

**Avis n° HCFP-2014-02**  
**relatif au solde structurel des administrations publiques présenté dans le**  
**projet de loi de règlement de 2013**

23 mai 2014

Le Haut Conseil des finances publiques a été saisi par le Gouvernement le 19 mai 2014, 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 2013, des objectifs pluriannuels de solde structurel. Le Haut Conseil a adopté, après en avoir délibéré lors de sa séance du 23 mai 2014, le présent avis.

## **I- Observations liminaires**

### **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 par le Gouvernement dans la loi de programmation des finances publiques, c'est-à-dire un écart représentant au moins 0,5 point de PIB sur une année donnée ou au moins 0,25 point de PIB par an en moyenne sur deux années consécutives.

Si un écart important est identifié par le Haut Conseil, le Gouvernement doit en présenter les raisons lors de l'examen du projet de loi de règlement et exposer les mesures de correction envisagées dans le rapport qu'il établit pour le débat d'orientation des finances publiques. Il en tient compte au plus tard dans le prochain projet de loi de finances ou de loi de financement de la sécurité sociale de l'année.

### **2- Sur les données analysées par le Haut Conseil**

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 2013 (*cf.* annexe 1). Pour être comparables aux prévisions de la loi de programmation, ces résultats sont présentés selon les règles du système européen de comptabilité nationale (SEC) de 1995<sup>1</sup>.

Le Haut Conseil a comparé les résultats présentés par le Gouvernement avec les orientations pluriannuelles de solde structurel figurant dans la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques du 31 décembre 2012.

Le solde structurel présenté par le Gouvernement est calculé, comme le prévoit la loi organique, à partir de la trajectoire de PIB potentiel figurant dans le rapport annexé à la loi de

---

<sup>1</sup> Les modifications du système de comptes ont notamment pour effet de relever le niveau du PIB. Dans les comptes nationaux publiés le 15 mai 2014 par l'INSEE en nouveau système « SEC 2010 », le déficit en part de PIB est de 4,8 % en 2012 et 4,2 % en 2013 (contre 4,9 % et 4,3 % dans le projet de loi de règlement).

programmation des finances publiques du 31 décembre 2012. Dans la mesure où cette loi de programmation a été adoptée antérieurement à la création du Haut Conseil, cette trajectoire n'a pas fait l'objet d'un avis de sa part.

### **3- Sur les informations transmises et les délais**

Le Haut Conseil a été destinataire le 16 mai 2014 de premiers éléments d'information concernant les résultats de l'exécution de l'année 2013. A sa demande, des informations complémentaires lui ont été apportées à l'occasion de la saisine du Gouvernement le 19 mai et de l'audition des responsables de la direction générale du Trésor et de la direction du budget le 21 mai.

## **II- Observations sur le solde structurel des administrations publiques et les écarts à la programmation**

### **1- L'estimation de la composante structurelle du déficit public**

Le solde structurel a pour objectif de retracer le solde des administrations publiques indépendamment des effets liés au cycle économique et des mesures ponctuelles et temporaires. Ce solde structurel n'est pas directement observable.

L'estimation du solde structurel par le Gouvernement comporte plusieurs étapes (cf. annexe 2) :

- la première étape consiste à évaluer l'incidence des fluctuations de la conjoncture sur les déficits publics. La position de l'économie dans le cycle est estimée via l'écart de production, soit la différence entre le PIB effectif et le PIB potentiel<sup>2</sup>.
- la seconde étape vise à isoler l'impact des mesures ponctuelles et temporaires en recettes ou en dépenses qui, du fait de leur caractère exceptionnel, ne contribuent pas au solde structurel. Sur l'année 2013, le Gouvernement a retenu comme seule mesure ponctuelle le coût pour la France des contentieux fiscaux communautaires qui s'est établi à 0,3 Md€.

Le Haut Conseil constate que la méthode de calcul du solde structurel présenté à l'article liminaire du projet de loi de règlement pour 2013 et la trajectoire de PIB potentiel correspondent à celles de la loi de programmation des finances publiques du 31 décembre 2012.

