

**RAPPORT ANALYSANT LES  
MESURES PRÉVUES PAR LE  
GOUVERNEMENT EN RÉPONSE  
AU DÉCLENCHEMENT DU  
MÉCANISME DE CORRECTION  
PRÉVU PAR L'ARTICLE 23 DE LA  
LOI ORGANIQUE N°2012-1403  
DU 17 DÉCEMBRE 2012 RELATIVE  
À LA PROGRAMMATION ET À LA  
GOUVERNANCE DES FINANCES  
PUBLIQUES**

**PLFSS 2015**



# SOMMAIRE

## PLFSS 2015

<b>1. Portée du mécanisme de correction prévu à l'article 23 de la loi organique de décembre 2012.....</b>	<b>4</b>
<b>2. Contenu de la loi de programmation des finances publiques 2012-2017 en vigueur en matière de mécanisme de correction .....</b>	<b>5</b>
<b>3. A ce stade, le Gouvernement n'a pas demandé au HCFP de constater la réunion de circonstances exceptionnelles .....</b>	<b>5</b>
<b>4. Les mesures de correction retenues par le Gouvernement : ampleur et calendrier de mise en œuvre .....</b>	<b>5</b>
4.1. Raisons de l'écart (loi de règlement) .....	5
4.2. Les changements méthodologiques de la LPFP 2014-2019 et du PLF 2015.....	6
4.3. Analyse des mesures de correction envisagées.....	7
4.4. Justification des différences dans l'ampleur et le calendrier.....	8

## 1. Portée du mécanisme de correction prévu à l'article 23 de la loi organique de décembre 2012

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

Le Traité prévoit une exception à ce mécanisme dans son article 3, 1. c) en cas de circonstances exceptionnelles : « *les parties contractantes ne peuvent s'écarter temporairement de leur objectif respectif à moyen terme ou de la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation qu'en cas de circonstances exceptionnelles, telles que définies au paragraphe 3, point b)* ; ». Ces circonstances exceptionnelles, définies au paragraphe 3, point b), « *font référence à des faits inhabituels indépendants de la volonté de la partie contractante concernée et ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques ou à des périodes de grave récession économique telles que visées dans le pacte de stabilité et de croissance révisé, pour autant que l'écart temporaire de la partie contractante concernée ne mette pas en péril sa soutenabilité budgétaire à moyen terme.* »

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

Le IV de l'article 23 précise ensuite les modalités dans lesquelles le Gouvernement peut « *demander au Haut Conseil des finances publiques de constater si les conditions mentionnées à l'article 3 du traité [...] sont réunies* ». Le Gouvernement doit solliciter le Haut Conseil, et ce dernier est tenu de répondre « *sans délai* ». L'article liminaire du projet de loi de finances peut ensuite, le cas échéant, déclarer une situation de circonstances exceptionnelles.

Dans son avis du 23 mai 2014 portant sur le projet de loi de règlement de 2013, le HCFP a constaté que le solde structurel des administrations publiques ressortait en 2013 plus dégradé de 1,5 point de PIB que celui prévu dans la loi de programmation des finances publiques du 31 décembre 2012 (-3,1 point de PIB, contre -1,6 point de PIB prévu par la LPPF). Le HCFP a donc constaté que cet écart était « *important* » au sens de l'article 23 de la LO du 17 décembre 2012, entraînant par le déclenchement du mécanisme de correction.

Conformément à l'article 23 de la loi organique, le Gouvernement doit ensuite :

- exposer les raisons de cet écart **lors de l'examen du PLR au Parlement**, qui a eu lieu au mois de juillet dernier ;
- présenter des mesures de correction **lors du débat d'orientation des finances publiques (DOFP)**. Le rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques, remis au Parlement le 30 juin, a ainsi présenté les mesures correctrices envisagées par le Gouvernement ;
- et tenir « *compte de l'écart important dans le prochain projet de loi de finances (PLF) de l'année ou de financement de la sécurité sociale (PLFSS)* » ; un rapport annexé au PLF « *analyse les mesures de correction envisagées* », et l'avis du HCFP « *comporte une appréciation de ces mesures de*

*correction* ». Le projet de loi de finances pour 2015, ainsi que la trajectoire de finances publiques du projet de loi de programmation 2014-2019 tiennent compte de cet écart important, et le présent document analyse les mesures de correction.

