



RELECTURE STRUCTURELLE DU DÉFICIT : QUELS INDICATEURS POUR PILOTER LES FINANCES PUBLIQUES ?

Jacques de la Rue du Can
Emmanuel Bordellès-Viala
Juliette Lynch
Iris Chagnaud

RELECTURE STRUCTURELLE DU DÉFICIT : QUELS INDICATEURS POUR PILOTER LES FINANCES PUBLIQUES ?

Ce document de travail n'engage que ses auteurs. L'objet de sa diffusion est de stimuler le débat et d'appeler commentaires et critiques.

Jacques de la Rue du Can, Juliette Lynch, Iris Chagnaud et Emmanuel Bordellès-Viala sont économistes à la Direction Générale du Trésor au Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique (France)

Table des matières

Résumé / Abstract	5
1. Le solde structurel : définition, calcul et limites	6
1.1 Définition du solde structurel et de la composante conjoncturelle	6
1.2 Calcul du solde structurel.....	8
1.3 Comparaison avec la méthodologie utilisée dans la LPFP 2018-2022	11
1.4 Comparaison avec la décomposition utilisée par la Commission européenne.....	15
1.5 Incertitudes autour de la mesure du solde structurel et limites de son interprétation	17
2. Décomposition de l'évolution du solde structurel	20
2.1 Définitions de l'effort structurel et de la composante non discrétionnaire	20
2.2 Décomposition de l'effort structurel	21
2.3 Interprétation économique et exemple	22
2.4 Calcul de l'effort structurel dans la convention du Système Européen des Comptes (SEC) 2010	22
3. Relecture structurelle du solde public sur longue période.....	23
3.1 Une crise financière qui a nécessité une relance forte et qui a conduit à un choc durable dégradant la position budgétaire en sortie de crise.....	23
3.2 Un redressement des comptes publics long et en deux temps, marqué par des hausses de recettes jusqu'en 2013 et par une maîtrise de la dépense publique ensuite jusqu'au déclenchement de la crise sanitaire	23
3.3 Une dégradation des comptes publics dans un contexte économique marqué par les crises.....	24
4. Pilotage des finances publiques : quel(s) indicateur(s) retenir ?	26
4.1 Les différents indicateurs de suivi des comptes publics	26
4.2 Écarts des indicateurs structurels pour l'année 2023 entre la prévision sous-jacente à la LPFP 2023-2027 et l'exécution.....	30
Annexe 1 : Niveau des prélèvements obligatoires utilisés dans le calcul de la semi-élasticité de la composante conjoncturelle à l'écart de production.....	32
Annexe 2 : Décomposition de l'ajustement structurel	33
Effort en dépenses	33
Effort en recettes.....	33
Annexe 3 : Passage de l'effort structurel primaire à la croissance de la dépense primaire nette.....	36
Annexe 4 : Décomposition du solde public selon la logique du SEC 2010 et du SEC 1995.....	37
Annexe 5 : Index des acronymes utilisés.....	39

Résumé

L'évolution du solde public est fortement influencée par les fluctuations de l'activité. Le concept de solde structurel a été introduit pour corriger le solde public des effets transitoires du cycle économique. Défini comme le solde qui serait observé une fois le PIB revenu à son niveau potentiel et en l'absence de mesures ponctuelles et temporaires, il permet d'obtenir une estimation de la position sous-jacente des finances publiques. Son emploi pour la gouvernance des finances publiques permet un pilotage limitant les politiques budgétaires procycliques, en laissant jouer les « stabilisateurs automatiques ». Ce document de travail a pour objet de présenter la méthode de calcul du solde structurel utilisée par les autorités françaises depuis la loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027. À l'instar de la méthode retenue par la Commission européenne, cette méthodologie se fonde sur une sensibilité fixe du solde public à l'écart de production, calculée selon les poids relatifs des prélèvements obligatoires dans le PIB. Dans un deuxième temps, ce document de travail présente les conséquences de cette nouvelle méthodologie sur le calcul de l'évolution du solde structurel. Enfin, la dernière partie fournit une évaluation comparée des différentes métriques pertinentes pour le pilotage des finances publiques en lien avec la consécration de l'évolution de la dépense primaire nette des mesures nouvelles en recettes (DPN) comme indicateur central de la gouvernance budgétaire européenne depuis sa réforme de 2024.

Abstract

The evolution of the public budget balance is strongly influenced by fluctuations in activity. The concept of structural balance was introduced to correct the public balance for the transitory effects of the economic cycle. Defined as the balance that would be observed once GDP had returned to its potential level and in the absence of one-off and temporary measures, it provides an estimate of the underlying position of public finances. Its use in the governance of public finances makes it possible to limit pro-cyclical fiscal policies by allowing the “automatic stabilisers” to operate. The purpose of this working paper is to present the method for calculating the structural balance used by French authorities since the Law 2023-1195 of 18 December 2023 on public finance programming for the years 2023 to 2027. Following the example of the method used by the European Commission, this methodology is based on the sensitivity of the public balance to the output gap, which is fixed and dependent on the relative weight of taxes and social security contributions in GDP. Secondly, this working paper presents the consequences of this new methodology for the calculation of the changes in the structural balance. Finally, the last part provides a comparative assessment of the various metrics relevant to the steering of public finances in relation to the establishment of the change in primary expenditure net of new revenue measures as a main monitoring indicator of European fiscal governance since its 2024 reform.

1. Le solde structurel : définition, calcul et limites

1.1 Définition du solde structurel et de la composante conjoncturelle

Le pilotage de la trajectoire des finances publiques est un exercice complexe qui revêt une importance capitale dans la bonne mise en œuvre des politiques publiques. Dès 1781, dans son *Compte rendu au Roi*¹, Necker, alors soucieux de rassurer les créanciers privés sur la solvabilité financière de la signature royale, publiait ses estimations de recettes et dépenses du Royaume, et prévoyait un retour des finances à l'excédent dès la fin de la Guerre d'indépendance des États-Unis, dans laquelle la France était alors financièrement engagée. L'hypothèse de Necker était qu'en temps de paix, les finances royales tendraient naturellement vers l'excédent, mais en étaient alors provisoirement écartées du fait du surcroît de dépenses de guerre imposées par le contexte géopolitique. On peut y voir une première tentative d'appréhender ce que serait l'état des finances publiques dans une situation économique épargnée par les chocs exogènes. Au fur et à mesure du développement de la théorie économique et des agrégats statistiques, les indicateurs décrivant l'état des finances publiques se sont enrichis, jusqu'à devenir des références bien identifiées dans le débat public, parmi lesquelles la « règle des 3 % » du traité de Maastricht.

S'est alors posée la question de l'utilisation pertinente de chaque indicateur dans le pilotage des comptes publics. Si le déficit public permet de rendre compte du besoin de financement annuel des administrations publiques, sa variation d'une année sur l'autre est affectée par des évolutions de la conjoncture économique, qui résultent largement de facteurs extérieurs aux décisions des autorités publiques. Une politique budgétaire se fondant sur ce seul indicateur pourrait alors conduire à des décisions aux effets contraires à ceux souhaités : une réduction trop rapide des dépenses publiques en situation de conjoncture dégradée peut affaiblir l'activité économique et *in fine* la dynamique des recettes publiques. À l'inverse, une conjoncture favorable accroît temporairement les recettes et peut donner une fausse impression qu'il existe des marges de manœuvre budgétaires. Cela peut créer la tentation d'accroître les dépenses ou de baisser les impôts, à un moment où il serait en fait préférable de faire des efforts pour reconstituer de vraies marges de manœuvre en vue des prochaines crises.

Pour éviter les décisions de politique économique procycliques, les économistes ont cherché à mesurer un déficit public corrigé des effets du cycle économique. Ce déficit structurel, qui n'est pas directement observable, peut être estimé à partir d'hypothèses sur la position de l'activité économique par rapport à son potentiel (mesurée par l'« écart de production ») et la sensibilité des recettes et dépenses publiques au cycle économique (mesurée par leurs élasticités respectives à l'écart de production).

On peut appréhender ce que serait le niveau d'activité économique en l'absence de chocs par l'agrégat de PIB potentiel, qui correspond à la trajectoire d'activité durablement soutenable sans tension dans l'économie. L'écart entre le niveau effectif de production (PIB effectif, Y) et le niveau potentiel (Y^*), rapporté à ce niveau potentiel, est appelé « écart de production » (OG). Celui-ci indique la position de l'économie dans le cycle.

Le solde structurel en points de PIB potentiel est le ratio de solde public qui serait observé une fois le PIB revenu à son potentiel et après disparition des effets des mesures ponctuelles et temporaires. Ces concepts sont notamment utilisés dans les règles budgétaires européennes, du Pacte de stabilité et de croissance (PSC) ainsi que du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), dont la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques a fait application en droit interne et dont les dispositions ont été intégrées à la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) par la révision organique de 2021.

Le solde effectif (S) en milliards d'euros courants est donc décomposé en trois composantes : le solde structurel (S^s), le solde des mesures ponctuelles et temporaires (S^{mpt}) et le solde conjoncturel (S^c). Cette décomposition du solde public suppose d'identifier les recettes et dépenses publiques sensibles à la conjoncture. Les recettes de prélèvements obligatoires étant assises sur des assiettes macroéconomiques identifiées, on fait l'hypothèse qu'elles sont toutes sensibles aux fluctuations du cycle économique. Les dépenses publiques étant déterminées de manière plus indépendante du cycle économique, on fait l'hypothèse que seules les dépenses d'indemnisation du chômage seraient sensibles à la conjoncture, dans

¹ Necker, *Compte rendu au Roi*, 1781.

la mesure où la fermeture de l'écart de production reviendrait à atteindre un niveau de chômage « structurel » selon la théorie économique².

Le solde effectif est exprimé en points de PIB effectif et le solde structurel et le solde des mesures exceptionnelles et temporaires sont usuellement exprimés en points de PIB potentiel. Les écarts entre PIB effectif et potentiel (effet dénominateur) jouent au sein de la composante conjoncturelle, ce qui est cohérent car l'écart entre ces deux grandeurs est de nature conjoncturelle. Cet effet dénominateur est négligeable lorsque l'écart de production est proche de zéro, ou que le solde structurel et des mesures ponctuelles et temporaires est à l'équilibre. Il peut cependant devenir conséquent dans le cas contraire. Pour l'année 2020, ce terme est estimé à près de -0,38 point (écart de production de -7,0 points et déficit structurel y compris mesures ponctuelles et temporaires de plus de -4,8 points de PIB). À ce titre, il existe une différence entre la composante conjoncturelle du solde public, telle que définie dans l'équation (1), et le solde conjoncturel *stricto sensu*. La plupart du temps, cette question est simplifiée par abus de langage de sorte qu'on désigne souvent par l'appellation « solde conjoncturel » la composante conjoncturelle lorsque la décomposition est effectuée en points de PIB, ce qui est le cas habituel.

Les mesures ponctuelles et temporaires (ou « *one-offs* ») sont définies comme les mesures ayant un effet budgétaire provisoire, qui ne conduisent pas à un changement durable dans la position budgétaire d'un État. Le périmètre de ces mesures a été introduit au plan européen afin de faciliter la surveillance budgétaire multilatérale des États-membres. À l'origine, ce concept avait pour vocation de limiter l'incitation qu'ont les autorités publiques à réduire temporairement le déficit public par des mesures non-pérennes, en neutralisant l'effet de ces dernières sur la variation du solde structurel. Le champ retenu dans la LPFP 2023-2027, décrit dans son rapport annexé, reprend les principes établis par la Commission européenne.

$$S = S^S + S^{mpt} + S^C$$

$$\frac{S}{Y} = \frac{S^S + S^{mpt}}{Y} + \frac{S^C}{Y}$$

$$\frac{S}{Y} = \frac{S^S + S^{mpt}}{Y^*(1 + OG)} + \frac{S^C}{Y} = \frac{S^S + S^{mpt}}{Y^*} \frac{1}{1 + OG} + \frac{S^C}{Y}$$

$$\frac{S}{Y} = \frac{S^S + S^{mpt}}{Y^*} \left(1 - \frac{OG}{1 + OG} \right) + \frac{S^C}{Y} = \frac{S^S + S^{mpt}}{Y^*} - \frac{S^S + S^{mpt}}{Y^*(1 + OG)} OG + \frac{S^C}{Y}$$

$$\boxed{\frac{S}{Y} = \frac{S^S}{Y^*} + \frac{S^{mpt}}{Y^*} + \underbrace{\left(\frac{S^C}{Y} - OG \frac{S^S + S^{mpt}}{Y} \right)}_{\text{composante conjoncturelle du solde public}} \quad (1)}$$

Dans cette équation, numérateurs et dénominateurs sont exprimés en milliards d'euros, Y^* désigne le PIB potentiel en valeur, Y le PIB effectif en valeur, OG l'écart de production ($OG = \frac{Y}{Y^*} - 1$).

² Arthur Okun, *Potential GNP: Its measurement and significance*, American Statistical Association, *Proceedings of the Business and Economics Section*, 1962, pp 98-103.

1.2 Calcul du solde structurel

a. Nouvelle méthodologie dans la LPFP 2023-2027

On peut déduire de l'équation (1) qu'il existe une relation proportionnelle entre la composante conjoncturelle du solde public et l'écart de production OG . En effet :

- En notant θ la réaction « moyenne » des différentes catégories de prélèvements obligatoires aux variations de l'écart de production, les recettes conjoncturelles peuvent se calculer comme (cf. Encadrés 1 et 2) :

$$R^c = R - R^s = \theta R \cdot OG$$

En sommant sur les différentes composantes en recettes et sur les dépenses conjoncturelles de chômage, on peut en déduire une relation simple linéaire en l'écart de production (OG) :

$$S^c = \sum_i R_i^c - D^c = \sum_i R_i \theta_i OG - D^{cho} \cdot \theta^{cho} \cdot OG$$

que l'on peut simplifier en inversant le signe de l'élasticité du chômage, en généralisant la notation R aux dépenses et en rapportant au PIB effectif et à l' OG , en :

$$S^c = \left(\sum_i \frac{R_i}{Y} \theta_i \right) \cdot Y \cdot OG = \bar{\theta} \cdot Y \cdot OG$$

- Le terme $-OG \frac{S^s + S^{mpt}}{Y}$ de l'équation (1) (« effet dénominateur ») est directement proportionnel à l'écart de production.

