

**Avis n° HCFP-2016-2**  
**relatif au solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de**  
**loi de règlement de 2015**

20 mai 2016

**Synthèse**

*Le solde des administrations publiques s'établit à -77,5 Md€ en 2015, soit -3,6 points de PIB. Sa composante structurelle est estimée à -1,9 point de PIB avec les conventions de calcul du PIB potentiel de la loi de programmation des finances publiques (LFPF) du 29 décembre 2014, à laquelle le Haut Conseil est tenu de se référer.*

*Le Haut Conseil constate que cette estimation du déficit structurel en 2015 (1,9 point de PIB) est inférieure de 0,2 point de PIB à l'objectif retenu dans la loi de programmation (2,1 points de PIB).*

*Il observe toutefois que la référence à la seule LFPF ne saurait suffire. En effet, les programmes de stabilité d'avril 2015 et d'avril 2016, qui ont tenu compte des demandes de la Commission européenne et du Conseil, traduisent mieux les engagements européens de la France. Au regard des objectifs fixés dans ces programmes, le déficit structurel est plus élevé de 0,3 point. Cet écart s'explique par les révisions intervenues le 17 mai 2016 sur la croissance du PIB en 2014 et 2015.*

*Cette croissance du PIB, meilleure que prévu pour 2014 et 2015, se traduit par une révision à la baisse de l'écart de production (écart entre le PIB effectif et le PIB potentiel). Le Haut Conseil observe toutefois que l'écart de production révisé présenté par le Gouvernement est encore sensiblement plus élevé que celui des organisations internationales. Pour le Haut Conseil, cet écart reste vraisemblablement surestimé, avec pour conséquence une majoration de la composante conjoncturelle du déficit et donc, mécaniquement, une sous-estimation du déficit structurel.*

*Les résultats de 2015 illustrent une nouvelle fois que les données de solde structurel sont soumises à des révisions significatives liées notamment à celles des estimations du PIB des années passées. Cette variabilité du niveau de solde structurel, et sa sensibilité aux révisions de variables économiques, plaident pour que l'appréciation prenne également en compte d'autres indicateurs plus représentatifs de l'orientation de la politique budgétaire, comme l'effort structurel.*

*A cet égard, le Haut Conseil constate que si l'effort structurel cumulé sur 2014 et 2015 est conforme à celui prévu en loi de programmation (0,9 point de PIB), il est inférieur à ceux prévus dans les programmes de stabilité d'avril 2015 et d'avril 2016 (un effort cumulé de l'ordre de 1,5 point de PIB dans les deux cas). Ces écarts résultent de mesures de réduction des prélèvements obligatoires plus importantes et d'un effort en dépense atténué du fait d'une inflation plus faible que prévu.*

*Au total, le Haut Conseil souligne que, le déficit structurel de 2015 étant plus creusé que dans le dernier programme de stabilité, l'effort à réaliser pour revenir à l'objectif d'équilibre structurel de moyen terme sera plus élevé.*

Le Haut Conseil des finances publiques a été saisi par le Gouvernement le 17 mai 2016, 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 2015, des objectifs pluriannuels de solde structurel. Le Haut Conseil a adopté, après en avoir délibéré lors de sa séance du 18 mai 2016, le présent avis.

## Introduction

### 1- Sur le périmètre 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, les écarts importants [...] que fait apparaître la comparaison des résultats de l'année écoulée avec les orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques » (LFPF).

La LFPF en vigueur est la dernière loi de programmation votée, soit celle du 29 décembre 2014 pour les années 2014 à 2019. La loi organique précise que le solde structurel doit être calculé avec la trajectoire de PIB potentiel figurant dans le rapport annexé à la loi de programmation.

### 2- Sur les informations transmises

Le Haut Conseil des finances publiques a été saisi par le Gouvernement le 17 mai 2016. Cette saisine comporte l'article liminaire du projet de loi de règlement pour 2015 et notamment son tableau de synthèse qui retrace le solde effectif et le solde structurel de l'ensemble des administrations publiques pour l'année 2015 (annexe n° 1). Cette saisine avait été précédée par un questionnaire transmis le 3 mai aux administrations compétentes par le secrétariat permanent du Haut Conseil auquel des réponses ont été apportées les 13 et 17 mai.

Enfin, le Haut Conseil a procédé à l'audition conjointe de la direction générale du Trésor et de la direction du budget le 18 mai 2016, conformément à la faculté offerte par l'article 18 de la loi organique précitée.

## Observations relatives aux écarts à la programmation

L'avis du Haut Conseil porte en premier lieu sur le niveau de solde structurel pour l'exercice 2015, qui est comparé à celui de la LFPF et des programmes de stabilité qui ont suivi. Le Haut Conseil examine ensuite l'ajustement structurel, correspondant à la variation du solde structurel entre 2014 et 2015, ainsi que l'effort structurel associé à cette variation<sup>1</sup>.

