

Avis n°HCFP-2014-06
relatif au deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2014

6 novembre 2014

En application de l'article 15 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) a été saisi par le Gouvernement le 30 octobre 2014 des prévisions économiques retenues pour l'élaboration du deuxième projet de loi de finances rectificative (PLFR2) pour 2014 et d'éléments de finances publiques afin qu'il apprécie la cohérence de ce projet, notamment de son article liminaire, avec les orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2012 à 2017.

Le Haut Conseil a adopté, après en avoir délibéré lors de sa séance du 6 novembre 2014, le présent avis qui porte uniquement sur l'année 2014 (article 7 de la loi organique du 17 décembre 2012). Il fait suite à l'avis n° HCFP-2014-05 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2015 rendu public le 1^{er} octobre 2014¹ qui portait sur les deux années 2014 et 2015.

Synthèse

Le Haut Conseil a été saisi des prévisions économiques et budgétaires associées au deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2014, conformément à la loi organique du 17 décembre 2012. Le présent avis porte donc exclusivement sur l'année 2014.

Le Haut Conseil avait considéré dans son avis n° HCFP-2014-05 que la prévision de croissance du Gouvernement de 0,4 % pour 2014 associée au projet de loi de finances était réaliste.

Les informations conjoncturelles et statistiques rendues disponibles depuis lors ne remettent pas en cause cette appréciation.

Le Haut Conseil considère, sur la base des éléments dont il dispose à ce jour, que les prévisions de finances publiques du collectif, et notamment d'un déficit public de 4,4 % du PIB, sont vraisemblables. Le respect de l'objectif de dépenses de l'Etat risque néanmoins d'être plus difficile que les années précédentes ; par ailleurs des incertitudes non négligeables demeurent à ce stade de l'année, concernant en particulier le produit de l'impôt sur les sociétés et l'investissement des collectivités locales.

Le Haut Conseil souligne, comme il l'avait fait dans son avis n°HCFP-2014-05, que le Gouvernement, contrairement aux engagements pris en LFI 2014 et dans le dernier programme de stabilité, n'amorce pas en 2014 la correction de l'écart « important » de 1,5 point de PIB en 2013 par rapport à la trajectoire de solde structurel de la loi de programmation des finances publiques 2012-2017.

¹ Cet avis est consultable sur le site internet du Haut Conseil : www.hcfp.fr.

Le Haut Conseil note enfin que ce collectif est susceptible de comporter des mesures ayant un impact budgétaire sur l'année 2015 et les années suivantes, dont il n'a pas été saisi. Les éléments dont il a connaissance ne le conduiraient cependant pas à remettre en cause les avis qu'il a rendus en septembre sur les projets de loi de finances pour 2015 et de programmation des finances publiques 2014-2019, en particulier les doutes qu'il a émis sur le respect de la trajectoire de solde structurel en raison des difficultés à atteindre les objectifs d'évolution de la dépense publique.

Introduction

Le Haut Conseil a été saisi par le Gouvernement du cadrage économique et budgétaire du deuxième projet de loi de finances rectificative pour l'année 2014 (PLFR2) et de son article liminaire, qui porte exclusivement sur l'année 2014.

Il est à noter que ce projet de loi pourrait inclure certains articles modifiant l'équilibre de l'année 2015 et les suivantes, notamment certaines mesures annoncées par le Gouvernement dans une lettre au Vice-président de la Commission européenne le 27 octobre 2014. La loi organique du 17 décembre 2012 n'impose pas que le Haut Conseil soit saisi de ces dispositions. Celles-ci pourraient modifier l'estimation du solde structurel présentée dans le projet de loi de finances pour 2015 et la trajectoire du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, sur lesquelles le Haut Conseil a rendu des avis fin septembre. A cette occasion, il avait exprimé des doutes sur le respect de la trajectoire de solde structurel en raison des difficultés à atteindre les objectifs d'évolution de la dépense publique. Les éléments dont il a connaissance ne le conduiraient toutefois pas à modifier son analyse.