On peut alors définir ε , la semi-élasticité apparente du solde, exprimée en pourcentage du PIB, à l'écart de production, de sorte que la composante conjoncturelle soit simplement son produit avec l'écart de production. Ainsi :

$$\frac{S}{Y} = \frac{S^s}{Y^*} + \frac{S^{mpt}}{Y^*} + \varepsilon OG \quad (2)$$

La méthodologie retenue pour calculer la décomposition du solde en ses composantes conjoncturelle et structurelle dans la loi de programmation se fonde sur la méthode employée par la Commission européenne : la composante conjoncturelle est égale au produit de l'écart de production par une semi-élasticité apparente à l'écart de production fixée sur toute la période couverte par la loi de programmation. La valeur retenue diffère toutefois de celle retenue par la Commission européenne. Elle est de 0,57 et repose sur :

1. Les élasticités estimées par l'OCDE³ :
 - Côté recettes, on suppose que tous les prélèvements obligatoires (bruts du CICE) dépendent de la conjoncture tandis que le reste des recettes est supposé être indépendant de la position de l'économie dans le cycle.
 - Côté dépenses, seules les dépenses de chômage sont supposées cycliques. Les autres dépenses sont supposées être structurelles, soit parce qu'elles sont de nature discrétionnaire, soit parce que leur lien avec la conjoncture est difficile à mesurer.
2. Le poids moyen sur 2008-2017 des prélèvements obligatoires dans les recettes totales et celui des dépenses de chômage dans la dépense totale ainsi que les poids moyens sur la même période des recettes totales et de la dépense totale dans le PIB.

Le calcul de la semi-élasticité apparente de la composante conjoncturelle à l'écart de production est détaillé dans le tableau *infra*. La semi-élasticité peut se décomposer en deux termes :

³ Price R., Dang T. et Guillemette Y. (2014), "New Tax and Expenditure Elasticity Estimates for EU Budget Surveillance", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1174, OECD Publishing, Paris.

- la contribution des prélèvements obligatoires et des dépenses de chômage à travers leur élasticité respective et leur poids moyen dans le PIB ;
- un effet dénominateur issu de l'écart entre le PIB effectif et le PIB potentiel. Ce terme est égal au solde public moyen sur la période d'estimation.

La valeur de la semi-élasticité apparente retenue est fixe sur la période de programmation et sera actualisée à la prochaine loi de programmation pour tenir compte de l'évolution des poids relatifs des différents impôts et, le cas échéant, d'une révision des élasticités estimées par impôt. Les différents facteurs du calcul de la semi-élasticité sont fixés sur la période de programmation par souci de simplification, la variation des pondérations des différentes catégories des prélèvements autour de leur moyenne ayant des effets minimes sur le calcul du solde structurel (cf. Tableau 2).

La valeur retenue est celle du Tableau 1, correspondant à la valeur arrondie à deux décimales du calcul exact mené dans l'Encadré 1.

Tableau 1 : Semi-élasticité apparente de la composante conjoncturelle à l'écart de production

	Élasticités à l'écart de production (a)	Poids moyen dans le PIB (b)	Contributions à la semi-élasticité (a*b)
Contribution des prélèvements obligatoires et des dépenses de chômage (1)			0,52
Impôt sur le revenu, CSG et CRDS	1,86	7,5 %	0,14
Impôt sur les sociétés	2,76	1,9 %	0,05
Cotisations sociales	0,63	16,2 %	0,10
Autres prélèvements obligatoires (dont TVA)	1,00	18,0 %	0,18
Dépenses de chômage	-3,23	-1,4 %	0,05
Effet dénominateur (2)			-0,05
			Total (1) - (2) = 0,57

Source : Données Insee, calculs DG Trésor réalisés à partir des estimations de l'OCDE, période de calibrage 2008-2017. Les niveaux de chaque prélèvement obligatoire sont détaillés en annexe.

Encadré 1 : Calcul de la semi-élasticité de la composante conjoncturelle à l'écart de production dans la LPFP 2023-2027

La méthodologie de calcul de la semi-élasticité ε repose sur la méthode employée par la Commission européenne.

Pour la suite, θ_i définit désigne l'élasticité des recettes de prélèvements obligatoires et des dépenses de chômage à l'écart de production (terme (a) dans le tableau 1 *supra*).

Dans le calcul de la Commission européenne⁴, le solde structurel se définit comme la différence entre les recettes structurelles et les dépenses structurelles :

$$\frac{S^S}{Y^*} = \frac{R^S}{Y^*} - \frac{D^S}{Y^*} = \sum_{recettes\ i} \frac{R_i^S}{Y^*} - \left(\frac{D_{hors\ chômage}^S}{Y^*} + \frac{D_{ch\ chômage}^S}{Y^*} \right)$$

Avec R et D désignant respectivement les recettes et les dépenses, dont la décomposition par poste est introduite par un indice, i décrivant chacun des impôts et cotisations, et le suffixe S désignant la composante structurelle d'un agrégat.

Pour les dépenses de chômage et chaque poste de recettes i , la partie structurelle est définie, en négligeant les mesures ponctuelles et temporaires, comme :

$$R_i^S = R_i \left(\frac{Y^*}{Y} \right)^{\theta_i} \text{ et } D_{ch\ chômage}^S = D_{ch\ chômage} \left(\frac{Y^*}{Y} \right)^{\theta_{ch\ chômage}}$$

Les recettes hors prélèvements obligatoires hPO sont considérées comme entièrement structurelles, soit $\theta_i = 0$ les concernant. Les élasticités θ_i sont en revanche positives pour les prélèvements obligatoires (PO).

Ainsi,

$$\frac{R_i^S}{Y^*} = \frac{R_i}{Y} (1 + OG) \left(\frac{Y^*}{Y} \right)^{\theta_i} = \frac{R_i}{Y} (1 + OG) (1 + OG)^{-\theta_i} = \frac{R_i}{Y} (1 + OG)^{1-\theta_i}$$

$$\text{À l'ordre 1, } \frac{R_i^S}{Y^*} \approx \frac{R_i}{Y} (1 + (1 - \theta_i)OG)$$

Ce calcul se déroule de la même manière pour les dépenses de chômage, tandis que les dépenses hors chômage sont considérées comme étant entièrement structurelles. En conséquence :

$$\frac{S^S}{Y^*} = \sum_i \frac{R_i}{Y} (1 + OG)^{1-\theta_i} - \left(\frac{D_{hors\ chômage}}{Y^*} + \frac{D_{ch\ chômage}}{Y} (1 + OG)^{1-\theta_{ch\ chômage}} \right)$$

$$\frac{S^S}{Y^*} \approx \sum_i \frac{R_i}{Y} (1 + (1 - \theta_i)OG) - \left(\frac{D_{hors\ chômage}}{Y} (1 + OG) + \frac{D_{ch\ chômage}}{Y} (1 + (1 - \theta_{ch\ chômage})OG) \right)$$

$$\frac{S^S}{Y^*} \approx \sum_i \frac{R_i}{Y} - \left(\frac{D_{hors\ chômage}}{Y} + \frac{D_{ch\ chômage}}{Y} \right) + \sum_i \frac{R_i}{Y} (1 - \theta_i)OG - \frac{D_{hors\ chômage}}{Y} OG - \frac{D_{ch\ chômage}}{Y} (1 - \theta_{ch\ chômage})OG$$

$$\frac{S^S}{Y^*} \approx \frac{S}{Y} - \left(\sum_i \frac{R_i}{Y} (\theta_i - 1) - \frac{D_{ch\ chômage}}{Y} (\theta_{ch\ chômage} - 1) + \frac{D_{hors\ chômage}}{Y} \right) OG$$

Composante conjoncturelle du solde public

⁴ Mourre *et al.* (2019) « The Semi-Elasticities Underlying the Cyclically-Adjusted Budget Balance: An Update and Further Analysis », European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, *Discussion Paper* 098.

Et ainsi :

$$\varepsilon = \sum_i \frac{R_i}{Y} (\theta_i - 1) - \frac{D_{ch\hat{om}age}}{Y} (\theta_{ch\hat{om}age} - 1) + \frac{D_{hors\ ch\hat{om}age}}{Y}$$

$$\varepsilon = \underbrace{\sum_i \frac{R_i}{Y} \theta_i}_{\text{contribution des pr\^el\^evements obligatoires}} - \underbrace{\frac{D_{ch\hat{om}age}}{Y} \theta_{ch\hat{om}age}}_{\text{contribution des d\^epenses de ch\^omage}} - \underbrace{\frac{S}{Y}}_{\text{effet d\^enominateur}}$$

On notera que cette \^equation est bien identique \^a l'\^equation (1) au premier ordre.

\^A l'instar de la m\^ethode retenue dans la LPFP 2023-2027, la m\^ethode de la Commission europ\^eenne fixe la valeur de la semi-\^elasticit\^e ε et la calcule \^a l'aide des poids moyens des diff\^erents imp\^ots sur la p\^eriode 2008-2017.

En d\^etail,

$$\varepsilon_{LPFP\ 23-27} = \sum_i \left(\frac{R_i}{Y}\right)^{moyen} \theta_i - \left(\frac{D_{ch\hat{om}age}}{Y}\right)^{moyen} \theta_{ch\hat{om}age} - \left(\frac{S}{Y}\right)^{moyen}$$

avec $\left(\frac{R_i}{Y}\right)^{moyen} = \left(\frac{R_i}{R}\right)^{moyen} \left(\frac{R}{Y}\right)^{moyen}$, $\left(\frac{D_{ch\hat{om}age}}{Y}\right)^{moyen} = \left(\frac{D_{ch\hat{om}age}}{D}\right)^{moyen} \left(\frac{D}{Y}\right)^{moyen}$ et o\^u les ratios sont calcul\^es en moyenne sur la p\^eriode 2008-2017.

Ce calcul est coh\^erent avec une \^elasticit\^e agr\^eg\^ee des pr\^el\^evements obligatoires proche de l'unit\^e, calcul\^ee \^a partir des \^elasticit\^es conventionnelles au niveau de chaque pr\^el\^evement obligatoire (PO) i , soit $\bar{\theta} = \sum_i \left(\frac{PO_i}{PO}\right)^{moyen} \theta_i = 1,09$

Compte tenu des incertitudes, ce chiffre n'est pas statistiquement diff\^erent de l'unit\^e.

1.3 Comparaison avec la m\^ethodologie utilis\^ee dans la LPFP 2018-2022

Par rapport \^a m\^ethode utilis\^ee pr\^ecedemment, notamment dans la loi n\^o 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les ann\^ees 2018 \^a 2022 (LPFP 2018-2022), **le calcul du solde structurel a \^ete simplifi\^e afin notamment de se rapprocher de la m\^ethode de la Commission europ\^eenne.**

Alors que la m\^ethode retenue pour la pr\^ecedente loi de programmation conduisait pour chaque ann\^ee \^a un nouveau calcul de la semi-\^elasticit\^e apparente du solde conjoncturel \^a l'\^ecart de production (*cf.* Encadr\^e 2), la m\^ethode adopt\^ee dans la nouvelle loi de programmation en vigueur fixe cette semi-\^elasticit\^e \^a une valeur moyenne, sans perdre en pr\^ecision compte tenu des incertitudes entourant la mesure de l'\^ecart de production. Par ailleurs, la m\^ethodologie retenue dans la nouvelle loi de programmation retient un traitement de la CRDS (contribution pour le remboursement de la dette sociale) identique \^a celui de la CSG (contribution sociale g\^eneralis\^ee) alors qu'elle \^etait trait\^ee comme les « autres pr\^el\^evements obligatoires » dans la pr\^ecedente loi de programmation. Une telle r\^evision n'emporte pas de cons\^equence importante sur le calcul du solde structurel sur le pass\^e puisqu'en moyenne la semi-\^elasticit\^e de la composante conjoncturelle \^etait d\^ej\^a proche de cette valeur.

En termes d'interpr\^etation, plus la semi-\^elasticit\^e de la composante conjoncturelle \^a l'*output gap* est \^elev\^ee, plus un ralentissement de l'activit\^e \^economique viendra creuser le solde conjoncturel. \^A solde effectif donn\^e, le solde structurel en sera d'autant moins d\^egrad\^e. Sym\^etriquement, en sortie de crise, une semi-\^elasticit\^e plus \^elev\^ee attribuerait une plus grande partie de l'am\^elioration attendue du solde budg\^etaire au rebond d'activit\^e et non \^a un ajustement structurel.

Encadré 2 : Méthodologie utilisée dans la LPFP 2018-2022

La relecture structurelle du solde public sous-jacente à la LPFP 2018-2022 reposait sur une méthode présentée dans le document de travail de la DG Trésor rédigé en 2009⁵ qui avait ensuite été adaptée. Elle s'appuie sur les mêmes fondements théoriques que celle décrite dans l'Encadré 1. Toutefois, la méthode de calcul de la décomposition structurelle diffère quelque peu. En effet, la méthode de la Commission européenne décrite dans l'Encadré 1 conduit à calculer l'expression théorique de la semi-élasticité e du solde public à l'écart de production, puis fixe ensuite sa valeur à l'aide des poids moyens des différents impôts sur la période 2008-2017. La composante conjoncturelle du solde public est directement calculée en multipliant e par l'écart de production, et le solde structurel en pourcentage du PIB potentiel en est déduit par soustraction. Cette approche peut être qualifiée de « **top-down** ». Avant la LPFP 2023-2027 en vigueur, le calcul reposait sur une approche plus désagrégée décrite ci-dessous.

Pour chaque poste de recettes, le montant de recettes structurelles est donné, en négligeant les mesures ponctuelles et temporaires, par la formule :

$$R^S = R(1 - \theta \cdot OG)$$

avec R^S les recettes structurelles et OG l'écart de production.

Cette méthodologie était inscrite dans la loi de programmation des finances publiques⁶, conformément à la Loi organique de 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques. Il s'agit donc d'une **approche « bottom-up »**, reconstruisant un solde structurel par différence des recettes et des dépenses structurelles calculées poste par poste. La composante conjoncturelle se déduit par résidu entre le solde nominal et ce solde structurel, exprimé en points de PIB potentiel⁷.

Les recettes conjoncturelles se déterminent donc comme suit :

$$R^C = R - R^S = \theta R \cdot OG$$

La méthodologie présentée dans le document de travail sur la relecture structurelle publié en 2009⁵ prenait en compte des effets « retardés » de l'IR et de l'IS (décalage d'un an entre l'évolution de la base taxable et le recouvrement effectif de l'impôt). Les recettes conjoncturelles d'IR et d'IS étaient alors calculées à partir de l'écart de production de l'année précédente. Ces effets retardés ne sont pas retenus dans la méthode actuelle et ne l'étaient pas non plus dans la LPFP précédente. Leur pertinence a été réduite par la mise en place du prélèvement à la source sur l'IR et la forte volatilité observée des acomptes d'IS. En sommant sur les différentes composantes en recettes et sur les dépenses conjoncturelles de chômage, se déduit une relation simple linéaire en l'écart de production (OG) :

$$S^C = \sum_i R_i^c - D^c = \sum_i R_i \theta_i OG - D^{ch\hat{om}age} \cdot \theta^{ch\hat{om}age} \cdot OG$$

qui peut se simplifier en inversant le signe de l'élasticité du chômage, en généralisant la notation R aux dépenses et en rapportant au PIB effectif et à l'écart de production, en :

$$S^c = \left(\sum_i \frac{R_i}{Y} \theta_i \right) \cdot Y \cdot OG = \mu \cdot Y \cdot OG$$

⁵ Guyon T. et Sorbe S. (2009), « Solde structurel et effort structurel : vers une décomposition par sous-secteur des administrations publiques », *Document de travail de la DGTPPE* n° 2009/13.