### 1- L'écart entre les soldes structurels constaté et prévu en 2015

Le Haut Conseil observe que la trajectoire de PIB potentiel et la méthode de calcul du solde structurel figurant dans l'article liminaire du projet de loi de règlement pour 2015 sont toutes deux conformes à celles de la LFPF pour les années 2014 à 2019.

D'après les données des comptes nationaux publiés par l'INSEE, le déficit public s'établit à 77,5 Md€ en 2015, soit 3,6 % du PIB, après 4,0 % en 2013 comme en 2014. La prévision de la loi de programmation était de 4,1 % du PIB.

L'écart de 0,6 point de PIB par rapport à la LFPF sur le solde effectif de 2015 est principalement de nature conjoncturelle (0,4 point). Les mesures ponctuelles et temporaires ne jouent que marginalement dans le calcul du déficit structurel en 2015.

---

<sup>1</sup> Ces concepts sont définis à l'annexe n° 4.

**Tableau 1 : Écarts par rapport à la loi de programmation 2014-2019** (en point de PIB)

	2013			2014			2015		
	LPFP (déc. 2014)	PLR 2015 (mai 2016)	Écart	LPFP (déc. 2014)	PLR 2015 (mai 2016)	Écart	LPFP (déc. 2014)	PLR 2015 (mai 2016)	Écart
Solde effectif (1)	-4,1	-4,0	0,1	-4,4	-4,0	0,4	-4,1	-3,6	0,6
Solde conjoncturel (2)	-1,6	-1,5	0,1	-1,9	-1,7	0,2	-2,0	-1,6	0,4
Mesures ponctuelles et temporaires (3)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,1
<b>Solde structurel (1)-(2)-(3)</b>	<b>-2,5</b>	<b>-2,5</b>	<b>0,0</b>	<b>-2,4</b>	<b>-2,3</b>	<b>0,2</b>	<b>-2,1</b>	<b>-1,9</b>	<b>0,2</b>

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

*Source : Haut Conseil à partir des données de la LPFP du 29 décembre 2014 et projet de loi de règlement pour 2015*

*a) Une composante conjoncturelle du déficit inférieure à celle de la LPFP*

La composante conjoncturelle du déficit représente l'impact du cycle économique sur les dépenses et recettes des administrations publiques.

La croissance du PIB des années 2014 et 2015 a été meilleure qu'anticipé dans la LPFP : 0,6 % au lieu de 0,4 % en 2014 et 1,3 % contre 1,0 % en 2015. Au total, le niveau de PIB constaté en 2015 est supérieur de 0,6 point à celui qui figurait dans la LPFP, ce qui se traduit par un écart de production<sup>2</sup> moindre (-2,8 % en 2015 au lieu de -3,4 %) et représente 0,4 point de déficit conjoncturel en moins. La composante conjoncturelle du déficit est ainsi de -1,6 point en 2015 au lieu de -2,0 points dans la LPFP.

**Le Haut Conseil constate la révision à la baisse de l'écart de production qui découle d'une croissance du PIB meilleure que prévu sur les années 2014 et 2015. Il observe que l'écart de production révisé présenté par le Gouvernement est encore sensiblement plus élevé que celui des organisations internationales. Il considère que cet écart reste vraisemblablement surestimé, avec pour conséquence une majoration de la composante conjoncturelle du déficit et donc, mécaniquement, une sous-estimation de sa composante structurelle. Le déficit structurel présenté dans le cadre du projet de loi de règlement apparaît donc comme une estimation basse.**

*b) Une estimation des mesures ponctuelles et temporaires légèrement moindre (en valeur absolue) qu'en LPFP*

Les mesures ponctuelles et temporaires, qui par définition n'ont pas d'impact pérenne sur le déficit public, sont estimées à -0,9 Md€ (0,0 % du PIB), contre une prévision de -2,2 Md€ (-0,1 % du PIB) dans la LPFP. Cet écart entre le projet de loi de règlement pour 2015 et la LPFP résulte essentiellement d'un cadencement des décisions finales de justice relatives aux contentieux fiscaux plus lent qu'anticipé en LPFP, en particulier sur le contentieux lié aux OPCVM (annexe 2 sur les mesures ponctuelles et temporaires).

*c) Un déficit structurel inférieur à la prévision de la LPFP mais révisé à la hausse par rapport aux programmes de stabilité.*

Le déficit structurel, calculé comme la différence entre le déficit effectif et le déficit conjoncturel corrigé des mesures ponctuelles et temporaires, est ainsi estimé à 1,9 % du PIB en 2015.

