

Avis n° HCFP-2014-05
relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale
pour l'année 2015

26 septembre 2014

Le Haut Conseil des finances publiques a été saisi par le Gouvernement le 19 septembre 2014, en application de l'article 14 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, des prévisions macroéconomiques et d'éléments d'information relatifs aux finances publiques sur lesquels reposent le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015. Le Haut Conseil a adopté, après en avoir délibéré lors de sa séance du 26 septembre 2014, le présent avis.

Synthèse

Le Haut Conseil considère que la prévision de croissance du Gouvernement de 0,4 % en 2014 est réaliste.

S'agissant de l'année 2015, la prévision de croissance de 1,0 % paraît optimiste. Elle suppose en effet un redémarrage rapide et durable de l'activité que n'annoncent pas les derniers indicateurs conjoncturels. En outre, le scénario du Gouvernement présente, selon le Haut Conseil, plusieurs fragilités touchant au dynamisme de l'environnement international et de la demande intérieure.

Le Haut Conseil constate que le Gouvernement ne corrige pas l'écart à la trajectoire de solde structurel de la loi de programmation de décembre 2012, toujours en vigueur ; au contraire, cet écart s'accroît en prévision en 2014 et en 2015. Plutôt que de corriger cet écart, le Gouvernement fait le choix de définir une nouvelle trajectoire, intégrant les déviations passées et fixant de nouveaux objectifs dont l'ambition est revue à la baisse.

Dans un contexte de faiblesse combinée de la croissance et de l'inflation, le Haut Conseil souligne le risque que fait peser ce nouveau report de l'ajustement sur la trajectoire de la dette publique qui continuera à augmenter.

L'effort sur la dépense est réel depuis 2011. Le Haut Conseil considère toutefois, au vu des mesures présentées, que l'objectif d'une croissance de la dépense publique limitée à 1,1 % en valeur, prévu pour 2015, risque de ne pas être atteint. Il en irait alors de même pour l'objectif d'amélioration du solde structurel de 0,2 point de PIB.

Introduction

Aux termes des dispositions de l'article 14 de la loi organique du 17 décembre 2012, le Haut Conseil doit rendre un avis portant sur :

- les prévisions macroéconomiques sur lesquelles reposent les projets de lois de finances (PLF) et de financement de la sécurité sociale (PLFSS) de l'année, d'une part ;
- la cohérence de l'article liminaire du projet de loi de finances de l'année au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation de finances publiques, d'autre part.

Conformément à l'article 23 de la loi organique du 17 décembre 2012, le Haut Conseil porte également une appréciation sur les mesures de correction présentées par le Gouvernement à la suite du déclenchement du mécanisme de correction en mai 2014. Dans ce cadre, il prend comme référence la trajectoire de solde structurel de la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, encore en vigueur. La loi organique prévoit qu'un rapport annexé au PLF analyse les mesures de corrections envisagées. Ce rapport n'a pas été communiqué lors de la saisine.

Le Haut Conseil a pris connaissance pour le présent avis des prévisions et des analyses issues d'un ensemble d'institutions et d'organismes : l'INSEE, la Banque de France, l'OCDE, l'OFCE, Coe-Rexecode, l'Organisation mondiale du commerce, la Commission européenne, le FMI. Il a procédé aux auditions des représentants de la Banque de France, de la Commission européenne, de l'OCDE, de l'OFCE et de Coe-Rexecode.

Le Haut Conseil n'a pas pu bénéficier, contrairement à l'an passé, de premiers échanges, dès le mois de juillet, avec les administrations compétentes. Aucun élément ne lui a été adressé préalablement à la saisine, intervenue le 19 septembre 2014. Cette saisine a appelé des questions complémentaires auxquelles le Gouvernement a répondu le 24 septembre. Le Haut Conseil n'a pas eu connaissance des articles des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2015 ainsi que des évaluations préalables.

Alors même qu'il était appelé à se prononcer sur trois textes financiers, il regrette de n'avoir disposé d'aucune possibilité d'échange substantiel avec les administrations concernées en amont de la saisine et d'avoir dû concentrer son analyse et ses travaux dans le délai minimal d'une semaine prévu par la loi organique du 17 décembre 2012.

