

Avis n° HCFP-2018-2
relatif au solde structurel des administrations publiques présenté dans le
projet de loi de règlement de 2017

18 mai 2018

Le Haut Conseil des finances publiques a été saisi par le Gouvernement le 16 mai 2018, 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 2017, des objectifs pluriannuels de solde structurel. Le Haut Conseil a adopté, après en avoir délibéré lors de sa séance du 18 mai 2018, le présent avis.

Synthèse

Le déficit public nominal s'est établi à 2,6 points de PIB en 2017 contre 2,9 points de PIB dans la loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2018-2022 et après 3,4 points de PIB en 2016. L'écart de 0,3 point par rapport à la loi de programmation porte intégralement sur la composante conjoncturelle du déficit. Il s'explique par la révision à la hausse de la croissance du PIB en 2017 (2,2 % dans le projet de loi de règlement contre 1,7 % dans la loi de programmation).

Le Haut Conseil constate que le déficit structurel estimé pour 2017 est identique à celui figurant dans la loi de programmation de janvier 2018. Il relève cependant que l'écart entre ce solde structurel et celui affiché, pour le même exercice, dans la nouvelle loi de programmation préparée et votée quelques mois seulement auparavant, ne pouvait être que réduit.

Sur la base de la croissance potentielle retenue par la LPFP 2018-2022, le déficit structurel se réduit de 0,3 point de PIB en 2017. L'effort structurel, qui vise à mesurer la part de cette amélioration résultant de l'action des pouvoirs publics, est quant à lui légèrement négatif. La réduction du déficit structurel provient d'une élasticité des prélèvements obligatoires au PIB particulièrement élevée.

Le Haut Conseil relève ainsi que le passage du déficit public sous le seuil de 3 points de PIB, qui doit permettre à la France de sortir de la procédure de déficit excessif, a été obtenu sans aucun effort budgétaire discrétionnaire en 2017.

Le Haut Conseil souligne que le non-respect de la trajectoire en dépense ne pourra pas toujours être compensé par de bonnes surprises en matière de recettes, qu'elles soient liées directement à la conjoncture ou à une forte élasticité des recettes au PIB. En conséquence, le respect de la trajectoire de finances publiques nécessitera la mise en œuvre des efforts annoncés dans la loi de programmation, en particulier sur les dépenses publiques.

I- Introduction

1- Sur l'objet du présent avis

L'article 23 de la loi organique du 17 décembre 2012 dispose 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'exécution de l'année écoulée avec les orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques* ». Un écart est considéré comme important lorsqu'il représente au moins 0,5 % du PIB sur une année donnée ou au moins 0,25 % du PIB par an en moyenne sur deux années consécutives. L'identification d'un tel écart par le Haut Conseil déclenche le « *mécanisme de correction* » au sens du chapitre IV de la loi organique. La loi organique précise en outre que le solde structurel doit être calculé avec la trajectoire de PIB potentiel figurant dans le rapport annexé à la loi de programmation.

Pour les trois années précédentes, 2014, 2015 et 2016, les écarts étaient appréciés par rapport aux soldes structurels prévus par la loi n° 2014-1653 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 promulguée fin 2014. Cette loi a été abrogée en janvier 2018 par la nouvelle loi n° 2018-32 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 (LPFP). Celle-ci présente de nouvelles estimations du solde structurel à partir de 2016 dans le rapport qui lui est annexé.

Cette succession de textes implique un choix sur la référence à retenir. Se référer à la LPFP pour les années 2014 à 2019 permettrait au Haut Conseil de comparer une prévision et une exécution, mais se heurte au fait que cette LPFP a été abrogée. Le Haut Conseil avait par ailleurs considéré, dans son avis de juin 2017 sur le projet de loi de règlement pour 2016, que la loi de programmation de 2014 « *ne fournissait plus un cadre pertinent pour une juste appréciation de la trajectoire des finances publiques* », en raison « *d'hypothèses de PIB potentiel devenues peu vraisemblables* ».