**Le Haut Conseil constate que le déficit structurel en 2015 (1,9 point de PIB) est inférieur de 0,2 point de PIB à la prévision retenue dans la loi de programmation (2,1 points de PIB).**

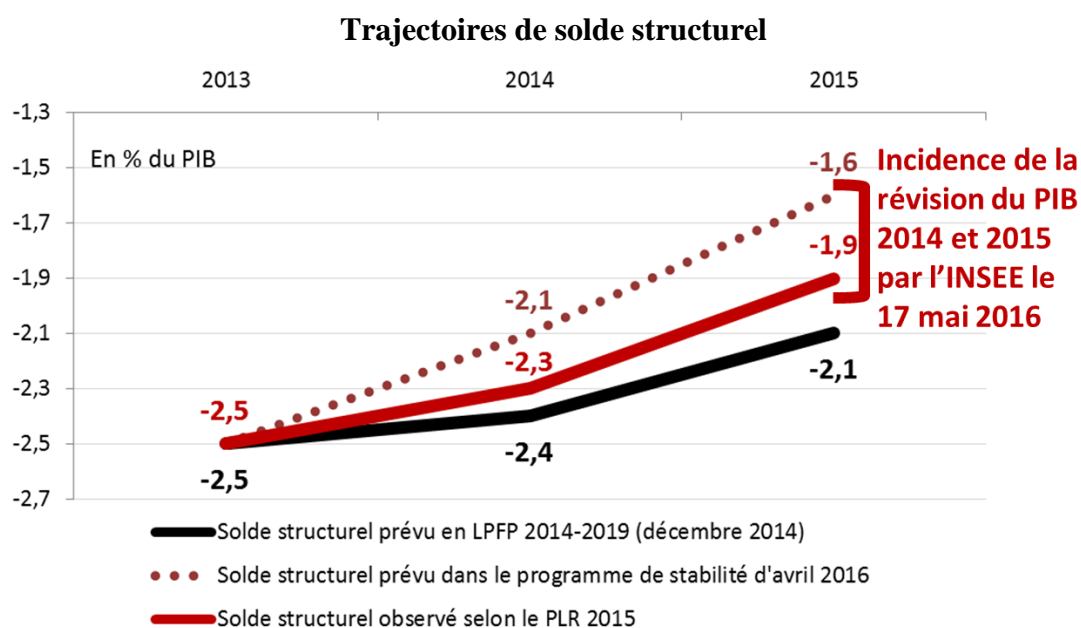
<sup>2</sup> Ecart entre le PIB effectif et le PIB potentiel.

Le Haut Conseil rappelle toutefois qu'il avait souligné en septembre 2014 dans son avis sur le projet de loi de programmation pour 2014-2019 que ce projet n'était pas conforme aux engagements européens de la France, dans la mesure où il ne prévoyait que des ajustements structurels faibles pour les années 2014, 2015 et 2016. La loi de programmation votée fin 2014 comportait des ajustements un peu plus importants mais encore insuffisants au regard des règles européennes (respectivement pour les années 2014, 2015 et 2016 : 0,1 point, 0,4 point et 0,3 point de PIB)<sup>3</sup>.

Suite à la recommandation du Conseil de l'Union européenne du 10 mars 2015, cette trajectoire a été corrigée dans les programmes de stabilité d'avril 2015 puis d'avril 2016 avec un ajustement structurel plus important.

**Aux termes de la loi organique, le Haut Conseil est tenu de prendre pour référence la LPFP de décembre 2014. Toutefois, compte tenu des évolutions postérieures au vote de cette loi, la comparaison de la trajectoire effective de finances publiques à la seule référence définie en LPFP ne saurait suffire. Elle doit être complétée par une appréciation au regard de la trajectoire définie par les programmes de stabilité postérieurs à la LPFP.**

Si le déficit structurel estimé pour 2015 dans le PLR (1,9 point de PIB) est inférieur à celui qui figurait dans la LPFP, il est en revanche plus élevé que les objectifs des programmes de stabilité d'avril 2015 et d'avril 2016 (1,6 point de PIB dans les deux programmes). Cet écart de 0,3 point s'explique par les révisions de la croissance du PIB en 2014 et 2015, rendues publiques le 17 mai 2016<sup>4</sup>.



<sup>3</sup> Cet ajustement structurel aurait effectivement dû être d'au moins 0,5 point compte tenu du niveau de la dette française (de plus de 60 % du PIB). Le règlement européen 1466/97 définit l'ajustement structurel minimal comme devant être d'au moins 0,5 point, ajusté à la hausse pour les pays dont la dette dépasse les 60 points de PIB ou comportant des risques prononcés sur sa soutenabilité. L'ajustement structurel peut cependant être adapté en fonction de la position dans le cycle économique et du niveau de l'écart de production.

<sup>4</sup> Information rapide n° 127 - Comptes nationaux annuels - Révisions des principaux agrégats sur les années 2013-2015.

Les résultats de 2015 illustrent une nouvelle fois<sup>5</sup> que les données de solde structurel sont soumises à des révisions significatives liées notamment à celles des estimations du PIB des années passées. Cette variabilité du niveau de solde structurel, et sa sensibilité aux révisions de variables économiques, plaident pour que l'appréciation prenne également en compte d'autres indicateurs plus représentatifs de l'orientation de la politique budgétaire, comme l'effort structurel.