## 2. Contenu de la loi de programmation des finances publiques 2012-2017 en vigueur en matière de mécanisme de correction

La loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 a précisé, dans son article 5, que les mesures de correction, « *qui peuvent porter sur l'ensemble des administrations publiques ou sur certains sous-secteurs seulement* », doivent permettre « *de retourner à la trajectoire de solde structurel [...] dans un délai maximal de deux ans à compter de la fin de l'année en cours.* ».

Par ailleurs, la LPFP, dans le même article, dispose que les obligations relatives au mécanisme de correction ne s'appliquent pas en cas de « *circonstances exceptionnelles de nature à justifier les écarts constatés* »

## 3. A ce stade, le Gouvernement n'a pas demandé au HCFP de constater la réunion de circonstances exceptionnelles

Le Gouvernement n'a pas souhaité demander au HCFP si les conditions sont réunies pour constater l'existence de circonstances exceptionnelles.

Au regard des changements comptables (passage à la norme « SEC 2010 ») et méthodologiques (alignement sur la croissance potentielle et les élasticités de référence de la Commission européenne) intervenus, comme de l'évolution du contexte macroéconomique (en particulier une inflation très en deçà de sa cible qui dégrade la mesure du solde structurel) depuis la LPFP pour les années 2012 à 2017, le Gouvernement a privilégié l'adoption d'une nouvelle loi de programmation afin d'en tirer les conséquences sur la trajectoire de solde structurel de référence. En sus, la mise en œuvre de mesures favorables à la compétitivité des entreprises (crédit d'impôt compétitivité emploi –CICE- et Pacte de responsabilité), en cohérence avec les recommandations de la Commission européenne au travers de la procédure de correction des déséquilibres macroéconomique (MIP), a un coût puisqu'il réduit l'effort structurel en recettes de l'ordre de 0,5% par an, entre 2014 et 2017) amenant à revoir en cohérence le rythme de réduction du déficit structurel.

## 4. Les mesures de correction retenues par le Gouvernement : ampleur et calendrier de mise en œuvre

### 4.1. Raisons de l'écart (loi de règlement)

En 2013, le solde structurel des administrations publiques s'est établi à - 3,1 %<sup>1</sup>, contre -1,6 % prévu par la LPFP, soit un écart de 1,5 point (qualifié d' « *important* » par le HCFP dans son avis du 23 mai sur le projet de loi de règlement)<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Cette estimation est construite à partir du solde nominal de mi-2014, en SEC 95. Il n'intègre donc pas l'amélioration de 2,4 Md€ annoncée par l'Insee le 5 septembre et notifiée le 30 septembre.

<sup>2</sup> La méthodologie utilisée dans le cadre de l'article liminaire de la loi de règlement et les éléments suivants pour estimer le solde structurel est la même que celle utilisée dans la LPFP. Ainsi, le solde public a été calculé selon les principes du système européen des comptes nationaux (SEC) 95, c'est-à-dire le même système de comptabilité nationale que celui qui a servi à l'élaboration de la LPFP et non en SEC 2010.

**Comme l'exposé général des motifs du projet de loi de règlement pour l'année 2013 l'exposait, l'essentiel de cet écart ne relève pas de choix discrétionnaires du Gouvernement mais s'explique en grande partie par des facteurs qui ne dépendent pas de l'action des pouvoirs publics :**

- En premier lieu, le déficit structurel de 2013 est dégradé, par rapport à la prévision, de 0,6 % du PIB en raison d'effet base négatif sur l'exercice 2012. Cet écart « en base » s'explique principalement par des **révisions des comptes nationaux en 2011 et 2012** (révision du déficit, mais également de la croissance et des prix, et par conséquent de la répartition entre part conjoncturelle et structurelle du solde public).
- En deuxième lieu, la dynamique spontanée des recettes publiques a été moindre que celle du PIB, conduisant à une dégradation du solde structurel par rapport à la prévision de 0,5 % du PIB. Au total, l'élasticité des prélèvements obligatoires à la croissance est ressortie à 0,2 alors qu'elle est de l'ordre de 1 en régime de croisière.
- Enfin, la révision à la baisse du déflateur du PIB, sur lequel est fondé le calcul de l'effort structurel en dépense, vient dégrader le solde public structurel de 0,5 % du PIB par rapport à la prévision, en dépit d'une croissance de la dépense en valeur de seulement 2,2 % hors Dexia, contre 2,6 % prévu en loi de programmation (soit un effet de +0,2 pt sur l'effort en dépense).

