les assiettes fiscales et sociales (masse salariale, consommation et revenu des ménages, bénéfice des entreprises etc.) et les évolutions conjoncturelles des prestations chômage.

---

<sup>(10)</sup> Les quatre départements et régions d'outre-mer (Guadeloupe, Martinique, Guyane et La Réunion) font partie des collectivités territoriales résidant sur le territoire économique, et donc du sous-secteur administrations publiques locales (APUL), de même que Mayotte qui est devenue en 2011 le cinquième département d'outre-mer. Les collectivités d'outre-mer (Wallis-et-Futuna, Saint-Pierre-et-Miquelon) et les pays d'outre-mer (Polynésie et Nouvelle-Calédonie) sont en revanche classés dans le « Reste du Monde », en dehors des administrations publiques françaises.

- ③67 Il reste néanmoins des éléments dans le solde structurel qui ne sont pas sous le contrôle direct du Gouvernement et du Parlement : par exemple, les sur-réactions des recettes à l'évolution du PIB ou encore les évolutions des recettes non fiscales, comme les dividendes perçus par les administrations publiques.
- ③68 La notion d'**effort structurel** correspond à la part de l'évolution du solde structurel résultant de mesures discrétionnaires. Il comprend un effort en recettes et un effort en dépenses.
- ③69 La notion de « mesures discrétionnaires d'augmentation des recettes », qui correspond à la composante de l'effort structurel portée par les recettes, s'entend comme les mesures fiscales et sociales nouvelles décidées et mises en œuvre par les administrations publiques ; elles peuvent notamment être votées par le Parlement ou prises par voie réglementaire. La composante de l'effort structurel qui est portée par les dépenses correspond à une analyse de l'évolution de la dépense publique au regard de la croissance potentielle de l'économie : l'effort est d'autant plus important que la dépense croît peu par rapport à la croissance potentielle.
- ③70 Les évaluations du solde structurel et des efforts structurels nécessitent l'estimation d'une « **croissance potentielle** » de l'économie française : il s'agit de la croissance qui serait observée en l'absence de tensions sur l'utilisation des capacités de production, et qui correspond par conséquent à une croissance tendancielle qui n'est pas sujette aux fluctuations du cycle économique. Elle est estimée à partir d'une projection des gains tendanciels de productivité et de l'offre potentielle de travail, cette dernière dépendant de la démographie, des taux d'activité et du chômage structurel.

371

### Annexe 3 Décomposition de la variation du solde structurel par sous-secteurs

372

Remarque liminaire :

373

La présente annexe présente les évolutions des dépenses et recettes des administrations publiques hors mesures de compétitivité.

374

Les mesures de compétitivité impactent la trajectoire comme suit :

375

Montants en Md€, impact en écart à la trajectoire sous-jacente de la LPFP	2014	2015	2016	2017
Dépenses publiques*	-4	-10	-10	-11
Prélèvements obligatoires (impact État seul)	-4	-10	-10	-11

\* Les économies en matière de dépenses publiques seront ventilées entre sous-secteurs des administrations publiques dans le cadre de la démarche de modernisation de l'action publique à laquelle sera associée le Parlement.

376

Soldes structurels par sous-secteur

(en points de PIB potentiel)		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
APUC	Solde effectif	-4,5	-3,9	-2,7	-2,1	-1,6	-1,2	-1,1
	Solde conjoncturel	-0,2	-0,3	-0,4	-0,4	-0,3	-0,2	-0,1
	Mesures ponctuelles et temporaires	0,1	-0,1	-0,2	-0,1	0,0	0,0	0,0
	Solde structurel	-4,4	-3,5	-2,1	-1,6	-1,3	-1,0	-1,0
APUL	Solde effectif	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,1	0,1
	Solde conjoncturel	-0,1	-0,1	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	0,0
	Mesures ponctuelles et temporaires	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Solde structurel	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1
ASSO	Solde effectif	-0,6	-0,5	-0,2	0,0	0,3	0,6	0,8
	Solde conjoncturel	-0,2	-0,4	-0,6	-0,5	-0,4	-0,2	-0,1
	Mesures ponctuelles et temporaires	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Solde structurel	-0,4	-0,1	0,4	0,5	0,6	0,8	0,9