## 2- La variation du solde structurel et l'effort structurel en 2015

L'ajustement structurel, c'est-à-dire la variation du solde structurel, représente en 2015 une amélioration de 0,4 point de PIB par rapport à 2014, soit une évolution conforme à ce qui était prévu en LPFP, les facteurs « non discrétionnaires »<sup>6</sup> ayant compensé le moindre effort structurel.

L'effort structurel, c'est-à-dire la partie de cette amélioration qui est directement liée à un effort en dépense ou à des mesures nouvelles de prélèvements obligatoires, est également de 0,4 point de PIB en 2015.

Cet effort structurel de 0,4 point s'explique par un effort de 0,5 point de PIB en dépense partiellement compensé par un impact négatif des mesures de prélèvements obligatoires (-0,1 point de PIB).

**Tableau 2 : Écarts de décomposition de l'ajustement structurel par rapport à la loi de programmation 2014-2019 (% du PIB)**

	LPFP 2014		PLR 2015		Écart (PLR - LPFP)	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Solde structurel	-2,4	-2,1	-2,3	-1,9	0,2	0,2
Ajustement structurel (a+b+c)	0,1	0,4	0,3	0,4	0,2	0,0
Effort structurel (a)	0,4	0,6	0,5	0,4	0,1	-0,1
Mesures nouvelles en prélèvements obligatoires	0,1	0,1	0,2	-0,1	0,1	-0,2
Effort en dépense	0,2	0,5	0,3	0,5	0,1	0,0
Composante non discrétionnaire (b)	-0,2	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0
Traitement des crédits d'impôt <sup>7</sup> (c)	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,1

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

Source : loi de programmation des finances publiques (LPFP) du 29 décembre 2014 et projet de loi de règlement pour 2015.

L'effort en dépense se mesure en comparant l'augmentation des dépenses publiques hors crédits d'impôt (0,9 % en valeur), déflatée par le prix du PIB (0,6 % en 2015), soit une augmentation en volume de 0,3 %, à la croissance potentielle du PIB (estimée par le Gouvernement à 1,1 % en 2015)<sup>8</sup>. Cette modération de la dépense (hors crédits d'impôt) est due pour partie à une diminution de la charge d'intérêts (alors même que la dette a continué à progresser), qui ne correspond pas à proprement parler à un effort en dépense.

<sup>5</sup> C'était déjà le cas, notamment, dans l'avis rendu en mai 2013 sur le solde structurel de 2012,

<sup>6</sup> Il s'agit pour l'essentiel des effets imputables à la variation des élasticité des prélèvements obligatoires (c'est-à-dire au rapport entre l'évolution spontanée de ces prélèvements (hors mesures) et la croissance du PIB en valeur). En 2015, cette élasticité des prélèvements obligatoires au PIB a été un peu plus élevée que prévu dans la loi de programmation (1,0 au lieu de 0,9).

<sup>7</sup> Le coût en comptabilité nationale des crédits d'impôt remboursables (CICE, CIR) correspond à la créance acquise, tandis que leur coût mesuré au sens de l'effort en prélèvements obligatoires est le montant budgétaire restitué ou imputé. Un terme mesurant l'écart entre ces deux mesures apparaît alors dans la décomposition de l'ajustement structurel. Pendant la phase de montée en charge du CICE, cet écart est négatif, la créance étant plus élevée que le coût budgétaire.

<sup>8</sup> Les dépenses publiques représentant un peu plus de la moitié du PIB, l'effort en dépense est proche de la moitié de l'écart entre le taux de croissance en volume de la dépense publique et celui du PIB potentiel.

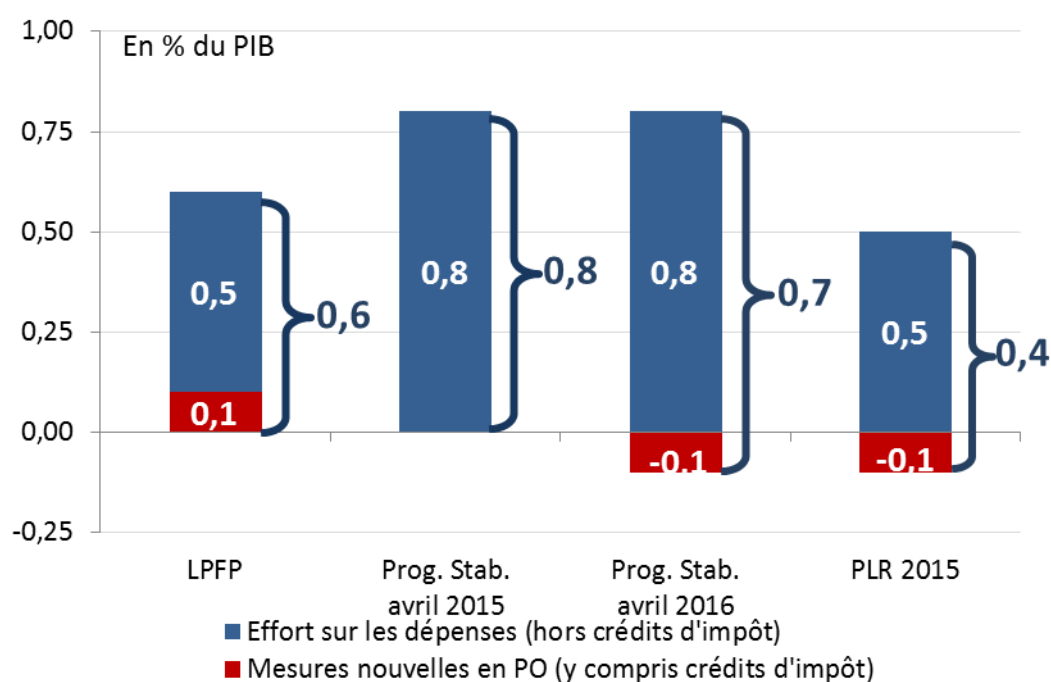
Les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires ont quant à elles contribué à réduire l'effort structurel de 0,1 point de PIB en 2015, les mesures de réduction (allègements de charges et CICE, notamment) l'ayant emporté sur les augmentations (TICPE, cotisation retraite, CSPE ...).

