

Avis n° HCFP-2019-2
relatif au solde structurel des administrations publiques présenté dans le
projet de loi de règlement de 2018

9 mai 2019

Le Haut Conseil des finances publiques a été saisi par le Gouvernement le 24 avril 2019, 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 2018, des objectifs pluriannuels de solde structurel. Le Haut Conseil a adopté, après en avoir délibéré lors de sa séance du 29 avril 2019, le présent avis.

Avertissement

L'avis du Haut Conseil sur le projet de loi de règlement porte sur le solde structurel dont le calcul dépend des estimations du PIB établies par l'Insee. L'avancement progressif du calendrier de la loi de règlement, afin de faciliter les travaux d'évaluation du Parlement, conduit cette année à prendre en compte des estimations susceptibles d'être modifiées le 17 mai, postérieurement à l'avis du Haut Conseil, lors de la publication par l'Insee des premiers résultats des comptes annuels de 2018. D'éventuelles modifications pourraient avoir des conséquences sur l'évaluation du déficit structurel (annexe 2).

Le Haut Conseil note en conséquence que le calendrier retenu conduit à formuler un avis sur la base de données qui pourraient faire l'objet de modifications à très brève échéance et, de ce fait, être différentes de celles qui seront disponibles lors du débat au Parlement.

Synthèse

Sous la réserve relative à l'estimation du PIB, le Haut Conseil constate que le déficit structurel estimé pour 2018 est identique à celui figurant dans la loi de programmation de janvier 2018 et qu'il n'y a donc pas lieu de déclencher le mécanisme de correction prévu par l'article 23 de la loi organique.

Sur la base de la croissance potentielle retenue dans la LPFP 2018–2022 et des estimations actuelles de croissance, le déficit structurel se réduit de 0,2 point de PIB en 2018. L'effort structurel, qui vise à mesurer la part de cette amélioration résultant de l'action des pouvoirs publics, est également de 0,2 point. Cette évolution résulte de deux effets de sens contraire : un effort en dépense de 0,4 point et une baisse des prélèvements obligatoires de 0,2 point.

Hors impact de la recapitalisation d'Areva en 2017, l'effort en dépense serait nul en 2017 (contre -0,2 point) et de +0,2 point en 2018 (contre +0,4), ce qui réduirait à zéro l'ajustement et l'effort structurels en 2018.

Le Haut Conseil souligne que, si la diminution du déficit structurel est conforme en 2018 à la trajectoire inscrite dans la LPFP, le solde structurel (-2,1 points de PIB) reste très éloigné de l'objectif de moyen terme (-0,4 point de PIB) défini dans ce texte.

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.

Le Haut Conseil se réfère dans cet avis à la loi de programmation des finances publiques (LPFP) en vigueur, soit celle du 22 janvier 2018 pour les années 2018 à 2022¹.

2- Sur les informations transmises et les délais

Le Haut Conseil des finances publiques a été saisi par le Gouvernement le 24 avril 2019. Cette saisine comporte l'article liminaire du projet de loi de règlement pour 2018, notamment son tableau de synthèse qui présente le solde nominal et le solde structurel de l'ensemble des administrations publiques pour l'année 2018 (annexe 1). Elle était accompagnée des réponses à un questionnaire qui avait été transmis aux administrations compétentes le 15 avril 2019.

Le Haut Conseil a procédé à l'audition conjointe de la direction générale du Trésor et de la direction du budget le 26 avril 2019, 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 solde structurel se déduit du solde effectif en neutralisant les effets de la conjoncture ainsi que les opérations exceptionnelles et temporaires. Les étapes de son estimation sont présentées en annexe 3.

Le Haut Conseil constate 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 2018 sont toutes deux conformes à celles de la LPFP de janvier 2018.

Le déficit public s'établit selon l'Insee à 59,6 Md€ en 2018, soit 2,5 points de PIB, après 2,8 points en 2017.