377

#### Répartition de l'effort structurel entre les sous-secteurs des administrations publiques.

378

Les évolutions discrétionnaires des recettes et des dépenses des administrations publiques permettent de déterminer les efforts de consolidation réalisées. Une approche structurelle de la situation des finances publiques conduit à considérer que des dépenses corrigées des effets de la conjoncture qui progressent moins rapidement que le PIB potentiel de l'économie et des décisions de hausses de prélèvements correspondent à des efforts structurels (le poids des dépenses publiques dans le PIB potentiel se réduit et celui des recettes augmente). À l'inverse des dépenses plus dynamiques que le PIB potentiel et des décisions de baisses de prélèvements correspondent à un déseffort structurel. L'effort structurel ainsi calculé correspond à la composante « discrétionnaire » de la variation de solde structurel, la composante non discrétionnaire correspondant au fait que les recettes publiques évoluent spontanément à un rythme différent du PIB potentiel (quand l'élasticité des recettes n'est pas unitaire).

379

Afin d'identifier la part de l'effort structurel apportée par chaque sous-secteur, une analyse plus fine est nécessaire, tenant compte des éléments qui influent sur le solde des sous-secteurs mais pas sur l'ensemble des administrations publiques : les dépenses de transferts entre sous-secteurs des administrations publiques et les changements de périmètre (basculement du RSA de l'État aux départements ou affectation de taxes initialement à l'État vers une caisse de sécurité sociale par exemple). La convention simple consiste à calculer l'effort en dépenses d'un sous-secteur en ne retenant que l'évolution à périmètre constant des dépenses qu'il réalise vers des agents économiques qui ne sont pas dans le champ des administrations publiques, et de calculer son effort en recette en ne retenant que les décisions de hausses / baisses de prélèvements de ce sous-secteur.

380

Les différents cas possibles sont résumés dans le tableau ci-dessous, ainsi que les écarts par rapport à la définition d'un solde structurel des sous-secteurs des administrations publiques.

380

	<b>Contribution à l'effort du sous-secteur des APU</b>	<b>Contribution au solde structurel</b>
<b>Dépenses d'un sous-secteur</b>		
Dépenses du sous-secteur vers un agent économique en dehors des APU (par exemple dépenses de fonctionnement de l'État, allocations familiales pour la CNAF)	Contribue à l'effort du sous-secteur dès que la dépense corrigée des effets du cycle progresse moins rapidement que le PIB potentiel	Contribue à l'amélioration du solde structurel du sous-secteur dès que la dépense corrigée des effets du cycle progresse moins rapidement que le PIB potentiel
Dépenses du sous-secteur vers un autre sous-secteur des APU (par exemple les prélèvements sur recettes de l'État à destination des collectivités locales)	N'est comptabilisé ni en effort, ni en déseffort du sous-secteur dépensier	Contribue à l'amélioration du solde structurel du sous-secteur dès que la dépense progresse moins rapidement que le PIB potentiel
<b>Recettes d'un sous-secteur</b>		
Mesures nouvelles en PO affectée à un sous-secteur (par exemple hausse d'impôt)	Contribue à l'effort du sous-secteur	Contribue à l'évolution du solde structurel du sous-secteur
Changement de périmètre sur les recettes entre sous-secteurs (par exemple changement d'affectation de recettes)	N'est comptabilisé ni en effort, ni en déseffort des sous-secteurs concernés	Contribue à l'évolution du solde structurel du sous-secteur
Recettes du sous-secteur en provenance d'un autre sous-secteur des APU (par exemple les prélèvements sur recettes de l'État à destination des collectivités locales)	N'est comptabilisé ni en effort, ni en déseffort des sous-secteurs concernés	Contribue à l'évolution du solde structurel du sous-secteur en fonction de son évolution relative au PIB potentiel