I- Observations relatives aux prévisions économiques

1- Le scénario macroéconomique du Gouvernement

Le scénario macroéconomique du Gouvernement repose sur un redressement très progressif de l'activité en France. La croissance serait de 0,4 % en 2014 et 1,0 % en 2015.

Dans ce scénario, le rétablissement de la croissance en zone euro, conforté par un « *policy mix* » plus accommodant, et un environnement plus porteur hors zone euro, soutiendrait les exportations. A l'horizon 2015, la compétitivité des entreprises françaises serait soutenue par les baisses de coût induites par le CICE et le Pacte de responsabilité ainsi que par la baisse récente de l'euro. La consommation des ménages suivrait globalement l'accélération du pouvoir d'achat. L'investissement, hors construction, des entreprises réagirait à l'accélération de l'activité. Selon le Gouvernement, cette reprise de l'investissement serait favorisée par le maintien de conditions de financement favorables et le rétablissement progressif du taux de marge. Enfin, l'inflation remonterait légèrement en 2015.

2- Appréciation du Haut Conseil

Les prévisions de croissance du Gouvernement sont identiques à celles publiées par l'OCDE en septembre et proches du *consensus* des prévisionnistes établi ce même mois.

Les prévisions pour les années 2014 et 2015 sont très proches de celles pour 2013 et 2014 qui étaient associées il y a un an au projet de loi de finances pour 2014. La reprise de l'activité est reportée d'un an alors que les indicateurs conjoncturels, moins bien orientés aujourd'hui qu'à la fin de l'été 2013, ne font pas apparaître de rebond à court terme de l'activité en France et dans la zone euro.

La prévision pour 2014

Après un léger sursaut en fin d'année 2013, l'activité a stagné au premier semestre de 2014 et les indicateurs conjoncturels suggèrent au mieux une faible croissance pour le second semestre.

Au vu d'un acquis de croissance à la fin du premier semestre aujourd'hui estimé à 0,3 %, le Haut Conseil considère que la prévision de croissance du Gouvernement de 0,4 % en 2014 est réaliste.

La prévision pour 2015

Le Haut Conseil considère que la prévision de croissance de 1,0 % pour 2015 est optimiste.

En effet, atteindre une croissance du PIB de 1 % en moyenne annuelle en 2015 suppose un redémarrage rapide de l'activité sur un rythme moyen d'au moins 1 % l'an. Or les dernières enquêtes de conjoncture ne signalent pas une telle accélération à horizon de la fin de l'année 2014.

Alors que le Gouvernement retient une hypothèse conventionnelle de gel de la parité euro/dollar, la poursuite de la baisse de l'euro pourrait contribuer à soutenir la compétitivité et les exportations françaises.

En sens inverse, le scénario macroéconomique du Gouvernement présente plusieurs éléments de fragilité. Ils concernent à fois la demande mondiale et la demande intérieure (investissement des entreprises et consommation des ménages) :

- L'environnement international, qui est soumis à un certain nombre de risques majoritairement baissiers, pourrait se révéler moins porteur que ne l'anticipe le Gouvernement. L'Organisation mondiale du commerce a récemment révisé à la baisse sa prévision de croissance du commerce mondial à 4 % en 2015 contre 5,2 % dans le scénario du Gouvernement.
Le redémarrage de l'activité pourrait être plus lent dans certains pays de la zone euro, notamment l'Italie. Le ralentissement à l'œuvre dans certaines économies émergentes risque par ailleurs de se prolonger en 2015 ;
- La reprise de l'investissement productif (hors construction) pourrait être retardée compte tenu du faible taux d'utilisation des équipements, de perspectives d'activité incertaines et de la faiblesse des taux de marge sur lesquels le CICE n'a, pour l'instant, eu qu'un impact limité ;
- Le rebond de la consommation des ménages, qui repose sur une combinaison d'hypothèses favorables, pourrait être de moindre ampleur. En particulier,

l'absence persistante d'amélioration sur le marché du travail pourrait conduire les ménages à ne pas diminuer leur épargne de précaution.