¹ Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 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)

	2017			2018		
	LFPF (Jan. 2018)	Projet de loi de règlement 2018 (Mai 2019)	Écart*	LFPF (Jan. 2018)	Projet de loi de règlement 2018 (Mai 2019)	Écart*
Solde effectif (1)	- 2,9	- 2,8	0,1	- 2,8	- 2,5	0,2
Composante conjoncturelle (2)	- 0,6	- 0,3	0,3	- 0,4	- 0,2	0,2
Mesures ponctuelles et temporaires (3)	- 0,1	- 0,1	0,0	- 0,2	- 0,2	0,0
Solde structurel (1)-(2)-(3)*	- 2,2	- 2,4	-0,1	- 2,1	- 2,1	0,0

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

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

Selon les estimations du Gouvernement, le déficit constaté en 2018 (2,5 points de PIB) est inférieur de 0,2 point (compte tenu des arrondis) à celui prévu pour 2018 dans la loi de programmation de janvier 2018 (2,8 points de PIB). Cet écart positif résulte d'une conjoncture plus favorable en 2017 que prévu dans la LFPF.

La composante conjoncturelle du déficit, calculée à partir de l'écart de production (voir annexe 3), est ainsi estimée à - 0,2 point de PIB en 2018 contre - 0,4 point dans la LFPF. Cette différence provient d'une activité plus soutenue que prévu au moment de l'établissement de la LFPF : la croissance constatée en 2017 a été plus forte qu'anticipé (2,2 % au lieu de 1,7 %), contribuant à une réduction plus rapide de l'écart de production.

Les opérations ponctuelles et temporaires pèsent sur le solde public à hauteur, selon le Gouvernement, de - 0,2 point de PIB (5,6 Md€) en 2018, comme estimé dans la LFPF. Les dépenses liées au remboursement de la taxe de 3 % sur les dividendes, qui ont été réparties sur les exercices 2017 et 2018, ont compté pour 3,7 Md€ l'an dernier (hors intérêts du contentieux). Les autres opérations tiennent à divers contentieux fiscaux et au changement du mode d'enregistrement comptable des ventes de licences hertziennes pour 1 Md€².

Tableau 2 : Opérations exceptionnelles et temporaires, en Md€

	2016	2017	2018
Contentieux 3 % dividendes	0	-4,7	-3,7
Licences hertziennes	0	0	-1,0
Dépenses UE	-0,9	0	0
Intérêts des contentieux	-0,1	-0,7	-0,6
Surtaxe IS	0	4,9	0,1
Contentieux fiscaux (OPCVM, De Ruyter, Stéria, CVAE)	-1,1	-1,1	-0,4
Effet sur le solde public	-2,1	-1,6	-5,6

Source : Gouvernement

Le Haut Conseil note que la recapitalisation d'Areva en 2017 (4,5 Md€) ne figure pas parmi les opérations ponctuelles retenues par le Gouvernement.

² Un changement est intervenu en mai 2018 dans les règles d'enregistrement en comptabilité nationale des cessions de licences hertziennes. Leur produit est désormais lissé sur la durée d'exploitation des licences (soit une recette de 0,4 Md€ en 2018) alors qu'auparavant il était enregistré au moment des libérations de fréquences (soit 1 Md€ en 2018). Le nouveau mode de comptabilisation conduit à dégrader le solde de 2018. Le choix de classer le changement de comptabilisation en mesure temporaire contribue en 2018 à l'amélioration du solde structurel présenté par le Gouvernement.

Le déficit structurel, qui correspond à la différence entre le déficit effectif et sa composante conjoncturelle après déduction des mesures ponctuelles et temporaires, est ainsi estimé à 2,1 points de PIB en 2018, soit un niveau identique à celui prévu dans la LPFP de janvier 2018.

Le Haut Conseil constate que le déficit structurel estimé pour 2018 est identique à celui figurant dans la loi de programmation de janvier 2018 et qu'il n'y a donc pas lieu de déclencher le mécanisme de correction prévu par l'article 23 de la loi organique.

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

Sous la réserve relative à l'estimation du PIB, le Haut Conseil formule les observations suivantes relatives à l'ajustement et à l'effort structurels³.

Le déficit structurel estimé passe de 2,4 points de PIB en 2017 à 2,1 points en 2018, correspondant à un ajustement structurel de 0,2 point (compte tenu des arrondis). En 2018, cette **amélioration du solde structurel** s'explique par un effort sur les dépenses publiques (hors crédits d'impôts) partiellement compensé par des mesures de baisse des prélèvements obligatoires.