Aussi, le Haut Conseil se réfère dans cet avis à la loi de programmation en vigueur pour les années 2018 à 2022. Déjà confronté à cette situation en mai 2015, il avait également retenu la LPFP la plus récente, dans son avis n° HCFP-2015-02 relatif au projet de loi de règlement de 2014. Le Haut Conseil relève toutefois la limite que comporte l'exercice lorsqu'il s'agit de la première année concernée par une nouvelle loi de programmation des finances publiques. L'écart entre le solde structurel présenté en loi de règlement pour 2017 et celui affiché, pour le même exercice, dans la nouvelle loi de programmation préparée et votée quelques mois seulement auparavant, ne peut être que réduit.

2- Sur les informations transmises et les délais

Le Haut Conseil des finances publiques a été saisi par le Gouvernement le 16 mai 2018. Cette saisine comporte l'article liminaire du projet de loi de règlement pour 2017 et notamment son tableau de synthèse qui retrace le solde nominal et le solde structurel de l'ensemble des administrations publiques pour l'année 2017 (annexe 1). Cette saisine était accompagnée des réponses à un questionnaire qui avait été transmis aux administrations compétentes le 26 avril 2018.

Le Haut Conseil a procédé à l'audition conjointe de la direction générale du Trésor et de la direction du budget le 16 mai 2018, conformément à la faculté offerte par l'article 18 de la loi organique précitée.

II- Observations relatives aux écarts à la loi de programmation

Le Haut Conseil constate que la méthode de calcul du solde structurel figurant dans l'article liminaire du projet de loi de règlement pour 2017 et la trajectoire de PIB potentiel sont toutes deux conformes à celles de la LPPF de janvier 2018¹. Le solde structurel des années 2016 et 2017 est estimé à partir de l'écart de production présenté dans la nouvelle loi de programmation que le Haut Conseil avait jugé « réaliste » dans son avis de septembre 2017². Les étapes de l'estimation du solde structurel sont présentées en annexe 2.

Le Haut Conseil note qu'à la suite du changement de base effectué par l'Insee en mai 2018, le Gouvernement n'a pas procédé à une nouvelle estimation de la croissance potentielle et de l'écart de production avant 2017. Au regard des faibles révisions observées sur la dernière décennie pour la croissance du PIB, ce choix est raisonnable (annexe 3).

Le déficit public s'établit selon l'Insee à 59 Md€ en 2017, soit 2,6 points de PIB, après 3,4 points en 2016. Le déficit constaté en 2017 est inférieur de 0,8 point à celui de 2016, et de 0,3 point à celui prévu pour 2017 dans la loi de programmation de janvier 2018 (2,9 points de PIB).

Selon les estimations du Gouvernement, cet écart positif de 0,3 point de PIB par rapport à la LPPF sur le solde de 2017 porte exclusivement sur la composante conjoncturelle du déficit. Celle-ci est estimée à - 0,3 point en 2017 contre - 0,6 point dans la LPPF.

Les mesures ponctuelles et temporaires pèsent sur le solde public à hauteur de - 0,1 point de PIB, comme estimé dans la LPPF. Cette estimation intègre en dépenses les remboursements de taxe à 3 % sur les dividendes (4,7 Md€) et, en recettes, la surtaxe exceptionnelle d'impôt sur les sociétés (IS) en lien avec ce contentieux (4,9 Md€). Ces mesures exceptionnelles et temporaires comprennent également des remboursements de créances fiscales liées à des contentieux de moindre ampleur (OPCVM pour 0,6 Md€, Stéria pour 0,4 Md€, CVAE pour 0,3 Md€, De Ruyter pour 0,1 Md€), ainsi que les intérêts moratoires (0,7 Md€) associés à l'ensemble des contentieux. Le Haut Conseil note que la prise en compte de ces mesures comme mesures ponctuelles et temporaires est conforme aux principes définis par le Gouvernement dans le rapport annexé à la LPPF.

Le déficit structurel, qui correspond à la différence entre d'une part le déficit effectif et d'autre part la somme de sa composante conjoncturelle et des mesures ponctuelles et temporaires, est ainsi estimé à 2,2 points de PIB en 2017, soit un niveau identique à celui prévu dans la LPPF de janvier 2018.

