

Avis n° HCFP-2020-3
relatif au solde structurel des administrations publiques présenté dans le
projet de loi de règlement de 2019

24 avril 2020

1. Le Haut Conseil des finances publiques a été saisi par le Gouvernement le 9 avril 2020, 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 2019, des objectifs pluriannuels de solde structurel. Le Haut Conseil, après en avoir délibéré lors de sa séance du 22 avril 2020, a adopté le présent avis.

Synthèse

Le Haut Conseil constate que les déficits structurels, estimés à 2,2 points de PIB pour 2018 et 2,0 points pour 2019, ne s'écartent pas de manière importante de ceux prévus par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) de janvier 2018, où ils étaient prévus à 2,1 et 1,9 points de PIB respectivement, et qu'il n'y a donc pas lieu de déclencher le mécanisme de correction prévu par l'article 23 de la loi organique.

En 2019, 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, un peu en deçà de l'objectif de baisse de 0,3 point de PIB fixé par la loi de programmation.

Le Haut Conseil note que cette amélioration du solde structurel est imputable à des facteurs (qualifiés usuellement de « non discrétionnaires ») qui ne résultent pas de l'action des pouvoirs publics et notamment à une élasticité des prélèvements obligatoires au PIB supérieure à l'unité.

L'effort structurel, qui neutralise cet effet d'élasticité, est négatif, à hauteur de -0,1 point de PIB. Les mesures de baisse des prélèvements obligatoires mises en œuvre en 2019 (pour 0,4 point de PIB) pèsent en effet davantage que l'effort de maîtrise en dépenses (qui est de 0,2 point de PIB). De plus, la diminution des charges d'intérêts consécutive à la baisse des taux a contribué à hauteur de 0,3 point à l'effort en dépense.

Le Haut Conseil souligne que, si la diminution du déficit structurel est proche en 2019 de la trajectoire inscrite dans la LPFP, le solde structurel (-2,0 points de PIB) reste éloigné de l'objectif de moyen terme (-0,4 point de PIB) défini dans ce texte.

I- Observations liminaires

1- Sur l'objet du présent avis

2 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 lorsque le solde structurel présenté dans le projet de loi de règlement est dégradé par rapport à la loi de programmation des finances publiques d'au moins 0,5 % du PIB sur une année donnée ou d'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.

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

2- Sur les informations transmises et les délais

4 Le Haut Conseil a été saisi par le Gouvernement le 9 avril 2020. Cette saisine comporte l'article liminaire du projet de loi de règlement (PLR) pour 2019, notamment son tableau de synthèse qui présente le solde nominal et le solde structurel de l'ensemble des administrations publiques pour l'année 2019 (annexe 1). Elle est accompagnée des réponses à un questionnaire qui avait été transmis aux administrations compétentes le 27 mars 2020.

5 En application de l'article 18 de la loi organique précitée, le Haut Conseil a procédé à l'audition conjointe de la direction générale du Trésor et de la direction du budget le 9 avril 2020, consécutivement aux trois saisines transmises simultanément sur le projet de programme de stabilité, le projet de deuxième loi de finances rectificative et le projet de loi de règlement.

II- Observations relatives aux écarts à la loi de programmation

1- Les déficits publics effectif et structurel pour 2019

6 Le déficit public s'établit selon l'Insee à 72,1 Md€ en 2019, soit 3,0 points de PIB, après 2,3 points en 2018 et 2,9 points en 2017. L'accroissement du déficit public en 2019 est imputable à l'effet ponctuel et temporaire du cumul, sur cette même année, du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), du crédit d'impôt sur la taxe sur les salaires (CITS), du crédit d'impôt apprentissage et de la baisse de cotisations sociales qui les remplace. Cet effet était déjà pris en compte dans la loi de programmation.

7 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 2.

8 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 2019 sont toutes deux conformes à celles de la LPFP de janvier 2018.

