

## Le projet de loi de finances pour 2015

Mercredi 1<sup>er</sup> octobre 2014

Le Gouvernement a présenté ce matin en Conseil des ministres le projet de loi de finances pour 2015, ainsi que le projet de loi de programmation des finances publiques (PJLPFP) pour la période 2014-2019. Le présent flash analyse le scénario macroéconomique et la trajectoire de finances publiques associée.

### 1. Un scénario macroéconomique plus prudent dans un contexte de fortes incertitudes

Dévoilé dans ses grandes lignes le 10 septembre dernier à l'occasion de la conférence de presse du ministre des Finances, le nouveau **scénario** macroéconomique est nettement **plus dégradé** que celui du programme de stabilité présenté en avril dernier. La croissance économique fait ainsi l'objet d'une révision importante pour l'ensemble de la période de programmation (après + 1,0 % en 2014 et + 1,7 % en 2015, elle devait atteindre + 2,25 % dès 2016). La **croissance potentielle**, soit la production qu'une économie est capable de soutenir durablement sans générer de tensions sur les prix, est également révisée de façon notable. De la même façon, le ralentissement marqué de l'inflation a conduit le Gouvernement à abaisser sa prévision. Enfin, la masse salariale privée, principale assiette des cotisations sociales, ralentirait dès cette année.

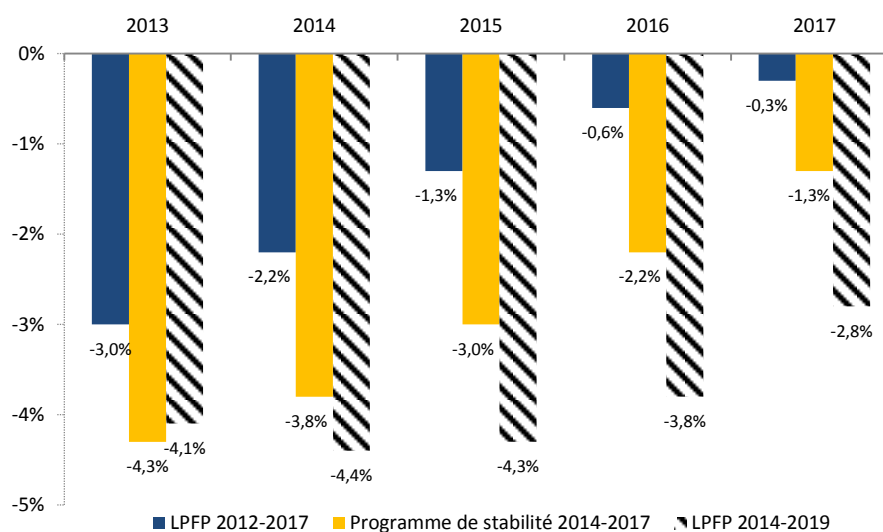
En %	2014	2015	2016	2017
PIB volume	0,4	1,0	1,7	1,9
Croissance potentielle	1,2 en moyenne 2014-2017			
Masse salariale privée	1,6	2,0	3,5	4,2
Prix à la consommation	0,5	0,9	1,4	1,8

Source : LPFP 2014-2019.

### 2. Une trajectoire financière qui dérive à nouveau, un endettement proche de 100 %

Votée en fin d'année 2012, la première loi de programmation (LPFP) présentait la trajectoire de redressement des comptes publics à l'horizon 2017. Compte tenu des premiers résultats de l'année en cours et de la révision du cadrage macroéconomique, le Gouvernement présente une nouvelle trajectoire dans le deuxième projet de loi de programmation de la législature.

**Comparaison trajectoires 2013-2017 (solde effectif, en pts de PIB)**



Sources : Afep à partir de LPFP 2012-2017, programme de stabilité 2014-2017, LPFP 2014-2019.