Les éléments dits « non discrétionnaires », qui peuvent contribuer à la variation du solde structurel indépendamment des mesures en recettes et en dépenses, et donc conduire à un écart entre ajustement structurel et effort structurel, sont de faible ampleur en 2015<sup>9</sup>.

En 2015, l'effort structurel a été moindre que prévu en LPFP (0,4 point de PIB au lieu de 0,6 point). L'effort en dépense a été conforme à la programmation, mais la contribution négative des prélèvements obligatoires a été plus forte qu'anticipé, avec une montée en charge plus rapide du CICE et de nouveaux allègements (suramortissement des investissements des entreprises et mesure d'« exonérations de fiscalité directe locale pour 2015 à destination des retraités modestes »).

Cet effort structurel en 2015 est sensiblement moindre que celui prévu dans les programmes de stabilité d'avril 2015 et d'avril 2016 (respectivement 0,8 et 0,7 point de PIB). C'est principalement la conséquence de la récente révision à la baisse du prix du PIB pour l'année 2015 (une augmentation limitée à 0,6 % contre 1,1 % dans les estimations précédentes) qui conduit à réviser à la hausse la progression en volume de la dépense (déflatée par le prix du PIB) et donc à un moindre effort en dépense.

#### Effort structurel sur l'année 2015 de la loi de programmation, des programmes de stabilité et du projet de loi de règlement pour 2015 (en point de PIB)



Sources : LPFP, Programmes de stabilité d'avril 2015 et d'avril 2016, projet de loi de règlement pour 2015

<sup>9</sup> Ils correspondent aux effets d'élasticité. Or l'évolution spontanée des prélèvements obligatoires (hors mesures nouvelles) a été de 1,9 % en 2015, identique à celle du PIB en valeur, ce qui correspond à une élasticité unitaire.

Sur les années 2014 et 2015, l'effort structurel cumulé est de 0,9 point de PIB, ce qui est conforme à l'objectif de la loi de programmation (0,9 point de PIB), mais sensiblement moins que prévu dans les programmes de stabilité (de l'ordre de 1,5 point de PIB en cumul sur les deux années). Dans ces programmes, l'effort porte essentiellement sur la dépense et a été construit à partir d'objectifs nominaux d'évolution des dépenses et de l'hypothèse d'une remontée de l'inflation. Cependant, l'inflation a depuis été révisée à la baisse par rapport aux prévisions de ces programmes de stabilité, conduisant à augmenter l'évolution de la dépense publique en volume et donc à diminuer l'effort structurel en dépense.

**Le Haut Conseil constate que si l'effort structurel cumulé sur 2014 et 2015 est conforme à celui prévu en loi de programmation (0,9 point de PIB), il est inférieur à ceux prévus dans les programmes de stabilité d'avril 2015 et d'avril 2016 (un effort cumulé de l'ordre de 1,5 point de PIB dans les deux cas). Ces écarts résultent de mesures plus importantes de réduction des prélèvements obligatoires et d'un effort en dépense atténué du fait d'une inflation plus faible que prévu.**

**Au total, le Haut Conseil souligne que, le déficit structurel de 2015 étant plus creusé que dans le dernier programme de stabilité, l'effort à réaliser pour revenir à l'objectif d'équilibre structurel de moyen terme sera plus élevé.**

\* \*  
\*

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 2015.

Fait à Paris, le 20 mai 2016.