¹ Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

² Avis n° HCFP-2017-3 relatif au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Tableau 1 : Écarts par rapport à la loi de programmation 2018-2022
(% du PIB)

	2016			2017		
	LFPF (Jan. 2018)	Projet de loi de règlement 2017 (Mai 2018)	Écart	LFPF (Jan. 2018)	Projet de loi de règlement 2017 (Mai 2018)	Écart
Solde effectif (1)	- 3,4	- 3,4	0,0	- 2,9	- 2,6	0,3
Composante conjoncturelle (2)	- 0,8	- 0,8	0,0	- 0,6	- 0,3	0,3
Mesures ponctuelles et temporaires (3)	- 0,1	- 0,1	0,0	- 0,1	- 0,1	0,0
Solde structurel (1)-(2)-(3)	- 2,5	- 2,5	0,0	- 2,2	- 2,2	0

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

Source : loi n° 2018-32 de programmation des finances publiques de janvier 2018 et projet de loi de règlement pour 2017.

Le Haut Conseil constate que le déficit structurel estimé pour 2017 est identique à celui figurant dans la loi de programmation de janvier 2018. Il relève cependant que l'écart entre ce solde structurel et celui affiché, pour le même exercice, dans la nouvelle loi de programmation préparée et votée quelques mois seulement auparavant, ne pouvait être que réduit.

III- Observations relatives à la variation du solde structurel et à l'effort structurel

Le déficit structurel estimé passe de 2,5 points de PIB en 2016 à 2,2 points en 2017, soit une réduction de 0,3 point.

En 2017, en l'état actuel des estimations, cette **amélioration du solde structurel** s'explique en totalité par des facteurs « non discrétionnaires » et notamment, pour 0,5 point, par une augmentation spontanée des prélèvements obligatoires (avant mesures nouvelles) nettement supérieure à la croissance du PIB en valeur³. Les recettes des administrations de sécurité sociale, portées par une masse salariale plus dynamique que le PIB en 2017, l'impôt sur les sociétés et la TVA, ont contribué à cette forte élasticité des prélèvements obligatoires au PIB (1,4).

L'**effort structurel**⁴, c'est-à-dire la partie de l'amélioration du solde structurel qui est directement liée à un effort en dépense ou à des mesures nouvelles de prélèvements obligatoires, donc à l'action des pouvoirs publics, est légèrement négatif (- 0,1 point).

L'effort en dépense⁵ est proche de - 0,2 point de PIB en 2017 contre 0,0 point de PIB dans la LFPF de janvier 2018. Cet effort se mesure en comparant l'augmentation des dépenses publiques hors crédits d'impôt de 1,5 % en volume⁶, à la croissance potentielle du PIB

³ L'évolution spontanée des prélèvements est estimée à 4,0 % pour une croissance du PIB en valeur de 2,8 %.

⁴ Cet effort est aussi appelé « discrétionnaire » en opposition aux changements « non discrétionnaires » du solde structurel, imputables pour l'essentiel à la variation des élasticité des prélèvements obligatoires et aux recettes non fiscales.

⁵ Les dépenses publiques représentant 56,4 % 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.

⁶ Qui résulte d'une croissance en valeur de 2,1 % diminuée de la hausse des prix du PIB de 0,6 %. La croissance des dépenses en valeur est calculée hors remboursement de la taxe sur les dividendes de 3 %, comptabilisé dans les mesures exceptionnelles et temporaires. En prenant en compte ce remboursement, les dépenses ont augmenté de 2,5 %.

(estimée à 1,25 % en volume en 2017 selon la LPFP de janvier 2018). Cette croissance de la dépense publique est plus élevée que celle prévue dans la loi de programmation.

Les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires sont quasiment neutres en termes d'effort structurel en 2017⁷ (la surtaxe exceptionnelle d'impôt sur les sociétés en est exclue car classée en mesure ponctuelle et temporaire).

Tableau 2 : Décomposition de la variation du solde structurel (en points de PIB) avec les hypothèses de croissance potentielle de la LPFP

	LPFP 18-22		PLR 2017		Écart (PLR - LPFP)	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017
Solde structurel	- 2,5	- 2,2	- 2,5	- 2,2	0,0	0,0
Variation du solde structurel	0,2	0,3	0,3	0,3	0,1	0,0
Effort structurel	0,2	0,0	0,1	- 0,1	-0,1	-0,1
Mesures nouvelles en prélèvements obligatoires	- 0,1	- 0,1	- 0,1	0,0	0,0	0,1
Effort en dépense	0,1	0,0	0,2	- 0,2	0,1	- 0,2
Traitement des crédits d'impôt	0,1	0,1	0,0	0,1	-0,1	0,0
Composante non discrétionnaire	0,1	0,2	0,2	0,4	0,1	0,2
Recettes non fiscales	-0,1	-0,2	-0,1	- 0,1	0,0	0,1
Effets d'élasticité des PO	0,2	0,4	0,3	0,5	0,1	0,1