Dans son avis n° HCFP-2013-02 relatif au solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement de 2012, le Haut Conseil avait estimé nécessaire d'établir de façon claire et précise le périmètre des mesures ponctuelles et temporaires susceptibles d'être exclues du calcul du solde structurel. **Le Haut Conseil relève qu'à ce jour le Gouvernement n'a pas fait connaître sa définition des mesures ponctuelles et temporaires.**

---

<sup>2</sup> C'est-à-dire le niveau de production que l'économie peut soutenir durablement sans tension sur les facteurs de production (capital et travail).

## 2- Les écarts à la loi de programmation

a/ Le solde effectif en 2013 (-4,3 %) est plus dégradé de 1,3 point de PIB que ne le prévoyait la loi de programmation des finances publiques du 31 décembre 2012 (-3,0 %).

### Solde effectif et solde structurel (% du PIB) : les écarts par rapport à la loi de programmation

	2012		2013		
	LPFP	Projet de loi de règlement 2013	LPFP	Projet de loi de règlement 2013	Ecart
Solde effectif (1)	-4,5	-4,9	-3,0	-4,3	-1,3
Solde conjoncturel (2)	-0,8	-0,6	-1,2	-1,2	0,0
Mesures ponctuelles et temporaires (*) (3)	-0,1	-0,1	-0,2	0,0	+0,2
Solde structurel (*) (1)-(2)-(3)	-3,6	-4,2	-1,6	-3,1	-1,5

(\*) en pourcentage du PIB potentiel.

Source : loi de programmation des finances publiques (LPFP) du 31 décembre 2012 et projet de loi de règlement pour 2013.

- Le solde conjoncturel de 2013 est identique à celui de la loi de programmation.
- Le coût des contentieux fiscaux communautaires, comptabilisés comme des mesures ponctuelles et temporaires, a été revu en forte baisse (0,3 Md€ contre 4,9 Md€<sup>3</sup> dans la loi de programmation), ce qui contribue à améliorer le solde effectif 2013 de 0,2 point de PIB par rapport à la loi de programmation.
- Le solde structurel, calculé comme la différence entre le solde effectif et le solde conjoncturel corrigé des mesures ponctuelles et temporaires, est dégradé de 1,5 point de PIB par rapport à celui prévu dans la loi de programmation.

<sup>3</sup> Dont 1,3 Md€ au titre du contentieux relatif à la taxe sur les communications électroniques qui a fait depuis l'objet d'un jugement favorable à l'Etat français par la Cour de justice de l'Union européenne. En conséquence, les 1,3 Md€ qui étaient comptabilisés à ce titre dans les mesures ponctuelles et temporaires en 2013 dans la loi de programmation ne figurent plus en exécution.

**b/ S'agissant du solde structurel, l'écart de 1,5 point de PIB par rapport à la loi de programmation** provient à hauteur de 0,6 point des révisions apportées aux résultats des exercices antérieurs et, pour 0,9 point, d'un ajustement structurel plus faible en 2013.

**Décomposition du solde structurel et de l'ajustement structurel en 2013  
(% du PIB potentiel) (\*)**

	<b>LPFP</b>	<b>Résultat estimé par le Gouvernement</b>	<b>Ecart</b>
Solde structurel :	-1,6	-3,1	-1,5
Révisions sur exercices antérieurs	-	-0,6	-0,6
Ajustement structurel (variation du solde structurel entre 2012 et 2013)	2,0	1,1	-0,9
<b>Ajustement structurel (**) :</b>	<b>2,0</b>	<b>1,1</b>	<b>-0,9</b>
Prélèvements obligatoires	1,7	1,0	-0,6
<i>A législation constante</i>	<i>0,1</i>	<i>-0,4</i>	<i>-0,5</i>
<i>Mesures nouvelles</i>	<i>1,6</i>	<i>1,4</i>	<i>-0,1</i>
Dépenses	0,3	0,0	-0,3