Le Haut Conseil relève également un certain nombre d'aléas susceptibles d'affecter les perspectives de croissance :

- les tensions géopolitiques en Ukraine ou au Moyen-Orient constituent un facteur de risque supplémentaire sur le redressement de l'économie mondiale ;
- une normalisation de la politique monétaire aux Etats-Unis plus rapide qu'anticipé par les marchés serait susceptible d'affecter les conditions de financement au sein de la zone euro et d'entraîner une recrudescence des tensions financières dans les économies émergentes ;
- les anticipations positives des agents économiques, qui conditionnent le redémarrage de la demande interne, pourraient tarder à se matérialiser.

Par ailleurs, dans le scénario du Gouvernement, la hausse des prix se redresserait légèrement en 2015 (0,9 % après 0,6 % en 2014) en raison principalement de la dissipation de facteurs exceptionnels qui ont pesé sur les prix en 2014 et entraîné la baisse des prix alimentaires et des produits énergétiques. Ces facteurs repartiraient à la hausse en 2015 mais l'inflation sous-jacente (hors composantes volatiles) resterait modérée, les effets de la dépréciation de l'euro ne se matérialisant que progressivement. Le Haut Conseil considère que ces hypothèses sont plausibles.

Au total, le Haut Conseil considère que la prévision de croissance du Gouvernement de 0,4 % en 2014 est réaliste.

S'agissant de l'année 2015, la prévision de croissance de 1,0 % paraît optimiste. Elle suppose en effet un redémarrage rapide et durable de l'activité que n'annoncent pas les derniers indicateurs conjoncturels. En outre, le scénario du Gouvernement présente, selon le Haut Conseil, plusieurs fragilités touchant au dynamisme de l'environnement international et de la demande intérieure.

II- Observations relatives aux finances publiques

1- Les prévisions du solde des administrations publiques en 2014 et en 2015

Le Gouvernement prévoit que le solde effectif se dégrade en 2014 (-4,4 % du PIB après -4,1 % en 2013), et s'améliore très légèrement en 2015 (-4,3 % en PIB). Le maintien d'un déficit au-delà de 4 % s'explique à la fois par un solde conjoncturel qui continue de se dégrader en 2014, du fait d'une croissance du PIB encore en-deçà de son potentiel, et par la lenteur de l'amélioration du solde structurel au cours des deux années (0,1 point de PIB en 2014 et 0,2 point de PIB en 2015, après 1,1 point en 2013) (Tableau 1).

Tableau 1 : Du solde effectif au solde structurel (en point de PIB)

| <i>En points de PIB ou de PIB potentiel</i> | PLF/PLFSS pour 2015 | | |
|---|----------------------------|-------------|-------------|
| | 2013 | 2014 | 2015 |
| Solde effectif | -4,1 | -4,4 | -4,3 |
| Solde conjoncturel | -1,6 | -1,9 | -2,0 |
| Solde structurel | -2,5 | -2,4 | -2,2 |
| Mesures ponctuelles et temporaires | 0,0 | 0,0 | -0,1 |
| Ajustement structurel | 1,1 | 0,1 | 0,2 |
| Taux de prélèvements obligatoires | 44,7 | 44,7 | 44,6 |
| Dépenses publiques (hors crédits d'impôt) | 56,4 | 56,5 | 56,1 |

Note : l'ajustement structurel correspond à l'évolution sur un an du solde structurel. Les chiffres étant arrondis au dixième, il peut en résulter de légers écarts dans le résultat des opérations.

Source : projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2015.

2- Les mesures de correction par rapport à la trajectoire de la loi de programmation de décembre 2012

Aux termes des dispositions de l'article 14 de la loi organique du 17 décembre 2012, le Haut Conseil doit apprécier la cohérence entre l'article liminaire du projet de loi de finances et les orientations pluriannuelles de solde structurel. Par rapport à la loi de programmation du 31 décembre 2012, toujours en vigueur, l'écart à la trajectoire continuerait de se creuser en 2014 et 2015.