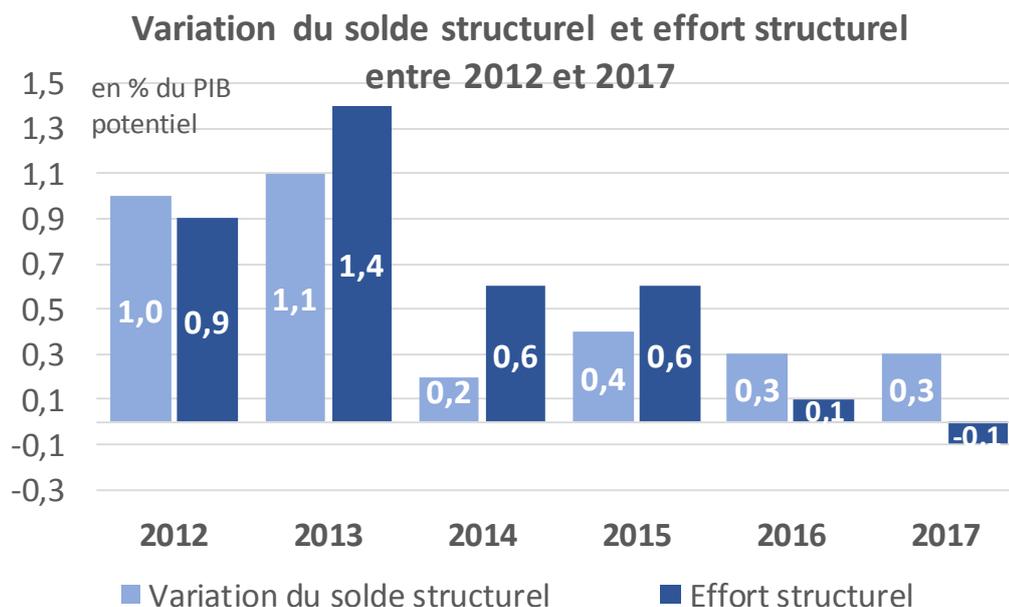
Note : Les chiffres étant arrondis au dixième, il peut en résulter de légers écarts dans le résultat des opérations.

Source : loi n° 2018-32 de programmation des finances publiques de janvier 2018 et projet de loi de règlement pour 2017

Les autres éléments se compensent en termes de variation du solde structurel (- 0,1 point pour les recettes hors prélèvements obligatoires, + 0,1 point sur le traitement des crédits d'impôts).

L'écart entre la variation du solde structurel (+ 0,3 point de PIB) et l'effort structurel (- 0,1 point de PIB) est particulièrement important en 2017. Cet écart s'explique pour l'essentiel par les effets d'élasticité.

⁷ Parmi ces mesures, la baisse de l'impôt sur le revenu a contribué à réduire les prélèvements obligatoires de près de 2 Md€. La fiscalité écologique (TICPE) a été accrue pour près de 2 Md€.



