



## DOCUMENTS DE TRAVAIL DE LA DGTPE

Numéro 2009/13 - Décembre 2009

---

# **Solde structurel et effort structurel : vers une décomposition par sous-secteur des administrations publiques**

---

Thibault GUYON  
Stéphane SORBE

---



# SOLDE STRUCTUREL ET EFFORT STRUCTUREL : VERS UNE DECOMPOSITION PAR SOUS- SECTEUR DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

Thibault GUYON\*  
Stéphane SORBE\*

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.

\***Thibault GUYON** est Administrateur de l'Insee à la  
Direction Générale du Trésor et de la Politique  
Économique du Ministère de l'Économie, de  
l'Industrie et de l'Emploi (France)

[thibault.guyon@dgtpe.fr](mailto:thibault.guyon@dgtpe.fr) : +33-1-44-87-73-03

\***Stéphane SORBE** est Administrateur de l'Insee à  
la Direction Générale du Trésor et de la Politique  
Économique du Ministère de l'Économie, de  
l'Industrie et de l'Emploi (France)

[stephane.sorbe@dgtpe.fr](mailto:stephane.sorbe@dgtpe.fr) : +33-1-44-87-14-51

# SOMMAIRE

Résumé/Abstract.....	3
Synthèse.....	4
<b>1. Le solde structurel : définition, calcul et limites.....</b>	<b>6</b>
1.1. Définition du solde structurel.....	6
1.2. Calcul du solde structurel.....	7
1.2.1. Calcul des recettes structurelles.....	8
1.2.2. Calcul des dépenses structurelles.....	8
1.2.3. Calcul du solde structurel.....	9
1.3. La prise en compte des événements exceptionnels affectant le solde public.....	10
1.4. Exemple : décomposition de l'évolution du solde public entre 2000 et 2008.....	11
1.5. Incertitudes autour de la mesure du solde structurel et limites de son interprétation.....	12
<b>2. L'effort structurel, composante discrétionnaire de la variation du solde structurel.....</b>	<b>13</b>
2.1. Définition de l'effort structurel.....	13
2.2. Calcul de l'effort structurel.....	14
2.2.1. Décomposition de la variation des recettes structurelles.....	14
2.2.2. Décomposition de la variation des dépenses structurelles.....	15
2.2.3. Décomposition de la variation du solde structurel.....	15
2.3. Exemple : décomposition de l'évolution du solde structurel entre 2000 et 2008.....	15
2.4. Limites du concept d'effort structurel.....	18
<b>3. Solde structurel et effort structurel des sous-secteurs des administrations publiques</b>	<b>18</b>
3.1. Solde structurel des sous-secteurs des administrations publiques.....	19
3.2. Une partition de l'effort structurel et de la composante non discrétionnaire de la variation de solde structurel.....	21
3.2.1. Le retraitement des mesures de périmètre et des dépenses et recettes de transferts.....	21
3.2.2. Exemples de retraitements.....	22
<b>4. Exemples d'application.....</b>	<b>23</b>
4.1. Partition de la variation structurelle et de l'effort structurel par sous-secteurs pour l'année 2009.....	24
4.2. Analyse rétrospective des évolutions de la contribution de l'État à la variation du solde structurel.....	25
4.3. Sensibilité à l'estimation de l' <i>output gap</i> .....	27
4.3.1. Exemple de la croissance potentielle de la Commission.....	27
4.3.2. Effort structurel et sensibilité à l'estimation de la croissance potentielle.....	30
4.3.3. Sensibilité des soldes conjoncturels et structurels des sous-secteurs à l'estimation de la croissance potentielle.....	31
<b>Bibliographie.....</b>	<b>32</b>

## RÉSUMÉ

L'évolution du solde public est fortement influencée par les variations de la conjoncture économique. Ainsi, pour apprécier l'orientation de la politique budgétaire, on a traditionnellement recours au solde public « structurel », c'est-à-dire corrigé de l'impact du cycle économique. Après avoir explicité la définition et la méthode de calcul de ce solde, ce document de travail enrichit l'analyse des variations du solde public en exposant deux outils supplémentaires. D'une part, il rappelle de manière détaillée la définition de l'« effort structurel », un concept introduit par Duchêne et Lévy (2003) qui permet d'isoler la partie discrétionnaire des évolutions du solde structurel, sur laquelle les décisions politiques peuvent influencer, de leur partie non discrétionnaire, qui inclut notamment l'impact des variations des élasticités des prélèvements obligatoires. D'autre part, il présente une ventilation de cette décomposition du solde entre les différents sous-secteurs des administrations publiques, ce qui permet notamment de comprendre les évolutions des finances publiques à un niveau plus fin.

## ABSTRACT

The evolution of the public budget balance is strongly influenced by short-term economic developments. Consequently, the “structural” budget balance, i.e. the balance adjusted for the impact of the business cycle, is traditionally used to assess the stance of the fiscal policy. This paper clarifies the definition and calculation of this balance and enriches the analysis by presenting two additional tools. Firstly, it recalls in a detailed manner the definition of the “structural effort”, a concept first introduced by Duchêne & Lévy (2003), which aims at isolating the discretionary part of the change in the structural balance, on which policy decisions may have an influence, from its non-discretionary part, which includes the impact of changes in the elasticity of tax revenues. Secondly, it presents a breakdown of this decomposition between the various sub-sectors of general government, thus improving the understanding of the evolution of public finances at a more detailed level.

## Synthèse

Une question essentielle à la conduite de la politique budgétaire est celle de l'évaluation de la part des fluctuations du solde public qui peut être expliquée par des facteurs conjoncturels ou temporaires (« solde conjoncturel »), et de celle que l'on peut imputer aux évolutions du solde sous-jacent (« solde structurel »). Le solde conjoncturel est traditionnellement calculé à partir des sensibilités moyennes des dépenses et recettes à la position de l'économie dans le cycle (écart de production ou *output gap*)<sup>1</sup>. Le solde structurel est alors obtenu en retranchant du solde public le solde conjoncturel ainsi construit. Son calcul détaillé est présenté dans la première partie de ce document, selon une méthode proche de celle utilisée par les différentes organisations internationales (Commission européenne, FMI, OCDE). Cet outil présente néanmoins deux grandes limites.

(1) Le solde structurel mesure imparfaitement la part conjoncturelle du solde public puisqu'il repose sur une évaluation par nature imparfaite de la position de l'économie dans le cycle (problème allant au-delà du champ du présent document) et sur des hypothèses de sensibilité moyenne des différentes composantes du solde public. Ce faisant, le solde structurel dans sa définition traditionnelle contient toujours une partie au moins de nature conjoncturelle, notamment celle liée aux fluctuations des élasticités au PIB des différentes composantes du solde public.

Pour répondre en partie à cette difficulté, on rappelle dans la deuxième partie de ce document la définition de « l'effort structurel » des administrations publiques, un concept mis en avant par S. Duchêne et D. Lévy (2003)<sup>2</sup>. Celui-ci correspond à la composante de la variation du solde structurel imputable à des facteurs discrétionnaires. Par construction, l'effort structurel est égal à la somme d'un effort en dépenses (égal à la réduction du ratio structurel de dépenses publiques) et des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires. Le reste de la variation du solde structurel est appelé « composante non discrétionnaire » et regroupe les effets liés aux fluctuations des élasticités des différents prélèvements obligatoires et la contribution des évolutions des recettes hors prélèvements obligatoires (dividendes, recettes de production, etc).

(2) Deuxième limite, le concept de solde structurel se borne à une analyse agrégée, qui peut être pertinente si l'on s'intéresse avant tout à l'analyse des impulsions macroéconomiques, mais ne permet pas de donner des éléments suffisants aux décideurs publics pour définir les *quantums* de consolidation ou les marges de manœuvre de relance des différents sous-secteurs des administrations publiques (État, organismes divers d'administration centrale ou ODAC, administrations publiques locales ou APUL, administrations de sécurité sociale ou ASSO).

Pour répondre à cette difficulté, on peut appliquer de façon « mécanique » la méthode de calcul du solde structurel aux soldes des différents sous-secteurs. Pour assurer une cohérence d'ensemble entre l'indicateur agrégé et les indicateurs désagrégés, il suffit de conserver au niveau des sous-secteurs les mêmes estimations de sensibilité des grandes composantes de dépenses et de recettes. Cette décomposition est suffisante pour obtenir une évaluation de la

---

<sup>1</sup> Plus précisément, on suppose que seuls les prélèvements obligatoires et les dépenses d'indemnisation du chômage sont sensibles aux fluctuations de l'*output gap*. Les prélèvements obligatoires sont divisés en quatre grandes familles : l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés, pour lesquels on tient compte d'un décalage temporel entre la date de liquidation et la date de recouvrement de l'impôt, puis les cotisations sociales et enfin les autres prélèvements obligatoires.

<sup>2</sup> « Solde structurel et effort structurel : un essai d'évaluation de la composante discrétionnaire de la politique budgétaire », S. Duchêne et D. Lévy, DPAE n°18, novembre 2003.

position sous-jacente des différents sous-secteurs, mais les limites déjà exprimées sur l'évaluation de cet indicateur au niveau de l'ensemble des APU sont toujours valables.