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

### Article liminaire : Solde structurel et solde effectif de l'ensemble des administrations publiques de l'année 2015

Le solde structurel et le solde effectif de l'ensemble des administrations publiques résultant de l'exécution de l'année 2015 s'établissent comme suit :

(En points de produit intérieur brut – PIB)

	(a) Exécution 2015	(b) Soldes prévus dans la loi de finances initiale pour 2015 et loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019	(c) = (a) – (b) Ecart aux soldes prévus dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019
<i>Solde structurel (1)</i>	-1,9	-2,1	+0,2
<i>Solde conjoncturel (2)</i>	-1,6	-2,0	+0,4
<i>Mesures temporaires et ponctuelles (3)</i>	0,0	-0,1	+0,1
<b>Solde effectif (1) + (2) + (3)</b>	<b>-3,6</b>	<b>-4,1</b>	<b>+0,6</b>

#### Exposé des motifs

L'article 8 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques dispose que « *la loi de règlement comprend un article liminaire présentant un tableau de synthèse retraçant le solde structurel et le solde effectif de l'ensemble des administrations publiques résultant de l'exécution de l'année à laquelle elle se rapporte. Le cas échéant, l'écart aux soldes prévus par la loi de finances de l'année et par la loi de programmation des finances publiques est indiqué. Il est également indiqué, dans l'exposé des motifs du projet de loi de règlement, si les hypothèses ayant permis le calcul du solde structurel sont les mêmes que celles ayant permis de le calculer pour cette même année dans le cadre de la loi de finances de l'année et dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques.* »

Le présent article met en œuvre cette disposition, en comparant les soldes publics effectif, conjoncturel et structurel réalisés en 2015 au sens de la comptabilité nationale à ceux prévus par la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 (ci-après « LPFP »). Les hypothèses ayant permis le calcul du solde structurel sont identiques à celles ayant permis de le calculer pour cette même année dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2015 d'une part et dans celui de la LPFP d'autre part. Notamment, la chronique de croissance potentielle est identique sur les quatre années 2012 à 2015, tout comme l'ancrage retenu du niveau du PIB potentiel en volume en 2013. Par rapport à la LPFP, la composition des mesures ponctuelles et temporaires est toutefois modifiée, avec la prise en compte du changement de temporalité d'enregistrement du budget rectificatif n°6 de l'Union européenne (BR 6) intervenu après le vote de la LPFP en décembre 2014.



**En 2015, le déficit public s'est réduit de 0,4 point de PIB pour atteindre 3,6 %, après 4,0 % en 2014.** Cette évolution est le résultat d'un effort structurel de 0,4 point de PIB, porté essentiellement par la maîtrise de la dépense publique (croissance de 0,9 % en valeur hors crédits d'impôt, après 1,0 % en 2014), notamment sous l'effet du plan d'économies de 50 Md€ mis en œuvre depuis 2015. L'effort en dépense de 0,5 point de PIB a été amoindri par les mesures nouvelles de réduction des prélèvements obligatoires (-0,1 point de PIB), qui concernent notamment les mesures du Pacte de responsabilité et de solidarité ainsi que le CICE. L'ajustement structurel s'est donc établi en 2015 à 0,4 point de PIB.

	<b>2015</b>
<b>Ajustement structurel</b>	<b>0,4</b>
dont effort structurel	0,4
<i>Mesures nouvelles en PO</i>	-0,1
<i>Effort en dépense</i>	0,5
dont effets d'élasticités fiscales	0,0
dont clé en crédits d'impôts	-0,1

La croissance de l'activité (1,3 % en volume<sup>10</sup>) a été légèrement supérieure à la croissance potentielle (1,1 % en 2015), le déficit conjoncturel s'est donc réduit de 0,1 point de PIB par rapport à 2014.

Enfin, les mesures ponctuelles et temporaires ont pesé sur l'ajustement nominal pour 0,1 point de PIB, en raison du BR 6.

**Par rapport à l'annuité 2015 de la LPFP 2014-2019, le solde public 2015 s'établit au-dessus de l'objectif fixé par la LPFP** (-3,6 % contre -4,1 % dans la LPFP), de même que le solde structurel (-1,9 % contre -2,1% dans la LPFP). L'ajustement structurel est conforme à celui attendu dans la LPFP. Les mesures nouvelles de réduction des prélèvements obligatoires sont plus élevées que celles anticipées au moment de la programmation (pour 0,15 point de PIB), en revanche l'effort en dépense, les effets d'élasticité spontanée des prélèvements obligatoires ainsi que la clé en crédits d'impôts<sup>11</sup> sont tous trois légèrement plus favorables (à hauteur 0,05 point de PIB pour chaque composante).

<sup>10</sup> En données brutes, au sens des comptes nationaux annuels (+1,2% en données corrigées des jours ouvrés)

<sup>11</sup> L'effet du CICE sur le solde en comptabilité nationale se chiffre à la créance tandis que le coût mesuré au sens de l'effort en prélèvements obligatoires est le montant budgétaire restitué ou imputé. Un terme mesurant l'écart entre ces deux mesures, ou clé en crédits d'impôt, apparaît alors dans la décomposition de l'ajustement structurel.

## ANNEXE 2

### Mesures ponctuelles et temporaires

#### 1. Des définitions différentes de la part du Gouvernement et de la Commission européenne

Les « mesures ponctuelles et temporaires » (ou « *one-off* ») représentent les opérations d'ampleur significative qui, du fait de leur caractère exceptionnel, n'ont pas d'impact pérenne sur le solde public mais peuvent brouiller la lecture de son évolution. Elles sont donc retirées du déficit structurel. Toutefois, il n'existe pas de définition partagée de ces mesures. Il en résulte un aléa sur l'appréciation du niveau de solde structurel.