*Source : loi de programmation des finances publiques du 31 décembre 2012 et projet de loi de règlement pour 2013.*

*(\*) Les chiffres étant arrondis au dixième, il peut en résulter de légers écarts dans le résultat des opérations.*

*(\*\*) L'effort structurel est la somme des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires et de l'effort en dépenses.*

- L'écart entre le solde structurel 2012 prévu dans la loi de programmation (-3,6 %) et celui estimé dans le projet de loi de règlement pour 2013 (-4,2 %) s'élève à 0,6 point de PIB. Il est plus important que celui de 0,3 point constaté il y a un an par le Haut Conseil<sup>4</sup>.
- La progression des recettes a été moins dynamique que prévu en 2013, pesant pour 0,6 point de PIB sur le solde structurel :
  - L'évolution des prélèvements obligatoires à législation constante (hors mesures nouvelles) de 0,2 % s'est avérée très inférieure à celle du PIB en valeur (1,1 %). Or la loi de programmation avait retenu une croissance des prélèvements obligatoires égale à celle du PIB. Cet écart de croissance de près de 1 % contribue donc pour 0,5 point de PIB à la révision du solde structurel estimé pour 2013. En particulier, la progression des recettes fiscales de l'Etat a été plus faible qu'attendu, notamment pour l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu.
  - Le rendement des mesures nouvelles a été inférieur à la programmation de 0,1 point de PIB. Le total des mesures nouvelles a néanmoins été particulièrement élevé en 2013, représentant 1,4 point de PIB.

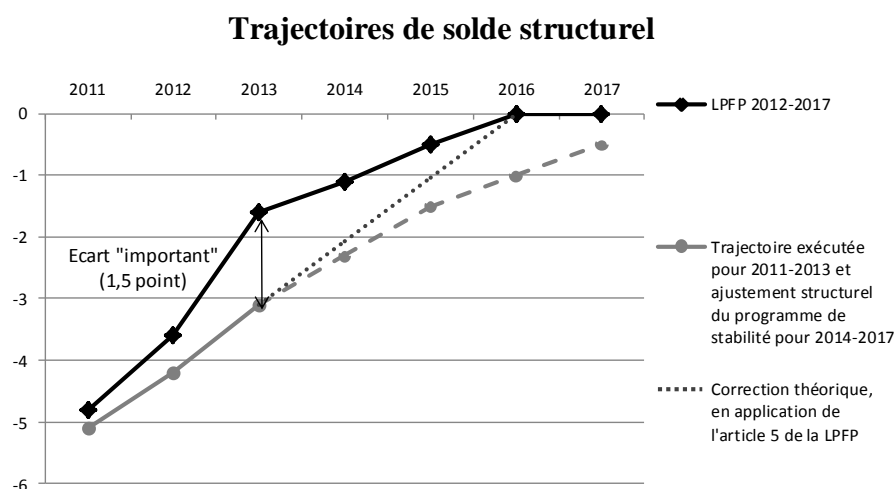
<sup>4</sup> Dans son avis n° HCFP-2013-02 relatif au solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement de 2012, le Haut Conseil avait constaté qu'une large part de l'écart de 0,3 point de PIB sur le solde structurel en 2012 provenait de révisions des comptes nationaux de 2011 et, dans une moindre mesure, de l'augmentation de certaines dépenses publiques, partiellement compensée par un surcroît de recettes fiscales. Cet écart est en outre majoré de 0,3 point par rapport à celui constaté il y a un an en raison des révisions intervenues depuis sur le déficit effectif de 2012 (à la hausse) et sa composante conjoncturelle (à la baisse).

- L'effort structurel en dépenses publiques<sup>5</sup> a été plus faible de 0,3 point de PIB que dans la loi de programmation. Si l'augmentation des dépenses a été moins dynamique en valeur (2,2 % hors mesures ponctuelles et temporaires) que dans la loi de programmation (2,6 %) grâce notamment à la baisse des charges d'intérêt, sa croissance en volume a été plus élevée (1,4 % contre 0,8 %) en raison d'une inflation plus faible que prévu<sup>6</sup>. La dépense en volume a ainsi augmenté au même rythme que le PIB potentiel, avec pour conséquence un effort structurel en dépenses proche de zéro.

