

N° 483

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 29 avril 2014

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le **projet de programme de stabilité** transmis par le Gouvernement à la Commission européenne conformément à l'article 121 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,*

Par M. François MARC,

Sénateur,  
Rapporteur général.

---

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



---

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS .....	5
<b>PREMIÈRE PARTIE</b>	
<b>LE SCÉNARIO MACROÉCONOMIQUE DU PROGRAMME DE STABILITÉ : CONSOLIDER LA REPRISE ÉCONOMIQUE</b>	
I. LES HYPOTHÈSES MACROÉCONOMIQUES .....	7
A. 2014-2015 : LE REDÉMARRAGE DE L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE .....	8
B. 2016-2017 : LA CONSOLIDATION DE LA REPRISE ÉCONOMIQUE .....	13
II. UNE STRATÉGIE POUR L'EMPLOI ET LA CROISSANCE .....	15
<b>DEUXIÈME PARTIE</b>	
<b>LA TRAJECTOIRE DES FINANCES PUBLIQUES : REDRESSER LES COMPTES PUBLICS TOUT EN DIMINUANT LES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES</b>	
I. LE RESPECT DES OBJECTIFS DE RÉTABLISSEMENT DES COMPTES PUBLICS .....	19
A. UNE TRAJECTOIRE « DÉCALÉE » EN RAISON DE LA DÉGRADATION DE LA CONJONCTURE .....	21
B. UN EFFORT SUPPLÉMENTAIRE EN DÉPENSES EN 2014 .....	26
II. 50 MILLIARDS D'EUROS D'ÉCONOMIES DE 2015 À 2017 .....	28
A. LES DÉPENSES DE L'ÉTAT ET DES ODAC .....	30
B. LES DÉPENSES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES LOCALES .....	31
C. LES DÉPENSES DES ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE .....	31
D. LE RESPECT DU PLAN D'ÉCONOMIES : UNE ABSOLUE NÉCESSITÉ .....	33
III. UNE BAISSÉ DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES DÈS 2015 .....	38
IV. UNE DIMINUTION DE LA DETTE PUBLIQUE À COMPTER DE 2016 .....	40
V. LES COMPARAISONS AVEC LES PRINCIPAUX ÉTATS DE LA ZONE EURO .....	43
VI. LA SENSIBILITÉ DE LA TRAJECTOIRE DE SOLDE EFFECTIF ET DE DETTE PUBLIQUE À LA CONJONCTURE ÉCONOMIQUE .....	45
EXAMEN EN COMMISSION .....	49



Mesdames, Messieurs,

Le débat parlementaire sur les projets de programme de stabilité et de programme national de réforme, préalablement à leur envoi au Conseil de l'Union européenne et à la Commission européenne, s'est imposé comme un moment politique important.

La transmission de ces documents ouvre, en effet, une séquence essentielle du semestre européen, puisque la Commission évalue ces programmes et élabore un projet de recommandations pour chaque pays, examiné ensuite par le Conseil de l'Union européenne.

En juillet, ce dernier adopte – après leur approbation par le Conseil européen – les recommandations par pays. Les États membres sont invités à les mettre en œuvre, notamment dans leur prochain projet de budget.

Ces mécanismes, renforcés et approfondis au lendemain de la crise, ont démontré leur utilité et figurent désormais parmi les piliers du « vivre ensemble » européen.

Compte tenu de la dimension pluriannuelle des programmes et du fait qu'ils recouvrent l'ensemble des champs de l'action publique, leur examen fait légitimement l'objet d'un débat approfondi au niveau national ; chacun a pu observer les discussions animées autour d'un certain nombre de réformes annoncées, ayant vocation à être mises en œuvre dans les prochaines lois financières.

Le Gouvernement poursuit sa stratégie consistant à avancer avec détermination sur la voie du redressement des comptes publics, vers l'équilibre structurel, tout en favorisant une reprise robuste et durable de la croissance économique. À compter de 2015, cette stratégie reposera sur un effort en dépenses d'environ 50 milliards d'euros, qui permettra, en outre, de réduire les prélèvements obligatoires sur les entreprises, les travailleurs indépendants et les ménages.

Cet effort nécessitera du courage et de l'audace dans la conduite des politiques publiques. Il doit permettre de conserver la confiance de nos partenaires européens et de continuer à peser, demain, sur la gouvernance de la zone euro. Il est nécessaire pour rehausser notre compétitivité et créer un climat de confiance qui favorisera la croissance et permettra ainsi de faire reculer de manière pérenne le chômage. Enfin, il préservera et accroîtra les marges de manœuvre qui permettront de poursuivre la mise en œuvre de nos priorités.



---

## PREMIÈRE PARTIE

# LE SCÉNARIO MACROÉCONOMIQUE DU PROGRAMME DE STABILITÉ : CONSOLIDER LA REPRISE ÉCONOMIQUE

### I. LES HYPOTHÈSES MACROÉCONOMIQUES

Le projet de programme de stabilité 2014-2017 repose sur un scénario macroéconomique marqué par un **redémarrage progressif de l'activité économique en 2014 et 2015** – permettant d'atteindre une croissance du PIB de respectivement 1,0 % et de 1,7 % –, suivi d'une période de **consolidation de la reprise économique**, à la faveur d'une progression du commerce extérieur et de la montée en puissance du Pacte de responsabilité et de solidarité. Aussi l'hypothèse de hausse annuelle du PIB est-elle de + 2 ¼ % en 2016 et 2017.

**Tableau n° 1 : Les principaux indicateurs du scénario macroéconomique du projet de programme de stabilité 2014 -2017**

(évolution, en %)

	2013	2014	2015	2016	2017
<b>PIB (volume)</b>	0,3	1,0	1,7	2 ¼	2 ¼
<b>Déflateur de PIB</b>	1,1	1,2	1,5	1,7	1,7
<b>Indice des prix à la consommation</b>	0,9	1,2	1,5	1,75	1,75
<b>Masse salariale du secteur privé</b>	0,9	2,2	3,5	4,3	4,3

Source : commission des finances du Sénat (d'après le projet de programme de stabilité 2014-2017)

En application de l'article 17 de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques<sup>1</sup>, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) a été « *saisi par le Gouvernement des prévisions macroéconomiques sur lesquelles repose le projet de programme de stabilité* ». Son avis, qui sera joint au programme de stabilité lors de sa transmission au Conseil de l'Union européenne et à la Commission, a été rendu le 22 avril 2014<sup>2</sup> ; les principales conclusions de celui-ci qui, à la différence des avis portant sur les projets de lois financières, **ne porte que sur les prévisions macroéconomiques**, sont reprises dans les développements qui suivent.

---

<sup>1</sup> Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

<sup>2</sup> Cf. avis du Haut Conseil des finances publiques n° HCFP-2014-01 du 22 avril 2014 relatif aux prévisions macroéconomiques associées au projet de programme de stabilité pour les années 2014 à 2017.

## A. 2014-2015 : LE REDÉMARRAGE DE L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE

Après une période de stagnation économique – la croissance ayant été nulle en 2012 –, **l'année 2013 a été marquée par un rebond de l'activité plus important que prévu initialement**. Alors que le Gouvernement retenait encore une hypothèse de progression du PIB de 0,1 % lors de la présentation du projet de loi de finances pour 2014, les dernières données publiées par l'Insee ont fait apparaître un **accroissement de la production de 0,3 % en 2013<sup>1</sup>**, notamment en raison d'un relèvement de la demande intérieure et des exportations au cours du dernier trimestre.

**Tableau n° 2 : Évolution trimestrielle du PIB en 2013**  
(aux prix de l'année précédente)

(niveaux en milliards d'euros, variations en %)

	2013-T1	2013-T2	2013-T3	2013-T4	2012	2013
<b>PIB</b>	451,10	453,66	453,45	454,79	1 808,17	1 813,00
<i>en évolution</i>	0,0	0,6	0,0	0,3	0,0	0,3

Source : Insee (février 2014)

Au total, **l'acquis de croissance à la fin du quatrième trimestre de l'année 2013 était donc d'environ 0,3 %**, venant renforcer les perspectives de croissance de l'activité en 2014. Même, selon les prévisions rendues publiques par l'Insee au moins de mars<sup>2</sup>, à la « *mi-2014, le PIB afficherait un acquis de croissance de + 0,7 %* » du fait d'une croissance trimestrielle de 0,1 % puis de 0,3 % au cours des premier et deuxième trimestres de l'année.

### 1. Une hausse du PIB de 1 % en 2014

Dans ces conditions, le Gouvernement anticipe **une hausse du PIB de 1,0 % en 2014**, supérieure de 0,1 point à la prévision retenue dans le cadre du projet de loi de finances pour 2014. Cette hypothèse de croissance, partagée par la Commission européenne<sup>3</sup>, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)<sup>4</sup>, ainsi que par le Fonds monétaire international (FMI)<sup>5</sup>, est proche de la projection du *Consensus Forecasts*<sup>6</sup> d'avril 2014 (+ 0,9 %).

<sup>1</sup> Insee, « Au quatrième trimestre 2013 le PIB progresse de 0,3 %, ce qui porte sa croissance sur l'ensemble de l'année à +0,3 % », Informations Rapides, n° 34, 14 février 2014.

<sup>2</sup> Insee, Note de conjoncture, mars 2014.

<sup>3</sup> Commission européenne, « European Economic Forecast. Winter 2014 », European Economy, 2/2014, février 2014.

<sup>4</sup> OCDE, OECD Economic Outlook, novembre 2013.

<sup>5</sup> FMI, World Economic Outlook. Recovery Strengthens, Remains Uneven, avril 2014.

<sup>6</sup> Le Consensus Forecasts est un organisme privé collectant mensuellement les prévisions d'un panel des principaux instituts de conjoncture privés.



Par suite, dans son avis précité du 22 avril 2014, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) a estimé que « *la prévision de croissance du Gouvernement de 1,0 % pour l'année 2014 est réaliste et que le scénario sur lequel elle repose n'est affecté d'aucun risque baissier majeur* »<sup>1</sup>.

Il convient, toutefois, de relever que le Haut Conseil a considéré que l'hypothèse d'évolution annuelle des prix (+ 1,2 %) pourrait se révéler « *un peu élevée* », eu égard aux données passées relatives à l'inflation. Le *Consensus Forecasts* prévoit, quant à lui, un accroissement de l'indice des prix à la consommation (IPC) de 1,0 % cette année, avec des prévisions allant de + 0,6 % au minimum et de + 1,3 % au maximum. Ainsi l'hypothèse gouvernementale de progression des prix s'inscrit-elle pleinement dans la fourchette des prévisions actuellement retenues par les instituts de conjoncture.

## 2. Une croissance du PIB de 1,7 % en 2015

**En 2015, le Gouvernement anticipe une croissance du PIB de 1,7 %.** Comme le montre le tableau ci-après, cette prévision est proche de celles formulées par l'OCDE (+ 1,6 %) et le FMI (+ 1,5 %). Elle est identique à celle publiée par la Commission européenne en février dernier. Toutefois, **les hypothèses sous-jacentes pour 2015 sont différentes.** En effet, à la différence de celui de la Commission, le scénario du projet de programme de stabilité prend en compte, d'une part, les effets du Pacte de responsabilité et de solidarité sur l'activité économique et l'emploi et, d'autre part, les incidences des mesures de rétablissement des comptes publics.

Tableau n° 3 : Prévisions de croissance pour la France

(en %)

	2013	2014	2015
Programme de stabilité 2014-2017	0,3	1,0	1,7
Commission européenne (février 2014)	0,3	1,0	1,7
FMI (avril 2014)	0,3	1,0	1,5
OCDE (novembre 2013)	0,2	1,0	1,6

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents cités)

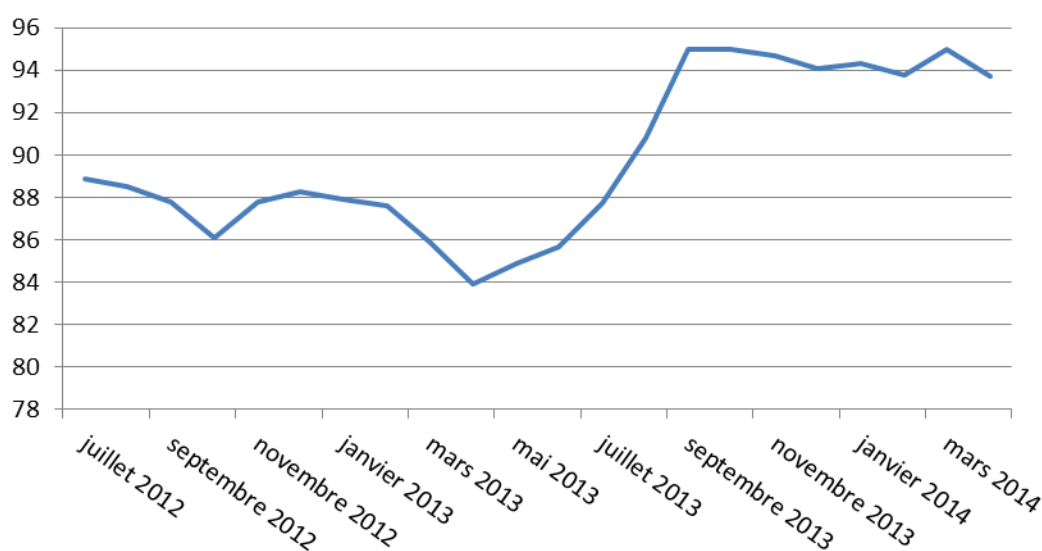
Au cours de la période 2014-2015, le redémarrage de l'activité économique française reposerait, en particulier, sur le **retour de la confiance des ménages et des entreprises**, **l'amélioration de l'environnement international** et le **redressement de la situation de l'emploi**, ces trois dynamiques étant soutenues par les politiques publiques mises en œuvre par

<sup>1</sup> Cf. avis du Haut Conseil des finances publiques n° HCFP-2014-01, op. cit.

le Gouvernement et, notamment, par le Pacte de responsabilité et de solidarité.

