

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E

**RAPPORT SUR L'ÉVOLUTION DE L'ÉCONOMIE NATIONALE
ET SUR LES ORIENTATIONS DES FINANCES PUBLIQUES**

**RAPPORT
PRÉPARATOIRE
AU DÉBAT
D'ORIENTATION
DES FINANCES
PUBLIQUES**

(TOME 1)

JUIN 2014

PARTIE I : La situation de l'économie et des finances publiques en 2013	2
A. La situation de l'économie en 2013	2
B. La situation des finances publiques en 2013	2
1. La situation d'ensemble des administrations publiques : un effort structurel important mais limité par la conjoncture, qui conduit à la constatation d'un « écart important » à la cible initiale	2
2. Le solde de l'État est en amélioration par rapport à 2012	6
3. La situation des organismes divers d'administration centrale : un meilleur pilotage	8
4. La situation des organismes de sécurité sociale : des comptes qui se redressent	8
5. La situation des administrations publiques locales : un solde qui se dégrade significativement	8
PARTIE II : La stratégie de redressement des finances publiques : des mesures de correction dès 2014 et un programme d'économies de 50 Md€ d'ici 2017	10
A. Les perspectives de croissance 2014-2017	10
1. La croissance devrait continuer de se redresser progressivement	10
2. Le soutien des politiques publiques devrait permettre à l'emploi marchand de bénéficier pleinement du redémarrage de l'activité.	11
3. À moyen terme, en 2016-2017, la croissance serait de 2 $\frac{1}{4}$ % dans un scénario de reprise progressive	12
4. Cette prévision reste sujette à de multiples aléas	12
B. Une amélioration structurelle des comptes publics	13
1. Les lois financières rectificatives de juin 2014 portent près de 4 Md€ de mesures correctrices	13
a. Les perspectives de l'ensemble des administrations publiques en 2014	13
b. Les mesures correctrices des lois financières de juin 2014	14
2. Entre 2015 et 2017, les administrations publiques porteront un effort structurel en dépenses de près de 50 Md€	19
a. Les perspectives d'ensemble des administrations publiques	19
b. Les perspectives pour l'État	20
c. Les perspectives pour les organismes divers d'administration centrale	20
d. Les perspectives pour les organismes de sécurité sociale	20
e. Les perspectives pour les administrations publiques locales	20
3. Les prélèvements obligatoires seront réduits de manière à soutenir la compétitivité des entreprises	21
a. Le pacte de responsabilité et de solidarité	21
b. La réduction des niches fiscales	23
c. La lutte contre la fraude	24
C. La trajectoire nominale de finances publiques	24
1. La trajectoire du programme de stabilité	24
2. La trajectoire détaillée par sous-secteurs	25
a. La trajectoire de l'État	25
b. La trajectoire des organismes de sécurité sociale	25
c. La trajectoire des administrations publiques locales	26
d. La trajectoire des organismes divers d'administration centrale	26
3. Les incertitudes sur la trajectoire nominale	27

4. Le retour à l'équilibre des finances publiques s'appuie sur des réformes structurelles	27
a. La réforme territoriale	27
b. La stratégie nationale de santé	29
c. La rationalisation des agences et des taxes affectées.	30
PARTIE III : Le budget de l'État	32
A. Le projet de loi de finances pour 2015	32
B. L'évolution des dépenses de l'État par mission	33
C. L'évolution des emplois	33
PARTIE IV : La gouvernance des finances publiques	34
A. La rénovation de la gouvernance des finances publiques renforce leur pilotage	34
1. Le Haut Conseil des finances publiques s'est pleinement installé dans le paysage institutionnel	34
2. Le pilotage des finances publiques a été rénové, en lien avec le calendrier européen	37
B. La modernisation du processus de décision en matière d'investissement public s'est poursuivie	39
1. Une évaluation désormais systématique des projets d'investissements publics civils	39
2. Des programmes d'investissements publics d'avenir visant à renforcer le potentiel de croissance de l'économie	40
3. Une simplification et une clarification du cadre d'utilisation des partenariats public-privé (PPP)	42
C. Un projet de loi de programmation des finances publiques sera déposé en même temps que le projet de loi de finances pour 2015	42
Annexe	44

PARTIE I : La situation de l'économie et des finances publiques en 2013

A. La situation de l'économie en 2013

L'économie française a connu une croissance de 0,3% en 2013¹, portée par l'amélioration de l'activité dans la zone euro et par le retour progressif de la confiance.

La France a d'abord bénéficié de l'amélioration de son environnement extérieur : la demande mondiale adressée à la France s'est ainsi sensiblement raffermie (+2,0 % après +0,9 % en 2012). Après deux années de ralentissement marqué à la suite de la crise des dettes souveraines, la zone euro est sortie de récession au deuxième trimestre 2013 grâce à l'apaisement des tensions financières, qui a notamment permis à l'activité de se stabiliser, et même de s'accroître en Italie et en Espagne. La zone euro a connu une croissance positive depuis lors, même si l'évolution de son produit intérieur brut (PIB) est restée négative en moyenne sur l'année, à -0,4 %. L'économie française a également bénéficié de la croissance aux États-Unis (+1,9 %), au Japon (+1,6 %) ou au Royaume-Uni (+1,7 %), les pays émergents connaissant quant à eux un ralentissement. Les exportations ont donc accéléré (+2,2 % après +1,1 % en 2012). Mais la France n'a pas pu bénéficier pleinement de la reprise mondiale du fait de son déficit de compétitivité relative et de l'appréciation de l'euro observée depuis la mi-2012.

Dans ce contexte, les anticipations des entreprises françaises, qui étaient restées moroses jusqu'à l'hiver 2012, se sont améliorées progressivement ensuite. En lien avec ce regain de confiance, elles ont

recommencé à investir au deuxième trimestre 2013. Si, en moyenne annuelle, l'investissement des entreprises non financières a reculé en 2013 de -0,9 %, cela n'est dû qu'aux évolutions constatées jusqu'au 1er trimestre.

La consommation des ménages a redémarré en 2013 (+0,2 % après -0,5 %).

Ce mouvement a bénéficié de la stabilisation du pouvoir d'achat du revenu disponible, en baisse marquée l'année précédente. En outre, le taux d'épargne a baissé à 15,1 %.

L'évolution de l'emploi s'est inscrite sur une trajectoire d'amélioration progressive, quoique toujours en recul courant 2013, avant de renouer avec les créations d'emploi au 4^e trimestre. Cela a permis une baisse du taux de chômage au sens du Bureau international du travail (BIT) en fin d'année (9,7 % au quatrième trimestre après 9,9 % au trimestre précédent pour la France métropolitaine ; 10,1 % après 10,3 % au quatrième trimestre sur le champ incluant les départements d'outremer - DOM).

B. La situation des finances publiques en 2013

1. La situation d'ensemble des administrations publiques : un effort structurel important mais limité par la conjoncture, qui conduit à la constatation d'un « écart important » à la cible initiale

En 2013, le déficit public a été réduit à 4,3 % du PIB, après 4,9 % en 2012². Ces résultats confirment la maîtrise de la dépense (croissance de 2,0 % en valeur, soit la plus faible depuis 1998), en recul d'un demi-point environ par rapport à ce qui

1. +0,4 % en données corrigées de l'effet des jours ouvrables.

2. Comptes établis en base 2010 mais en SEC 95, comme à l'occasion de la loi de règlement et des projets de lois financières rectificatives du printemps 2014. Les premiers comptes établis conformément au SEC 2010 le seront à l'occasion du projet de loi de finances pour 2015 et de la prochaine LPFP.

était prévu au moment du projet de loi de finances (PLF) pour 2014.

La sous-exécution de la dépense s'explique par une sous-exécution de la dépense des différents sous-secteurs des administrations publiques à l'exception des collectivités locales. En effet, la norme en valeur de l'État a été sous-exécutée de 0,1 Md€ par rapport au niveau sous-jacent du PLF 2014. Les dépenses sous objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) ont pour leur part progressé de 2,4 % entre l'exécution 2012 et l'exécution 2013, ce qui correspond à une sous-exécution de 1,4 Md€ par rapport au niveau voté en loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour l'année 2013. A l'inverse, parmi les facteurs ayant tiré la dépense à la hausse en 2013 figure le cycle de l'investissement local (bien que l'investissement ait été sur l'ensemble du cycle 2008-2013 bien moins dynamique que sur le cycle précédent).

La dynamique spontanée des recettes a par ailleurs été moins importante que celle du PIB avec une élasticité qui est ressortie bien inférieure à l'unité : ces effets d'élasticité expliquent, à eux seuls, une dégradation de 0,4 point de PIB du solde public. Cette dégradation provient notamment des recettes fiscales de l'État qui ont enregistré une moins-value de 3,5 Md€ par rapport à la prévision inscrite en loi de finances rectificative (LFR) pour l'année 2013.

Il a ainsi été réalisé en 2013 un effort structurel de 1,5 point de PIB, porté pour l'essentiel par les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires (1,4 point de PIB). L'effort en dépense a été amoindri du

fait d'un déflateur du PIB peu dynamique³ (+0,8 % d'évolution en 2013). De plus, la faiblesse du rendement des recettes fiscales nettes en 2013 a réduit les élasticités des prélèvements obligatoires, conduisant à un ajustement structurel de 1,1 point de PIB. Enfin, du fait d'une croissance toujours inférieure à son potentiel, la situation conjoncturelle a pesé sur les comptes publics à hauteur de -0,6 point, limitant l'amélioration du solde public à 0,5 point seulement⁴.

L'amélioration du solde structurel en 2013 demeure néanmoins, selon le mot de la Cour des comptes, « considérable ». A la fin de l'année 2013, le déficit structurel est proche de son plus bas niveau depuis 2002 : les déséquilibres budgétaires accumulés entre 2002 et 2011 ont ainsi été apurés.

En vertu de l'article 23 de la loi organique du 17 décembre 2012, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) a rendu le 23 mai 2014 un avis relatif au solde structurel des administrations publiques (APU) présenté dans le projet de loi de règlement (PLR) de 2013. Il a identifié un « écart important », au sens de la loi organique, entre le solde structurel constaté (-3,1 points de PIB) et les orientations pluriannuelles présentées dans la loi de programmation des finances publiques (LPFP) par le Gouvernement (-1,6 point), c'est-à-dire un écart représentant plus de 0,5 point de PIB sur une année donnée, actant ainsi le déclenchement du mécanisme de correction (cf. encadré suivant).

3. Par convention, la mesure de l'effort structurel en dépense se fait sur le prix de PIB. En effet, la contribution à l'ajustement structurel d'un effort en dépense s'évalue au regard de la progression potentielle du PIB en valeur. En conséquence, à montant de dépense donné en valeur, une moindre hausse du prix de PIB (« déflateur de PIB ») entraîne une baisse de l'effort structurel en dépense. Le déflateur de PIB s'est établi à 0,8 % en 2013, contre une prévision de 1,8 % inscrite en loi de programmation des finances publiques pour 2012 à 2017.

4. Les évènements exceptionnels et temporaires ont contribué à hauteur de -0,3 Md€ à l'ajustement nominal.

Le mécanisme de correction automatique

Le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) au sein de l'union économique et monétaire (UEM) prévoit à son article 3,1.e un mécanisme de correction, « déclenché automatiquement si des écarts importants sont constatés par rapport à l'objectif à moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation. Ce mécanisme comporte l'obligation pour la partie contractante concernée de mettre en œuvre des mesures visant à corriger ces écarts sur une période déterminée. »

Ce mécanisme a été introduit en droit français par l'article 23 de la loi organique n°2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, qui prévoit une procédure précise lorsque le Haut Conseil des finances publiques a identifié un « écart important » dans son avis portant sur un projet de loi de règlement (PLR). Cet écart doit s'apprécier par rapport aux orientations pluriannuelles définies dans la loi de programmation des finances publiques en vigueur. Il est qualifié d'important s'il est supérieur à 0,5 point de PIB sur 1 an, ou de 0,25 en moyenne pendant 2 ans.

Dans son avis du 23 mai 2014 portant sur le projet de loi de règlement de 2013, le HCFP a constaté que le solde structurel des administrations publiques ressortait en 2013 plus dégradé de 1,5 point de PIB que celui prévu dans la loi de programmation des finances publiques du 31 décembre 2012. Le HCFP a donc constaté que cet écart est « important » au sens de l'article 23 de la LO du 17 décembre 2012, ce qui a entraîné le déclenchement du mécanisme de correction. Conformément à l'article 23 de la loi organique, le Gouvernement doit ensuite :

- o exposer les raisons de cet écart **lors de l'examen du PLR au Parlement** ;
- o présenter des mesures de correction **lors du débat d'orientation des finances publiques (DOFP)** ;
- o et tenir « compte de l'écart important **dans le prochain projet de loi de finances (PLF) de l'année ou de financement de la sécurité sociale (PLFSS)** » ; un rapport annexé au PLF « analyse les mesures de correction envisagées », et l'avis du HCFP « comporte une appréciation de ces mesures de correction ».

La loi de programmation des finances publiques 2012-2017 a ensuite précisé, dans son article 5, que les mesures de correction doivent permettre « de retourner à la trajectoire de solde structurel [...] dans un délai maximal de deux ans à compter de la fin de l'année en cours. ».

Dès la loi de finances initiale pour 2014, le Gouvernement a renforcé les mesures de redressement en adoptant des mesures permettant d'atteindre un effort structurel plus important que celui prévu dans la LPFP. Par ailleurs, le Gouvernement a annoncé, dans le programme de stabilité, que des mesures complémentaires seraient prises pour permettre un ajustement de 4 Md€. Ces mesures sont portées par les deux projets de textes financiers rectificatifs présentés en juin 2014 au Parlement. L'effort structurel réalisé en 2014 s'établirait ainsi à 0,8 point de PIB, contre 0,5 point prévu en loi de programmation.

Au-delà de 2014, la trajectoire de finances publiques du programme de stabilité 2014-2017 tient également compte de cette nécessaire correction, à travers un plan d'économies de 50 Md€ ; les principales mesures sont présentées dans le cadre du présent rapport, conformément à la procédure prévue par la loi organique.

Cette nouvelle trajectoire sera mise à jour dans le cadre de la prochaine LPFP, annoncée par le Premier ministre dans son discours de politique générale, et qui sera déposée en même temps que le projet de loi de finances pour 2015.

L'impact du SEC 2010

Les grands agrégats macroéconomiques comme le produit intérieur brut, la dépense de consommation des ménages et le déficit des administrations publiques, sont calculés conformément à des concepts et nomenclatures adoptés au niveau international, afin de rendre les chiffres disponibles, pour les différents pays, les plus comparables possibles.

Le Système de comptes nationaux (SCN) édité par les Nations Unies définit ainsi un cadre conceptuel unifié pour la comptabilité nationale. Ce besoin de comparabilité des agrégats entre pays de l'Union européenne est accru, compte tenu des règles du Pacte de stabilité et de croissance. Pour ces raisons, un cadre conceptuel propre à l'Union européenne, le Système européen de comptes (SEC), s'impose à l'ensemble des comptables nationaux européens. Le SEC est défini via un règlement communautaire qui s'impose à tous les États-membres. Il s'inscrit dans le cadre plus général défini par le SCN.

La comptabilité nationale vise une description la plus pertinente possible du fonctionnement de l'économie. Or, celui-ci change au cours du temps. Le cadre conceptuel des comptes nationaux comme les nomenclatures utilisées pour présenter les résultats doivent donc évoluer pour s'adapter à ces mutations.

Par ailleurs, les changements de base ne se réduisent pas à la mise en œuvre de nouveaux référentiels internationaux. Ils fournissent aussi l'occasion aux comptables nationaux d'actualiser leurs estimations en niveau, en améliorant le cas échéant leurs méthodes ou en mobilisant de nouvelles sources statistiques : ces modifications sont spécifiques à chaque pays.

Les comptes présentés par l'Insee à partir du 15 mai 2014 le sont en cohérence avec la nouvelle base (dite « base 2010 »). Aux modifications traditionnellement effectuées à chaque changement de base, les comptes publiés le 15 mai ajoutent le fait d'être les premiers à l'être en « SEC 2010 », alors que les précédents étaient publiés en « SEC 95 ».

Ces changements n'étant juridiquement applicables qu'à compter de septembre 2014, les agrégats présentés dans ce document restent néanmoins établis en « SEC 95 » pour faciliter la comparabilité avec les exercices précédents.

Les principaux changements observés sont les suivants :

- le relèvement du niveau du PIB, qui a pour conséquence de baisser l'ensemble des ratios exprimés en points de PIB, toutes choses égales par ailleurs ;
- le nouveau traitement des crédits d'impôts pouvant donner lieu à un remboursement au contribuable – en dépense et non plus en moindre recette - et des dépenses de recherche et développement relève le niveau des recettes et des dépenses publiques si bien que les ratios associés sont peu révisés ;
- la définition des prélèvements obligatoires n'est en revanche pas affectée par le nouveau traitement des crédits d'impôts : c'est le montant des prélèvements obligatoires net des crédits d'impôts qui est ainsi toujours comptabilisé ;
- le niveau de dette publique est revu à la hausse du fait notamment de l'intégration d'une partie de la dette de réseau ferré de France (RFF) et de la SAGESS⁵ ; pour sa part, le ratio dette publique / PIB est à l'inverse revu à la baisse en raison du relèvement du PIB.

Par ailleurs, d'autres modifications impactent le solde des administrations publiques :

- le SEC 2010 modifie le traitement des soutes versées aux APU par des entreprises publiques (France-Télécom, EDF-GDF et La Poste) en cas de transfert à celles-ci de leurs engagements vis-à-vis de leurs salariés en matière de retraite ;

5. L'INSEE a ainsi requalifié en dette publique près de 10 Md€ de la dette portée par Réseau ferré de France (RFF), sans toutefois rattacher cette entité au champ des organismes divers d'administration centrale (ODAC). Cette requalification augmente du même montant la dette brute de l'État, c'est-à-dire la dette maastrichtienne, mais pas sa dette nette. Il est en effet considéré que l'État s'endette pour prêter à RFF les fonds nécessaires à ses investissements ; cette créance, équivalente à l'endettement supplémentaire, est enregistrée à l'actif de l'État, ce qui a pour conséquence de ne pas modifier le stock de dette nette. L'INSEE a également requalifié dans le champ des ODAC de la SAGESS, entité qui assure la gestion des stocks de sécurité pétroliers.

- le périmètre des APU est modifié à la marge⁶ ;
- les modalités d'enregistrement des crédits d'impôt reportables et restituables, comme le crédit d'impôt recherche, sont également modifiées avec un enregistrement pour l'intégralité du montant de créance acquise figurant dans les comptes de l'année. Aussi, le déficit public publié le 15 mai par l'Insee pour 2013 – en SEC 2010 - est différent de celui qui figure dans la loi de règlement, calculé pour sa part en SEC 95 afin d'assurer une comparabilité avec la loi de programmation 2012-2017. Il s'élève ainsi à 4,2 points de PIB dans les comptes du 15 mai en SEC 2010, contre 4,3 points dans la loi de règlement.

Sources : Insee : Première du 15 mai 2014 : « Les comptes des administrations publiques en 2013 : le déficit se réduit pour la quatrième année consécutive » ; « Le niveau du PIB est révisé de + 3,2 % en base 2010 », mise à jour du 15 mai 2014.