En raison du dépôt simultané du projet de loi de finances pour 2015 et d'un nouveau projet de loi de programmation pour les années 2014 à 2019 qui modifie la trajectoire pluriannuelle¹, les prévisions de solde structurel pour les années 2014 et 2015 retracées dans l'article liminaire du projet de loi de finances sont, par construction, identiques aux nouvelles orientations pluriannuelles.

En application du III de l'article 23 de la loi organique du 17 décembre 2012, le Haut Conseil doit également examiner les mesures de correction envisagées par le Gouvernement à la suite du déclenchement du mécanisme de correction en mai 2014². En effet, le Haut Conseil a constaté pour 2013 un écart « important » de 1,5 point de PIB à la trajectoire de solde structurel définie dans la loi de programmation du 31 décembre 2012. Le Gouvernement doit tenir compte de cet écart dans le projet de loi de finances pour 2015 en présentant les mesures de correction envisagées dans un rapport annexé. Ce rapport n'a pas été transmis au Haut Conseil.

L'examen de la correction de trajectoire doit se faire au regard de la loi de programmation précédente.

Une correction de trajectoire pour se rapprocher des cibles de solde structurel fixées antérieurement implique en pratique d'augmenter l'ajustement prévu dans les prochaines années, pour compenser au moins en partie l'ajustement insuffisant constaté en exécution les années précédentes. L'ajustement structurel prévu en 2014 et en 2015 devrait ainsi être supérieur à celui programmé en décembre 2012 (0,6 point de PIB chaque année).

¹ Avis n° HCFP 2014-04 relatif au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, consultable sur www.hcfc.fr.

² Avis n° HCFP 2014-02 relatif au solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement de 2013, consultable sur www.hcfc.fr.

Anticipant la constatation de cet écart, le Gouvernement avait porté l'ajustement structurel à 0,8 point de PIB chaque année en 2014 et en 2015 dans le programme de stabilité d'avril 2014, ce qui correspondait à une correction de 0,2 point de PIB. Or le Gouvernement revoit à la baisse l'ajustement structurel à 0,1 point de PIB en 2014 et à 0,2 point de PIB en 2015 dans le projet de loi de finances³.

Pour les deux années, ce moindre ajustement vient en particulier d'une baisse de l'effort en dépense⁴, dans un contexte d'inflation plus faible. Alors que les cibles fixées en valeur restent quasiment inchangées (1,4 % en 2014 et 1,1 % en 2015), la croissance de la dépense en volume est revue à la hausse (0,9 % en 2014 contre 0,3 % dans le programme de stabilité et 0,2 % en 2015 contre -0,3 %). Une inflation plus modérée ayant vocation à se traduire plus ou moins rapidement par des dépenses en valeur moins dynamiques, les cibles en valeur auraient pu être ajustées.

Aux termes des dispositions de l'article 23 de la loi organique du 17 décembre 2012, la correction de trajectoire peut être suspendue lorsque le Gouvernement déclare une situation de « circonstances exceptionnelles »⁵. Le Haut Conseil n'a pas été saisi par le Gouvernement pour constater si ces conditions étaient réunies.

Le Haut Conseil constate que le Gouvernement ne corrige pas l'écart à la trajectoire de solde structurel de la loi de programmation de décembre 2012, toujours en vigueur ; au contraire, cet écart s'accroît en prévision en 2014 et en 2015. Plutôt que de corriger cet écart, le Gouvernement fait le choix de définir une nouvelle trajectoire, intégrant les déviations passées et fixant de nouveaux objectifs dont l'ambition est revue à la baisse.

Dans un contexte de faiblesse combinée de la croissance et de l'inflation, le Haut Conseil souligne le risque que fait peser ce nouveau report de l'ajustement sur la trajectoire de la dette publique qui continuera à augmenter.

3- La prévision du solde structurel en 2015

Dans le projet de loi de finances, le Gouvernement prévoit un ajustement structurel de 0,2 point de PIB en 2015, porté par un effort en dépense de 0,5 point de PIB⁶. Il poursuit son programme de maîtrise de la dépense publique en contrepartie de la légère baisse des prélèvements obligatoires.