Selon le Gouvernement, **l'investissement des entreprises croîtrait de 5,2 % en 2015** (+ 1,8 % en 2014) en raison du « *rétablissement des conditions de la confiance* ». Force est de constater, en effet, **une nette amélioration de l'indicateur de climat des affaires<sup>1</sup> de l'Insee en 2013** : celui-ci est passé de 83,9 en avril 2013 à 95 en septembre de la même année, se rapprochant ainsi de sa moyenne de longue période (100). Depuis lors, cet indicateur est resté stable, à un niveau proche de 95 (cf. graphique ci-après) ; pour autant, ainsi que l'a noté l'Insee dans sa note de conjoncture précitée de mars dernier, « *le climat des affaires dans l'industrie – branche où l'évolution des soldes conjoncturels est traditionnellement davantage regardée – a cependant continué de progresser légèrement et est en mars à son niveau de longue période (à 100 depuis décembre)* ».

**Graphique n° 4 : Évolution de l'indicateur de climat des affaires**



Source : commission des finances du Sénat (données de l'Insee)

Tout l'enjeu consiste, désormais, à **consolider cet acquis et à conforter le rétablissement de la confiance des entreprises**. Tel est l'objectif poursuivi par le Gouvernement à travers le Pacte de responsabilité et de solidarité qui permettra, avec le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), **une diminution du coût de travail de 30 milliards d'euros pour les entreprises**. En outre, le projet de programme de stabilité précise que le « *retour de l'investissement serait [...] soutenu par le maintien des conditions de financement très favorables, permises par les afflux de capitaux en zone euro et par le rétablissement progressif des comptes publics* ».

<sup>1</sup> L'indicateur de climat des affaires est calculé par l'Insee sur la base d'enquêtes réalisées auprès des chefs d'entreprise des principaux secteurs d'activité.

**Tableau n° 5 : Le scénario macroéconomique  
du projet de programme de stabilité 2014-2017**

(évolution, en %)

	2013	2014	2015	Moyenne 2016-2017
<b>PIB (volume)</b>	<b>0,3</b>	<b>1,0</b>	<b>1,7</b>	<b>2 ¼</b>
Consommation des ménages	0,3	0,8	1,6	2,3
Consommation des administrations publiques	1,8	0,4	0,8	0,3
Formation brute de capital fixe (FBCF)	- 2,1	0,2	1,3	3,3
<i>dont entreprises non financières</i>	- 2,3	1,8	5,2	4,4
Contribution des stocks	0,1	0,3	0,2	0,0
Contribution de l'extérieur	0,0	0,0	0,1	0,3
Exportations	0,8	3,4	4,7	6,9
Importations	0,8	3,1	4,1	5,7
Déflateur de PIB	1,1	1,2	1,5	1,7
Déflateur de la consommation des ménages	0,6	1,1	1,5	1,75
Masse salariale du secteur privé	0,9	2,2	3,5	4,3
Salaire moyen nominal par tête (BMNA*)	1,5	2,1	2,4	2,8
Effectif salarié (BMNA*)	- 0,6	0,1	1,0	1,4

\* Branches marchandes non agricoles (BMNA)

Source : *Projet de programme de stabilité 2014-2017*

En ce qui concerne **la consommation des ménages**, le **Gouvernement prévoit une progression de 1,6 % en 2015** (+ 0,8 % en 2014). Cette hausse serait encouragée par l'amélioration du marché du travail et par la baisse des cotisations salariales inscrite dans le Pacte de responsabilité et de solidarité, ainsi que par la réduction de l'imposition des ménages les plus modestes. À la hausse du pouvoir d'achat des ménages viendrait s'ajouter une **diminution de l'épargne de précaution** du fait de l'amélioration de l'activité et de l'emploi - le taux d'épargne des ménages passerait de 15,6 % en 2013, à 15,5 % en 2014 et à 15,2 % en 2015 -, contribuant à stimuler la consommation.

En outre, le **Gouvernement anticipe une croissance de la demande mondiale adressée à la France de 6,5 % en 2015** (+ 4,8 % en 2014). Aussi les exportations progresseraient-elles de 4,7 % en 2015 (+ 3,4 % en 2014), à la faveur de la reprise de l'activité économique dans les États de la zone euro et les autres pays avancés - à titre indicatif, le *Consensus Forecasts* du mois d'avril anticipe une croissance du PIB de 3 % en 2015 aux États-Unis et de 2,4 % au Royaume-Uni la même année.

**Les exportations françaises bénéficieraient également des mesures adoptées en faveur de la compétitivité**, même si, à court terme, la compétitivité-prix des produits français serait réduite par l'appréciation récente de l'euro.

Enfin, le projet de programme de stabilité indique que le « *redressement de l'activité et les effets conjugués du CICE et du Pacte de responsabilité et de solidarité créeraient les conditions pour enregistrer une légère hausse de l'emploi marchand en 2014 (+ 15 000 postes en moyenne annuelle, soit + 0,1 %) et une nette accélération en 2015 (+ 160 000 postes, + 1 %) ».*

Par ailleurs, **en 2014, l'emploi dans le secteur non marchand resterait dynamique** (+ 130 000 postes environ) en raison de l'augmentation du nombre de bénéficiaires de contrats aidés. À compter de 2015, les dispositifs de contrats aidés étant arrivés à maturité, la croissance de l'emploi dans ce secteur ralentirait.

Au total, 155 000 emplois seraient créés, en moyenne annuelle, en 2014 et 175 000 en 2015, **les créations de postes dans le secteur marchand prenant progressivement le relais des dispositifs d'emplois aidés.**

Dans son avis du 22 avril 2014, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) considère que « *l'hypothèse d'une croissance de 1,7 % en 2015 n'est pas hors d'atteinte, mais que le scénario macroéconomique du Gouvernement repose sur la réalisation simultanée de plusieurs hypothèses favorables* »<sup>1</sup>. Aussi le Haut Conseil indique-t-il que ce scénario « *comporte plusieurs fragilités et est sujet à différents aléas* ».

Celui-ci estime, tout d'abord, que « *les prévisions d'emploi sont optimistes et que la masse salariale distribuée par les entreprises devrait progresser moins vite que prévu par le Gouvernement en 2015* ». Les motifs de cette assertion résident dans le fait que :

- **le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) ne saurait être strictement assimilé à une baisse de cotisations sociales patronales**<sup>2</sup>, ce qui aurait pour conséquence une surestimation de ses effets par le Gouvernement en termes de créations d'emplois ;

- **l'impact sur la création d'emplois des allègements de cotisations sociales patronales prévues dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité pourrait ne pas être aussi immédiat** que ne le prévoit le Gouvernement ;

- **la hausse des salaires – et donc de la masse salariale – devrait être plus contenue que prévu** en raison de l'effet retardé du ralentissement des prix, d'un contexte de concurrence marqué par une grande modération salariale dans certains pays de la zone euro et la volonté des entreprises de restaurer leurs marges.

---

<sup>1</sup> Cf. avis du Haut Conseil des finances publiques n° HCFP-2014-01, op. cit.

<sup>2</sup> Le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) permet aux entreprises de déduire de l'imposition de leurs bénéfices un montant équivalent à 6 % de leur masse salariale hors salaires supérieurs à 2,5 SMIC – ce taux était de 4 % avant 2014 – au cours des trois années suivant la réalisation de la dépense, le solde éventuel étant reversé à celles-ci la quatrième année. Dès lors, le bénéfice intégral du CICE n'intervient pas – d'un point de vue comptable – durant l'année de réalisation de la dépense, mais est réparti dans le temps.

---

Ensuite, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) observe que « *le Gouvernement retient des hypothèses favorables sur la dynamique de la demande interne, qui ont pour effet d'atténuer l'impact de l'ajustement budgétaire* ».

Enfin, il identifie deux aléas concernant la trajectoire macroéconomique du Gouvernement. Le premier, négatif, résulte de ce qu'**une période de faible inflation prolongée pourrait avoir une incidence négative sur l'activité de la zone euro**, ce qui aurait pour effet d'affecter les exportations françaises. Le second, positif, réside dans **un possible rebond de demande interne plus fort que prévu dans certains pays, et notamment en Allemagne**, qui pourrait soutenir le redémarrage de l'économie française.

### **B. 2016-2017 : LA CONSOLIDATION DE LA REPRISE ÉCONOMIQUE**

Pour les années 2016 et 2017, le Gouvernement retient une **hypothèse de croissance du PIB de 2 ¼ %**. Cette prévision reprend le scénario macroéconomique associé à la loi de finances pour 2014 – qui anticipait une progression de l'activité de 2,0 % pour chacune de ces deux années. Celui-ci est cependant **actualisé afin de tenir compte des effets du Pacte de responsabilité et de solidarité sur la croissance et l'emploi**. En effet, ainsi que l'indique le projet de programme de stabilité 2014-2017, « *le Pacte de responsabilité et de solidarité soutiendrait la croissance à hauteur de ¼ de point en 2016 et 2017 et permettrait la création de 190 000 emplois à l'horizon 2017* ». Cette estimation de l'impact économique du Pacte est détaillée *infra*.

Par ailleurs, dans le cadre du scénario macroéconomique retenu par le Gouvernement, la croissance serait, en 2016 et 2017, portée par un **phénomène de rattrapage** au cours duquel le PIB effectif « rattrape » le PIB potentiel<sup>1</sup> duquel il s'est fortement éloigné en raison de la crise – ce qui se traduirait par une progression annuelle de l'activité supérieure à celle de la croissance potentielle, évaluée à 1,6 %. Ainsi, l'écart de production, qui est estimé à - 3,1 % en 2015 dans le cadre du présent projet de programme de stabilité, se réduirait de moitié à l'horizon 2017.

Enfin, les hypothèses de progression du PIB pour les années 2016 et 2017 supposent une **importante contribution du commerce extérieur à la croissance** – les exportations progresseraient en moyenne de 6,9 % par an –, favorisée notamment par les mesures en faveur de la compétitivité-prix et de la compétitivité hors-prix des produits français, une **progression de l'investissement** (+ 3,3 % en moyenne annuelle), stimulée par la baisse du coût du travail et des prélèvements sur les entreprises, ainsi qu'une **hausse de la consommation des ménages** (+ 2,3 % par an en moyenne).

---

<sup>1</sup> Le PIB potentiel correspond au niveau de production qui résulterait du plein emploi des ressources productives, soit le capital et le travail, compatible avec la stabilité des prix à long terme.

Le Haut Conseil des finances publiques (HCFP), dans son avis précité du 22 avril 2014, juge « *optimiste le scénario macroéconomique du Gouvernement pour 2016-2017, car il repose sur des hypothèses favorables tant pour le soutien apporté par l'environnement international que pour le dynamisme de la demande intérieure* »<sup>1</sup>.

La question du rattrapage du PIB potentiel par le PIB effectif n'est pas traitée par le Haut Conseil, dès lors que **celui-ci n'avait pas à se prononcer sur les hypothèses de croissance potentielle et d'écart de production** du Gouvernement – ce qu'il fera dans le cadre de son avis sur le projet de loi de programmation des finances publiques<sup>2,3</sup>, à l'automne prochain. Aussi le HCFP a-t-il formulé les observations suivantes concernant les hypothèses sur lesquelles repose le scénario gouvernemental :

- les effets du Pacte de responsabilité sur la compétitivité des entreprises pourraient être minorés par les baisses de coûts observées dans certains pays européens, qui viendrait réduire le profit retiré par la France de la hausse de la demande mondiale ;

- la croissance de la masse salariale anticipée par le Gouvernement serait peu compatible avec un redressement substantiel du taux de marge des entreprises, et donc avec une reprise soutenue de l'investissement productif ;

- l'hypothèse d'une réduction significative du taux d'épargne des ménages de 2015 à 2017 serait fragile ;

- les effets bénéfiques sur la croissance du Pacte de responsabilité et de solidarité pourraient apparaître plus tardivement que ce que prévoit le Gouvernement.

En tout état de cause, il apparaît que **la révision à la hausse des prévisions de croissance pour 2016 et 2017 n'a qu'un effet limité sur la trajectoire de finances publiques.**

En effet, le scénario retenu par le Gouvernement, reposant donc sur une hypothèse de progression du PIB de 2 ¼ % en 2016-2017, aboutit à un solde public de - 1,3 % du PIB, à un solde structurel de - ¼ % du PIB et à une dette publique de 91,9 % du PIB en 2017.

**Or, une simple projection, retenant une hypothèse d'évolution du PIB de + 2 % en 2016-2017, soit la prévision associée à la loi de finances pour 2014, montre que, dans ces conditions, le solde public serait de - 1,6 % du PIB, le solde structurel de - ¼ % du PIB et la dette publique de 92,8 % du PIB en 2017.** Dès lors, les effets concrets – du point de vue du respect des

---

<sup>1</sup> Cf. avis du Haut Conseil des finances publiques n° HCFP-2014-01, op. cit.

<sup>2</sup> Cf. article 13 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

<sup>3</sup> Il convient de noter que l'évaluation du PIB potentiel est un exercice particulièrement complexe, ce qui peut expliquer des estimations divergentes.

objectifs de solde effectif et de solde structurel – de la réévaluation des anticipations de croissance pour les années 2016 et 2017 dans le cadre du projet de programme de stabilité doivent être relativisés.