Évolution spontanée des recettes différente de l'évolution du PIB (par exemple fortes variations de l'impôt sur les sociétés)	N'est comptabilisé ni en effort, ni en déseffort des sous-secteurs concernés	Contribue à l'amélioration du solde structurel du sous-secteur dès que l'élasticité spontanée des recettes dépasse l'élasticité moyenne historique (réciproquement contribue à la réduction du solde structurel dès que l'élasticité est inférieure à l'élasticité moyenne historique)
---	--	--

- 381** Au niveau de l'ensemble des administrations publiques, la réduction du déficit de 4,2 points entre 2012 (4,5%) et 2017 (-0,3%) est principalement (*cf. supra*) le reflet d'une amélioration structurelle (3,7 points), associée à une réduction du déficit conjoncturel (+0,5 point).
- 382** **Les administrations publiques centrales (APUC)** réduiraient ainsi leur déficit de 2,8 points entre 2012 et 2017, via un ajustement structurel de 2,6 points et une amélioration conjoncturelle de 0,1 point. Le reste de la réduction du déficit correspond aux éléments ponctuels et temporaires, c'est-à-dire à l'évolution des contentieux concernant des prélèvements obligatoires qui pèsent en 2012 mais ne pèsent plus en 2017 (*cf.* encadré du 1 du B du I du présent rapport).
- 383** Cet ajustement structurel des administrations centrales de 2,6 points entre 2012 et 2017 est composé pour près de 1,7 point d'efforts structurels, *i.e.* ce qui, dans la variation du solde structurel, est imputable à des facteurs discrétionnaires :
- 384** – l'effort en recette est égal à l'impact estimé des mesures fiscales et sociales nouvelles sur les prélèvements obligatoires affectées aux administrations centrales. Il est concentré en 2013 en début de période pour contribuer au retour du déficit sous 3 %. En 2016 et 2017, l'effort en recette serait négatif, reflet des baisses de prélèvements obligatoires ;
- 385** – l'effort en dépense sera maintenu tout au long de la période 2013-2017, grâce au respect de la norme d'évolution de la dépense de l'État et des efforts en dépenses des opérateurs de l'État.
- 386** Le reste de l'ajustement structurel des administrations centrales correspond notamment aux éléments neutres toutes choses égales par ailleurs sur le niveau des dépenses et des recettes des administrations publiques, mais qui améliorent le solde structurel des administrations centrales, au-delà des dépenses directement portées par l'État et ses opérateurs. En particulier, l'évolution des transferts aux collectivités locales, inférieure à la croissance potentielle, améliore le solde structurel des APUC sans améliorer leur effort structurel.
- 387** **Les administrations de sécurité sociale (ASSO)** amélioreraient leur solde de 1,3 point entre 2012 et 2017, *via* une amélioration structurelle de 1,0 point et une amélioration conjoncturelle de 0,3 point. L'amélioration conjoncturelle est plus

importante que celle des administrations centrales compte tenu du poids plus important de leurs recettes dans le PIB et de la baisse des dépenses de chômage liées à l'amélioration de la conjoncture. Cela les conduirait à un excédent structurel, qui reflète notamment les excédents récurrents de la CADES pour rembourser la dette sociale. En effet, les remboursements de dette ne sont pas considérés comme des dépenses en comptabilité nationale.

**388** Cet ajustement structurel de 1,0 point est porté par des efforts structurels (+1,1 point). Les efforts en recette sont concentrés en début de période. L'effort en dépense serait en revanche réparti sur l'ensemble de la période reflétant des dépenses sociales globalement moins dynamiques que la croissance potentielle, notamment les dépenses d'assurance maladie avec un ONDAM progressant en valeur à 2,7 % en 2013, puis 2,6 % en 2014 et 2,5 % (soit à un rythme proche de 1 % en volume).