2. Le solde de l'État est en amélioration par rapport à 2012

Le solde budgétaire de l'État s'est établi à -74,9 Md€ en 2013, en amélioration de plus de 12 Md€ par rapport à 2012. Cette amélioration s'explique essentiellement par une stricte maîtrise des dépenses et par une croissance soutenue des recettes (+15,2 Md€) du fait notamment des mesures nouvelles adoptées en loi de finances initiale pour 2013, et ce malgré des rentrées d'impôt sur les sociétés et d'impôt sur le revenu plus faibles qu'escompté (cf. encadré). La baisse des dépenses exceptionnelles, après un exercice 2012 marqué notamment par la recapitalisation de Dexia, conforte cette réduction. Par ailleurs, les recettes ont subi le contrecoup des recettes exceptionnelles perçues en 2012 au titre de la cession des fréquences hertziennes dites « 4G ».

Sur le périmètre du budget général, les dépenses de l'État, y compris prélèvements sur recettes, se sont élevées (hors fonds de concours) à 373,1 Md€, dont 8,1 Md€ de dépenses exceptionnelles⁷. Hors ces dépenses exceptionnelles, la maîtrise des dépenses nettes de l'État en 2013 peut s'apprécier au regard du respect de la norme

de dépenses hors dette et pensions⁸. Sur ce périmètre, qui recouvre les dépenses plus directement pilotables par l'État, la dépense de l'État est maîtrisée en 2013 avec un niveau d'exécution de 279,25 Md€, inférieur de 144 Md€ à l'objectif fixé en LFI, malgré une forte augmentation en gestion du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne (+1,1 Md€, hors versement exceptionnel de 1,8 Md€). En outre, les dépenses de l'État ont bénéficié d'un contexte favorable sur les marchés financiers qui s'est traduit par une économie sur la charge de la dette de 2 Md€ par rapport à la LFI.

En 2013, les recettes fiscales nettes ont progressé de 15,6 Md€ pour s'établir à 284,0 Md€. Cette évolution a été portée par le rendement des mesures nouvelles, notamment celles votées en LFI 2013. La croissance à législation constante a en revanche été négative notamment en raison du contexte macroéconomique.

Les recettes non fiscales s'établissent à 13,7 Md€, en diminution de 0,4 Md€ par rapport à 2012. Cette évolution résulte principalement du contrecoup de la perception de recettes au titre de l'attribution d'autorisations l'utilisation de fréquences dans la

6. Outre le cas de la SAGESS, désormais rattachée au champ des ODAC, on peut également noter l'inclusion de Mayotte dans le champ des administrations publiques locales.

7. Cette partie est exprimée en comptabilité budgétaire, différente de la comptabilité nationale utilisée pour calculer le solde public. Ces mesures exceptionnelles (dotation au MES pour 6,5 Md€ et à la BEI pour 1,6 Md€) sont donc différentes des mesures ponctuelles et temporaires mentionnées précédemment.

8. Ce périmètre comprend en 2013 les dépenses du budget général nettes des remboursements et dégrèvements d'impôts, des fonds de concours et des attributions de produits, augmentées des prélèvements sur recettes, desquelles on soustrait les dépenses au titre de la charge de la dette et les contributions de l'État et de ses opérateurs au compte d'affectation spéciale « Pensions ».

bande 800 MHz (dites 4G), partiellement compensé par une hausse des dividendes dont une partie avait été versée en titres en 2012.

Enfin, le solde des comptes spéciaux est en moins-value de 0,4 Md€ par rapport à 2012, s'élevant à 0,6 Md€. Cette évolution

est essentiellement liée au contrecoup des recettes exceptionnelles de l'attribution des fréquences « 4G », ainsi qu'à une dégradation du compte d'avance aux collectivités territoriales, partiellement compensés par la cession de 0,9 Md€ de participations dans Safran.

Retour sur l'exécution des recettes en 2013

Les recettes fiscales nettes se sont élevées à 284,0 Md€ en 2013, en progression de 5,8 % par rapport à 2012. Les recettes d'impôt sur le revenu ont notamment augmenté de 12,6 % et les recettes d'impôt sur les sociétés de 15,5 %.

L'évolution des recettes fiscales nettes a été portée principalement par le rendement des mesures nouvelles, dont l'impact s'est élevé à plus de 20 Md€ en 2013. La majeure partie de ce rendement résulte des mesures votées en loi de finances initiale pour 2013, et concerne principalement les recettes d'IR et d'IS. L'évolution des recettes fiscales à législation constante a au contraire été négative. La principale justification en est la succession de deux années de faible croissance, en volume comme en prix, en lien avec l'affaiblissement de la croissance européenne à partir de la mi-2012 et l'accroissement de l'incertitude sur l'avenir de la zone euro. La composition de la croissance a de plus pesé particulièrement à la baisse sur les recettes fiscales, en particulier sur la TVA, l'IS et l'IR.

- L'assiette de la TVA nette a été moins dynamique encore en 2013 qu'en 2012, année où sa progression avait été relativement faible, ce qui s'était traduit par une moins-value fin 2012. Sur ces deux années, la consommation des ménages a été moins dynamique que le PIB, et les consommateurs se seraient plutôt tournés vers des produits taxés aux taux réduits ;
- Les recettes d'impôt sur les sociétés ont été affectées par un léger recul spontané du bénéfice fiscal sur la période 2012-2013. A ceci s'est ajouté un effet de composition du bénéfice fiscal 2012, favorable aux recettes de 2012 via le 5^{ème} acompte mais défavorable à celles de 2013, qui expliquerait une grande partie du recul spontané de l'IS en 2013 ;
- La situation économique a pesé sur les revenus d'activité imposés à l'IR. La période a également été marquée par une composition de la croissance peu favorable à ces recettes, dont notamment la dégradation du revenu des indépendants, et un effet de structure de la distribution des salaires, ces facteurs ayant contribué à minorer l'évolution spontanée de l'IR.

L'effet de la dégradation de la conjoncture a été à l'origine de la majeure partie de la moins-value constatée entre prévision de loi de finances initiale pour 2013 et exécution, qui s'est élevée à 14,6 Md€ dont 4,9 Md€ sur l'IR, 6,4 Md€ sur l'IS et 5,0 Md€ sur la TVA. Cet écart à la prévision a été progressivement intégré aux prévisions de recettes. Plusieurs révisions sont ainsi intervenues depuis la loi de finances initiale pour 2013 au vu des informations disponibles. Le révisé 2013 du projet de loi de finances pour 2014 puis le projet de loi de finances rectificative ont notamment anticipé la majeure partie de la moins-value constatée entre exécution et prévision initiale.

La moins-value de 3,5 Md€ finalement constatée par rapport à la prévision de loi de finances rectificative pour 2013 s'explique principalement par l'impôt sur les sociétés (-2,5 Md€), suite à un versement de cinquième acompte particulièrement défavorable et difficilement anticipable, et à l'impôt sur le revenu (-1,8 Md€), cette dernière moins-value trouvant son explication dans de multiples facteurs (notamment le transfert non-anticipé de 0,5 Md€ effectué à destination des administrations sociales au titre de l'exit tax, neutre pour l'ensemble des administrations publiques).

3. La situation des organismes divers d'administration centrale : un meilleur pilotage

Les organismes divers d'administration centrale (ODAC), dont la plupart sont également des opérateurs de l'État, contribuent à la maîtrise des dépenses publiques. Après avoir connu une forte augmentation jusqu'à une période récente, les dépenses des ODAC sont désormais mieux encadrées, ces derniers devant voter leur budget annuel à l'équilibre depuis l'interdiction de tout endettement d'une durée supérieure à 12 mois par l'article 12 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 du 28 décembre 2010. L'exercice 2013 atteste de cette meilleure maîtrise.

En 2013, la dépense des ODAC a été pilotée avec davantage de précision puisque la progression des décaissements des opérateurs dans le cadre des investissements d'avenir (IA) et la reconnaissance par l'État des intérêts passés de la dette portée par l'entreprise EDF au titre de la Contribution au service public de l'électricité (CSPE) ont été entièrement compensées par des mesures de modération sur les ressources des opérateurs.

4. La situation des organismes de sécurité sociale : des comptes qui se redressent

En 2013, le solde des administrations de sécurité sociale (ASSO) s'est légèrement redressé et a atteint -0,6 % du PIB.

Les recettes sociales ont été tirées en 2013 par les cotisations sociales (+ 3,1 %) qui ont progressé plus vite que la masse salariale du secteur privé (+ 1,2 % sur le champ de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale - ACOSS). Ce plus fort dynamisme est lié à d'importantes mesures nouvelles, comme par exemple la suppression de l'exonération de cotisations

salariales sur les heures supplémentaires (+2,0 Md€) ou la hausse de taux de cotisations vieillesse finançant le dispositif carrières longues (0,9 Md€). En revanche, les recettes fiscales ont ralenti en 2013 (+ 2,4 % après + 4,8 % en 2012) en raison notamment d'une évolution atone des prélèvements sociaux assis sur le capital.

En 2013, les prestations sociales versées par les administrations de sécurité sociale ont progressé de 3,0 % en valeur, en ralentissement par rapport à 2012 (+3,3 %). Cette évolution s'explique essentiellement par le faible dynamisme des pensions de retraite (+2,9 % après +4,1 %) en lien avec la poursuite du relèvement des bornes d'âge et un contexte de faible inflation limitant l'ampleur des revalorisations. Les dépenses d'assurance maladie ont également été particulièrement maîtrisées, puisque les dépenses effectives relevant de l'ONDAM ont été inférieures de 1,4 Md€ au niveau voté en LFSS 2013 (et 0,8 Md€ de moins que l'objectif 2013 rectifié dans la LFSS pour 2014) notamment sous l'effet de la sous consommation des indemnités journalières et des médicaments. Les prestations d'indemnisation du chômage ont toutefois conservé une croissance soutenue en raison d'un environnement conjoncturel encore dégradé en 2013.

5. La situation des administrations publiques locales : un solde qui se dégrade significativement

Le déficit des collectivités locales s'est dégradé en 2013, pour atteindre 0,4 point de PIB après 0,2 point en 2012. Une dégradation est traditionnellement observée en année pré-électorale avec des dépenses dynamiques, notamment les dépenses d'investissement.

Les ressources ont quant à elles été contraintes en raison de la conjoncture économique qui s'est traduite, d'une part, par le repli des transactions enregistrées en

2013, qui a affecté les droits de mutations à titre onéreux (-800 M€) et d'autre part, par la baisse de la cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE) collectée auprès des entreprises, de l'ordre de 600 M€.

La dépense des collectivités territoriales s'est globalement révélée en 2013 plus dynamique qu'anticipé au moment du PLF. Pour moitié, le surcroît de dépense 2013 résulte de l'investissement public (+5,2% d'évolution en valeur au lieu de +3,8% au PLF). En outre, la masse salariale des collectivités locales a progressé de 3,2 %, portée par le rehaussement des cotisations retraites employeurs, alors que les salaires et traitements bruts versés décélèrent à 2,3 %.

PARTIE II :

La stratégie de redressement des finances publiques : des mesures de correction dès 2014 et un programme d'économies de 50 Md€ d'ici 2017

A. Les perspectives de croissance 2014-2017

Le scénario macroéconomique, inchangé par rapport au Programme de stabilité présenté en avril, table sur une accélération progressive de l'activité : +1,0 % en 2014 et +1,7 % en 2015. Le scénario de croissance est en ligne avec les prévisions publiées récemment par le Fonds monétaire international (FMI) et la Commission européenne (+1,0% en 2014, +1,5% en 2015) et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE, +0,9% en 2014 et +1,5% en 2015). En 2016 et 2017, l'activité croîtrait à un rythme moyen de 2 1/4 % par an, refermant ainsi progressivement l'écart de production accumulé depuis le déclenchement de la crise.

1. La croissance devrait continuer de se redresser progressivement

La croissance devrait s'affermir progressivement, au-delà du ralentissement ponctuel observé au 1^{er} trimestre de l'année 2014. En effet, l'activité a ralenti sous l'effet de facteurs temporaires. En particulier le climat exceptionnellement doux cet hiver, qui a limité la consommation d'énergie, et le contrecoup de certains dispositifs ayant soutenu l'activité en fin d'année 2013 (déblocage facilité de l'épargne salariale, anticipations du durcissement du bonus /malus écologique) ont pesé sur la demande en tout début d'année. Le rebond du PIB devrait être plus marqué au printemps, par contre-coup de ces facteurs défavorables en début d'année et dans la lignée du changement de rythme de croissance observé depuis le printemps 2013.

Le rétablissement des conditions de la confiance favoriserait une reprise de l'investissement des entreprises, dans un contexte d'amélioration des perspectives de demande. L'amélioration du climat des affaires observée depuis le printemps 2013 est un des signaux du retour de la confiance des entreprises. Ce mouvement devrait se renforcer avec la montée en charge du Crédit d'Impôt Compétitivité Emploi (CICE) et la mise en œuvre du Pacte de responsabilité et de solidarité, qui permettront aux entreprises de voir le coût du travail baisser de 30 Md€ au total et leur fiscalité se réduire de l'ordre de 10 Md€ à l'horizon 2017. À la faveur de ce soutien, l'investissement des entreprises, qui s'est redressé au dernier trimestre de 2013, accélérerait. Ce retour de l'investissement serait en outre soutenu par le maintien de conditions de financement très favorables.

Après cinq ans d'atonie, la consommation des ménages constituerait l'autre « moteur » interne du retour de la croissance. Le pouvoir d'achat connaîtrait une accélération progressive. Il serait soutenu par les mesures du Pacte de responsabilité et de solidarité – réduction de l'imposition des ménages situés en bas du barème de l'impôt sur le revenu dès 2014 et baisse des cotisations salariales sur les salaires proches du salaire minimum interprofessionnel de croissance (Smic) en 2015 – et par l'amélioration du marché de l'emploi. Le retour de la confiance, en lien avec l'amélioration progressive de la situation sur le marché du travail, entraînerait la dissipation des comportements d'épargne de précaution des ménages et ainsi une diminution progressive du taux d'épargne à l'horizon 2017. La

réduction de l'épargne de précaution serait également confortée par le rétablissement des comptes publics.

L'amélioration de l'environnement international et les mesures prises en faveur de la compétitivité viendreraient soutenir les exportations. La demande mondiale adressée à la France rebondirait en 2014 (+4,8 %) et accélérerait encore en 2015 (+6,5 %). En zone euro, la reprise amorcée en 2013 devrait se confirmer et l'activité accélérerait, sous l'effet notamment de l'apaisement des tensions financières ainsi que d'une consolidation budgétaire moins rapide. La croissance de la zone resterait à ce stade modérée, du fait de disparités encore importantes au sein de l'union monétaire. Hors zone euro, les évolutions seraient contrastées mais globalement favorables. La vigueur de la croissance dans les économies anglo-saxonnes se confirmerait et l'activité y accélérerait. Cependant, l'activité ralentirait au Japon, les soutiens budgétaires s'estompant. Dans les économies émergentes, la croissance resterait relativement dynamique en 2014-2015, mais elle s'installera sur un sentier durablement plus faible que dans la période pré-crise.

Les exportations rebondiraient en 2014 et 2015 (+3,4 % puis +4,7 %) compte tenu du dynamisme de la demande mondiale et des mesures adoptées en faveur de la compétitivité. À court terme, la France ne tirerait pas encore pleinement profit du dynamisme de la demande mondiale, du fait de l'appréciation récente de l'euro qui dégrade notre compétitivité-prix (le taux de change effectif nominal de la France s'est accru de près de 8 % entre juillet 2012 et mars 2014). Cependant, les baisses de prélèvements sociaux et fiscaux des entreprises viendront à l'inverse l'améliorer.

L'inflation augmenterait légèrement tout en restant très modérée. L'appréciation de l'euro et la baisse du prix des matières premières en 2013 continueraient,

en raison d'une propagation progressive aux prix à la consommation, à limiter l'inflation en 2014 et 2015, mais se feraient de moins en moins sentir.

2. Le soutien des politiques publiques devrait permettre à l'emploi marchand de bénéficier pleinement du redémarrage de l'activité

Le redressement de l'activité et les effets conjugués du CICE et du Pacte de responsabilité et de solidarité créeraient les conditions d'un redémarrage de l'emploi marchand en 2014 et en 2015. Après une année 2013 en recul, malgré les premiers effets positifs du CICE, (-125 000 postes en moyenne annuelle en dépit d'une reprise de l'emploi au dernier trimestre) du fait d'une conjoncture peu favorable, l'emploi marchand serait en légère augmentation en 2014 (+15 000 postes en moyenne annuelle, soit +0,1 %). L'activité repartirait progressivement au cours de l'année et permettrait à l'emploi de se redresser à la faveur des effets du CICE sur l'emploi qui se matérialiseraient plus fortement. En 2015, l'emploi marchand accélérerait (+160 000 postes, soit +1 %), en lien avec l'évolution de ses déterminants usuels et tiré par le CICE et la mise en œuvre du Pacte de responsabilité et de solidarité.

Dans les secteurs non marchands, l'emploi demeurerait dynamique en 2014 (progression nette de +130 000 postes).

Il serait principalement soutenu par les politiques de l'emploi, qui resteraient fortement mobilisées à court terme, de manière contra-cyclique et pour permettre aux personnes les plus éloignées du marché du travail d'y prendre part. Le nombre d'entrées en contrats d'accompagnement dans l'emploi (CUI-CAE) est programmé à hauteur de 350 000 en 2014 et 95 000 emplois d'avenir seront conclus en 2014.

3. À moyen terme, en 2016-2017, la croissance serait de 2¼ % dans un scénario de reprise progressive

Grâce au soutien du Pacte de responsabilité et de solidarité, une croissance de 2¼ % par an est attendue à l'horizon 2016-2017. Cela correspondrait à une fermeture progressive de l'écart de production, considéré comme très creusé par l'ensemble des organisations internationales (-3,1 % en 2015 selon l'estimation du programme de stabilité, -3,4 % selon l'OCDE, -2,4 % pour la Commission Européenne, et -2,0 % selon le FMI), dans un contexte de résorption progressive des déficits publics.

Le commerce extérieur contribuerait positivement à la croissance de l'économie française à cet horizon. Le Pacte de responsabilité et de solidarité, ainsi que l'ensemble des mesures du Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi - et notamment le CICE - continuerait de monter en charge et leur impact sur la compétitivité-prix et hors-prix des produits français se renforcerait progressivement. Si la demande mondiale évolue à un rythme proche de sa tendance de long terme, et dans l'hypothèse d'une stabilité du taux de change de l'euro, le déficit commercial se résorberait progressivement.

L'investissement continuerait de progresser, accompagnant le rythme de l'activité et bénéficiant des effets du Pacte de responsabilité et de solidarité. La baisse additionnelle du coût du travail permise par le Pacte à partir de 2015, ainsi que la baisse de prélèvements sur les entreprises prévue à partir de 2015 auraient des effets favorables. Le taux de marge des entreprises se rapprocherait de son niveau d'avant-crise, leur permettant de maintenir un taux d'investissement élevé sans obérer leur situation financière.

La consommation des ménages serait stimulée par le retour de gains de

pouvoir d'achat liés aux créations d'emplois et aux mesures du Pacte de responsabilité et de solidarité. Une baisse graduelle du taux d'épargne est en outre à attendre, avec la dissipation progressive de l'épargne de précaution, dans un contexte de résorption continue des déficits publics.