**Le Haut Conseil constate qu'il existe un écart de 1,5 point de PIB entre le solde structurel exécuté en 2013 et celui prévu en loi de programmation. Cet écart est supérieur à la limite de 0,5 point de PIB fixée par la loi organique du 17 décembre 2012 et doit être qualifié « d'important » au sens du II de l'article 23 de cette loi. Il déclenche le mécanisme de correction prévu au même article.**

### III- Observations sur la trajectoire pluriannuelle

Le Haut Conseil constate que le Gouvernement a présenté une trajectoire pluriannuelle de finances publiques actualisée dans le programme de stabilité pour les années 2014 à 2017 publié en avril 2014.



Source : loi de programmation des finances publiques du 31 décembre 2012 et programme de stabilité 2014-2017 (avril 2014).

La courbe grise représente le solde structurel exécuté en 2011-2013 tel que calculé par le Gouvernement dans le projet de loi de règlement pour 2013. Il est prolongé pour 2014-2017 par l'ajustement structurel prévu dans le programme de stabilité (0,8 point en 2014 et en 2015, et 0,5 point en 2016 et en 2017).

La courbe en pointillés représente l'ajustement linéaire qui serait nécessaire pour revenir en 2016 à la trajectoire de la loi de programmation. Ce n'est qu'une trajectoire envisageable parmi de nombreuses autres possibilités, en modulant l'ajustement annuel afin d'atteindre un ajustement cumulé supplémentaire de 1 point.

Cette nouvelle trajectoire prévoit, à partir de 2014, un redressement du solde structurel plus prononcé que dans la loi de programmation du 31 décembre 2012, anticipant en partie la

<sup>5</sup> L'effort structurel en dépenses est mesuré par l'écart entre la progression des dépenses et celle du PIB potentiel.

<sup>6</sup> L'augmentation du prix du PIB (prix de la production nationale) a été révisée de 1,8 % dans la loi de programmation à 0,8 % en exécution. L'indice des prix à la consommation hors tabac a été révisé de 1,8 % dans la loi de programmation à 0,7 % en exécution.

correction de l'écart « important » constaté en 2013. Par rapport à la loi de programmation, l'ajustement est ainsi majoré de 0,2 point en 2014 puis en 2015, inchangé en 2016, et à nouveau majoré de 0,4 point en 2017.

Le Gouvernement prévoit ainsi que le solde structurel s'améliore en cumulé d'environ  $3\frac{3}{4}$  points de PIB entre 2012 et 2017, soit un ajustement équivalent à celui qui figurait dans la loi de programmation. Cet ajustement ne permettrait pas de rattraper l'écart (½ point) constaté sur 2011-2012 depuis l'adoption de la loi de programmation.

La loi de programmation 2012-2017 constitue la référence du Haut Conseil aux termes de la loi organique du 17 décembre 2012. Or la nouvelle trajectoire présentée dans le programme de stabilité ne répond pas aux dispositions de l'article 5 de cette loi qui prévoient que les « *mesures de correction [...] permettent de retourner à la trajectoire de solde structurel [de la LFPF] dans un délai maximal de deux ans à compter de la fin de l'année au cours de laquelle les écarts ont été constatés* », soit une correction de l'écart en 2016. L'ajustement structurel affiché dans le programme de stabilité conduirait en effet à un solde structurel en 2016 plus dégradé de 1 point de PIB que celui de la loi de programmation, compte tenu du nouvel écart constaté en 2013. Cette nouvelle trajectoire reporte d'une année l'objectif de l'équilibre structurel à 2017, à ½ point de PIB près.

