

Avis n° HCFP-2017-2
relatif au solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de
loi de règlement de 2016

12 Juin 2017

Le Haut Conseil des finances publiques a été saisi par le Gouvernement le 5 juin 2017, 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 2016, des objectifs pluriannuels de solde structurel. Le Haut Conseil, après en avoir délibéré, a adopté le présent avis le 12 juin 2017.

Synthèse

Le déficit public nominal s'est établi à 3,4 points de PIB en 2016 contre 3,6 points dans la loi de programmation des finances publiques de décembre 2014 qui, aux termes de la loi organique de 2012, doit servir de référence au Haut Conseil pour l'identification d'éventuels écarts à la trajectoire dans le cadre du mécanisme de correction.

Le Haut Conseil constate que le déficit structurel estimé pour 2016 (1,7 point de PIB) avec les hypothèses de la loi de programmation est en ligne avec la prévision retenue dans cette loi (1,8 point de PIB).

Il considère toutefois que la loi de programmation de 2014 ne fournit plus un cadre pertinent pour une juste appréciation de la trajectoire des finances publiques.

Les hypothèses de PIB potentiel et donc d'écart de production (écart entre le PIB observé et le PIB potentiel) retenues dans cette loi de programmation, qui à l'origine étaient calées sur celles de la Commission européenne mais n'ont pas été ajustées par la suite, sont désormais peu vraisemblables. Elles sont de plus en plus éloignées des estimations des organisations internationales qui ont été révisées à la baisse à plusieurs reprises dans l'intervalle.

Par ailleurs, comme le Haut Conseil l'avait souligné dès l'origine, la loi de programmation de décembre 2014 prévoyait des ajustements structurels inférieurs aux minima prévus par les règles découlant du Pacte budgétaire européen (Fiscal Compact).

La surestimation de l'écart de production dans les programmes de stabilité et les cadrages financiers des lois de finances depuis 2015 accroît artificiellement la composante conjoncturelle du déficit, ce qui conduit mécaniquement à diminuer l'estimation du déficit structurel. Celui-ci, et donc l'effort à réaliser pour ramener les finances publiques à l'équilibre à moyen terme, se trouvent ainsi minorés. A titre de comparaison, le déficit structurel estimé par la Commission européenne pour l'année 2016 est de 2,5 points de PIB, soit 0,8 point de plus que l'estimation présentée par le Gouvernement.

Même si elles sont de moindre ampleur que précédemment, les révisions des données économiques des années passées (en l'occurrence 2014 et 2015) dans les comptes nationaux publiés par l'Insee en mai modifient les estimations de l'écart de production et donc celles du solde structurel. Comme le Haut Conseil l'a déjà souligné, cette instabilité dans le temps de l'estimation du solde structurel plaide pour que l'appréciation des finances publiques prenne également en compte d'autres indicateurs plus représentatifs de l'orientation de la politique budgétaire.

A cet égard, le Haut Conseil relève que l'ajustement structurel (la variation du solde structurel) et l'effort structurel (la partie directement liée à un effort en dépense ou à des mesures nouvelles de prélèvements obligatoires) sont faibles en 2016 en l'état présent des estimations. Le premier est estimé à 0,3 point de PIB et le second à seulement 0,1 point de PIB, après 0,7 point en 2015, 0,6 point en 2014 et environ 1 point par an en moyenne sur la période 2011-2013. L'année 2016 marque ainsi un ralentissement de l'effort de redressement des finances publiques, qui, comme l'année précédente, procède exclusivement d'un effort en dépense.

Le Haut Conseil considère que, dans la situation actuelle des finances publiques de la France, une place plus grande doit être donnée dans l'appréciation à l'effort structurel et plus particulièrement à l'effort en dépense.

Dans la perspective de la prochaine loi de programmation, le Haut Conseil souligne la nécessité que cette nouvelle loi fixe des ajustements structurels annuels en cohérence avec les règles auxquelles la France a souscrit dans le cadre du Pacte budgétaire européen.

Cette loi doit par ailleurs retenir des hypothèses d'écart de production et de croissance potentielle réalistes tenant compte des estimations réalisées par les institutions et organismes extérieurs. Ces hypothèses d'écart de production et de croissance potentielle doivent aussi pouvoir être actualisées si nécessaire au cours de la période couverte par la loi de programmation.

I- 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 » (LPFP).