**Tableau n° 6 : Sensibilité de la trajectoire des finances publiques aux nouvelles hypothèses de croissance pour les années 2016 et 2017**

(en % du PIB)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Trajectoire présentée par le Gouvernement dans le cadre du Programme de stabilité 2014-2017</b>						
<b>Croissance (en %)</b>	0,0	0,3	1,0	1,7	2 ¼	2 ¼
Solde effectif	- 4,9	- 4,3	- 3,8	- 3,0	- 2,2	- 1,3
Solde structurel	- 4,0	- 2,9	- 2,1	- 1,2	- 0,8	- ¼
Dette publique	90,6	93,5	95,6	95,6	94,2	91,9
<b>Trajectoire en cas de croissance du PIB de 2 % en 2016 et 2017</b>						
<b>Croissance (en %)</b>	0,0	0,3	1,0	1,7	2	2
Solde effectif	- 4,9	- 4,3	- 3,8	- 3,0	- 2,3	- 1,6
Solde structurel	- 4,0	- 2,9	- 2,1	- 1,2	- 0,8	- ¼
Dette publique*	90,6	93,5	95,6	95,6	94,6	92,8

\* Il est supposé que seule la variation de la dette imputable au déficit est sensible aux évolutions du PIB (les éléments exogènes, soit ceux non pris en compte dans le calcul du déficit mais comptabilisés dans la dette publique, conformément aux règles européennes – dettes contractées par le FESF, apports au capital du MES, etc. –, sont déterminés en retenant les hypothèses du Programme de stabilité 2014-2017).

Source : commission des finances du Sénat (à partir des hypothèses du projet de programme de stabilité 2014-2017)

## II. UNE STRATÉGIE POUR L'EMPLOI ET LA CROISSANCE

La stratégie présentée par le Gouvernement à travers les projets de programme de stabilité 2014-2017 et de programme national de réforme (PNR) est **résolument orientée vers la croissance économique et la création d'emplois**.

À cet égard, les mesures proposées visent à produire des effets aussi bien à court qu'à long termes. À court terme, tout d'abord, il s'agit de « **lisser** » **les conséquences économiques du redressement des comptes publics** et, ainsi, pérenniser la reprise de l'activité. À long terme, ensuite, l'objectif est de **renforcer le potentiel de croissance de la France**, notamment par le biais d'une consolidation de la compétitivité des entreprises.

Le **Pacte de responsabilité et de solidarité** – qui consiste en une baisse des prélèvements obligatoires d'un montant brut approchant 25 milliards d'euros à l'horizon 2017 au profit des entreprises, des travailleurs indépendants et des ménages modestes (cf. *infra*) – illustre parfaitement cette logique. Comme cela a été indiqué précédemment, **il permettrait d'accroître la progression du PIB à hauteur de ¼ de point en 2016 et 2017 et de créer 190 000 emplois à l'horizon 2017**. L'estimation des effets économiques du Pacte de responsabilité et de solidarité a été réalisée à

l'aide du modèle « Mésange » développé par la direction générale du Trésor<sup>1</sup>, dont les résultats sont présentés dans le tableau ci-après.

**Tableau n° 7 : Pacte de responsabilité – Impact sur l’activité et l’emploi**

	2014	2015	2016	2017
<b>PIB en volume</b>	0,0	0,1	0,4	0,6
<b>Emploi salarié (en milliers)</b>	0	40	120	190

Source : *Projet de programme de stabilité 2014-2017*

Le Pacte de responsabilité et de solidarité comporte, en particulier, un volet « allègement de charges » venant s’ajouter au crédit d’impôt pour la compétitivité et l’emploi (CICE) – devant permettre la création de 300 000 emplois d’ici à 2017 –, ce qui porterait **la baisse du coût du travail à 30 milliards d’euros en 2017**. Ces mesures, si elles stimulent l’activité économique et la création d’emplois à court et moyen termes, ont également pour caractéristique d’améliorer substantiellement la compétitivité des entreprises françaises, qui s’est fortement dégradée au cours des dernières années, ainsi que leur capacité à investir.

À ce titre, il faut noter que l’avis de la Commission européenne portant sur la France, formulé dans le cadre de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques<sup>2</sup>, a insisté sur le **recul des parts de marché à l’export** – celles-ci ont reculé de 14 % entre 2007 et 2012 –, le **coût élevé du travail** et la **faiblesse de la compétitivité hors-prix** des entreprises françaises. De même, une récente étude du Boston Consulting Group a classé la France en 23<sup>e</sup> position d’un classement portant sur la compétitivité-prix de 25 pays et souligné l’érosion de la compétitivité française au cours de la décennie passée.

Les mesures proposées par le Gouvernement dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité, de même que le CICE, ne répondent donc pas uniquement à des exigences de court terme, mais contribuent également à une **réforme indispensable de la structure de notre économie**.

Cette mise en perspective vient **renforcer la pertinence de la trajectoire des finances publiques proposée dans le projet de programme de stabilité 2014 -2017** : le plan de 50 milliards d’euros d’économies est nécessaire car il permet le redressement des comptes publics, conformément aux engagements européens de la France, mais aussi parce qu’il autorise l’adoption de **mesures contribuant à renforcer le potentiel économique de notre pays**.

<sup>1</sup> Cf. *Caroline Klein et Olivier Simon*, « Le modèle MESANGE nouvelle version réestimée en base 2000 », Documents de travail de la DGTPE, mars 2010.

<sup>2</sup> Cf. *Commission européenne*, « *Macroeconomic Imbalances – France 2014* », European Economy Occasional Papers 178, mars 2014.



---

**Cette stratégie de long terme repose également sur les mesures en faveur de la compétitivité hors-prix des entreprises françaises.** Il en va ainsi des dispositifs fiscaux en faveur des dépenses de recherche et développement (R&D) : le crédit d'impôt recherche (CIR) a été stabilisé, les dépenses éligibles ont été élargies avec la création du crédit d'impôt innovation (CII) et le dispositif « jeunes entreprises innovantes » (JEI) a été renforcé. De même, la création de Bpifrance a permis de renforcer le soutien aux entreprises innovantes. Par ailleurs, le programme d'investissements d'avenir (PIA) a été renforcé en 2013, une nouvelle phase de la politique de développement des pôles de compétitivité est mise en œuvre et une stratégie basée sur « 34 plans industriels » a été engagée. Tout est donc fait afin qu'émerge un environnement financier, mais aussi « culturel », favorable au renforcement de la compétitivité hors-prix des entreprises.



---

## DEUXIÈME PARTIE

### LA TRAJECTOIRE DES FINANCES PUBLIQUES : REDRESSER LES COMPTES PUBLICS TOUT EN DIMINUANT LES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

La trajectoire pluriannuelle des finances publiques présentée dans le cadre du projet de programme de stabilité 2014-2017 retranscrit la double stratégie du Gouvernement, consistant à **soutenir la croissance et l'emploi à travers les baisses de prélèvements obligatoires** prévues dans le Pacte de responsabilité et de solidarité et à **redresser les comptes publics, conformément aux engagements européens de la France** – à savoir ramener le déficit public en deçà de 3 % du PIB en 2015 et rejoindre l'équilibre structurel à la fin de la période de programmation –, et ce grâce à un ambitieux plan d'économies de 50 milliards d'euros portant sur les années 2015 à 2017.

Ainsi, dans la continuité de ce qui a été réalisé jusqu'à présent, le **Gouvernement s'inscrit dans une démarche** permettant de concilier pérennisation de la reprise de l'activité économique et consolidation des finances publiques.

À cet égard, **votre rapporteur général insiste sur la nécessité de suivre rigoureusement cette trajectoire**. Parce qu'il est défini de manière à ne pas hypothéquer le retour de la croissance, le scénario de finances publiques retenu ne laisse que peu de marges de manœuvre et impose, par conséquent, **un strict respect des objectifs d'effort en dépenses qui ont été définis**.

#### I. LE RESPECT DES OBJECTIFS DE RÉTABLISSEMENT DES COMPTES PUBLICS

Plusieurs remarques doivent être préalablement formulées à l'égard de la trajectoire proposée dans le projet de programme de stabilité 2014-2017 par rapport aux orientations qui avaient été fixées par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2012 à 2017<sup>1</sup> puis par le programme de stabilité de l'année passée.

Tout d'abord, la trajectoire demeure **résolument tournée vers l'atteinte des objectifs de déficits sur la base desquels la France s'est engagée auprès de ses partenaires européens** et, en particulier, de l'objectif de moyen terme (OMT), qui correspond à l'équilibre structurel en vertu de la LPFP précitée, arrêté en application du traité sur la stabilité, la coordination

---

<sup>1</sup> Loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

et la gouvernance (TSCG) – sachant que le solde structurel constitue dorénavant la nouvelle « norme » des politiques budgétaires.

Toutefois, en raison de la conjoncture économique dégradée, la France a été **autorisée par le Conseil de l'Union européenne, en juin 2013, à reporter le retour de son déficit effectif en deçà de 3 % du PIB de 2013 à 2015** (cf. encadré ci-après). Afin de ne pas compromettre la reprise de l'activité, il a donc été décidé de modifier la chronique de réduction du déficit effectif par rapport à la trajectoire qui était initialement prévue dans la LPFP et le programme de stabilité 2013-2017.

### La France et la procédure de déficit excessif (PDE)

Depuis 2009, la France fait l'objet, sur décision du Conseil de l'Union européenne, d'une procédure de déficit excessif (PDE). Au titre de cette dernière, il était prévu qu'elle ramène son déficit public en deçà de 3 % du PIB en 2013. Toutefois, compte tenu de la « forte détérioration de la position budgétaire due à une position globale de l'économie moins favorable que celle sur laquelle se fonde la recommandation du Conseil de 2009 », la Commission a **proposé le 29 mai 2013 d'accorder à la France une prolongation jusqu'à 2015 du délai pour corriger son déficit excessif**<sup>1</sup>. Cette position a été validée par le Conseil de l'Union européenne le 21 juin 2013.

Ce report de deux années de la procédure de déficit excessif s'est accompagné de **recommandations du Conseil portant sur la trajectoire de solde public de la France jusqu'à 2015**. Elles comprennent des cibles de déficit effectif ainsi que des objectifs d'ajustement du solde structurel.

Tableau n° 8 : Recommandations du Conseil concernant la trajectoire des finances publiques de la France dans le cadre de la procédure de déficit excessif

(en % du PIB)

	2013	2014	2015
Cibles de déficit effectif	3,9	3,6	2,8
Objectifs d'ajustement structurel	1,3	0,8	0,8

Source : Conseil de l'Union européenne (2013)

**La situation économique a également eu une incidence sur l'évolution du solde structurel**, qui s'est écarté de la trajectoire définie par la LPFP. Aussi les efforts programmés en 2014 puis en 2015-2017 ont-ils pour finalité, au-delà du retour du déficit effectif en deçà de 3 % du PIB en 2015,

<sup>1</sup> Recommandation de la Commission du 29 mai 2013 de recommandation du Conseil pour qu'il soit mis fin à la situation de déficit public excessif en France, COM(2013) 384.

de corriger le retard pris dans le suivi de la trajectoire pluriannuelle et, ainsi, permettre au solde structurel de rejoindre un niveau proche de l'équilibre, soit - ¼ de PIB en 2017<sup>1</sup> (cf. tableau ci-après).

**Tableau n° 9 : La trajectoire pluriannuelle des finances publiques**

(en % du PIB)

		2012	2013	2014	2015	2016	2017
Solde public	LPFP 2012-2017	- 4,5	- 3,0	- 2,2	- 1,3	- 0,6	- 0,3
	<i>PStab. 2013-2017</i>	<i>-4,8</i>	<i>-3,7</i>	<i>-2,9</i>	<i>-2,0</i>	<i>-1,2</i>	<i>-0,7</i>
	RESF 2014	- 4,8	- 4,1	- 3,6	- 2,8	- 1,7	- 1,2
	<i>PStab. 2014-2017</i>	<i>- 4,9</i>	<i>- 4,3</i>	<i>- 3,8</i>	<i>- 3,0</i>	<i>- 2,2</i>	<i>- 1,3</i>
Solde structurel	LPFP 2012-2017	- 3,6	- 1,6	- 1,1	- 0,5	0,0	0,0
	<i>PStab. 2013-2017</i>	<i>-3,7</i>	<i>-2,0</i>	<i>-1,0</i>	<i>-0,2</i>	<i>0,2</i>	<i>0,5</i>
	RESF 2014	- 3,9	- 2,6	- 1,7	- 0,9	- 0,2	0,0
	<i>PStab. 2014-2017</i>	<i>- 4,0</i>	<i>- 2,9</i>	<i>- 2,1</i>	<i>- 1,2</i>	<i>- 0,8</i>	<i>- ¼</i>
Dette publique	LPFP 2012-2017	89,9	91,3	90,5	88,5	85,8	82,9
	<i>PStab. 2013-2017</i>	<i>90,2</i>	<i>93,6</i>	<i>94,3</i>	<i>92,9</i>	<i>90,7</i>	<i>88,2</i>
	RESF 2014	90,2	93,4	95,1	94,7	93,1	91,0
	<i>PStab. 2014-2017</i>	<i>90,6</i>	<i>93,5</i>	<i>95,6</i>	<i>95,6</i>	<i>94,2</i>	<i>91,9</i>

Source : commission des finances du Sénat (à partir des documents cités)

#### A. UNE TRAJECTOIRE « DÉCALÉE » EN RAISON DE LA DÉGRADATION DE LA CONJONCTURE

À titre de rappel, l'écart de 0,3 point de PIB constaté lors de l'exercice 2012 entre le solde structurel et l'objectif de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2012 à 2017<sup>2</sup> a principalement résulté (pour 0,2 point de PIB environ), d'**une révision du déficit structurel pour 2011**. En effet, l'ajustement structurel réalisé avait atteint 1,1 point de PIB, soit un niveau très proche de la prévision de la loi de programmation (1,2 point de PIB)<sup>3</sup>.