**Le Haut Conseil note que l'ajustement structurel retenu dans le programme de stabilité d'avril 2014 ne permet pas de revenir dès 2016 à la trajectoire fixée dans la loi de programmation du 31 décembre 2012 et reporte à 2017 l'objectif d'équilibre structurel.**

## Conclusion

Au terme de son examen de l'article liminaire du projet de loi de règlement pour 2013, le Haut Conseil constate que :

- le solde structurel des administrations publiques, qui s'établit à -3,1 % du PIB en 2013, est dégradé de 1,5 point par rapport à celui prévu dans la loi de programmation des finances publiques du 31 décembre 2012 ;
- cet écart de 1,5 point de PIB provient pour 0,6 point des écarts se rattachant aux années 2011 et 2012, dont une partie avait déjà été constatée il y a un an par le Haut Conseil. S'y ajoute un ajustement structurel qui a été inférieur de 0,9 point à la programmation en 2013 ;
- cet écart, qui est « important » au sens de l'article 23 de la loi organique du 17 décembre 2012, puisque supérieur à 0,5 point de PIB, déclenche le mécanisme de correction.

Le Haut Conseil appréciera les mesures de correction présentées par le Gouvernement dans son avis portant sur les prochains projets de loi de finances ou de loi de financement de la sécurité sociale.

\*\*\*

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 2013.

Fait à Paris, le 23 mai 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", followed by a period. The signature is written in a cursive style and is positioned above a horizontal line.

Didier MIGAUD

## ANNEXE 1

### Article liminaire

**du projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2013**  
**Solde structurel et solde effectif de l'ensemble des administrations publiques de l'année 2013**

En point de PIB	Exécution 2013	Soldes prévus par la LPFP	Ecart avec les soldes prévus par la LPFP
<b>Solde structurel (1)</b>	<b>-3,1</b>	<b>-1,6</b>	<b>-1,5</b>
Solde conjoncturel (2)	-1,2	-1,2	0,0
Mesures exceptionnelles (3)	0,0	-0,2	0,2
<b>Solde effectif (1+2+3)</b>	<b>-4,3</b>	<b>-3,0</b>	<b>-1,3</b>

*Source : projet de loi de règlement*



## ANNEXE 2

### Les modalités d'estimation du solde structurel des administrations publiques<sup>7</sup>

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 évènements 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 l'économie 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 capital et travail. La croissance potentielle, inscrite dans la loi de programmation du 31 décembre 2012 et reprise dans le programme de stabilité pour les années 2014 à 2017, s'établit à 1,3 % en 2012 et 1,4 % en 2013. Cela conduit, d'après le Gouvernement, à un écart de production de -1,3 % en 2012 et -2,4 % en 2013.

Concrètement, l'identification s'opère en calculant séparément le niveau structurel et 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, 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'impôt<sup>8</sup>.
- **Du côté des dépenses**, seules les dépenses d'indemnisation du chômage sont considérées dépendre de la conjoncture<sup>9</sup>. 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 du solde conjoncturel et du solde structurel découle alors directement de ces estimations.

**Une méthode simplifiée permet d'approcher le solde conjoncturel pour la France.** Compte tenu du fait que 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 à environ la moitié de l'écart de production.

**Une ultime correction est opérée sur le solde structurel afin d'exclure certains évènements** ou mesures qui, du fait de leur caractère exceptionnel, n'ont pas d'impact pérenne sur le solde public. A l'origine, cet ajustement a été introduit afin de neutraliser l'effet de la vente des licences UMTS à la fin des années 1990 et les diverses soultes perçues par l'Etat (IEG, La Poste, France Télécom) qui ont contribué à augmenter les recettes de manière exceptionnelle.

**Il n'existe toutefois pas de définition précise des mesures exceptionnelles et leur identification relève en partie de l'interprétation.**

<sup>7</sup> DGTPE, *Solde structurel et effort structurel : vers une décomposition par sous-secteurs des administrations publiques*, Documents de travail de la DGTPE, n° 2009/13, décembre 2009.

<sup>8</sup> Les élasticités retenues sont celles estimées par l'OCDE. Pour l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés, un délai d'un an entre l'évolution de la base taxable et l'impôt perçu est pris en compte.

<sup>9</sup> 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.