4. Cette prévision reste sujette à de multiples aléas

La période actuelle est marquée par plusieurs aléas portant sur le contexte international. Le rythme de la reprise dépendra de l'ampleur de l'accélération de la demande mondiale. Elle pourrait s'avérer plus forte que prévu si la reprise en zone euro est plus vigoureuse. Des aléas demeurent également sur le rythme de la croissance dans les économies émergentes. Par ailleurs, les conséquences des politiques monétaires des grandes banques centrales sur les taux d'intérêts restent difficiles à anticiper, dans un contexte de ralentissement des achats de titres par la Fed (en parallèle d'un renforcement de sa *forward guidance*) et, inversement, de l'approfondissement récent de l'action de la BCE. En particulier, une dépréciation de l'euro est possible, a fortiori dans le cas d'une normalisation plus rapide que prévu de la politique monétaire américaine.

Au plan domestique, des incertitudes demeurent sur le comportement des agents privés. L'impact des politiques menées en faveur de la compétitivité et de l'emploi sera positif mais son ampleur dépendra du comportement des entreprises. Les baisses de coût du travail pourraient se transmettre davantage en gains de compétitivité-prix, favorables aux exportations, et en une modération de l'inflation domestique. À l'inverse, les entreprises pourraient privilégier davantage à court terme la reconstitution de leurs marges, si bien que les créations d'emploi seraient plus réduites.

B. Une amélioration structurelle des comptes publics

En 2014, le Gouvernement s'est fixé des objectifs particulièrement exigeants sur l'évolution des dépenses de l'État hors charge de la dette et pensions. C'est la première fois qu'un budget de l'État a été construit sur une baisse nette de 1,5 Md€ des dépenses hors dette et pensions, alors que l'objectif inscrit en LPFP prévoyait une stabilité en valeur. Cet objectif porte sur l'ensemble des composantes de la dépense :

- la réduction des coûts de fonctionnement de l'État au sens large (fonctionnement et masse salariale), à travers la reconduction du gel du point d'indice de la fonction publique et une réduction de l'enveloppe pour mesures catégorielles ;
- la diminution des transferts aux autres entités que l'État (collectivités territoriales et opérateurs) ;
- la rationalisation des dépenses d'interventions et d'investissement de l'État.

1. Les lois financières rectificatives de juin 2014 portent près de 4 Md€ de mesures correctrices

a. Les perspectives de l'ensemble des administrations publiques en 2014

Depuis le programme de stabilité, les éléments nouvellement intervenus n'affectent que marginalement la prévision de solde effectif des administrations publiques pour 2014, qui reste de - 3,8 % du PIB. En effet, les mesures de redressement présentées dans le cadre du projet de loi de finances rectificative (PLFR) et du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale (PLFRSS) pour l'année 2014 étaient déjà prises en compte dans le compte sous-jacent au programme de stabilité et les informations et mesures nouvelles intervenues

depuis lors se compensent globalement, à contexte macroéconomique inchangé.

En 2014, le solde public devrait ainsi s'améliorer de 0,5 point de PIB (-3,8 %, après -4,3 % en 2013) malgré une conjoncture économique encore en deçà du potentiel de croissance de l'économie française⁹. Ce redressement serait le résultat d'un important ajustement structurel (+0,8 point de PIB potentiel) principalement porté par l'effort structurel en dépense. Il contrebalancerait les effets de la conjoncture qui induirait un creusement de 0,3 point de PIB du déficit conjoncturel. Finalement, le déficit structurel passerait de 3,1% du PIB en 2013 à 2,3% du PIB en 2014, soit son niveau le plus bas depuis 2001.

Le net ralentissement de la dépense (+1,5 % en valeur et +0,3 % en volume) serait lié aux mesures d'économies ainsi qu'à l'évolution spontanée de la dépense. En premier lieu, la dépense serait principalement contenue en 2014 par des mesures d'économies initiées par le Gouvernement : maîtrise de la dépense locale grâce à la réduction des concours financiers (à hauteur de 1,5 Md€ en 2014, après un gel en 2013) ; premiers effets de la réforme des retraites, de l'accord Agirc-Arrco de 2013 et de l'accord entre partenaires sociaux de mars 2014 sur l'Unedic. En outre, l'investissement local ralentirait nettement, comme cela est traditionnellement observé en année électorale.

En ce qui concerne les recettes, l'élasticité des prélèvements obligatoires serait de 0,9 en 2014, inférieure à l'élasticité unitaire inscrite en PLF 2014, principalement sous l'effet de la révision à la baisse de la croissance spontanée de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés. Par ailleurs, les mesures nouvelles ont été révisées à la baisse de 0,9 Md€ depuis le

9. La croissance prévue du PIB en volume s'élèverait à 1,0 % en 2014, contre une croissance potentielle estimée dans la LPFP de 1,5%.

PLF, notamment suite à la suspension de l'écotaxe poids lourds (-1,2 Md€). En outre, la mesure fiscale en faveur des ménages modestes, annoncée par le Premier ministre le 16 mai 2014, devrait entraîner une baisse de 1,16 Md€ des recettes fiscales. Elle sera toutefois financée par les résultats meilleurs qu'espérés de la lutte contre la fraude fiscale liés au service de traitement des déclarations rectificatives (STDR) qui devrait générer 1 Md€ de recettes supplémentaires par rapport à la prévision de la LFI.

b. Les mesures correctrices des lois financières de juin 2014

Afin de sécuriser la trajectoire de finances publiques, le Gouvernement a souhaité réaliser 4 Md€ d'économies supplémentaires en dépense portées pour une large part par les PLFR et PLFRSS pour 2014. Ces économies, déjà prises en

compte dans la trajectoire du programme de stabilité, comprennent :

- une baisse de 1,6 Md€ des dépenses de l'État hors charge de la dette et pensions dans le PLFR ;
- 1,1 Md€ d'économies dans le PLFRSS sur les prestations sociales et les dépenses de santé, dont 0,3 Md€ liées à un décalage d'une année de la revalorisation des prestations sociales (hors minima sociaux et petites retraites) et 0,8 Md€ sur l'ONDAM ;
- 1,3 Md€ de mesures complémentaires qui ne nécessitent pas de traduction législative : 0,6 Md€ de moindres dépenses sur le champ de l'UNEDIC, 0,3 Md€ d'économies reconduites sur le champ de la politique familiale (CNAF) et 0,4 Md€ de réduction des dépenses d'investissements d'avenir par rapport à la prévision initiale.

Le détail des annulations dans le champ État

La gestion budgétaire 2013 de l'État a été marquée par une stricte maîtrise des dépenses qui ont été exécutées à un niveau inférieur à l'autorisation parlementaire initiale, tant sur le champ des dépenses totales y compris dettes et pensions (- 3,5 Md€) que sur le champ des dépenses de la norme en valeur hors dette et pensions (- 144 M€). Ce résultat montre l'efficacité des principes de gestion rigoureux des dépenses des ministères mis en place en janvier 2013.

En 2014, l'application continue de ces principes, couplée à une réserve de précaution initiale majorée (7 % de mise en réserve sur les crédits hors masse salariale, contre 6 % en 2013) a permis d'abaisser, dans le cadre du projet de loi de finances rectificative adopté en conseil des ministres le 11 juin, le niveau des dépenses pilotables, c'est-à-dire hors charge de la dette et pensions, de 1,6 Md€ par rapport à son niveau voté dans la LFI pour 2014, soit un niveau de 276,9 Md€, contre 278,5 Md€ prévu initialement.

Compte tenu des économies déjà programmées en LFI pour 2014 (économie de 1,7 Md€ par rapport à la LFI 2013), le niveau des dépenses sera au moins inférieur de 3,3 Md€ à la LFI 2013 (soit 3,1 Md€ par rapport à l'exécution 2013). Les annulations mises en œuvre en PLFR pour 2014 sont imputées majoritairement sur des crédits qui n'étaient pas mis en réserve (0,97 Md€ sur 1,6 Md€), ce qui se traduit donc par une contribution accrue des ministères pour dégager des marges au-delà des crédits mis en réserve.

Tous les ministères contribuent à ces économies. Les opérateurs et agences de l'État ont également été mobilisés par une réduction des subventions qui leur sont octroyées. Les annulations de crédits ont été réparties de manière différenciée afin de porter là où les économies peuvent être réalisées sans risquer de dégrader l'efficacité de l'action publique ou de porter atteinte aux objectifs du Gouvernement. Une vigilance particulière a également été apportée pour assurer la soutenabilité des programmes durant toute l'exécution, ce qui permettra d'assurer la tenue du nouvel objectif de dépense.

Ces principes ont été déclinés au niveau de chaque budget, en s'appuyant notamment sur des critères permettant d'assurer que les annulations se traduiront par une réelle économie constatée en fin de gestion :

- les dépenses de personnel, pour lesquelles les marges de manœuvre disponibles en gestion sont limitées, ne sont pas concernées par les annulations, à l'exception d'une annulation sur les crédits de personnel du ministère de l'Intérieur (36 M€) qui repose sur une prévision étayée de sous-consommation de la masse salariale ;
- les annulations ne portent pas sur les dépenses obligatoires ou les prestations qui ne peuvent être modulées en gestion, sauf pour les dispositifs présentant des perspectives de sous-exécution certaines ; la mise en œuvre des annulations sur des crédits maîtrisables par les gestionnaires et à ce stade de la gestion permet à tous les acteurs, dont les opérateurs et agences, d'adapter leur niveau de dépense aux ressources qui leur sont notifiées ;
- les crédits mis en réserve sont peu touchés par les annulations, permettant de conserver des marges importantes pour sécuriser la fin de gestion (de l'ordre de 6,3 Md€, après annulations, hors titre 2).

Annulations de crédits sous norme du PLFR 2014 - répartition par ministères
(Crédits de paiement hors Pensions et charge de la dette, en M€)

Ministère	LFI 2014	Annulations sur crédits mis en réserve	Annulations hors réserve	Total des annulations
Affaires étrangères et développement international	4 566	-39	-51	-90
Affaires sociales et santé	14 917	-25	-38	-63
Agriculture, agroalimentaire et forêt	4 314	-13	-21	-34
Culture et communication	3 164	-35	-34	-69
Décentralisation, réforme de l'État et fonction publique	2 422	0	-46	-46
Défense	32 584	-100	-250	-350
Droits des femmes, ville, jeunesse et sports	961	-16	-9	-25
Écologie, développement durable et énergie	13 487	-54	-59	-113
Economie, redressement productif et numérique	1 865	-11	-59	-70
Education nationale, enseignement supérieur et recherche	68 003	-77	-112	-189
Finances et comptes publics	13 948	-59	-91	-150
Intérieur	15 472	-79	-16	-94
Justice	6 270	-30	-43	-73
Logement et égalité des territoires	7 398	-28	-31	-59
Outre-mer	2 009	0	-6	-6
Services du Premier ministre	2 193	-17	-25	-42
Travail, emploi et dialogue social	10 783	-52	-76	-127
Total budget général hors remboursements et dégrèvements, MES, BEI et PIA	204 355	-635	-965	-1 600

Le solde budgétaire de l'État en 2014

Dans le cadre du PLFR pour 2014, le solde budgétaire de l'État pour 2014 est révisé à la baisse de 1,4 Md€ par rapport à la prévision de la LFI pour 2014, à -83,9 Md€.

Les recettes de l'État sont revues à la baisse de 4,8 Md€ par rapport à la prévision de la LFI 2014. Les recettes fiscales nettes sont révisées à la baisse de 5,3 Md€ suite notamment aux mouvements suivants :

- La prévision d'impôt net sur le revenu est revue à la baisse de 3,2 Md€, principalement suite à la prise en compte des résultats de l'exécution 2013 (-1,8 Md€) ainsi qu'à une révision à la baisse de l'évolution spontanée pour plus de 1 Md€. La mesure nouvelle en faveur des ménages modestes (-1,16 Md€), est compensée par le rendement supplémentaire du STDR ;
- L'impôt net sur les sociétés est révisé à la baisse de 2,9 Md€. Cette révision tient principalement compte de l'évolution de la conjoncture en 2013, qui avait déjà été anticipée en fin d'année 2013 par les entreprises et qui a engendré une moins-value en exécution par rapport à la loi de finances rectificative pour 2013 (-2,5 Md€) ;
- La prévision de taxe sur la valeur ajoutée nette est revue à la hausse de 0,5 Md€. Cette nouvelle prévision tire les conséquences de l'exécution 2013 (+0,6 Md€ de plus-value budgétaire), dont les effets sur 2014 sont partiellement compensés, notamment par une révision à la baisse des hypothèses de croissance de l'assiette taxable de la TVA en 2014 ;
- La stabilité des autres recettes fiscales nettes par rapport à la LFI est le résultat de mouvements divers qui se compensent.

Par ailleurs, les recettes non fiscales sont révisées à la hausse de 0,5 Md€ suite notamment à la hausse du produit des participations de l'État dans des entreprises non-financières partiellement compensée par la baisse des prélèvements sur la Caisse des dépôts et consignations.

Le solde des comptes spéciaux demeure inchangé par rapport à la LFI 2014.

Cette baisse de recettes globales est partiellement compensée par une révision à la baisse de la charge de la dette de l'État de 1,8 Md€, ainsi que par la réduction de 1,6 Md€ des dépenses du budget général sous la norme en valeur par des mesures d'économies ciblées.

- **Le PLFRSS pour 2014 contribue également au programme d'économies** proposé par le Gouvernement. L'ONDAM pour 2014 sera revu à la baisse de près de 0,8 milliard d'euros, pour pérenniser

les économies supplémentaires réalisées en 2013 ;

- Par ailleurs, la revalorisation de certaines prestations sociales sera reportée d'un an.

Le détail des mesures du PLFRSS

Présenté en Conseil des ministres le 18 juin, le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014 poursuit **la mise en œuvre des mesures du Pacte de responsabilité et de solidarité**. À ce titre, le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale (PLFRSS) pour 2014 prévoit :

- une nouvelle **baisse du coût du travail** ciblée sur les bas salaires jusqu'à 1,6 SMIC, qui complète le CICE et représentera 4,5 milliards d'euros en 2015. Les taux d'allégements seront harmonisés entre les entreprises de moins de 20 et celles de plus de 20 salariés. Cette baisse permettra d'atteindre le « zéro charge URSSAF » au niveau du SMIC, dès le paiement des cotisations au titre des salaires de janvier 2015. Les cotisations personnelles des travailleurs indépendants et des exploitants agricoles seront quant à elles réduites de 3,1 points pour les cotisants dont les revenus sont inférieurs à 41 000 euros, la réduction étant prolongée de façon dégressive jusqu'à environ 52 000 euros. L'exonération concerne 90 % des artisans, 90 % des commerçants, 65 % des professionnels libéraux et environ 50 % des entrepreneurs relevant du régime micro-social. Elle bénéficiera également à plus de 95 % des non-salariés agricoles ;
- la **contribution sociale de solidarité des sociétés** (C3S), payée par les entreprises à proportion de leur chiffre d'affaires, et qui concerne notamment le secteur industriel, **entamera sa baisse dès 2015**, avec une suppression prévue pour toutes les entreprises à horizon 2017. Un abattement permettra aux deux tiers des 300 000 redevables, c'est-à-dire à la totalité des très petites entreprises (TPE) et à près de la moitié des petites et moyennes entreprises (PME), dès lors qu'elles ont un chiffre d'affaires inférieur à 3 250 000 euros, d'être totalement exonérées dès 2015 ;
- les **cotisations salariales diminueront** dès le 1^{er} janvier 2015 pour les salariés percevant jusqu'à 1,3 SMIC. Cette mesure permettra une hausse de revenus d'environ 500 euros par an au niveau du SMIC, visible sur la feuille de paye. Elle fera l'objet d'une déclinaison particulière dans la fonction publique.

L'impact sur la sécurité sociale des différentes mesures du PLFRSS 2014 sera compensé par l'État. Les modalités en seront définies dans les lois financières pour 2015 (projet de loi de finances et projet de loi de financement de la sécurité sociale).

- **Le PLFRSS consolide ainsi les résultats obtenus en matière de redressement des comptes sociaux.** Ces résultats traduisent la poursuite de la politique de réduction des déficits sociaux menée par le Gouvernement et les partenaires sociaux : de 20,9 Md€ en 2011, le déficit du régime

général et du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) a été ramené à 17,5 Md€ en 2012 et à 15,4 Md€ en 2013, et devrait atteindre 13,3 Md€ en 2014. Selon les hypothèses économiques retenues, ce déficit devrait être de 8,9 Md€ en 2015 et disparaître en 2017.

La consolidation des sous-exécutions 2013 sur les dépenses sociales

Bien qu'elles ne soient pas toutes juridiquement portées par le projet de loi de finances rectificative de la sécurité sociale (PLFR-SS), plusieurs mesures viendront compléter les mesures de redressement sur le champ des administrations de sécurité sociale.

Elles consistent pour l'essentiel à consolider les sous-exécutions constatées en 2013 :

- Tout d'abord, les **économies supplémentaires constatées sur l'ONDAM 2013 à hauteur de 0,8 Md€** seront pérennisées en 2014. La maîtrise de l'ONDAM a en effet atteint en 2013 un niveau sans précédent avec une sous-exécution de 1,4 Md€ par rapport à l'objectif initial et de 0,8 Md€ par rapport à la LFSS pour 2014. Ces économies supplémentaires seront consolidées grâce à la révision des objectifs 2014 en PLFRSS 2014, permettant ainsi de maintenir un taux d'évolution de l'ONDAM 2014 à +2,4 %.
- En outre, les **moindres dépenses constatées sur le champ de l'Unedic en 2013 se reportent en 2014**, ce qui représente une baisse de **0,6 Md€**.
- Les économies réalisées sur le champ du **Fonds National d'Action Sociale de la CNAF et de la CNAV** en 2013 seront également pérennisées en 2014, ce qui représente la reconduction d'une économie de **0,35 Md€**. Les budgets 2014 seront ainsi ajustés en conséquence pour tenir compte de cette moindre consommation en 2013.

Par ailleurs, le PLFR porte également des mesures fiscales en faveur des ménages, pour un montant de 1,2 Md€.

Les mesures fiscales en faveur des ménages

Dans un premier temps, les mesures de consolidation des finances publiques ont répondu à une double logique de justice sociale (demander plus à ceux qui ont davantage pour le redressement des finances publiques) et d'efficacité économique. Les hausses de prélèvements ont ainsi été ciblées prioritairement sur les ménages les plus aisés (création d'une nouvelle tranche d'impôt sur le revenu à 45 %, baisse du quotient familial de 2 000 à 1 500 euros). De plus, dans un souci de simplicité et d'équité, plusieurs dépenses fiscales ont été supprimées (en particulier l'exonération d'impôt sur le revenu des majorations de pensions pour les retraités ayant élevé trois enfants ou plus et l'exonération fiscale de la part prise en charge par l'employeur des cotisations d'assurance maladie complémentaire collective).

Par ailleurs dès 2013, des mesures ciblées ont permis de soutenir le pouvoir d'achat des plus modestes. Ainsi la loi de finances initiale (LFI) pour 2013 prévoyait une revalorisation importante de la décote. Le Gouvernement a ensuite procédé à la réindexation du barème de l'impôt sur le revenu sur le coût de la vie en 2014, après deux années de gel ainsi qu'une nouvelle revalorisation de 5 % de la décote au-delà de l'inflation et un relèvement du plafond de RFR ouvrant droit à des exonérations et allégements de fiscalité directe locale et de contributions sociales.

Cette démarche sera approfondie et amplifiée avec le Pacte de responsabilité et de solidarité. Les mesures de solidarité favorables au pouvoir d'achat des plus modestes représenteront 5 Md€ au total d'ici 2017, dont 1,2 Md€ dès 2014. Cela passera par la mise en place d'une réduction d'impôt exceptionnelle pour les personnes gagnant moins de 1,1 fois le SMIC annuel. Au-dessus de 1,1 SMIC, le dispositif prévoit une réduction d'impôt décroissante pour limiter les effets de seuil. Elle bénéficiera à environ 3,7 millions de ménages dont 1,9 million qui seront exonérés d'impôt sur le revenu dès 2014.