Le premier constat qui s'impose est celui de **l'échec** : d'un objectif de déficit à 3 % du PIB en 2013, on est passé à la même cible en 2015 puis en 2017. La **stagnation du déficit** prévue entre 2013 et 2015 marque un coup d'arrêt à l'amélioration progressive des comptes depuis 2011 et conduit à s'interroger sur la stratégie poursuivie, à la fois en termes de prélèvements obligatoires et de dépenses publiques. Le **solde structurel**, devenu l'indicateur suivi au niveau européen depuis l'adoption du TSCG (Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance) tend à stagner (voir annexe) et ne retrouverait l'équilibre qu'en 2019. De ce fait, la **dette publique** poursuivrait sa hausse et frôlerait les 100 % du PIB en 2016.

### 3. 2015 : 21Md€ d'économies par rapport au tendancier et une stabilité globale des prélèvements

2015 sera la première année de déclinaison du programme d'économies de 50Md€ par rapport à la progression « tendanciel » des dépenses annoncé en janvier par le Président de la République : le Gouvernement a prévu **21Md€ d'économies** qui contribueront à **freiner la dépense publique**, mais non à la diminuer (elle progresserait de 14Md€). Le taux de dépenses publiques reculerait d'environ 2 points de PIB entre 2014 et 2017. Par type de dépenses, la ventilation est la suivante : **9,6Md€ sur la protection sociale, 7,7Md€ sur les dépenses de l'Etat et de ses opérateurs, 3,7Md€ sur les collectivités locales**. En matière **sociale** (qui représente 70 % de l'écart de dépenses publiques avec la moyenne européenne), au-delà des économies résultant de réformes déjà engagées (retraites de base et complémentaires, assurance-chômage, politique familiale), le Gouvernement prévoit près de 4,5Md€ de nouvelles économies : 3,2Md€ sur les dépenses d'assurance-maladie<sup>1</sup>, 700M€ sur la politique familiale (dont la division par trois de la « prime de naissance » à compter du deuxième enfant pour un rendement de 250M€) et 500M€ sur les dépenses de gestion des organismes de protection sociale. **Pour l'Etat et ses opérateurs**, la modération de la dépense passera par 2,4Md€ d'économies sur les dépenses d'intervention de l'Etat, 2,1Md€ sur les dépenses de l'appareil productif (achats, dématérialisation...), 1,9Md€ sur les concours aux agences et 1,4Md€ sur la masse salariale (poursuite du « gel » du point d'indice de la fonction publique). Enfin, les 3,7Md€ prévus sur les **collectivités locales** concernent les dotations versées par l'Etat et ne se traduiront par une baisse de la dépense publique au niveau agrégé que si la réduction des dotations n'est pas compensée par une hausse de la fiscalité locale. S'agissant des **recettes**, le taux de prélèvements obligatoires se stabiliserait sous l'effet des différentes mesures déjà votées et/ou annoncées sur les entreprises (environ 12Md€ en totalisant le CICE et les mesures du « pacte » ayant un effet en 2015) et les ménages (par ex. le nouveau dispositif de réduction du nombre de contribuables à l'impôt sur le revenu).