La LPFP 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 5 juin 2017. Cette saisine comporte l'article liminaire du projet de loi de règlement pour 2016 et notamment son tableau de synthèse qui retrace le solde nominal et le solde structurel de l'ensemble des administrations publiques pour l'année 2016 (annexe n° 1). Cette saisine a été accompagnée des réponses à un questionnaire qui avait été transmis aux administrations compétentes le 17 mai 2017.

Le Haut Conseil a procédé à l'audition conjointe de la direction générale du Trésor et de la direction du budget le 7 juin 2017, conformément à la faculté offerte par l'article 18 de la loi organique précitée.

II- Observations relatives aux écarts à la loi de programmation

L'avis du Haut Conseil porte en premier lieu sur le niveau de solde structurel pour l'exercice 2016. Aux termes de la loi organique, le Haut Conseil est tenu de prendre pour référence la dernière loi de programmation des finances publiques. Conformément à son mandat, il examine donc la conformité du solde structurel par rapport à la LPFP de 2014. Il considère toutefois cette loi de programmation comme une référence dépassée.

1- Une trajectoire des finances publiques formellement en ligne avec celle de la LPFP

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 2016 sont toutes deux conformes à celles de la LPFP de décembre 2014 pour les années 2014 à 2019. En particulier, le solde structurel de l'année 2016 est calculé avec l'hypothèse de croissance potentielle de la LPFP, soit 1,3 % en volume¹.

Selon les comptes nationaux publiés par l'Insee, le déficit public s'établit à 75,9 Md€ en 2016, soit 3,4 points de PIB, après 3,9 points en 2014 et 3,6 en 2015. La prévision de déficit de la loi de programmation de décembre 2014 pour l'année 2016 était de 3,6 points de PIB.

Selon les estimations du Gouvernement, l'écart positif de 0,2 point de PIB par rapport à la LPFP sur le solde de 2016 se partage entre les composantes conjoncturelle et structurelle du déficit.

La composante conjoncturelle du déficit est estimée à -1,6 point en 2016 au lieu de -1,7 point dans la LPFP. Les mesures ponctuelles et temporaires pèsent sur le solde public à hauteur de -0,1 point de PIB, comme prévu dans la LPFP.

¹ Cette hypothèse de croissance potentielle pour 2016 a ensuite été révisée à la hausse de 0,2 point dans les programmes de stabilité et lois de finances à partir de 2015.

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

| | 2014 | | | 2015 | | | 2016 | | |
|--|------------------------|-------------------------------|------------|------------------------|-------------------------------|------------|------------------------|-------------------------------|------------|
| | LPFP (déc. 2014) | PLR 2016 (juin 2017) | Écart | LPFP (déc. 2014) | PLR 2016 (juin 2017) | Écart | LPFP (déc. 2014) | PLR 2016 (juin 2017) | Écart |
| Solde effectif (1) | -4,4 | -3,9 | 0,5 | -4,1 | -3,6 | 0,5 | -3,6 | -3,4 | 0,2 |
| Solde conjoncturel (2) | -1,9 | -1,5 | 0,4 | -2,0 | -1,5 | 0,5 | -1,7 | -1,6 | 0,1 |
| Mesures ponctuelles et temporaires (3) | 0 | 0 | 0 | -0,1 | 0 | 0 | -0,1 | -0,1 | 0 |
| Solde structurel (1)-(2)-(3) | -2,4 | -2,4 | 0,0 | -2,1 | -2,0 | 0,1 | -1,8 | -1,7 | 0,1 |

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 2016

Le **déficit structurel**, calculé comme la différence entre le déficit effectif et le déficit conjoncturel corrigé des mesures ponctuelles et temporaires (annexe n° 2), est ainsi estimé à 1,7 point de PIB en 2016 avec l'hypothèse de croissance potentielle de la LPFP.

Le Haut Conseil constate que le déficit structurel estimé pour 2016 (1,7 point de PIB) est en ligne avec la prévision retenue dans la loi de programmation (1,8 point de PIB).