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			2019		
	LPFP (Jan. 2018)	PLR 2019 (Avril 2020)	Écart*	LPFP (Jan. 2018)	PLR 2019 (Avril 2020)	Écart*	LPFP (Jan. 2018)	PLR 2019 (Avril 2020)	Écart*
Solde effectif (1)	- 2,9	- 2,9	0,0	- 2,8	- 2,3	0,5	- 2,9	- 3,0	- 0,1
Composante conjoncturelle (2)	- 0,6	- 0,3	0,3	- 0,4	0,0	0,3	- 0,1	0,0	0,1
Mesures ponctuelles et temporaires (3)	- 0,1	- 0,2	-0,1	- 0,2	- 0,1	0,2	- 0,9	- 1,0	- 0,0
Solde structurel (1)-(2)-(3)*	- 2,2	- 2,4	-0,2	- 2,1	- 2,2	0,0	- 1,9	- 2,0	- 0,1

* 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 2019

9. Le déficit constaté en 2019 (3,0 points de PIB) est supérieur de 0,1 point à celui prévu dans la loi de programmation de janvier 2018 (2,9 points de PIB). Cet écart provient essentiellement d'un solde structurel plus dégradé que prévu (d'un peu plus de 0,1 point), partiellement compensé par un solde conjoncturel très légèrement plus favorable en 2019 qu'anticipé au moment de la loi de programmation (d'un peu moins de 0,1 point).

10. La composante conjoncturelle du déficit, calculée à partir de l'écart de production (voir définitions dans l'annexe 2), est ainsi nulle en 2019 contre - 0,1 point dans la LPFP, l'activité ayant été plus soutenue que prévu au moment de l'établissement de la LPFP sur les années 2017 et, plus marginalement, 2018.

11. Les opérations ponctuelles et temporaires pèsent sur le solde public à hauteur de - 1,0 point de PIB selon le Gouvernement (- 23,4 Md€), un montant proche de celui prévu par la LPFP (- 0,9 point de PIB). Ces mesures ponctuelles et temporaires correspondent essentiellement au cumul, sur l'année 2019, du CICE, du CITS, du crédit d'impôt apprentissage et des allègements de cotisations sociales qui les remplacent (22 Md€ au total). Les autres opérations tiennent essentiellement au changement du mode d'enregistrement comptable des ventes de licences hertziennes pour 1,1 Md€² et plus marginalement à divers contentieux fiscaux.

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 2019) alors qu'auparavant il était enregistré au moment des libérations de fréquences (soit 1,1 Md€ en 2019). Le nouveau mode de comptabilisation conduit à dégrader les soldes de 2018 et 2019. Le choix de classer le changement de comptabilisation en mesure temporaire contribue ces deux années à l'amélioration du solde structurel présenté par le Gouvernement.

Tableau 2 : Opérations exceptionnelles et temporaires, en Md€

	2017 ³	2018	2019
Transformation du CICE / CITS / CI apprentissage en baisse de cotisations	0,0	0,0	-22,0
Contentieux 3 % dividendes	-8,1	-0,4	0,1
Licences hertziennes	0,0	-1,0	-1,1
Dépenses UE	0,0	0,0	0,0
Intérêts des contentieux	-1,1	-0,1	-0,1
Surtaxe IS	4,9	0,1	0,0
Contentieux fiscaux (OPCVM, De Ruyter, Stéria, CVAE)	-1,1	-0,4	-0,1
Effet sur le solde public	-5,4	-1,8	-23,4

Source : Gouvernement

¹² 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 2,0 points de PIB en 2019, soit 0,1 point au-dessus de l'objectif fixé par la LPFP de janvier 2018.

¹³ Les données présentées dans le PLR pour 2019 s'écartent, sur les années 2017 à 2019, de celles présentées dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2020 du fait de nouvelles évaluations par l'Insee des comptes publics. Ces révisions se traduisent par une amélioration des déficits effectif et structurel (cf. encadré).