**L'écart a continué à se creuser en 2013, mais principalement en raison du fort ralentissement de l'activité économique.** Un examen attentif de l'exercice permet de mettre en évidence le fait que **le Gouvernement a, pour l'essentiel, accompli les efforts sur lesquels il s'était engagé.**

<sup>1</sup> À titre de rappel, lors de son audition du 9 octobre 2013 par la commission des finances du Sénat, président du Haut Conseil des finances publiques (HCFP), Didier Migaud, avait indiqué qu'un solde structurel proche de - 0,2 % du PIB entrerait « dans la fourchette de ce que la Commission européenne juge comme étant l'équilibre structurel ».

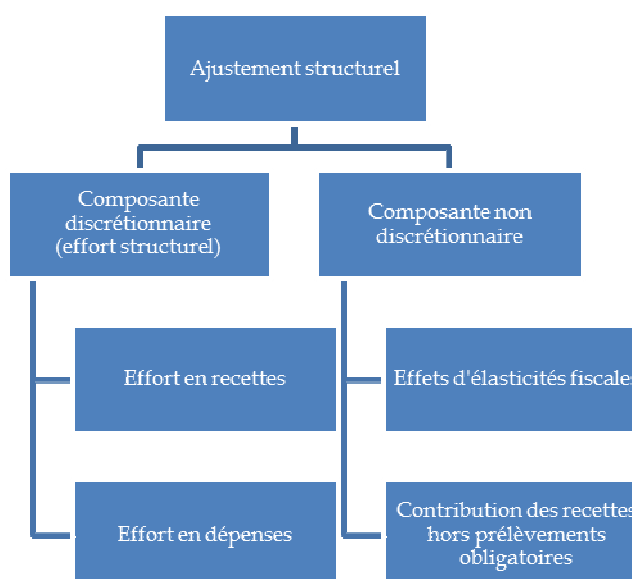
<sup>2</sup> Loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

<sup>3</sup> Cf. rapport n° 711 (2012-2013) sur le projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2012 fait par François Marc au nom de la commission des finances du Sénat.

## 1. Ajustement structurel et effort structurel

Avant tout, il est nécessaire de préciser la **notion d'ajustement structurel** afin d'appréhender ses déterminants. L'ajustement structurel correspond à la variation du solde structurel et se décompose en **une composante discrétionnaire**, également appelée **effort structurel**, et **une composante non discrétionnaire** (cf. graphique ci-après).

Graphique n° 10 : L'ajustement structurel



Source : commission des finances du Sénat

L'effort structurel est défini comme la **somme d'un effort en dépenses et d'un effort en recettes**. Il y a effort en dépenses si les dépenses structurelles<sup>1</sup> en volume – c'est-à-dire déflatées par le prix du PIB – augmentent moins vite que la croissance potentielle. L'effort en recettes – ou mesures nouvelles en prélèvements obligatoires –, quant à lui, est égal à l'impact estimé des mesures fiscales et sociales décidées et mises en œuvre par les pouvoirs publics. Ainsi, **l'effort structurel correspond, en quelque sorte, à la part de la variation structurelle sur laquelle le Gouvernement exerce la plus grande maîtrise**.

S'agissant de la composante non discrétionnaire de la variation du solde structurel, elle recouvre tout à la fois **la contribution des recettes hors prélèvements obligatoires** et **les effets d'élasticités fiscales** qui mesurent

<sup>1</sup> Seules les dépenses de chômage sont supposées cycliques. Les autres dépenses sont supposées structurelles.

---

l'impact de l'écart entre les élasticités effectives et les élasticités conventionnelles des prélèvements obligatoires au taux de croissance<sup>1</sup>.

## 2. Un ajustement structurel inférieur à l'effort consenti en 2013

**L'effort structurel consenti en 2013 s'élèverait à 1,6 point de PIB** - soit un niveau proche de la cible retenue en LPFP (1,9 point de PIB) ; pour autant, le solde structurel ne devrait être amélioré que de 1,1 point de PIB<sup>2</sup>. Cet écart résulte principalement d'élasticité des prélèvements obligatoires plus faibles que prévu.

*a) Un effort en recettes diminué par la faiblesse des élasticités fiscales*

**L'effort structurel en recettes atteindrait 1,4 point de PIB en 2013**, contre un objectif de 1,6 point de PIB retenu dans le cadre du projet de loi de finances pour 2013<sup>3</sup> et de 1,5 point dans celui du projet de loi de finances pour 2014<sup>4</sup>.

Toutefois, **l'accroissement des recettes serait limité par une évolution spontanée des prélèvements obligatoires sensiblement plus faible que celle du PIB en valeur** : l'élasticité des prélèvements obligatoires serait seulement de 0,2, contre une moyenne de long terme proche de l'unité<sup>5</sup>. Aussi, **les prélèvements obligatoires seraient inférieurs en 2013 de 7 milliards d'euros par rapport aux prévisions retenues dans le cadre du projet de loi de finances pour 2014** - qui anticipaient une élasticité fiscale de 0,4.

**L'effet de l'effort en recettes sur l'ajustement structurel a donc été réduit par une élasticité des prélèvements obligatoires plus faible que prévu**, en raison d'une conjoncture économique dégradée.

Ce phénomène résulterait principalement du faible rendement de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et de l'impôt sur les sociétés, ainsi qu'au moindre dynamisme de la masse salariale, sur laquelle est assise la majeure partie des prélèvements sociaux.

---

<sup>1</sup> L'élasticité des prélèvements obligatoires correspond au rapport entre la croissance des prélèvements à législation de l'année n-1 et la croissance du PIB de l'année n. Par conséquent, une élasticité égale à l'unité signifie qu'une hausse de 2,5 % du PIB en valeur s'accompagnera d'une augmentation spontanée - soit hors mesures nouvelles - des recettes fiscales de 2,5 %. Aussi, si l'élasticité est inférieure à l'unité, les recettes progressent spontanément moins vite que le PIB en valeur.

<sup>2</sup> En comparaison avec un objectif de diminution du solde structurel de 2 points de PIB arrêté dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

<sup>3</sup> Cf. tome I du rapport n° 148 (2012-2013) sur le projet de loi de finances pour 2013 fait par François Marc au nom de la commission des finances du Sénat.

<sup>4</sup> Cf. tome I du rapport n° 156 (2013-2014) sur le projet de loi de finances pour 2014 fait par François Marc au nom de la commission des finances du Sénat.

<sup>5</sup> Cf. OCDE, « Measuring cyclically-adjusted budget balances for OECD countries », OECD Economics Department Working Papers, n° 434, juillet 2005.

Dans ces conditions, **le taux de prélèvements obligatoires est passé de 45 % du PIB en 2012 à 45,9 % du PIB en 2013**, en dépit d'un effort structurel en recettes de 1,4 point de PIB.

*b) Un dépassement de la cible d'évolution des dépenses en volume principalement lié à des dépenses non maîtrisables*

L'effort structurel qui était prévu au titre de l'année 2013 reposait également sur **un effort en dépenses de 0,2 point de PIB** – contre une cible de 0,3 point de PIB retenue dans le cadre de la loi de finances pour 2013.

Si l'effort initialement prévu dans la LPFP et le programme de stabilité 2013-2017 était fondé sur un objectif de croissance de la dépense publique en volume de 0,9 %, **cette dernière devrait atteindre 1,3 %**. Pour autant, la croissance en volume de la dépense publique serait inférieure de 0,4 point à la prévision associée au projet de loi de finances pour 2014, notamment du fait de la sous-consommation de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) (cf. *infra*).

**Tableau n° 11 : La croissance des dépenses publiques en 2013**

	Valeur	Volume
LPFP 2012-2017	2,7 %	0,9 %
<i>PStab. 2013-2017</i>	<b>2,1 %</b>	<b>0,9 %</b>
RESF 2014	2,5 %	1,7 %
<i>PStab. 2014-2017 (exécution provisoire)</i>	<b>2,0 %</b>	<b>1,3 %</b>

Source : commission des finances du Sénat (à partir des documents cités)

**La progression plus rapide qu'anticipée de la dépense publique en volume serait, néanmoins, essentiellement liée à des facteurs non maîtrisables.**

Tout d'abord, **les données les plus récentes ont fait apparaître que l'inflation n'aurait progressé que de 0,9 % en 2013**, alors que les dépenses indexées – à l'instar d'un certain nombre de prestations sociales – ont été revalorisées sur la base d'un taux de 1,3 %<sup>1</sup> en avril dernier. **Cela a conduit, mécaniquement, à accroître l'augmentation des dépenses concernées en volume.**

Par ailleurs, **plusieurs dépenses imprévues sont survenues au cours de l'exercice**, et notamment la majoration du prélèvement au bénéfice de l'Union européenne de 1,8 milliard d'euros, ainsi que la reconnaissance des intérêts passés de la dette de Contribution au service public de l'électricité (CSPE) à l'égard d'EDF (0,6 milliard d'euros).

<sup>1</sup> Ce taux de 1,3 % correspond à la prévision d'inflation en avril 2013, soit 1,2 %, plus 0,1 point du fait du rattrapage au titre de l'année passée de l'écart entre l'inflation constatée et la prévision d'inflation pour 2012.



Les dépenses des collectivités territoriales auraient été, enfin, relativement soutenues en raison du cycle électoral – à cet égard, l'investissement local aurait cru de 5,2 %, contre une moyenne de + 1,3 % entre 2008 et 2013.

En tout état de cause, il apparaît que **les dépenses maîtrisables seraient bien tenues**, limitant par conséquent la croissance des dépenses publiques en volume. Ainsi, **la norme « zéro valeur »**, qui s'applique aux dépenses de l'État hors dette et pensions, a été respectée ; l'exécution a même été inférieure à 0,1 milliard d'euros à l'objectif. En outre, **les dépenses relevant de l'ONDAM** ont été inférieures de 1,4 milliard d'euros au niveau prévu dans la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2013 et de 0,75 milliard d'euros à celui de la LFSS 2014. La maîtrise de ces dépenses a, par suite, permis de **compenser en partie les dépassements imputables aux dépenses imprévues ou non maîtrisables**.

### 3. Un « creusement » de l'écart à la trajectoire de solde public

Dans ces conditions, **le déficit structurel s'établirait à 2,9 % du PIB en 2013**, soit un niveau supérieur de 1,3 point de PIB à l'objectif retenu par la loi de programmation des finances publiques. Aussi **l'écart à la trajectoire pluriannuelle de solde structurel se creuserait-il substantiellement en 2013** – sachant que celui-ci était déjà de 0,3 point de PIB en 2012 (cf. *supra*).

Il apparaît donc clairement que **le décalage entre le solde structurel et la programmation est lié, en majeure partie, à une situation économique moins favorable que prévu en 2013** – à titre de rappel, la LPFP anticipait une croissance du PIB de 0,8 % pour cette année.

**Tableau n° 12 : Capacité ou besoin de financement par sous-secteurs d'administrations publiques**

(en milliards d'euros)

	2010	2011	2012	2013
État	- 121,1	- 89,1	- 80,5	- 67,8
Organismes divers d'administration centrale (ODAC)	10,3	- 0,5	- 1,9	1,6
Administrations publiques locales (APUL)	- 1,7	- 0,7	- 3,7	- 9,2
Administrations de sécurité sociale (ASSO)	- 23,7	- 13,3	- 13,3	- 12,9

Source : Insee (31 mars 2014)

Il en va de même du déficit effectif qui atteindrait, selon les données publiées par l'Insee le 31 mars 2014<sup>1</sup>, **4,3 % du PIB**, alors que la prévision associée au projet de loi de finances pour 2014 s'élevait à 4,1 % du

<sup>1</sup> Insee, « En 2013, le déficit public s'élève à 4,3 % du PIB, la dette notifiée à 93,5 % du PIB », Informations Rapides, n° 72, 31 mars 2014.

PIB et que la LPFP prévoyait un retour du déficit effectif à 3 % du PIB. Cette situation s'explique par le ralentissement des recettes publiques, ainsi que par le « creusement » du déficit des administrations publiques locales (APUL), qui a été multiplié par 2,5 entre 2012 et 2013 (cf. tableau ci-avant).

#### **B. UN EFFORT SUPPLÉMENTAIRE EN DÉPENSES EN 2014**

**L'exécution de l'année 2013 s'avère problématique du point de vue du respect de la trajectoire des finances publiques à deux égards.** Tout d'abord, elle complique le retour du déficit effectif en deçà de 3 % du PIB en 2015 ; en effet, **sans mesures de correction en 2014, le déficit effectif serait proche de 4 % du PIB**, ce qui impliquerait en effort extrêmement important en 2015 pour que la France soit en mesure de répondre aux obligations découlant du Pacte de stabilité et de croissance (PSC).

Ensuite, **elle amplifie l'écart du solde structurel par rapport à la trajectoire prévue par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.** Cet écart serait de 1,3 point de PIB, ce qui constitue un « *écart important* » au sens de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques<sup>1</sup> et impliquera, en toute logique, le **déclenchement du mécanisme de correction par le Haut Conseil des finances publiques (HCPF)** lors de la présentation, par le Gouvernement, du prochain projet de loi de règlement (cf. encadré ci-après).

#### **Le mécanisme de correction prévu par la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques**

La loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques précise le contenu des lois de programmation des finances publiques (LPFP), prévues par l'article 34 de la Constitution, qui doivent désormais comprendre une **trajectoire de solde structurel**, conformément au TSCG.

<sup>1</sup> Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

L'article 23 de la loi organique précitée détaille la mise en œuvre du **mécanisme de correction** garantissant le respect de cette trajectoire. Cet article prévoit qu'en vue du dépôt du **projet de loi de règlement**, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) rend un avis identifiant, le cas échéant, les écarts importants<sup>1</sup> « *que font apparaître la comparaison des résultats de l'exécution de l'année écoulée avec les orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques* ».

Lorsque de tels écarts sont identifiés, le Gouvernement doit en exposer les raisons dans le cadre de l'examen du projet de loi de règlement. Puis, il doit **présenter les mesures de correction envisagées** dans le rapport remis dans la perspective du débat d'orientation des finances publiques (DOFP) et **tenir compte de l'écart important ainsi constaté** au plus tard dans le prochain projet de loi de finances ou de loi de financement de la sécurité sociale de l'année.