Au final, seule une part de 0,15 % du PIB de l'écart entre la prévision et la réalisation du solde structurel peut être directement mise en lien avec un moindre impact des mesures adoptées par le Gouvernement et la majorité. Cette part s'explique par un moindre rendement de certaines mesures en recettes.

#### **4.2. Les changements méthodologiques de la LPFP 2014-2019 et du PLF 2015**

Le projet de LPFP pour les années 2014 à 2019, ainsi que l'article liminaire du PLF 2015, sont rédigés conformément aux principes du système européen des comptes (SEC) 2010, le système de comptes qui fera foi au niveau européen à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2014 et qui a été adopté par l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) dès le 15 mai 2014.

Par ailleurs, le Gouvernement a fait le choix de retenir la croissance potentielle de la Commission européenne dans le cadre de la nouvelle loi de programmation des finances publiques (LPFP). Enfin, les modalités de calcul du solde structurel ont été adaptées, notamment afin d'intégrer les élasticités des prélèvements obligatoires qui seront utilisées par la Commission européenne à partir de l'automne 2014. Les soldes effectifs et structurels ne sont donc pas comparables avec la précédente loi de programmation.

Il n'est plus possible, techniquement, de produire des prévisions de croissance et de déficit en SEC 95. En revanche, il est possible de reconstituer de façon approchée les écarts liés aux principales modifications conceptuelles et méthodologiques intervenues depuis lors. Selon les principes du SEC 2010, le solde nominal serait de -4,1 % du produit intérieur brut (PIB) en 2013. Deux corrections se neutralisent globalement et sont de faible montant : le nouveau traitement des soultes et des gains et pertes sur swaps. En revanche, deux changements ont un effet important sur le solde :

- tout d'abord, le niveau du PIB a été révisé à la hausse en SEC 2010, ce qui réduit le déficit exprimé en points de PIB ; cet effet est supposé constant sur la période ;
- d'autre part, le traitement des crédits d'impôt du SEC 2010 dégrade le niveau du solde en Md€ ; cet effet est en revanche croissant en 2014 et 2015 du fait de la montée en charge du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) ;

Si l'on corrige de ces effets, le solde public 2013 aurait été de -4,2 % du PIB, un peu plus dégradé que dans le nouveau référentiel comptable car l'effet « révision du PIB » domine. En revanche, il aurait été moins dégradé en 2014 et 2015 avec la montée en charge du CICE, qui est l'effet dominant.

(% du PIB)	2013	2014	2015
Solde public SEC 2010	-4,1%	-4,4%	-4,3%
Solde Public SEC 95	-4,2%	-4,3%	-4,1%

NB : Le solde public en SEC 95 est une estimation.

Si l'on maintient également les modalités de calcul du solde structurel (élasticités, pondérations), l'écart de production de l'année 2013 retenu dans le projet de loi de règlement et la croissance potentielle en vigueur dans l'ancienne LPFP, alors le solde structurel passerait de -2,5 % selon les règles du SEC 2010, à -3,0 % selon les principes approchés du SEC 95. L'écart résulte pour -0,1 pt de l'effet sur le solde nominal décrit supra ; le reste de l'écart provient de la révision de l'écart de production et de la sensibilité du solde à l'écart de production.

En 2014 et 2015, l'ajustement structurel serait plus élevé de 0,4 pt environ chaque année, avec les conventions de la LPFP 2012-2017 :

- 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.

En revanche, l'effet du changement des modalités de calcul du solde structurel n'a pas d'impact en moyenne sur l'ajustement structurel.