⁶ La formule inscrite dans la LPFP 2018-2022 est une formule « en puissance ». Cette forme fonctionnelle est affichée dans les textes pour être comprise par les économistes habitués à ce type de formule.

⁷ Les mesures exceptionnelles et temporaires (*one-offs*) doivent également être déduites du solde structurel. Par souci de simplification, nous les ignorons parfois dans ce document.

Il se déduit une règle du pouce qui permet d'approximer le solde conjoncturel en Md€ et en points de PIB en fixant la valeur de μ , ce qui revient à fixer les poids $\frac{R_i}{Y}$ alors que dans le calcul *bottom-up* ces derniers ne sont pas figés.

Dans la nouvelle méthodologie décrite dans l'Encadré 1, la « règle du pouce » est devenue la règle puisque la semi-élasticité a été fixée, alors que dans l'ancienne méthode, le calcul *bottom-up* conduisait à une semi-élasticité e variable (dans le temps et en fonction des révisions des comptes nationaux ou des prévisions).

Les écarts de semi-élasticité par rapport à la méthode de calcul de la LPFP précédente sont très faibles même en 2020 et s'expliquent par (cf. Encadré 3) :

- la variation des pondérations autour de leur moyenne, puisque la méthodologie de la précédente LPFP est basée sur les pondérations évoluant chaque année ;
- un terme d'écart du solde corrigé des effets du cycle au solde public moyen. Ce terme tient aux écarts d'effet dénominateur entre les semi-élasticités apparentes de l'ancienne et de la nouvelle méthode.

L'écart de contributions relatives au sein des PO ne joue pas significativement sur le passage de la semi-élasticité apparente de la LPFP 2023-2027 à celle de la LPFP 2018-2022. En effet, ce terme n'est affecté que par le changement de traitement de la CRDS. Son poids moyen dans le PIB étant faible sur la période de calibrage (0,3 %), ce nouveau traitement n'implique pas d'écart significatif sur la semi-élasticité apparente.

Tableau 2 : Passage de la semi-élasticité de la composante conjoncturelle utilisée dans la LPFP 2023-2027 à celle utilisée dans la LPFP 2018-2022

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Semi-élasticité apparente LPFP 2023-2027	0,57	0,57	0,57	0,57	0,57	0,57	0,57	0,57	0,57	0,57	0,57	0,57	0,57
Écart de contributions relatives au sein des PO	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Variation des pondérations autour de la moyenne	0,00	-0,04	-0,03	-0,01	0,00	0,02	0,01	0,01	0,01	0,03	0,03	0,03	0,02
Écart du solde corrigé des effets du cycle au solde public moyen	-0,01	0,02	0,02	0,01	0,00	-0,01	-0,01	-0,02	-0,02	-0,02	-0,02	-0,01	0,01
Semi-élasticité apparente LPFP 2018-2022	0,56	0,54	0,56	0,57	0,57	0,57	0,57	0,56	0,57	0,58	0,58	0,59	0,60

Source : Données Insee, calculs DG Trésor.

Encadré 3 : Décomposition des écarts de la semi-élasticité de la composante conjoncturelle par rapport à la méthodologie utilisée dans la LPFP 2018-2022

Cet encadré précise la décomposition économique de l'écart entre deux approches différentes de la décomposition structurelle.

En adoptant les notations des Encadrés 1 et 2, l'écart de semi-élasticité apparente avec la semi-élasticité employée dans la précédente loi de programmation peut s'écrire :

$$\begin{aligned}
 \text{écart} &= \underbrace{\sum_i \left(\frac{R_i}{Y} \right)_{LPFP\ 23-27}^{\text{moyen}} \theta_i - \left(\frac{S}{Y} \right)_{\text{moyen}}}_{\varepsilon_{LPFP\ 23-27}} - \underbrace{\left(\sum_i \frac{R_i}{Y} \theta_i - \frac{S^S + S^{mpt}}{Y} \right)}_{\varepsilon_{LPFP\ 18-22}} \\
 \text{écart} &= \underbrace{\sum_i \left(\left(\frac{R_i}{Y} \right)_{LPFP\ 23-27}^{\text{moyen}} - \left(\frac{R_i}{Y} \right)_{LPFP\ 18-22}^{\text{moyen}} \right) \theta_i}_{\text{écart de pondérations moyennes}} + \underbrace{\sum_i \left(\left(\frac{R_i}{Y} \right)_{LPFP\ 18-22}^{\text{moyen}} - \frac{R_i}{Y} \right) \theta_i}_{\text{variation des pondérations autour de la moyenne}} \\
 &\quad + \underbrace{\frac{S^S + S^{mpt}}{Y} - \left(\frac{S}{Y} \right)_{\text{moyen}}}_{\text{écart du solde ajusté des effets du cycle au solde moyen}} \\
 \text{écart} &= \underbrace{\left(\frac{R}{Y} \right)_{LPFP\ 23-27}^{\text{moyen}} - \left(\frac{R}{Y} \right)_{LPFP\ 18-22}^{\text{moyen}}}_{\text{écart de taux de recettes moyens}} \\
 &\quad + \underbrace{\sum_{i \text{ (ensemble des PO)}} \left(\left(\frac{R_i}{Y} \right)_{LPFP\ 23-27}^{\text{moyen}} - \left(\frac{R_i}{Y} \right)_{LPFP\ 18-22}^{\text{moyen}} \right) (\theta_i - 1)}_{\text{écart de contributions relatives au sein des PO et des dépenses de chômage}} \\
 &\quad + \underbrace{\left(\frac{D_{\text{ch\^omage}}}{Y} \right)_{LPFP\ 23-27}^{\text{moyen}} - \left(\frac{D_{\text{ch\^omage}}}{Y} \right)_{LPFP\ 18-22}^{\text{moyen}}}_{\text{écart de taux de dépense de chômage moyens}} + \underbrace{\sum_i \left(\left(\frac{R_i}{Y} \right)_{LPFP\ 18-22}^{\text{moyen}} - \frac{R_i}{Y} \right) \theta_i}_{\text{variation des pondérations autour de la moyenne}} \\
 &\quad + \underbrace{\frac{S^S + S^{mpt}}{Y} - \left(\frac{S}{Y} \right)_{\text{moyen}}}_{\text{écart du solde ajusté des effets du cycle au solde moyen}}
 \end{aligned}$$

Les écarts de taux de recettes moyens et de taux de dépenses de chômage moyens étant les mêmes selon les deux méthodologies (ce qui ne serait pas le cas si on comparait à la méthodologie de la Commission européenne, qui ne retient pas les mêmes montants de recettes sensibles au cycle, *cf. infra*), l'écart se simplifie en :

$$\begin{aligned}
 \text{écart} &= \underbrace{\sum_{i \text{ (ensemble des PO)}} \left(\left(\frac{R_i}{Y} \right)_{LPFP\ 23-27}^{\text{moyen}} - \left(\frac{R_i}{Y} \right)_{LPFP\ 18-22}^{\text{moyen}} \right) (\theta_i - 1)}_{\text{écart de contributions relatives au sein des PO}} + \underbrace{\sum_i \left(\left(\frac{R_i}{Y} \right)_{LPFP\ 18-22}^{\text{moyen}} - \frac{R_i}{Y} \right) \theta_i}_{\text{variation des pondérations autour de la moyenne}} \\
 &\quad + \underbrace{\frac{S^S + S^{mpt}}{Y} - \left(\frac{S}{Y} \right)_{\text{moyen}}}_{\text{écart du solde ajusté des effets du cycle au solde moyen}}
 \end{aligned}$$

1.4 Comparaison avec la décomposition utilisée par la Commission européenne

La méthodologie définie dans la LPFP 2023-2027 se rapproche de la méthodologie de la Commission européenne en fixant la semi-élasticité apparente de la composante conjoncturelle à l'écart de production. La Commission européenne retient pour la France une semi-élasticité de la composante conjoncturelle à l'écart de production de 0,63, contre 0,57 dans la LPFP 2023-2027.

La méthodologie suit également la même méthode de calcul que celle employée par la Commission européenne mais diffère dans les pondérations qui sont retenues dans le calcul de la semi-élasticité.

Les écarts de pondérations s'expliquent essentiellement par trois termes issus des différences entre les recettes et dépenses de chômage prises en compte par la Commission et celles retenues par la DG Trésor (cf. Tableau 3 et 4) :

- **L'écart entre les taux moyens de PO (recettes sensibles à la conjoncture) retenus par la Commission et celui retenu par le Gouvernement.** Il est plus élevé pour la Commission en raison notamment de la prise en compte par la Commission des cotisations fictives dans le total des recettes sensibles à la conjoncture et du traitement différencié des crédits d'impôt⁸. Ces effets de périmètre jouent également sur **l'écart entre les contributions relatives de chaque groupe de PO au sein du total de PO**. Ainsi, relativement au total des recettes, la Commission retient plus de cotisations, ce qui tend à abaisser la semi-élasticité car elles réagissent relativement moins à la conjoncture. Mais la Commission retient plus d'impôts sur les revenus et sur le capital, notamment du fait de la prise en compte des recettes brutes des CI (contre net des CI hors CICE dans le calcul du Gouvernement), qui réagissent relativement plus fortement à conjoncture.
- **L'écart entre les taux moyens de dépenses de chômage retenus par la Commission et celui retenu par la DG Trésor.** En effet, la Commission retient pour ces dépenses le champ statistique COFOG, plus large que celui des seules prestations chômage (qui sont pourtant les seules dépenses sensibles à la conjoncture au sein du champ COFOG).

Tableau 3 : Détail du passage de la semi-élasticité de la Commission européenne à celle du PLPFP 2023-2027

	Élasticités à l'écart de production (a)	Poids moyen dans le PIB (b)		Contributions à la semi-élasticité (a*b)	
		Commission européenne	LPFP 2023-2027	Commission européenne	LPFP 2023-2027
Contribution des prélèvements obligatoires et des dépenses de chômage (1)	0,58			0,58	0,52
Impôts sur les revenus	0,18	9,7%	7,5%	0,18	0,14
Impôt sur les sociétés	0,07	2,5%	1,9%	0,07	0,05
Cotisations sociales	0,12	18,7%	16,2%	0,12	0,10
Autres prélèvements obligatoires	0,16	15,6%	18,0%	0,16	0,18
Dépenses de chômage	0,06	-1,9%	-1,4%	0,06	0,05
Terme de solde (2)				-0,05	-0,05
Total (1) - (2) :				0,63	0,57

Source : Insee, calculs réalisés à partir des estimations de l'OCDE, période de calibrage 2008-2017 et Mourre et al. (2019), op. cit.

⁸ Le choix des agrégats sur lesquels sont appliquées les élasticités estimées par l'OCDE est lié aux agrégats sur lesquels sont estimées ces élasticité. En l'occurrence, l'OCDE a réalisé ses estimations sur les cotisations sociales hors cotisations fictives. Dans la mesure où au moment où les estimations ont été faites, les prélèvements obligatoires n'étaient pas présentés bruts des crédits d'impôt, les estimations ont été réalisées sur des données nettes des crédits d'impôt.

Tableau 4 : Recettes prises en compte dans chaque méthodologie

	Commission européenne	LPFP 2023-2027	LPFP 2018-2022
Impôts sur les revenus*	Impôts sur les revenus et le patrimoine (D5) des ménages brut des crédits d'impôt (code AMECO UTYH), soit : IR + CSG + CRDS + Prélèvement de solidarité + autres	IR net des crédits d'impôt + CSG + CRDS	IR net des crédits d'impôt + CSG
Impôt sur les sociétés*	Impôts sur les revenus et le patrimoine (D5) des entreprises brut des crédits d'impôt (code AMECO UTYC), soit : IS + CSB + remises conventionnelles des laboratoires pharmaceutiques + autres	IS net des crédits d'impôt sauf du CICE	IS net des crédits d'impôt sauf du CICE ⁹
Cotisations sociales	Cotisations sociales nettes (D61) toutes administrations publiques, y compris cotisations fictives (code AMECO UTSG)	D61 des administrations de sécurité sociale hors cotisations fictives	D61 des administrations de sécurité sociale hors cotisations fictives
Autres prélèvements obligatoires (PO)	Impôts sur la production et les importations (D2) (code AMECO UTVG)	Obtenu par solde	Obtenu par solde
Hors PO**	Transferts en capital (D9 reçu hors D91 reçu) (code AMECO UKTTG) + Autres revenus (code AMECO UTOG)	Ensemble des recettes hors PO des administrations publiques	Ensemble des recettes hors PO des administrations publiques
Recettes totales	Recettes totales y compris cotisations fictives, brutes de crédits d'impôts (code AMECO UTRG)	Recettes totales hors cotisations fictives, nettes de crédits d'impôts sauf CICE	Recettes totales hors cotisations fictives, nettes de crédits d'impôts sauf CICE

Source : Mourre et al. (2019), « III. Data sources, codes and treatment ».