Dans ces conditions, **le Gouvernement a d'ores et déjà programmé un effort supplémentaire en dépenses en 2014** qui permettrait de corriger, en partie, le décalage du solde structurel et du solde effectif par rapport à la trajectoire des finances publiques. En effet, celui-ci a précisé dans le projet de programme de stabilité que des **mesures complémentaires d'un montant de l'ordre de 4 milliards d'euros seraient prises**.

Ces économies résulteraient, tout d'abord, de la détermination d'un **nouvel ONDAM pour l'année 2014 tenant compte de la sous-consommation constatée en 2013** par rapport à la LFSS pour 2014. L'ONDAM pour 2014, qui correspond à l'objectif fixé en montant de dépenses, serait recalculé à partir d'une base ainsi ajustée, ce qui correspondrait à un effort supplémentaire de 0,75 milliard d'euros en 2014. **Les moindres dépenses de l'Unedic, qui ont été inférieures à 0,6 milliard d'euros en 2013 à la prévision, seraient également prises en compte**.

À cela viendrait s'ajouter une **stabilisation en valeur de l'ensemble des prestations sociales**, hors minima sociaux, pendant un an. Ces mesures cumulées représenteraient une économie de 0,5 milliard d'euros en 2014.

Enfin, les **décisions des partenaires sociaux concernant l'Unedic** ainsi que les **économies complémentaires, en particulier dans le champ de l'État**, qui seront prévues dans le cadre du prochain projet de loi de finances rectificative, complémenteraient les mesures précitées.

---

<sup>1</sup> *Au titre de l'article 23 de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, « un écart est considéré comme important au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel de l'ensemble des administrations publiques définies par la loi de programmation des finances publiques lorsqu'il représente au moins 0,5 % du produit intérieur brut sur une année donnée ou au moins 0,25 % du produit intérieur brut par an en moyenne sur deux années consécutives ».*

Au total, ces différentes mesures de correction ramèneraient le déficit effectif à 3,8 % du PIB et le déficit structurel à 2,1 % du PIB en 2014, permettant un étalement de l'effort en dépenses sur la période de programmation en vue d'atteindre les objectifs arrêtés en application des engagements européens de la France.

## II. 50 MILLIARDS D'EUROS D'ÉCONOMIES DE 2015 À 2017

La trajectoire de redressement des comptes publics repose, de 2015 à 2017, sur **un effort inédit en dépenses de 50 milliards d'euros**, réparti entre les différents sous-secteurs d'administrations publiques. Ainsi, cet effort reposerait pour 18 milliards d'euros sur l'État et les organismes divers d'administration centrale (ODAC), pour 11 milliards d'euros sur les administrations publiques locales (APUL) et pour 21 milliards d'euros sur les administrations de sécurité sociale (ASSO). Comme le fait apparaître le tableau ci-après, **la répartition des économies correspond peu ou prou à la part des différentes administrations dans les dépenses publiques.**

Tableau n° 13 : Répartition de l'effort en dépenses sur la période 2015-2017 entre les administrations publiques

	État et ODAC	APUL	ASSO
Part dans les économies	36,0 %	22,0 %	42,0 %
Part dans les dépenses publiques	36,4 %	19,5 %	44,1 %
Part dans le déficit public	75,0 %	10,4 %	14,6 %
Part dans la dette publique	81,0 %	9,6 %	9,4 %

Source : commission des finances du Sénat (à partir du projet de programme de stabilité 2014-2017 et des données de l'Insee)

S'agissant de la chronique de l'effort en dépenses, **une part substantielle des économies prévues - soit 21 milliards d'euros - serait réalisée dès 2015**. En outre, le projet de programme de stabilité précise que « le total des économies sera porté à 37 Md€ environ en 2016, et atteindra les 50 Md€ en 2017 ». Ce scénario repose sur des **objectifs d'évolution de la dépense publique en volume de - 0,3 % en 2015, de 0,3 % en 2016 et de 0,2 % en 2017**, soit sur un effort en dépenses de respectivement 0,9 point de PIB en 2015 et de 0,6 point de PIB en 2016 et 2017.

**Tableau n° 14 : Évolution de la dépense en volume, par sous-secteur des administrations publiques***(évolution, en % du PIB)*

	2013	2014	2015-2017
<b>Administrations publiques</b>	1,3	0,3	0,1
<b>Administrations publiques centrales (APUC)</b>	- 0,2	- 0,4	- 0,9
<b>Administrations publiques locales (APUL)</b>	2,7	0,5	- 0,3
<b>Administrations de sécurité sociale (ASSO)</b>	1,7	0,6	0,3

*Source : Projet de programme de stabilité 2014-2017*

Ainsi, il apparaît que le Gouvernement a **accélééré et renforcé son effort en dépenses** par rapport à ce qui était prévu dans le cadre du projet de loi de finances pour 2014. Ceci permet de corriger les surcroûts de dépenses par rapport à la trajectoire initiale et de financer les mesures du Pacte de responsabilité et de solidarité, tout en garantissant le respect des objectifs de rétablissement des comptes publics ; en particulier, **l'accroissement du quantum d'économies en 2015 se justifie par la nécessité de ramener le déficit public en deçà de 3 % du PIB à la fin de cet exercice.**

**Tableau n° 15 : Évolution de la dépense en volume sur la période de programmation des finances publiques***(évolution, en % du PIB)*

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
LPFP 2012-2017	0,4	0,9	0,4	0,2	0,7	0,8
<b>PStab. 2013-2017</b>	<b>1,0</b>	<b>0,9</b>	<b>0,4</b>	<b>0,2</b>	<b>0,4</b>	<b>0,6</b>
RESF 2014	1,0	1,7	0,4	0,2	0,2	0,2
<b>PStab. 2014-2017</b>	<b>1,2</b>	<b>1,3</b>	<b>0,3</b>	<b>- 0,3</b>	<b>0,3</b>	<b>0,2</b>

*Source : commission des finances du Sénat (à partir des documents cités)*

Par ailleurs, **cet effort inédit en dépenses permettrait de ramener la part de la dépense publique dans le PIB à 53,5 %**, une cible inférieure à celle qui était envisagée aussi bien dans le cadre du programme de stabilité 2013-2017 que dans celui du projet de loi de finances pour 2014 (cf. tableau ci-après). De cette manière, **la part des dépenses publiques dans le PIB reviendrait en 2017 à un niveau proche de celui constaté en 2008.**

Tableau n° 16 : Évolution de la part de la dépense publique dans le PIB

(en % du PIB)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
LPFP 2012-2017	56,3	56,3	55,4	54,4	53,7	53,1
<i>PStab. 2013-2017</i>	<i>56,6</i>	<i>56,8</i>	<i>56,4</i>	<i>55,4</i>	<i>54,6</i>	<i>53,9</i>
RESF 2014	56,6	57,1	56,7	55,9	54,9	54,0
<i>PStab. 2014-2017</i>	<i>56,7</i>	<i>57,1</i>	<i>56,6</i>	<i>55,6</i>	<i>54,5</i>	<i>53,5</i>

Source : commission des finances du Sénat (à partir des documents cités)

### A. LES DÉPENSES DE L'ÉTAT ET DES ODAC

Ainsi que cela a été indiqué, **18 milliards d'euros sur les 50 milliards d'euros d'économies prévus par le Gouvernement au cours de la période 2015-2017 reposeront sur l'État et les organismes divers d'administration centrale (ODAC)**. Selon le projet de programme de stabilité, l'effort en dépenses réalisé par l'État et ses opérateurs résultera de :

- la **poursuite de la stabilisation du point d'indice de la fonction publique ;**

- le **recentrage des interventions de l'État ;**

- la **diminution des moyens humains et financiers des opérateurs et autres agences de l'État**. Celle-ci devrait être favorisée par des fusions et des suppressions d'organismes et par un encadrement accru des taxes affectées ;

- la **maîtrise des dépenses de fonctionnement des ministères**, par une rationalisation des dépenses immobilières et la mutualisation des fonctions support (achats et systèmes d'information).

**Les créations d'emplois prévues dans l'éducation nationale, la sécurité et la justice seront maintenues** et compensées par des réductions d'effectifs dans les autres ministères, conformément aux priorités définies par le Gouvernement.

Enfin, la trajectoire d'évolution des dépenses de l'État repose sur une hypothèse, prudente, de **légère augmentation des taux d'intérêt en 2014** et de **remontée de ces derniers à compter de la fin de l'année 2015**, par anticipation d'une normalisation de la politique monétaire de la Banque centrale européenne (cf. tableau ci-après).

**Tableau n° 17 : Prévisions et hypothèses de taux d'intérêt**

	2014	2015	2016	2017
<b>Taux courts (BTF 3 mois)</b>	0,25 %	0,50 %	1,00 %	1,50 %
<b>Taux longs (OAT 10 ans)</b>	2,75 %*	3,25 %	3,75 %	4,25 %

\* Le projet de programme de stabilité précise que pour les taux longs (OAT 10 ans), le niveau de 2,75 % retenu pour la fin de 2014 intègre un possible effet d'entraînement que pourrait provoquer une remontée des taux longs américains.

Source : projet de programme de stabilité 2014-2017

## **B. LES DÉPENSES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES LOCALES**

Après un gel des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales en 2013, ces concours ont été réduits de 1,5 milliard d'euros en 2014. Ils seront de nouveau diminués de **11 milliards d'euros en niveau sur la période 2015-2017**<sup>1</sup>. Cette baisse de concours financiers devrait encourager une rationalisation de la dépense publique locale, favorisée par une mutualisation renforcée des moyens, ainsi que par les mesures s'inscrivant dans **le projet de réforme territoriale présenté par le Premier ministre dans sa déclaration de politique générale**, le 8 avril dernier (suppression de la clause générale de compétence, réduction pour moitié du nombre de régions et adoption d'une nouvelle carte de l'intercommunalité, notamment).

Au total, **les dépenses des administrations publiques locales reculeraient en volume de 0,3 % par an en moyenne au cours de la période 2015-2017.**

## **C. LES DÉPENSES DES ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE**

Les administrations de sécurité sociale (ASSO), enfin, supportent **une part du plan d'économies - soit 21 milliards d'euros entre 2015 et 2017 - correspondant à leur poids dans les dépenses publiques** (cf. *supra*). Les économies qui devraient être réalisées par ces dernières peuvent être classées en deux catégories : celles portant sur **l'assurance maladie** et celles concernant les **autres dépenses de protection sociale**.

S'agissant de l'assurance maladie, le Gouvernement prévoit d'arrêter **un taux de croissance annuel de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) de 2,0 % en moyenne entre 2015 et 2017**. Le taux prévisionnel de progression de l'ONDAM devrait être de 2,1 % en 2015, de 2,0 % en 2016 et de 1,9 % en 2017, ce qui correspondrait à une économie totale de **10 milliards d'euros sur la période 2015-2017**. La simulation suivante, réalisée à partir de l'hypothèse de croissance tendancielle de 3,8 % par an des dépenses entrant dans le champ de l'ONDAM retenu dans

<sup>1</sup> Ce montant tient compte de la réduction de 3 milliards d'euros des concours financiers aux collectivités territoriales déjà prévue pour 2015.

le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2014, permet d'entrevoir la chronique de l'effort en dépenses attendu.

**Tableau n° 18 : Cibles d'évolution de l'ONDAM retenues  
par le projet de programme de stabilité 2014-2017**

(en milliards d'euros)

	2014	2015	2016	2017
<b>ONDAM</b> (évolution en %)	179,2 (+ 2,4 %)	183,0 (+ 2,1 %)	186,7 (+ 2,0 %)	190,2 (+ 1,9 %)
<b>Montant des économies à réaliser*</b>	-	3,0	3,3	3,6

\* Le montant des économies à réaliser est calculé sur la base du tendancier de croissance des dépenses entrant dans le champ de l'ONDAM, qui était estimé à 3,8 % dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2014.

Source : commission des finances du Sénat (à partir de l'annexe 7 au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2014)

Les économies intervenant dans le périmètre de l'ONDAM résulteraient de la **mise en œuvre de la stratégie nationale de santé**, qui permettrait des **gains d'efficience** à travers, notamment, la rationalisation du parcours de soins, le développement de la chirurgie ambulatoire et l'accroissement de la part des génériques dans la consommation de médicaments.

S'agissant des **autres dépenses de protection sociale, 11 milliards d'euros d'économies seraient réalisées**. 2,9 milliards d'euros d'économies seraient dégagés grâce à la **réforme des retraites**<sup>1</sup> – concernant tant le régime de base que les régimes complémentaires – et à la **réforme de la politique familiale**, qui ont d'ores et déjà été adoptées. À cela viendrait s'ajouter :

- un **report d'un an de la revalorisation des prestations sociales** – à l'exclusion de celles destinées à garantir un revenu minimal –, permettant une économie de 2 milliards d'euros ;

- la poursuite du **rétablissement de l'équilibre des régimes de retraite complémentaires** relevant de l'Agirc et de l'Arrco (2 milliards d'euros d'économies) ;

- la réalisation, par le **régime d'assurance-chômage**, d'une économie de 2 milliards d'euros d'économies à l'horizon 2017 ;

- la **poursuite de la réforme de la politique familiale** (0,8 milliard d'euros) ;

- des **économies sur le fonctionnement des organismes de protection sociale** pour un montant de 1,2 milliard d'euros.

<sup>1</sup> Cf. avis n° 76 (2013-2014) fait par Jean-Pierre Caffet au nom de la commission des finances sur le projet de loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites.