2- La LPFP de décembre 2014 n'est plus une référence pertinente pour une juste appréciation de la trajectoire des finances publiques

Comme il l'a souligné dans plusieurs de ses avis précédents, le Haut Conseil considère que la loi de programmation de 2014 constitue désormais une référence dépassée :

- Les hypothèses d'écart de production retenues dans cette loi de programmation, qui à l'origine étaient calées sur celles de la Commission européenne, n'ont pas été ajustées par la suite et sont de plus en plus éloignées des estimations des organisations internationales (OCDE, FMI, Commission européenne) qui ont été révisées à la baisse à plusieurs reprises dans l'intervalle. Les hypothèses de PIB potentiel utilisées dans les programmes de stabilité et les lois de finances, qui de leur côté ont été révisées à la hausse dans le programme de stabilité de 2015 pour les années à partir de 2016, sont devenues peu réalistes.
- S'agissant des hypothèses économiques, la croissance observée depuis 2013 s'est révélée proche de celle prévue en LPFP : la croissance cumulée sur les trois années 2014-2015-2016 a été légèrement plus élevée que prévu (de 0,1 point). En revanche, l'inflation avait été fortement surestimée dans la LPFP.
- Enfin la loi de programmation n'était pas conforme aux engagements européens de la France, dans la mesure où elle ne prévoyait que des ajustements structurels faibles pour les années 2014, 2015 et 2016, insuffisants au regard des règles européennes². Le Haut Conseil avait souligné cette non-conformité dès son avis de septembre 2014 sur le projet de LPFP.

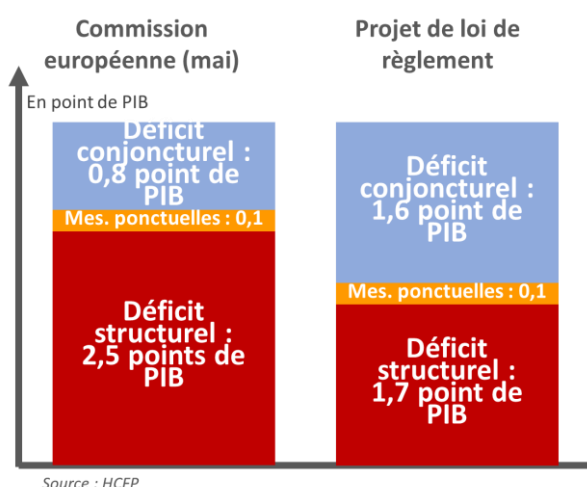
² Ces ajustements structurels étaient inférieurs au minimum de 0,5 point par an défini par le règlement européen 1467/97 concernant les pays soumis à la procédure pour déficit excessif.

Au total, la LPFP de décembre 2014 ne fournit plus aujourd’hui un cadre adapté pour une juste appréciation de la trajectoire des finances publiques.

La surestimation de l’écart de production dans les programmes de stabilité et les lois de finances depuis 2015 accroît artificiellement la composante conjoncturelle du déficit, ce qui conduit mécaniquement à diminuer l’estimation du déficit structurel. Celui-ci est très vraisemblablement sous-estimé. À titre de comparaison, le déficit structurel estimé par la Commission européenne est de 2,5 points de PIB en 2016³, soit 0,8 point de PIB (représentant un tiers de l’estimation) de plus que l’estimation présentée par le Gouvernement.

L’effort à réaliser pour ramener les finances publiques à l’équilibre à moyen terme se trouve ainsi minoré.

Décomposition du déficit public 2016 (3,4 points de PIB)



III- Observations relatives à l’ajustement structurel et à l’effort structurel en 2016

Comme tous les ans, les données du PIB ont fait l’objet de révisions pour les années n-3 et n-2 – en l’occurrence 2014 et 2015 – dans les comptes nationaux publiés par l’Insee fin mai 2017. **Même si elles ont été de moindre ampleur que l’année précédente⁴ – elles se compensent en partie sur les deux années -, ces révisions ont modifié les estimations de l’écart de production et donc celles du solde structurel pour les années concernées.**

Comme déjà souligné par le Haut Conseil, **cette instabilité dans le temps des estimations de solde structurel plaide pour que l’appréciation des finances publiques prenne également en compte d’autres indicateurs plus représentatifs de l’orientation de la politique budgétaire, comme l’effort structurel.**

L’ajustement structurel, correspondant à la variation d’une année à l’autre du déficit structurel (annexe n° 3), est de 0,3 point de PIB en 2016, avec l’hypothèse de croissance potentielle de la LPFP.