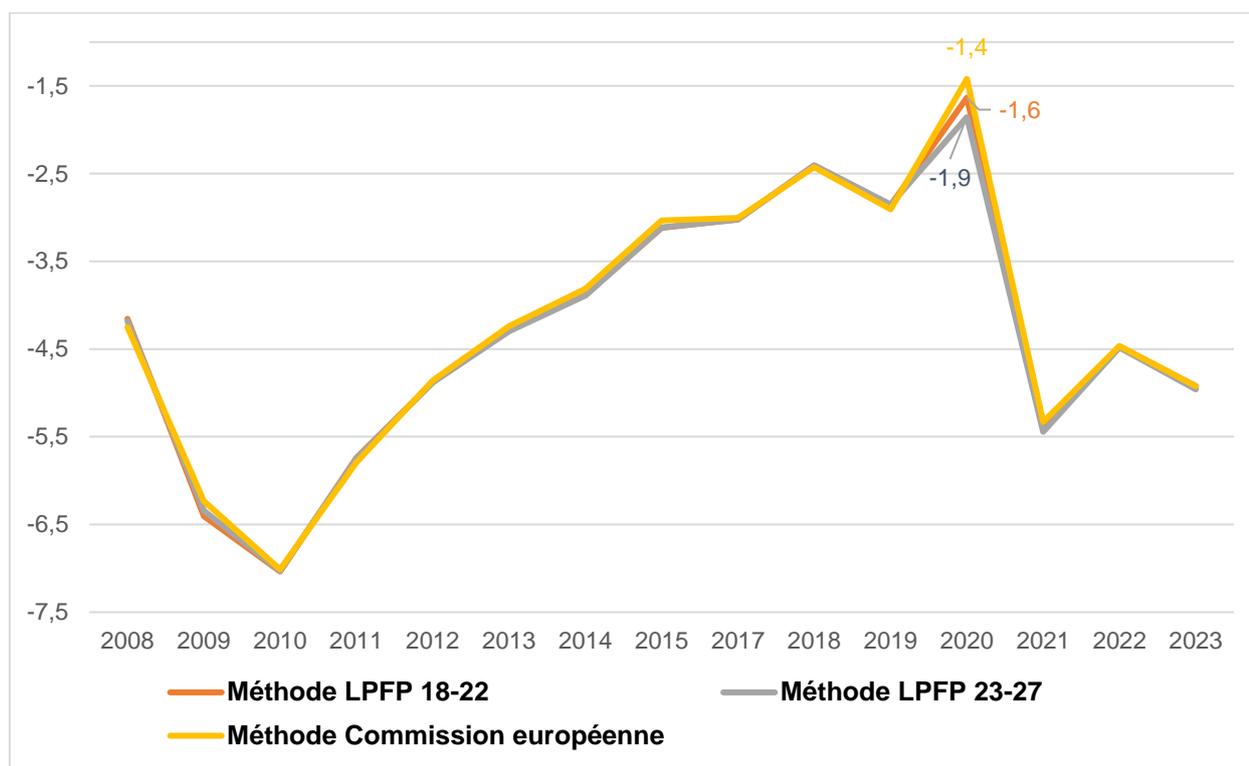
* Dans la méthode de la Commission, la somme du D5 ménage et du D5 entreprise est inférieure au D5 total, le reliquat est réparti au sein des deux catégories au prorata de leur contribution au D5 total.

** Dans la méthode de la Commission, le D91 reçu est réparti au sein des quatre catégories de prélèvements obligatoires.

En définitive, à écart de production donné, les différentes méthodologies présentées résultent en des estimations du solde structurel proches, mais qui s'écartent légèrement à mesure que l'écart de production s'accroît.

⁹ Lors de sa création, le CICE avait été traité comme une dépense structurelle pour se conformer à la nouvelle méthodologie du système européen des comptes (SEC 2010) qui instaurait le traitement des crédits d'impôts en dépense. Cette méthode a prévalu jusqu'à la suppression du CICE en 2019.

Graphique 1 : Comparaison des soldes structurels passés suivant la méthodologie de calcul de la semi-élasticité apparente retenue (en % du PIB potentiel)

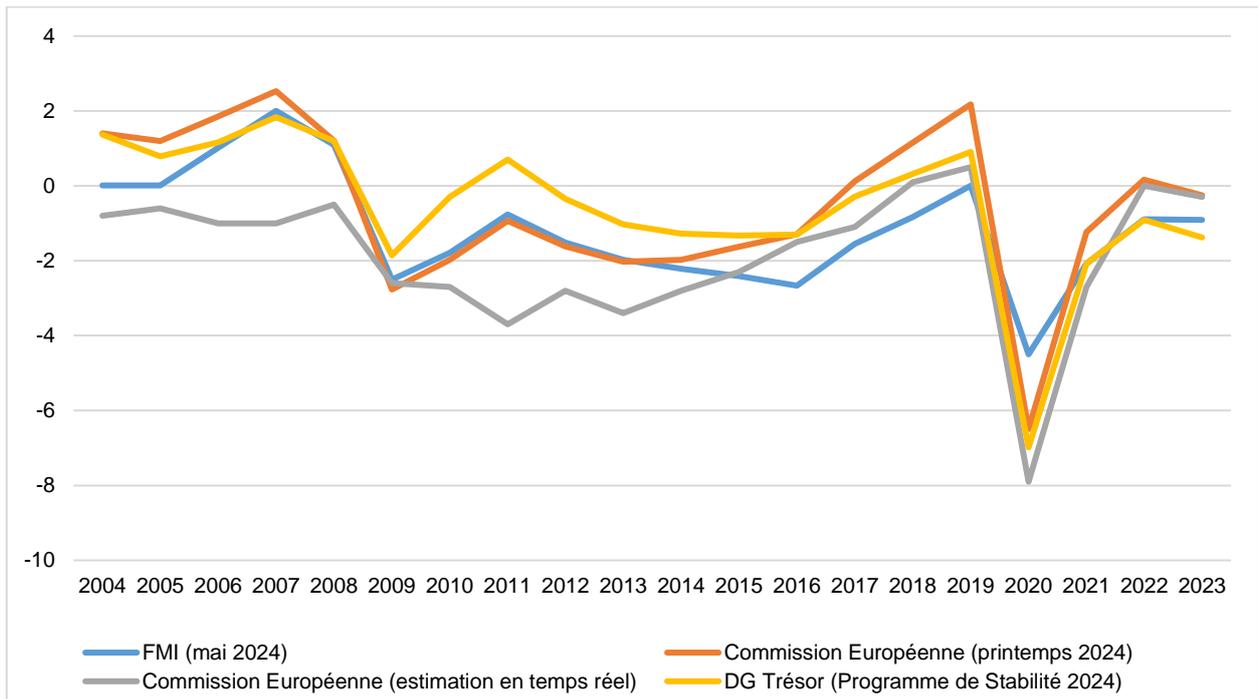


Source : Données Insee et DG Trésor, calculs DG Trésor.

1.5 Incertitudes autour de la mesure du solde structurel et limites de son interprétation

La relecture structurelle du solde public demeure un exercice complexe, dont les résultats sont contingents à un certain nombre d'hypothèses. En particulier, l'estimation de l'écart de production demeure une faiblesse régulièrement mise en avant. Il est en effet particulièrement difficile d'estimer la position de l'économie dans le cycle, *a fortiori* en temps réel. En conséquence, l'écart de production peut être fortement révisé *a posteriori*, et même avec un recul important il ne fait pas nécessairement l'objet d'une évaluation consensuelle entre les différents observateurs. Or, la relecture structurelle dépend fortement de cette estimation : plus l'écart de production est creusé, plus une part importante du déficit peut être attribuée à la conjoncture.

Graphique 2 : Estimations d'écart de production du FMI, de la Commission européenne et du Gouvernement



Sources : FMI, Commission européenne, Direction Générale du Trésor. L'estimation en temps réel d'output gap pour l'année n correspond à celle de la prévision de printemps publiée l'année n par la Commission.

Les différences d'estimation du solde structurel entre le Gouvernement, la Commission européenne et le FMI tiennent donc beaucoup plus à leurs différences d'estimation de la capacité de rebond de l'économie française (mesurée par l'écart de production) qu'à leurs méthodologies de calcul de la semi-élasticité de la composante conjoncturelle à cet écart de production. En effet, à écart de production donné, les estimations de solde structurel résultant des différentes semi-élasticités sont sensiblement proches (cf. Graphique 1).

Cette variabilité de l'estimation de l'écart de production résulte à la fois des révisions successives de la croissance en volume de l'activité dans les comptes annuels et des révisions des estimations de la croissance potentielle. À titre d'exemple, le Haut Conseil des finances publiques a été saisi en mars 2020 des estimations de solde structurel pour l'année 2019, sur la base d'un écart de production estimé alors à 0,0 point. La révision de la croissance publiée en mai 2020 a mené à une réévaluation de l'estimation de l'écart de production 2019 de +0,3 point. L'estimation a été révisée une deuxième fois en mai 2021, de +0,4 point supplémentaire, pour mener à un écart de production de +0,7 point. Enfin, l'estimation a été révisée une troisième fois en septembre 2021 à l'occasion du PLPFP 2023-2027 à un niveau de +0,9 point, niveau qui est également celui de la LPFP 2023-2027 adoptée le 18 décembre 2023.

Outre cette limite liée à la mesure de l'écart de production, une autre limite importante tient à la variabilité des recettes autour de leur élasticité moyenne, notamment en période de crise. En particulier, la méthodologie retenue repose sur une évolution spontanée des recettes proche de celle du PIB en valeur. Les variations de court terme autour de cette évolution tendancielle (appelées effets d'élasticité) sont considérées comme structurelles dans la méthodologie actuelle. Or, elles ont vraisemblablement vocation à être nulles à moyen terme¹⁰ et se rapprochent donc plutôt de variations conjoncturelles. À titre d'exemple, ces effets d'élasticité ont conduit à une très forte amélioration du solde structurel en 2022, principalement en raison d'une élasticité des prélèvements obligatoires à l'activité supra-unitaire à 1,6, puis à une dégradation en 2023 et 2024 (élasticité de 0,4 puis 0,6). L'année 2023 a notamment été marquée par un ralentissement des salaires qui a joué défavorablement sur les recettes de cotisations, de CSG et d'impôt sur le revenu, et une atonie du bénéfice fiscal. La croissance de l'année 2024 a principalement été portée par les exportations (assiette moins favorable aux recettes de TVA) et les emplois taxables ont été au total relativement peu dynamiques. Ces

¹⁰ Voir Dubois E. (2023), « L'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB : définition, interprétations, limites », *note méthodologique* n° 2023- 01, Secrétariat permanent du HCFP.

effets de composition de la croissance ont affecté le solde structurel alors que leur caractère *a priori* temporaire aurait pu suggérer de les rapprocher de la composante conjoncturelle du solde public.

De surcroît, l'utilisation en période de crise d'estimations empiriques réalisées hors crise présente certaines limites. En effet, les mesures structurelles reposent sur les élasticités conventionnelles à l'écart de production des différents impôts, mesurées par l'OCDE. Or, celles-ci ont été estimées empiriquement sur des séries historiques pour lesquelles l'écart de production était proche de zéro. Ces estimations empiriques doivent donc être utilisées avec prudence dans les phases de crise aigüe.

Les évolutions des prix ont également un impact sur la relecture structurelle, notamment concernant la divergence entre prix de production (déflateur du PIB) et prix à la consommation (IPC)¹¹. En effet, l'évolution des prélèvements obligatoires est rapprochée du prix du PIB, qui traduit le prix auquel est valorisée la valeur ajoutée domestique, tandis que la dépense publique suit plus naturellement les prix à la consommation (hors tabac), notamment en raison de nombreux mécanismes d'indexation légaux. Cette divergence, appelée termes de l'échange, est intégrée aux variations structurelles. Or, à l'image des effets d'élasticité, une partie de ces variations est vraisemblablement de nature conjoncturelle et s'estomperait à moyen terme¹². Enfin, la variation des recettes hors prélèvements obligatoires (hors PO), qui peut dépendre de la conjoncture (dividendes d'entreprises publiques, recettes marchandes des administrations publiques, etc.) est intégrée à la variation structurelle du solde du fait des difficultés d'identification de ses sous-jacents conjoncturels et structurels. À titre d'exemple, en 2020, les recettes hors PO ont baissé d'environ 5 % en valeur, mais une part importante de cette baisse s'explique plus par les effets du confinement lui-même que par la baisse de l'activité.

Tableau 5 : Déflateur du PIB et IPCHT depuis 2007

Taux de croissance	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Moy.
Déflateur du PIB	2,6%	2,4%	0,1%	1,1%	0,9%	1,2%	0,8%	0,6%	1,1%	0,5%	0,5%	1,0%	1,3%	2,8%	1,4%	2,9%	5,7%	1,1%	1,34%
IPC HT	1,5%	2,8%	0,1%	1,5%	2,1%	1,9%	0,7%	0,4%	0,0%	0,2%	1,0%	1,6%	0,9%	0,2%	1,6%	5,3%	4,8%	1,9%	1,58%

Sources : Insee, DG Trésor.

¹¹ Voir Lebrun C. (2024), « Comprendre et prévoir les différences entre l'IPC et le déflateur du PIB », note méthodologique n° 2024-1, Secrétariat permanent du HCFP.

¹² La modélisation économique s'accorde sur une indexation des prix de demande sur les prix d'offre à long terme (cf. modèles Mésange, e-mod.fr, etc.).

2. Décomposition de l'évolution du solde structurel

En première approche, on pourrait considérer que la variation du solde structurel d'une année sur l'autre (ou « ajustement structurel ») permet d'isoler le seul effet des mesures prises par les autorités publiques sur la trajectoire de finances publiques, une fois retraités les effets de la conjoncture. Toutefois, l'ajustement structurel intègre dans son calcul des effets qui échappent à la discrétion des autorités publiques, mais qui ne sont pas capturés dans la composante conjoncturelle. C'est le cas notamment lorsque les recettes de prélèvements obligatoires évoluent différemment de ce qui résulterait simplement de leur sensibilité moyenne aux évolutions de l'activité. En pratique, il existe forcément de tels écarts – d'ampleur plus ou moins importante selon les années – car les différents prélèvements sont assis sur des assiettes variées (revenus des ménages, bénéfices des entreprises, salaires, consommation, *etc.*) qui n'ont pas vocation à évoluer strictement de la même manière que le PIB.

Pour se rapprocher de l'effet des mesures discrétionnaires sur la variation du solde public, on peut alors décomposer l'ajustement structurel en deux sous-composantes : une première composante discrétionnaire appelée « effort structurel », et une seconde appelée « composante non discrétionnaire » (*cf.* Schéma 1). Ces notions, introduites dans Duchêne et Lévy (2003)¹³, ont été proposées pour la première fois dans le Rapport Économique Social et Financier (RESF) annexé au projet de loi de finances pour 2004.

2.1 Définitions de l'effort structurel et de la composante non discrétionnaire

L'**effort structurel** peut se décomposer en un effort en recettes et un effort en dépense.

- L'effort en recettes est assimilé aux **mesures nouvelles en prélèvements obligatoires** qui sont les mesures fiscales ou sociales décidées et mises en œuvre par les pouvoirs publics hors mesures ponctuelles et temporaires, rapportées au PIB potentiel nominal : $\frac{MN}{Y^*}$.
- L'effort en dépense mesure la variation du solde structurel induite par l'évolution des dépenses **structurelles**. La réalisation d'un effort en dépense nécessite donc que le ratio entre les dépenses structurelles et le PIB potentiel diminue d'une année sur l'autre, et donc que le taux de croissance des dépenses structurelles soit inférieur à la croissance potentielle nominale. Si un effort en dépense nul signifie donc que l'évolution des dépenses structurelles d'une année sur l'autre n'affecte pas la variation du solde structurel, il ne signifie pas pour autant que les dépenses structurelles progresseraient spontanément comme le PIB potentiel « à politique inchangée ». En effet, chaque dépense publique évolue selon un tendanciel qui lui est propre, dépendant des décisions antérieures de paramètres macroéconomiques divers (par exemple l'évolution des dépenses de retraites est notamment déterminée par l'évolution de la population retraitée et les revalorisations des prestations selon l'inflation). L'évolution spontanée de certaines dépenses structurelles peut donc contribuer, en l'absence de mesures de redressement compensatrices par ailleurs, à une amélioration ou une dégradation du solde structurel, si cette évolution spontanée est inférieure ou supérieure à la croissance potentielle nominale. Dans la prévision de la LFI pour 2025, c'est par exemple le cas de la charge d'intérêt, en nette augmentation en raison de la hausse des taux passée.

