

Avis n° HCFP-2015-02
relatif au solde structurel des administrations publiques présenté dans le
projet de loi de règlement de 2014

22 mai 2015

Le Haut Conseil des finances publiques a été saisi par le Gouvernement le 18 mai 2015, en application de l'article 23 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, afin de se prononcer sur le respect, en 2014, des objectifs pluriannuels de solde structurel. Le Haut Conseil a adopté, après en avoir délibéré lors de sa séance du 20 mai 2015, le présent avis.

Synthèse

Le solde effectif des administrations publiques s'établit à -84,8 Md€ en 2014, soit -4,0 % du PIB. Sa composante structurelle est estimée à -2,1 % du PIB avec les conventions de calcul de la loi de programmation des finances publiques du 29 décembre 2014, qui sert désormais de référence au Haut Conseil.

Le Haut Conseil constate que le déficit structurel de 2014 est inférieur de 0,4 point de PIB à l'estimation retenue dans cette loi de programmation. Cet écart résulte en partie d'une moindre croissance de la dépense publique, notamment du fait d'un recul marqué de l'investissement local et de la poursuite de la baisse des charges d'intérêt.

Par rapport à 2013, l'amélioration du solde structurel s'est élevée à 0,6 point de PIB en 2014, contre 0,1 point de PIB dans la loi de programmation, soit un écart de 0,5 point de PIB. En cumulé sur les années 2013 et 2014, cet écart se limite à 0,2 point (amélioration de 1,4 point de PIB contre 1,2 point de PIB dans la loi de programmation).

Introduction

1- Sur l'objet du présent avis

L'article 23 de la loi organique du 17 décembre 2012 prévoit que le Haut Conseil des finances publiques rend un avis identifiant, le cas échéant, un « écart important » entre le solde structurel constaté et les orientations pluriannuelles présentées dans la loi de programmation des finances publiques (LPFP) en vigueur.

Pour les deux années précédentes, 2012 et 2013, les écarts étaient appréciés par rapport à la loi de programmation 2012-2017 votée à la fin de 2012. Dans son avis sur le projet de loi de règlement pour l'année 2013, le Haut Conseil avait constaté un « écart important » de 1,5 point de PIB par rapport à cette trajectoire. Le Parlement a adopté le 29 décembre 2014 une nouvelle loi de programmation couvrant la période 2014-2019, dans laquelle l'estimation de la croissance potentielle a été revue à la baisse, et la trajectoire de finances publiques rebasée sur l'exécution 2013, plus dégradée que prévu dans la LPFP de 2012.

La LPFP 2014-2019 sert désormais de référence : le Haut Conseil compare donc l'exécution 2014 à la trajectoire de solde structurel définie dans cette nouvelle loi (-2,4 % du PIB en 2014 contre -1,1 % dans la LPFP de décembre 2012).

2- Sur les informations transmises et les délais

En réponse à un questionnaire adressé au préalable, le Haut Conseil a été destinataire le 15 mai 2015 d'informations concernant les résultats de l'exécution de l'année 2014. Ces premières informations ont été suivies de la saisine du Gouvernement le 18 mai et de l'audition des responsables de la direction générale du Trésor et de la direction du Budget le 20 mai.

Le Haut Conseil a analysé l'article liminaire du projet de loi de règlement et notamment son tableau de synthèse qui retrace le solde effectif et le solde structurel de l'ensemble des administrations publiques de l'année 2014 (*cf.* annexe 1).

Observations relatives aux écarts à la programmation

1- L'écart entre les soldes structurels constaté et prévu en 2014

Les étapes de l'estimation du solde structurel sont rappelées en annexe 2. Le Haut Conseil constate que la méthode de calcul du solde structurel figurant dans l'article liminaire du projet de loi de règlement pour 2014 et la trajectoire de PIB potentiel sont toutes deux conformes à celles de la loi de programmation des finances publiques du 29 décembre 2014.

D'après les données des comptes nationaux publiées par l'INSEE le 13 mai 2015, le déficit public effectif s'établit à 84,8 Md€ en 2014, soit 4,0 % du PIB, après 4,1 % en 2013. Le déficit constaté en 2014 est inférieur de 1,6 Md€ à celui de 2013, et de 9 Md€ à celui prévu dans la loi de programmation de décembre 2014 (-4,4 % du PIB).