Il est donc souhaitable de croiser les deux grilles d'analyse, et de décomposer les évolutions du solde structurel par sous-secteurs selon ses composantes discrétionnaire et non discrétionnaire. A la différence de l'évaluation du solde structurel des sous-secteurs, ceci n'a rien de mécanique. La lecture des évolutions des soldes structurels des différents sous-secteurs est en effet brouillée par les mesures de périmètre et les variations de flux croisés internes aux administrations publiques, que l'on peut souhaiter corriger pour définir des « contributions » des sous-secteurs à champ constant. En effet, comme les dépenses et recettes des administrations publiques sont consolidées de ces flux croisés, une mesure de l'effort en dépenses d'un sous-secteur tenant pour « effort discrétionnaire » une baisse de dépenses consécutives à un transfert de compétences ou une baisse des transferts à destination d'un sous-secteur n'aurait qu'un intérêt limité.

Ce document décrit la méthode de calcul d'une partition par sous-secteurs des variations du solde structurel et de ses composantes (effort structurel, ...) et illustre, par les deux exemples suivants, comment cet outil permet d'enrichir l'analyse de l'évolution des finances publiques :

- une partition de la variation structurelle et de l'effort structurel par sous-secteurs pour l'année 2009 ;
- une analyse rétrospective des évolutions de la contribution de l'État à la variation du solde structurel.

Enfin, un troisième exemple permet d'illustrer la sensibilité des estimations précédentes vis-à-vis de l'incertitude pesant sur l'évaluation de l'écart de production.

Au final, ce nouvel outil permet d'enrichir l'analyse tant rétrospective que prospective des évolutions du solde structurel. Il convient toutefois d'être conscient de ses limites. Ainsi, une utilisation du solde conjoncturel par sous-secteurs ne saurait être suffisante pour définir un niveau de « déficit de crise », en raison notamment de l'incertitude sur le niveau de l'*output gap* ou sur le niveau « structurel » du taux de prélèvements obligatoires. Par ailleurs, il est important de préciser que l'analyse des contributions passées des sous-secteurs aux évolutions du solde structurel restent dépendantes des hypothèses retenues sur les mesures de périmètre, souvent estimées *ex-ante*, et non révisées *ex-post*.

# 1. Le solde structurel : définition, calcul et limites

## 1.1 Définition du solde structurel

L'estimation du solde public structurel, c'est-à-dire du solde public corrigé des effets du cycle économique, repose sur la définition d'un PIB potentiel. Celui-ci représente l'offre de production qu'une économie est capable de soutenir durablement sans poussée inflationniste. On appelle écart de production ou *output gap* la différence entre le PIB effectif et le PIB potentiel, exprimée en points de PIB potentiel ; c'est l'indicateur de la position de l'économie dans le cycle. Son estimation dépasse le cadre de ce document de travail, et il sera donc considéré comme donné dans ce qui suit<sup>3</sup>.

La méthode de calcul du solde structurel décrite ci-dessous est globalement conforme avec celle utilisée par les organisations internationales.

On définit les recettes et les dépenses structurelles des administrations publiques comme les recettes et les dépenses qui se réaliseraient si le PIB était égal à son potentiel, c'est à dire si l'économie n'était ni en excès ni en déficit de demande. Les recettes et les dépenses conjoncturelles sont définies comme la différence entre recettes et dépenses effectives et recettes et dépenses structurelles.

Côté dépenses, seules les dépenses d'indemnisation du chômage sont ici considérées comme étant de nature conjoncturelle. Les autres dépenses ne sont pas considérées comme directement reliées au cycle économique, soit du fait de leur nature discrétionnaire, soit parce que leur lien avec le cycle économique est faible et/ou difficile à mesurer<sup>4</sup>. Par ailleurs, si certaines études suggèrent que les dépenses de santé ou de retraites présentent un certain caractère cyclique, il n'existe pas de consensus sur les causes exactes d'un tel phénomène ou sur son ampleur<sup>5</sup>.

Côté recettes, tous les prélèvements obligatoires (PO) sont supposés cycliques, tandis que les recettes hors PO sont supposées ne pas l'être. Puisque la sensibilité des rentrées fiscales à la conjoncture est différente d'un impôt à l'autre, les recettes structurelles sont obtenues en corrigeant les recettes effectives des effets du cycle à partir des élasticités des principaux impôts à l'écart de production.

La méthode distingue quatre catégories de PO : l'impôt sur le revenu (IR), l'impôt sur les sociétés (IS), les cotisations de sécurité sociale (CSS), qui regroupent les cotisations salariés, employeurs, des travailleurs indépendants et sans emploi et la CSG, et les autres prélèvements obligatoires (APO). Les élasticités des différentes composantes du solde public à l'écart de production sont supposées constantes. Pour l'IR et l'IS, le décalage d'un an entre le fait générateur (évolution de la base taxable) et le recouvrement effectif est pris en compte dans la méthode. La méthode diffère sur ce point de celle de la Commission européenne, qui ne tient pas compte de ce décalage.

---

<sup>3</sup> Pour plus de détail sur l'estimation de la croissance potentielle de l'économie française, cf. par exemple « Révisions de la croissance potentielle de l'économie française à moyen-long terme », M. Coupet, *Trésor-Eco* n°2, novembre 2006.

<sup>4</sup> Ainsi, les dépenses de RMI sont a priori liées au cycle économique, mais leur élasticité à la conjoncture est mal connue.

<sup>5</sup> Sur ce point, cf. « Le solde structurel des administrations de sécurité sociale : méthode et évaluation », E. Bretin et R. Soullignac, *Document de travail de la DGTPE*, 2009, ainsi que "Social spending and automatic stabilizers in the OECD", J. Darby et J. Melitz, octobre 2008.



Les élasticités retenues pour les différentes catégories de PO et les dépenses d'indemnisation du chômage correspondent à celles mesurées par l'OCDE<sup>6</sup>, qui sont également utilisées par la Commission Européenne<sup>7</sup>. Seule exception : l'élasticité des cotisations de sécurité sociale (0,825 contre 0,79 selon l'OCDE) correspond à une estimation de la DGTPE<sup>8</sup>. Ces différentes élasticités sont présentées dans le tableau ci-dessous.

**Tableau 1 : élasticité des différentes catégories de PO et des dépenses d'indemnisation du chômage à la conjoncture**

	IR	IS	CSS	APO	Chômage
Élasticité à l'écart de production	1,18	1,59	0,825	1,00	-3,3

Lecture : lorsque l'écart de production augmente de 1 point de PIB, les recettes perçues au titre de l'IR augmentent de 1,18 %, tandis que les dépenses d'indemnisation du chômage diminuent de 3,3 %.

Les élasticités des différentes catégories de PO dépendent notamment :

- de la progressivité des impôts considérés<sup>9</sup> : pour un impôt proportionnel, comme la TVA, l'élasticité est généralement proche de l'unité. Ensuite, plus un impôt est progressif, plus l'élasticité qui lui est associée va être importante : en effet, dans le cas d'un impôt progressif, la conjoncture va affecter à la fois les bases taxables et le taux moyen d'imposition. C'est notamment ce qui explique que l'IR ait une élasticité supérieure à 1 ;
- de la sensibilité à la conjoncture de l'évolution de la base taxable : ainsi, les bénéfices des sociétés ont des variations généralement plus marquées que leur valeur ajoutée, ce qui a pour conséquence une élasticité agrégée de l'IS supérieure à l'unité. De même, la masse salariale, qui est la base taxable sur laquelle reposent les contributions sociales, est en partie protégée des évolutions de la conjoncture du fait d'une certaine inertie de la masse salariale publique : cela a pour conséquence une élasticité des cotisations sociales inférieure à l'unité.

## 1.2 Calcul du solde structurel

Ce paragraphe a pour but de présenter de manière plus formelle le calcul du solde structurel tel que défini précédemment.

On note  $S$  le solde public,  $Y$  le PIB effectif,  $Y^*$  le PIB potentiel,  $R$  les recettes effectives,  $D$  les dépenses effectives et  $\frac{Y - Y^*}{Y^*}$  l'écart de production ou *output gap*. Les indices  $s$  et  $c$  font respectivement référence aux valeurs structurelles et conjoncturelles. Enfin, les quatre catégories de PO et les dépenses d'indemnisation du chômage sont respectivement indicées par  $IR$ ,  $IS$ ,  $CSS$ ,  $APO$  et  $cho$ .

<sup>6</sup> "Measuring cyclically-adjusted budget balances for OECD countries", N. Girouard et C. André, OECD Economics Department *Working Paper n°434*, 2005.

<sup>7</sup> Cf. "New And Updated Budgetary Sensitivities For The EU Budgetary Surveillance", Commission Européenne, Septembre 2005.

<sup>8</sup> Cf. « Le solde structurel des administrations de sécurité sociale : méthode et évaluation », E. Bretin et R. Soullignac, *Document de travail de la DGTPE*, 2009.

<sup>9</sup> Un impôt progressif est un impôt pour lequel le taux marginal est supérieur au taux moyen, c'est-à-dire pour lequel le taux moyen d'imposition croît avec l'assiette.