³ Commission européenne, Prévisions économiques du printemps 2017

⁴ Voir avis HCFP-2016-2 du 20 mai 2016 relatif au projet de loi de règlement de 2015

Cette amélioration du solde structurel s'explique en grande partie par des facteurs « non discrétionnaires » et notamment, pour 0,2 point, par une augmentation spontanée des prélèvements obligatoires (avant mesures) nettement supérieure à la croissance du PIB en valeur. Les recettes des administrations de sécurité sociale, portées par une masse salariale plus dynamique que le PIB, l'impôt sur le revenu, qui a bénéficié d'un rebond des plus-values mobilières, les droits de mutation et la TVA ont contribué à cette forte élasticité (1,3).

L'effort structurel⁵, 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, et donc à l'action des pouvoirs publics, est faible en 2016 en l'état actuel des estimations : calculé avec la croissance potentielle de la LPFP, il est limité à 0,1 point de PIB, après 0,7 point en 2015, 0,6 point en 2014 et environ 1 point par an en moyenne sur la période 2011-2013.

Cet effort structurel de 0,1 point s'explique par un effort en dépense de 0,3 point de PIB partiellement compensé par un impact négatif des mesures de baisse des prélèvements obligatoires (-0,1 point de PIB).

L'effort en dépense se mesure en comparant l'augmentation des dépenses publiques hors crédits d'impôt (1,2 % en valeur), déflatée par le prix du PIB (0,4 % en 2016), soit une augmentation en volume de 0,8 %, à la croissance potentielle du PIB (estimée à 1,3 % en volume en 2016 selon la LPFP de septembre 2014)⁶.

Les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires ont quant à elles contribué à réduire l'effort structurel de 0,1 point de PIB en 2016, les mesures de réduction (baisse de l'impôt sur le revenu des ménages, pacte de responsabilité et de solidarité) l'ayant emporté sur les augmentations (hausses des taxes sur la consommation d'électricité).

Tableau 2 : Écarts de décomposition de l'ajustement structurel par rapport à la loi de programmation 2014-2019 (points de PIB) avec les hypothèses de croissance potentielle de la LPFP

| | LPFP 2014 | | PLR 2016 | | Écart (PLR - LPFP) | |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------------|-------------|
| | 2015 | 2016 | 2015 | 2016 | 2015 | 2016 |
| Solde structurel | -2,1 | -1,8 | -2,0 | -1,7 | 0,2 | 0,3 |
| Ajustement structurel | 0,4 | 0,3 | 0,4 | 0,3 | 0,0 | 0,0 |
| Effort structurel | 0,6 | 0,2 | 0,7 | 0,1 | 0,1 | -0,1 |
| Mesures nouvelles en prélèvements obligatoires | 0,1 | -0,1 | -0,1 | -0,1 | -0,2 | 0,0 |
| Effort en dépense | 0,5 | 0,4 | 0,8 | 0,3 | 0,3 | -0,1 |
| Composante non discrétionnaire | -0,1 | 0,0 | -0,2 | 0,1 | -0,1 | 0,1 |
| Recettes hors PO | 0,0 | 0,0 | 0,0 | -0,1 | 0,0 | -0,1 |
| Effets d'élasticités fiscales | -0,1 | 0,0 | -0,1 | 0,2 | 0,0 | 0,2 |
| Traitement des crédits d'impôt ⁷ | -0,1 | 0,0 | -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 2016

⁵ Cet effort est aussi appelé « discrétionnaire » en opposition aux changements « non discrétionnaires » du solde structurel, imputables pour l'essentiel à la variation des élasticités des prélèvements obligatoires (c'est-à-dire aux différences entre l'évolution spontanée des recettes et la croissance du PIB) et pour le reste aux recettes non fiscales.

⁶ 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.

⁷ 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 a été négatif, la créance étant plus élevée que le coût budgétaire.

Les effets des autres éléments se compensent en termes d'ajustement structurel (-0,1 point pour les recettes non fiscales, + 0,1 point sur le traitement des crédits d'impôts).

Le Haut Conseil relève que l'ajustement structurel et l'effort structurel sont faibles en 2016. L'année 2016 marque ainsi un ralentissement de l'effort de redressement des finances publiques, qui toutefois procède exclusivement d'un effort en dépense.