La **composante non discrétionnaire** de la variation du solde structurel correspond à la somme de trois termes :

- **La contribution des recettes hors PO** que l'on suppose non discrétionnaire (égale à la variation du ratio des recettes hors PO hors mesures exceptionnelles rapportées au PIB potentiel) ;
- **Les « effets d'élasticité fiscales »**, qui mesurent l'impact de l'écart entre l'élasticité effective des prélèvements obligatoires à la croissance et une élasticité unitaire.
- Un terme résiduel, négligeable devant les deux précédents (*cf.* Annexe 2), qui traduit notamment l'écart entre l'unité et l'élasticité conventionnelle à l'écart de production des prélèvements obligatoires de la

¹³ Voir Duchêne S, Lévy D. (2003), « Solde structurel et effort structurel : un essai d'évaluation de la composante discrétionnaire de la politique budgétaire », *Document de travail de la DPAE* n° 18.

2.3 Interprétation économique et exemple

La décomposition structurelle fait fortement appel au PIB potentiel en valeur Y^* comme référence pour expliquer l'évolution des comptes publics. En effet, son taux de croissance peut être considéré comme le déterminant de l'évolution naturelle à long terme des recettes de PO, puisqu'il s'agit de leur taux de croissance lorsque l'on exclut les variations conjoncturelles, qui sont centrées en moyenne, et lorsque l'élasticité des PO à l'activité est unitaire, ce qui est vrai en moyenne sur longue période¹⁵. Il est donc naturel de considérer cette référence pour les dépenses : lorsque les dépenses augmentent plus rapidement que le PIB potentiel nominal, c'est qu'elles augmentent plus rapidement que les recettes, en moyenne sur longue période, d'où un creusement du solde public, et inversement. Du côté des recettes, à long terme, seules les mesures nouvelles en PO viennent modifier le taux de PO à moyen terme et donc améliorer ou dégrader le solde public.

À titre d'exemple, une baisse de l'estimation de la croissance potentielle, en l'absence de modification des dépenses prévues en Md€, conduit à revoir en baisse le tendanciel de hausse des recettes prévu, et donc à une dégradation du solde prévu. En niveau en Md€, cela se traduirait par de moindres recettes. Mais dans la décomposition structurelle, cette révision sera visible sur l'effort *en dépense*, puisque de son côté le ratio de recettes au PIB n'est pas modifié.

2.4 Calcul de l'effort structurel dans la convention du Système Européen des Comptes (SEC) 2010

La décomposition de l'ajustement structurel (équation (3) ci-dessus) correspond à une analyse en SEC 2010.

Le traitement en comptabilité nationale des crédits d'impôt restituables a en effet été modifié lors du passage du SEC 1995 au SEC 2010, en septembre 2014. Auparavant, ceux-ci étaient enregistrés en moindres recettes suivant une logique d'enregistrement au fil des décaissements, correspondant au moindre prélèvement réellement ressenti par les agents économiques chaque année (en « cash »). Le SEC 2010 a entériné l'enregistrement en dépense en droits constatés (en « créance »), introduisant une « clé » en crédits d'impôt, qui reflète ce décalage comptable¹⁶. Enfin, à l'occasion du passage des comptes nationaux en base 2020 en 2024, le moment d'enregistrement des crédits d'impôt a été revu par l'Insee : les dépenses de crédits d'impôt sont enregistrées au moment du fait générateur de la dépense, et non au moment de la constatation des sommes dues par l'administration.

La décomposition de l'ajustement structurel réalisée dans la LPFP 2023-2027 a éliminé la composante de clé de crédit d'impôt au sein de l'effort structurel pour simplifier la présentation des comptes, en présentant l'effort en dépense brut des crédits d'impôt et l'effort en dépenses y compris crédits d'impôts, ce qui n'était pas le cas dans la LPFP précédente (cf. Annexe 4).

¹⁵ Voir « l'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB : définition, interprétation et limites », note méthodologique n° 2023-01, février 2023, secrétariat permanent du HCFP.

¹⁶ En SEC 2010, le ratio de prélèvements obligatoires reste toutefois toujours calculé en intégrant l'effet en cash des crédits d'impôt, *i.e.* au sens du SEC 1995.

3. Relecture structurelle du solde public sur longue période

Cette partie présente de manière synthétique les principaux agrégats de finances publiques jusqu'à l'année 2024. Pour plus de détails sur les éléments propres aux évolutions année par année, il convient de se référer aux éléments contenus dans les documents budgétaires, notamment le Rapport économique, social et financier. Cette partie publie les données de relecture structurelle depuis 2000.

Les données utilisées sont issues des données de comptabilité nationale publiées par l'Insee pour la plupart des agrégats macroéconomiques et de finances publiques.

La relecture structurelle est calculée sur l'ensemble de la période avec une semi-élasticité de la composante conjoncturelle constante à 0,57, soit la valeur obtenue à l'aide des poids moyens des différents impôts sur la période 2008-2017. Il s'agit donc d'une simplification justifiée par le fait que la période considérée pour l'estimation des poids moyens est assez centrée sur l'horizon étudié.

3.1 Une crise financière qui a nécessité une relance forte et qui a conduit à un choc durable dégradant la position budgétaire en sortie de crise

Lors de la crise financière de 2008-2009, une forte dégradation avait affecté le solde structurel, de l'ordre de 3 points entre 2007 et 2010, en lien avec les mesures de relance. En 2008-2010, le désajustement structurel s'explique par des mesures en recettes et en dépenses fortement négatives du fait de la relance (-1,0 point en cumulé 2009-2010 sur les recettes et -2,7 points sur la dépense).

En résultante, au sortir de la crise, la position budgétaire initiale était très dégradée, du fait du coût des mesures de relance mais également de la perte d'activité durable, alors que la dépense n'a pas encore eu le temps de s'ajuster, avec un solde structurel passé de -3,7 % du PIB en 2007 à -6,6 % en 2010.

3.2 Un redressement des comptes publics long et en deux temps, marqué par des hausses de recettes jusqu'en 2013 et par une maîtrise de la dépense publique ensuite jusqu'au déclenchement de la crise sanitaire

Comme le montre le Tableau 8, à partir de 2011, un effort conséquent a été entrepris sur l'augmentation des recettes (3,5 points d'effort en en cumulé jusqu'à 2017), fortement concentrée de 2011 à 2013, avec notamment les vagues importantes de hausse des recettes en loi de finances rectificative pour 2012 à l'été, et en loi de finances initiale pour 2013.

La période est également marquée par la maîtrise de la dépense publique (0,5 point d'effort en dépense en cumulé jusqu'à 2017), essentiellement concentrée à partir de 2014, qui acte un changement d'orientation budgétaire mêlant baisses d'impôt – CICE et pacte de solidarité et de responsabilité – et économies sur la dépense.

Le redressement du solde structurel a été rendu plus difficile par l'effet négatif de la composante non discrétionnaire, qui n'est pas maîtrisable par le Gouvernement, et qui s'est élevée à -0,4 point entre 2011 et 2017.

En résultante de ces mouvements, le solde structurel qui s'élevait à -7,0 points en 2010, à son point bas, a atteint -3,0 points en 2017, puis -2,8 points en 2019 avant la survenue de la crise de la Covid-19.

3.3 Une dégradation des comptes publics dans un contexte économique marqué par les crises

L'année 2020 a été marquée par le déclenchement de la crise sanitaire du Covid-19. Les mesures sanitaires mises en place par les autorités et les incertitudes liées à l'expansion du virus ont eu pour effet une chute de l'activité économique amortie par des mesures de soutien budgétaire portées par les administrations publiques. Ces dépenses de soutien ont été traitées en mesures ponctuelles et temporaires pour l'année 2020 uniquement, ce qui explique l'effort en dépense important réalisé en 2020 et son contrecoup négatif en 2021.

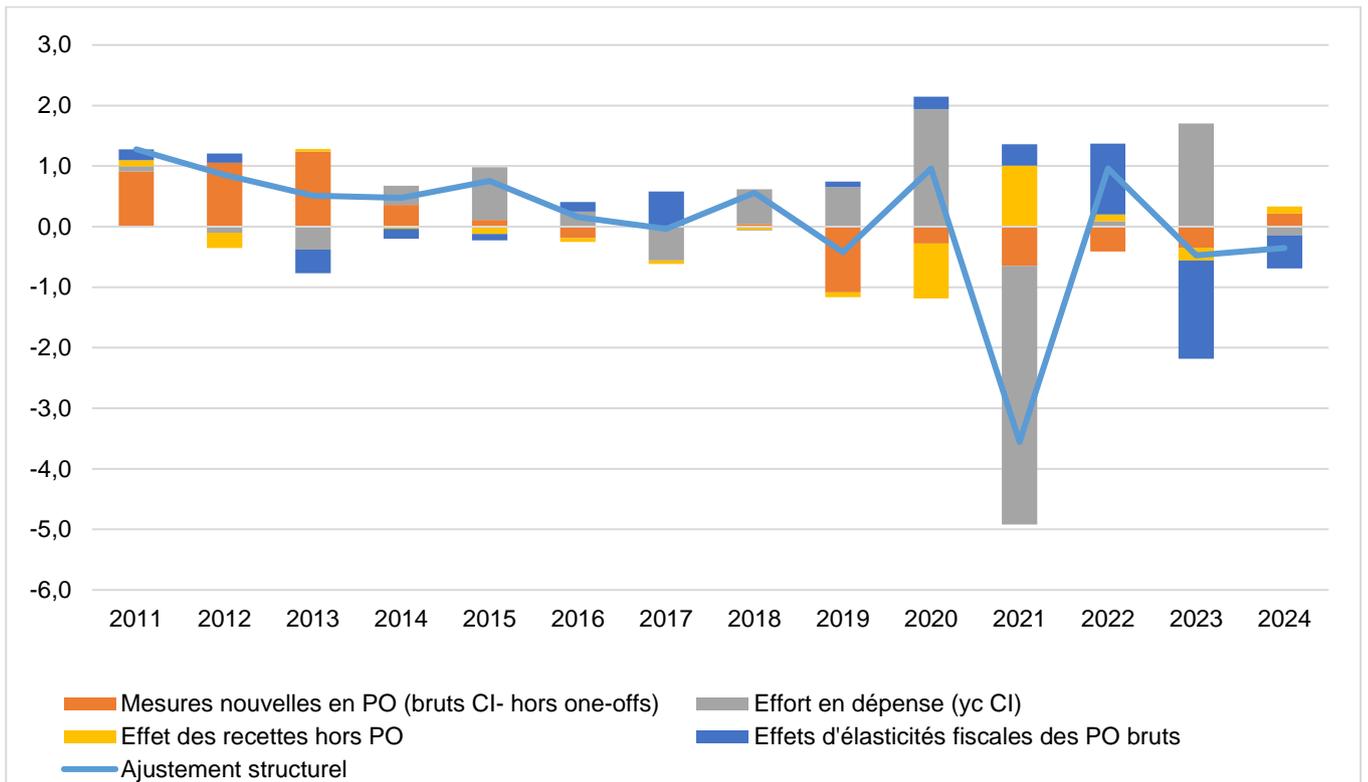
L'année 2022 a connu le déclenchement d'une crise inflationniste, conséquence de la forte reprise de l'activité économique et du déclenchement de la guerre en Ukraine par la Russie au mois de février. Le Gouvernement a fait le choix d'un soutien budgétaire pour préserver les ménages et les entreprises face à la crise, mais qui ne s'est pas traduit par un effort en dépense négatif pour 2022 en raison du dynamisme de la croissance nominale portée par l'inflation. Des effets d'élasticités favorables ont de plus fortement contribué à un ajustement structurel positif de 1,0 point de PIB potentiel en 2022. Ces effets d'élasticités des prélèvements obligatoires ont ensuite largement contribué au désajustement structurel des comptes publics pour les années 2023 et 2024 (élasticité infra-unitaire) : le solde structurel s'est dégradé de respectivement 0,6 point et 0,4 point de PIB potentiel ces deux années, malgré un effort structurel positif cumulé de 1,1 point de PIB potentiel sur cette période.

Tableau 6 : Relecture structurelle du solde public depuis 2000

En points de PIB	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Solde public (au sens de Maastricht)	-1,3	-1,4	-3,2	-4,0	-3,6	-3,4	-2,4	-2,6	-3,3	-7,4	-7,2	-5,3	-5,2	-4,9	-4,6	-3,9	-3,8	-3,4	-2,3	-2,4	-8,9	-6,6	-4,7	-5,4	-5,8
Solde conjoncturel	1,3	1,2	0,8	0,4	0,8	0,4	0,7	1,0	0,7	-1,1	-0,2	0,4	-0,2	-0,6	-0,7	-0,8	-0,7	-0,2	0,2	0,5	-4,1	-1,1	-0,2	-0,3	-0,4
Solde structurel (% du PIB potentiel)	-2,6	-2,6	-4,0	-4,4	-4,4	-3,8	-3,1	-3,7	-3,9	-6,3	-7,0	-5,7	-4,8	-4,3	-3,9	-3,1	-2,9	-3,0	-2,4	-2,8	-1,9	-5,4	-4,5	-5,0	-5,3
One-offs (% du PIB potentiel)												0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,2	-0,1	-0,1	-2,9	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Variation du solde public = (1) + (2) + (3)	0,3	-0,1	-1,8	-0,9	0,4	0,2	0,9	-0,2	-0,6	-4,1	0,2	1,8	0,1	0,2	0,4	0,7	0,1	0,4	1,0	-0,1	-6,5	2,3	1,8	-0,6	-0,4
(1) variation conjoncturelle	0,9	0,0	-0,4	-0,5	0,4	-0,3	0,2	0,4	-0,4	-1,7	0,9	0,6	-0,6	-0,4	-0,1	0,0	0,0	0,6	0,3	0,3	-4,6	3,1	0,9	-0,1	-0,1
(2) variation structurelle	-0,6	0,0	-1,4	-0,4	0,0	0,6	0,7	-0,6	-0,3	-2,4	-0,7	1,3	0,9	0,5	0,5	0,8	0,2	0,0	0,6	-0,4	1,0	-3,6	1,0	-0,5	-0,4
(a) effort structurel=(i) + (ii)	0,1	0,0	-0,9	0,1	0,0	0,4	0,3	-0,7	-0,8	-3,6	-0,5	1,0	1,0	0,9	0,7	1,0	0,1	-0,5	0,6	-0,4	1,7	-4,9	-0,3	1,4	0,1
(i) mesures nouvelles en PO (bruts CI- hors one-offs)	0,0	0,0	-0,3	0,1	0,1	0,4	0,1	-0,6	-0,5	-0,8	0,2	0,9	1,1	1,2	0,4	0,1	-0,2	0,0	0,0	-1,1	-0,3	-0,6	-0,4	-0,3	0,2
(ii) effort en dépense (yc CI)	0,1	0,0	-0,7	0,0	-0,1	0,0	0,2	-0,1	-0,4	-2,8	-0,7	0,1	-0,1	-0,4	0,3	0,9	0,2	-0,6	0,6	0,7	1,9	-4,3	0,1	1,7	-0,1
(b) composante non-discrétionnaire	-0,7	0,0	-0,4	-0,5	0,0	0,2	0,4	0,1	0,6	1,2	-0,2	0,3	-0,1	-0,3	-0,2	-0,2	0,1	0,5	-0,1	0,0	-0,7	1,4	1,3	-1,8	-0,4
Effet des recettes hors PO	0,2	0,2	0,0	-0,4	0,1	0,0	-0,1	0,1	0,2	0,1	0,0	0,1	-0,3	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,9	1,0	0,1	-0,2	0,1
Effets d'élasticités fiscales des PO bruts	-0,9	-0,1	-0,4	-0,1	-0,1	0,2	0,5	0,0	0,4	1,1	-0,2	0,1	0,2	-0,4	-0,2	-0,1	0,2	0,6	0,0	0,1	0,2	0,4	1,2	-1,6	-0,6
(3) effet des "one-offs" base 2020	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,2	-0,1	-1,0	-2,9	-0,1	0,0	0,0	0,0

Source : Insee (comptes de la nation en base 2020), calculs DG Trésor figurant dans le rapport annuel d'avancement annuel 2025 (RAA 2025).