Les articles et les évaluations préalables des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale n'ont pas été transmis au Haut Conseil, qui n'a pas pu expertiser les mesures qui soutiennent cette trajectoire.

S'agissant des recettes, l'impact net des mesures nouvelles est quasiment nul, recouvrant des évolutions contrastées : les prélèvements baissent dans le cadre du CICE et du

³ En conservant la croissance potentielle de la loi de programmation de décembre 2012 afin d'avoir un référentiel constant, cet ajustement serait majoré d'environ 0,2 point de PIB chaque année, mais resterait inférieur aux objectifs du programme de stabilité.

⁴ S'y ajoute le fait que les recettes devraient croître spontanément moins vite que le PIB, y compris en 2015, ainsi que l'effet de la nouvelle règle de comptabilisation des crédits d'impôt en comptabilité nationale, qui conduit à enregistrer l'intégralité de la créance l'année de son émission – un effet en sens inverse (améliorant le solde structurel) sera enregistré à moyen terme.

⁵ Au sens de l'article 3 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance.

⁶ L'écart s'explique à hauteur de -0,1 point de PIB par une élasticité des recettes au PIB inférieure à l'unité, et pour -0,1 point par le décalage de l'enregistrement comptable de la créance du CICE (cf. note 4). L'écart résiduel est lié à l'arrondi.

Pacte de responsabilité et de solidarité. Dans l'autre sens, des augmentations sont programmées, comme celle des cotisations retraite, de la contribution climat-énergie, ou de la contribution au service public de l'électricité. Les impôts locaux sont également supposés augmenter.

Ces mesures nouvelles s'ajoutent à une progression spontanée qui reste faible, en raison de l'atonie de la conjoncture. Par exception, le rebond de l'impôt sur le revenu (2,6 % d'évolution spontanée) qui figure dans le projet de budget n'est pas acquis étant donné la faible dynamique des revenus en 2014.

S'agissant des dépenses, le plan d'économies annoncé par le Gouvernement met à contribution tous les secteurs des administrations publiques. Cet effort se traduit par un objectif de progression de 1,1 % en valeur, soit, compte tenu de la prévision d'inflation, de 0,2 % en volume.

L'objectif sera difficile à atteindre pour certains postes :

- la masse salariale des administrations publiques (hors cotisations sociales employeurs) serait stabilisée en volume, ce qui suppose, outre la parfaite tenue de la masse salariale de l'Etat, une rupture de tendance forte pour les collectivités locales et les hôpitaux ;
- l'inflexion de la dépense publique locale dépendra du comportement des collectivités locales en réponse à la baisse des dotations de l'Etat. Elles ont par exemple la faculté de les compenser en partie par des hausses d'impôt. De plus les réformes structurelles portant sur l'organisation des collectivités locales ne sont susceptibles d'avoir un impact financier qu'à moyen terme ;
- s'agissant des dépenses sociales, les mesures d'économies du projet de loi de financement de la sécurité sociale n'ont pas été portées dans leur totalité à la connaissance du Haut Conseil.

L'effort sur la dépense est réel depuis 2011. Le Haut Conseil considère toutefois, au vu des mesures présentées, que l'objectif d'une croissance de la dépense publique limitée à 1,1 % en valeur, prévu pour 2015, risque de ne pas être atteint. Il en irait alors de même pour l'objectif d'amélioration du solde structurel de 0,2 point de PIB.

Le présent avis sera publié au *Journal officiel* de la République française et joint au projet de loi de finances pour 2015 lors de son dépôt à l'Assemblée nationale.

Fait à Paris, le 26 septembre 2014.