### 1.2.1 Calcul des recettes structurelles

Pour chaque catégorie de prélèvements obligatoires  $R$ , la composante structurelle  $R_s$  s'écrit en fonction de l'élasticité conventionnelle  $\theta$  à l'écart de production :

$$R_s = R \left( \frac{Y^*}{Y} \right)^\theta$$

Cette formule est valable pour les catégories CSS et APO. Pour l'IR et l'IS, on tient compte du décalage d'un an entre le fait générateur (évolution de la base taxable) et le recouvrement effectif (l'indice  $-1$  faisant référence à l'année précédente) :

$$R_s = R \left( \frac{Y_{-1}^*}{Y_{-1}} \right)^\theta$$

Les recettes conjoncturelles  $R_c$  s'en déduisent :

$$R_c = R - R_s = R \left( 1 - \left( \frac{Y^*}{Y} \right)^\theta \right) = R \left( 1 - \left( 1 + \frac{Y - Y^*}{Y^*} \right)^{-\theta} \right)$$

Soit, après linéarisation au premier ordre en l'écart de production :

$$R_c = R - R_s \approx \theta R \left( \frac{Y - Y^*}{Y^*} \right)$$

En ce qui concerne les autres recettes (recettes hors PO), on considère que leur niveau structurel est toujours égal à leur niveau effectif.

### 1.2.2 Calcul des dépenses structurelles

Concernant les dépenses publiques, seules les dépenses d'indemnisation du chômage sont supposées dépendre de la conjoncture. La part conjoncturelle de ces dépenses est supposée dépendre du rapport entre le taux de chômage effectif et le taux de chômage structurel<sup>10</sup>. On fait ensuite l'hypothèse que ce rapport est proportionnel à l'écart de production, ce qui revient à appliquer la loi d'Okun<sup>11</sup>. Si  $\eta$  désigne l'élasticité des dépenses de chômage à l'écart de production, on a, de manière analogue à ce qui a été écrit pour les recettes :

$$D_s^{cho} = D^{cho} \left( \frac{Y^*}{Y} \right)^\eta$$

On en déduit les dépenses conjoncturelles liées au chômage (au premier ordre en l'écart de production) :

$$D_c^{cho} \approx \eta D^{cho} \left( \frac{Y - Y^*}{Y^*} \right)$$

<sup>10</sup> Pour plus de détails sur le taux de chômage structurel, cf. « Quelles sont les parts cyclique et structurelle du chômage en France », J.P. Renne, *Trésor Eco n°10*, mars 2007.

<sup>11</sup> Le fait que l'emploi s'ajuste généralement avec quelques mois de retard sur l'activité pourrait introduire un léger décalage temporel entre le ratio chômage effectif sur chômage structurel et l'écart de production, décalage dont on n'a pas tenu compte ici.

Pour les autres dépenses publiques, on considère que leur niveau structurel est égal à leur niveau effectif.

### 1.2.3 Calcul du solde structurel

On déduit des calculs précédents les soldes structurel et conjoncturel :

$$S_s = R^{IR} \left( \frac{Y_{-1}^*}{Y_{-1}} \right)^{\theta^{IR}} + R^{IS} \left( \frac{Y_{-1}^*}{Y_{-1}} \right)^{\theta^{IS}} + R^{CSS} \left( \frac{Y^*}{Y} \right)^{\theta^{CSS}} + R^{APO} \left( \frac{Y^*}{Y} \right)^{\theta^{APO}} + R_{hors\_PO} - D^{cho} \left( \frac{Y^*}{Y} \right)^{\eta} - D_{hors\_cho}$$

$$S_c = S - S_s,$$

en notant  $R_{hors\_PO}$  les recettes hors prélèvements obligatoires et  $D_{hors\_cho}$  les dépenses hors dépenses de chômage.

En supposant que les parts des différentes catégories de PO et des dépenses d'indemnisation du chômage dans le PIB effectif sont constantes dans le temps, on exprime la variation du solde conjoncturel en points de PIB effectif (en notant  $OG$  l'écart de production), au premier ordre en l'écart de production :

$$\Delta \left( \frac{S_c}{Y} \right) \approx \theta^{IR} \delta^{IR} \Delta OG_{-1} + \theta^{IS} \delta^{IS} \Delta OG_{-1} + \theta^{CSS} \delta^{CSS} \Delta OG + \theta^{APO} \delta^{APO} \Delta OG - \eta \delta^{cho} \Delta OG$$

La variation du solde structurel est généralement exprimée en points de PIB potentiel. Elle peut s'écrire comme la différence entre la variation du solde effectif (en points de PIB effectif) et la variation du solde conjoncturel (en points de PIB effectif), plus un terme corrigeant de la différence entre les dénominateurs utilisés (PIB effectif ou potentiel) :

$$\Delta \left( \frac{S_s}{Y^*} \right) = \Delta \left( \frac{S}{Y} \right) - \Delta \left( \frac{S_c}{Y} \right) + \left[ \Delta \left( \frac{S_s}{Y} \right) - \Delta \left( \frac{S_s}{Y^*} \right) \right]$$

Ce terme entre crochets correspond à « l'effet dénominateur ». Il est négligeable au premier ordre devant l'*output gap*, mais peut se révéler significatif en cas de fortes variations de l'écart de production ; ainsi en 2009, il contribuerait à hauteur de 0,3 point de PIB à la dégradation du solde public. On définit la variation conjoncturelle du solde public comme la somme de la variation du solde conjoncturel (en points de PIB effectif) et de cet effet dénominateur. Dans ce qui suit, on désignera souvent par abus de langage la variation conjoncturelle du solde public sous le nom de variation du solde conjoncturel, ce qui n'est justifié que lorsque l'effet dénominateur est négligeable.

### Encadré 1 : la « règle du pouce » : une méthode simplifiée de calcul du solde structurel

On peut estimer de façon approchée le solde structurel en faisant les hypothèses simplificatrices suivantes :

- on ne tient pas 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 parts  $\epsilon$  des différentes catégories de PO et des dépenses d'indemnisation du chômage dans le PIB effectif sont supposées constantes ;
- on raisonne au premier ordre en l'écart de production, et on considère notamment comme négligeable l'« effet dénominateur » mentionné à la fin du paragraphe 1.2.

Sous ces hypothèses, la variation du solde conjoncturel peut s'écrire :

$$\Delta\left(\frac{S_c}{Y}\right) \approx (\theta^{IR} \delta^{IR} + \theta^{IS} \delta^{IS} + \theta^{CSS} \delta^{CSS} + \theta^{APO} \delta^{APO} - \eta \delta^{cho}) \Delta OG$$

Compte tenu des élasticités présentées dans le tableau 1 et du poids moyen des différents PO et des dépenses d'indemnisation du chômage dans le PIB entre 2000 et 2008, on obtient la formule approchée suivante, appelée « règle du pouce » :

$$\Delta\left(\frac{S_c}{Y}\right) \approx 0,46 \Delta OG$$

On estime donc à environ 0,46 la sensibilité du solde conjoncturel aux variations de l'écart de production. Cette sensibilité est susceptible de varier dans le temps si le poids des différentes catégories de PO ou des dépenses d'indemnisation du chômage dans le PIB varie. En utilisant les poids de 2003 et des champs légèrement différents, l'OCDE estimait cette sensibilité à 0,53 pour la France, et la Commission Européenne à 0,49<sup>12</sup>. A noter que la Commission utilise directement cette méthode pour évaluer le solde structurel.

De manière plus générale, cette sensibilité est de l'ordre de un demi pour les principaux pays d'Europe occidentale<sup>13</sup>. Selon les estimations de l'OCDE, elle est en revanche plus proche d'un tiers aux États-Unis et au Japon, ce qui s'explique principalement par un poids moins grand des prélèvements obligatoires dans ces deux pays.

### 1.3 La prise en compte des événements exceptionnels affectant le solde public

Certains événements ou mesures de nature exceptionnelle affectent le solde public une année donnée mais n'ont pas d'effet pérenne sur le solde. C'est le cas par exemple de certaines mesures de relance décidées en 2009 pour faire face à la crise économique, ou des recettes exceptionnelles liées aux versements de soultes. Du fait de leur caractère exceptionnel, la question de les exclure du solde structurel peut se poser.

Ainsi, la Commission européenne distingue le concept de « solde corrigé des variations cycliques » de celui de « solde structurel ». Le solde corrigé des variations cycliques correspond à la définition donnée plus haut de solde structurel. Le solde structurel affiché par la Commission européenne est quant à lui égal au solde corrigé des variations cycliques duquel sont retranchées les mesures exceptionnelles affectant le solde public.

<sup>12</sup> Sources : “Measuring cyclically-adjusted budget balances for OECD countries”, N. Girouard et C. André, OECD Economics Department *Working Paper n°434*, 2005 ; “New and updated budgetary sensitivities for the EU budgetary surveillance”, Commission Européenne, septembre 2005.

<sup>13</sup> Selon les estimations de l'OCDE : 0,51 pour l'Allemagne, 0,53 pour l'Italie, 0,44 pour l'Espagne, 0,45 pour le Royaume-Uni.