2. Entre 2015 et 2017, les administrations publiques porteront un effort structurel en dépenses de près de 50 Md€

a. Les perspectives d'ensemble des administrations publiques

Entre 2015 et 2017, la croissance de la dépense publique en volume serait quasi-nulle, soit un rythme significativement abaissé par rapport à leur évolution spontanée.

La poursuite du ralentissement de la dépense traduirait la montée en charge des mesures déjà votées et de celles présentées dans le programme de stabilité d'avril 2014, qui porte le montant d'économies supplémentaires à 50 Md€ sur cette période. Les collectivités locales infléchiraient leur dépense sous l'effet d'une baisse cumulée de 11 Md€ des dotations sur trois ans, l'investissement local atteignant son point bas en 2015, année suivant les élections municipales ; des économies seraient réalisées sur

l'État et ses agences pour assurer une économie totale de 18 Md€, en plus des baisses de dotations aux collectivités locales ; enfin, la sphère sociale contribuerait fortement aux économies, au-delà des mesures prévues pour 2014 sur les dépenses d'assurance maladie. La progression de l'ONDAM serait limitée à 2,0 % en moyenne sur les trois années pour une économie totale de 10 Md€. Des économies sur les prestations et les charges de fonctionnement représenteraient 11 Md€ sur le reste de la sphère sociale.

En 2015, la mise en œuvre d'une part conséquente des 50 Md€ d'économies en dépense induira un effort structurel en dépense de 0,9 point de PIB, ce qui permettra de financer, dans le cadre d'une réduction des déficits publics, une première baisse des prélèvements obligatoires prévue dans le Pacte de responsabilité et de solidarité. En 2016 et 2017, cet effort structurel en dépense atteindrait 0,6 point de PIB chaque année.

La maîtrise des dépenses de fonctionnement de l'État

Le programme d'économies programmé sur la période 2015-2017 passera par une réduction progressive du train de vie de l'État. Les ministères y contribueront au travers d'une maîtrise des dépenses de fonctionnement et d'une programmation stricte des opérations d'investissement permettant de se limiter aux projets dont l'impact socio-économiques est le plus élevé.

A ce titre, un objectif transversal de diminution en valeur des dépenses de fonctionnement courant à hauteur de 5 % en 2015, 10 % en 2016 et 15 % en 2017 (par rapport à la loi de finances initiale pour 2014) a été fixé. Cette trajectoire pourra, le cas échéant, être adaptée à l'issue d'une analyse détaillée des déterminants des dépenses de fonctionnement de chaque ministère.

Dans la continuité des décisions prises au sein des comités interministériels de modernisation de l'action publique (CIMAP) d'avril et de décembre 2013, les ministères continueront donc à moderniser l'organisation de leurs fonctions support, tout particulièrement dans les secteurs des achats, des dépenses immobilières et des systèmes d'information.

A ce sujet, la Direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DISIC), rattachée au Premier ministre, a engagé une démarche de rationalisation et de mutualisation des systèmes d'informations de l'État, permettant de contribuer à la réduction des dépenses publiques.

b. Les perspectives pour l'État

Cette partie sera présentée dans un document tiré à part.

c. Les perspectives pour les organismes divers d'administration centrale

Cette partie sera présentée dans un document tiré à part.

d. Les perspectives pour les organismes de sécurité sociale

Le plan de réduction de 50 Md€ des dépenses publiques entre 2015 et 2017 prévoit 10 Md€ d'économies sur l'assurance maladie liées :

- à des réorientations vers l'ambulatoire et à la réduction des inadéquations hospitalières, ainsi qu'à l'efficience de la prise en charge en établissements (à hauteur de 1,5 Md€) ;
- à des actions sur les prix des médicaments et sur la promotion des génériques (à hauteur de 3,5 Md€) ;
- à des actions portant sur la pertinence et le bon usage des soins (à hauteur d'un peu plus de 2,5 Md€) ;
- à des mesures de rationalisation des dépenses hospitalières (achats, coopérations, à hauteur de 2 Md€) ;
- à la poursuite des actions de lutte contre les abus et les fraudes.

Près de 11 Md€ d'économies seront réalisées sur les autres dépenses de protection sociale. Sur ce volet, 2,9 Md€ d'économies seront notamment dégagées suite aux décisions déjà prises en 2013 dans le cadre de la réforme des retraites (des régimes de base et complémentaires) et à la réforme de la politique familiale. Les mesures relatives à l'indexation des prestations sociales représenteront une économie de 1,9 Md€. La poursuite par les partenaires sociaux de la démarche de rétablissement de l'équi-

libre des régimes de retraite complémentaires relevant de l'Agirc et de l'Arrco et l'engagement d'efforts analogues dans les autres régimes de retraites permettraient la réalisation de 2 Md€ d'économies supplémentaires. Le régime d'assurance-chômage devrait économiser 2 Md€ à horizon 2017, l'accord entre partenaires sociaux de mars 2014 en ayant déjà fixé la première étape. La poursuite de la réforme de la politique familiale permettra de réaliser 0,8 Md€ d'économies supplémentaires. Enfin, les organismes de protection sociale dégageront 1,2 Md€ d'économies de fonctionnement sur la période 2015-2017, notamment grâce à la dématérialisation et une meilleure articulation des compétences des différents régimes, ce qui contribuera par ailleurs à la qualité de service aux usagers et à la simplification de la gestion de la protection sociale.

e. Les perspectives pour les administrations publiques locales

La rationalisation des dépenses, favorisée par les baisses de concours financiers aux collectivités territoriales, contribuerait au ralentissement des dépenses locales à partir de 2014.

Après un gel en valeur des concours financiers de l'État aux collectivités locales en 2013, ces concours sont réduits de 1,5 Md€ en 2014 puis de 11 Md€ sur la période 2015-2017. Les collectivités locales contribueront ainsi au redressement des comptes publics. Cette baisse programmée des concours financiers de l'État, sur toute la durée de programmation, devrait inciter les collectivités locales à réaliser des gains d'efficience et à mieux maîtriser leurs dépenses de fonctionnement.

Plusieurs mesures destinées à accompagner les collectivités dans la réalisation de ces économies seront engagées. La création des métropoles et l'élection au suffrage universel direct des conseils intercom-

munaux sont deux réformes déjà adoptées à l'initiative du Gouvernement. Elles constitueront de forts leviers de rationalisation au niveau du bloc communal. D'autres s'inscriront dans le projet de réforme territoriale annoncé par le Gouvernement et seront mises en œuvre au travers de nouveaux textes en préparation comportant notamment : la suppression de la clause de compétence générale pour les départements et les régions ; une réduction à 14 du nombre de régions afin de leur permettre d'atteindre une taille critique adaptée au renforcement de leurs compétences économiques ; l'adoption d'une nouvelle carte de l'intercommunalité avec un rehaussement du seuil de population minimale à 20 000 habitants (contre 5 000 aujourd'hui). Dans ce nouveau contexte, les conseils généraux disparaîtront à terme (2020), les grandes régions et les intercommunalités renforcées absorbant une large part de leurs attributions. Dans un second temps, une réforme de structure portant sur la dotation globale de fonctionnement (40,1 Md€ en LFI 2014) sera engagée et assurera le caractère juste et soutenable des économies demandées à chaque collectivité.

Au-delà de cette évolution de la répartition des concours financiers, le Président de la République a souhaité que soient expérimentées d'autres mesures de gouvernance sur les dépenses locales en confiant à deux anciens ministres du Budget, MM. Alain Lambert et Martin Malvy, le soin de lui « faire des propositions pour bâtir avec les collectivités un pacte de gouvernance financier durable » prenant en compte « les voies et moyens pour mieux maîtriser les dépenses locales ». 53 propositions ont été remises le 16 avril dernier au Président de la République (cf. *infra*). Certaines ont déjà été mises en œuvre ou sont inscrites dans les projets de loi qui seront prochainement discutés au Parlement. Les autres font l'objet d'un examen attentif par le Gouvernement pour une traduction concrète rapide.

La croissance moyenne de l'investissement local a été faible au cours du cycle 2008- 2013 (+1,3 % en moyenne par an en valeur). En 2013, année pré-électorale, la croissance de l'investissement s'est établie à 5,2 %. En raison du cycle électoral, l'investissement devrait reculer en 2014 et en 2015. L'investissement se redresserait ensuite à partir de 2016, à un rythme modéré, lié à la baisse du tendanciel d'investissement local observée sur les derniers cycles électoraux.

La maîtrise de la dépense locale sera facilitée par les effets induits par certaines mesures d'économie annoncées par le Premier ministre, en particulier la stabilité du point d'indice de la fonction publique, qui sert de base au calcul des rémunérations des fonctionnaires territoriaux.

Au total, en moyenne sur la période 2014-2017, les dépenses des administrations publiques locales seraient stabilisées en volume.

3. Les prélèvements obligatoires seront réduits de manière à soutenir la compétitivité des entreprises

a. Le pacte de responsabilité et de solidarité

Dans son volet relatif aux entreprises, le pacte comprend un ensemble de mesures destinées à favoriser l'emploi et à soutenir la capacité d'investissement productif de l'économie.

Déjà engagé avec le CICE, l'allègement du coût du travail est accéléré. L'enjeu est majeur : l'ensemble des mesures du pacte permettra de gagner plus de 0,5 point de croissance et de créer 200 000 emplois marchands en France. Au total, la croissance atteindrait 1 % en 2014 et accélérerait à 1,7 % en 2015 et 2,25 % en 2016-2017.

Dans le cadre du PLFRSS pour 2014, **le Gouvernement propose de réduire l'imposition du travail dès 2015**, avec :

- la suppression des cotisations patronales de sécurité sociale au niveau du SMIC ;
- la révision du barème des allègements existants en le rendant plus favorable jusqu'à 1,6 fois le SMIC, en supprimant la distinction entre entreprises de moins de 20 et de plus de 20 salariés ;
- la réduction des cotisations familiales des travailleurs indépendants, dont les exploitants agricoles, de plus de 3 points.

Le Gouvernement proposera dans les prochains textes financiers d'amplifier la diminution du coût du travail au 1^{er} janvier 2016 avec la diminution de 1,8 point des cotisations familiales pour les salaires compris entre 1,6 et 3,5 SMIC.

Au total :

- les allègements supplémentaires sur les salaires inférieurs à 1,6 SMIC s'élèveront à 4,5 Md€ ;
- ceux sur les salaires supérieurs à 1,6 SMIC s'élèveront également à 4,5 Md€ ;
- et ceux sur les travailleurs indépendants à 1 Md€.

En complément, dans le but de rétablir les marges des entreprises entamées au cours de la dernière décennie et de soutenir leur capacité à embaucher et à investir, le Gouvernement a arrêté les mesures suivantes :

- la contribution exceptionnelle à l'impôt des sociétés disparaîtra à compter de 2016, entraînant un allègement de l'ordre de 2,6 Md€ ;
- la C3S, impôt de production assis sur le chiffre d'affaires qui reflète de façon très insatisfaisante la capacité contributive réelle des entreprises, sera réduite de

- 1 Md€ en 2015 dans le cadre du PLFRSS et supprimée totalement à l'horizon 2017 pour un allègement total de l'ordre de 6,2 Md€ ;
- le taux normal de l'impôt sur les sociétés baissera à partir de 2017 pour atteindre 28 % en 2020.

Dans son volet relatif aux ménages, le pacte comprend un ensemble de mesures favorables aux ménages moyens et modestes :

- **le projet de loi de finances rectificative prévoit 1,16 Md€ d'allègement d'impôt** sur le revenu pour près de 4 millions de ménages modestes. Afin d'alléger l'impôt sur le revenu dû en 2014 par les ménages aux revenus modestes, il est proposé la création d'une réduction d'impôt exceptionnelle, au titre de l'imposition des revenus de l'année 2013, en faveur des contribuables dont le revenu fiscal de référence n'excède pas le montant imposable d'un salaire de 1,1 fois le SMIC annuel pour 2013 par part de quotient familial. A ce niveau de revenu ou en dessous, le montant de la réduction d'impôt est fixé forfaitairement à 350 € pour une personne seule et doublé (soit 700 €) pour les couples. Au-dessus de 1,1 SMIC, le dispositif prévoit une réduction d'impôt décroissante, pour limiter les effets seuil. Cette mesure exceptionnelle de réduction de l'impôt des ménages modestes permettra de réduire l'impôt d'environ 3,7 millions de foyers fiscaux.

Environ 1,9 million d'entre eux resteront ou deviendront non imposés grâce à cette mesure et n'auront donc pas d'impôt sur le revenu à verser au Trésor public cette année ;

- **le PLFRSS prévoit un allègement des cotisations salariales au bénéfice des salariés percevant moins de 1,3 SMIC** (soit un salaire de l'ordre de 1 900 € brut par mois), afin de rendre les cotisations sociales plus progressives, ce qui pro-

curera un peu plus de 500 € par an à un travailleur payé au niveau du SMIC. Cette mesure sera adaptée et déclinée au bénéfice des fonctionnaires. Au total, elle représente un allègement évalué à 2,5 Md€.

Compte tenu de ces premières mesures qui seront pérennisées et amplifiées dans les prochains textes financiers, **les ménages moyens et modestes bénéficieraient d'allègements de prélèvements d'un montant total de 5 Md€ à l'horizon de l'année 2017.**

b. La réduction des niches fiscales

Les conférences fiscales, qui réunissent les services du ministère des finances et les ministères sectoriels, sont dédiées à l'examen des dépenses fiscales et des taxes affectées, ainsi qu'à l'expertise des propositions de suppression ou d'aménagement des dispositifs existants. Cadre innovant de rationalisation des politiques publiques, ces conférences, organisées pour la première fois en 2013, ont été reconduites et approfondies en 2014.

Elles s'inscrivent dans le cadre fixé par la loi du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, qui prévoit, outre la stabilisation en valeur du coût total des dépenses fiscales en-deçà d'un plafond de près de 71 Md€¹⁰ (hors crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et de l'emploi), l'évaluation par cinquième de l'ensemble des dispositifs existants d'ici à 2017. L'examen approfondi de la cohérence de ces régimes fiscaux dérogatoires a en effet vocation à limiter leur expansion ainsi qu'à permettre leur rationalisation. La phase de préparation des conférences, au cours de laquelle les ministères concernés ont été invités à mesurer l'effi-

cience des dépenses fiscales relevant de leur périmètre et à fournir des propositions de réduction de leur coût, contribue à l'effort nécessaire d'évaluation. Au-delà de leur contribution au redressement des finances publiques et aux objectifs d'évaluation, ces conférences ont également participé d'une démarche de simplification et de modernisation du système fiscal, une attention particulière ayant été portée aux micro-dispositifs et aux dispositifs anciens.

L'articulation de ces conférences fiscales avec la procédure budgétaire a cette année été renforcée, afin d'obtenir une vision consolidée et cohérente de l'action publique. Des conférences conjointes budgétaires et fiscales ont été organisées sur les périmètres de politiques publiques où les dépenses budgétaires et les dépenses fiscales présentent des imbrications importantes¹¹. Menées sur la base de positions communes établies entre les services du ministère des Finances, les discussions avec les ministères concernés ont ainsi pu s'appuyer sur une analyse agrégée des crédits budgétaires et des dépenses fiscales qui relèvent de leur périmètre, afin d'identifier des voies de rationalisation des politiques sectorielles.

L'ordre du jour de ces conférences a porté, sur les dépenses fiscales, sur les taxes affectées et les taxes à faible rendement, souvent complexes pour les contribuables et coûteuses à recouvrer.

Dans la lignée des conclusions du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) et conformément à l'objectif fixé dans la charte de budgétisation de plafonner à terme toutes les taxes affectées à des tiers autres que les administrations de sécurité sociale et les collectivités territoriales et ne répondant pas à une logique de redevance,

10. Pour rappel, le coût total des dépenses fiscales s'élevait à 72 Md€ en 2012 ; il est estimé à 70 Md€ en 2014 hors crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et de l'emploi.

11. Cette organisation conjointe a concerné les politiques de la ville, du logement, de l'environnement et des transports, de l'Outre-mer et des anciens combattants.

des échanges ont été menés avec les ministères sur la rebudgétisation, le plafonnement ou la suppression de taxes dont le rendement est trop faible ou dont la pertinence n'est pas avérée.

Vecteurs d'un pilotage cohérent et coordonné de la trajectoire des finances publiques tant en dépenses qu'en recettes, ces conférences fiscales ont été l'occasion d'un examen approfondi et coordonné des dispositifs existants. Dans le cadre de la préparation du PLF 2015 et du budget triennal, cet exercice a permis d'identifier des voies de réforme, tant en termes de trajectoire des finances publiques que de lisibilité et d'efficacité du système fiscal.

c. La lutte contre la fraude

Le service de traitement des déclarations rectificatives (STDR), créé en juin 2013 au sein de la direction générale des finances publiques du ministère des finances, permet aux contribuables détenant des avoirs non déclarés à l'étranger d'exercer leur droit à la rectification de leurs déclarations afin de se mettre en conformité avec la loi fiscale, en acquittant les droits, pénalités et intérêts de retard dus.

Depuis le 21 juin 2013 jusqu'au 28 mai 2014, ce sont 24 200 dossiers qui ont été déposés. Les recettes attendues atteignent, à fin mai, 856 M€, dont 116 M€ en 2013. Sur les 24 200 dossiers déposés, 1 372 ont été entièrement traités. Compte tenu du stock de dossiers en instance de traitement et du montant moyen par dossier (environ 900 000 €), il est anticipé un rendement de 1,85 Md€ en 2014, soit de l'ordre de 1 Md€ de plus que la prévision de la loi de finances initiale.

Les recettes tirées du STDR concernent l'impôt sur le revenu, l'impôt de solidarité sur la fortune, les droits de mutation à titre gratuit et, sur le champ de la sécurité sociale, les prélèvements sociaux sur les revenus du capital.

C. La trajectoire nominale de finances publiques

1. La trajectoire du programme de stabilité

Dans le programme de stabilité, la France a confirmé son objectif de retour à un déficit de 3 % du PIB en 2015 en réalisant un ajustement structurel reposant exclusivement sur les économies sur la dépense publique.

Tableau : Poids de la dépense publique dans les principaux pays de l'Union européenne (2012, en % du PIB)

	2012
Union européenne (28 pays)	49,3
Zone euro	49,9
Allemagne	44,7
Espagne	47,7
France	56,6
Italie	50,6
Royaume-Uni	48,1

La trajectoire décrite dans le programme de stabilité anticipe ainsi un montant d'économies de 50 Md€ sur la période 2015-2017, permettant de réduire de façon progressive et continue le déficit pour se rapprocher de l'équilibre structurel des comptes publics

à la fin de la législature. Le plan de réduction de 50 Md€ des dépenses publiques entre 2015 et 2017 permet par ailleurs de mettre en œuvre le Pacte de responsabilité et de solidarité, annoncé par le Président de la République en janvier dernier, dans

le respect des engagements européens de réduction des déficits publics.

Une telle perspective s'inscrit dans la trajectoire de finances publiques prévue par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017. D'abord porté par des mesures en recettes en 2012 et 2013, l'ajustement des comptes publics sera désormais assuré par des mesures d'économies sur la dépense publique de manière à stabiliser le niveau global des prélèvements en 2014 puis à le réduire dès 2015.