L'écart de 0,4 point de PIB par rapport à la LPFP sur le solde effectif de 2014 se retrouve intégralement sur le solde structurel. En effet :

- la composante conjoncturelle est identique à celle de la LPFP¹ (-1,9 % du PIB) ;
- l'estimation des mesures ponctuelles et temporaires est inchangée à 0 % du PIB, même si leur montant est supérieur de 1 Md€ à celui prévu dans la LPFP (cf. encadré) ;

Le déficit structurel, calculé comme la différence entre le déficit effectif et le déficit conjoncturel corrigé des mesures ponctuelles et temporaires, est ainsi estimé à 2,1 % du PIB en 2014, soit 0,4 point de PIB de moins que celui prévu dans la loi de programmation. En sens inverse, le déficit structurel pour 2013 est révisé à la hausse de 0,1 point de PIB (-2,6 % du PIB contre -2,5 % dans la LPFP).

Tableau 1 : Ecart par rapport à la loi de programmation 2014-2019
(% du PIB)

	2013			2014		
	LPFP (déc. 2014)	Projet de loi de règlement 2014 (mai 2015)	<i>Ecart</i>	LPFP (déc. 2014)	Projet de loi de règlement 2014 (mai 2015)	<i>Ecart</i>
Solde effectif (1)	-4,1	-4,1	0,0	-4,4	-4,0	0,4
Solde conjoncturel (2)	-1,6	-1,5	0,1	-1,9	-1,9	0,0
Mesures ponctuelles et temporaires (3)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Solde structurel (1)-(2)-(3)	-2,5	-2,6	-0,1	-2,4	-2,1	0,4

Note : Les chiffres étant arrondis au dixième, il peut en résulter de légers écarts dans le résultat des opérations.

Source : loi de programmation des finances publiques (LPFP) du 29 décembre 2014 et projet de loi de règlement pour 2014.

Le Haut Conseil constate que le déficit structurel en 2014 est inférieur de 0,4 point de PIB à la prévision retenue dans la loi de programmation du 29 décembre 2014.

Observation sur les mesures ponctuelles et temporaires

En plus des contentieux fiscaux communautaires déjà inclus dans la LPFP, le Gouvernement a comptabilisé la moindre dépense résultant du budget rectificatif européen n°6 (1,1 Md€) en mesures ponctuelles et temporaires. A la suite d'une décision d'Eurostat, cette opération a été enregistrée en 2014 en comptabilité nationale, alors que dans la LPFP, elle était prise en compte sur l'exercice 2015.

La décision du Gouvernement de traiter ce changement de calendrier en mesures ponctuelles et temporaires conduit à exclure la réduction de dépense découlant du budget rectificatif du calcul du solde structurel en 2014, ce qui le dégrade, et conduira symétriquement à améliorer le solde structurel en 2015. Le Gouvernement n'avait pourtant pas retenu ce traitement pour des mouvements similaires en 2012, comme indiqué dans les principes exposés en annexe de la LPFP de décembre 2014².

¹ L'INSEE a révisé la croissance effective dans les comptes nationaux de 2012 de -0,2 point, celle de 2013 de +0,4 point, et celle de 2014 de -0,2 point. Ces révisions se compensent, si bien que le niveau du PIB (en volume) est inchangé en 2014. A PIB potentiel donné, l'écart de production est légèrement dégradé en 2012, amélioré en 2013 et inchangé en 2014.

² Extrait de l'annexe 5 de la LPFP : « Bien qu'Eurostat ait changé le traitement comptable du prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne en fin d'année 2012, le Gouvernement n'a pas proposé de le traiter en one-offs alors qu'il a augmenté le déficit 2012 (600 M€ en net). Même si leur caractère imprévisible pousserait à corriger les budgets rectificatifs en one-offs, le Gouvernement a fait le choix de ne pas le faire ».

2- Les facteurs explicatifs de l'amélioration du solde structurel en 2014

En 2014, le solde structurel se redresse de 0,6 point de PIB par rapport à 2013 au lieu de 0,1 point prévu dans la LPFP. L'ajustement structurel est ainsi supérieur de 0,5 point à celui prévu dans la LPFP de décembre 2014, soit :

- 0,2 point en raison d'un effort structurel³ plus important, qui résulte essentiellement d'une meilleure maîtrise de la dépense publique en 2014 (croissance de 0,9 % en valeur, hors crédits d'impôt, contre 1,4 % dans la LPFP), notamment du fait d'un recul plus marqué que prévu de l'investissement local et de la poursuite de la baisse des charges d'intérêt ;
- 0,25 point en raison d'une élasticité des recettes à la croissance plus élevée qu'attendu dans la LPFP (1,1 contre 0,7⁴).