Tableau 3 : Décomposition de la variation du solde structurel (en points de PIB) avec les hypothèses de croissance potentielle de la LPFP

	LPFP 2018-2022		PLR 2018		Écart (PLR - LPFP)	
	2017	2018	2017	2018	2017	2018
Solde structurel	-2,2	-2,1	-2,4	-2,1	- 0,2	0,0
Variation du solde structurel	0,2	0,1	0,2	0,2	0	0,1
Effort structurel	0,0	0,2	-0,1	0,2	-0,1	0,0
Mesures nouvelles en prélèvements obligatoires	-0,1	-0,3	-0,1	-0,2	0,0	0,1
Effort en dépense	0,0	0,4	-0,2	0,4	-0,2	0,0
Traitement des crédits d'impôt	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
Composante « non discrétionnaire »⁴	0,2	-0,1	0,3	0,0	0,1	0,1
Recettes non fiscales			-0,1	-0,1		
Effets d'élasticité des PO	0,4	0,1	0,5	0,2	0,1	0,1

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

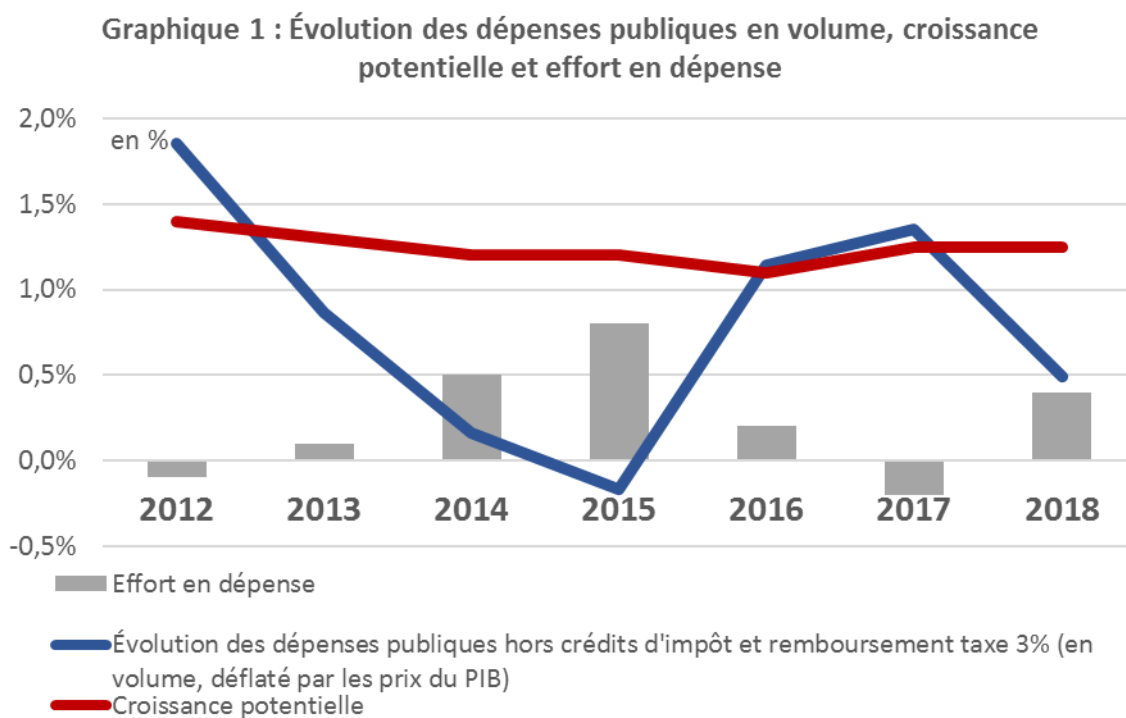
Source : loi n° 2018-32 de programmation des finances publiques de janvier 2018 et projet de loi de règlement pour 2017

L'effort structurel, 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 estimé à 0,2 point en 2018, conformément à ce qui était prévu dans la loi de programmation.

³ L'ajustement structurel est défini comme la variation du solde structurel. L'effort structurel est défini comme la part de cet ajustement découlant directement d'une action des pouvoirs publics sur les dépenses ou les recettes. Il rend mieux compte que l'ajustement structurel de l'orientation de la politique budgétaire. Les autres éléments qui ont une incidence sur le solde structurel – pour l'essentiel les variations des élasticités des prélèvements obligatoires et les recettes non fiscales – sont rassemblés dans la composante « non discrétionnaire ».