Par mesures exceptionnelles, la Commission entend toutes les mesures qui affectent temporairement le solde public, y compris celles qui consistent en une modification pérenne de la législation. Ainsi, l'impact sur le solde public de mesures comme les acomptes sur dividende résultant d'un changement pérenne de la politique de versement des entreprises publiques, est exclu du calcul du solde structurel de la Commission. La définition de ce qui représente une mesure exceptionnelle reste toutefois largement une question d'interprétation : ainsi, malgré son caractère non pérenne, le plan de relance de 2009 n'a pas été considéré comme « exceptionnel » par la Commission alors que le surcoût temporaire en 2010 de la réforme de la taxe professionnelle l'a été.

La DGTPE retient une approche différente, qui est présentée dans ce document de travail : les effets des événements ayant un impact temporaire sur le solde public sont inclus dans le calcul du solde structurel. Cela se justifie notamment par la difficulté d'identifier de manière consensuelle le caractère exceptionnel ou non de chaque mesure.

Toutefois, la DGTPE publie, en plus de son évaluation de « solde structurel », un « solde structurel hors soultes » qui retranche du solde structurel les recettes exceptionnelles de soultes qui ne peuvent être considérées comme pérennes. En effet, les soultes dites Marcoule, IEG et La Poste, qui compensent le transfert au régime général des prestations de retraites des salariés de ces entreprises, ont contribué à élever les recettes hors prélèvements obligatoires de façon exceptionnelle, respectivement en 2004, 2005 et 2006.

#### 1.4 Exemple : décomposition de l'évolution du solde public entre 2000 et 2008

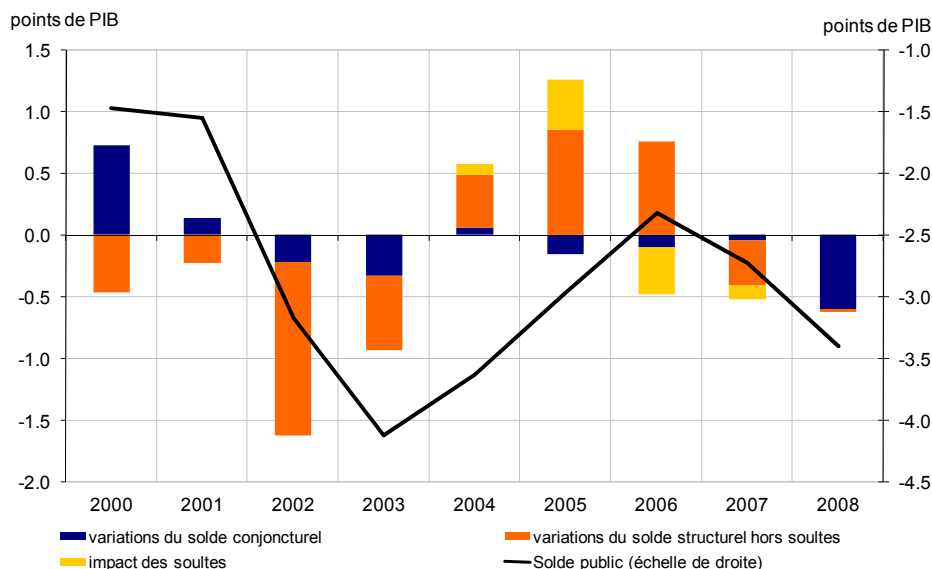
A titre illustratif, voici pour la période 2000-2008 la décomposition du solde public entre la composante conjoncturelle et sa composante structurelle.

Les données utilisées sont issues de la comptabilité nationale pour la plupart des agrégats macroéconomiques et de finances publiques. Les recettes fiscales de l'État (IR et IS notamment) proviennent de la comptabilité budgétaire. La croissance potentielle correspond à une estimation de la DGTPE, qui apparaît notamment dans le « Rapport économique social et financier » annexé au PLF 2010.

**Tableau 2 : décomposition de l'évolution du solde public entre 2000 et 2008**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Solde public (% du PIB)	-1,5	-1,6	-3,2	-4,1	-3,6	-3,0	-2,3	-2,7	-3,4
Solde structurel hors soultes (% du PIB potentiel)	-2,5	-2,8	-4,2	-4,8	-4,4	-4,0	-2,9	-3,1	-3,1
Variation du solde public (point de PIB)	0,3	-0,1	-1,6	-1,0	0,5	0,7	0,6	-0,4	-0,7
Variation du solde conjoncturel (point de PIB potentiel)	0,7	0,1	-0,2	-0,3	0,1	-0,2	-0,1	0,0	-0,6
Variation du solde structurel (point de PIB potentiel)	-0,5	-0,2	-1,4	-0,6	0,4	0,9	0,8	-0,4	0,0
<i>dont impact des soultes</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,1</i>	<i>0,4</i>	<i>-0,4</i>	<i>-0,1</i>	<i>0,0</i>
Variation du solde structurel <u>hors soultes</u> (point de PIB potentiel)	-0,5	-0,2	-1,4	-0,6	0,3	0,5	1,1	-0,3	0,0

## Graphique 1 : décomposition des variations du solde public



Source : calculs DGTPE

On observe que lors du ralentissement de l'activité économique entre 2001 et 2003, le creusement du déficit public s'explique en premier lieu par une dégradation du solde structurel et dans une moindre mesure par la dégradation du solde conjoncturel. C'est ensuite l'amélioration du solde structurel qui explique le redressement du solde public entre 2003 et 2006, alors que la conjoncture a eu un léger effet négatif sur cette période. En 2007 et 2008, le déficit public s'est de nouveau creusé, pour des raisons structurelles en 2007 et pour des raisons conjoncturelles en 2008.

Cette première analyse des variations du solde public est intéressante, mais elle demande à être complétée : elle le sera dans ce qui suit par la définition du concept d'« effort structurel », qui vise à mesurer ce qui dans l'évolution du solde structurel est réellement de nature discrétionnaire (partie 2), et par l'analyse de l'évolution du solde structurel par sous-secteurs des administrations publiques (partie 3).

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

Une première difficulté dans l'évaluation du solde structurel provient de l'utilisation du PIB potentiel, qui est un concept non directement mesurable et qui fait l'objet de différentes évaluations selon les organismes internationaux et leurs méthodes respectives. Des mesures différentes de l'écart de production et donc de la conjoncture économique aboutissent à des niveaux de solde structurel différents. En revanche, comme on le verra au paragraphe 4.3., la variation du solde structurel est moins sensible au choix de la méthode utilisée dans la mesure où la croissance potentielle l'est elle-même moins que le PIB potentiel en niveau.

Au delà de ces problèmes de mesure, le solde structurel n'est pas un outil adapté à l'évaluation de l'action publique discrétionnaire. Le calcul du solde structurel repose en effet sur des élasticités conventionnelles des différentes catégories de PO et des dépenses d'indemnisation du chômage à la conjoncture supposées constantes au cours du temps. Cette hypothèse, valable à long terme ne l'est pas à chaque instant, ce qui biaise la mesure du solde structurel dans la mesure où les écarts entre les élasticités conventionnelles et les élasticités effectives se reportent intégralement sur lui. Enfin, par construction, l'évolution du solde

structurel inclut les variations des recettes hors prélèvements obligatoires alors qu'elles ne sont pas nécessairement de nature discrétionnaire.

## **2 L'effort structurel, composante discrétionnaire de la variation du solde structurel**

### **2.1 Définition de l'effort structurel**

L'effort structurel des administrations publiques représente ce qui dans la variation du solde structurel est imputable à des facteurs discrétionnaires.

Il est défini comme la somme d'un effort en dépenses et d'un effort en recettes. L'effort en dépenses est mesuré comme l'opposé de la variation du ratio de dépenses structurelles (c'est-à-dire corrigées de l'impact du cycle sur les dépenses de chômage) sur le PIB potentiel et dépend ainsi de l'écart entre taux de croissance de la dépense publique structurelle et la croissance potentielle nominale de l'économie. L'effort en recettes est égal à l'impact estimé des mesures fiscales et sociales nouvelles sur les prélèvements obligatoires perçus par l'ensemble des administrations publiques.

Le concept d'effort structurel ainsi défini permet en partie de surmonter les limites inhérentes à la mesure du solde structurel.

- L'effort structurel est à rapprocher de la variation du solde structurel, qui est moins sensible au choix de la méthode utilisée pour le calcul de l'écart de production dans la mesure où la croissance potentielle l'est elle-même moins que le PIB potentiel en niveau.
- L'effort structurel permet de soustraire de la variation de solde structurel les effets liés aux fluctuations des élasticités fiscales et les évolutions des recettes hors prélèvements obligatoires, en se concentrant uniquement sur l'impact des mesures discrétionnaires en recettes.
- Toutefois, le choix retenu pour la définition de l'effort en dépense, tenant pour discrétionnaire tout accroissement des dépenses à un rythme différent du PIB potentiel – et non à un rythme tendanciel de la dépense – peut être discuté.