Pour préparer le présent avis qui porte sur l'année 2014, le Haut Conseil a analysé les éléments de saisine et les réponses au questionnaire qu'il avait adressé préalablement au Gouvernement. Il a procédé à l'audition des responsables des administrations compétentes le 3 novembre 2014. Il s'est appuyé sur les dernières informations conjoncturelles et statistiques devenues disponibles depuis le précédent avis ainsi que sur les prévisions de l'INSEE, du FMI, de la Commission européenne et de l'OCDE rendues publiques depuis octobre 2014.

Concernant les finances publiques, il a pris connaissance de l'évolution des dépenses et des recettes de l'Etat jusqu'à fin septembre et d'un ensemble d'analyses et de prévisions publiées depuis, notamment le rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale, les prévisions actualisées de l'Unédic et de l'ACOSS, le dernier avis du Comité d'alerte sur l'évolution des dépenses maladie et la note de conjoncture sur les finances locales de la Banque Postale.

A la suite de la demande formulée par le Haut Conseil le 3 novembre, des informations complémentaires à la saisine lui ont été communiquées par les administrations compétentes les 5 et 6 novembre sur certaines des dispositions contenues dans le PLFR2. Le Haut Conseil demande à nouveau que la saisine soit accompagnée du contenu aussi détaillé que possible du collectif, notamment des principaux mouvements de crédits et de l'article d'équilibre.

II. Observations relatives aux prévisions économiques

Le scénario économique est inchangé par rapport à celui du projet de loi de finances pour 2015 présenté début octobre. Le Gouvernement estime que les informations conjoncturelles publiées depuis son dépôt sont cohérentes avec sa prévision de croissance du PIB à 0,4 % en 2014.

Le Haut Conseil avait considéré dans son avis n° HCFP-2014-05 que la prévision de croissance du Gouvernement de 0,4 % pour 2014 associée au projet de loi de finances était réaliste.

Les informations conjoncturelles et statistiques rendues disponibles depuis lors ne remettent pas en cause cette appréciation.

III. Observations relatives aux finances publiques

Les prévisions de finances publiques du Gouvernement pour 2014 sont globalement inchangées par rapport à celles mentionnées dans le projet de loi de finances pour 2015.

La prévision de finances publiques en 2014

S'agissant des recettes, les recouvrements des recettes fiscales à fin septembre sont globalement en ligne avec les prévisions du présent PLFR. Toutefois le dernier acompte de l'impôt sur les sociétés versé au mois de décembre reste comme chaque année un élément d'incertitude majeur. Les prévisions de cotisations sociales s'appuient sur une hypothèse de croissance de la masse salariale en ligne avec les dernières prévisions de l'ACOSS.

S'agissant des dépenses :

- L'exécution du budget de l'Etat en 2014 apparaît particulièrement tendue pour respecter l'objectif fixé en loi de finances rectificative du 8 août 2014. Le respect de cet objectif nécessite des redéploiements de crédits estimés par le Gouvernement à environ 2,2 Md€², les dépassements portant notamment sur la masse salariale, les dépenses de guichet et les opérations extérieures. Ce montant est important compte tenu des annulations de crédits déjà opérées en loi de finances rectificative cet été.
Toutefois le remboursement d'une partie de la contribution française au budget européen, s'il était enregistré dès 2014³, permettrait de réduire la dépense totale.
- Les prévisions de dépenses de prestations sociales du régime général sont cohérentes avec celles retenues par la Commission des comptes de la sécurité sociale dans son rapport de septembre. Selon l'avis du Comité d'alerte du 7 octobre, l'objectif national de dépenses d'assurance maladie, révisé à la baisse dans la loi de financement rectificative de la sécurité sociale d'août, devrait être respecté ; sa réalisation pourrait néanmoins être plus difficile que les années précédentes. Les prévisions du Gouvernement concernant les dépenses d'assurance chômage sont proches de celles de l'Unédic publiées en septembre.