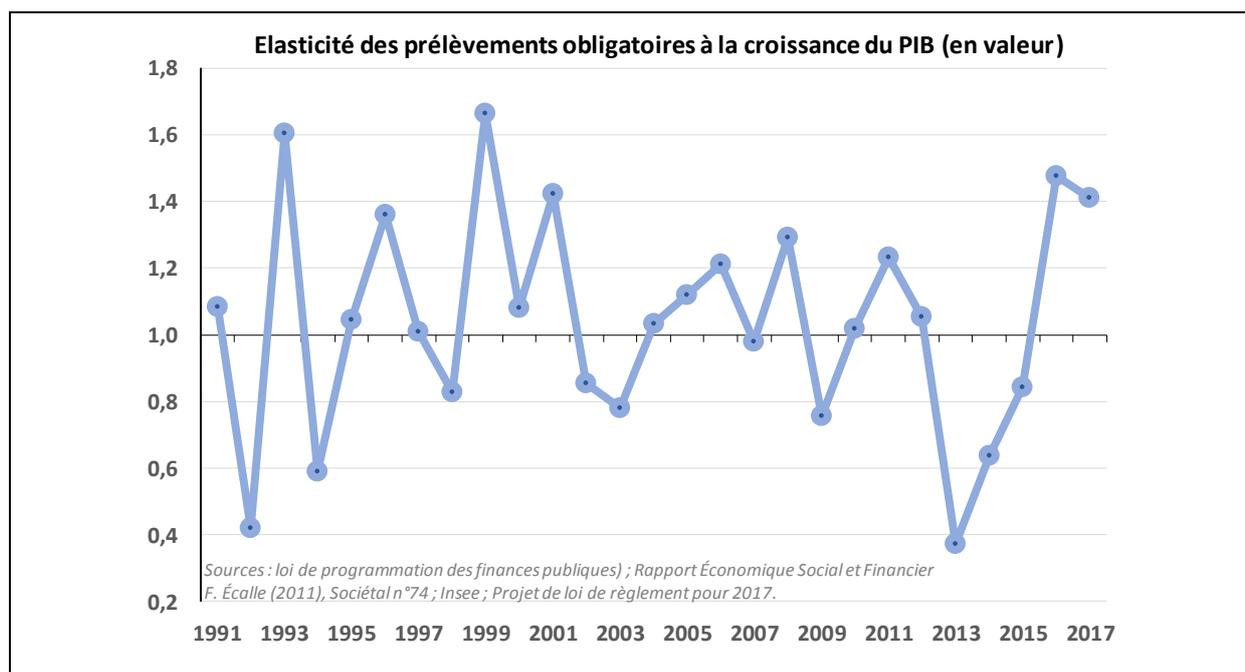
Source : loi n° 2018-32 de programmation des finances publiques de janvier 2018 et projet de loi de règlement pour 2017

Note de lecture : De 2013 à 2015, la variation du solde structurel avait été inférieure à l'effort structurel et ce décalage s'est inversé à partir de 2016.

L'effort structurel : un indicateur des mesures discrétionnaires qui n'est pas affecté par les effets d'élasticité des prélèvements obligatoires

L'élasticité des prélèvements obligatoires correspond au rapport entre leur taux de croissance et celui du PIB en valeur. L'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB fluctue autour de sa moyenne historique, proche de l'unité. Le calcul du solde structurel est fondé sur une hypothèse conventionnelle d'élasticité unitaire. L'écart entre l'élasticité constatée une année donnée et l'élasticité unitaire se répercute donc sur les variations du solde structurel. Cet écart est ainsi pris en compte dans le solde structurel alors même qu'il s'agit d'une composante non discrétionnaire, qui échappe au contrôle des décideurs publics et qui est plutôt de nature cyclique - les fortes élasticités s'observant en général dans les périodes de croissance soutenue.

Un indicateur comme l'effort structurel est mieux à même de rendre compte des mesures discrétionnaires décidées par les pouvoirs publics donc de l'orientation de la politique budgétaire. Il peut se décomposer en un effort en dépense et un effort en recettes. L'effort structurel en recettes (défini comme le montant des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires) qui entre dans le calcul de l'effort structurel ne se trouve pas affecté par les effets d'élasticité.



Sur la base de la croissance potentielle retenue par la LPFP 2018 - 2022, le déficit structurel se réduit de 0,3 point de PIB en 2017. L'effort structurel, qui vise à mesurer la part de cette amélioration résultant de l'action des pouvoirs publics, est quant à lui légèrement négatif. La réduction du déficit structurel provient d'une élasticité des prélèvements obligatoires au PIB particulièrement élevée.

Le Haut Conseil relève ainsi que le passage du déficit public sous le seuil de 3 points de PIB, qui doit permettre à la France de sortir de la procédure de déficit excessif, a été obtenu sans aucun effort budgétaire discrétionnaire en 2017.

Le Haut Conseil souligne que le non-respect de la trajectoire en dépense ne pourra pas toujours être compensé par de bonnes surprises en matière de recettes, qu'elles soient liées directement à la conjoncture ou à une forte élasticité des recettes au PIB. En conséquence, le respect de la trajectoire de finances publiques nécessitera la mise en œuvre des efforts annoncés dans la loi de programmation, en particulier sur les dépenses publiques.