La composante non discrétionnaire de la variation du solde structurel, qui se définit par différence, peut également se décomposer en la somme de deux termes :

- la contribution des recettes hors prélèvements obligatoires, qui est égale à l'accroissement de la part des recettes hors prélèvements obligatoires dans le PIB potentiel ;
- la contribution des fluctuations des élasticités fiscales des prélèvements obligatoires, obtenue comme un résidu, à rapprocher de l'évolution spontanée du taux de prélèvements obligatoires<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> La contribution de l'évolution spontanée à la variation du taux de prélèvements obligatoires est définie comme la variation du taux de PO (en points de PIB) entre T-1 et T auquel on retranche la part des mesures nouvelles dans le PIB en T. Si les élasticités sont unitaires et en l'absence de décalage temporel entre liquidation et recouvrement des différents impôts, la contribution devrait être égale à zéro. Par conséquent, la contribution de l'évolution spontanée donne une mesure de la déviation des élasticités ex post par rapport à cette « norme ». La contribution de l'évolution spontanée des prélèvements obligatoires à l'évolution du solde structurel diffère quelque peu de cette dernière. En effet, elle mesure les déviations non pas à la situation de référence d'élasticités des PO unitaires et d'absence de décalage temporel, mais par rapport à la situation de référence implicite au calcul du solde conjoncturel (élasticités évoluant comme la sensibilité moyenne historiquement observée, prise en compte du décalage temporel entre date de perception et date de recouvrement de l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés).

## 2.2 Calcul de l'effort structurel

De manière plus formelle, en reprenant les notations du paragraphe 1.2, on peut définir l'effort structurel de la manière suivante.

### 2.2.1 Décomposition de la variation des recettes structurelles

En notant MN les mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires et  $\varepsilon$  l'élasticité effective des recettes par rapport au PIB effectif contemporain, la variation des recettes effectives peut s'écrire :

$$\Delta R = MN + R^{IR} \varepsilon^{IR} \frac{\Delta Y}{Y} + R^{IS} \varepsilon^{IS} \frac{\Delta Y}{Y} + R^{CSS} \varepsilon^{CSS} \frac{\Delta Y}{Y} + R^{APO} \varepsilon^{APO} \frac{\Delta Y}{Y} + \Delta R_{hors\_PO}$$

A la suite des calculs du paragraphe 1.2, la variation des recettes conjoncturelles s'écrit, au premier ordre en l'écart de production :

$$\Delta R_c \approx \theta^{IR} R^{IR} \Delta OG_{-1} + \theta^{IS} R^{IS} \Delta OG_{-1} + \theta^{CSS} R^{CSS} \Delta OG + \theta^{APO} R^{APO} \Delta OG$$

D'où la variation des recettes structurelles :

$$\Delta R_s = \Delta R - \Delta R_c$$

La variation des recettes structurelles en points de PIB peut s'écrire de la manière suivante, au premier ordre en l'écart de production, et en notant  $y^*$  le taux de croissance potentielle nominale :

$$\Delta \left( \frac{R_s}{Y^*} \right) = \frac{R_s}{Y^*} - \frac{R_{s-1}}{Y^*} + R_{s-1} \left( \frac{1}{Y^*} - \frac{1}{Y^*_{-1}} \right) \approx \frac{\Delta(R_s)}{Y^*} - y^* \left( \frac{R_s}{Y^*} \right)_{-1}$$

On obtient ainsi la décomposition suivante pour la variation des recettes structurelles en points de PIB, au premier ordre, en considérant la part des recettes  $\varepsilon^*$  dans le PIB potentiel constante :

$$\Delta \left( \frac{R_s}{Y^*} \right) = \frac{MN}{Y^*} + \Delta \left( \frac{R_{hors\_PO}}{Y^*} \right) + Reste$$

Le premier terme correspond à l'effort structurel en recettes : c'est l'effet des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires sur l'évolution des recettes structurelles. Le deuxième terme représente l'impact des variations des recettes hors prélèvements obligatoires. Enfin, le terme *Reste* peut s'écrire au premier ordre comme :

$$Reste \approx \sum_{i=CSS,APO} (\varepsilon^i - \theta^i) \frac{\Delta Y}{Y} \delta^{*i} + \sum_{i=IR,IS} \left( \varepsilon^i \cdot \frac{\Delta Y}{Y} - \theta^i \left( \frac{\Delta Y}{Y} \right)_{-1} \right) \delta^{*i} + \sum_{i=IR,IS,CSS,APO} (\theta^i - 1) y^* \left( \frac{R_s^i}{Y^*} \right)_{-1}$$

Ce terme dépend des différences entre les élasticités spontanées et les élasticités conventionnelles, et entre les élasticités conventionnelles et l'unité. Il sera désigné comme la contribution des « effets d'élasticités » à la variation des recettes structurelles.

Les deux derniers termes de la décomposition de la variation des recettes structurelles ne sont pas de nature discrétionnaire.



### 2.2.2 Décomposition de la variation des dépenses structurelles

Avec les notations définies précédemment, la variation des dépenses conjoncturelles s'écrit (au premier ordre en l'écart de production) :

$$\Delta\left(\frac{D_c}{Y^*}\right) \approx \eta \delta^{*cho} \Delta OG$$

L'évolution de la part des dépenses publiques dans le PIB potentiel peut s'écrire (au premier ordre) :

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

en notant  $d$  le taux de croissance nominal de la dépense publique.

D'où la variation des dépenses structurelles en points de PIB, ou effort structurel en dépense, qui dépend principalement de l'écart entre taux de croissance de la dépense publique structurelle et la croissance potentielle nominale de l'économie :

$$\Delta\left(\frac{D_s}{Y^*}\right) \approx \frac{D_{-1}}{Y^*_{-1}} (d - y^*) - \eta \delta^{*cho} \Delta OG$$

### 2.2.3 Décomposition de la variation du solde structurel

Finalement, on obtient grâce à ce qui précède la décomposition suivante de la variation du solde structurel :

$$\Delta\left(\frac{S_s}{Y^*}\right) = \left[ \frac{MN}{Y^*} - \frac{D_{-1}}{Y^*_{-1}} (d - y^*) + \eta \delta^{*cho} \Delta OG \right] + \left[ \Delta\left(\frac{R_{hors\_PO}}{Y^*}\right) + Re\ ste \right]$$

Le premier crochet correspond aux variations discrétionnaires du solde structurel, c'est-à-dire à l'effort structurel. Il peut se décomposer comme la somme des mesures nouvelles en PO et de l'effort en dépense. Le second crochet représente les variations non discrétionnaires du solde structurel. Elles peuvent se décomposer comme la somme de deux termes : la contribution des recettes hors PO et les effets d'élasticités.

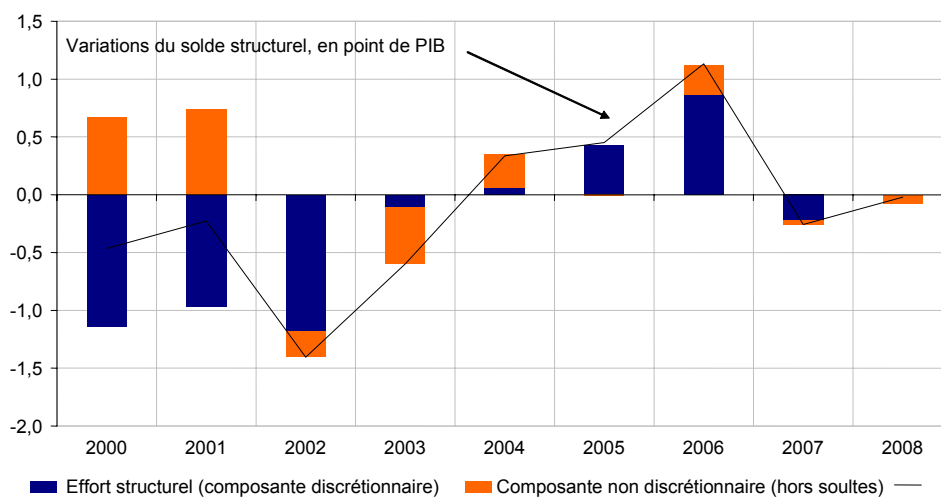
## 2.3 Exemple : décomposition de l'évolution du solde structurel entre 2000 et 2008

A titre illustratif, le tableau 3 ainsi que les graphiques 2, 3 et 4 présentent une décomposition de la variation du solde structurel entre 2000 et 2008 sur la base des définitions qui précèdent. Ils permettent notamment d'analyser de manière plus fine les évolutions présentées au paragraphe 1.4.