Les définitions présentées par le Gouvernement en décembre 2014<sup>12</sup> et par la Commission européenne en décembre 2015<sup>13</sup> diffèrent. En particulier, la Commission définit les mesures « temporaires » comme ayant un impact d'au plus deux années. Pour le Gouvernement, le terme s'applique dès lors que la pérennité n'est pas acquise. Par ailleurs, la Commission peut comptabiliser comme mesure ponctuelle et temporaire une fraction du rendement d'une mesure nouvelle en prélèvements obligatoires lorsqu'elle juge que cette fraction n'est pas pérenne. Le Gouvernement ne retient pas ce choix car la ligne de partage entre un effet temporaire et un effet pérenne peut être difficile à déterminer<sup>14</sup>. Enfin, la Commission comptabilise en mesure ponctuelle et temporaire le produit de la cession de licences hertziennes, alors que le Gouvernement considère que ces opérations relèvent de la gestion habituelle du patrimoine non financier de l'Etat. Cette différence ne porte pas à conséquence en 2015.

#### 2. Des mesures ponctuelles et temporaires d'un faible montant en 2015

Le tableau ci-dessous retrace les mesures ponctuelles et temporaires telles que retracées dans la loi de programmation de décembre 2014 (LPFP) d'une part et dans le projet de loi de règlement d'autre part.

#### **Écarts d'estimation des mesures ponctuelles et temporaires par rapport à la loi de programmation 2014-2019 (% du PIB)**

	2014	2015	
<b>LPFP</b>	TOTAL (en point de PIB)	0,0	-0,1
	TOTAL (en Md€)	-0,7	-2,2
	Précompte (en Md€)	0	-0,4
	Contentieux OPCVM (en Md€)	-0,7	-1,8
<b>PLR 2015</b>	TOTAL (en point de PIB)	0,0	0,0
	TOTAL (en Md€)	0,3	-0,9
	Charges d'intérêts sur contentieux (en Md€)	-0,1	-0,1
	Précompte (en Md€)	0,0	0,0
	Contentieux OPCVM (en Md€)	-0,7	-0,6
	Prélèvement sur recettes UE (en Md€)	1,1	-0,2

Source : loi de programmation des finances publiques (LPFP) du 29 décembre 2014 et projet de loi de règlement pour 2015.

<sup>12</sup> Dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

<sup>13</sup> *Report on Public Finances in EMU*, décembre 2015 Commission européenne.

<sup>14</sup> Une autre différence porte sur les aspects plus techniques de prise en compte en droits constatés des modifications des budgets rectificatifs (« BR ») européens : le Gouvernement prend en compte seulement les changements de temporalité des budgets européens tandis que la Commission prend en compte l'intégralité de la modification du budget et non pas la seule part modifiant la répartition dans le temps des versements de la France à l'Union européenne.

## ANNEXE 3

### Retour sur les exercices de programmation successifs

#### Les trajectoires pluriannuelles de solde structurel présentées par la France depuis 2014 (en % du PIB)

	2013	2014	2015	2016
<b>Projet de LPFP 2014-2019 (sept 2014)</b>				
Solde structurel	-2,5	-2,4	-2,2	-1,9
Ajustement structurel (variation du solde structurel)	1,1	0,1	0,2	0,3
<b>LPFP 2014-2019 (déc 2014)</b>				
Solde structurel	-2,5	-2,4	-2,1	-1,8
Ajustement structurel	1,1	0,1	0,4	0,3
<b>Programme de stabilité 2015-2018 (avril 2015)</b>				
Solde structurel	-2,5	-2,0	-1,6	-1,1
Ajustement structurel	1,0	0,4	0,4	0,5
<b>Programme de stabilité 2016-2019 (avril 2016)</b>				
Solde structurel		-2,1	-1,6	-1,3
Ajustement structurel		0,5	0,4	0,4
<b>PLR 2015 (mai 2016)</b>				
Solde structurel	-2,5	-2,3	-1,9	
Ajustement structurel	0,9	0,3	0,4	

- En septembre 2014, le Gouvernement présente un projet de loi de programmation comportant des ajustements structurels très faibles. Dans son avis du 26 septembre 2014 sur ce projet de loi, le Haut Conseil constate « que la trajectoire de finances publiques du projet [...] n'est pas cohérente avec les engagements pris par la France... »
- A la suite d'échanges avec la Commission européenne, le Gouvernement annonce le 27 octobre 2014 un train de mesures conduisant à un ajustement structurel plus important en 2015. Mais celui-ci reste sensiblement inférieur à 0,5 point par an sur la période 2014-2016.
- Dans sa recommandation du 10 mars 2015, le Conseil de l'Union européenne prolonge de deux ans, jusqu'en 2017, le délai laissé à la France pour corriger son déficit excessif, c'est-à-dire pour ramener son déficit nominal au-dessous de 3 % du PIB, et lui demande de renforcer sensiblement son effort sur les années à venir de manière à porter l'ajustement structurel à 0,5 % en 2015, 0,8 % en 2016 et 0,9 % en 2017, ce qui nécessite des mesures structurelles supplémentaires d'environ 0,2 % du PIB en 2015, 1,2 % du PIB en 2016 et 1,3 % du PIB en 2017. Le Conseil fixe la date du 10 juin pour la remise par la France d'un rapport détaillé sur la stratégie d'assainissement envisagée et sur les mesures supplémentaires qui seront prises. Il demande par ailleurs une mise à jour de la loi de programmation pour prendre en compte la nouvelle trajectoire d'ajustement.