Sur la base des hypothèses sous-jacentes au programme de stabilité, les déficits poursuivraient leur baisse : après 3,8 % du PIB en 2014; le déficit s'établirait à 3,0 % en 2015 pour atteindre 1,3 % en 2017. Sur l'ensemble de la période, le taux de prélèvements obligatoires baisserait, la part de la dépense publique reculerait de 3 points de PIB. Le plan de 50 Md€ d'économies entraînerait un abaissement significatif et durable du rythme de croissance de la dépense publique en volume, qui s'établirait à 0,1 % en moyenne sur la période 2015-2017. La dette se stabiliseraient en 2015 avant de refluer.

Une part conséquente du plan de 50 Md€ d'économies, d'environ 21 Md€, sera mise en œuvre dès 2015, ce qui permettra de financer dès 2015 les baisses de prélèvements obligatoires annoncées dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité tout en poursuivant la diminution du déficit public. Le total des économies sera porté à 37 Md€ environ en 2016, et atteindra les 50 Md€ prévus en 2017.

2. La trajectoire détaillée par sous-secteurs

a. La trajectoire de l'État

Le besoin de financement de l'État se réduirait de 1,3 point entre 2013 et 2017 (3,3 % du PIB en 2013 à 2,0 % en 2017). Le montant prévisionnel des économies sur la période 2015-2017 s'établit à 18 Md€ pour l'État et ses agences, comme annoncé dans le cadre du plan de 50 Md€ présenté lors du Programme de stabilité. Ces économies proviendront de gains d'efficience, avec la réduction du train de vie de l'État et le recenrage des interventions. Les opérateurs et autres agences de l'État seront pleinement associés au rétablissement des comptes publics, avec la diminution des subventions budgétaires et de la fiscalité qui leur est affectée.

La part des dépenses de l'État dans le PIB décroîtrait donc nettement. En 2014, le taux de prélèvements obligatoires de l'État serait en recul de 0,3 point sous l'effet des mesures nouvelles et de transfert (les mesures votées en LFI 2014 sont plus que compensées par les contrecoups de mesures antérieures notamment l'impact net du CICE et des dispositions de la LFI 2013 en matière de fiscalité des entreprises). Sur la période 2015-2017, le taux de prélèvements obligatoires de l'État accélérerait son recul principalement sous l'effet de la montée en charge du CICE.

b. La trajectoire des organismes de sécurité sociale

En 2014, le solde des administrations de sécurité sociale se redresserait significativement pour atteindre -0,2 % du PIB.

Les recettes sociales devraient accélérer avec la reprise de la masse salariale privée (+2,2 % après + 1,2 % en 2013 sur le champ de l'ACOSS) qui soutiendrait la croissance des cotisations sociales (+ 3,0 %). Les prestations accentueraient leur ralentissement

(+1,7 %), sous l'effet d'une revalorisation limitée des prestations famille, et d'une décéleration des prestations d'indemnisation du chômage. Celles-ci bénéficieraient de l'amélioration progressive du marché de l'emploi et des mesures inscrites dans l'accord sur l'indemnisation du chômage signé par les partenaires sociaux en mars 2014. Le ralentissement est aussi marqué sur les pensions de vieillesse (+2,2 % après +2,9 %) freinées par le report de la revalorisation des pensions de base, à l'exception des plus modestes, et le gel des pensions complémentaires AGIRC-ARRCO au 1^{er} avril. Enfin, la modération des dépenses d'assurance maladie dans le champ de l'ONDAM (+2,4%) est permise par la mise en œuvre de 2,4 Md€ de mesures d'économies reposant principalement sur des baisses de prix des produits de santé en ville pour près de 1 Md€, des actions de maîtrise médicalisée (0,6 Md€) ainsi que sur des économies dans les établissements de santé. En outre, compte tenu de la sous-consommation supplémentaire constatée en 2013, 0,3 Md€ de gels supplémentaires sur les établissements de santé et le secteur médico-social sont prévus dans le PLFRSS pour assurer le respect du taux de croissance de l'ONDAM en 2014.

En 2015, les administrations de sécurité sociale redeviendraient excédentaires

(+0,3 % du PIB). La reprise économique et les mesures prises en faveur de l'emploi contribueraient à la croissance de la masse salariale privée (+ 3,5 %), soutenant ainsi la progression des cotisations sociales. Dans le même temps, les prestations sociales resteraient maîtrisées en lien avec un ralentissement des dépenses d'assurance maladie sous ONDAM (+2,1%). Les prestations d'indemnisation du chômage se replieraient en valeur grâce notamment à l'amélioration du marché de l'emploi et aux mesures inscrites dans l'accord de mars 2014.

c. La trajectoire des administrations publiques locales

Les administrations publiques locales

contribueront au redressement des finances publiques à hauteur de 11 Md€ sur la période 2015-2017. Ces économies seraient liées principalement à la baisse des dotations de l'État, engagée avec une première diminution de 1,5 Md€ dès 2014. Leur déficit passerait de 0,4 % du PIB à 0,2 % d'ici à la fin de la période de programmation. Cette évolution traduirait notamment l'évolution spontanée résultant du cycle électoral, avec des dépenses d'investissement moins dynamiques en début de mandat communal. Par ailleurs, leurs dépenses courantes baîsseraient, en lien avec les réformes structurelles engagées par le Gouvernement. Au total, la dépense locale progresserait en ligne avec l'inflation.

d. La trajectoire des organismes divers d'administration centrale

Dans un cadre qui est maintenant plus contraint, en particulier du fait de l'instauration de la règle d'interdiction d'endettement des ODAC¹², et après avoir connu une forte augmentation de leurs dépenses (hausse de 15 % au cours du précédent quinquennat), les ODAC participeront désormais pleinement à la maîtrise des dépenses publiques. Leurs dépenses ralentiront en 2015 et devraient se stabiliser en 2016-2017, traduisant notamment la fin de la montée en puissance de la chronique de décaissement des investissements d'avenir mais aussi et surtout la rationalisation des agences et opérateurs de l'État (*cf. infra*). La recherche de fusions et de suppressions d'établissements, la diminution des emplois et des ressources financières affectées (subventions pour charges de service public et taxes affectées), ainsi que la baisse des dépenses de fonctionnement et d'intervention symétriquement à ce que l'État imposera à ses propres dépenses figureront parmi les leviers qui seront mobilisés.

12. Article 12 de la LPFP 2011-2014.

3. Les incertitudes sur la trajectoire nominale

La trajectoire de solde nominal est sujette à des aléas indépendants de la volonté du Gouvernement, notamment en lien avec l'environnement macroéconomique ou avec certains évènements exceptionnels. C'est pourquoi les engagements du Gouvernement, que ce soit au plan national ou au regard des recommandations adressées à la France au niveau européen, portent désormais également sur des cibles ou des efforts exprimés en termes structurels.

En effet, le solde public dépend de l'activité économique, dans la mesure où un ralentissement de l'activité pèse, d'une part, sur les recettes fiscales et sociales et, d'autre part, joue sur les dépenses d'assurance-chômage. Si l'activité s'avérait finalement moins dynamique que prévu, le solde public s'en trouverait ainsi dégradé avec un creusement plus important du solde conjoncturel.

S'agissant de l'environnement macroéconomique, la trajectoire du programme de stabilité reste soumise à différents aléas. Le rythme de la reprise en France dépendra en grande partie de celui de la zone euro mais aussi de l'évolution de la politique monétaire conduite par la BCE. En outre, le dynamisme du commerce mondial sera lié à l'évolution des conditions financières dans les économies avancées et à l'évolution de l'activité dans les économies émergentes. Par ailleurs, le comportement des agents domestiques dépendra de l'amélioration de leur confiance et de leurs anticipations.

Enfin, le solde public dépend également de l'occurrence des évènements à caractère exceptionnel de nature ponctuelle, que le Gouvernement ne peut pas anticiper. C'est par exemple le cas des contentieux

fiscaux à l'issue incertaine. De tels éléments viennent grever le solde public en tant que « mesures ponctuelles et temporaires » sans pour autant altérer le niveau de solde structurel, qui est corrigé de ces dernières.

Le solde structurel peut, en outre, pâtir des conditions sur l'activité, comme ce fut le cas en 2013 après deux années de croissance faible qui ont vu les effets d'élasticité peser sur les recettes spontanées.

Enfin, les prévisions de finances publiques contenues dans le programme de stabilité restent entourées d'incertitudes comme tout exercice de prévision qui repose pour partie sur une anticipation des comportements (ampleur du cycle électoral par exemple) ou sur des hypothèses externes (conditions monétaires, reprise mondiale).

4. Le retour à l'équilibre des finances publiques s'appuie sur des réformes structurelles

a. La réforme territoriale

Le Gouvernement a engagé la réforme de l'organisation territoriale par un premier texte de loi, adopté le 27 janvier 2014 (loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles – dite loi MAPTAM), qui clarifie les conditions d'exercice de certaines compétences des collectivités locales. Ainsi, la notion de collectivité chef de file a été précisée et détaillée par catégorie de collectivité¹³. La mise en œuvre concrète de cette meilleure organisation des compétences se traduira par les conférences territoriales de l'action publique. Installées dans chaque région et présidées par le président du conseil régional, ces conférences établiront un pacte de gouvernance territoriale définissant obligatoirement les interventions de chacun pour les compétences où une col-

13. La région est chef de file pour le développement économique, les aides aux entreprises et les transports (le Sénat a ajouté la biodiversité, la transition énergétique, l'agenda 21) ; le département pour l'action sociale, l'aménagement numérique et la solidarité territoriale ; les communes pour la mobilité durable et la qualité de l'air.

lectivité a été définie comme chef de file, cette définition étant facultative pour les autres compétences. La loi renforce également les compétences des régions, notamment par le transfert de la gestion des fonds européens. Enfin, elle affirme le fait métropolitain *via* la création d'un nouveau statut de métropole qui permettra aux agglomérations de plus de 400 000 habitants d'exercer pleinement leur rôle. Les métropoles de Paris, de Lyon et de Marseille acquièrent un statut particulier. Cette première réforme permettra de dégager des économies d'échelles et d'accroître l'efficacité et la transparence de l'action publique locale.

Comme l'a annoncé le Président de la République, cette dynamique s'amplifiera dans les prochaines années¹⁴ comme en témoigne deux nouveaux projets de loi examinés en conseil des ministres le 18 juin dernier. Ainsi, le nombre de régions

sera ramené de 22 à 14, tandis que leur rôle sera renforcé pour qu'elles deviennent seules compétentes en matière de soutien aux entreprises, de formation et d'emploi, de transports, ou encore de gestion des collèges et des lycées. La clause de compétence générale sera supprimée pour les départements et les régions. Cette démarche rendra l'action locale plus ambitieuse et plus cohérente, mais aussi plus efficace : elle entraînera en effet à terme des mutualisations entre collectivités, ainsi qu'une réduction du nombre d'élus. En parallèle, les intercommunalités seront renforcées : leur seuil passera de 5 000 à 20 000 habitants, tout en maintenant les attributions des communes. Enfin, les conseils généraux devront à terme disparaître avec une échéance fixée à 2020.

Ces réformes structurelles accompagnent la baisse des concours financiers de l'État de 11 Md€ sur le triennal 2015-2017.

14. « Réformer les territoires pour réformer la France », communiqué de presse du 2 juin 2014.

Le rapport Lambert-Malvy

Saisis par le Président de la République en octobre 2013, MM. les anciens ministres Martin Malvy et Alain Lambert ont remis en avril 2014 un rapport¹⁵ qui rappelle la responsabilité partagée de tous les sous-secteurs des administrations publiques dans le redressement des comptes publics et recommande, à ce titre, une large concertation pour assurer le rétablissement de nos finances publiques.

Le rapport souligne par ailleurs la nécessaire clarification des interventions des différents acteurs, tant entre les collectivités locales elles-mêmes, qu'entre les collectivités locales et l'État. Pour y contribuer, il propose la suppression de la clause de compétence générale des départements et des régions, l'attribution de l'ensemble des fonctions économiques et du transport (hors transport scolaire) aux régions, ainsi que la fusion des départements avec les plus grandes agglomérations. Par ailleurs, le rapport recommande d'inciter à la fusion de communes, d'accroître la mutualisation, notamment entre communes et intercommunalités, de répartir la dotation globale de fonctionnement (DGF) aux intercommunalités en lieu et place des communes, ou de réduire le nombre de « satellites » des collectivités. Il recommande également de choisir entre une recentralisation des allocations de solidarité universelles (principalement le revenu de solidarité active - RSA) ou l'octroi d'une compétence de modulation de ces allocations aux départements. Il préconise enfin que l'État se retire complètement de certains champs de compétence où son intervention est devenue résiduelle. La concertation doit aussi permettre de mieux prendre en compte les implications des décisions normatives, notamment sur les comptes des collectivités. La loi relative à la modernisation de l'action publique territoriale et l'affirmation des métropoles (dite « MAPTAM »), la création du conseil national d'évaluation des normes (CNEN) et la réforme de l'organisation territoriale de la République s'inscrivent dans cette démarche. Enfin, le rapport propose un renforcement de la documentation budgétaire et l'obligation de réaliser une étude d'impact pour les investissements supérieurs à 5 ou 10 M€.

En parallèle, le rapport invite à une meilleure gestion et une meilleure maîtrise des dépenses locales. Il recommande par exemple de stabiliser en valeur les dépenses des collectivités locales, d'instaurer un objectif national d'évolution de la dépense locale, de renforcer la règle d'or, et d'accroître la transparence financière des collectivités. Il recommande aussi de créer un cadre pour développer des relations contractuelles entre l'État et les plus grandes collectivités sur l'évolution de leur situation financière. Le rapport préconise enfin de recourir à une logique de solidarité entre administrations publiques en cas d'activation du mécanisme européen de correction.

b. La stratégie nationale de santé

La stratégie nationale de santé constitue le principal levier du plan d'économies sur les dépenses d'assurance maladie entre 2015 et 2017. La poursuite de son déploiement, dont les voies seront tracées à la fois dans la loi de santé et dans les lois de financement de la sécurité sociale, doit permettre de dégager les marges d'efficience dans l'ensemble du système de soins indispensables à la réalisation de 10 milliards d'économies sur les 3 prochaines années, dans le respect de deux engagements du Gouver-

nement : un renforcement de la qualité des soins et l'absence de transfert de charge vers les assurés sociaux ou leur assurance complémentaire.

La stratégie nationale de santé vise d'abord à optimiser la prise en charge du patient tout au long de son parcours de soins. Pour cela, elle accorde une place particulière à la prévention : éviter ou retarder les complications des pathologies les plus lourdes sera une source d'économies importantes pour les finances publiques.

15. Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun, Martin Malvy et Alain Lambert, avril 2014.

Elle favorise également une réorientation de la prise en charge des patients, via « un virage ambulatoire » :

- en développant fortement la chirurgie ambulatoire ;
- en promouvant l'hospitalisation à domicile et la télémédecine ;
- en facilitant le retour à domicile de façon à diminuer la durée d'hospitalisation et à limiter les risques de ré-hospitalisation précoce ;
- en agissant sur la pertinence des soins : hospitalisations évitables, mode de prise en charge inadapté ;
- en développant des actions spécifiques auprès de certaines populations : personnes âgées en risque de perte d'autonomie, malades chroniques...

En s'appuyant sur la notion de « bon usage », la stratégie nationale de santé vise également à infléchir la consommation de médicaments qui demeure trop élevée et souvent inadaptée. La promotion du médicament générique, dont les parts de marché sont encore en retrait par rapport à nos voisins, est à ce titre un objectif prioritaire. La stratégie nationale de santé vise aussi à garantir l'accès de tous à l'innovation le plus rapidement possible et au juste prix.

Au-delà du médicament, le bon usage du système de santé s'appuiera sur les actions de maîtrise médicalisées, qui seront renforcées pour limiter les actes et prescriptions inutiles ou inadaptés.

c. La rationalisation des agences et des taxes affectées

Lors de la présentation au Parlement en avril 2014 du programme de stabilité 2014-2017, le Gouvernement s'est engagé à réduire les interventions des opérateurs et des agences de l'État, ainsi que leurs dépenses de fonctionnement. A ce titre, il sera appliqué, par rapport aux montants inscrits en loi de finances initiale pour 2014, un taux de réduction des subventions pour charges de service public et des taxes

affectées de 2 % en 2015, 4 % en 2016 et 6 % en 2017. Cette trajectoire pourra, le cas échéant, être adaptée à l'issue d'une analyse détaillée des déterminants des dépenses de fonctionnement de chaque opérateur. Cette réduction des moyens des agences n'est par ailleurs pas exclusive, pour certaines d'entre elles, de mesures plus ambitieuses et de baisse plus rapide des moyens qui leur sont alloués. Par exemple, des prélèvements sur la trésorerie de certains opérateurs ont eu lieu en 2013, et ont contribué à la maîtrise de leurs dépenses. Ces dispositifs ont été reconduits en LFI 2014 et seront poursuivis

En effet, la réforme des agences de l'État constitue un des axes forts de la programmation budgétaire 2015-2017, avec notamment des regroupements d'établissements, des rebudgétisations sous forme de services à compétence nationale (SCN) et un recentrage des dispositifs d'interventions. En outre, conformément aux recommandations rendues par le Conseil des prélèvements obligatoires à la demande du Gouvernement en juillet 2013¹⁶, une politique de rationalisation du champ de la fiscalité affectée sera poursuivie. Certaines de ces évolutions seront présentées dès les prochaines lois financières, présentées au Parlement à l'automne 2015.

En parallèle de la suppression des doublons dans l'organisation des services publics, une amélioration de l'efficience des interventions des agences sera également recherchée au travers d'un meilleur ciblage des dépenses. Le Gouvernement prévoit ainsi :

- de revoir la programmation des investissements, notamment dans les infrastructures de transport, de manière à ne financer que les projets présentant la meilleure rentabilité socio-économique ;
- de moderniser les instruments de la politique du logement ;
- de mettre en cohérence les dispositifs en faveur de l'emploi avec la trajectoire macro-économique.

16. *La fiscalité affectée : constats, enjeux et réformes*, Conseil des prélèvements obligatoires, juillet 2013.

Les taxes affectées

L'affectation des ressources fiscales, dérogation au principe d'universalité budgétaire¹⁷, a connu un développement significatif ces dernières années. Le produit total des taxes affectées¹⁸ est passé de 84 Md€ en 2007 à 112 Md€ en 2011 ; il est estimé à près de 120 Md€ pour 2013. Cette expansion rapide présente de nombreux inconvénients, tant sur le plan de l'effectivité du contrôle parlementaire que de la maîtrise des recettes et des dépenses publiques.

Afin de réguler le phénomène d'affectation de ressources, la loi de finances pour 2012 a introduit un mécanisme de plafonnement sur un périmètre de 46 taxes affectées, représentant un volume de 3 Md€. Ce périmètre, révisé et étendu chaque année, concerne en 2014 59 taxes affectées pour un volume total de 5,6 Md€. Il a été intégré au sein de la norme de dépense de l'État, afin d'assurer l'équivalence, en termes de pilotage de la dépense publique, entre une affectation de recette plafonnée et une dotation budgétaire.

Outre cette dynamique d'extension du périmètre de plafonnement, la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 définit des objectifs d'abaissement des plafonds. A cet égard, l'objectif 2013 de réduction de plafond à hauteur de 191 M€ a été tenu et, dans la LFI 2014, les plafonds préexistants de ressources affectées ont été abaissés pour 2014 à hauteur de 211 M€ à périmètre constant, soit au-delà de l'objectif 2014 de la LPFP 2012-2017, qui était de 74 M€. Une seconde disposition de la loi de programmation prévoyait un examen exhaustif de l'ensemble des impositions de toutes natures affectées à des tiers et sa présentation au Parlement. Le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO), saisi par le Premier ministre, a rendu ses travaux en juillet 2013, préconisant une réforme d'ensemble du champ de la fiscalité affectée, en distinguant les taxes pour lesquelles le principe d'une affectation est justifiée, qui doivent être plafonnées, de la majorité des autres affectations qui ont vocation à être remplacées par une dotation budgétaire ou à être purement supprimées.