Tableau 3 : décomposition de l'évolution du solde structurel entre 2000 et 2008

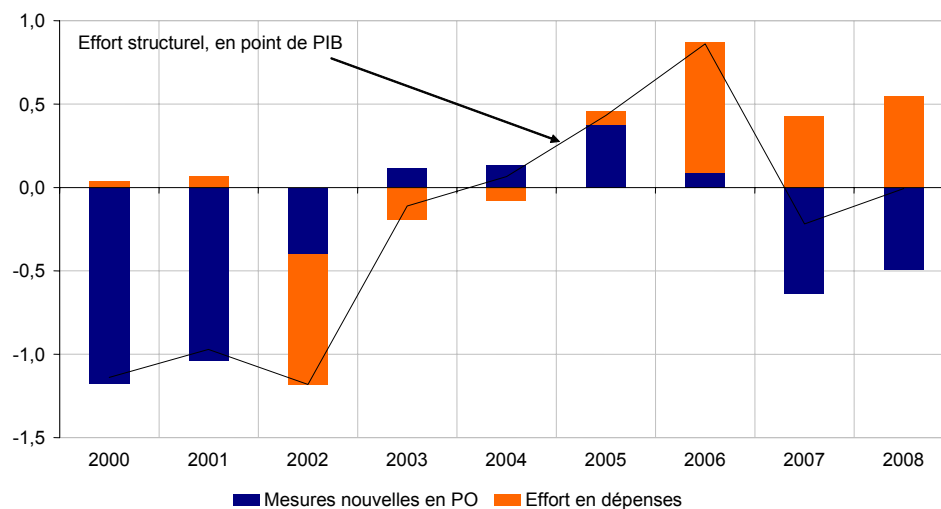
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Variation du solde structurel (en point de PIB)</b>	<b>-0,5</b>	<b>-0,2</b>	<b>-1,4</b>	<b>-0,6</b>	<b>0,4</b>	<b>0,9</b>	<b>0,8</b>	<b>-0,4</b>	<b>0,0</b>
<i>dont impact des soultes</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,4	-0,4	-0,1	0,0
<b>Variation du solde structurel hors soultes</b>	<b>-0,5</b>	<b>-0,2</b>	<b>-1,4</b>	<b>-0,6</b>	<b>0,3</b>	<b>0,5</b>	<b>1,1</b>	<b>-0,3</b>	<b>0,0</b>
<b>dont effort structurel</b>	<b>-1,1</b>	<b>-1,0</b>	<b>-1,2</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>0,4</b>	<b>0,9</b>	<b>-0,2</b>	<b>0,0</b>
dont mesures nouvelles en PO	-1,2	-1,0	-0,4	0,1	0,1	0,4	0,1	-0,6	-0,5
dont effort en dépense	0,0	0,1	-0,8	-0,2	-0,1	0,1	0,8	0,4	0,5
<b>dont composante non discrétionnaire (hors soultes)</b>	<b>0,7</b>	<b>0,7</b>	<b>-0,2</b>	<b>-0,5</b>	<b>0,3</b>	<b>0,0</b>	<b>0,3</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,1</b>
<i>dont recettes hors PO, hors soultes</i>	0,3	0,2	0,0	-0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>dont effets d'élasticités</i>	0,5	0,6	-0,2	-0,2	0,3	0,0	0,2	-0,1	0,0

Graphique 2 : décomposition des variations du solde structurel (hors soultes)



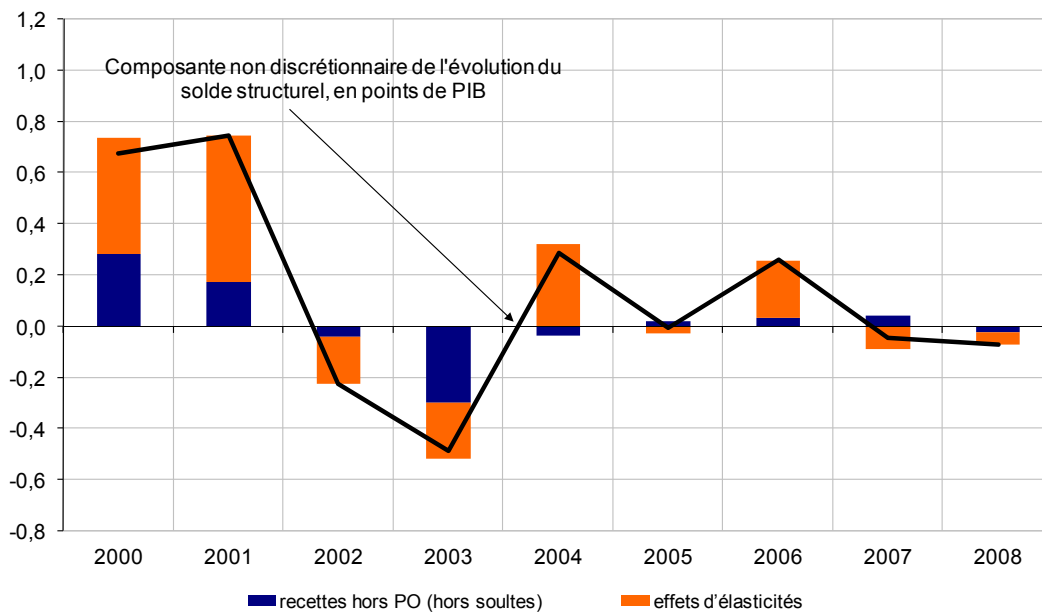
Source : calculs DGTPE

Graphique 3 : décomposition de l'effort structurel



Source : calculs DGTPE

**Graphique 4 : décomposition de la composante non discrétionnaire de l'évolution du solde structurel**



Source : calculs DGTPE

Entre 2000 et 2003, le solde structurel s'est dégradé de 2,7 points de PIB. Cette dégradation s'explique en premier lieu par un relâchement important de l'effort structurel entre 2000 et 2002 (1 point de PIB par an environ pendant ces trois années), sous l'effet de nombreux allègements fiscaux (baisses de l'impôt sur le revenu en 2000 et 2001, mise en place de la Prime pour l'emploi, baisse du taux normal de TVA de 20,6 % à 19,6 % en 2000, baisse de 30 % de la TIPP sur le fioul domestique, suppression de la vignette automobile, baisse de l'impôt sur les sociétés en particulier pour les PME, réforme de la taxe professionnelle visant à supprimer la part salariale de son assiette, etc<sup>15</sup>). Le niveau élevé des élasticités des recettes fiscales en 2000 et 2001 ainsi que le dynamisme des recettes hors PO ont cependant permis de limiter la détérioration du solde structurel sur cette période. En 2003 en revanche, la dégradation du solde structurel a été principalement de nature non discrétionnaire, avec notamment une contribution négative de la croissance des recettes hors PO.

On observe ici un exemple de corrélation de la composante non discrétionnaire avec le cycle économique : elle a contribué à l'amélioration du solde public en 2000 et 2001, lors d'une période de conjoncture favorable, et a contribué négativement en 2002 et 2003 lors d'un ralentissement conjoncturel. Cela s'explique par une certaine corrélation au cycle économique des élasticité fiscales ainsi que des recettes hors PO (par exemple les dividendes versés à l'État au titre de ses participations dans des entreprises). Cette corrélation reste toutefois irrégulière, ce qui contribue à justifier la non prise en compte des effets d'élasticité fiscales dans le solde conjoncturel.

Entre 2004 et 2006, le solde structurel (hors soultes) s'est amélioré de 2,0 points de PIB au total, sous l'effet conjugué d'un effort structurel important (1,4 point) et d'une contribution positive de la composante non discrétionnaire (0,6 point). L'effort structurel sur la période a résulté à la fois d'une croissance de la dépense moins rapide que celle du PIB potentiel, en particulier en 2006, et de mesures nouvelles en PO allant dans le sens de l'amélioration du solde public, en particulier en 2005 (réforme de l'assurance maladie, création de la

<sup>15</sup> Pour plus de détails, cf. L'Économie française, éditions 2001-2002 et 2002-2003, Insee.

contribution de solidarité pour l'autonomie, réforme du régime des acomptes de l'impôt sur les sociétés, etc<sup>16</sup>).

En 2007, le solde structurel (hors soultes) s'est dégradé de 0,4 point sous l'effet de différentes mesures nouvelles en PO (en particulier : réforme du barème de l'impôt sur le revenu et diminution de l'impôt sur les sociétés). La faible croissance de la dépense publique par rapport à la croissance potentielle a toutefois limité la dégradation du solde structurel.

En 2008, le solde structurel est resté relativement stable, la faible croissance de la dépense publique venant contrebalancer l'effet des baisses d'impôts (en particulier : différentes mesures de la loi TEPA en faveur des ménages et mesures visant à diminuer l'impôt sur les sociétés et allègements de cotisations sociales pour les entreprises). Cette faible croissance de la dépense publique (par rapport à la croissance potentielle nominale) s'explique en partie par une surprise d'inflation positive. En effet, l'inflation observée pour l'année 2008 (2,8 %) a été nettement plus élevée que l'inflation prévue au moment de la loi de finances initiale (1,6 %). Cela a eu pour conséquence de limiter la croissance de la dépense de l'État en volume, dont l'évolution est décidée sur la base de l'inflation prévue au moment de la loi de finances initiale.

#### **2.4 Limites du concept d'effort structurel**

L'effort structurel constitue incontestablement un progrès par rapport au solde structurel dans la recherche d'un indicateur de la composante discrétionnaire du solde public. Il permet notamment d'éliminer de la variation du solde structurel les mouvements d'élasticités de recettes fiscales, qui impactent par construction la variation du solde structurel alors qu'ils ne résultent pas de décisions discrétionnaires de l'autorité publique.