Modifications entre le PLF pour 2020 et le PLR pour 2019 du solde public et de sa décomposition sur les années 2017 à 2019

L'Insee a publié fin mars 2020 la première évaluation des comptes publics pour l'année 2019 ainsi que de nouvelles évaluations des comptes publics pour les années 2017 et 2018. Ces données conduisent notamment à modifier le profil de solde effectif et structurel sur les années passées.

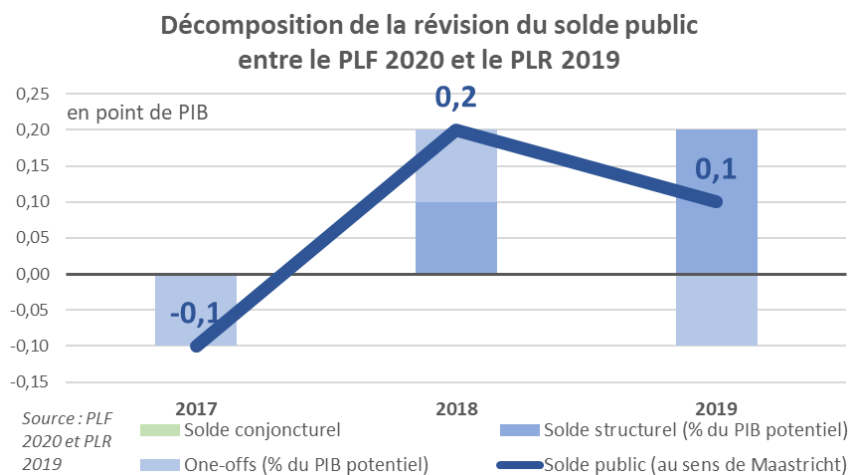
Le solde public est ainsi révisé en baisse de 0,1 point de PIB en 2017 et en hausse de 0,2 point en 2018 et amélioré en 2019 de 0,1 point de PIB par rapport à la prévision du PLF pour 2020.

Comme l'évaluation du PIB est restée à ce stade inchangée⁴, le solde conjoncturel n'est pas non plus modifié et les révisions du solde effectif se répartissent entre les révisions des mesures exceptionnelles et temporaires (« *one off* ») et celles du solde structurel. Les mesures exceptionnelles et temporaires prises en compte par le Gouvernement ont, pour l'essentiel, été modifiées, pour les années 2017 et 2018, du fait de la comptabilisation par l'Insee de la quasi-totalité du remboursement de la taxe à 3 % sur la seule année 2017, alors que celle-ci était précédemment étalée sur les exercices 2017 et 2018 et, pour l'année 2019, du fait de la prise en compte des données désormais disponibles sur l'impact de la transformation du CICE en baisse de cotisations sur l'année 2019. Les mesures exceptionnelles et temporaires dégradent ainsi le solde de 0,1 point de PIB en 2017, l'améliorent d'autant en 2018 et le réduisent à nouveau de 0,1 point de PIB en 2019 par rapport au PLF pour 2020. Le reliquat des révisions portant sur le

³ Le Haut Conseil rappelle que la recapitalisation d'Areva en 2017 (4,5 Md€) ne figure pas parmi les opérations ponctuelles retenues par le Gouvernement.

⁴ Compte tenu du changement de calendrier, les évaluations du solde conjoncturel, et donc celles du solde structurel qui en découlent, reposent sur les estimations anciennes du PIB sur les années 2017 à 2018 et à la publication des résultats détaillés du quatrième trimestre par l'Insee le 28 février 2020 pour l'année 2019. Ces estimations du PIB sont susceptibles d'être modifiées, sur la seule année 2019, lors de la publication, le 30 avril, de la première estimation des comptes trimestriels du premier trimestre 2020 et, sur les années 2017 à 2019, lors de la publication des comptes annuels le 29 mai 2020.

solde effectif se reporte intégralement sur le solde structurel, amélioré de 0,1 point de PIB en 2018 et de 0,2 point de PIB en 2019.