- Fin avril 2015, le Gouvernement présente dans son programme de stabilité 2015-2018 une nouvelle trajectoire de solde structurel, comportant un ajustement structurel moindre que celui recommandé par le Conseil, mais permettant de ramener le déficit nominal sous les 3 % en 2017. Le 10 juin, la France remet le rapport demandé par le Conseil.
- Dans sa recommandation du 14 juillet 2015 concernant le programme national de réforme et portant avis sur le programme de stabilité de la France pour 2015, se fondant sur l'évaluation du programme de stabilité et tenant compte des prévisions du printemps 2015 ainsi que de la communication de la Commission du 1<sup>er</sup> juillet 2015 sur l'évaluation des actions suivies d'effets, le Conseil de l'Union européenne estime que la France « se conforme globalement aux dispositions du pacte de stabilité et de croissance ». La Commission projette en effet que la France respectera ses objectifs de déficit nominal en 2015 et en 2016, malgré un effort budgétaire inférieur au niveau recommandé par le Conseil pour ces deux années. Conformément à la méthode d'évaluation de l'action suivie d'effets, la procédure de déficit excessif à l'encontre de la France est mise en suspens. Cependant, le Conseil souligne que « pour garantir une correction durable de son déficit excessif dans le délai prescrit, la France devrait renforcer sa stratégie budgétaire et l'étayer par des réformes structurelles globales et ambitieuses ».
- La trajectoire de solde structurel présentée en avril 2016 dans le programme de stabilité 2016-2019 est très proche de celle du programme précédent.

## ANNEXE 4

### Les modalités d'estimation du solde structurel des administrations publiques

#### *Le calcul du solde structurel*

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.

Concrètement, l'identification s'opère en calculant les parts conjoncturelles des recettes et des dépenses publiques. Celles-ci sont évaluées de la manière suivante :

- **Du côté des recettes**, seuls les prélèvements obligatoires sont supposés cycliques. Le niveau conjoncturel de l'impôt sur le revenu, de l'impôt sur les sociétés, des cotisations de sécurité sociale et des autres prélèvements obligatoires, est calculé séparément à partir des effets de l'écart de production sur ces impôts<sup>15</sup>.
- **Du côté des dépenses**, seules les dépenses d'indemnisation du chômage sont supposées dépendre de la conjoncture<sup>16</sup>. La part conjoncturelle est estimée comme pour les recettes, à partir des effets sur ces dépenses de l'écart de production.

Une fois le solde conjoncturel obtenu, le solde structurel correspond au solde effectif auquel le solde conjoncturel est retranché.

**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. À 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.**

#### *La composition de l'ajustement structurel*

**La variation du solde structurel d'une année sur l'autre est appelée « ajustement structurel ».** Un ajustement structurel positif traduit une politique budgétaire restrictive, qui permet, en situation de déficit structurel, de se rapprocher de l'objectif de moyen terme (pour la France, un solde structurel de -0,4 % du PIB). Un ajustement structurel négatif traduit au contraire une politique budgétaire expansive qui creuse le déficit structurel.

---

<sup>15</sup> Cet effet est évalué à partir des « élasticités » moyennes de chaque catégorie d'impôt vis-à-vis de l'écart de production. 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>16</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.

Pour analyser la composition de la politique budgétaire, **l'ajustement structurel peut se décomposer** de la manière suivante :

- **L'effort structurel, qui mesure la part de l'ajustement structurel imputable à des facteurs « discrétionnaires » :**
  - **l'effort en dépense**, qui compare le taux de croissance de la dépense publique en volume (déflatée avec le prix de PIB) à la croissance potentielle de l'économie. Il contribue à un ajustement structurel positif dès lors que les dépenses augmentent moins vite que le PIB potentiel ;
  - le quantum de **mesures nouvelles en prélèvements obligatoires**.
  
- **La part « non discrétionnaire »** de l'ajustement structurel, qui tient compte :
  - des effets liés aux **variations des élasticités des recettes** : la composante conjoncturelle étant calculée avec des élasticités moyennes, le solde structurel inclut les fluctuations éventuelles des élasticités une année donnée si celles-ci diffèrent de leur moyenne de longue période ;
  - de **l'évolution des recettes hors prélèvements obligatoires**.

\*            \*  
              \*