Cependant, si du côté des recettes, les mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires constituent un bon indicateur de la conduite la politique fiscale, l'évaluation de l'effort en dépense repose sur une référence conventionnelle pour la croissance des dépenses publiques : la croissance potentielle. Rendre cette hypothèse moins conventionnelle apparaît cependant difficile.

Par exemple, dans le cas de l'augmentation du point d'indice de la fonction publique, considère-t-on qu'est discrétionnaire une augmentation du point (approche juridique), une augmentation du point au delà de l'inflation (afin de préserver le pouvoir d'achat absolu des fonctionnaires) ou une augmentation au delà du salaire privé (afin de préserver leur pouvoir d'achat relatif) ?

La question du périmètre de la dépense publique discrétionnaire se pose également : un certain nombre de dépenses publiques, comme le paiement des charges d'intérêts sur la dette, sont incompressibles et on pourrait être tenté de les ôter de l'effort structurel en dépense. Dans l'approche retenue ici, on considère que la dépense publique dans son ensemble est de nature discrétionnaire ; cela repose notamment sur l'idée selon laquelle l'évolution de la dépense publique est décidée à un niveau agrégé, ce qui est par exemple le cas pour l'État dans le cadre de la norme budgétaire.

### **3 Solde structurel et effort structurel des sous-secteurs des administrations publiques**

On peut affiner encore l'analyse des variations du solde public en appliquant la méthode de calcul du solde structurel et de l'effort structurel précédemment décrites aux quatre grands

---

<sup>16</sup> Pour plus de détails, cf. L'Economie française, éditions 2005-2006 et 2006-2007, Insee.

sous-secteurs des administrations publiques : l'État, les organismes divers d'administration centrale (ODAC), les administrations publiques locales (APUL) et les administrations de sécurité sociale (ASSO). Une telle approche désagrégée vise notamment à estimer la position budgétaire structurelle des différents sous-secteurs ou encore déterminer la contribution de chaque sous-secteur à l'effort structurel.

La partition de l'effort structurel et de la composante non discrétionnaire de la variation de solde structurel demande des retraitements supplémentaires des mesures de périmètre d'une part et des variations de transferts entre sous-secteurs, d'autre part.

### 3.1 Solde structurel des sous-secteurs des administrations publiques

On peut appliquer de façon mécanique la méthode de calcul du solde structurel aux différents sous-secteurs des administrations publiques. On définit ainsi pour chaque sous-secteur les recettes et les dépenses structurelles comme celles qui seraient observées si le PIB était égal au PIB potentiel.

On conserve au niveau des sous-secteurs les estimations de sensibilités des grandes composantes de dépenses et de recettes définies précédemment, ce qui permet notamment d'assurer une cohérence d'ensemble entre l'indicateur agrégé et l'indicateur désagrégé.

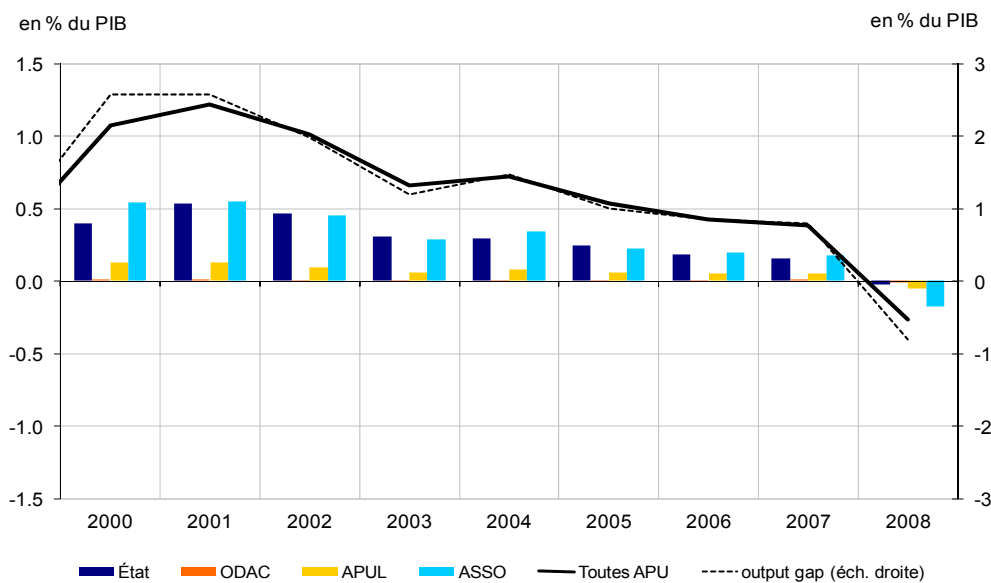
Le tableau 4 ci-dessous donne, pour l'année 2008, les poids dans le PIB de chaque composante des finances des sous-secteurs des administrations publiques.

**Tableau 4 : poids dans le PIB des composantes conjoncturelles et structurelles des finances des administrations publiques (en 2008)**

	Poids dans le PIB, en %				
	APU	État	ODAC	APUL	ASSO
<b>Recettes</b>	<b>49,3</b>	<b>17,1</b>	<b>3,4</b>	<b>10,9</b>	<b>24,2</b>
Prélèvements obligatoires	42,5	13,7	0,9	5,8	22,2
<i>dont impôt sur le revenu (IR)</i>	3,0	3,0	0	0	0
<i>dont impôt sur les sociétés (IS)</i>	2,5	2,5	0	0	0
<i>dont cotisations sociales (CSS)</i>	20,1	0	0	0	20,1
<i>dont autres prélèvements obligatoires (APO)</i>	16,9	8,1	0,9	5,8	2,1
Recettes hors prélèvements obligatoires	6,7	3,4	2,5	5,1	2,0
<b>Dépenses</b>	<b>52,7</b>	<b>19,9</b>	<b>3,5</b>	<b>11,3</b>	<b>24,2</b>
Dépenses d'indemnisation du chômage	1,0	0	0	0	1,0
Autres dépenses publiques	51,6	19,9	3,5	11,3	23,2

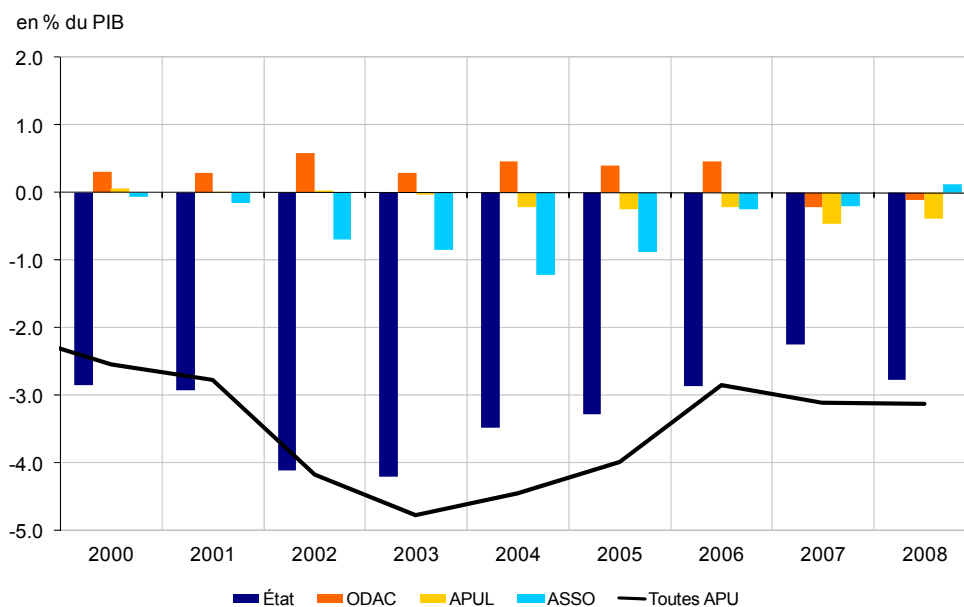
(\*) Les dépenses hors chômage et les recettes hors prélèvements obligatoires des APU sont consolidées des transferts entre sous-secteurs.

## Solde conjoncturel des sous-secteurs des administrations publiques et *output gap*



Source : calculs DGTPE

## Graphique 6 : solde structurel (hors soultes) des sous-secteurs des administrations publiques



Source : calculs DGTPE

Les graphiques 5 et 6 présentent l'évolution du solde conjoncturel et du solde structurel des différents sous-secteurs des administrations publiques entre 2000 et 2008.

Compte tenu de la part prépondérante des prélèvements obligatoires de l'État et des ASSO dans les prélèvements totaux des administrations publiques, ces deux sous-secteurs portent l'essentiel des variations du solde public conjoncturel, comme l'illustre le graphique 5. Le graphique 6 met quant à lui en évidence le fait que sur la période considérée, l'État est le principal contributeur au déficit structurel des administrations publiques.