**389** Le reste de l'ajustement structurel serait légèrement négatif (-0,1 point), reflétant notamment des mesures de réaffectation des recettes des ASSO qui compensaient les exonérations des heures supplémentaires aux administrations centrales. La suppression d'exonération liée à ces transferts conduit à une hausse des cotisations sociales et contribue ainsi à l'effort réalisé dans le champ des administrations de sécurité sociale. À l'inverse, la réaffectation vers l'État des recettes qui compensaient cette exonération réduit le solde structurel des ASSO.

**390** **Les administrations publiques locales** amélioreraient de 0,2 point leur solde sur la période 2012-2017, arrivant à l'équilibre en 2016. Elles bénéficieraient d'une réduction de la partie conjoncturelle de leur déficit tandis que leur solde structurel resterait en léger excédent, grâce à un effort de maîtrise des dépenses des collectivités locales.

**391** Effort structurel, par sous-secteur

(en points de PIB potentiel)		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>APUC</b>	Variation du solde structurel	1,1	0,8	1,5	0,4	0,4	0,2	0,0
	Effort structurel	0,9	0,9	1,1	0,2	0,2	0,1	0,0
	Effort en recette	0,5	0,7	1,0	0,0	0,0	-0,1	-0,3
	Effort en dépenses	0,4	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3
	Autres	0,2	-0,1	0,3	0,2	0,2	0,1	0,0
<b>APUL</b>	Variation du solde structurel	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	-0,1
	Effort structurel	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,0
	Effort en recette	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0
	Effort en dépenses	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
	Autres	-0,1	-0,1	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
<b>ASSO</b>	Variation du solde structurel	0,4	0,4	0,4	0,1	0,1	0,2	0,1
	Effort structurel	0,2	0,4	0,7	0,1	0,1	0,1	0,1
	Effort en recette	0,4	0,4	0,6	0,1	0,0	0,0	0,0
	Effort en dépenses	-0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
	Autres	0,2	-0,1	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0

**392** Lecture : la ligne « Autres » regroupe les éléments de l'ajustement structurel non compris dans l'effort structurel. Ces éléments sont : effet d'élasticité des prélèvements obligatoires, évolution de la part des recettes hors prélèvements obligatoires dans le PIB potentiel et éléments neutres sur le solde structurel de l'ensemble des APU mais qui influent sur le niveau des soldes structurels par sous-secteur (variation des dépenses ou recettes de transferts entre administrations publiques, et réaffectation de recettes).

393

**Annexe 4**  
**Table de correspondance entre les dispositions**  
**du projet de loi organique relatif**  
**à la programmation et à la gouvernance**  
**des finances publiques et le présent rapport annexé**

394

<b>Le projet de loi organique relatif à la programmation et à la gouvernance des finances publiques (article 5) prévoit que le rapport annexé contient les éléments suivants :</b>	<b>Parties correspondantes du rapport annexé</b>
– Hypothèses retenues pour programmation	Partie I. A : le cadrage macroéconomique
– Perspectives de recettes, dépenses et solde des sous-secteurs, en comptabilité nationale	Partie I. D : la trajectoire des finances publiques : analyse par sous-secteur
– Réformes et mesures propres à garantir la programmation	Parties II pour l'État et III pour ASSO
– Toute information utile au contrôle du respect des plafonds et objectifs de dépenses, notamment les principes permettant de comparer les montants que la LPFP prévoit avec les montants figurant dans les LF et LFSS de l'année.	Partie I. D : la trajectoire de l'État, et encadré : clé de passage de l'État
– La projection à politique inchangée et les politiques envisagées pour réaliser l'OMT au regard de ces prévisions	Partie I. C : la trajectoire de finances publiques : analyse de l'effort global de redressement, premier encadré
– L'effort structurel au titre de chacune des années décomposé par sous-secteur avec les éléments permettant le passage entre effort et solde structurels	Annexe 3
– Hypothèses de croissance potentielle	Partie I. A : le cadrage macroéconomique, tableau Principales hypothèses du scénario macroéconomique 2013-2017