2- L'écart du solde structurel avec la loi de programmation des finances publiques

14. Aux termes de la loi organique du 17 décembre 2012, le Haut Conseil doit se prononcer sur la cohérence de la trajectoire de solde structurel observé en 2018 et 2019 avec celle de la loi de programmation en vigueur, celle du 22 janvier 2018 pour les années 2018 à 2022. Selon la loi organique, un écart de solde structurel est considéré comme important lorsqu'il représente au moins 0,5 point de PIB sur une année donnée ou au moins 0,25 point de PIB par an en moyenne sur deux années consécutives.

15. L'écart avec la trajectoire de la LPFP est nul en 2018 et s'établit à -0,1 point de PIB en 2019. L'écart moyen sur deux années est alors, compte tenu des arrondis, de -0,1 point par an en moyenne. L'écart ainsi mesuré s'établit en deçà du seuil de déclenchement du mécanisme de correction, que ce soit sur la seule année 2019 ou en moyenne sur les deux années 2018 et 2019.

16. **Le Haut Conseil constate que les déficits structurels, estimés à 2,2 points de PIB pour 2018 et 2,0 points pour 2019, ne s'écartent pas de manière importante de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) de janvier 2018, où ils étaient prévus à 2,1 et 1,9 points de PIB respectivement, 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

17. Le Haut Conseil formule les observations suivantes relatives à l'ajustement et à l'effort structurels.

18. Le déficit structurel estimé passe de 2,4 points de PIB en 2017 à 2,2 points en 2018 et 2,0 points en 2019, soit une variation du solde structurel (aussi appelée **ajustement structurel**) de 0,3 point sur deux ans. Sur la seule année 2019, l'ajustement structurel est de 0,1 point de PIB⁵.

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 2019			Écart (PLR - LPFP)		
	2017	2018	2019	2017 ⁶	2018	2019*	2017	2018	2019
Solde structurel	-2,2	-2,1	-1,9	-2,4	-2,2	-2,0	-0,2	-0,0	-0,1
Variation du solde structurel	0,2	0,1	0,3	0,2	0,2	0,1	0,0	0,1	-0,2
Effort structurel	0,0	0,2	0,3	0,0	0,1	-0,1	0,0	-0,1	-0,4
Mesures nouvelles en prélèvements obligatoires	-0,1	-0,3	-0,1	0,0	-0,4	-0,4	0,1	-0,1	-0,3
Effort en dépense	0,0	0,4	0,4	-0,1	0,5	0,2	-0,1	0,1	-0,2
Traitement des crédits d'impôt	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Composante « non discrétionnaire »⁷	0,2	-0,1	0,0	0,2	0,1	0,2	0,0	0,2	0,2
Recettes non fiscales	-0,2	-0,1	0,0	-0,1	0,0	-0,1	0,0	0,0	-0,1
Effets d'élasticité des PO	0,4	0,0	0,0	0,3	0,2	0,3	-0,1	0,2	0,3

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

* : présentation hors France compétences, qui représente une mesure de périmètre sur l'année 2019. Si l'on prend en compte la création de France compétences, les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires représentent -0,1 point de PIB tandis que l'effort en dépenses serait de 0,3 point de PIB.

Source : loi n° 2018-32 de programmation des finances publiques de janvier 2018 et projet de loi de règlement pour 2019

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

L'élasticité des prélèvements obligatoires (PO) correspond au rapport entre leur taux de croissance et celui du PIB en valeur. L'élasticité des PO 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 (cf. annexe 2). 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 – de fortes élasticités s'observant souvent 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

⁵ Du fait d'arrondis, il existe un écart entre la variation qui ressort de la simple différence entre 2,4 en 2017 et 2,0 en 2019 et le calcul précis effectué par la Gouvernement. C'est le cas aussi s'agissant de la différence entre les soldes de 2018 et 2019.

⁶ Hors impact de la recapitalisation d'Areva en 2017, l'effort en dépense serait de +0,1 en 2017 (contre -0,1 point) et de +0,3 point en 2018 (contre +0,5), ce qui réduirait à zéro l'ajustement et l'effort structurels en 2018.