*

* *

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 2017.

Fait à Paris, le 18 mai 2018.

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 du projet de loi de règlement pour 2017 Solde structurel et solde effectif de l'ensemble des administrations publiques de l'année 2017

Le solde structurel et le solde effectif de l'ensemble des administrations publiques résultant de l'exécution de l'année 2017 s'établissent comme suit :

	Exécuté 2017	LPFP 2018 - 2022		LFI 2017	
		Prévision 2017	Écart	Prévision 2017	Écart
Solde structurel (1)	-2,2	-2,2	0,0	-1,0	-1,1
Solde conjoncturel (2)	-0,3	-0,6	0,3	-1,6	1,3
Mesures ponctuelles et temporaires (3)	-0,1	-0,1	0,0	-0,1	0,0
Solde effectif (1 + 2 + 3)	-2,6	-2,9	0,3	-2,7	0,1

Exposé des motifs

Le solde public nominal exécuté en 2017 de l'ensemble des administrations publiques s'élève selon l'Insee à -59 Md€, alors qu'il était prévu à -62 Md€ dans la LFI 2017. Par rapport à la LFI 2017, le solde effectif est donc meilleur qu'attendu (-2,6 % du PIB d'après l'Insee contre -2,7 % du PIB dans la LFI 2017).

La LPFP 2018-2022 a été l'occasion d'une révision profonde de la croissance potentielle et de l'écart de production, ce qui s'est traduit à solde effectif inchangé par une amélioration de la composante conjoncturelle et une baisse de la composante structurelle.

Ce changement de référentiel a été souhaité lors du changement de législature par le nouveau Gouvernement afin que la LPFP 2018-2022 soit marquée par la prudence et la sincérité en reprenant des hypothèses proches de celles de la Commission européenne.

Ainsi, le présent article compare le solde public effectif réalisé en 2017 au sens de la comptabilité nationale aux prévisions inscrites dans le budget initial adopté sous la précédente législature (la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017 (ci-après « LFI 2017 ») et aux prévisions de l'actuelle LPFP 2018-2022.

Selon ces nouvelles hypothèses et compte tenu de la dernière évaluation de la croissance par l'Insee, l'économie serait plus proche de son potentiel que précédemment envisagé : l'écart de production serait en 2017 de -0,6 % de PIB potentiel, contre -2,9 % dans la prévision de la LFI 2017.

Le présent article tient également compte des révisions de l'activité économique réalisées par l'INSEE dans sa publication du 15 mai 2018 et qui porte sur toute la période depuis l'après-guerre. Afin de maintenir les hypothèses d'écart de production de l'année 2016 et de croissance potentielle de la LPFP 2018-2022, jugées raisonnables par le Haut Conseil des finances publiques dans son avis du 24 septembre 2017, l'activité potentielle a été recalculée en conséquence.

	Exécuté 2017	LPFP 2018 - 2022		LFI 2017	
		Prévision 2017	<i>Écart</i>	Prévision 2017	<i>Écart</i>
Ecart de production	-0,6	-1,1	<i>0,5</i>	-2,9	<i>2,3</i>
Croissance potentielle	1,25	1,25	<i>0,0</i>	1,5	<i>-0,2</i>
Croissance réelle	2,2	1,7	<i>0,5</i>	1,5	<i>0,7</i>

Par rapport à la LPFP 2018-2022, le solde nominal est plus élevé de 0,3 point de PIB en 2017 : prévu à -2,9 % du PIB, celui-ci ressort à -2,6 % du PIB selon l'Insee. Cette révision à la hausse serait due exclusivement à une croissance plus élevée que prévu (2,2 % contre 1,7 % dans la LPFP). Ceci se traduit par une amélioration de 0,3 point du solde conjoncturel (-0,3 % du PIB au lieu de -0,6 %). Les mesures exceptionnelles et temporaires n'ont pas changé en 2017 par rapport à la LPFP 2018-2022. Le solde structurel en 2017 est le même que celui inscrit dans la LPFP 2018-2022 (-2,2 % PIB potentiel) et aucun écart important à la trajectoire n'est à signaler, au sens de l'article 23 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012.