Le Gouvernement s'est appuyé sur les recommandations du CPO pour définir sa stratégie de régulation des affectations, dans un double souci d'amélioration du pilotage de la fiscalité affectée et de renforcement de la qualité de l'information publique. Il poursuit l'objectif de plafonner à terme, conformément à la charte de budgétisation et aux préconisations du CPO, l'ensemble des taxes affectées à des tiers autres que les administrations de sécurité sociale et les collectivités territoriales ne répondant pas à une logique de redevance et étude, dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 2015, les propositions de plafonnement, de rebudgétisation ou de suppression de dispositifs.

L'enjeu des « micro taxes » et de la compétitivité du système fiscal français est également identifié et fait l'objet d'un travail de fond, comme en témoignent la mission conduite par l'inspection générale des finances (IGF) sur les taxes à faible rendement et l'introduction en 2014 des taxes affectées et à faible rendement à l'ordre du jour des conférences fiscales (cf. supra). L'amélioration de la collecte des données et l'enrichissement des annexes budgétaires, indispensable au pilotage de la fiscalité affectée et au suivi des réformes, fait également partie des axes de travail du Gouvernement. Les documents budgétaires sont revus et complétés chaque année pour perfectionner le suivi de la fiscalité affectée et des réformes menées dans ce cadre, tout en préservant la profondeur historique nécessaire à l'analyse d'ensemble du phénomène d'affectation. Le tome 1 de l'Evaluation des Voies et Moyens, annexé au projet de loi de finances, a ainsi largement évolué depuis 2012 et intègre aujourd'hui, au-delà de la liste complète des taxes affectées et de leurs prévisions de rendement, un tableau récapitulatif du mécanisme de plafonnement permettant de suivre les réformes mises en place.

17. Le principe d'universalité budgétaire a été réaffirmé par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001, qui organise toutefois des dérogations.

18. En excluant les « impôts sociaux » (CSG, CRDS et forfait social) et les impôts affectés aux collectivités.

PARTIE III : Le budget de l'État

A. Le projet de loi de finances pour 2015

Le budget pluriannuel 2015-2017 qui sera soumis au Parlement en septembre 2014 déclinera la trajectoire établie dans le cadre du Programme de stabilité par missions. Compte tenu de l'évolution tendancielle de la dépense de l'État et des objectifs de rétablissement des comptes publics, cette trajectoire implique de dégager 18 Md€ d'économies à horizon 2017. A cette fin, la loi de programmation des finances publiques 2014-2017 fixera des objectifs d'évolution des dépenses de l'État plus ambitieux que ceux définis par la précédente loi de programmation pour la période 2012-2017.

Cette dernière prévoit en effet que les dépenses totales de l'État (dépenses des ministères, prélèvements sur recette au profit de l'Union européenne et des collectivités locales, taxes affectées plafonnées) sont stables en volume et, hors charge de la dette et de pensions, sont au plus stables en valeur par rapport à la loi de finances initiale pour 2012.

Dès 2014, le Gouvernement est allé au-delà des objectifs fixés par cette loi de programmation, en diminuant les dépenses sur le champ de la norme « 0 valeur » de 1,7 Md€ : le niveau des dépenses de l'État sur le champ de la norme en « valeur » s'élève ainsi à 278,5 Md€ au format de la loi de finances pour l'année 2014.

Ces économies seront réparties entre toutes les composantes de la norme de dépenses :

- les ministères, par la diminution des crédits en valeur sur la période 2015-2017 par rapport à la LFI pour 2014 ;

- les opérateurs, notamment par un abaissement des plafonds des recettes affectées et par la baisse des subventions qui leur sont versées ;
- les collectivités territoriales, par une diminution de 3,7 Md€ par an des concours de l'État.

La baisse des concours de l'État aux collectivités territoriales représente un montant à hauteur de leur poids dans la dépense publique. Les modalités d'une répartition équitable de cette économie feront l'objet d'échanges approfondis avec les collectivités, en tenant compte du dynamisme des ressources et de la rigidité de certaines de leurs dépenses.

Les grands principes ont été fixés dans les lettres de cadrages adressées aux ministres par le Premier ministre pour la préparation du budget triennal de l'État, en mai 2014. Le respect de la trajectoire des dépenses de l'État reposera notamment sur des réformes de fond de l'action publique et de ses conditions de mise en œuvre. Les économies sur les dépenses de fonctionnement et les opérations d'investissement seront ainsi poursuivies, par la modernisation des fonctions support et la réduction du train de vie de l'État. Les agences et les opérateurs de l'État, dont les dépenses ont sensiblement augmenté sous le précédent quinquennat, prendront leur part à ces économies. Au-delà de la baisse des concours de l'État, des mesures de simplification du paysage des agences seront prises pour rationaliser leurs interventions et renforcer la lisibilité et l'efficacité de l'action publique.

En matière d'emplois, le budget triennal 2015-2017 continuera de mettre en œuvre les priorités du quinquennat en faveur de l'éducation, de la justice et de la sécurité. L'objectif de création de 60 000 postes dans le secteur de l'éducation et de 5 000 dans le

secteur de la sécurité et de la justice engagé depuis le début du quinquennat est maintenu. Globalement, l'emploi dans la fonction publique d'État n'augmentera pas grâce à une baisse des effectifs affectés à d'autres missions.

B. L'évolution des dépenses de l'État par mission

Le détail de la programmation sera présenté dans un document tiré à part.

C. L'évolution des emplois

Le détail de la programmation sera présenté dans un document tiré à part.

PARTIE IV : La gouvernance des finances publiques

A. La rénovation de la gouvernance des finances publiques renforce leur pilotage

1. Le Haut Conseil des finances publiques s'est pleinement installé dans le paysage institutionnel

Le pilotage des finances publiques s'appuie désormais sur une **gouvernance rénovée et renforcée**, notamment par le nouveau cadre européen des finances publiques (« 6 pack » entré en vigueur en 2011, TSCG, entré en vigueur en 2012 et « two pack » entré en vigueur en mai 2013) et par la loi organique relative à la program-

mation et à la gouvernance des finances publiques du 17 décembre 2012, qui transpose celui-ci en droit interne. En créant **le Haut Conseil des finances publiques (HCFP), la loi organique du 17 décembre 2012 a renforcé le pilotage des finances publiques**. Organisme indépendant, placé auprès de la Cour des comptes, le Haut Conseil est en effet chargé d'émettre un avis sur les prévisions macroéconomiques sous-jacentes aux projets de lois financières (PLF, PLFSS, PLFR, PLFRSS, PLR) et au programme de stabilité, ainsi que sur leur cohérence avec la trajectoire pluriannuelle de soldes structurels inscrite dans la LPFP.

Le renforcement de la gouvernance des finances publiques

À l'issue d'un processus initié par le Conseil européen le 9 décembre 2011, **le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG)** au sein de l'Union économique et monétaire a été signé par 25 États membres de l'Union européenne le 2 mars 2012, et est entré en vigueur au 1er janvier 2013. En conséquence, les États membres disposaient d'un délai d'un an, expirant au 1er janvier 2014, pour mettre en œuvre les dispositions du 1^{er} paragraphe de son article 3 en droit national, portant notamment sur **la mise en place au niveau national d'une règle portant sur le solde structurel des administrations publiques ainsi que sur l'instauration d'un mécanisme de correction en cas d' « écart important » par rapport à la trajectoire des finances publiques.**

Parallèlement aux discussions concernant le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, la Commission a présenté le 23 novembre 2011 deux règlements supplémentaires, désignés conjointement par le terme « two pack », entrés en vigueur le 30 mai 2013. L'un porte sur le renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière. Le second établit **des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro**. Ce dernier règlement vise les objectifs suivants :

- **Assurer la cohérence entre le semestre européen, centré sur le programme de stabilité (ou « plan budgétaire national à moyen terme ») et qui se termine en juillet par les recommandations adressées par le Conseil de l'Union européenne aux États membres, et le semestre national centré sur la préparation des lois de finances.** Le règlement dispose également que des organismes indépendants doivent être chargés, à l'échelon national, du suivi des règles budgétaires, notamment de la règle de solde structurel. Le règlement prévoit par ailleurs que les prévisions macroéconomiques sous-jacentes aux textes financiers et aux plans budgétaires à moyen terme doivent être réalisées ou approuvées par des organismes indépendants ;
- **Renforcer la surveillance des politiques budgétaires des États membres faisant l'objet d'une procédure de déficit excessif.** Le règlement prévoit notamment que les États membres en situation de déficit public excessif présentent à la Commission et au Conseil un « programme de partenariat économique » décrivant les mesures et les réformes structurelles permettant d'assurer le retour durable du déficit public sous la valeur de référence.

La France a procédé à la ratification du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance suite à la promulgation de la loi du 22 octobre 2012. Elle a mis son cadre juridique national en conformité avec ce traité et les futures dispositions du règlement sur le renforcement de la surveillance des finances publiques, avec **la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques et la loi de programmation des finances publiques 2012-2017, adoptées fin 2012, qui consolident et enrichissent le cadre budgétaire existant.**

Depuis sa création au début de l'année 2013, le HCFP a pu rendre des avis sur un cycle financier presque complet²⁰. Ils ont notamment permis de confirmer l'efficacité de cette nouvelle institution qui s'est parfaitement installée dans le paysage des finances publiques en asseyant son indépendance et sa neutralité. Les avis rendus par le Haut Conseil, étant publics, ont ainsi accru la transparence dans

l'élaboration des lois financières. Le récent déclenchement du mécanisme de correction par le Haut Conseil, dans son avis sur la loi de règlement portant sur 2013, qui avait été anticipé par le Gouvernement dès le PLF 2014, témoigne à ce titre de l'utilité de cette institution et confirme le fait que la trajectoire des finances publiques s'inscrit désormais dans une perspective pluriannuelle.

La loi organique de décembre 2012 et les articles liminaires des textes financiers

La loi organique n°2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques a renforcé la gouvernance et le pilotage des comptes publics en France tout en mettant en conformité le droit national avec les nouvelles obligations européennes découlant du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance ainsi que du « two pack ». La loi organique a notamment consacré le pilotage des finances publiques par une trajectoire de soldes structurels et d'effort structurel, qui révèlent, mieux que les cibles nominales, l'ampleur de l'ajustement réalisé tout en évitant le biais procyclique des cibles de soldes effectifs.

Depuis la loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2012, première loi financière présentée après l'entrée en vigueur de la loi organique du 17 décembre 2013, les lois financières²¹ comportent ainsi un article liminaire retraçant le solde structurel et le solde effectif de l'ensemble des administrations publiques. Le projet de loi de finances pour 2014 fut ensuite le premier projet de loi de finances initiale à comporter un projet d'article liminaire.

A l'instar de l'article d'équilibre des projets de loi de finances, cet article est coordonné tout au long de la procédure d'examen parlementaire afin de tenir compte de l'impact des informations nouvelles et des éventuels amendements, donnant ainsi au Parlement un éclairage en temps réel sur le solde des administrations publiques. La présence d'un article liminaire contribue donc à accroître l'information et le contrôle du Parlement sur le respect des objectifs de finances publiques, qui portent désormais sur l'ensemble des administrations publiques.

20. Programme de stabilité 2013-2017, PLF et PLFSS pour 2014, PLFR de fin d'année 2013, programme de stabilité 2014-2017, projet de loi de règlement pour 2013, PLFR et PLFRSS pour 2014 dernièrement ; le HCFP n'a en revanche pas pu se prononcer sur la LPFP de décembre 2012, celle-ci ayant été votée avant sa création. La prochaine LPFP, qui sera présentée à l'automne 2014 avec les lois financières, fera en revanche l'objet d'un avis du Haut Conseil.

21. Lois de finances initiales et rectificatives, loi de financement rectificative de la sécurité sociale, loi de règlement. La loi de financement de la sécurité sociale ne comprend pas d'article liminaire car elle est débattue et adoptée concomitamment à la loi de finances.

2. Le pilotage des finances publiques a été rénové, en lien avec le calendrier européen

La politique économique et budgétaire du Gouvernement fondée, d'une part, sur la poursuite de la réduction des déficits publics et, d'autre part, sur les objectifs de soutien à la croissance et à l'emploi, s'est accompagnée de modalités de pilotage renforcé des finances publiques.

La procédure budgétaire a ainsi été entièrement articulée, en 2014, autour de ce

double objectif, avec tout d'abord la mise en place du Conseil stratégique de la dépense publique en janvier 2014. Sous l'autorité du Président de la République, le Conseil a, en amont de la procédure budgétaire proprement dite, procédé à une analyse de la dépense publique sur l'ensemble du champ des administrations publiques, réparti les économies à accomplir entre sous-secteurs et arbitré les principales mesures en identifiant les principaux axes d'économies en dépenses.

Le Conseil stratégique de la dépense publique

Institué par décret le 22 janvier 2014, le Conseil stratégique de la dépense publique (CSDP) s'est réuni à plusieurs reprises tout au long du premier trimestre 2014 sous l'autorité du Président de la République. Pour la première fois, la procédure budgétaire a ainsi commencé très en amont, et au plus haut niveau, par un examen systématique de toutes les sources potentielles d'économies, portant sur l'ensemble du champ des administrations publiques, y compris les dépenses sociales et locales. Cet examen a conduit à l'adoption d'un ensemble de décisions structurantes permettant de réaliser au moins 50 Md€ d'économies à horizon 2017, dont les grandes lignes ont été présentées dans le cadre du programme de stabilité 2014-2017.

Comme le prévoit son texte institutif, le CSDP n'est pas seulement chargé de proposer le « programme de réalisation des économies structurelles qui sont présentées dans le cadre du programme de stabilité de la France », mais également de les suivre. Il s'est ainsi également réuni postérieurement à la remise du programme de stabilité à la Commission européenne, afin d'assurer un suivi de la mise en œuvre de ses grandes orientations, en particulier de la construction du budget triennal de l'État, qui sera mis en œuvre par la prochaine loi de programmation des finances publiques

La coordination des politiques budgétaires en Europe

En réponse à la crise des dettes souveraines en zone euro, qui a rappelé la forte interdépendance entre les économies de la zone euro, une réforme d'ampleur de la gouvernance économique et budgétaire a été menée dans l'Union européenne, et en particulier en zone euro, avec l'adoption du « six-pack » en 2011, du TSCG, signé en 2012, et du « two-pack » en 2013. L'ensemble de ces textes a considérablement amélioré le système commun de gouvernance budgétaire en zone euro, rendu à la fois plus contraignant, mais aussi plus à même de tenir compte de l'environnement macroéconomique dans la conduite de la politique budgétaire. La France a pris ses dispositions pour respecter les nouvelles exigences européennes, notamment à travers l'adoption en décembre 2012 de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

Ainsi, le pilotage des finances publiques de la France s'inscrit désormais dans un calendrier commun au niveau européen, qui se déroule en plusieurs étapes au cours de l'année, avec notamment des points de rendez-vous après chaque publication des prévisions de la Commission (novembre, février et mai).

A l'automne, une phase de suivi *ex ante* des projets de budgets nationaux pour les États membres de la zone euro a désormais lieu. Ainsi, en vertu du règlement N°473/2013 du « two-pack » (entré en vigueur le 30 mai 2013) les États membres de la zone euro doivent désormais publier un projet de plan budgétaire pour l'année suivante (Rapport économique social et financier – RESF – annexé au PLF pour la France) avant le 15 octobre de chaque année, suivi de l'adoption du budget pour l'année suivante avant le 31 décembre. La Commission européenne se prononce sur les projets de plan budgétaire au plus tard le 30 novembre, dans des délais permettant donc de prendre en compte son avis, si nécessaire, avant adoption au niveau national. Son avis, qui se fonde sur ses prévisions d'automne (publiées en novembre) de la Commission, n'est pas contraignant juridiquement, mais la Commission tient compte de la réponse à cet avis lors de son évaluation de la procédure pour déficit public excessif. Dans son avis du 15 novembre 2013, la Commission a considéré que le projet de plan budgétaire de la France pour 2014 était conforme aux dispositions du Pacte de stabilité et de croissance, mais sans marge de manœuvre. Le règlement prévoit la possibilité pour la Commission, lorsqu'elle décèle un manquement particulièrement grave aux dispositions du Pacte de stabilité et de croissance dans un projet de plan budgétaire, de demander à l'État membre concerné de réviser son projet de plan budgétaire dans un délai de deux semaines. Par ailleurs, l'Eurogroupe examine ensuite les avis de la Commission concernant les projets de plans budgétaires, comme en témoigne le communiqué de l'Eurogroupe du 22 novembre 2013.

Pendant l'hiver, la Commission européenne met à jour ses prévisions sur la base des informations nouvelles intervenues entre novembre et février. Ayant identifié cette année un risque de non-respect du délai pour la correction du déficit excessif fixé par la recommandation du Conseil, la Commission a adressé une recommandation autonome à la France le 5 mars 2014, l'invitant à adopter des mesures correctrices supplémentaires. Le Gouvernement s'est alors engagé à prendre les dispositions nécessaires pour respecter ses engagements budgétaires, et assurer le retour du déficit public à 3 % en 2015. Le programme de stabilité a ensuite fait office de réponse à la recommandation autonome, de même que les mesures présentées dans le cadre du projet de loi de finances rectificatif et du projet de loi de financement de la sécurité sociale rectificatif.

Enfin, au printemps, la France publie avant le 30 avril, un plan budgétaire national à moyen terme (programme de stabilité). La Commission évalue chaque année le programme de stabilité, sur la base de ses prévisions de printemps (publiées en mai). Dans le cadre du semestre européen, la Commission effectue une proposition de recommandation pays (CSR), qui est ensuite soumise à l'adoption du Conseil. Dès lors que son évaluation conduit à juger qu'un pays en procédure pour déficit excessif s'écarte des cibles qui lui ont été adressées par le Conseil, la Commission est en mesure de proposer au Conseil une accélération de la procédure et des sanctions. Le 2 juin 2014, la Commission européenne a considéré, sur la base du programme de stabilité 2014-2017 et des données notifiées par l'INSEE le 31 mars 2014, que la France avait globalement répondu à la recommandation autonome lui ayant été adressée par la Commission en mars 2014.

Enfin, la trajectoire de référence des finances publiques, qui est aujourd'hui fixée par la loi de programmation des finances publiques pour 2012-2017, sera révisée au regard de ces nouvelles orientations, conformément à la trajectoire de finances publiques présentée dans le programme de stabilité. Comme l'avait donc annoncé le Président de la République dans son discours du 14 janvier 2014, une nouvelle loi de programmation des finances publiques sera présentée à l'automne prochain afin de mettre en cohérence la trajectoire et les orientations du gouvernement.

B. La modernisation du processus de décision en matière d'investissement public s'est poursuivie

Le Gouvernement a lancé plusieurs chantiers ambitieux concernant les investissements publics. Ils visent (i) à renforcer leur rentabilité socio-économique par la mise en place systématique d'une évaluation socio-économique, (ii) à orienter les dépenses publiques vers des investissements soutenant la croissance potentielle, notamment *via* les programmes d'investissement d'avenir, et (iii) à simplifier et à clarifier le cadre d'utilisation des partenariats public-privé (PPP).