² Information contenue dans les réponses au questionnaire reçues par le Haut Conseil le 31 octobre. A cette date, le Gouvernement prévoyait que la norme en valeur de la loi de finances rectificative du 8 août 2014 serait respectée, c'est-à-dire que les dépassements seraient intégralement compensés.

³ Dans la proposition de budget rectificatif adoptée le 17 octobre par la Commission européenne, la contribution de la France au budget communautaire serait revue à la baisse d'environ 1 Md€. L'adoption et le calendrier de ce budget rectificatif restent incertains et pourraient s'étaler sur l'année 2015.

- Selon les prévisions du Gouvernement, les dépenses de fonctionnement des collectivités locales resteraient dynamiques en 2014, mais pourraient en partie être contrebalancées par une baisse de l'investissement constatée en général l'année des élections municipales. L'ampleur de cette baisse reste toutefois incertaine à ce stade de l'année.

Le Haut Conseil considère, sur la base des éléments dont il dispose à ce jour, que les prévisions de finances publiques du collectif, et notamment d'un déficit public de 4,4 % du PIB, sont vraisemblables. Le respect de l'objectif de dépenses de l'Etat risque néanmoins d'être plus difficile que les années précédentes ; par ailleurs des incertitudes non négligeables demeurent à ce stade de l'année, concernant en particulier le produit de l'impôt sur les sociétés et l'investissement des collectivités locales.

La cohérence avec les orientations pluriannuelles de solde structurel

Tableau: Du solde effectif au solde structurel des administrations publiques

	PLFR2 pour 2014		Recalculé avec les hypothèses de la LPFP 2012-2017*		Rappel LPFP 2012-2017	
	2013	2014	2013	2014	2013	2014
Solde effectif	-4,1	-4,4	-4,2	-4,3	-3,0	-2,2
Solde conjoncturel	-1,6	-1,9	-1,2	-1,8	-1,2	-1,0
Solde structurel	-2,5	-2,4	-3,0	-2,5	-1,6	-1,1
Mesures ponctuelles et temporaires	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,2	-0,1
Ajustement structurel	-	0,1	-	0,5	-	0,6

Sources : HCFP à partir du PLFR2 pour 2014 et de la LPFP du 31 décembre 2012.

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

* Par différence avec le PLFR2, le calcul avec les hypothèses de la LPFP 2012-2017 retient : (i) le niveau de l'écart de production estimé en loi de règlement pour 2013 (-2,4 % contre -2,7 % dans le PLFR2), (ii) la croissance potentielle de la LPFP 2012-2017 (1,5 % en 2014 contre 1,0 % dans le PLFR2) (iii) les règles de l'ancienne base de comptabilité nationale (SEC 1995) et (iv) la méthode de calcul du solde structurel utilisée dans la LPFP 2012-2017 (notamment pour les élasticités des recettes).

En 2014, le solde structurel est estimé par le Gouvernement à -2,4 % du PIB, après -2,5 % en 2013. L'ajustement structurel serait donc limité à 0,1 point de PIB en 2014. Ces estimations sont calculées à partir des nouvelles hypothèses et règles comptables retenues dans le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

En utilisant les hypothèses et les règles comptables antérieures retenues dans la loi de programmation des finances publiques de décembre 2012⁴ – qui reste la référence juridique en vigueur – les estimations sont différentes. En particulier, l'ajustement structurel serait alors de 0,5 point de PIB en 2014. Cet ajustement resterait légèrement inférieur celui prévu dans la LPFP 2012-2017 (0,6 point de PIB).

Le Haut Conseil souligne, comme il l'avait fait dans son avis n°HCFP-2014-05, que le Gouvernement, contrairement aux engagements pris en LFI 2014 et dans le dernier programme de stabilité, n'amorce pas en 2014 la correction de l'écart « important » de 1,5 point de PIB en 2013⁵ par rapport à la trajectoire de solde structurel de la loi de programmation des finances publiques 2012-2017.