⁴ Voir la définition précise en annexe 3.

L'effort en dépense est estimé à 0,4 point de PIB en 2018 comme prévu dans la LPFP de janvier 2018. Cet effort se mesure en comparant l'augmentation des dépenses publiques (hors crédits d'impôt et remboursement du contentieux 3 % dividendes) de 0,5 % en volume⁵ à la croissance potentielle du PIB (estimée à 1,25 % en volume en 2018 selon la LPFP de janvier 2018)⁶. Cet effort est identique à celui programmé en LPFP.



Source : HCFP à partir des données Insee et du Gouvernement

Si l'on neutralise la dépense de 4,5 Md€ en 2017 liée à la recapitalisation d'Areva, l'effort en dépense est nul en 2017 (au lieu de - 0,2 point de PIB) et de + 0,2 point en 2018 (au lieu de + 0,4). La croissance de la dépense publique en volume est alors en 2018 du même ordre qu'en 2017 (0,9 % après 1,0 %).

Tableau 4 : Évolution en % des dépenses publiques hors crédits d'impôt et remboursement taxe 3 %
(en volume, déflaté par les prix du PIB)

	2016	2017	2018
Avec recapitalisation d'Areva en 2017	1,1	1,4	0,5
Corrigé de la recapitalisation d'Areva	1,1	1,0	0,9

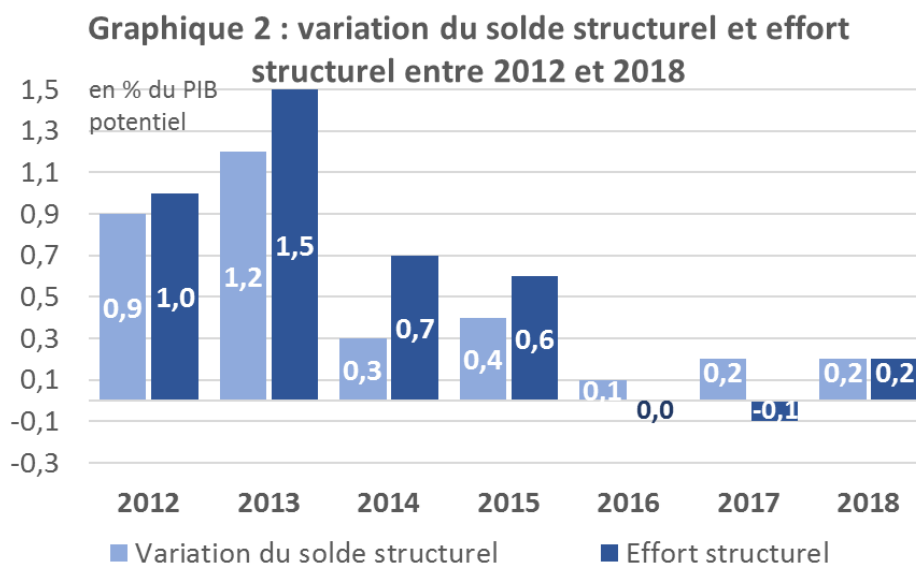
Source : HCFP à partir des données Insee

Les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires ont, selon le Gouvernement, un impact sur le solde estimé à -0,2 point de PIB en 2018, soit un niveau très proche de celui figurant dans la LPFP (-0,3 point), l'écart résultant d'effets d'arrondis.

⁵ Cette évolution résulte d'une croissance de la dépense en valeur de 1,4 % en 2018 diminuée de la hausse de 0,9 % du prix du PIB, qui doit être utilisé dans le calcul de l'effort structurel. Dans l'article liminaire du projet de loi de règlement, l'évolution de la dépense en volume est déflatée par l'indice des prix à la consommation (IPC) hors tabac, soit 1,6 % en 2018.

⁶ Les dépenses publiques hors crédits d'impôts représentant 55 % 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 facteurs « non discrétionnaires » (voir note 3 et annexe 3) avaient joué un rôle important en 2017 du fait de la forte élasticité des prélèvements obligatoires (annexe 4). Ils sont neutres sur l'évolution du solde structurel en 2018 : l'accroissement spontané (hors mesures) des recettes de prélèvements obligatoires, supérieur à la croissance du PIB en valeur⁷, a en effet été compensé par d'autres facteurs, en particulier la diminution en part de PIB des recettes hors prélèvements obligatoires.