1. Une évaluation désormais systématique des projets d'investissements publics civils

La mise en œuvre d'une politique d'investissement efficiente et ambitieuse, résolument tournée vers les besoins futurs de notre société, est indispensable pour constituer sur nos territoires un tissu productif durablement moteur de croissance. A cette fin, les administrations publiques doivent se doter des outils et moyens nécessaires pour mieux piloter l'instruction des projets d'investissement et ainsi promouvoir des choix éclairés présentant le meilleur bilan coûts-avantages pour la collectivité. Cette

démarche, qui conduira l'État à investir de façon plus efficace et plus responsable, est un impératif d'autant plus fort dans un contexte de rétablissement des comptes publics. Le renforcement de l'évaluation, qui doit conduire à une meilleure sélectivité des projets, constitue en effet un des leviers d'une maîtrise efficace de la dépense publique.

L'article 17 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 rend ainsi obligatoire, au-delà du secteur des transports, l'évaluation socio-économique préalable des projets d'investissement civils financés par l'État, ses établissements publics et les établissements publics de santé et, pour les plus importants d'entre eux, la contre-expertise indépendante de cette évaluation. L'objectif est de remédier aux lacunes actuelles de la procédure d'évaluation, qui ne permet pas toujours de hiérarchiser les différents projets.

Le décret d'application n°2013-1211 du 23 décembre 2013 est venu préciser les modalités concrètes de cette procédure :

- à partir d'un seuil de 20 M€ HT, le projet d'investissement doit faire l'objet d'une déclaration annuelle au commissariat général à l'investissement (CGI), et son évaluation socio-économique préalable doit répondre à un certain formalisme ;
- à partir d'un seuil de 100 M€ HT, et dans le cas où celui-ci représente au moins 5 % de l'investissement total, une contre-expertise indépendante est rendue obligatoire. Le CGI fait réaliser cette contre-expertise, qui vérifie la conformité de l'évaluation au cahier des charges, et en analyse les hypothèses, méthodes et résultats. Le CGI rend un avis après réception du rapport de contre-expertise ;
- l'inventaire, tenu par le CGI, et un état des contre-expertises indépendantes réalisées font l'objet d'un rapport public de synthèse destiné au Parlement.

Le Gouvernement travaille en outre à l'amélioration de la structuration des procédures d'instruction des projets, afin notamment de mieux définir les étapes décisionnelles.

Parallèlement à l'évolution de cette gouvernance, le Commissariat général à la stratégie et à la prospective (CGSP) a publié, en septembre 2013, le rapport de la commission présidée par le Professeur Emile Quinet sur « l'évaluation socio-économique des investissements publics »²². Ce rapport actualise et enrichit les valeurs de référence nécessaires aux calculs socioéconomiques, et il approfondit les méthodes d'évaluation en s'appuyant sur les dernières connaissances disponibles. Il fournit en particulier des pistes pour appliquer le calcul socioéconomique à d'autres secteurs que les transports, où il est déjà largement utilisé.

2. Des programmes d'investissements publics d'avenir visant à renforcer le potentiel de croissance de l'économie

Le premier programme d'investissements d'avenir (PIA1) de 35 Md€ a été engagé par la loi de finances rectificative du 9 mars 2010 sur la base des recommandations de la commission présidée par MM. Juppé et Rocard²³. Un second volet du programme d'investissements d'avenir (PIA2), via une nouvelle dotation de 12 Md€, a été voté en loi de finances initiale pour 2014. **Ces deux volets du programme d'investissements d'avenir visent à améliorer le potentiel de croissance de long terme de l'économie française, en renforçant l'investissement dans des secteurs prioritaires.**

22. http://www.strategie.gouv.fr/blog/wpcontent/uploads/2013/09/CGSP_Evaluation_socioeconomique_170920132.pdf

23. Rapport « Priorités stratégiques d'investissement et emprunt national ».

24. Selon les catégories utilisées par la Commission européenne dans son tableau de bord de l'innovation (*Innovation Union Scoreboard 2014*, Directorate-General for Enterprise and Industry, European Commission).

L'origine des PIA

Le lancement, en 2010, du programme d'investissements d'avenir a été guidé par le souci d'accélérer la transition vers un modèle de développement plus durable basé sur l'économie de la connaissance et l'économie "verte".

Le premier volet de ce programme (PIA 1) a notamment été conçu comme un moyen d'améliorer les performances du système national de recherche et d'innovation français et de faire ainsi passer la France du statut de pays innovateur suiveur à celui de pays champion de l'innovation²⁴. **Il repose sur le développement de projets à haut potentiel pour l'économie qui ne pourraient être réalisés en l'absence d'investissements publics.**

Le montant d'investissement consenti (35 Md€) a été ciblé sur quatre axes prioritaires : (i) l'enseignement supérieur, la recherche et la formation, (ii) les filières industrielles et les PME, (iii) le développement durable, (iv) l'économie numérique. Ces priorités stratégiques recouvrent ainsi à la fois une démarche transversale d'investissement dans l'enseignement et la recherche mais également des dimensions thématiques où l'innovation doit permettre d'assurer sur le long terme un positionnement compétitif du tissu industriel français (économie numérique, énergies propres et transports moins polluants, santé et biotechnologies). Ce ciblage se traduit également par la volonté de renforcer les liens entre les différents acteurs de l'innovation (notamment entre la recherche publique et privée et entre les PME et les grands groupes), afin de faire émerger de véritables "éco-systèmes" de l'innovation.

Avec le **second programme d'investissements d'avenir (PIA 2) annoncé en juillet 2013** par le Premier ministre, le Gouvernement a souhaité renforcer deux objectifs du PIA 1 : d'une part, le rétablissement de la **compétitivité** de l'économie française ; d'autre part, rendre plus durable le développement de notre économie *via* la prise en compte transversale de **la transition écologique et énergétique (à laquelle plus de la moitié du second volet sera consacrée)**.

Afin de stimuler le potentiel de croissance, la sélection des projets obéit à une méthodologie d'évaluation socio-économique rigoureuse : une phase d'évaluation est prévue dès le début du projet ; la gouvernance du programme d'investissements d'avenir est ainsi fondée sur l'évaluation de l'action publique, avec un suivi de chaque projet par le CGI, par ailleurs en charge du pilotage du programme. Le CGI coordonne la préparation des cahiers des charges accompagnant les appels à projets, supervise l'instruction des projets d'investissement et formule des avis et des propositions, veille à l'évaluation des investissements et, enfin, dresse un bilan annuel de l'exécution du programme. Après les appels à projet, des jurys composés d'experts de haut niveau sélectionnent les lauréats des financements sur des critères d'excellence scientifique, de rentabilité des projets et d'impact attendu sur la croissance potentielle. Les opérateurs chargés de la mise en œuvre des projets assurent un suivi au plus proche de l'action et doivent désormais mettre en place, sous le contrôle du comité de surveillance et en partenariat avec des équipes externes spécialisées, des évaluations de l'efficience du programme du point de vue scientifique, économique, social et environnemental.

24. Selon les catégories utilisées par la Commission européenne dans son tableau de bord de l'innovation (*Innovation Union Scoreboard 2014*, Directorate-General for Enterprise and Industry, European Commission).

3. Une simplification et une clarification du cadre d'utilisation des partenariats public-privé (PPP)

Le Gouvernement a lancé une réflexion sur les instruments de la commande publique et travaille en particulier à une doctrine d'utilisation des partenariats public-privé (PPP) permettant de rationaliser le recours à cet instrument et à l'unification de leur cadre juridique en un contrat unique et plus flexible. Parmi les sujets qui seront abordés dans cette réflexion figurent le renforcement de la méthodologie de l'évaluation préalable des PPP et son articulation avec le processus d'évaluation des projets d'investissement public en général (cf. 1 supra). Le positionnement de la mission d'appui aux partenariats public privé (MAPPP) dans la sphère

de la commande publique devrait en outre être amené à évoluer.

C. Un projet de loi de programmation des finances publiques sera déposé en même temps que le projet de loi de finances pour 2015

Annoncé par le Président de la République en janvier, un projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2017 sera déposé en même temps que le projet de loi de finances pour 2015. Ce projet de loi permettra de mettre en cohérence la programmation avec la nouvelle trajectoire de finances publiques qui prend en compte, d'une part, le plan d'économies de 50 Md€ annoncé par le Premier Ministre le 16 avril 2014 et, d'autre part, le Pacte de responsabilité et de solidarité.

Les lois de programmation des finances publiques

Les lois de programmation des finances publiques (LPFP) ont été introduites au 21^{ème} alinéa de l'article 34 de la Constitution lors de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Elles ancrent dans le droit français la gestion pluriannuelle des finances publiques, et s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques.

Les LPFP ont pris une importance accrue avec la ratification, le 22 octobre 2012, du TSCG et l'adoption subséquente de la loi organique 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques. Bien que leur nature juridique n'ait pas changé, le domaine des LPFP est désormais encadré par une loi organique ; celles-ci doivent non seulement définir les orientations générales des finances publiques, mais aussi la trajectoire des soldes effectifs et structurels (le solde effectif corrigé des variations conjoncturelles et des mesures ponctuelles et temporaires) des APU en vue de la réalisation de l'OMT. La période couverte par une LPFP est au minimum de trois ans, mais le législateur peut la voter pour une période plus longue.

Les articles 1 à 5 de la loi organique précisent le champ des dispositions qui doivent figurer de manière obligatoire ou facultative dans toute LPFP : les orientations pluriannuelles des finances publiques (articles 1 à 3), la déclinaison du mécanisme de correction (article 2) et la constitution d'un rapport annexé donnant les fondements de la trajectoire de finances publiques et la méthodologie retenue (article 5) constituent le domaine obligatoire et exclusif des LPFP ; les autres dispositions programmatiques (article 2, alinéa 7), ainsi que les dispositions normatives relatives à la gestion des finances publiques (article 4), constituent pour leur part le domaine facultatif des LPFP. A titre d'exemple, la LPFP 2012-2017 comporte en ses articles 15 et 16 des dispositions relatives à l'affectation des surplus de recettes et à la limitation de la durée des niches fiscales et sociales (en application de l'article 2, alinéa 7 de la LO) et, en son article 17, une disposition relative à l'obligation de procéder à une évaluation socio-économique pour les projets d'investissements civils (en application de l'article 4 de la LO).

La prochaine LPFP sera la première loi de programmation adoptée sous l'empire de la loi organique de décembre 2012 ; elle fera donc l'objet d'un avis du HCFP, dont l'objet est défini par l'article 13 de la LO.

La prochaine LPFP s'accompagnera par ailleurs de mesures de gouvernance et de bonne gestion des finances publiques, qui permettront de sécuriser le respect de notre trajectoire de finances publiques et la réalisation effective du plan d'économies de 50 Md€. Ces mesures porteront notamment sur :

- la déclinaison du mécanisme de correction, conformément aux orientations du TSCG ;
- des mesures d'association des différents sous-secteurs au respect de la trajectoire, qui pourraient notamment comporter un renforcement du contrôle des agences et une rationalisation de la fiscalité affectée, des mesures d'association des organismes de sécurité sociale et des collectivités locales à la consolidation budgétaire ;
- le pilotage des niches fiscales et sociales ;
- la poursuite de la modernisation de l'investissement public ;
- ou toute autre mesure transversale de bonne gestion des deniers publics.

ANNEXE :
Bilan de la LPFP prévu à l'article 19 de la LPFP

Article 2

Sur 2012 et 2013, les soldes effectifs et structurels des administrations publiques s'établissent comme suit :

Base 2010, SEC 1995. % de PIB	2012			2013		
	Résultat	LPFP	Ecarts	Résultat	LPFP	Ecarts
Solde public effectif (1 + 2 + 3)	-4,9	-4,5	-0,4	-4,3	-3,0	-1,3
Solde conjoncturel (1)	-0,6	-0,8	0,2	-1,2	-1,2	0,0
Mesures ponctuelles et temporaires (2)	-0,1	-0,1	0,0	0,0	-0,2	0,2
Solde structurel (en points de PIB potentiel) (3)	-4,2	-3,6	-0,6	-3,1	-1,6	-1,5

Article 3

Par rapport à l'objectif d'effort structurel de la LPFP, l'effort structurel réalisé en 2012 et 2013 ressort comme suit :

Base 2010, SEC 1995. % de PIB	2012			2013		
	Résultat	LPFP	Ecarts	Résultat	LPFP	Ecarts
Effort structurel	1,2	1,4	-0,2	1,5	1,9	-0,4
dont :						
Mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires	1,2	1,1	0,1	1,4	1,6	-0,2
Effort en dépense	0,1	0,3	-0,2	0,0	0,3	-0,3

Article 4

Par rapport aux objectifs de la LPFP, les taux de dépense publique, de prélèvements obligatoires et la dette publique s'établissent comme suit en 2012 et 2013 :

Base 2010, SEC 1995. % de PIB	2012			2013		
	Résultat	LPFP	Ecarts	Résultat	LPFP	Ecarts
Dépense publique	56,7	56,3	0,4	57,1	56,3	0,8
Taux de prélèvements obligatoires	45	44,9	0,1	45,9	46,3	-0,4
Dette des administrations publiques	90,6	91,3	-0,7	93,5	91,3	2,2
Dette des administrations publiques, hors soutien financier à la zone euro	88,2	88,4	-0,2	90,4	88,4	2,0

Article 5

Si la nette amélioration des finances publiques en 2013 n'est pas contestable, elle ressort, en revanche, à un niveau moins important que celui par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

Le déficit structurel évalué pour 2013 est ainsi supérieur de plus de 0,5 % du PIB à la prévision de la loi de programmation, conduisant au constat par le HCFP dans son avis rendu public le 28 mai 2014 d'un écart dit « important » au sens de l'article 23 de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

L'écart entre la prévision de déficit structurel de la loi de programmation, fixée à 1,6 % du PIB, et sa réalisation, à 3,1 % du PIB, s'explique en grande partie par des facteurs qui ne dépendent pas de l'action des pouvoirs publics mais qui ont néanmoins une incidence sur le solde structurel :

- en premier lieu, le déficit structurel de 2013 est dégradé, par rapport à la prévision, de 0,6 % du PIB en raison de l'effet base de 2012 ;
- en deuxième lieu, la dynamique spontanée des recettes publiques a été moindre que celle du PIB, conduisant à une dégradation du solde structurel par rapport à la prévision de 0,5 % du PIB ;
- enfin, la révision à la baisse du déflateur du PIB, sur lequel est fondé le calcul de l'effort structurel en dépense, vient dégrader le solde public structurel de 0,5 % du PIB par rapport à la prévision, en dépit d'une croissance de la dépense en valeur de seulement 2 %, contre 2,6 % prévu en loi de programmation.

Conformément à la procédure prévue par la loi organique et l'article 5 de la LPFP, après l'identification d'un écart important par le Haut Conseil dans son avis sur le projet de loi de règlement, le Gouvernement doit d'abord présenter, dans le cadre du présent rapport, « les mesures de correction envisagées ».

Dans un second temps, le Gouvernement tiendra « compte d'un écart important au plus tard dans le prochain projet de loi de finances de l'année ou de loi de financement de la sécurité sociale de l'année », c'est-à-dire en PLF pour 2015 ou en PLFSS pour 2015.

Dans les faits, le Gouvernement a déjà largement anticipé le rattrapage de l'écart constaté en 2013 :

- dès le projet de loi de finances pour 2014, il a proposé à la représentation nationale la fixation d'un objectif d'effort structurel de 0,9 % du PIB en 2014, alors que la loi de programmation prévoit un effort structurel de 0,5 % du PIB ;
- par ailleurs, le Gouvernement a proposé à la représentation nationale, dans le cadre des projets de lois de finances rectificative et de financement rectificative de la sécurité sociale, un ensemble de mesures permettant la réalisation de 4 milliards d'euros d'économies sur l'année 2014 ;
- enfin, le programme de stabilité présenté au Parlement à la fin du mois d'avril décrit une trajectoire d'amélioration des finances publiques jusqu'à la fin de la législature. Les économies en dépense permettraient non seulement de poursuivre cet effort mais également de financer le pacte de responsabilité et de solidarité afin de soutenir l'activité économique et les créations d'emploi.

Article 6

Le budget triennal 2013-2015 a été élaboré simultanément à la loi de programmation pour 2012-2017 du 31 décembre 2012 et dans le strict respect des principes qui y ont été définis.

La loi de programmation a fixé un objectif de stabilité en valeur de l'ensemble constitué des dépenses du budget général, des prélèvements sur recettes destinés aux collectivités territoriales et à l'Union européenne et du produit des taxes affectées plafonnées, hors charges de la dette et contributions au compte d'affectation spéciale « Pensions » (CAS Pensions). Ainsi défini, ce plafond est indépendant de l'hypothèse d'inflation ; il correspond donc, pour chaque année 2013 et 2014 et à champ constant, au même niveau des crédits que celui autorisé en loi de finances initiale pour 2012 (279,5 Md€).

En outre, sur le champ précédent auquel sont ajoutées les dépenses liées à la charge de la dette et aux versements au CAS Pensions, la règle est celle de la stabilité en volume. Ce plafond limite donc la progression des crédits de l'État entre deux lois de finances initiales successives à l'évolution prévisionnelle des prix.

Ces deux normes ont été respectées en 2013 et plus que respectées en 2014. Ainsi, en 2014, pour la première fois, le budget a été construit sur une baisse nette de la dépense : la loi de finances pour 2014 est ainsi inférieure de 1,7 Md€ à la loi de finances pour 2013 sur le champ des dépenses hors charges de la dette et pensions.

Parallèlement, une extension progressive du périmètre des taxes affectées plafonnées a été menée : le mécanisme de plafonnement introduit par la loi de finances pour 2012 concernait 46 taxes affectées, représentant un volume de 3 Md€. Ce périmètre est en 2014 de 59 taxes affectées pour un volume total de 5,6 Md€. L'intégration de ces plafonds au sein de la norme de dépense de l'État assure en effet l'équivalence en termes de pilotage de la dépense publique, entre une affectation de recette plafonnée et une dotation budgétaire.

Le tableau ci-dessous présente les principaux postes de dépense pour les LFI 2013 et 2014 à champ constant 2014, champ pertinent pour apprécier le respect annuel de la double norme « 0 volume » et « 0 valeur ».

CP, en M€, format constant LFI 2014	LFI 2013	LPFP 2014	PLF 2014	LFI 2014
Dépenses du budget général sous norme	291 294	293 996	291 206	291 051
Prélèvement sur recette au profit de l'Union européenne	20 435	20 257	20 144	20 224
Prélèvements sur recette au profit des collectivités territoriales	55 692	55 078	54 329	54 193
Taxes affectées plafonnées	5 634	5 560	5 106	5 092
Compensation en gestion de la hausse du PSR UE	-837			
Dépenses totales de l'État	372 218	374 892	370 784	370 560
Charge de la dette	46 895	48 368	46 654	46 654
Contributions au CAS Pensions	45 194	46 334	45 441	45 441
dont contributions État	39 904	40 928	40 040	40 040
dont contributions opérateurs	5 290	5 406	5 401	5 401
Dépenses hors charges de la dette et pensions	280 129	280 189	278 689	278 464
<i>Ecart à la LPFP</i>			-1 500	-1 725

Article 7

La consommation d'emplois constatée au cours de l'année 2013 s'établit à 1 883 713 ETPT y compris les budgets annexes. Elle est inférieure de 31 207 ETPT au maximum autorisé par la loi de finances initiale et en diminution de 25 026 ETPT par rapport à la consommation constatée en 2012.