IV- Orientations en vue de l'élaboration de la prochaine loi de programmation

Au regard de recommandations déjà formulées dans ses avis précédents et dans la perspective de la prochaine loi de programmation :

- 1. Le Haut Conseil considère que l'appréciation de la situation des finances publiques doit prendre en compte d'autres indicateurs que le niveau du solde structurel ou son écart à la trajectoire de la loi de programmation. Parmi ces indicateurs reflétant mieux l'orientation de la politique budgétaire, une place plus grande doit être donnée à l'effort structurel et plus particulièrement à l'effort structurel en dépense compte tenu de la situation des finances publiques de la France.**
- 2. Il souligne la nécessité que la nouvelle loi de programmation fixe des ajustements structurels en cohérence avec les règles auxquelles la France a souscrit dans le cadre du Pacte budgétaire européen.**
- 3. S'agissant de la trajectoire de solde structurel, les hypothèses d'écart de production et de croissance potentielle présentées dans la loi de programmation doivent être établies sur des bases réalistes tenant compte des estimations réalisées par les institutions et organismes extérieurs, et ces hypothèses doivent pouvoir être actualisées si nécessaire au cours de la période couverte par la programmation.**

* *
*

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 2016.

Fait à Paris, le 12 juin 2017.

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 2016 Solde structurel et solde effectif de l'ensemble des administrations publiques de l'année 2016 (en points de produit intérieur brut – PIB)

| | Exécution 2016 | | LFI 2016 | | LPFP 2014-2019 | |
|--|----------------|------|-------------------|-----------|--------------------|------------|
| | (*) | (**) | Soldes prévus (*) | Écart (*) | Soldes prévus (**) | Écart (**) |
| Solde structurel (1) | -1,6 | -1,7 | -1,2 | -0,4 | -1,8 | 0,0 |
| Solde conjoncturel (2) | -1,7 | -1,6 | -1,9 | 0,2 | -1,7 | 0,1 |
| Mesures ponctuelles et temporaires (3) | -0,1 | -0,1 | -0,1 | 0,0 | -0,1 | 0,0 |
| Solde effectif (1 + 2 + 3) | -3,4 | -3,4 | -3,3 | -0,1 | -3,6 | 0,2 |

(*) : hypothèse de croissance potentielle de 1,5 % retenue dans la LFI pour 2016

(**) : hypothèse de croissance potentielle de 1,3 % de la LPFP 2014-2019.

L'écart entre le solde effectif et la somme de ses composantes s'explique par l'arrondi au dixième des différentes valeurs.

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 2016 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 »). Le solde structurel réalisé pour 2016 est présenté sur la base de deux hypothèses de calcul permettant les comparaisons requises par la loi organique. Il est calculé d'une part sur la base de la croissance potentielle de 1,5 % retenue dans la loi de finances initiale pour 2016 (ci-après « LFI ») ; d'autre part en référence à la croissance potentielle de 1,3 % retenue dans la LPFP. Les écarts de l'exécution à la LFI et à la LPFP sont présentés en utilisant les hypothèses de croissance potentielle pour 2016 de ces deux lois respectives.

En 2016, le déficit public s'est réduit de 0,2 point de PIB pour atteindre 3,4 %, après 3,6 % en 2015 (voir tableau). Cette évolution est le résultat d'un **effort structurel de 0,3 point de PIB** (mesuré avec la croissance potentielle de la LFI), porté essentiellement par l'évolution de la dépense publique, dont la croissance s'est établie à 1,2 % en valeur hors crédits d'impôt (0,9 % en 2015), soit moins que la progression nominale du PIB potentiel. Les mesures de réduction des prélèvements obligatoires, notamment la baisse de l'impôt sur le revenu en faveur des ménages et celles du Pacte de responsabilité et de solidarité en faveur des entreprises ont représenté 0,1 point de PIB. La diminution des dépenses de 0,4 point de PIB a compensé l'effet de ces mesures en recettes. Par ailleurs, **les effets non discrétionnaires** viennent améliorer l'ajustement structurel de **0,1 point de PIB** : les recettes hors prélèvements obligatoires (les recettes de production, les revenus de la propriété et les autres transferts des administrations publiques), dont le poids dans le PIB décroît légèrement, pèsent sur l'ajustement structurel (0,1 point), tandis que l'élasticité élevée des recettes fiscales à l'activité contribue à l'inverse

positivement pour 0,2 point. Enfin, les effets du **retraitement des crédits d'impôt** en comptabilité nationale contribuent à améliorer le solde structurel de **0,1 point de PIB**.