---

#### **D. LE RESPECT DU PLAN D'ÉCONOMIES : UNE ABSOLUE NÉCESSITÉ**

**Le respect de l'effort en dépenses prévu par le projet de programme de stabilité 2014-2017 est une absolue nécessité.** Le quantum d'économies prévu, d'un montant de 50 milliards d'euros sur la période 2015-2017, a été calculé afin, notamment, de ne pas hypothéquer la reprise de l'activité économique et ne laisse donc que peu de marges de manœuvre.

Aussi, réduire le niveau des économies programmé compromettrait gravement la capacité de la France à atteindre les objectifs de solde effectif et de solde structurel sur la base desquels elle s'est engagée auprès de ses partenaires européens. **La crédibilité de notre pays en serait amoindrie et les règles de gouvernance économique et financière s'en trouveraient fragilisées**, alors même qu'elles constituent des conditions du vivre ensemble européen, comme l'a démontré la crise de la zone euro. Il est donc essentiel que toutes les administrations publiques réduisent effectivement leurs dépenses en mettant en œuvre des réformes structurelles.

L'effort demandé est exigeant. Il intervient alors que les effets de la crise éprouvent nos concitoyens, et notamment les plus modestes, depuis bientôt sept années. Pourtant, il est indispensable pour que nous retrouvions la latitude financière nécessaire à la mise en œuvre des priorités gouvernementales tournées vers une solidarité accrue et le rétablissement du dynamisme économique de notre pays.

Afin de mettre en évidence la sensibilité de la trajectoire des finances publiques au respect de l'effort en dépenses programmé, des projections ont été réalisées à partir de deux scénarii :

- un premier scénario dans lequel **la croissance des dépenses en volume serait de 1 ¼ % au cours de la période 2014-2017**, ce qui correspond à la moyenne constatée en 2012 et 2013 (cf. tableau ci-après) ;

- un second scénario dans lequel **la croissance des dépenses en volume serait de 0,75 % entre 2014 et 2017**, soit une progression intermédiaire entre la moyenne 2012-2013 et la prévision du Gouvernement.

Il y a lieu de noter que ces deux scénarii reposent sur des hypothèses de croissance en volume des dépenses sensiblement inférieures à la moyenne constatée entre 2000 et 2013.

Tableau n° 19 : Croissance de la dépense publique en volume (2000-2013)

(en %)

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1,9	2,2	3,8	2,0	2,3	2,7	1,8	2,7	1,0	3,8	0,8	0,0	1,2	1,3
Moyenne constatée entre 2000 et 2013							Moyenne constatée entre 2007 et 2013						
2,0							1,5						

Source : commission des finances du Sénat (à partir des données de l'Insee et du projet de programme de stabilité 2014-2017)

**Les hypothèses d'évolution des recettes et les prévisions relatives à la composante non discrétionnaire de l'ajustement structurel sont supposées être similaires à celles retenues par le Gouvernement dans le cadre du projet de programme de stabilité 2014-2017. Ainsi, les projections varient sous l'influence exclusive de l'évolution des dépenses.**

Les projections réalisées font apparaître que le non-respect de l'objectif d'évolution annuelle de la dépense publique en volume, fixé par le Gouvernement dans le projet de programme de stabilité, aurait pour conséquence de **dégrader fortement la trajectoire des soldes structurel et effectif et de la dette publique**, comme le montrent le tableau et les graphiques ci-après.

**Une progression de la dépense publique de 1 ¼ % par an en volume entre 2014 et 2017 conduirait à un solde structurel d'environ - 2,6 % du PIB en 2017**, contre un objectif de moyen terme (OMT) fixé à l'équilibre structurel. **Le déficit effectif ne passerait en-dessous de 4 % du PIB qu'en 2017**, et ne reviendrait donc pas en deçà du seuil de 3 % du PIB en application du Pacte de stabilité et de croissance (PSC). Enfin, **la dette publique augmenterait continûment pour atteindre 98 % du PIB en 2017**.

**Si la progression de la dépense publique en volume était de 0,75 % par an au cours de la période 2014-2017, le solde structurel serait toujours sensiblement supérieur à l'objectif de moyen terme (OMT) en 2017, atteignant - 1,5 % du PIB**. Pour ce qui est du déficit effectif, celui-ci ne reviendrait **en deçà du seuil de 3 % du PIB qu'à l'horizon 2017**. La décade de la dette publique en points de PIB serait retardée d'un an par rapport à la prévision du Gouvernement et serait supérieure à celle-ci de près de 3,5 points de PIB en 2017.

Ces résultats montrent bien la **nécessité absolue de respecter les objectifs de dépenses arrêtés**. Les économies qui doivent être réalisées à cette fin, soit 50 milliards d'euros, **impliquent que soient continuées et approfondies les réformes ambitieuses engagées par le Gouvernement**.

**Tableau n° 20 : Sensibilité de la trajectoire des finances publiques à l'évolution  
des dépenses des administrations publiques***(en % du PIB)*

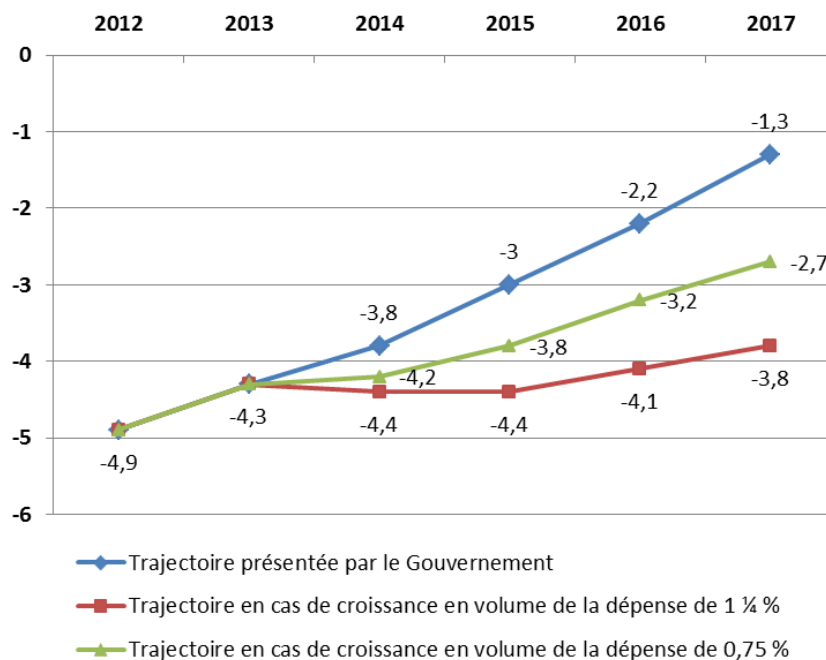
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Hypothèses macroéconomiques</b>						
Croissance (en %)	0,0	0,3	1,0	1,7	2 ¼	2 ¼
<b>Trajectoire présentée par le Gouvernement dans le cadre du Programme de stabilité 2014-2017</b>						
<b>Évol. de la dépense en vol.</b>	<b>1,2</b>	<b>1,3</b>	<b>0,3</b>	<b>- 0,3</b>	<b>0,3</b>	<b>0,2</b>
Solde effectif	- 4,9	- 4,3	- 3,8	- 3,0	- 2,2	- 1,3
Solde structurel	- 4,0	- 2,9	- 2,1	- 1,2	- 0,8	- ¼
Ajustement structurel	1,1	1,1	0,8	0,8	0,5	0,5
Dette publique	90,6	93,5	95,6	95,6	94,2	91,9
<b>Trajectoire en cas de croissance en volume de la dépense de 1 ¼ % entre 2014 et 2017</b>						
<b>Évol. de la dépense en vol.</b>	<b>1,2</b>	<b>1,3</b>	<b>1 ¼</b>	<b>1 ¼</b>	<b>1 ¼</b>	<b>1 ¼</b>
Solde effectif	- 4,9	- 4,3	- 4,4	- 4,4	- 4,1	- 3,8
Solde structurel	- 4,0	- 2,9	- 2,7	- 2,6	- 2,6	- 2,6
Ajustement structurel	1,1	1,1	0,2	-0,1	0,0	0,0
Dette publique*	90,6	93,5	96,2	97,6	98,0	98,0
<b>Trajectoire en cas de croissance en volume de la dépense de 0,75 % entre 2014 et 2017</b>						
<b>Évol. de la dépense en vol.</b>	<b>1,2</b>	<b>1,3</b>	<b>0,75</b>	<b>0,75</b>	<b>0,75</b>	<b>0,75</b>
Solde effectif	- 4,9	- 4,3	- 4,2	- 3,8	- 3,2	- 2,7
Solde structurel	- 4,0	- 2,9	- 2,4	- 2,0	- 1,8	- 1,5
Ajustement structurel	1,1	1,1	0,5	0,2	0,2	0,2
Dette publique*	90,6	93,5	95,9	96,8	96,4	95,3

\* Il est supposé que seule la variation de la dette imputable au déficit est sensible aux évolutions du PIB (les éléments exogènes, soit ceux non pris en compte dans le calcul du déficit mais comptabilisés dans la dette publique, conformément aux règles européennes - dettes contractées par le FESF, apports au capital du MES, etc. -, sont déterminés en retenant les hypothèses du Programme de stabilité 2014-2017).

Source : commission des finances du Sénat (à partir des hypothèses du projet de programme de stabilité 2014-2017)

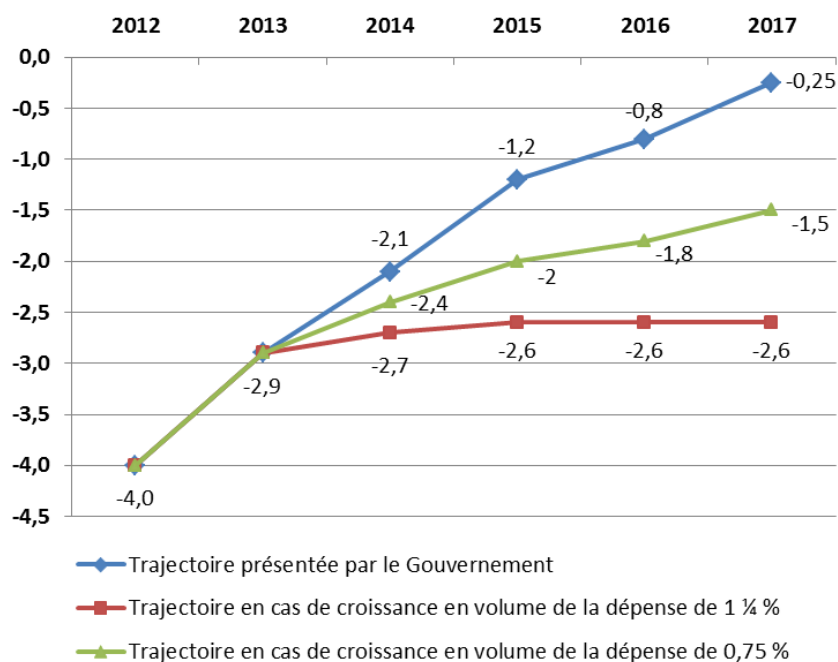
**Graphique n° 21 : Évolution du solde effectif selon la trajectoire de la dépense publique**

(en % du PIB)

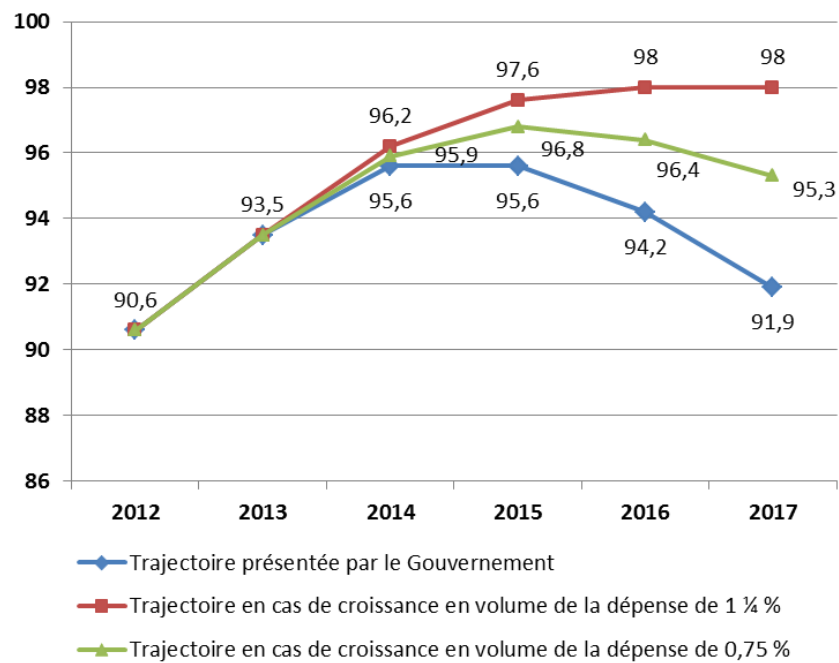


**Graphique n° 22 : Évolution du solde structurel selon la trajectoire de la dépense publique**

(en % du PIB)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des hypothèses du projet de programme de stabilité 2014-2017)

**Graphique n° 23 : Évolution de la dette publique  
selon la trajectoire de la dépense publique***(en % du PIB)*

Source : commission des finances du Sénat (à partir des hypothèses du projet de programme de stabilité 2014-2017)

### III. UNE BAISSÉ DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES DÈS 2015

Après une progression de 0,9 point entre 2012 et 2013 du fait de l'effort en recettes réalisé dans le cadre du redressement des comptes publics, **le taux de prélèvements obligatoires diminuerait à compter de 2015 pour revenir à 45,3 % du PIB en 2017** ; il serait ainsi inférieur de 0,6 point à l'objectif initialement retenu dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 (cf. tableau ci-après).