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

Sur la base de la croissance potentielle retenue dans la LPFP 2018–2022 et des estimations actuelles de croissance, le déficit structurel se réduit de 0,2 point de PIB en 2018. L'effort structurel, qui vise à mesurer la part de cette amélioration résultant de l'action des pouvoirs publics, est également de 0,2 point. Cette évolution résulte de deux effets de sens contraire : un effort en dépense de 0,4 point et une baisse des prélèvements obligatoires de 0,2 point.

Hors impact de la recapitalisation d'Areva en 2017, l'effort en dépense serait nul en 2017 (contre -0,2 point) et de +0,2 point en 2018 (contre +0,4), ce qui réduirait à zéro l'ajustement et l'effort structurels en 2018.

Le Haut Conseil souligne que, si la diminution du déficit structurel est conforme en 2018 à la trajectoire inscrite dans la LPFP, le solde structurel (-2,1 points de PIB) reste très éloigné de l'objectif de moyen terme (-0,4 point de PIB) défini dans ce texte.

⁷ L'évolution spontanée des prélèvements (hors mesures) est estimée à 3,1 % en 2018 pour une croissance du PIB en valeur de 2,5 %.

*

* *

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 2018.

Fait à Paris, le 9 mai 2019.

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", is written over a horizontal blue line. The signature is cursive and includes a period at the end.

Didier MIGAUD

ANNEXE 1

Article liminaire du projet de loi de règlement pour 2018 Solde structurel et solde effectif de l'ensemble des administrations publiques de l'année 2018

Le solde structurel et le solde effectif de l'ensemble des administrations publiques résultant de l'exécution de l'année 2018 s'établissent comme suit :

(En points de produit intérieur brut – PIB)

	Exécution 2018	LFI 2018		LPFP 2018-2022	
		Soldes prévus	Écart	Soldes prévus	Écart
Solde structurel (1)	-2,1	-2,1	0,0	-2,1	0,0
Solde conjoncturel (2)	-0,2	-0,4	0,2	-0,4	0,2
Mesures ponctuelles et temporaires (3)	-0,2	-0,2	0,0	-0,2	0,0
Solde effectif (1 + 2 + 3)	-2,5	-2,8	0,2	-2,8	0,2

Note : Les écarts éventuels entre le solde effectif et la somme de ses composantes s'expliquent par l'arrondi au dixième des différentes valeurs.

Exposé des motifs :

Le présent article met en œuvre la disposition prévue dans 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, en comparant les soldes publics effectif, conjoncturel et structurel réalisés en 2018, fondés sur les conventions de la comptabilité nationale, à ceux prévus par la loi n°2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 (ci-après « LFI 2018 »), d'une part, et à ceux prévus par la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 (ci-après « LPFP 2018-2022 ») d'autre part. En l'espèce, les deux textes ayant été construits et adoptés en cohérence, ils présentent des soldes identiques pour 2018. Le solde structurel réalisé pour 2018 est calculé sur la base des hypothèses de croissance potentielle retenues dans la LPFP 2018-2022, à savoir 1,25% pour l'année 2018.

En 2018, le déficit public s'est réduit de ¼ point de PIB pour atteindre 2,5 %, après 2,8 % du PIB en 2017. Cette évolution est le résultat d'un ajustement structurel de 0,2 point de PIB, porté notamment par un effort en dépense substantiel (0,4 point de PIB potentiel). En effet, la croissance en volume de la dépense publique (hors crédits d'impôt) a été négative en 2018 pour la première fois depuis des décennies (-0,3 %) alors que la LFI 2018 prévoyait une légère progression (+0,6 %). Hors crédits d'impôts, le poids de la dépense publique dans le PIB est passé de 55,0% à 54,4%. La croissance en valeur de la dépense publique (hors mesures exceptionnelles en dépenses, avec notamment l'impact en dépenses dû au contentieux 3 % dividendes) a été de 1,4 % alors que la croissance potentielle nominale est estimée à 2,2 %. Cet effort en dépense a permis d'assurer un ajustement structurel significatif tout en mettant en œuvre des mesures nouvelles de baisse de prélèvements obligatoires (- 0,2 point, leur poids passant de 45,2% du PIB à 45,0%).