Au total, l'ajustement structurel s'est établi à 0,4 point de PIB en 2016. Le solde structurel, à -1,6 % du PIB (-1,7 % lorsqu'il est mesuré avec l'hypothèse de croissance potentielle retenue dans la LPFP), est en ligne avec la trajectoire de la LPFP de décembre 2014. Dans le même temps, le **solde conjoncturel est en légère dégradation** par rapport à 2015 (-0,2 point) car la croissance de l'activité (1,2 % en volume) a été inférieure à la croissance potentielle (1,5 % en 2016). Enfin, les **mesures exceptionnelles et temporaires** (one-off) ont dégradé l'ajustement nominal de 0,1 point de PIB, en raison de l'enregistrement dans cette catégorie du coût des contentieux fiscaux de masse ainsi que du changement de temporalité d'enregistrement du sixième budget rectificatif de l'Union européenne suite à une décision d'Eurostat intervenue début 2015.

ANNEXE 2

Décomposition du déficit de 2016 et écart à la loi de programmation (analyse du HCFP)

Le déficit nominal a été de 3,4 points de PIB en 2016, pour une prévision de 3,6 points dans la loi de programmation de 2014.

a) Une composante conjoncturelle en ligne avec celle de la LPFP

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

Les taux de croissance du PIB constatés pour les années 2013, 2014 et 2015 ont été supérieurs à ceux qui avaient été retenus dans la loi de programmation des finances publiques. En revanche, la croissance en 2016 a été moindre qu'anticipé dans la loi de programmation. Au total, le niveau de PIB estimé pour l'année 2016 est un peu supérieur, en volume, à ce qui était prévu dans la LPFP. Il en résulte que l'écart de production estimé par le Gouvernement pour l'année 2016, calculé par rapport à la trajectoire de PIB potentiel de la loi de programmation, est un peu moins élevé que prévu : il est estimé à -2,8 points de PIB, au lieu de -3,1 points dans la LPFP.

Croissance du PIB et écart de production (LPFP et PLR)

| | | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|------------------------------------|----------------------|------|------|------|------|
| LPFP 2014-2019 de décembre 2014 | Écart de production | -2,7 | -3,3 | -3,4 | -3,1 |
| | Croissance en volume | 0,3 | 0,4 | 1,0 | 1,7 |
| PLR de juin 2017 | Écart de production | -2,6 | -2,7 | -2,7 | -2,8 |
| | Croissance en volume | 0,6 | 0,9 | 1,1 | 1,2 |

Source : LPFP du 29 décembre 2014, Insee et PLR 2016

La composante conjoncturelle du déficit est ainsi de -1,6 point en 2016 au lieu de -1,7 point dans la LPFP.

b) Une estimation des mesures ponctuelles et temporaires proche de celle de la LPFP

Les mesures ponctuelles et temporaires, qui par définition n'ont pas d'impact pérenne sur le déficit public, sont évaluées à -2,1 Md€ (-0,1 point de PIB) en 2016 dans le projet de loi de règlement, contre une prévision de -2,7 Md€ (-0,1 point de PIB) dans la LPFP. Malgré un montant proche en valeur absolue, la composition de ces mesures s'avère assez différente de celle qui était anticipée dans la programmation de 2014.

| | | 2015 | 2016 |
|-------------|---|-------------|-------------|
| LPFP | Précompte (en Md€) | -0,4 | -0,9 |
| | Contentieux OPCVM (en Md€) | -1,8 | -1,8 |
| | Total (en Md€) | -2,2 | -2,7 |
| | Total (en point de PIB) | -0,1 | -0,1 |
| PLR | Charges d'intérêts sur contentieux (en Md€) | -0,1 | -0,1 |
| | Contentieux OPCVM (en Md€) | -0,6 | -0,6 |
| | Contentieux De Ruyter (en Md€) | 0 | -0,2 |
| | Contentieux Stéria (en Md€) | 0 | -0,3 |
| | Prélèvement sur recettes UE (en Md€) | -0,2 | -0,9 |
| | Total (en Md€) | -0,9 | -2,1 |
| | Total (en point de PIB) | 0 | -0,1 |

Source : LPFP du 29 décembre 2014 et projet de loi de règlement pour 2016

c) Le déficit structurel est proche de celui de la LPFP

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 1,7% du PIB en 2016 avec l'hypothèse de croissance potentielle de la LPFP, à comparer à -1,8 % dans cette loi de programmation.

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.

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 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.**

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 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 fixé dans la loi de programmation de 2014). Un ajustement structurel négatif traduit au contraire une politique budgétaire expansive qui creuse le déficit 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 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 », 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 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**.