**Graphique 3 : Décomposition de l'ajustement structurel sur longue période
(en points de PIB potentiel)**



Source : Insee, DG Trésor.

4. Pilotage des finances publiques : quel(s) indicateur(s) retenir ?

4.1 Les différents indicateurs de suivi des comptes publics

La situation des finances publiques peut être appréciée par une diversité d'indicateurs complémentaires. Certains indicateurs « de stock » offrent une vision consolidée qui prend en compte l'état passé des finances publiques. Le ratio de dette publique, dans sa définition maastrichtienne, compare ainsi le cumul des passifs contractés par le passé, accumulés au gré des déficits, à la production nationale, mesurée par le PIB. Ces indicateurs « de stock » ne sont pas toutefois les plus pertinents pour le pilotage à court terme de la trajectoire des finances publiques. En effet, puisqu'ils sont en partie tributaires des situations passées, ils ne sont pas les plus à même de mesurer l'effet « instantané » d'une nouvelle politique sur la situation des finances publiques, et ne distinguent pas les différents mécanismes économiques qui sous-tendent l'évolution des comptes publics. Cette partie se concentrera donc sur les indicateurs « de flux », comme le solde public, le solde structurel ou la croissance de la dépense primaire nette.

Solde public et solde public structurel

La manière de communiquer sur les indicateurs de finances publiques a pu varier dans le temps et selon les gouvernements. L'indicateur¹⁷ que l'on retrouve le plus dans le débat public est le solde public, qui est conceptuellement simple puisqu'il reflète la différence entre les recettes et les dépenses publiques et donc s'assimile approximativement à la variation de la dette financière nette des administrations publiques et aux enjeux de financement afférents. Le solde public est entouré d'une contrainte clairement affichée dans les objectifs du traité de Maastricht, si bien que l'horizon du retour du déficit public sous le seuil des 3 % du PIB structure fortement la communication et les débats et constitue une ancre bien identifiée.

Toutefois, la fixation d'objectifs à terme et du rythme pour les atteindre n'est qu'une composante du pilotage des finances publiques, qui inclut également la surveillance de la trajectoire année après année et la manière de s'adapter aux surprises et informations nouvelles par rapport à la trajectoire initiale. Or, le déficit public est sensible aux fluctuations conjoncturelles de l'activité. Dès lors, le pilotage des finances publiques à l'aune de ce seul indicateur peut conduire à des politiques pro-cycliques, c'est-à-dire à une insuffisante incitation à la consolidation des finances publiques en cas de conjoncture favorable et à l'inverse une consolidation excessive en cas de ralentissement. C'est pourquoi l'Union européenne, à partir de la crise des dettes souveraines en 2008, a progressivement privilégié des indicateurs structurels (c'est-à-dire corrigés des effets du cycle économique) pour piloter les finances publiques.

La relecture structurelle du solde public demeure toutefois un exercice complexe, dont les résultats sont contingents à un certain nombre d'hypothèses. En particulier, l'incertitude relative à l'estimation de l'écart de production, détaillées *supra*, demeure une faiblesse régulièrement mise en avant. Comme il est particulièrement difficile d'estimer en temps réel la position de l'économie dans le cycle, l'écart de production est très souvent révisé *a posteriori*. Or, la relecture structurelle dépend fortement de cette estimation : plus l'écart de production est creusé, plus une part importante du déficit peut être attribuée à la conjoncture.

Les incertitudes sur la mesure du solde structurel ne sont cependant pas suffisantes pour remettre en cause l'approche dans sa globalité. Notamment, le solde structurel reste la bonne métrique pour fixer des objectifs de finances publiques à moyen terme. En effet, le rythme de redressement des comptes publics dépend fondamentalement de la prévision de croissance intégrée à la trajectoire prévue, et donc de l'estimation de la capacité de rebond de l'économie, c'est-à-dire de l'écart de production. En effet, lorsque l'écart de production est creusé, un retour à la normale de ce dernier conduit à une croissance prévue supérieure à la croissance potentielle, et vice-versa, induisant un retour à zéro de la composante conjoncturelle du solde public. La fixation d'un objectif de moyen terme de solde structurel semble donc

¹⁷ Bien entendu, il existe de nombreux autres indicateurs très importants pour le suivi des comptes publics à l'échelle des différents sous-secteurs des administrations publiques : solde budgétaire, périmètre de dépenses de l'État, Ondam, solde des régimes obligatoires de la sécurité sociale, agrégats relatifs aux finances locales, etc. Ils ne sont pas abordés dans ce document.

toujours représenter une cible pertinente pour les finances publiques en séparant la composante conjoncturelle de la composante structurelle du déficit. Dans cet esprit et en dépit du fait que le solde structurel ne constitue plus la métrique de surveillance du nouveau cadre budgétaire européen (*cf. infra*), l'article 8 du règlement sur le volet préventif du pacte de stabilité et de croissance réformé¹⁸ fixe pour les Etats-membres un ajustement structurel primaire minimal (0,4 point de PIB réduit à 0,25 point de PIB en cas de prolongation de la période d'ajustement) en vue d'atteindre un objectif de solde structurel de -1,5 % du PIB à moyen terme. Enfin et conformément à l'article 62 de la LOLF, le suivi par le HCFP de la trajectoire de finances publiques fixée par la LPFP est réalisé en comparant le niveau du solde structurel de la LPFP avec celui effectivement exécuté.

Ajustement structurel et effort structurel

L'ajustement structurel désigne la variation annuelle du solde structurel. Il constitue un indicateur important de suivi de la trajectoire de finances publiques et figure à ce titre dans la LPFP (article 2). Cependant, si le solde structurel en niveau constitue une ancre pertinente lorsqu'il s'agit de fixer une cible pour le pilotage des finances publiques, sa variation annuelle n'est pas directement pilotable en raison principalement des effets d'élasticité, qui peuvent entraîner d'importantes variations non discrétionnaires du solde structurel, qui peuvent de plus être d'une ampleur difficile à anticiper.

La décomposition de l'ajustement structurel entre composante discrétionnaire, appelée « effort structurel » et composante non discrétionnaire, permet de répondre à cette limite. L'effort structurel est une mesure plus pertinente et plus stable de l'évolution du solde public attribuable à la politique budgétaire du Gouvernement. Elle extourne non seulement les variations purement conjoncturelles, mais est aussi insensible aux effets d'élasticité et aux variations de court terme des recettes hors prélèvements obligatoires, contrairement à l'ajustement structurel. Enfin, elle n'est pas affectée par les révisions de l'écart de production. Elle reste toutefois sensible aux révisions de la croissance potentielle (référence de calcul de l'effort en dépense) et aux variations des termes de l'échange dans la mesure où la dépense y est déflatée par les prix de PIB (qui peuvent être révisés) et non les prix de consommation.

L'ajustement structurel primaire, désignant la variation annuelle du solde structurel hors variation de la charge d'intérêt, constitue un autre indicateur essentiel pour apprécier l'orientation budgétaire d'un État. Il permet de refléter plus fidèlement que l'ajustement structurel le caractère discrétionnaire de l'évolution du solde public en extournant la variation de la charge d'intérêt, par nature non pilotable. Dans le nouveau cadre de gouvernance budgétaire européen, il constitue l'indicateur à l'aune duquel la trajectoire budgétaire des États membres est élaborée *ex ante* avant sa traduction en évolution de la dépense primaire nette pour le suivi *ex post* (*cf. infra*).

Taux de croissance de la dépense primaire nette et taux de croissance de la dépense en volume

Le cadre de gouvernance budgétaire européen entré en vigueur le 30 avril 2024 fixe l'évolution de la dépense primaire nette en valeur comme métrique centrale du pilotage des finances publiques. Cet indicateur est défini comme l'ensemble de la dépense publique, déduction faite « des dépenses d'intérêts, des mesures discrétionnaires en matière de recettes, des dépenses relatives aux programmes de l'Union entièrement compensées par des recettes provenant de fonds de l'Union, des dépenses nationales de cofinancement des programmes financés par l'Union, des éléments cycliques des dépenses liées aux indemnités de chômage et des mesures ponctuelles et autres mesures temporaires »¹⁹.

¹⁸ Règlement (UE) 2024/1263 du 29 avril 2024 relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale.

¹⁹ Article 2 du règlement (UE) 2024/1263.

Ce nouvel indicateur, proche de l'effort structurel²⁰ (à ceci près qu'il exclut les évolutions de certaines dépenses dont la charge d'intérêt, et que contrairement à l'effort structurel il n'est pas sensible aux révisions de la croissance potentielle ni du déflateur du PIB), permet de refléter la part la plus discrétionnaire de l'ajustement budgétaire effectivement pilotable par le Gouvernement et de suivre efficacement la trajectoire du plan tout au long de la période en se fondant uniquement sur des grandeurs observables.

À cet égard et dans le cadre de leur plan budgétaire et structurel à moyen terme, les États membres s'engagent désormais sur une trajectoire d'évolution de la dépense primaire nette. Cette trajectoire est fixée pour la durée du plan. Elle est calculée en début de période sur la base d'une recommandation pluriannuelle d'ajustement structurel primaire supposée respecter des critères visant à assurer la soutenabilité de la dette à moyen terme et des garde-fous numériques. Cette trajectoire fait l'objet d'une recommandation du Conseil de l'Union européenne dont le contrôle en exécution est effectué *via* la transmission d'un rapport d'avancement annuel, document à vocation rétrospective détaillant le calcul de l'indicateur. Les éventuels écarts à la recommandation du Conseil alimentent en crédit et en débit un compte de contrôle dont le dépassement des seuils de déviation pourra conduire à l'ouverture par la Commission européenne d'une procédure pour déficit excessif sur critère de dette.

Un suivi pluriannuel du taux de croissance de la dépense publique en volume est également prévu au niveau national par l'article 1A de la LOLF depuis la révision organique de 2021²¹. La LPFP détermine en effet un objectif en volume d'évolution des dépenses des administrations publiques dont les déclinaisons annuelles sont précisées dans les articles liminaires des projets de lois de finances. Dans ce cadre, le HCFP apprécie désormais la cohérence de l'indicateur relatif au projet de loi de finances de l'année au regard des orientations pluriannuelles fixées dans la LPFP.

²⁰ Cf. Encadré 4.

²¹ Loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

Encadré 4 : Passage des indicateurs de dépense aux métriques structurelles

On peut déduire de l'évolution de la dépense primaire nette un effort structurel primaire. Au premier ordre, l'équation reliant effort structurel primaire et croissance de la dépense primaire nette est la suivante :

$$ESP_{t+1} \approx -\frac{DPN_t}{Y^*_t} \times (\dot{d}pn_{t+1} - cpotval_{t+1})$$

Avec *ESP* l'effort structurel primaire au champ de l'agrégat européen de dépense nette, *DPN* la dépense primaire nette financée au niveau national avant mesures en recettes, *ḋpn* le taux de croissance de la dépense primaire nette (indicateur opérationnel unique), *Y** le PIB potentiel en valeur et *cpotval* la croissance potentielle en valeur. On remarque que la réalisation d'un effort structurel primaire (c'est-à-dire une amélioration du solde structurel sans tenir compte des variations de la charge d'intérêt, des recettes hors prélèvements obligatoires et des effets d'élasticités des PO) nécessite que la dépense primaire nette progresse à un rythme inférieur à la croissance potentielle en valeur. L'effet induit sur le solde structurel sera d'autant plus important que le poids de la dépense primaire dans le PIB potentiel sera élevé. Si la dépense primaire nette progresse à un rythme supérieur à la croissance potentielle, alors le solde structurel primaire se dégrade. Le calcul du passage de l'effort structurel primaire à la croissance de la dépense primaire nette est détaillé en Annexe 3.

En sens inverse, il est également possible de déduire, à partir d'une cible d'ajustement structurel fixée, et d'une trajectoire donnée de croissance potentielle, le taux de croissance de dépense primaire nette à respecter pour atteindre cette cible. Par exemple, les hypothèses macroéconomiques du plan budgétaire et structurel et moyen terme 2025-2029 (PSMT) supposaient que la France réalise un ajustement structurel primaire moyen d'environ 0,8 point de PIB potentiel par an sur 2025-2031 pour respecter les exigences du cadre budgétaire européen. L'atteinte de cette cible d'ajustement structurel impliquait que la croissance de la dépense primaire nette ne dépasse pas en moyenne +1,1 % par an sur la période 2025-2029.