Par rapport à 2016, le déficit public s'est réduit de 0,8 point de PIB pour atteindre 2,6 %, après 3,4 %. Cette évolution est le résultat d'un ajustement structurel de 0,3 point de PIB, porté essentiellement par une forte élasticité des prélèvements obligatoires (pour 0,5 point de PIB), estimée à 1,4 en 2017.

ANNEXE 2

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 impôts⁸.
- **Du côté des dépenses**, seules les dépenses d'indemnisation du chômage sont considérées dépendre de la conjoncture⁹. La part conjoncturelle est estimée comme pour les recettes, à partir des effets sur ces dépenses de l'écart de production.

On calcule ainsi la composante conjoncturelle du déficit. **Cette composante est déduite du solde effectif pour obtenir une estimation du solde structurel.**

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.** Tout en soulignant que le caractère ponctuel et temporaire des mesures doit être apprécié au cas par cas, le Gouvernement propose un ensemble de critères permettant de mieux appréhender la notion dans une annexe à la loi de programmation.

La composition de l'ajustement structurel

La variation du solde structurel d'une année sur l'autre est appelée « ajustement structurel ».

⁸ 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.

⁹ 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 l'orientation de la politique budgétaire, **la variation du solde structurel peut se décomposer** de la manière suivante :

- **L'effort structurel, qui mesure la part de l'ajustement structurel imputable à des facteurs « discrétionnaires », c'est-à-dire maîtrisables par les décideurs publics :**
 - **l'effort en dépenses**, 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**.

ANNEXE 3

L'impact du changement de base des comptes nationaux sur la croissance du PIB et les comptes des administrations

Dans le cadre du Système européen de comptes nationaux et régionaux, l'Insee a établi une nouvelle base des comptes nationaux (base 2014 remplaçant la base 2010), qui intègre de nombreux changements méthodologiques tant sur le PIB que sur les comptes des administrations publiques. Ce changement de base se traduit par une modification rétroactive des comptes nationaux sur l'ensemble de la période qu'ils couvrent. Aux modifications qui lui sont liées s'ajoutent, pour les années 2015 et 2016, les effets de l'actualisation des données relevant du processus habituel de production des comptes nationaux.

Les révisions portant sur le PIB, résultant notamment de l'intégration du trafic de stupéfiants et d'une réestimation des loyers, sont cependant de faible ampleur : le niveau du PIB de l'année 2016 en valeur est pratiquement inchangé : 2 228,6 Md€ au lieu de 2 228,9 Md€ en base 2010. Sur les années 2015 et 2016, les révisions de la croissance du PIB en volume sont quasiment nulles.

Les comptes des administrations publiques¹⁰ font également l'objet de changements méthodologiques dont les principaux sont : l'étalement des ventes de licences hertziennes sur la durée d'utilisation des fréquences (auparavant enregistrées l'année de la vente), le reclassement des prêts de l'État à l'Agence française de développement et de leur remboursement en dépenses et en recettes de l'État, la prise en compte dans le déficit public des coûts de construction de la ligne à grande vitesse Tours-Bordeaux, le reclassement en administration publique de la Société de financement de l'économie française (SFEF, jusque-là classée dans le secteur des banques), celui de la contribution à l'audiovisuel public en impôt (auparavant en recette non fiscale).

Au total, l'incidence nette de ces révisions sur le solde des administrations est limitée. Elle est presque toujours inférieure à 0,1 point de PIB en valeur absolue, sauf en 2012 (-0,2 point) et légèrement négative. Elle est quasi-nulle en 2015 (-0,05 point) et en 2016 (0 point).

Décomposition des révisions du solde des administrations publiques

(en Md€)	2015	2016
Révisions du solde des administrations publiques entre bases 2010 et 2014	-1,0	-0,1
Dont modifications liées au changement de base	-3,2	-1,6
dont étalement des ventes de licences hertziennes	0,3	-0,3
dont reclassement des prêts à l'AFD	-1,1	0,2
dont réestimation du non recouvrement	-1,2	-0,2
dont annulations de dette	-0,8	-0,7
dont LGV Tours Bordeaux	-0,8	-0,6
Dont révisions des données source	2,2	1,5

Sources : Ministère de l'Économie et des Finances

¹⁰ La notification des agrégats de finances publiques pour 2017 a fait l'objet de deux réserves de la part d'Eurostat sans que les chiffres notifiés aient été invalidés ou révisés.