L'effort structurel, qui reflète l'impact des décisions des pouvoirs publics en matière de dépenses et de recettes, est égal à 0,5 % du PIB en 2014. Il s'explique à hauteur de :

- 0,35 point par l'évolution comparée de la dépense publique en volume (0,3 %) et du PIB potentiel (1,0 %) ⁵ ;
- 0,15 point du fait des mesures nouvelles en recettes (y compris crédits d'impôts).

Le Haut Conseil constate que l'amélioration du solde structurel s'est élevée à 0,6 point de PIB en 2014, contre 0,1 point de PIB dans la loi de programmation, soit un écart de 0,5 point de PIB. En cumulé sur les années 2013 et 2014, cet écart se limite à 0,2 point (amélioration de 1,4 point de PIB, contre 1,2 point de PIB dans la loi de programmation).

Le présent avis sera publié au *Journal officiel* de la République française et joint au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2014.

Fait à Paris, le 20 mai 2015.

Pour le Haut Conseil des finances publiques,
le Premier président de la Cour des comptes,
président du Haut Conseil des finances publiques



Didier MIGAUD

³ Par rapport à l'ajustement structurel, l'effort structurel exclut notamment les effets de l'élasticité des recettes.

⁴ La croissance des recettes est la même, mais la croissance du PIB en valeur a été plus faible que prévu.

⁵ Compte tenu du fait que les dépenses publiques représentent un peu plus de la moitié du PIB, l'effort en dépense est proche de la moitié de l'écart entre le taux de croissance en volume de la dépense publique et celui du PIB potentiel.

ANNEXE 1

Article liminaire

du projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2014 Solde structurel et solde effectif de l'ensemble des administrations publiques de l'année 2014

Le solde structurel et le solde effectif de l'ensemble des administrations publiques résultant de l'exécution de l'année 2014 s'établissent comme suit :

(En points de produit intérieur brut -PIB)

	(a) Exécution 2014	(b) Soldes prévus dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019	(c) = (a) – (b) Ecart aux soldes prévus dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019	(d) Exécution 2014 : Méthode de la LPFP 2012-2017	(e) Soldes prévus dans la loi de finances initiale pour 2014	(f) = (d) – (e) Ecart aux soldes prévus dans la loi de finances initiale pour 2014
Solde structurel (1)	-2,1	-2,4	0,4	-2,2*	-1,7	-0,5
<i>Solde conjoncturel (2)</i>	-1,9	-1,9	0,0	-1,7*	-1,8	-0,0
<i>Mesures temporaires et ponctuelles (3)</i>	0,0	0,0	0,0	0,0*	-0,1	0,1
Solde effectif (1) + (2) + (3)	-4,0	-4,4	0,4	-3,9*	-3,6	-0,3

*estimations

Exposé des motifs

L'article 8 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques dispose que « *la loi de règlement comprend un article liminaire présentant un tableau de synthèse retraçant le solde structurel et le solde effectif de l'ensemble des administrations publiques résultant de l'exécution de l'année à laquelle elle se rapporte. Le cas échéant, l'écart aux soldes prévus par la loi de finances de l'année et par la loi de programmation des finances publiques est indiqué. Il est également indiqué, dans l'exposé des motifs du projet de loi de règlement, si les hypothèses ayant permis le calcul du solde structurel sont les mêmes que celles ayant permis de le calculer pour cette même année dans le cadre de la loi de finances de l'année et dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques.* » Le présent article met en œuvre cette disposition, en comparant le solde des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale, d'une part, à ceux prévus par la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 (ci-après « LPFP ») et, d'autre part, à ceux prévus par la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

- Par rapport à la LPFP 2014-2019 :

En 2014, le solde public s'est établi à -4,0 % de produit intérieur brut (PIB), en amélioration de 0,1 point de PIB (-4,1% en 2013).