(% du PIB)	2013	2014	2015
Solde structurel SEC 2010	-2,5%	-2,4%	-2,2%
Solde structurel SEC 95	-3,0%	-2,5%	-1,9%
Ajustement structurel SEC 2010		0,1%	0,2%
<b>Ajustement structurel SEC 95</b>		<b>0,5%</b>	<b>0,6%</b>

L'analyse qui suit sur les mesures de correction programmées par le Gouvernement utilise la même méthodologie que celle du projet de LPFP 2014-2019 et du PLF 2015. La nouvelle trajectoire de finances publiques n'est donc plus directement comparable avec la trajectoire de la LPFP 2012-2017.

#### 4.3. Analyse des mesures de correction envisagées

En anticipation du déclenchement du mécanisme de correction en mai 2014, le Gouvernement avait pris, dès la loi de finances initiale (LFI) et la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2014, 18 Md€ de mesures de redressement, soit 0,9 point d'effort structurel, pour l'essentiel en dépense, soit un effort programmé supérieur à l'effort de 0,5 pt prévu par la LPFP de décembre 2012.

Par ailleurs, dans un contexte de dégradation du solde public (révision à la baisse de 1 à 0,9<sup>1</sup> de l'élasticité des prélèvements obligatoires et de moindre rendement des mesures nouvelles en PO et de révision à la

<sup>1</sup> 0,7 dans les chiffres sous-jacents au PLF 2015.

baisse du déflateur du PIB notamment), le Gouvernement a présenté deux projets de textes financiers rectificatifs dès le mois de juin, qui mettaient en œuvre 4 Md€ de mesures de redressement additionnel dès 2014 afin d'apporter une correction à la trajectoire de finances publiques.

Les mesures pour entamer la résorption de l'écart dit « important » constaté en 2013 portent en totalité sur les dépenses publiques.

Un premier ensemble de mesures s'élevant à 2,7 Md€ est porté par les deux projets de textes financiers :

- Concernant l'État, les économies supplémentaires par rapport à la loi de finances initiale pour 2014, contenues dans le PLFR, portent sur les dépenses hors charge de la dette et pensions et s'élèvent à 1,6 Md€ (cf. infra) ;
- Concernant les administrations de sécurité sociale, les économies portent sur les prestations sociales et les dépenses de santé pour 1,1 Md€ (absence temporaire de revalorisation des prestations sociales (logement et retraites) hors minima sociaux et retraites inférieures à 1 200 € pour 0,3 Md€ dès 2014 ; pérennisation des économies réalisées en 2013 sur le champ de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) pour 0,8 Md€.

Un deuxième ensemble de mesures complétait cet ensemble (sans traduction législative dans le PLFR ou le PLFRSS), pour un total de 1,3 Md€ :

- les moindres dépenses constatées sur le champ de l'Unedic en 2013 seront pérennisées en 2014, soit 0,6 Md€ d'économies ;
- par ailleurs, les économies réalisées en 2013 sur le champ du fonds national d'action sociale de la CNAF seront également reconduites en 2014, soit 0,3 Md€ ;
- enfin, le rythme de décaissement des investissements d'avenir (IA) s'avère moins rapide que prévu, pour 0,4 Md€.

Au final, la dépense ne progresserait que de 1,4 % en valeur en 2014 hors crédits d'impôt, en net ralentissement par rapport au taux de croissance de 2,0 % observé en 2013, qui avait déjà constitué un point bas depuis 1998.

Au-delà de 2014, la trajectoire de finances publiques du programme de stabilité 2014-2017 tient également compte de cette nécessaire correction, à travers la mise en œuvre du plan d'économies de 50 Md€ présenté par le Premier ministre en avril dernier. Le détail de ces mesures est indiqué dans le rapport annexé au projet de loi de programmation pour les années 2014 à 2019 ainsi que, pour l'année 2015, dans le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015.

Dès 2015, un premier effort de 21 Md€ sera effectué et permettra de ramener le taux de croissance de la dépense publique à 1,1 % (en valeur, hors crédit d'impôt désormais comptablement considérés comme des dépenses). Les économies seront poursuivies en 2016, pour un montant d'économies supplémentaires de 15 Md€, et en 2017, avec un quantum additionnel de 15 Md€. Grâce à ces efforts, le taux de croissance de la dépense publique s'établira à 1,9 % en moyenne en valeur en 2016 et 2017 hors crédits d'impôt, soit un niveau très largement inférieur à celui de la croissance nominale du produit intérieur brut (PIB) à cet horizon (+3,4 % en moyenne).