Ainsi, l'amélioration du solde nominal (-2,5% du PIB), par rapport à la prévision faite en LFI 2018 et en LPFP 2018-2022 (-2,8 % du PIB), est due d'une part à la capacité du gouvernement à tenir ses objectifs en termes structurels notamment grâce à un important effort en dépense, et d'autre part à une activité plus soutenue qu'attendu, la croissance en 2017 ayant contribué à une réduction de l'écart de production plus importante qu'anticipé. Ainsi, le solde conjoncturel s'élèverait en 2018 à -0,2 % du PIB potentiel contre -0,4 % prévu dans la LFI 2018 et la LPFP 2018-2022. Le niveau de solde structurel ainsi que les mesures exceptionnelles et temporaires sont restés identiques aux prévisions établies par la LPFP 2018-2022.

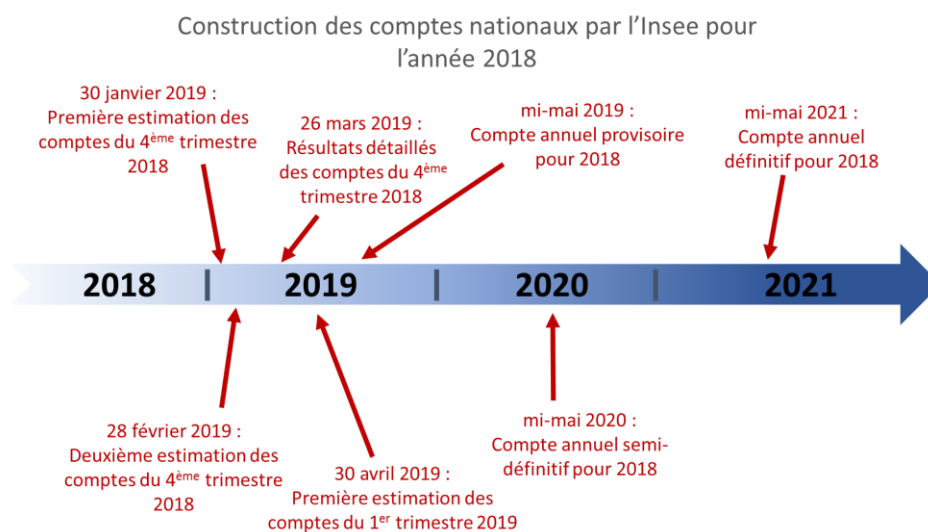
ANNEXE 2

L'écart entre les estimations de PIB de l'année N dans les comptes trimestriels de mars N+1 et le compte annuel provisoire de mai N+1

Aux termes de la loi organique de décembre 2012, le Haut Conseil des finances publiques est chargé de rendre un avis joint au projet de loi de règlement permettant d'apprécier la conformité de la trajectoire de déficit structurel observée avec les objectifs de la loi de programmation des finances publiques en vigueur. Le cas échéant, cet avis identifie les écarts importants de déficit structurel par rapport à la loi de programmation des finances publiques.

À cette fin, le Haut Conseil apprécie le solde structurel à partir des estimations du PIB établies par l'Insee. Dans les avis qu'il a rendus sur les projets de lois de règlement des années précédentes, le Haut Conseil a jusqu'à présent pu apprécier des évaluations du solde structurel fondées sur le compte annuel provisoire de l'année précédente, publiées par l'Insee en mai. Ces données ne sont ensuite susceptibles d'être modifiées qu'un an plus tard, dans le compte dit « semi-définitif » (schéma ci-dessous).