⁴ En particulier la croissance potentielle, le référentiel de comptabilité nationale SEC 1995 et la méthode de calcul du solde structurel.

⁵ cf. Avis n°HCFP-2014-02 du 23 mai dernier.

Le présent avis sera publié au *Journal officiel* de la République française et joint au deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2014 lors de son dépôt à l'Assemblée nationale.

Fait à Paris, le 6 novembre 2014.

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

A handwritten signature in blue ink, reading "Didier Migaud", is written over a horizontal blue line. The signature is cursive and includes a period at the end.

Didier MIGAUD

ANNEXE 1

Prévisions macroéconomiques du Gouvernement

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

* *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 deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2014

Article liminaire : Prévision de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques de l'année 2014

La prévision de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques pour 2014 s'établit comme suit :

(En point de produit intérieur brut)

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

Exposé des motifs :

Depuis le dépôt du projet de loi de finances (PLF) pour 2015, les informations nouvelles n'amènent pas à revoir la prévision de solde public pour 2014. Tout d'abord, les indicateurs macro-économiques disponibles depuis le dépôt du PLF confortent la prévision de croissance de l'activité économique (+0,4 % de produit intérieur brut – PIB). S'agissant des dépenses de l'Etat, les ouvertures et les annulations de crédits destinées à assurer la fin de gestion 2014 qui sont proposées par le présent projet de loi de finances rectificative (PLFR) permettent d'assurer le respect de la norme de dépense en valeur, conformément à la prévision faite au moment du PLF 2015. S'agissant des dépenses des autres sous-secteurs des administrations publiques, les informations disponibles ne conduisent pas à réviser la prévision. Ainsi, les mesures de régulation nécessaires sont prises pour assurer le respect de l'ONDAM. Enfin, les recettes sont globalement en ligne avec les prévisions du révisé 2014 sous-jacent au PLF 2015.

Le solde public prévu en 2014, ainsi que ses composantes structurelle et conjoncturelle, sont donc inchangés par rapport à la prévision de l'article liminaire du PLF 2015.

Le solde public s'établirait à - 4,4 % du PIB, après -4,1% en 2013. L'amélioration du solde structurel s'établirait à 0,1 point (de -2,5 % à - 2,4 % du PIB) et serait compensée par une nouvelle dégradation du solde conjoncturel qui passerait de -1,6% du PIB en 2013 à -1,9% en 2014, en raison d'une croissance toujours inférieure à son potentiel.

La méthodologie utilisée pour estimer le solde structurel est la même que celle du projet de loi de programmation des finances publiques (PLPFP) pour les années 2014 à 2019, et repose sur la même chronique de PIB potentiel.

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 des différents impôts, également identiques à celles de la Commission européenne et, enfin, en un changement de référentiel de comptabilité nationale (passage du système européen des comptes SEC 95 au SEC 2010).

Au total et dans le référentiel précédent (SEC 95 et croissance potentielle de la LPFP pour les années 2012 à 2017), la réduction du déficit structurel serait, en 2014, plus élevée de 0,4 point environ :

- à hauteur de $\frac{1}{4}$ de point en raison de la révision à la baisse de la croissance potentielle d'environ $\frac{1}{2}$ point ;

- à hauteur de 0,1 point en raison du changement de traitement des crédits d'impôt en comptabilité nationale.

Le tableau suivant offre une comparaison entre la prévision de déficit public pour 2014 découlant des principes retenus dans la LPFP pour les années 2012 à 2017 (en SEC 95) et la prévision résultant des principes retenus dans le PLFPF pour les années 2014 à 2019 (en SEC 2010).

	En % du PIB
	2014
Solde structurel en SEC 2010	- 2,4
Solde structurel en SEC 95	- 2,5
Ajustement structurel en SEC 2010	0,1
Ajustement structurel en SEC 95	0,5