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

Didier MIGAUD

Annexe 1 : Scénario macroéconomique associé au projet de loi des finances

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|----------------------------|------|------|------|
| Opérations sur biens et services en volume | | | | |
| | % moyenne annuelle | | | |
| Produit intérieur brut | 0,3 | 0,3 | 0,4 | 1,0 |
| Produit intérieur brut (glissement annuel fin d'année) | 0,0 | 0,8 | 0,4 | 1,3 |
| Consommation finale des ménages | -0,5 | 0,2 | 0,3 | 1,3 |
| Consommation finale publique | 1,7 | 2,0 | 1,2 | 0,8 |
| Formation brute de capital fixe | 0,3 | -1,0 | -2,4 | -1,1 |
| dont : entreprises non financières | 0,1 | -0,9 | -0,6 | 0,9 |
| administrations publiques | 1,6 | 1,0 | -0,5 | -4,3 |
| ménages hors entrepreneurs individuels | -2,2 | -3,1 | -8,6 | -3,6 |
| Importations | -1,3 | 1,7 | 2,6 | 3,6 |
| Exportations | 1,1 | 2,2 | 2,8 | 4,6 |
| Contributions à l'évolution du PIB en volume | | | | |
| | en points de PIB | | | |
| Demande intérieure privée hors stocks | -0,2 | -0,1 | -0,3 | 0,7 |
| Demande publique | 0,5 | 0,5 | 0,3 | 0,0 |
| Variation des stocks et objets de valeur | -0,6 | -0,2 | 0,4 | 0,0 |
| Commerce extérieur | 0,7 | 0,1 | 0,0 | 0,3 |
| Prix et valeur | | | | |
| | %, moyenne annuelle | | | |
| Indice des prix à la consommation | 2,0 | 0,9 | 0,6 | 0,9 |
| Indice d'inflation sous-jacente brut | 1,5 | 0,5 | 0,8 | 0,9 |
| Déflateur du produit intérieur brut | 1,2 | 0,8 | 0,8 | 0,9 |
| Produit intérieur brut en valeur | 1,5 | 1,1 | 1,2 | 1,9 |
| Productivité, emploi et salaires | | | | |
| | %, moyenne annuelle | | | |
| Branches marchandes non agricoles : | | | | |
| - Productivité du travail | 0,7 | 0,9 | 0,4 | 0,9 |
| - Emploi salarié (personnes physiques)* | 0,0 | -0,8 | -0,2 | 0,1 |
| - Salaire moyen par tête | 1,8 | 1,5 | 1,7 | 1,9 |
| - Masse salariale | 1,9 | 0,8 | 1,6 | 2,0 |
| Emploi total | 0,1 | -0,3 | 0,2 | 0,3 |

* *Emploi salarié au sens des estimations d'emploi (ESTEL)*

Source : ministère de l'économie et des finances (19 septembre 2014).

Annexe 2 : Article liminaire du projet de loi de finances pour 2015

Article liminaire :

Prévision de solde structurel et solde effectif de l'ensemble des administrations publiques de l'année 2015, de l'exécution 2013 et de la prévision d'exécution 2014

La prévision de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques pour 2015, l'exécution de l'année 2013 et la prévision d'exécution de l'année 2014 s'établissent comme suit :

(En point de produit intérieur brut)

| | Exécution 2013 | Prévision d'exécution 2014 | Prévision 2015 |
|------------------------------------|----------------|-------------------------------|----------------|
| Solde structurel (1) | -2,5 | -2,4 | -2,2 |
| <i>Solde conjoncturel (2)</i> | <i>-1,6</i> | <i>-1,9</i> | <i>-2,0</i> |
| <i>Mesures exceptionnelles (3)</i> | <i>0,0</i> | <i>0,0</i> | <i>-0,1</i> |
| Solde effectif (1+2+3) | -4,1 | -4,4 | -4,3 |

Exposé des motifs :

En 2013, le solde public s'est élevé à -4,1% de produit intérieur brut (PIB), contre -4,9% en 2012, soit une amélioration de 0,7 point malgré la faible croissance de l'activité (+ 0,3 %). Ce redressement est le résultat d'un important ajustement structurel de +1,1 point de PIB potentiel porté par des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires (1,4 point de PIB). Cet ajustement est néanmoins plus faible qu'anticipé du fait, d'une part, d'une dynamique spontanée des recettes inférieure à celle du PIB et, d'autre part, du très faible niveau d'inflation (0,7 % hors tabac), qui rend négative la contribution de la dépense publique à l'effort structurel (-0,2 point). Enfin, la croissance étant inférieure à son potentiel, l'écart de production continue d'augmenter, venant dégrader le solde conjoncturel de 0,4 point de PIB.