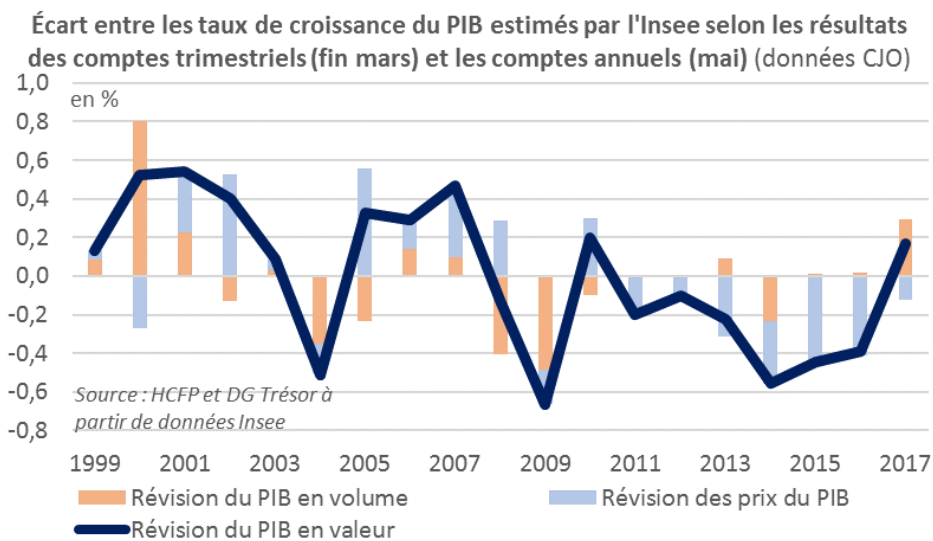
L'avancement progressif du calendrier de la loi de règlement, afin de faciliter les travaux d'évaluation du Parlement, **conduit cette année à prendre en compte des estimations du PIB issues des comptes trimestriels**, avant que les premiers résultats du compte annuel provisoire soient publiés le 17 mai 2019.



Source : HCFP

Historiquement, les écarts d'estimation sont de l'ordre de quelques dixièmes de point de PIB entre les résultats détaillés des comptes trimestriels (disponibles fin mars) et le compte annuel provisoire publié en mai par l'Insee.

Depuis 1999, entre mars et mai, les estimations du taux de croissance du PIB en valeur ont ainsi été révisées par l'Insee jusqu'à 0,7 point à la baisse et jusqu'à 0,5 point à la hausse. Les écarts relatifs à la croissance du PIB en volume ont été du même ordre de grandeur (entre -0,5 et +0,8), ainsi que les écarts sur la croissance du prix du PIB (entre -0,5 et 0,6). Ces écarts ont été en moyenne nuls sur la période 1999-2017.



Ces révisions de l'estimation du PIB entre les comptes trimestriels (fin mars) et le compte annuel provisoire (mai) n'ont qu'un impact limité sur le solde public exprimé en points de PIB, de l'ordre de 0,1 point de PIB au maximum.

En revanche, l'impact de ces révisions de l'estimation du PIB peut être plus important sur la décomposition du solde public. Il diffère selon qu'il s'agisse d'une révision du PIB en volume ou du prix du PIB.

(i) **Une révision de la croissance en volume modifie l'estimation du déficit structurel. Une révision du PIB à la hausse de 0,2 point conduit à une amélioration de la composante conjoncturelle du solde de 0,1 point⁸ et symétriquement à une détérioration du solde structurel de 0,1 point.** Depuis 1999, la révision entre fin mars et mai des estimations du PIB en volume a eu un impact sur le solde structurel compris entre -0,25 et +0,4 point selon les années.

(ii) **Une révision du prix du PIB, quant à elle, ne modifie pas l'estimation du déficit structurel. Elle modifie toutefois la décomposition de l'ajustement structurel.** Ainsi, une révision des prix du PIB de 0,2 point à la hausse a pour effet d'augmenter l'effort structurel en dépense de 0,1 point et, symétriquement, de détériorer la contribution des facteurs « non discrétionnaires » de 0,1 point⁹. Depuis 1999, la révision entre fin mars et mai des estimations des prix du PIB a eu un impact sur l'effort structurel compris entre -0,25 et +0,3 point selon les années.

⁸ Cela correspond approximativement au produit de la part des prélèvements obligatoires dans le PIB par l'écart de PIB, soit 45 % x 0,2.

⁹ Cela est dû à la moindre élasticité des prélèvements obligatoires à la croissance (à croissance des prélèvements obligatoires inchangée et pour une progression du PIB en valeur accrue de 0,2 point).

ANNEXE 3

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 événements 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 position de l'économie dans le cycle est mesurée par **l'écart de production** (ou « output gap ») qui est l'écart entre le PIB effectif et le PIB potentiel.

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 impôts¹⁰.
- **Du côté des dépenses**, seules les dépenses d'indemnisation du chômage sont considérées dépendre de la conjoncture¹¹. 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 événements 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 ».