⁷ Voir la définition précise en annexe 3.

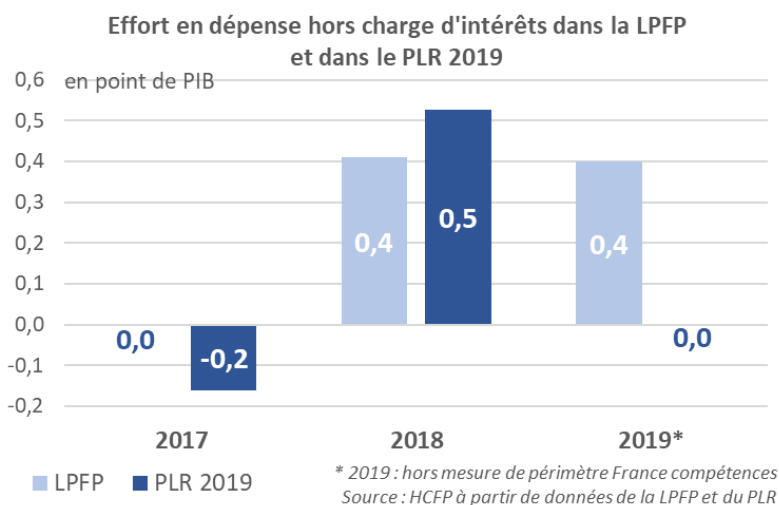
budgétaire. Il peut se décomposer en un effort en dépense et un effort en recettes. L'effort structurel en recettes (défini comme le montant des mesures nouvelles en PO) qui entre dans le calcul de l'effort structurel ne se trouve pas affecté par les effets d'élasticité.

Pour autant, l'effort structurel en dépenses retrace pour partie des évolutions qui ne sont pas pleinement à la main des pouvoirs publics, comme celle de la charge d'intérêts.

19. **L'effort structurel**, qui vise à mieux rendre compte de l'action des pouvoirs publics (cf. encadré), est estimé à +0,1 point en 2018 et -0,1 point en 2019, alors que la loi de programmation prévoyait respectivement +0,2 point en 2018 et +0,3 point en 2019. Sur 2019, la différence de -0,2 point de PIB avec l'ajustement structurel (0,1 point) provient pour l'essentiel d'une élasticité des prélèvements obligatoires au PIB (pour +0,3 point) dont l'effet est très partiellement compensé par de moindres recettes non fiscales (-0,1 point).

20. L'effort en dépense est estimé à +0,2 point de PIB en 2019 si l'on neutralise le changement de périmètre lié à l'intégration de France compétences dans les administrations publiques (0,0 point de PIB sinon)⁸, en deçà de ce qui était prévu dans la LPFP de janvier 2018 (+0,4 point).

21. De plus, la charge d'intérêts a contribué à améliorer de 0,3 point de PIB en 2019 l'effort en dépense par rapport à la LPFP. Hors charge d'intérêts, l'effort structurel en dépense serait ainsi nul en 2019, contre 0,4 point prévu en LPFP.



22. Les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires ont un impact sur le solde estimé à -0,4 point de PIB en 2019, soit un écart de -0,3 point à la LPFP (-0,1 point). Cet écart provient essentiellement des mesures prises au cours du débat parlementaire du PLF pour 2019 à la suite des mouvements sociaux de la fin d'année 2018.

23. ***En 2019, 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, un peu en deçà de l'objectif de baisse de 0,3 point de PIB fixé par la loi de programmation.***

⁸ L'effort structurel en dépense se calcule comme l'augmentation des dépenses publiques en volume (hors crédits d'impôt ; 2,0 % - 1,3 %) et la croissance potentielle du PIB (estimée à 1,25 % en volume en 2018 selon la LPFP de janvier 2018), pondéré par la part des dépenses publiques dans le PIB. 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

^{24.} *Le Haut Conseil note que l'amélioration du solde structurel en 2019 est imputable à des facteurs (qualifiés conventionnellement de « non discrétionnaires ») qui ne résultent pas de l'action des pouvoirs publics et notamment à une élasticité des prélèvements obligatoires au PIB supérieure à l'unité.*