Par rapport à la prévision de -4,4% du PIB, qui était sous-jacente à la LPFP, une amélioration de près de 9 Md€ a ainsi pu être constatée. Elle fait suite à une révision à la hausse du solde de l'année 2013 par l'INSEE (+0,7 Md€). Elle résulte de manière synthétique : (i) d'une amélioration du solde budgétaire de l'Etat (environ +2 Md€) ; (ii) du solde des administrations de sécurité sociale (environ +2 Md€) ; (iii) du solde des collectivités locales (environ +3 Md€) ; (iv) d'une moindre exécution des investissements d'avenir (près de 1 Md€) ; (v) de corrections en droits constatés plus favorables (notamment du fait du changement des règles d'enregistrement des flux liés au budget rectificatif 2014 n°6 de l'Union européenne, qui a été imputé en 2014 en comptabilité nationale⁶).

L'ajustement structurel 2014 est amélioré de 0,5 point de PIB par rapport à ce que prévoyait la LPFP (0,6 pt contre 0,1 pt). Cette révision à la hausse s'explique d'une part par un effort structurel plus élevé qu'anticipé (+0,2 point), lié essentiellement à un effort en dépense plus important : l'évolution de la croissance de la dépense en valeur (hors crédits d'impôts) a en effet fortement été révisée à la baisse, passant de 1,4 % dans la LPFP à 0,9 % dans le compte provisoire de l'Insee ; cet effort est comptablement amoindri par la révision à la baisse du déflateur du PIB (à +0,6% contre +0,8%). Cette révision de l'ajustement structurel est d'autre part liée à une élasticité fiscale plus favorable (pour ¼ point de PIB). L'élasticité des prélèvements obligatoires à la progression du PIB s'établit en effet à 1,1 (contre 0,7 anticipé au moment de la LPFP).

Au final, le solde structurel pour 2014 s'élève à -2,1 % du PIB, contre -2,4 % prévu par la LPFP et -2,6 % en 2013.

- Par rapport à la LFI 2014 :

Les écarts de soldes structurels, indiqués dans le tableau de l'article, entre l'exécution de l'année 2014 et ce que prévoyait la LFI doivent être appréciés une fois pris en compte les changements comptables intervenus depuis (passage au SEC 2010) ainsi que les changements de croissance potentielle ou de méthodologie de calcul du solde structurel entre la LPFP 2012-2017 et la LPFP 2014-2019. L'exécution 2014 doit donc être corrigée de ces changements de méthode comptable pour être comparable la LFI 2014 (soit les colonnes d et e).

Une estimation approchée du solde structurel exécuté en 2014, dans les hypothèses en vigueur au moment de la LFI 2014, est possible en :

- utilisant la croissance potentielle de la LPFP 2012-2017 ;
- neutralisant des principaux effets du changement de référentiel comptable⁷ sur le solde nominal, qui serait alors amélioré de l'ordre de 0,1 pt par rapport au solde en SEC 2010 ;

⁶ Mais que ne sera retracé dans la comptabilité budgétaire de l'Etat qu'en 2015.

⁷ A savoir (cf annexe 3 du rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques 2014-2019) :

- le traitement des crédits d'impôts restituables et remboursables comme des moindres recettes pour le montant budgétaire de la baisse d'impôt générée ;
- la comptabilisation des soultes comme une recette publique au moment de leur versement ;
- une correction du solde maastrichtien au titre des gains et pertes sur swaps.

- utilisant la méthodologie de calcul du solde structurel inchangée par rapport à la LPFP 2012-2017⁸.

Ainsi dans la méthodologie utilisée lors de la construction de la LFI 2014, le solde public ressortirait à -3,9% du PIB en exécution, soit -0,3 pt au-delà de la prévision initiale.

⁸ En LPFP 2014-2019, la méthodologie a été modifiée comme détaillé en annexe 4, afin de ne plus tenir compte de retards sur l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés ; et afin d'utiliser les nouvelles semi-élasticités des impôts à l'activité telles que validées par la Commission européenne à l'été 2014.

ANNEXE 2

Les modalités d'estimation du solde structurel des administrations publiques

Le calcul du solde structurel

Pour apprécier la trajectoire des finances publiques, il est usuel de considérer le solde structurel, qui correspond au **solde public corrigé des effets directs du cycle économique ainsi que des événements exceptionnels**. Le solde public est ainsi séparé en deux composantes :

- une **composante conjoncturelle** qui représente l'impact du cycle économique sur les dépenses et les recettes de l'ensemble des administrations publiques ;
- une **composante structurelle** correspondant à ce que serait le solde public si la production nationale se situait à son niveau potentiel.