Tableau n° 24 : Évolution du taux de prélèvements obligatoires

(en % du PIB)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
LPFP 2012-2017	44,9	46,3	46,3	46,2	46,2	45,9
<i>PStab. 2013-2017</i>	<b>44,9</b>	<b>46,3</b>	<b>46,5</b>	<b>46,5</b>	<b>46,5</b>	<b>46,3</b>
RESF 2014	45,0	46,0	46,1	46,1	46,1	45,8
<i>PStab. 2014-2017</i>	<b>45,0</b>	<b>45,9</b>	<b>45,9</b>	<b>45,6</b>	<b>45,4</b>	<b>45,3</b>

Source : commission des finances du Sénat (à partir des documents cités)

La baisse du taux de prélèvements obligatoires tout au long de la période 2015-2017 traduirait **les effets du Pacte de responsabilité et de solidarité**, poursuivant le mouvement de réduction du coût du travail engagé avec la mise en place du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) – dont le montant s'élève à environ 20 milliards d'euros. Ce Pacte s'appuie sur plusieurs piliers :

- la **poursuite de l'allègement du coût du travail** reposant, à partir de 2015, sur l'exonération des cotisations patronales hors cotisations d'assurance-chômage et la révision du barème des allègements jusqu'à 1,6 SMIC (4,5 milliards d'euros) puis, à compter de 2016, sur l'abaissement des cotisations familiales de 1,8 point entre 1,6 et 3,5 SMIC (4,5 milliards d'euros). À cela s'ajouterait une réduction des cotisations familiales pour les travailleurs indépendants (1 milliard d'euros). Compte tenu du CICE, le coût du travail serait allégé de 30 milliards d'euros au total en 2017 ;

- la **modernisation de la fiscalité des entreprises** fait suite aux concertations intervenues dans le cadre des Assises de la fiscalité. Elle intègre une **suppression progressive de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S)**, représentant une diminution de 6 milliards d'euros bruts, avec une première réduction de 1 milliard d'euros dès 2015, la **fin de la « surtaxe » sur l'impôt sur les sociétés** et la **diminution du taux d'impôt sur les sociétés de 33 ⅓ % à 28 % d'ici à 2020**, avec une première étape en 2017. En outre, plusieurs taxes à faible rendement seraient supprimées ;

---

- des **mesures de solidarité pour les ménages modestes**, d'un montant équivalent à 5 milliards d'euros, avec notamment, dès le 1<sup>er</sup> janvier 2015, la mise en place d'un dispositif de réduction des cotisations salariales, dégressif à partir de 1,3 SMIC.

Enfin, le Pacte de responsabilité et de solidarité prévoit des mesures de **simplification des procédures administratives** au profit des entreprises et une **modernisation du dialogue social**.

Afin de mieux cerner le déploiement de ce Pacte, **votre rapporteur général s'est attaché à reconstituer la chronique de sa mise en œuvre** ; toutefois, certaines informations n'étant pas connues à ce jour, plusieurs hypothèses conventionnelles ont été retenues :

- le montant associé à la suppression de la « surtaxe » sur l'IS est déterminé à partir du rendement prévu de cette taxe lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2014, soit 2,5 milliards d'euros ;

- il est fait l'hypothèse que la suppression de la C3S et l'institution des mesures de solidarité pour les ménages modestes se font progressivement, alors que le calendrier de leur mise en œuvre n'a pas encore été intégralement précisé ;

- il est supposé que le taux d'impôt sur les sociétés est ramené à 32 % en 2017, bien que ce point n'ait encore fait l'objet d'aucune précision de la part du Gouvernement.

Dans ces conditions, la projection reprise dans le tableau ci-après contribue simplement à « éclairer » **la compréhension du Pacte de responsabilité et de solidarité** dont l'évaluation définitive et le calendrier précis de mise en œuvre seront explicités ultérieurement par le Gouvernement.

Au total, le Pacte de responsabilité et de solidarité conduirait à une baisse des prélèvements obligatoires de 25 milliards d'euros environ entre 2015 et 2017. Il convient, toutefois, de noter que **les allègements du coût du travail et de la suppression de la C3S constitueraient des diminutions brutes des prélèvements**, ces baisses de charges venant, par ailleurs, accroître l'assiette des impositions sur les bénéfices des entreprises concernées. Il en ressort que la baisse nette des prélèvements – et donc le « coût » pour les finances publiques – sera probablement inférieure à l'estimation précitée.

**Tableau n° 25 : Les mesures du Pacte de responsabilité et de solidarité***(en milliards d'euros)*

	2014	2015	2016	2017	Total 2015/2017
<b>Poursuite de l'allègement du coût du travail</b>					
Allègements 1-1,6 SMIC	-	4,5	-	-	4,5
Allègements 1,6-3,5 SMIC	-	-	4,5	-	4,5
Allègements indépendants	-	1,0	-	-	1,0
<i>Sous-total</i>	-	5,5	4,5	-	10,0
<b>Modernisation du système fiscal des entreprises</b>					
Suppression C3S (1)	-	1,0	2,5	2,5	6,0
Suppression « surtaxe » sur l'IS	-	-	2,5	-	2,5
Diminution du taux d'IS (2)	-	-	-	1,5	1,5
<i>Sous-total</i>	-	1,0	5,0	4,0	10,0
<b>Mesures de solidarité pour les ménages modestes</b>					
« Pacte de solidarité » (3)	0,5	1,5	1,5	1,5	5,0
<b>TOTAL DES MESURES</b>	<b>0,5</b>	<b>8,0</b>	<b>11,0</b>	<b>5,5</b>	<b>25,0</b>

(1) La projection retient l'hypothèse d'une suppression progressive de la C3S en 2016 et 2017.

(2) La projection retient l'hypothèse basse du coût de la diminution du taux d'impôt sur les sociétés en 2017, celle-ci étant calculé à partir d'une élasticité de l'IS égale à 1 et en supposant que la baisse concerne également toutes les catégories d'entreprises – y compris celle n'étant pas soumises à un taux légal de 33 ⅓ % à ce jour.

(3) La projection retient l'hypothèse d'une montée en charge progressive du « pacte de solidarité » dès 2015.

Source : commission des finances du Sénat (à partir du projet de programme de stabilité 2014-2017)

#### IV. UNE DIMINUTION DE LA DETTE PUBLIQUE À COMPTER DE 2016

En raison de l'effort inédit de redressement des comptes publics engagé et du retour progressif de la croissance économique, **le ratio de dette publique sur PIB se stabiliserait à 95,6 % en 2015, puis reculerait à compter de 2016 pour atteindre 91,9 % du PIB en 2017.**

**Tableau n° 26 : La trajectoire de dette des administrations publiques***(en % du PIB)*

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
LPFP 2012-2017	89,9	91,3	90,5	88,5	85,8	82,9
<b>PStab. 2013-2017</b>	<b>90,2</b>	<b>93,6</b>	<b>94,3</b>	<b>92,9</b>	<b>90,7</b>	<b>88,2</b>
RESF 2014	90,2	93,4	95,1	94,7	93,1	91,0
<b>PStab. 2014-2017</b>	<b>90,6</b>	<b>93,5</b>	<b>95,6</b>	<b>95,6</b>	<b>94,2</b>	<b>91,9</b>

Source : commission des finances du Sénat (à partir des documents cités)

Comme le montre le tableau ci-après, **le soutien financier à la zone euro contribue substantiellement au niveau d'endettement de la France**, puisqu'il représenterait près de 3 points de PIB en 2014. Il s'agit du poids de la contribution à l'assistance bilatérale accordée à la Grèce, ainsi qu'au Fonds européen de stabilité financière (FESF) et au Mécanisme européen de stabilité (MES).



**Tableau n° 27 : La trajectoire de dette des administrations publiques***(en points de PIB)*

	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Dette publique</b>	93,5	95,6	95,6	94,2	91,9
<b>Dette publique (hors soutien financier à la zone euro)</b>	90,4	92,4	92,5	91,2	89,0
Solde stabilisant le ratio d'endettement	- 1,2	- 2,0	- 3,0	- 3,6	- 3,6
Écart au solde stabilisant	3,0	1,8	0,0	- 1,4	- 2,3
Variation du ratio d'endettement	2,9	2,2	0,0	- 1,4	- 2,3

Source : commission des finances du Sénat (à partir du projet de programme de stabilité 2014-2017)

Selon les données actuellement disponibles, la participation française aux programmes d'assistance financière européens devrait se stabiliser à **68,6 milliards d'euros à compter de 2014** (cf. tableau ci-après).

**Tableau n° 28 : L'impact des programmes d'assistance financière de la zone euro sur la dette publique de la France***(en %)*

	2010	2011	2012	2013	2014 (p)	2015 (p)	2016 (p)	2017 (p)
<b>Grèce (prêts bilatéraux)</b>	4,4	11,4	11,4	11,4	11,4	11,4	11,4	11,4
<b>FESF</b>	0,0	3,1	30,2	37,2	40,9	40,9	40,9	40,9
<i>dont Grèce</i>			23,6	29,2	31,4	31,4	31,4	31,4
<i>dont Irlande</i>		1,6	2,6	2,6	3,8	3,8	3,8	3,8
<i>dont Portugal</i>		1,5	4,0	5,4	5,7	5,7	5,7	5,7
<b>MES*</b>			6,5	13,0	16,3	16,3	16,3	16,3
<b>Total</b>	<b>4,4</b>	<b>14,5</b>	<b>48,1</b>	<b>61,6</b>	<b>68,6</b>	<b>68,6</b>	<b>68,6</b>	<b>68,6</b>

(p) Prévisions.

\* Participation au capital du MES.

Source : commission des finances du Sénat (à partir du projet de programme de stabilité 2014-2017 et des données du ministère de l'économie et des finances)

**La stabilisation des montants venant abonder la dette publique au titre de la participation de la France résulte principalement des modalités d'enregistrement comptable de l'assistance financière** (cf. encadré ci-après) : alors que le FESF n'accorde plus de prêts depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2013, ceux octroyés par le MES ne participent pas à l'accroissement de la dette publique française. Par exemple, le versement de 4,5 milliards d'euros à Chypre en 2013 – dans le cadre d'un programme d'assistance conjoint avec le Fonds monétaire international (FMI) d'un montant total de 10 milliards d'euros – est resté sans effet sur le niveau de la dette publique française, seule la participation au capital du MES étant prise en compte.

### L'enregistrement comptable de l'assistance financière

Selon le Système européen de comptes économiques intégrés (SEC 95), sont prises en compte pour le calcul de la dette publique les **unités institutionnelles relevant du secteur des administrations publiques**<sup>1</sup>. Pour être qualifiée d'unité institutionnelle, une entité doit **jouir d'une autonomie de décision dans l'exercice de sa fonction principale** (posséder en toute autonomie ses biens et ses actifs, prendre des décisions économiques, avoir la capacité de souscrire des engagements, etc.).

Ainsi, déterminer si une structure doit être prise en compte dans le calcul de la dette publique implique de se poser deux questions : constitue-t-elle une unité institutionnelle ? Si tel est le cas, relève-t-elle du secteur des administrations publiques ?

Il faut préciser que si l'entité considérée ne constitue pas une unité institutionnelle, elle doit être **intégrée dans l'unité institutionnelle qui la contrôle**.

C'est en faisant application de ces principes qu'Eurostat a déterminé le traitement comptable devant être réservé à la dette contractée par le FESF et le MES :

1°) Concernant le FESF, Eurostat (avis du 27 janvier 2011) a estimé qu'il **ne présentait pas les caractéristiques d'une unité institutionnelle**, n'ayant ni capacité d'initiative, ni autonomie de décision. L'institut statistique en a donc conclu que la dette émise par le Fonds devait être enregistrée dans les comptes des États participants au *prorata* de leur quote-part dans les prêts octroyés ; **elle accroissait donc la dette publique de ces derniers à due proportion de ces prêts** ;

2°) Concernant le MES, Eurostat (avis du 7 avril 2011) a considéré qu'il constituait bien une unité institutionnelle eu égard à son autonomie réelle et à son statut juridique ; toutefois, dans la mesure où il s'agit d'une organisation internationale, elle ne saurait être rattachée au secteur des administrations publiques des États de la zone euro. Par conséquent, **la dette émise par le MES lui est propre et n'a pas à être enregistrée dans les comptes des États**.

Par conséquent, **alors que l'ensemble de la dette émise par le FESF devait être enregistrée au titre de la dette publique de la France - au prorata de la participation française dans le Fonds -, seule la participation au capital appelé du MES doit y figurer**.

Enfin, si le ratio d'endettement prévu dans le présent programme de stabilité s'avère plus élevé sur la période 2012-2017 que ce qui avait été initialement anticipé dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, en raison du décalage de la trajectoire précitée, il convient néanmoins de **relativiser les effets de la dette publique sur la croissance économique**. Les travaux menés par les économistes

<sup>1</sup> Le « Manuel SEC95 pour le déficit public et la dette publique » publié par la Commission européenne indique que le secteur des administrations publiques « comprend toutes les unités institutionnelles qui sont des autres producteurs non marchands dont la production est destinée à la consommation individuelle et collective et dont la majeure partie des ressources provient de contributions obligatoires versées par des unités appartenant aux autres secteurs, et/ou toutes les unités institutionnelles dont l'activité principale consiste à effectuer des opérations de redistribution du revenu et de la richesse nationale ».

Carmen Reinhart et Kenneth Rogoff<sup>1</sup> avaient laissé entendre que lorsque le taux d'endettement d'un pays excédait 90 %, ses performances économiques s'en trouvaient affectées.

Aussi, d'aucuns avaient considéré que le non-dépassement, par la dette publique, du seuil de 90 % du PIB constituait un impératif économique et, par conséquent, un objectif budgétaire en soi. Pour autant, une très récente étude réalisée par des économistes du Fonds monétaire international (FMI)<sup>2</sup> est venue contredire l'idée qu'un niveau élevé d'endettement public était associé à une moindre croissance, **l'existence d'une incidence de la dette publique au-delà d'un certain seuil n'étant pas établie**. Selon eux, la trajectoire de la dette publique importe autant que son niveau ; en bref, les pays ayant un niveau d'endettement élevé mais dont la dette décroît afficheraient des performances économiques similaires à ceux dont le niveau d'endettement est faible.