¹⁰ 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.

¹¹ 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 :

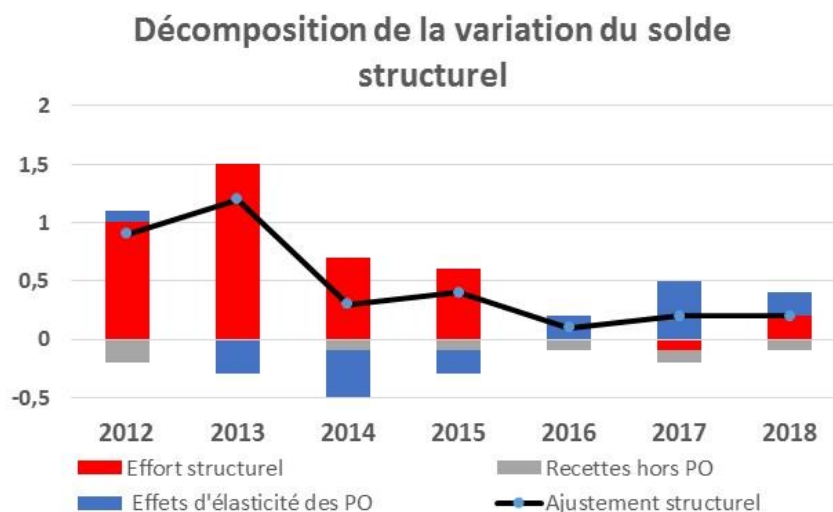
- **L'effort structurel, qui mesure la part de l'ajustement structurel imputable à des facteurs « discrétionnaires », c'est-à-dire maîtrisables par les décideurs publics :**
 - **l'effort en dépense**, qui compare le taux de croissance de la dépense publique en volume (déflatée par le prix de PIB) à 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 rassemble les autres éléments ayant une incidence sur le solde structurel et prend en compte :
 - les effets liés aux **variations des élasticités des recettes** : la composante conjoncturelle étant calculée avec des élasticités moyennes, le solde structurel inclut les fluctuations des élasticités une année donnée si celles-ci diffèrent de leur moyenne de longue période ;
 - **l'évolution des recettes hors prélèvements obligatoires**.

ANNEXE 4

L'écart entre la variation du solde structurel et l'effort structurel : l'impact des effets d'élasticité et des recettes hors prélèvements obligatoires

L'ajustement structurel dépend de l'effort structurel, correspondant à des mesures « discrétionnaires » prises par le Gouvernement, et d'éléments « non discrétionnaires », correspondant d'une part à l'élasticité des prélèvements obligatoires (à législation constante) à la croissance et d'autre part à la variation des recettes hors prélèvements obligatoires (annexe 3).



Source : Gouvernement

L'élasticité des prélèvements obligatoires correspond au rapport entre leur taux de croissance (à législation constante) et celui du PIB en valeur. Cette élasticité fluctue autour de sa moyenne historique, proche de l'unité. Le calcul du solde conjoncturel 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 échappe au contrôle des décideurs publics et qu'il est plutôt de nature cyclique, les fortes élasticités s'observant en général dans les périodes de croissance soutenue.

Élasticité des prélèvements obligatoires

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1,0	1,2	1,1	0,4	0,4	0,9	1,3	1,4	1,2

Source : Gouvernement

Au cours de la période 2013 à 2015, l'élasticité a été inférieure à l'unité, ce qui a conduit à un ajustement structurel inférieur à l'effort structurel. À l'inverse, l'élasticité supérieure à l'unité observée entre 2016 et 2018 a permis un ajustement structurel supérieur à l'effort structurel au cours de ces trois années.

Les recettes hors prélèvements obligatoires représentent des revenus de la propriété (dividendes d'entreprises publiques notamment), des rémunérations sur certains services et produits (production hospitalière, cantines...), des transferts en provenance d'autres entités (Union européenne, entreprises, associations...), des cotisations sociales de l'État qu'il se reverse à lui-même pour assurer le service des pensions (« cotisations imputées »). Leur diminution régulière en part de PIB observée depuis 2012 provient pour moitié de la diminution des revenus de la propriété de l'État et pour le reste, de manière à peu près homogène, des autres composantes.