En 2014, le solde public se dégraderait de 0,3 point de PIB, sous l'effet de la poursuite de la dégradation du solde conjoncturel (-0,4 %) du fait d'une croissance économique qui resterait atone (+0,4 % en volume) et d'une inflation exceptionnellement faible (0,5% hors tabac). Cette dégradation du solde conjoncturel ne serait plus compensée par la variation du solde structurel (+0,1 point) : alors que l'effort structurel s'élèverait à 0,4 point de PIB, son impact serait atténué par une faible élasticité des prélèvements obligatoires (-0,1 point de PIB) et par l'effet du nouveau traitement des crédits d'impôts dans le Système européen de comptes (SEC) 2010, à hauteur de -0,1 point de PIB. La réduction du déficit structurel serait également minorée par le choix d'une croissance potentielle plus basse – à savoir la croissance potentielle estimée par la Commission européenne avant réévaluation liée au changement de base comptable – qui réduit de ¼point l'ajustement structurel de 2014.

Pour l'année 2015, le solde s'améliorerait de 0,1 point de PIB, pour s'établir à -4,3 % du PIB, reflétant une amélioration du solde structurel, calculé également sur la base de la croissance potentielle de la Commission européenne, de ¼ point. Avec une prévision de croissance de 1,0 %, l'évolution de l'activité serait en effet inférieure à la croissance potentielle. L'effort structurel en dépense, porté par les premiers effets du plan d'économies de 50 Md€ annoncé par le Premier ministre dans le cadre du programme de stabilité, s'élèverait à 0,5 point de PIB. Les mesures de baisse des prélèvements obligatoires en lien avec la montée en charge du CICE et la mise en œuvre du Pacte de responsabilité et de solidarité réduiraient légèrement l'ajustement structurel, tout comme l'accroissement de l'écart entre le coût budgétaire des crédits d'impôt et leur coût en comptabilité nationale (-0,1pt). En outre, l'ajustement serait réduit par l'effet des mesures ponctuelles et temporaires (contentieux communautaires), à hauteur de 0,1 point de PIB et par une croissance spontanée des prélèvements obligatoires qui resterait légèrement inférieure à celle du PIB en valeur (également à hauteur de 0,1 point).

La méthodologie utilisée pour estimer le solde structurel n'est pas la même que celle utilisée dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, mais correspond à celle du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

Les principales différences consistent en une révision de l'estimation de croissance potentielle, désormais identique à celle de la Commission européenne, une mise à jour des élasticités spontanées à l'activité impôt par impôt (identiques à ceux de la Commission européenne) et, enfin, en un changement de référentiel de comptabilité nationale (passage du SEC 95 au SEC 2010). Ce nouveau référentiel de comptabilité nationale entraîne une modification des niveaux de PIB et de solde public, notamment en raison du changement dans la date d'enregistrement des crédits d'impôts.

Au total et dans le référentiel précédent (SEC 95 et croissance potentielle de loi de programmation des finances publiques de 2012), la réduction du déficit structurel serait plus élevée de 0,4 pt environ en 2014 comme en 2015 :

- A hauteur de ¼ pt en raison de la révision de la croissance potentielle d'environ ½ pt ;
- A hauteur de 0,1 pt en raison du changement de traitement des crédits d'impôt.

Le tableau suivant offre une comparaison entre la prévision de déficit public découlant des principes retenus dans la loi de programmation des finances publiques 2012-2017 et la prévision résultant des principes retenus dans le projet de loi de programmation des finances publiques 2014-2019.

| (% du PIB) | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|-------|-------|-------|
| Solde structurel projet LPFP 2014-2019 | -2,5% | -2,4% | -2,2% |
| Solde structurel LPFP 2012-2017 | -3,0% | -2,5% | -1,9% |
| Ajustement structurel LPFP 2014-2019 | | 0,1% | ¼% |
| Ajustement structurel LPFP 2012-2017 | | 0,5% | 0,6% |