## V. LES COMPARAISONS AVEC LES PRINCIPAUX ÉTATS DE LA ZONE EURO

Les données récemment publiées par Eurostat<sup>3</sup> ont fait apparaître que le solde effectif de la zone euro était revenu à 3 % du PIB en 2013, et ce grâce aux efforts de consolidation de leurs finances publiques réalisés par ses États membres. Votre rapporteur général considère que **ceci engage la France à persévérer dans ses efforts de redressement de ses comptes publics**.

Tableau n° 29 : La situation budgétaire d'ensemble de la zone euro

(en % du PIB)

	2011	2012	2013	2014 (p)	2015 (p)
<b>Solde structurel</b>	- 3,6	- 2,1	- 1,5	- 1,3	- 1,7
<b>Solde effectif</b>	- 4,1	- 3,7	- 3,0	- 2,6	- 2,5
<b>Dette publique</b>	87,4	90,7	92,6	95,9	95,4

(p) Prévisions (il convient de noter que les projections réalisées par la Commission européenne sont réalisées sur la base d'une hypothèse de politique inchangée)

Source : commission des finances du Sénat (à partir des données d'Eurostat et de la Commission européenne)

**En effet, la France figure parmi les dix États membres de la zone euro - sur un total de dix-huit - ayant un déficit effectif supérieur à 3 % du**

<sup>1</sup> Carmen Reinhart et Kenneth Rogoff, « Growth in a Time of Debt », NBER Working Paper 15639, janvier 2010.

<sup>2</sup> Andrea Pescatori, Damiano Sandri et John Simon, « Debt and Growth: Is There a Magic Threshold? », IMF Working Paper WP/14/34, février 2014.

<sup>3</sup> Cf. Communiqué de presse 64/2014 d'Eurostat du 23 avril 2014.

**PIB.** De même, elle présente un niveau de dette publique légèrement supérieur à la moyenne de la zone euro (92,6 % du PIB en 2013).

Pour autant, **il convient de souligner que la France a réalisé un effort d'ajustement de ses finances publiques tout à fait substantiel**, comme le fait apparaître la comparaison avec les principaux États de la zone euro (cf. tableau ci-après). Ainsi, **entre 2010 et 2013, le déficit effectif a été réduit de 2,7 points de PIB** ; cette diminution reste, certes, inférieure à celle enregistrée par l'Allemagne (- 4,2 points de PIB), qui a bénéficié d'une conjoncture économique plus favorable, mais elle est supérieure à celle de l'Italie (- 1,5 point de PIB), de l'Espagne (- 2,5 points de PIB) et des Pays-Bas (- 2,6 points de PIB). De même, au cours de cette période, **le déficit structurel de la France a diminué de près de 2,9 points de PIB**, ce qui peut être comparé à l'ajustement structurel réalisé par l'Allemagne (2,8 points de PIB), par l'Italie (2,9 points de PIB), par l'Espagne (3,1 points de PIB), ou encore par les Pays-Bas (2,3 points de PIB). Enfin, il convient de noter que si **la dette publique de la France a progressé de 10,8 points de PIB entre 2010 et 2013**, celle de l'Italie a augmenté de 13,3 points de PIB, celle de l'Espagne de 32,2 points de PIB et celle des Pays-Bas de 10,1 points de PIB ; seule l'Allemagne est parvenue à faire reculer son ratio d'endettement de 4,1 points de PIB.

**Tableau n° 30 : La trajectoire des finances publiques dans les principaux États de la zone euro**

(en % du PIB)

	2010	2011	2012	2013
<b>Solde effectif</b>				
Allemagne	- 4,2	- 0,8	0,1	0,0
France	- 7,0	- 5,2	- 4,9	- 4,3
Italie	- 4,5	- 3,7	- 3,0	- 3,0
Espagne	- 9,6	- 9,6	- 10,6	- 7,1
Pays-Bas	- 5,1	- 4,3	- 4,1	- 2,5
<b>Solde structurel</b>				
Allemagne	- 2,2	- 1,0	0,3	0,6
France	- 5,7	- 4,7	- 3,6	- 2,8
Italie	- 3,7	- 3,8	- 1,4	- 0,8
Espagne	- 7,4	- 7,2	- 5,1	- 4,3
Pays-Bas	- 4,1	- 3,7	- 2,7	- 1,8
<b>Dette publique</b>				
Allemagne	82,5	80,0	81,0	78,4
France	82,7	86,2	90,6	93,5
Italie	119,3	120,7	127,0	132,6
Espagne	61,7	70,5	86,0	93,9
Pays-Bas	63,4	65,7	71,3	73,5

Source : commission des finances du Sénat (à partir des données d'Eurostat pour le solde effectif et la dette publique et de la Commission européenne pour le solde structurel)

---

Aussi, le mauvais « positionnement » relatif de la France en termes de déficits et de dette publique semble essentiellement imputable à une situation des finances publiques particulièrement dégradée en début de période. À cet égard, les déficits effectif et structurel de la France étaient les plus élevés des principaux États de la zone euro en 2010 et 2011, après ceux de l'Espagne. De toute évidence, l'héritage de la législature précédente a donc largement contribué à la situation budgétaire actuelle de la France qui masque, trop souvent, les efforts sans précédent réalisés depuis 2012.

## VI. LA SENSIBILITÉ DE LA TRAJECTOIRE DE SOLDE EFFECTIF ET DE DETTE PUBLIQUE À LA CONJONCTURE ÉCONOMIQUE

Afin de mesurer la sensibilité de la trajectoire de solde effectif et de dette publique à la conjoncture économique, il est proposé de retenir deux scénarii conventionnels – qui ne constituent en aucun cas des prévisions alternatives – dans lesquels la croissance du PIB sur la période 2014-2017 est supposée supérieure de ½ point à la prévision du Gouvernement dans un cas et inférieure de ½ point dans l'autre.

Les projections réalisées sur la base de ces scénarii conventionnels reposent sur l'hypothèse que seules les recettes sont sensibles aux variations conjoncturelles<sup>1</sup>; aussi est-il supposé que les objectifs pluriannuels de dépenses arrêtés par le Gouvernement dans le cadre du projet de programme de stabilité 2014-2017 sont respectés (cf. *supra*). En outre, les baisses de prélèvements obligatoires annoncées sont intégrées aux projections.

Si l'on considère l'ensemble de la période de programmation, il apparaît que la trajectoire de l'ajustement structurel retenue par le Gouvernement ne permettrait pas, en cas de croissance du PIB inférieure de ½ point aux prévisions, de faire revenir le déficit effectif en deçà de 3 % du PIB en 2015 conformément aux recommandations formulées par le Conseil de l'Union européenne de juin 2013 dans le cadre de la procédure de déficit effectif (PDE). En effet, le déficit effectif ne passerait le seuil de 3 % de PIB qu'en 2016 pour atteindre 2,4 % du PIB en 2017, contre un objectif de 1,3 % du PIB à cette échéance. Pour autant, le taux d'endettement commencerait à se réduire en 2016, conformément à la programmation.

A l'inverse, une croissance supérieure de ½ point aux prévisions - qui correspondrait à un scénario de rattrapage plus rapide du PIB potentiel par le PIB réel - permettrait une consolidation accélérée des finances publiques. Ainsi, le solde effectif serait proche de l'équilibre en 2017 (-0,3 point de PIB) et la dette publique serait inférieure de près de 4 points de PIB en fin de programmation par rapport à la prévision.

---

<sup>1</sup> D'autant que, mises à part les dépenses d'assurance chômage, les dépenses des administrations publiques sont considérées comme peu sensibles aux évolutions de la conjoncture.

**Tableau n° 31 : Sensibilité du solde effectif et de la dette à la conjoncture***(en % du PIB)*

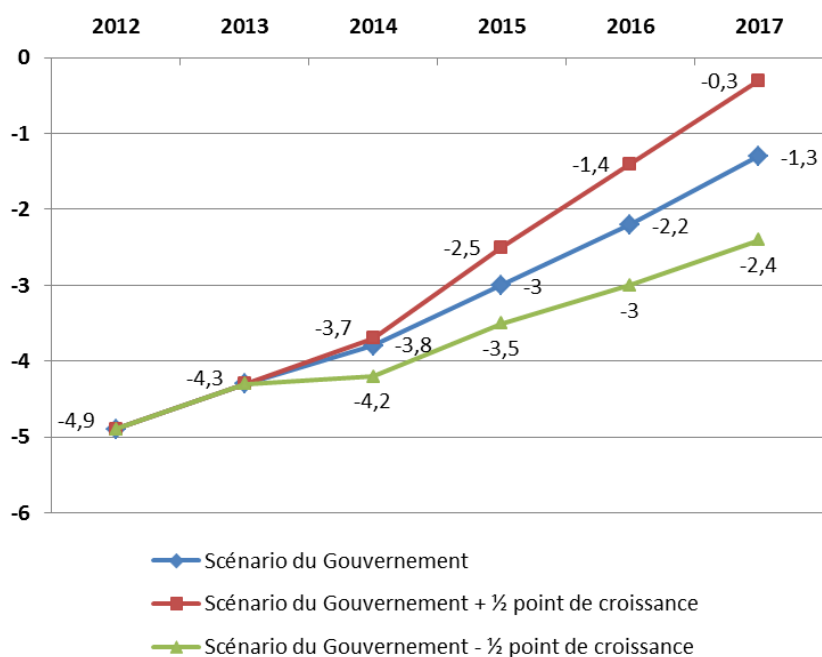
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Scénario du Gouvernement</b>						
Croissance (en %)	0,0	0,3	1,0	1,7	2 ¼	2 ¼
Solde effectif	- 4,9	- 4,3	- 3,8	- 3,0	- 2,2	- 1,3
Dette publique	90,6	93,5	95,6	95,6	94,2	91,9
<b>Scénario du Gouvernement + ½ point de croissance</b>						
Croissance (en %)	0,0	0,3	1,5	2,2	2 ¾	2 ¾
Solde effectif	- 4,9	- 4,3	- 3,7	- 2,5	- 1,4	- 0,3
Dette publique*	90,6	93,5	95,0	94,1	91,5	87,9
<b>Scénario du Gouvernement - ½ point de croissance</b>						
Croissance (en %)	0,0	0,3	0,5	1,2	1 ¾	1 ¾
Solde effectif	- 4,9	- 4,3	- 4,2	- 3,5	- 3,0	- 2,4
Dette publique*	90,6	93,5	96,4	97,3	97,1	96,2

\* Il est supposé que seule la variation de la dette imputable au déficit est sensible aux évolutions du PIB (les éléments exogènes, soit ceux non pris en compte dans le calcul du déficit mais comptabilisés dans la dette publique, conformément aux règles européennes – dettes contractées par le FESF, apports au capital du MES, etc. –, sont déterminés en retenant les hypothèses du Programme de stabilité 2014-2017).

Source : commission des finances du Sénat (à partir des hypothèses du Programme de stabilité 2014-2017 appliquées aux données établies par l'Insee en mars 2014)

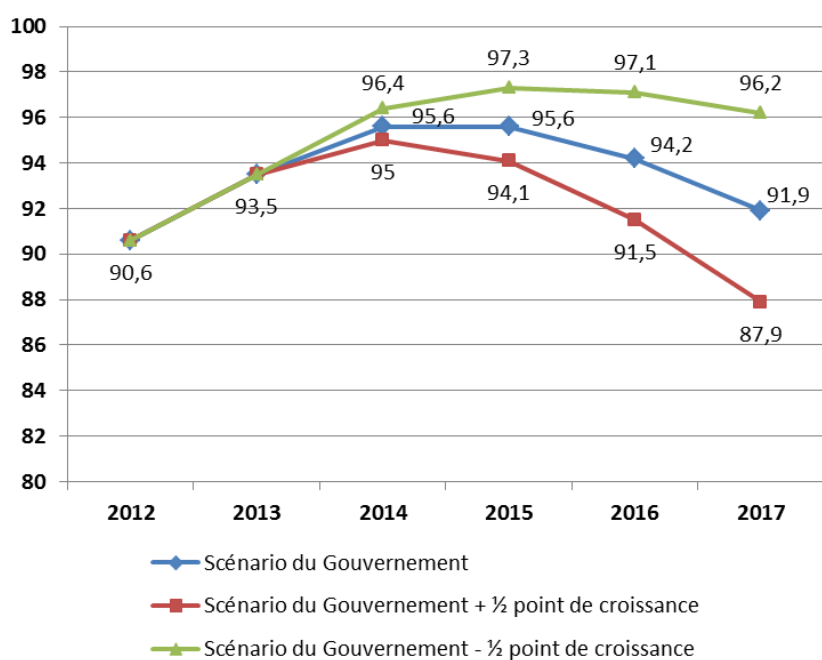
**Graphique n° 32 : Évolution du solde effectif selon les hypothèses de croissance**

(en % du PIB)



**Graphique n° 33 : Évolution de la dette publique selon les hypothèses de croissance**

(en % du PIB)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des hypothèses du Programme de stabilité 2014-2017 appliquées aux données établies par l'Insee en mars 2014)





## EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue le mardi 29 avril 2014, sous la présidence de M. Jean-Pierre Caffet, vice-président, la commission a entendu une communication de M. François Marc, rapporteur général, sur le projet de programme de stabilité transmis par le Gouvernement à la Commission européenne conformément à l'article 121 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

À l'issue d'un large débat, la commission a donné acte de sa communication au rapporteur général et a autorisé sa publication sous la forme d'un rapport d'information.

Le compte-rendu de cette réunion peut être consulté sur le site Internet du Sénat :

<http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/finances.html>