^{25.} *L'effort structurel, qui neutralise cet effet d'élasticité, est négatif, à hauteur de -0,1 point de PIB. Les mesures de baisse des prélèvements obligatoires mises en œuvre en 2019 (pour 0,4 point de PIB) pèsent en effet davantage que l'effort de maîtrise en dépenses (qui est de 0,2 point de PIB). De plus, la diminution des charges d'intérêts consécutive à la baisse des taux a contribué à hauteur de 0,3 point à l'effort en dépense.*

^{26.} *Le Haut Conseil souligne que, si la diminution du déficit structurel est proche en 2019 de la trajectoire inscrite dans la LPFP, le solde structurel (-2,0 points de PIB) reste éloigné de l'objectif de moyen terme (-0,4 point de PIB) défini dans ce texte.*

*

* *

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 2019.

Fait à Paris, le 24 avril 2020.

Pour le Haut Conseil des finances publiques,
la Doyenne des présidents de chambre de la Cour des comptes,
Première présidente de la Cour des comptes par intérim,
Présidente du Haut Conseil des finances publiques par intérim

Sophie MOATI



ANNEXE 1

Article liminaire du projet de loi de règlement pour 2019 Solde structurel et solde effectif de l'ensemble des administrations publiques de l'année 2019

① Le solde structurel et le solde effectif de l'ensemble des administrations publiques résultant de l'exécution de l'année 2019 s'établissent comme suit (en points de produit intérieur brut – PIB) :

②

	Exécution 2019	LFI pour 2019		LPFP 2018-2022	
		Soldes prévus	écart	Soldes prévus	écart
Solde structurel (1)	-2,0	-2,3	-0,3	-1,9	-0,1
Solde conjoncturel (2)	0,0	0,1	0,1	-0,1	0,1
Mesures ponctuelles et temporaires (3)	-1,0	-0,9	-0,1	-0,9	-0,1
Solde effectif (1+2+3)	-3,0	-3,2	-0,2	-2,9	-0,1

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 2019, fondés sur les conventions de la comptabilité nationale, à ceux prévus par la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 (ci-après « LFI 2019 »), 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. Le solde structurel réalisé pour 2019 est calculé sur la base des hypothèses de croissance potentielle retenues dans la LPFP 2018-2022, à savoir 1,25 % pour l'année 2019.

En 2019, le déficit public s'est établi à 3,0 % du PIB, après 2,3 % du PIB en 2018. Cette hausse est liée au coût temporaire de la bascule du CICE en allègement de charges, sans lequel le déficit aurait été de 2,1 % du PIB en 2019. L'ajustement structurel réalisé en 2019 s'établirait ainsi à +0,1 point de PIB.

Les dernières estimations de l'Insee concernant l'année 2018 conduisent à un solde structurel revu en hausse et quasiment en ligne avec celui sous-jacent à la LPFP 2018-2022 en 2018. En s'améliorant de 0,1 point de PIB en 2019, ce dernier reste proche de la trajectoire de la LPFP, avec un écart de solde structurel de seulement -0,1 point de PIB en 2019 par rapport à la programmation, malgré la mise en œuvre des mesures d'urgence décidée postérieurement à la LPFP. En cumul sur 2018-2019, l'écart à la programmation atteint 0,2 pt de PIB.

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

Enfin, afin de donner plus de temps à l'évaluation parlementaire, le calendrier de dépôt du projet de loi de règlement sur 2019 est avancé. En conséquence, les données du présent article s'appuient s'agissant du PIB sur les comptes trimestriels de l'Insee, les comptes nationaux étant rendus publics au mois de mai.

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 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 impôts⁹.
- **Du côté des dépenses**, seules les dépenses d'indemnisation du chômage sont considérées dépendre de la conjoncture¹⁰. 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 ».

⁹ 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.

¹⁰ 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**.