Tableau 7 : Passage de l'ajustement structurel à la croissance de la dépense primaire nette dans le plan budgétaire et structurel à moyen terme 2025-2029 (PSMT)

En % du PIB potentiel, sauf mention contraire	2025	2026	2027	2028	2029
Ajustement structurel (i)	1,1	0,3	0,4	0,6	0,5
Variation de la charge d'intérêt (ii)	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Ajustement structurel primaire (iii)=(i)+(ii)	1,4	0,6	0,7	0,7	0,7
Composante non-discrétionnaire (iv)	-0,3	-0,2	-0,1	0,0	0,0
Effort structurel primaire (v) = (iii) - (iv)	1,6	0,8	0,7	0,8	0,7
Effort structurel primaire corrigé de l'effort en dépense induit par les dépenses couvertes par des recettes provenant de fonds de l'UE (vi)	1,6	0,7	0,7	0,8	0,7
PIB potentiel volume (taux de croissance)	1,2	1,2	1,2	1,2	1,0
Déflateur du PIB (taux de croissance)	1,7	1,6	1,6	1,6	1,6
PIB potentiel valeur (taux de croissance) (vii)	3,0	2,8	2,8	2,9	2,7
Poids n-1 de la dépense primaire nette dans le PIB potentiel (%) (viii)	0,55	0,53	0,53	0,53	0,52
Dépense primaire nette (taux de croissance) (ix)=- (vi)/(viii)*(1+vii)+vii	0,0	1,4	1,4	1,4	1,3

Source : DG Trésor, calculs sous-jacents à la trajectoire du PSMT 2025-2029. On retient ici le compte du PSMT 2025-2029 d'octobre 2024 car il s'agit de la première trajectoire de finances publiques prévue par le Gouvernement fondée sur la dépense primaire nette.

Encadré 5 : Règle en dépense : volume ou valeur ?

La définition d'une règle en dépense pertinente soulève la question du choix d'une **règle en valeur ou en volume**. L'agrégat de dépense nette du volet préventif des règles européennes est une règle en valeur comme l'était l'*expenditure benchmark* avant la réforme, ce qui fait sa force en opérationnalisant sa cible, mais une règle en volume aurait pu être envisagée, comme l'objectif de dépense prévu dans la LOLF (art. 1A) et indiqué dans la LPFP (art. 3). À croissance potentielle inchangée, une règle de dépense en volume ne diffère de l'effort structurel que par l'indice de prix utilisé : alors que l'effort utilise le déflateur du PIB, un indicateur non révisable et plus suivi comme l'IPCHT est choisi pour l'objectif de dépense en volume de la LPFP. L'absence de révision de l'IPCHT sur le passé contribue en effet à faciliter l'appropriation de la règle par rapport à la situation actuelle.

Un pilotage des finances publiques reposant sur une règle en valeur est affecté par les chocs sur les prix. Ainsi un choc haussier sur les prix (hausse du prix du pétrole par exemple) contraint plus la croissance de la dépense alors qu'un choc de prix négatif rend la règle plus permissive. En effet, les prix plus bas réduisent le coût de la demande publique ou de la revalorisation des prestations. *A contrario*, une règle en volume éviterait cette difficulté en tenant compte de l'inflation. Mais, à court terme, le problème inverse se présenterait à cause notamment du retard d'indexation des prestations sur l'inflation. Par exemple, un choc négatif d'inflation ne se répercute totalement dans la dépense en valeur qu'avec retard, si bien qu'une règle en volume est, à court terme, plus difficile à respecter à cause de ce choc. En outre, la structure des dépenses des administrations publiques n'est pas la même que celle des ménages sur laquelle est basé l'IPCHT. Une baisse des prix alimentaires *via* des récoltes abondantes par exemple réduirait l'IPCHT et contraindrait la dépense publique en volume alors que les dépenses des administrations publiques en produits alimentaires sont faibles.

D'un autre côté, une règle en dépense en valeur est plus aisément compréhensible et permet une meilleure prise en main par les gestionnaires publics au début de chaque budget contrairement à une règle en volume qui nécessiterait théoriquement d'ajuster en temps réel les enveloppes de crédits en cours d'année. Elle est plus facilement déclinable en sous-objectifs sur certains champs spécifiques de la dépense, dont les enveloppes sont fixées en valeur, et améliore donc globalement la surveillance et la pilotabilité de la dépense publique.

4.2 Écarts des indicateurs structurels pour l'année 2023 entre la prévision sous-jacente à la LPFP 2023-2027 et l'exécution

Si les indicateurs structurels permettent d'apprécier la part de la variation du solde public imputable à l'action discrétionnaire des autorités publiques, le pilotage des comptes publics par ces indicateurs n'exclut pas un « atterrissage » du solde public éloigné de la prévision initiale. Par exemple, quand bien même la dépense primaire nette croîtrait conformément à un objectif fixé, le solde public exécuté pourrait s'écarter de sa cible en raison (i) de surprises de court terme sur la croissance (sans impact sur le solde structurel), (ii) de révisions du point de départ de la trajectoire (sans impact sur l'ajustement structurel), (iii) de surprises sur les recettes hors PO ou l'élasticité des PO (sans impact sur l'effort structurel), (iv) de surprises sur le déflateur du PIB et donc sur les recettes (*cf.* Tableau 5), et de surprises sur la charge d'intérêt (sans impact sur la dépense primaire nette)²².

Il existe toutefois des raisons de penser que certaines de ces sources d'écart ont des effets modérés à moyen terme (*cf. supra*).

²² Il convient également de souligner que l'intégration de France compétences dans le périmètre des administrations publiques en 2019 n'a pas impacté la règle en dépense du fait de son caractère net des mesures nouvelles en recettes.

Le Tableau 10 ci-dessous présente les écarts observés en fonction des différentes métriques considérées entre la prévision pour l'année 2023 sous-jacente à la LPFP 2023-2027 et l'exécution. L'écart entre la prévision de solde public 2023 de la LPFP et le résultat de l'exécution s'élève à -0,4 point de PIB. Si la dépense primaire nette a crû globalement en ligne avec la prévision de la LPFP, le solde public exécuté s'est écarté de la prévision en raison d'effets qui ne sont pas capturés par la croissance de la DPN, notamment les effets de l'élasticité des prélèvements obligatoires à la croissance du PIB qui sont capturés par la composante non-discrétionnaire.

Tableau 8 : Comparaison de l'effort entre LPFP et exécution en fonction de différents indicateurs de relecture structurelle pour l'année 2023²³²⁴

% du PIB sauf mention contraire	Révisé 2023 du PLF 2024	PLF 2025 (compte semi-définitif avancé publié par l'Insee)	Écart	Commentaires
Solde public	-4,9	-5,5	-0,6	
Solde structurel (% PIB potentiel)	-4,1	-5,0	-0,9	L'écart de solde structurel corrige l'effet estimé de l'écart de production sur le solde public. Cela revient ici à exclure de l'écart l'estimation de la contribution à la baisse de la révision de la croissance 2023 en volume de -0,1 point. Mais cela conduit également, à hauteur de -0,4 point, à tenir compte de la révision en hausse de l'écart de production 2022 en raison de la révision en hausse par l'Insee de la croissance sur le passé (au moment du passage des comptes nationaux en base 2020).
Ajustement structurel (% PIB potentiel)	0,1	-0,5	-0,6	Par rapport à l'écart sur le niveau du solde structurel, l'écart sur l'ajustement structurel (i.e. la variation de solde structurel entre 2022 et 2023) exclut l'effet des révisions de l'Insee sur le solde public 2022 et des révisions de l'écart de production en 2022. Le solde structurel 2022 a été révisé en baisse, notamment en raison de la révision en hausse de l'écart de production en 2022, ce qui explique que l'écart soit plus réduit sur l'ajustement structurel que sur le solde structurel.
Effort structurel (% PIB potentiel)	1,7	1,2	-0,5	Par rapport à l'ajustement structurel, l'effort structurel est corrigé de la révision des effets d'élasticité fiscale et de la variation des recettes hors PO. La contribution des effets d'élasticité est particulièrement négative en 2023 (élasticité de 0,4) ce qui explique que l'ajustement structurel soit négatif malgré un effort structurel très positif. Cette élasticité a même été un peu plus basse que prévu, ce qui explique une partie de l'écart d'ajustement structurel et dont il n'est pas tenu compte dans l'écart sur l'effort structurel.
Évolution de la dépense primaire nette	4,8 (taux d'évolution)	5,0 (taux d'évolution)	-0,1 (effet solde, % du PIB)	Par rapport à l'écart sur l'effort structurel, l'écart imputable à l'évolution de la dépense primaire nette ne résulte que de l'écart sur le taux de croissance de la dépense primaire nette en valeur. Il est donc indépendant des révisions du déflateur du PIB, ainsi que de la charge d'intérêt, alors que ces deux grandeurs affectent l'effort structurel.

²³ Le cadre potentiel ici retenu est construit en retenant la chronique de croissance potentielle sous-jacente à la LPFP 2023-2027. Cette méthodologie permet de comparer l'évolution du solde structurel en 2023 entre la LPFP et l'exécution en retenant le même diagnostic sur le potentiel économique de la France, tout en prenant en compte la révision des comptes nationaux opérée par l'Insee en mai 2024 lors du passage des comptes nationaux en base 2020.

²⁴ Ces analyses sont également présentées dans le document de travail de la DG Trésor n°2025/1 « Comment sont réalisées les prévisions de finances publiques et quelles sont les incertitudes qui les entourent ? », mars 2025.

Annexe 1 : Niveau des prélèvements obligatoires utilisés dans le calcul de la semi-élasticité de la composante conjoncturelle à l'écart de production

Tableau 9

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Md€	PIB	1992,4	1936,4	1995,3	2058,4	2088,8	2117,2	2149,8	2198,4	2234,1	2297,2
	IR, CSG et CRDS	141,4	134,0	136,5	145,2	158,0	168,0	170,4	173,1	176,5	180,8
	<i>IR (net de crédit d'impôts)</i>	50,9	46,1	47,0	50,8	59,5	68,6	70,1	70,4	72,9	74,1
	<i>CSG</i>	84,5	81,9	83,4	88,1	91,9	92,8	93,6	95,8	96,6	99,4
	<i>CRDS</i>	6,0	6,0	6,0	6,4	6,6	6,6	6,7	6,9	7,0	7,2
	Impôt sur les sociétés (net de crédits d'impôts hors CICE)	48,4	20,3	33,2	41,9	42,0	44,1	42,2	42,3	42,4	50,1
	Cotisations	307,8	309,8	316,2	329,3	338,7	349,2	358,6	362,4	367,4	378,8
	Autres prélèvements obligatoires	338,3	332,9	339,3	361,4	375,5	387,1	395,0	408,7	417,5	437,8
% PIB	IR, CSG et CRDS	7,1	6,9	6,8	7,1	7,6	7,9	7,9	7,9	7,9	7,9
	<i>IR (net de crédit d'impôts)</i>	2,6	2,4	2,4	2,5	2,8	3,2	3,3	3,2	3,3	3,2
	<i>CSG</i>	4,2	4,2	4,2	4,3	4,4	4,4	4,4	4,4	4,3	4,3
	<i>CRDS</i>	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
	Impôt sur les sociétés (net de crédits d'impôts hors CICE)	2,4	1,0	1,7	2,0	2,0	2,1	2,0	1,9	1,9	2,2
	Cotisations	15,5	16,0	15,8	16,0	16,2	16,5	16,7	16,5	16,4	16,5
	Autres prélèvements obligatoires	17,0	17,2	17,0	17,6	18,0	18,3	18,4	18,6	18,7	19,1

Source : Insee, comptes de la nation (base 2014).

Annexe 2 : Décomposition de l'ajustement structurel

Effort en dépenses

L'effort en dépense est défini comme :

$$-\Delta\left(\frac{D^S}{Y^*}\right) = -\left(\frac{D^S}{Y^*} - \frac{D_{-1}^S}{Y_{-1}^*}\right)$$

Son calcul peut être approché avec l'équation suivante :

$$-\Delta\left(\frac{D^S}{Y^*}\right) \approx \frac{D_{-1}^S}{Y_{-1}^*}(y^* - d^S)$$

avec d^S le taux de croissance nominal de la dépense publique corrigé de l'effet conventionnel estimé de la conjoncture sur les prestations chômage et des dépenses considérées comme ponctuelles et temporaires $D^S = D - D^{mpt} - D_{ch\hat{om}age} \theta_{ch\hat{om}age} OG$, et y^* la croissance potentielle nominale.

Effort en recettes

Pour simplifier, le détail du calcul est réalisé avec une seule élasticité des PO à l'activité (notée γ dans les calculs ci-dessous) et non en distinguant les élasticités des différents postes des PO, le même calcul pouvant être mené pour chacun d'eux. Le calcul de cette désagrégation s'accommode naturellement mieux de l'approche *bottom-up* du calcul du solde structurel décrite dans l'encadré 2. *In fine*, il suffira d'ajouter à la décomposition obtenue un terme égal à l'écart entre les deux approches de calcul du solde structurel, dont les différences ont déjà été détaillées dans le Tableau 2.

Par souci de simplification les calculs sont menés sans mesures ponctuelles et temporaires.

$$\text{Ajustement structurel en recettes} = \Delta\left(\frac{R^S}{Y^*}\right)$$

$$\Delta\left(\frac{R^S}{Y^*}\right) = \frac{PO^S}{Y^*} - \frac{PO_{-1}^S}{Y_{-1}^*} + \Delta\left(\frac{hPO}{Y^*}\right)$$

$$\Delta\left(\frac{R^S}{Y^*}\right) = \frac{PO(1 - \theta OG)}{Y^*} - \frac{PO_{-1}^S}{Y_{-1}^*} + \Delta\left(\frac{hPO}{Y^*}\right)$$

$$\Delta\left(\frac{R^S}{Y^*}\right) = \frac{MN + PO_{-1}(1 + \gamma y)}{Y^*} (1 - \theta OG) - \frac{PO_{-1}(1 - \theta OG_{-1})}{\frac{Y^*}{1 + y^*}} + \Delta\left(\frac{hPO}{Y^*}\right)$$

$$\Delta\left(\frac{R^S}{Y^*}\right) = \frac{MN}{Y^*} - \frac{\theta OG MN}{Y^*} + \frac{PO_{-1}}{Y^*} \gamma y + \frac{PO_{-1}}{Y^*} (1 - \theta OG - \gamma y \theta OG) - \frac{PO_{-1}}{Y^*} (1 - \theta OG_{-1})(1 + y^*) + \Delta\left(\frac{hPO}{Y^*}\right)$$

$$\Delta\left(\frac{R^S}{Y^*}\right) = \frac{MN}{Y^*} - \frac{\theta OG MN}{Y^*} + \frac{PO_{-1}}{Y^*} (y - 1)y + \frac{PO_{-1}}{Y^*} (1 + y - \theta OG - \gamma y \theta OG - (1 - \theta OG_{-1})(1 + y^*)) + \Delta\left(\frac{hPO}{Y^*}\right)$$

$$\Delta \left(\frac{R^S}{Y^*} \right) = \frac{MN}{Y^*} + \frac{PO_{-1}}{Y^*} (\gamma - 1)y + \frac{PO_{-1}}{Y^*} (1 + y - \theta OG - \gamma y \theta OG - 1 + \theta OG_{-1} - y^* + y^* \theta OG_{-1}) - \frac{\theta OG MN}{Y^*} + \Delta \left(\frac{hPO}{Y^*} \right)$$

$$\Delta \left(\frac{R^S}{Y^*} \right) = \frac{MN}{Y^*} + \frac{PO_{-1}}{Y^*} (\gamma - 1)y + \Delta \left(\frac{hPO}{Y^*} \right) + \frac{PO_{-1}}{Y^*} (y - y^* - \theta \Delta OG - \gamma y \theta OG + y^* \theta OG_{-1}) - \frac{\theta OG MN}{Y^*}$$