#### **4.4. Justification des différences dans l'ampleur et le calendrier**

Le mécanisme de correction, qui ressort de la combinaison de l'article 23 de la loi organique de décembre 2012 et de l'article 5 de la LPFP de 2012, prévoit un retour à la trajectoire de la LPFP dans un « *délai maximal de deux ans à compter de la fin de l'année au cours de laquelle les écarts ont été constatés* ». Suite au déclenchement du mécanisme de correction en mai 2014, le dispositif prévoit donc un retour au solde structurel prévu par la LPFP en 2016, soit un solde structurel de 0 (il se trouve que l'année 2016 était l'année fixée par la LPFP de 2012 pour l'atteinte de l'OMT, qui était défini comme l'équilibre structurel des finances publiques par l'article 2 de la LPFP de 2012).



La nouvelle trajectoire présentée par le Gouvernement dans son projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 résulte à la fois d'une révision à la baisse de l'environnement macro-économique, de la mise en œuvre des baisses de prélèvements obligatoires résultant du pacte de responsabilité, de la réalisation du programme de 50 Md€ d'économies et, enfin, de l'adoption de nouvelles hypothèses de croissance potentielle, calées sur celles de la Commission européenne.

Cette trajectoire conduit à une amélioration du solde structurel moins rapide que celle qui découlerait de l'application de l'article 5 de la LPFP de 2012, avec une variation structurelle de 0,1 point en 2014, de 0,2 point de PIB en 2015, de 0,3 point en 2016 et de 0,5 point chaque année au-delà (2017-2019).

Cette nouvelle trajectoire est exprimée selon les conventions détaillées dans le rapport annexé du projet de LPFP pour les années 2014 à 2019.

En cohérence avec cette programmation, la définition de l'OMT est modifiée et s'établit désormais à -0,4 % de solde structurel, conformément au TSCG qui prévoit que l'OMT a « *une limite inférieure de déficit structurel de 0,5 % du PIB* » (article 3 1 b), et de repousser son atteinte à 2019. Cette révision de la définition et de la date de l'OMT résulte :

- de la faible inflation et donc d'un déflateur du PIB tout aussi faible, qui vient limiter l'effort structurel en dépense en dépit d'une croissance de la dépense publique en valeur inférieure à la prévision de la loi de programmation des finances publiques en vigueur ;
- de la mise en œuvre du pacte de responsabilité, qui constitue « *une réforme structurelle ayant une incidence majeure sur la soutenabilité des finances* » au sens de l'article 2 bis modifié du règlement CE n°1466/97 ;
- de l'adoption des hypothèses de croissance et de PIB potentiels de la Commission comme sous-jacent de la trajectoire du projet de LPFP, qui sont moins favorables que les précédentes et viennent mécaniquement diminuer l'effort structurel en dépense pour un montant d'économies donné ; ces modalités de calcul de solde structurel seront ainsi désormais partagées<sup>1</sup>.

Au total, la trajectoire de solde structurel de la LPFP 2012-2017, l'estimation (en SEC 95) des soldes structurels réalisés en 2012 et 2013 et enfin, l'estimation (en SEC 95) de la nouvelle trajectoire de soldes structurels présentée dans le cadre du projet de LPFP pour 2014-2019 sont les suivantes :

solde structurel	2012	2013	2014	2015	2016	2017
LPFP 2012-2017	-3,6	-1,6	-1,1	-0,5	0,0	0,0
estimation en SEC 95	-4,2	-3,0	-2,5	-1,9	-1,5	-0,9
<i>ajustement structurel</i>		1,2	0,5	0,6	0,5	0,6

<sup>1</sup> Ce qui n'était pas le cas dans la précédente LPFP, puisque les hypothèses de croissance potentielle étaient supérieures à celle de la Commission ; cette dernière recalculait ainsi le solde structurel de la France à un niveau inférieur.