Article 8 et article 12

Comme l'a montré le rapport de l'Inspection générale des finances relatif aux agences de l'État¹, les agences ont bénéficié d'une progression rapide de leurs moyens et de leurs effectifs entre 2007 et 2012. Ces dernières ont donc été associées dès 2013 à la réduction de la dépense publique de l'État *via* :

- le plafonnement de leurs ressources affectées et la diminution des plafonds pour les agences présentant des marges d'économies en dépense. Le périmètre du plafonnement a ainsi été étendu à onze nouvelles taxes et les plafonds, et donc les ressources des établissements concernés, ont globalement diminué, par rapport à 2012, de 191 M€ ; dans la LFI 2014, les plafonds de ressources affectées ont été abaissés pour 2014 à hauteur de 211 M€ à périmètre constant, au-delà de l'objectif 2014 de la LPFP 2012-2017, qui était de 74 M€ ;
- les subventions pour charge de service public à l'ensemble des opérateurs ont diminué de - 1,3 % en 2013 par rapport à 2012, hors ceux ciblés par les priorités gouvernementales en matière d'enseignement supérieur et d'emploi. En 2014, elles ont été en quasi-stabilité (+0,8 %).

Article 9

Les collectivités locales ont été associées au redressement des finances publiques grâce à un gel en valeur des concours financiers de l'État aux collectivités locales en 2013 et à une diminution de 1,5 Md€ en 2014.

Article 10

L'objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale a été tenu en 2012 et 2013 et devrait également être respecté jusqu'en 2017 d'après les dernières estimations du PLFR-SS.

En particulier, des économies importantes en dépenses ont été votées pour sécuriser cette trajectoire :

- l'ONDAM 2013 a été respecté et sous-exécuté de 1,4 Md€ (cf. infra), minorant fortement les dépenses sur la branche maladie ;
- les mesures sur les prestations familiales en PLFSS 2014 (modulation de la Prestation d'Accueil du Jeune Enfant avec notamment le gel de l'allocation de base et de la prime de naissance, suppression du Complément Libre Choix d'Activité majoré) ont également permis de contenir la dépense de la branche famille (pour 0,2 Md€ en 2014) ;

1. *L'État et ses agences*, inspection générale des finances, rapport n° 2011-M-044-01, mars 2012.

- enfin, le décalage de la revalorisation des pensions de base du 1^{er} avril au 1^{er} octobre 2014 a permis de réduire les dépenses de la branche vieillesse à hauteur de 0,7 Md€.

	2012	2013	2014	2015	2013	2017
Dépenses prévues en LPFP	454,7	469,9	484,6	499,6	514,8	531,0
Dépenses exécutées / prévues en PLRSS de juillet 2014	451,4	463,6	474,5	486,9	500,6	513,6

Les dépenses dans le champ de l'ONDAM ont été de 170,1 Md€ en 2012 et 174 Md€ en 2013, soit une sous exécution de 1 Md€ en 2012 et de 1,4 Md€ en 2013 par rapport aux objectifs votés en LFSS et un taux d'évolution pour ces deux exercices de 2,4 %.

La sous-exécution 2013 a été intégrée en construction de l'ONDAM 2014 à hauteur de 0,65 Md€. La sous-exécution complémentaire de 0,8 Md€ sera consolidée en PLFRSS pour 2014 par minoration à due concurrence de l'ONDAM 2014, dont le taux d'évolution initialement fixé à 2,4 % sera ainsi maintenu.

Par ailleurs, les gels réalisés en début d'année afin de garantir le respect de l'ONDAM ont respecté la cible de 0,3% de l'objectif voté défini en LPFP.

En Mds€	2012	2013	2014 (PLFR-SS)
Cadrage de l'ONDAM en LPFP	170,8	175,4	180,0
ONDAM voté	171,2	175,4	178,3
<i>Taux d'évolution de l'ONDAM voté</i>	<i>2,50%</i>	<i>2,70%</i>	<i>2,40%</i>
ONDAM réalisé	170,1	174	178,3
<i>Taux d'évolution de l'ONDAM réalisé</i>	<i>2,40%</i>	<i>2,40%</i>	<i>2,40%</i>
Sous-exécution	1,0	1,4	0
Gels de début d'année	567	530	545
<i>Gels / ONDAM voté</i>	<i>0,33%</i>	<i>0,30%</i>	<i>0,30%</i>

Article 11

L'article 11 de la loi de programmation des finances publiques fixe les plafonds de crédits de chacune des missions du budget général sur la période 2013-2015, à périmètre constant 2013. Ces plafonds s'apprécient, pour les missions supportant des dépenses de personnel, hors contributions au CAS Pensions.

En LFI 2013, ces plafonds sont strictement respectés.

CP, M€, format constant LFI 2013	LFI 2013	Exécution 2013*	Ecart	
			M€	%
Action extérieure de l'État	2 829	2 838	10	0%
Administration générale et territoriale de l'État	1 973	1 963	-9	0%
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	3 099	3 031	-67	-2%
Aide publique au développement	3 095	2 945	-151	-5%
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	3 038	2 987	-52	-2%
Conseil et contrôle de l'État	493	483	-10	-2%
Culture	2 438	2 407	-31	-1%
Défense	30 109	30 217	108	0%
Direction de l'action du Gouvernement	1 145	1 111	-34	-3%
Écologie, développement et aménagement durables	7 634	7 050	-584	-8%
Économie	1 557	1 766	209	13%
Égalité des territoires, logement et ville	7 770	8 078	308	4%
Engagements financiers de l'État	1 113	870	-244	-22%
Enseignement scolaire	45 689	45 792	103	0%
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	8 851	8 715	-136	-2%
Immigration, asile et intégration	671	676	5	1%
Justice	6 195	6 131	-65	-1%
Médias, livre et industries culturelles	1 216	1 198	-18	-1%
Outre-mer	1 990	2 042	51	3%
Politique des territoires	319	272	-47	-15%
Pouvoirs publics	991	989	-2	0%
Provisions	34		-34	-100%
Recherche et enseignement supérieur	25 621	25 229	-392	-2%
Régimes sociaux et de retraite	6 543	6 438	-105	-2%
Relations avec les collectivités territoriales	2 738	2 721	-16	-1%
Santé	1 288	1 379	91	7%
Sécurité	11 680	11 553	-127	-1%
Sécurité civile	394	379	-16	-4%
Solidarité, insertion et égalité des chances	13 178	13 215	37	0%
Sport, jeunesse et vie associative	470	478	8	2%
Travail et emploi	10 125	10 302	177	2%

Champ : missions du BG hors charge de la dette et pensions, dotation en capital du Mécanisme européen de stabilité et recapitalisation de la BEI

* *Exécution brute retraitée des rattachements de fonds de concours, attributions de produits et décrets de transfert*

En LFI 2014, des redéploiements ont été opérés entre les missions du budget général, pour financer les priorités du Gouvernement tout en réalisant 1,7 Md€ d'économies au-delà de l'annuité prévue de la loi de programmation pour 2014, sur le champ des dépenses du budget général, hors charge de la dette et pensions.

Les priorités du Gouvernement (emploi, solidarité, enseignement et recherche, sécurité) ont ainsi bénéficié de moyens supplémentaires tout en contribuant, comme l'ensemble des autres missions, au rétablissement des comptes publics.

In fine, les plafonds par mission de la LFI 2014 sont très proches du plafond prévu dans la loi de programmation pour la quasi-totalité des missions : six seulement présentent une variation supérieure à 5 %.

Le tableau suivant présente, pour chacune des missions du budget général, en crédits de paiement, le plafond arrêté pour 2014 dans le cadre de la LPFP et le niveau de crédits retenu dans le projet de loi de finances pour 2014 et dans la loi votée. Ces montants s'entendent hors contributions au CAS Pensions et sont présentés au format LFI 2014. Ils intègrent donc des changements de maquette établis lors du PLF 2013, dont notamment le transfert des aides à la presse sur la mission « Économie » et le regroupement des missions « Sécurité civile » et « Sécurité » au sein de la mission « Sécurités ».

CP (Md€) Format LFI 2014	LFI 2013	LPFP 2014	LFI 2014	Évolution LFI / LPFP	
				Écart	Ratio
Action extérieure de l'État	2,83	2,81	2,80	-0,01	-0,3%
Administration générale et territoriale de l'État	1,98	2,20	2,14	-0,05	-2,5%
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	3,10	3,00	2,93	-0,07	-2,4%
Aide publique au développement	3,10	3,07	2,87	-0,19	-6,3%
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	3,05	2,95	2,94	-0,01	-0,4%
Conseil et contrôle de l'État	0,49	0,50	0,49	0,00	-0,6%
Culture	2,44	2,39	2,39	0,00	0,0%
Défense	30,12	30,16	29,55	-0,60	-2,0%
Direction de l'action du Gouvernement	1,16	1,14	1,13	-0,01	-0,8%
Écologie, développement et mobilité durables	7,69	7,35	7,14	-0,21	-2,8%
Économie	1,70	1,76	1,73	-0,03	-2,0%
Égalité des territoires, logement et ville	7,77	7,73	7,89	0,16	2,1%
Engagements financiers de l'État	1,11	1,04	0,95	-0,10	-9,2%
Enseignement scolaire	45,69	46,10	46,31	0,22	0,5%
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	8,85	8,78	8,70	-0,08	-1,0%
Immigration, asile et intégration	0,67	0,66	0,66	0,00	0,0%
Justice	6,28	6,39	6,27	-0,12	-1,8%
Médias, livre et industries culturelles	1,07	0,86	0,81	-0,05	-5,3%
Outre-mer	1,99	2,07	2,01	-0,06	-3,0%
Politique des territoires	0,33	0,32	0,32	0,00	-1,4%
Pouvoirs publics	0,99	0,99	0,99	0,00	-0,2%
Provisions	0,03	0,22	0,04	-0,18	-83,9%
Recherche et enseignement supérieur	25,65	25,77	25,73	-0,05	-0,2%
Régimes sociaux et de retraite	6,54	6,75	6,51	-0,24	-3,6%
Relations avec les collectivités territoriales	2,74	2,60	2,71	0,11	4,2%
Santé	1,30	1,31	1,30	-0,01	-0,8%
Sécurités	12,07	12,17	12,18	0,00	0,0%
Solidarité, insertion et égalité des chances	13,15	13,46	13,65	0,19	1,4%
Sport, jeunesse et vie associative	0,47	0,49	0,45	-0,04	-8,2%
Travail et emploi	10,12	9,67	10,78	1,11	11,5%

Article 12

Les objectifs de réduction du produit des taxes affectées mentionnées au I de l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2012 étaient les suivants : 191 M€ en 2013, 265 M€ en 2014 (soit une baisse de 74 M€ par rapport à 2013) et 465 M€ en 2015 (soit une baisse de 200 M€ par rapport à 2014).

En 2013, l'objectif de réduction de plafond de 191 M€ a été respecté. Dans la LFI 2014, les plafonds préexistants de ressources affectées ont été abaissés pour 2014 à hauteur de 211 M€ à périmètre constant, soit au-delà de l'objectif 2014 de la LPFP qui était de 74 M€.

Article 13

L'enveloppe normée des concours de l'État aux collectivités territoriales a bien été stabilisée à la fois en budgétisation (la hausse de 25 M€ provient d'amendements en cours de débat) et en exécution.

Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales en loi de finances pour 2013

En millions d'euros ; en autorisations d'engagement (AE)	Exécution 2012	LFI 2013	Exécution 2013
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation globale de fonctionnement	41 394	41 505	41 503
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs	24	22	21
Dotation élu local	65	65	65
Prélèvement sur les recettes de l'État au profit de la collectivité territoriale de Corse et des départements de Corse	40	41	36
Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion	501	500	499
Dotation départementale d'équipement des collèges	326	326	326
Dotation régionale d'équipement scolaire	661	661	661
Fonds de solidarité des collectivités territoriales touchées par des catastrophes naturelles	0	10	2
Dotation globale de construction et d'équipement scolaire	3	3	3
Dotation de compensation des pertes de base de la taxe professionnelle et de redevance des mines des communes et de leurs groupements	4	52	22
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale - en partie, variable d'ajustement (1)	1 917	1 831	1 862
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la Dotation unique des compensations spécifiques à la taxe professionnelle (DUCSTP) - variable d'ajustement (1)	457	370	368
Dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale - en partie, variable d'ajustement (1)	856	814	813
Dotation de compensation de la réforme de la taxe sur les logements vacants	NA	4	3
TOTAL Prélèvements sur recettes (hors réforme TP et hors FCTVA)	46 247	46 204	46 185
Dotation équipement des territoires ruraux (DETR)	570	616	570
Dotation globale d'équipement des départements	212	219	211
Dotation générale de décentralisation (Mission RCT)	1 529	1 527	1 527
Dotation de développement urbain (DDU)	48	75	71
Dotation pour les titres sécurisés	18	18	18
Fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées	3	10	8
Dotations Outre-mer	152	153	153
Subventions diverses	20	2,60	32
TOTAL Mission Relations avec les collectivités territoriales (hors crédits DGCL et TDIL)	2 551	2 621	2 590
Enveloppe normée des concours de l'État, hors formation professionnelle	48 798	48 825	48 775

Montants en AE et en M€ et hors DGD formation professionnelle (Chronique DGD formation professionnelle : exécution 2012 1703 M€ ; LFI 2013 et exécution 2013 : 1453 M€ de DGD et 250 M€ transitant par le CAS FNDMA)

Article 14

Le coût des dépenses fiscales est évalué au tome II du PLF 2014 à 72,2 Md€ en 2012, 72 Md€ en 2013 et 80 Md€ en 2014. A méthode constante et hors crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et de l'emploi, il est estimé à 71,2 Md€ en 2012, 70,7 Md€ en 2013 et 68,9 Md€ en 2014. Le maintien des dépenses fiscales en deçà de l'objectif de 70,8 Md€ fixé par la dernière loi de programmation des finances publiques est donc respecté en 2013 et 2014, et ce malgré l'augmentation de près de 2 Md€ du coût du CIR en 2014, première année du régime de croisière de ce crédit d'impôt post-plan de relance.

La procédure d'actualisation du coût des dépenses fiscales a débuté en mars pour s'achever en septembre prochain. A ce stade, le respect en exécution 2013 du plafond fixé par la LPFP n'est donc pas encore mesurable.

Article 15

Sans objet

Article 16

Le bilan des créations et extensions de dépenses fiscales adoptées en 2013 est dressé dans le tableau suivant en distinguant les mesures limitées dans le temps.

Sur 64 extensions ou créations de dépenses fiscales, 44 % sont bornées dans le temps.

	Bornées dans le temps	Non bornées dans le temps	Total
Augmentations de dépenses fiscales	23	25	48
Créations de dépenses fiscales	5	11	16
Total	28	36	64
	44%	56%	100%

Article 17

Le décret d'application prévu par l'article 17 a été pris le 23 décembre 2013 (Décret n° 2013-1211 du 23 décembre 2013 relatif à la procédure d'évaluation des investissements publics en application de l'article 17 de la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017). Il est venu préciser les modalités de la procédure d'évaluation socio-économique pour l'État, ses établissements publics et les établissements publics de santé :

- à partir d'un seuil de 20 M€ HT, le projet d'investissement doit faire l'objet d'une déclaration annuelle à un inventaire tenu par le commissariat général à l'investissement (CGI), et son évaluation socio-économique préalable doit répondre à un certain formalisme ;
- à partir d'un seuil de 100 M€ HT, et dans le cas où celui-ci représente au moins 5 % de l'investissement total, une contre-expertise indépendante est rendue obligatoire. Le CGI fait réaliser cette contre-expertise, qui vérifie la conformité de l'évaluation au cahier des charges, et en analyse les hypothèses, méthodes et résultats ;
- l'inventaire, tenu par le CGI, et un état des contre-expertises indépendantes réalisées font l'objet d'un rapport public de synthèse destiné au Parlement.

Par ailleurs, le Gouvernement travaille à l'amélioration de la structuration des procédures d'instruction des projets, afin notamment de mieux définir les étapes décisionnelles.

Article 18

Concernant la mise en œuvre de l'objectif d'évaluation des dépenses fiscales, les évaluations de 115 dispositifs ont été publiées en 2013. Ces évaluations ont notamment été effectuées dans le cadre des travaux de l'IGF ou des évaluations préalables des articles initiaux de lois de finances pour 2014 ou rectificative pour 2013. Les efforts menés par le Gouvernement en termes d'évaluation des dépenses fiscales se poursuivent en 2014 avec la reconduction et l'approfondissement des conférences fiscales au cours desquels ces dispositifs font l'objet d'un examen approfondi.

Article 19

En 2014, le solde nominal serait plus creusé que prévu dans la loi de programmation des finances publiques (-3,8 % du PIB contre -2,2 %). Outre l'effet base de 2013 (-4,3 % contre 3,0 %), la réduction du déficit nominal serait moindre que celle prévue dans la LPFP (0,5 point de PIB d'amélioration contre 0,9 point), du fait d'un scénario macroéconomique moins favorable (1,0 % de croissance contre 2,0 %). L'ajustement structurel serait lui supérieur à celui prévu en loi de programmation (0,8 pt contre 0,6 pt) : un effort revu à la hausse à la fois en dépense et en recettes (0,8 pt au total contre 0,5 pt), mais une révision en légère baisse de l'élasticité agrégée des prélèvements obligatoires (0,9 contre une élasticité unitaire). En particulier, cet ajustement intègre les mesures de redressement en dépense présentées dans le PLFR 2014 et le PLFRSS, à hauteur de 4 Md€, qui permettront d'assurer le respect de nos engagements et le retour vers notre trajectoire. Il intègre également les mesures votées en LFI 2014, sur le volet recettes notamment.

Sur la période 2015-2017, l'effort de redressement du solde public serait porté par les économies en dépense, et permettrait notamment le respect de la cible de 3,0 % dès 2015 et le retour à l'équilibre structurel en 2017. L'ajustement structurel 2015-2017 est ainsi globalement inchangé par rapport à celui présenté dans la trajectoire pluriannuelle du rapport économique, social et financier 2014 (RESF), mais plus élevé que dans la loi de programmation (1,7 pt dans le programme de stabilité 2014-2017 contre 1,1 pt dans la LPFP). Cet ajustement structurel sera porté par le plan de 50 Md€ d'économies prévu sur 2015-2017 et tient également compte des baisses d'impôt prévues par le Pacte de responsabilité et de solidarité. Les écarts sur la trajectoire de solde nominal résultent essentiellement de l'écart cumulé enregistré à fin 2013, après deux années de croissance faible qui ont pesé sur le solde conjoncturel et sur l'évolution spontanée des recettes.

Article 20

Conformément au 1^{er} alinéa de l'article 18 de la LPFP, le Gouvernement a présenté au Parlement le montant 2013 initial et actualisé des dépenses fiscales dans l'annexe « Développement des recettes du budget général et des dépenses fiscales » au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2013.

Les autres dispositions (2^{ème} et 3^{ème} alinéas) portant sur les exercices en cours et à venir seront remplies au moment de la publication des annexes budgétaires du PLF pour 2015, et notamment dans le cadre du tome II des voies et moyens.

Article 21

Le Gouvernement avait confié au Conseil des prélèvements obligatoires une mission d'évaluation en ce sens. Ses travaux et ses conclusions ont été rendus publics le 4 juillet 2013 dans un rapport intitulé « La fiscalité affectée : constats, enjeux et réformes »². Ce rapport a été transmis au Parlement par le Premier Ministre en juillet 2013.

2. <http://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/La-fiscalite-affectee-constats-enjeux-et-reformes>