L'identification des composantes conjoncturelle et structurelle du déficit public repose fondamentalement sur l'estimation du PIB potentiel. Ce dernier représente le niveau de production que l'économie peut soutenir durablement sans faire apparaître de tension sur les facteurs de production. La croissance du PIB potentiel (appelée croissance potentielle) inscrite dans la loi de programmation du 29 décembre 2014 s'établit à 1,0 % en 2013 et en 2014. L'écart de production, différence entre la production effective mesurée par le PIB et le PIB potentiel, est estimé à -2,5 % en 2013 et -3,3 % en 2014.

Concrètement, l'identification s'opère en calculant d'abord la part conjoncturelle des recettes et des dépenses publiques :

- **Du côté des recettes**, seuls les prélèvements obligatoires sont supposés cycliques. Le niveau conjoncturel de l'impôt sur le revenu, de l'impôt sur les sociétés, des cotisations de sécurité sociales et des autres prélèvements obligatoires, est calculé séparément à partir des niveaux observés, de l'écart de production estimé et de l'élasticité propre à chaque catégorie d'impôt⁹.
- **Du côté des dépenses**, seules les dépenses d'indemnisation du chômage sont considérées dépendre de la conjoncture¹⁰. La part conjoncturelle est estimée, comme pour les recettes, à partir de leur élasticité à l'écart de production et du montant constaté chaque année.

Le calcul de la composante conjoncturelle du solde et, par différence avec le solde effectif, du solde structurel découle alors directement de ces estimations.

Une méthode simplifiée permet d'approcher la composante conjoncturelle du solde. Comme les prélèvements obligatoires et les dépenses sensibles à la conjoncture représentent à peu près la moitié du PIB et que leur élasticité moyenne est peu différente de l'unité, le solde conjoncturel correspond pour la France à un peu plus de la moitié de l'écart de production.

Une ultime correction est opérée sur le solde structurel afin d'**exclure certains événements ou mesures** qui, du fait de leur **caractère exceptionnel**, n'ont pas d'impact pérenne sur le solde public (les « mesures ponctuelles et temporaires »). Il n'existe toutefois pas de définition exhaustive des mesures exceptionnelles¹¹ et leur identification comporte une part de jugement.

⁹ Les élasticités retenues sont celles estimées par l'OCDE, révisées à l'été 2014. Elles sont utilisées par la Commission européenne.

¹⁰ S'agissant des autres dépenses, soit elles sont de nature discrétionnaire, soit aucun lien avec la conjoncture ne peut être mis en évidence de façon claire et fiable.

¹¹ Le Gouvernement a explicité sa doctrine en annexe 5 de la loi de programmation du 29 décembre 2014.

La composition de l'ajustement structurel

La variation du solde structurel d'une année sur l'autre est appelée « ajustement structurel ». Un ajustement structurel positif traduit une politique budgétaire restrictive, qui permet, en situation de déficit structurel, de se rapprocher de l'objectif de moyen terme (pour la France, un solde structurel de -0,4 % du PIB). Un ajustement structurel négatif traduit au contraire une politique budgétaire expansive qui creuse le déficit structurel.

Pour analyser la composition de la politique budgétaire, **l'ajustement structurel peut se décomposer** de la manière suivante :

- **L'effort structurel, qui mesure la part de l'ajustement structurel imputable à des facteurs « discrétionnaires » :**
 - **l'effort en dépense**, qui compare le taux de croissance de la dépense publique en volume (déflatée avec le prix de PIB) à la croissance potentielle de l'économie. Il contribue à un ajustement structurel positif dès lors que les dépenses augmentent moins vite que le PIB potentiel ;
 - le quantum de **mesures nouvelles en prélèvements obligatoires**.

- **La part « non discrétionnaire »** de l'ajustement structurel, qui tient compte :
 - des effets liés aux **variations des élasticités des recettes** : la composante conjoncturelle étant calculé avec des élasticités moyennes, le solde structurel inclut les fluctuations éventuelles des élasticités une année données si celles-ci diffèrent de leur moyenne de longue période ;
 - de **l'évolution des recettes hors prélèvements obligatoires**.