À l'ordre 1, où sont notamment négligés les termes multipliant un taux de croissance et l'OG en gris ci-dessus :

$$\Delta \left(\frac{R^S}{Y^*} \right) \approx \frac{MN}{Y^*} + \frac{PO_{-1}}{Y^*} (\gamma - 1)y + \Delta \left(\frac{hPO}{Y^*} \right) + \frac{PO_{-1}}{Y^*} (y - y^* - \theta(y - y^*)) - \frac{\theta OG MN}{Y^*}$$

$$\Delta \left(\frac{R^S}{Y^*} \right) \approx \frac{MN}{Y^*} + \frac{PO_{-1}}{Y^*} (\gamma - 1)y + \Delta \left(\frac{hPO}{Y^*} \right) + \frac{PO_{-1}}{Y^*} (1 - \theta)(y - y^*) - \frac{\theta OG MN}{Y^*}$$

$\Delta \left(\frac{R^S}{Y^*} \right) = \underbrace{\frac{MN}{Y^*}}_{\text{Mesures nouvelles}} + \underbrace{\frac{PO_{-1}}{Y^*} (\gamma - 1)y}_{\text{Terme d'écart de l'élasticité effective des PO à l'unité}} + \underbrace{\Delta \left(\frac{hPO}{Y^*} \right)}_{\text{Variation des recettes hors PO}} + \text{Reste}$ <p style="text-align: center; margin-top: 5px;">Composante non discrétionnaire</p>
--

avec $\text{Reste} = \underbrace{\frac{PO_{-1}}{Y^*} (1 - \theta)(y - y^*)}_{\text{Terme d'écart de l'élasticité conventionnelle des PO à l'unité, qui joue en fonction de la variation de OG soit } \Delta OG \approx (y - y^*)} - \frac{MN}{Y^*} \theta OG + \text{termes d'ordre supérieur à 1}$

Le premier terme du reste matérialise l'écart entre l'élasticité conventionnelle des PO et l'unité. Cet écart joue logiquement sur l'ajustement structurel proportionnellement à la variation dans le temps de l'écart de production. On peut noter que ce terme était considéré comme à inclure dans la composante sur les effets d'élasticité dans le document de travail 2009-13 sur la relecture structurelle. Le choix est fait ici de réserver cette composante à l'écart à l'unité de l'élasticité des PO.

Le passage à l'équation (3) supra s'effectue simplement en ajoutant un terme « écart » égal à la différence entre les deux calculs du solde structurel top-down (encadré 1, LPFP 2023-2027) et *bottom-up* (Encadré 2, LPFP 2018-2022), tel qu'introduit dans l'Encadré 3. *In fine* :

$$\text{Reste} = \sum_i \frac{PO_{i,-1}}{Y^*} (1 - \theta_i)(y - y^*) - \sum_i \frac{MN_i}{Y^*} \theta_i OG + \text{écart} + \text{termes d'ordre supérieur à 1}$$

Tableau 10 : Décomposition de la variation des recettes structurelles sur longue période

En % du PIB potentiel	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Recettes structurelles, brutes de CI (% du PIB potentiel)	51,7	52,7	53,6	53,7	53,6	53,5	54,1	54,1	53,0	52,3	52,8	53,6	51,5
Variation des recettes structurelles (% du PIB potentiel) =(i+ii+iii+iv)	1,2	1,0	0,9	0,1	-0,1	-0,1	0,5	0,0	-1,1	-0,7	0,5	0,9	-2,2
dont mesures nouvelles brutes des CI (i)	0,9	1,1	1,2	0,4	0,1	-0,2	0,0	0,0	-1,1	-0,3	-0,6	-0,4	-0,3
dont effets d'élasticité des PO bruts des CI (ii)	0,2	0,2	-0,4	-0,2	-0,1	0,2	0,6	0,0	0,1	0,2	0,4	1,2	-1,6
dont variation des recettes hors PO (iii)	0,1	-0,3	0,0	-0,1	-0,2	-0,1	0,0	-0,1	-0,1	-0,7	0,8	0,1	-0,2
dont reste <i>top-down</i> (par solde) (iv)	-0,04	0,04	0,03	0,00	0,00	0,00	-0,02	-0,03	-0,03	0,15	-0,03	-0,06	0,00
terme MN du reste (v)	-0,01	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	-0,02	-0,01	0,00	0,00
terme résiduel d'élasticité du reste (vi)	-0,03	0,04	0,03	0,01	0,00	0,00	-0,04	-0,03	-0,03	0,46	-0,30	-0,09	0,02
termes d'ordre supérieur à 1 (vii)	0,01	-0,01	-0,02	-0,01	0,00	0,00	0,02	0,02	0,00	-0,32	0,34	0,04	-0,02
Écart (viii)	-0,01	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	-0,02	-0,01	0,03	-0,05	-0,01	0,00
Reste <i>bottom-up</i> =(v+vi+vii+viii)	-0,04	0,04	0,03	0,00	0,00	0,00	-0,02	-0,03	-0,03	0,15	-0,03	-0,06	0,00

Annexe 3 : Passage de l'effort structurel primaire à la croissance de la dépense primaire nette

Soit $\dot{d}pn$ le taux de croissance de la DPN, k le taux de croissance de la DPN avant déduction des mesures en recettes, DPN la DPN avant déduction des mesures en recettes en Md€, MN les mesures nouvelles en recettes en Md€, ESP l'effort structurel primaire en points de PIB potentiel, Y^* le PIB potentiel en valeur et $cpotval$ la croissance potentielle nominale. On a :

$$\dot{d}pn_{t+1} = \frac{DPN_{t+1} - MN_{t+1}}{DPN_{t+1}} - 1 = k_{t+1} - \frac{MN_{t+1}}{DPN_{t+1}}$$

En excluant les dépenses couvertes par des transferts de l'UE et les dépenses nationales de cofinancement du champ de l'effort en dépense, on a :

$$ESP_{t+1} = - \underbrace{\left(\frac{DPN_{t+1}}{Y^*_{t+1}} - \frac{DPN_t}{Y^*_t} \right)}_{\text{effort en dépense}} + \underbrace{\frac{MN_{t+1}}{Y^*_{t+1}}}_{\text{effort en recettes}}$$

donc

$$\begin{aligned} ESP_{t+1} &= - \left(\frac{DPN_t \times (1 + k_{t+1})}{Y^*_t \times (1 + cpotval_{t+1})} - \frac{DPN_t}{Y^*_t} \right) + \frac{MN_{t+1}}{Y^*_{t+1}} \\ &= - \frac{DPN_t}{Y^*_t} \left(\frac{1 + k_{t+1}}{1 + cpotval_{t+1}} - 1 \right) + \frac{MN_{t+1}}{Y^*_t \times (1 + cpotval_{t+1})} \\ &= - \frac{DPN_t}{Y^*_t} \left(\frac{1 + k_{t+1}}{1 + cpotval_{t+1}} - 1 + \frac{MN_{t+1}}{-DPN_t \times (1 + cpotval_{t+1})} \right) \\ &= - \frac{DPN_t}{Y^*_{t+1}} \left(\frac{1 + k_{t+1}}{1 + cpotval_{t+1}} - 1 + \frac{\frac{MN_{t+1}}{-DPN_t}}{1 + cpotval_{t+1}} \right) \\ &= - \frac{DPN_t}{Y^*_{t+1}} \left(\frac{1 + k_{t+1} - 1 - cpotval_{t+1} + \dot{d}pn_{t+1} - k_{t+1}}{1 + cpotval_{t+1}} \right) \\ ESP_{t+1} &= - \frac{DPN_t}{Y^*_{t+1}} \left(\frac{\dot{d}pn_{t+1} - cpotval_{t+1}}{1 + cpotval_{t+1}} \right) \end{aligned}$$

Annexe 4 : Décomposition du solde public selon la logique du SEC 2010 et du SEC 1995

La décomposition du solde public entre ses composantes en recettes et en dépense suit une logique différente suivant les conventions :

SEC 2010 :

$$\begin{aligned} \text{Solde public} &= \text{Prélèvements obligatoires bruts des CI} \\ &+ \text{Recettes hors prélèvements obligatoires} \\ &- \text{Dépense publique y compris CI} \end{aligned}$$

SEC 95 :

$$\begin{aligned} \text{Solde public} &= \text{Prélèvements obligatoires nets des CI} \\ &+ \text{Recettes hors prélèvements obligatoires} \\ &- \text{Dépense publique hors CI} \\ &+ \text{Clé en crédits d'impôt} \end{aligned}$$

ou encore,

$$\begin{aligned} \text{Solde public} &= (\text{PO bruts des CI} - \text{décaissements de CI}) \\ &+ \text{Recettes hors prélèvements obligatoires} \\ &- \text{Dépense publique hors CI} \\ &+ (\text{décaissements de CI} - \text{créances de CI}) \end{aligned}$$

Il convient de noter que les prélèvements obligatoires incluent des recettes à destination de l'Union européenne, qui n'entrent pas dans le calcul du solde public français et donc à exclure dans les équations précédentes.

Les données de crédits d'impôts en recettes et de prélèvements obligatoires au profit de l'Union européenne sont publiées par l'Insee dans son tableau des principaux impôts par catégorie (Tableau 3.217) publié dans le compte des administrations publiques. Les impôts prélevés au profit de l'Union européenne ne sont pas pris en compte dans le calcul du déficit public, et donc de l'ajustement structurel. Les données de créances de crédits d'impôts sont publiées par l'Insee dans son tableau de recettes et dépenses des administrations publiques (Tableau 3.201).

La relecture structurelle telle qu'elle était présentée dans la LPFP 2018-2022 faisait donc apparaître une contribution de la clé de crédits d'impôt. Le calcul mobilisé dans la LPFP 2023-2027 a éliminé cette composante pour simplifier la présentation des comptes, en se rapprochant des concepts du SEC 2010.

Les tableaux 11 et 12 décrivent ces évolutions, en s'appuyant sur les variables suivantes :

- (a) la variation de la dépense structurelle hors crédits d'impôt (CI).
- (b) la variation spontanée de créance de CI (*i.e.* hors mesures nouvelles).
- (c) les mesures nouvelles en créance de CI.
- (d) la variation spontanée des prélèvements obligatoires structurels, bruts des CI.
- (e) les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires, nets des CI.
- (f) la variation spontanée des CI comptabilisés en *cash*.
- (g) les mesures nouvelles en CI comptabilisés en *cash*.

Tableau 11 : Décomposition de l'effort structurel selon le SEC 1995 (convention RESF 2022 et précédents) (prévisions sous-jacentes au PLF 2022 mis à jour fin octobre 2021)

Variation structurelle (I + II)
Effort structurel ($I = e+f+g-a-b-c$)
Mesures nouvelles en PO (net des CI) (e)
Effort en dépense (hors CI) (-a)
Clé en CI ($f+g-b-c$)
Composante non discrétionnaire* ($II = d$)

* Le calcul de la composante non discrétionnaire prend en compte d'autres éléments que le terme (d) (notamment, l'évolution des recettes hors prélèvements obligatoires).

Tableau 12 : Décomposition de l'effort structurel selon le SEC 2010 (cadre potentiel de la LPFP 2023-2027)

Variation structurelle (I + II)
Effort structurel ($I = e+g-a-b-c$)
Mesures nouvelles en PO (brut des CI) (e+g)
Effort en dépense (y compris CI) (-a-b-c)
Composante non discrétionnaire* ($II = d+f$)

* Le calcul de la composante non discrétionnaire prend en compte d'autres éléments que le terme d (notamment, l'évolution des recettes hors prélèvements obligatoires).

La répartition entre effort structurel et composante non discrétionnaire a été légèrement modifiée par le changement de convention introduit en LPFP 2023-2027. En effet, les termes de spontané de recettes (d) et (f) sont donc comptabilisés dans la composante non discrétionnaire. Celle-ci est donc augmentée de l'évolution spontanée des CI en cash (composante f) par rapport à la vision en SEC 95 puisque, dans cette convention, les CI en cash figurent dans la contribution de la clé en crédits d'impôt qui appartient à l'effort structurel. En sens inverse, l'effort structurel est réduit d'autant. Cette contribution demeure cependant faible.

Surtout, **la répartition entre effort en recettes et effort en dépense est modifiée par ce changement de convention en cas de traitement particulier de mesures touchant les crédits d'impôt car l'évolution des créances de CI est attribuée à l'effort en dépense.** Notamment, en 2019, la **basculer du CICE en allègement pérenne de cotisations sociales**, s'est traduite par la fin des nouvelles créances, comptées en année N+1 dans le solde public, au profit d'un allègement de cotisations pérenne et contemporain. Depuis l'adoption de la LPFP, lors de la publication, début 2024, des comptes nationaux en base 2020, l'Insee a fait le choix de rattacher la créance des crédits d'impôt au moment du fait générateur de la dépense, et non au moment de la constatation des sommes dues par l'administration. Cela a éliminé le double coût observé en 2019. Avec la nouvelle convention, cette réforme apparaît comme un effort en dépense finançant un moindre effort en recettes, ce qui n'était pas le cas avec l'ancienne convention.

Annexe 5 : Index des acronymes utilisés

CI	: Crédit d'impôt
CICE	: Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi
CRDS	: Contribution pour le remboursement de la dette sociale
CSB	: Contribution sociale sur les bénéfices
CSG	: Contribution sociale généralisée
DPN	: Dépense primaire nette
FMI	: Fonds monétaire international
HCFP	: Haut Conseil des Finances Publiques
HPO (recettes)	: Hors prélèvements obligatoires
Insee	: Institut national de la statistique et des études économiques
IPC	: Indice des prix à la consommation
IPCHT	: Indice des prix à la consommation hors tabac
IR	: Impôt sur le revenu
IS	: Impôt sur les sociétés
LOLF	: Loi organique relative aux lois de finances
LPFP	: Loi de programmation des finances publiques
MN	: Mesure nouvelle
OCDE	: Organisation de coopération et de développement économiques
OG	: <i>Output gap</i>
PIB	: Produit intérieur brut
PLF	: Projet de loi de finances
PLPFP	: Projet de loi de programmation des finances publiques
PO	: Prélèvements obligatoires
PSC	: Pacte de stabilité et de croissance
PSMT	: Plan structurel et budgétaire national à moyen terme
RESF	: Rapport économique, social et financier
SEC	: Système européen des comptes
TSCG	: Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance
TVA	: Taxe sur la valeur ajoutée