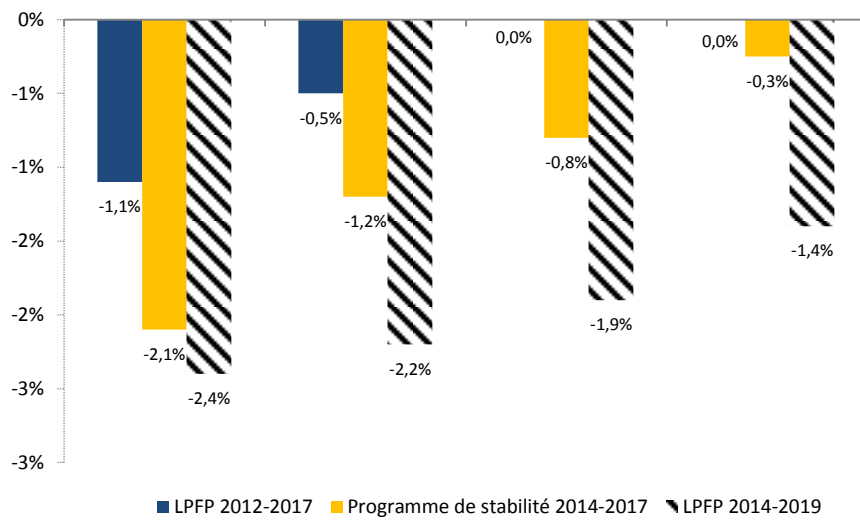
\*\*\*

*Dans un environnement macroéconomique européen marqué par une forte incertitude sur l'évolution future de l'activité et un risque prolongé de très faible inflation, le cadrage prudent retenu par le gouvernement s'imposait afin de limiter les risques de nouveau dérapage à un horizon proche, même s'il ne peut être totalement écarté. L'abaissement de l'hypothèse de croissance potentielle est à la fois raisonnable et inquiétant, car il tend à valider l'idée d'une perte sèche de production depuis la Grande récession, à la fois en niveau et en évolution. Dans ce contexte, la politique budgétaire est contrainte. Toutefois, invoquer le contexte conjoncturel pour expliquer l'échec de la trajectoire est abusif : la faible crédibilité budgétaire de la France n'est pas récente, tout comme sa difficulté à opérer des choix clairs en matière de dépenses publiques dès lors que le levier des prélèvements semble épuisé. D'un point de vue stratégique, la stagnation du déficit impose plusieurs remises en cause : 1) dépasser le raisonnement « tendancier », dont les limites sont évidentes en période de faible inflation, via un objectif plus large de maîtrise de la dépense en valeur et une meilleure « gouvernance » de celle-ci ; 2) organiser un processus rationnel de réforme de l'action publique avec la présentation d'un menu d'options en amont, une discussion puis des décisions en aval qui garantissent une baisse dans la durée de la dépense ; 3) être plus exigeant dans l'étude de l'affaiblissement des assiettes taxables. Avec les nécessaires réformes « structurelles » en cours (pacte de responsabilité, projet de loi sur la croissance), ces remises en cause favoriseraient des discussions constructives avec les partenaires européens, dont l'interrogation actuelle est légitime.*

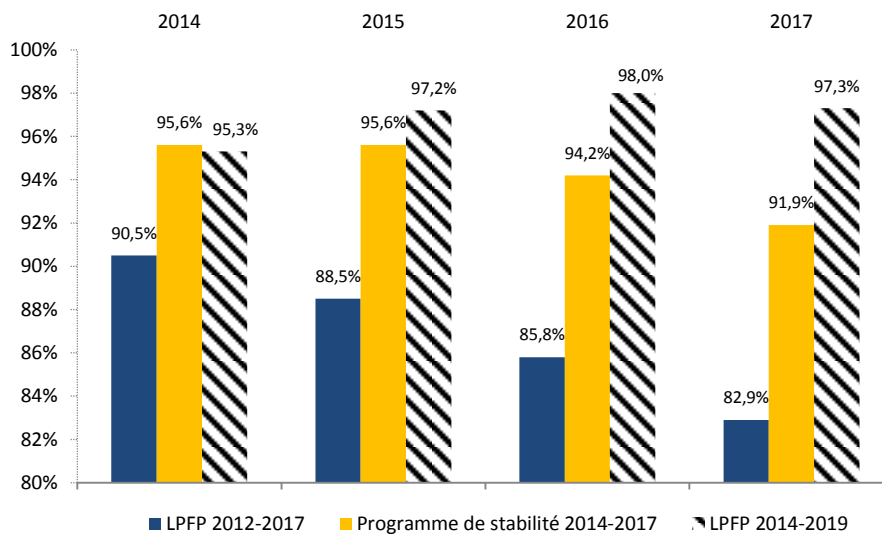
<sup>1</sup> Dont 1,2Md€ sur la « pertinence et le bon usage des soins », 1,1Md€ sur les produits de santé et 520M€ sur l'hôpital. Au total, l'ONDAM devrait progresser de 2,1 %, soit environ 4Md€ supplémentaires.

## Annexe : comparaison des trajectoires 2014-2017

### Comparaison trajectoires 2014-2017 (solde structurel, en pts de PIB)



### Comparaison trajectoires 2014-2017 (dette, en pts de PIB)



Sources : LFPF 2012-2017, programme de stabilité 2013-2017, LFPF 2014-2019.