Si cette décomposition entre solde conjoncturel et solde structurel est suffisante pour obtenir une évaluation de la position sous-jacente des différents sous-secteurs, les limites déjà

exprimées sur l'évaluation de cet indicateur au niveau de l'ensemble des administrations publiques restent valables. Il apparaît donc souhaitable d'appliquer à cette partition le concept d'effort structurel introduit dans la partie 2, et de déterminer ce qui dans l'évolution du solde structurel de chaque sous-secteur est de nature discrétionnaire.

### **3.2 Une partition de l'effort structurel et de la composante non discrétionnaire de la variation de solde structurel**

A la différence de l'évaluation du solde structurel des sous-secteurs, la déclinaison de la décomposition entre effort structurel et composante non discrétionnaire n'a rien de mécanique. En effet, au-delà des limites déjà connues sur le champ de l'ensemble des administrations publiques (qui restent évidemment valables au niveau désagrégé), le calcul du solde structurel et de l'effort structurel par sous-secteurs présente deux difficultés supplémentaires, qui nécessitent des retraitements particuliers.

#### **3.2.1 Le retraitement des mesures de périmètre et des dépenses et recettes de transferts**

##### **- Les mesures de périmètre**

La lecture de l'évolution des ratios de dépenses et de recettes au niveau des sous-secteurs des administrations publiques est brouillée par des mesures de périmètre et des transferts de compétences entre administrations publiques, qui sont neutres au niveau de l'ensemble des administrations publiques.

Deux exemples permettent d'illustrer ce point.

La fusion de l'ANPE (ODAC) et de l'UNEDIC (ASSO) au sein de Pôle emploi, a conduit à classer l'intégralité du nouvel ensemble dans les ASSO. Ce changement de périmètre conduit à une hausse des dépenses et des recettes des ASSO et à une baisse symétrique pour les ODAC. Pour autant, cette diminution de la dépense ODAC ne constitue pas un « effort » en dépense des ODAC.

Le transfert du RMI aux départements diminue la dépense de l'État et augmente celle des APUL sans qu'on puisse l'attribuer à un effort en dépense de l'État ou d'un effort en dépense négatif de la part des APUL.

Il convient donc de raisonner à *champ constant glissant*, c'est-à-dire de corriger les évolutions des recettes et des dépenses des mesures de périmètre y compris les transferts de compétences.

##### **- La consolidation des dépenses publiques**

Par ailleurs, la somme des dépenses des sous-secteurs des administrations publiques est supérieure à la dépense publique totale. En effet, la dépense publique totale est « consolidée » des transferts entre administrations publiques, ce qui permet de ne pas comptabiliser deux fois les mêmes dépenses. Par exemple l'allocation spécifique de solidarité (ASS) est versée par le fonds de solidarité (ODAC) mais est financée par une dotation de l'État.

De manière conventionnelle, on attribue la dépense au sous-secteur qui est responsable de son exécution finale ce qui revient pour calculer l'effort structurel de chaque sous-secteur des administrations publiques à s'intéresser aux dépenses (et par symétrie aux recettes) hors transferts entre administrations publiques.

Ces conventions (correction des mesures de périmètre et des transferts entre administrations publiques) reprennent celles retenues dans la partition de la dépense présentée dans le rapport

sur la dépense publique<sup>17</sup> ; par symétrie, les mêmes corrections sont effectués coté recettes. Par exemple, la réforme du financement des caisses de sécurité sociale a conduit en 2006 à affecter aux ASSO, pour le financement des exonérations de charges patronales, une partie des recettes de TVA et d'autres impôts, en contrepartie de la suppression d'un transfert de l'État vers les ASSO. On retrace alors ces deux opérations, neutres sur les soldes des secteurs, mais affectant les dépenses et recettes, afin de ne pas faire apparaître de contribution structurelle positive des prélèvements sociaux (que ce soit dans la composante discrétionnaire ou non discrétionnaire de la variation du solde structurel).

Concernant les recettes hors prélèvements obligatoires, les hausses de recettes liées aux reclassements au sein d'un autre secteur d'une unité institutionnelle sont également retranchées des contributions à la composante non discrétionnaire de la variation de solde structurel. Ainsi, on n'enregistre pas de baisse non discrétionnaire des recettes hors PO lors de la sortie de la Direction des constructions navales des administrations publiques en 2003.

Une fois le retraitement des transferts entre sous-secteurs et des mesures de périmètre réalisé, on peut mesurer la contribution de chaque sous-secteur aux variations du solde structurel.

### 3.2.2 Exemples de retraitements

Quelques exemples permettent de mieux illustrer les conséquences de ces conventions sur la définition des contributions des sous-secteurs à la variation de solde structurel et aux composantes discrétionnaires et non discrétionnaires.

- A. Lorsque des flux entre secteurs ne constituent pas de changement de politique budgétaire au niveau macroéconomique, ces flux sont retraités afin de ne pas brouiller la lecture des différentes composantes. Par exemple, la décentralisation du RMI aux départements en 2004 n'a pas modifié la politique générale conduite par les administrations publiques. Sa mise en œuvre a assuré une neutralité sur les soldes des sous-secteurs grâce à un transfert de TIPP d'un même montant de l'État vers les départements.

#### Exemple A : décentralisation du RMI aux départements (chiffres illustratifs)

	En termes effectifs		En contributions à l'effort structurel	
	État	APUL	État	APUL
<b>Dépenses</b>				
Dépenses de RMI	-10	10	0	0
<b>Recettes</b>				
Transfert de TIPP	-10	10	0	0
<b>Solde</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

- B. En 2009, l'État a remis à niveau sa dotation à l'AFITF (Agence de Financement des Infrastructures de Transports de France), qui fait partie des ODAC. Ce changement est neutre sur le solde public total et ne modifie pas la dépense totale. En revanche, il augmente la dépense de l'État et les recettes des ODAC. Il y a donc une détérioration structurelle du solde de l'État et une amélioration symétrique du solde des ODAC. On n'enregistre toutefois pas d'« effort structurel » des ODAC.

<sup>17</sup> Cf. « Rapport sur la dépense publique et son évolution » annexé au projet de loi de finances de 2010, pages 16 et suivantes.



**Exemple B : remise à niveau de la dotation de l'État à l'AFITF (chiffres illustratifs)**

	En termes effectifs		En contributions à l'effort structurel	
	État	ODAC	État	ODAC
<b>Dépenses</b>				
Transfert	10	0	0	0
<b>Recettes</b>				
Transfert	0	10	0	0
<b>Solde</b>	<b>-10</b>	<b>10</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

C. La disposition de la loi TEPA concernant l'exonération de charges sociales des heures supplémentaires constitue une mesure nouvelle de baisse de cotisations sociales (prélèvement obligatoire des ASSO) au niveau agrégé qui impacte le solde de l'État car c'est lui qui compense cette mesure nouvelle par un transfert de recettes. Le solde structurel de l'État se détériore mais la baisse de PO sera attribuée aux ASSO dans la décomposition de l'effort structurel.

**Exemple C : exonération de charges sociales des heures supplémentaires (chiffres illustratifs)**

	En termes effectifs		En contributions à l'effort structurel	
	État	ASSO	État	ASSO
<b>Dépenses</b>				
<b>Recettes</b>				
Mesures heures supplémentaires	0	-10	0	-10
Transfert de recettes	-10	10		
<b>Solde</b>	<b>-10</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-10</b>

Ces conventions, cohérentes avec la décomposition de la dépense retenue dans le « Rapport sur la dépense publique et son évolution », attribuent donc la dépense au secteur qui l'exécute et les prélèvements obligatoires au secteur qui les reçoit au final. Elles ne poseraient aucune difficulté si tous les sous-secteurs disposaient chacun d'une totale autonomie de décision sur le niveau et la nature de leur dépense, comme c'est essentiellement le cas pour les administrations publiques locales en vertu du principe de libre administration.

Elles peuvent toutefois être discutées compte tenu des interdépendances entre secteurs et du rôle prépondérant de l'État dans les décisions des administrations publiques. Ces conventions ont le mérite de la simplicité et de la cohérence et permettent de fixer une règle simple pour analyser des contributions des sous-secteurs à la variation du solde structurel, mais elles ne donnent pas une mesure directe de l'impact des décisions prises par les différents exécutifs respectifs (État, exécutifs locaux et partenaires sociaux).

**4 Exemples d'application**

Les trois exemples d'application suivants visent à illustrer le fonctionnement de la maquette de partition du solde structurel par sous-secteur présentée précédemment. Les deux premiers montrent comment elle permet d'enrichir l'analyse de l'évolution des finances publiques : il s'agit d'une décomposition de l'évolution du solde public par sous-secteur pour une année donnée (2009), puis d'une décomposition de l'évolution du solde de l'État entre 2000 et 2008.

Enfin, le troisième exemple d'application permet d'illustrer la sensibilité de cette décomposition aux incertitudes pesant sur l'écart de production.

#### 4.1 Partition de la variation structurelle et de l'effort structurel par sous-secteurs pour l'année 2009

Ce paragraphe illustre une application possible du nouvel outil défini précédemment pour l'analyse d'une prévision de finances publiques d'une année donnée, en prenant pour exemple l'année 2009. Les prévisions utilisées sont celles du « Rapport économique social et financier » (RESF) annexé au projet de loi de finances pour 2010.

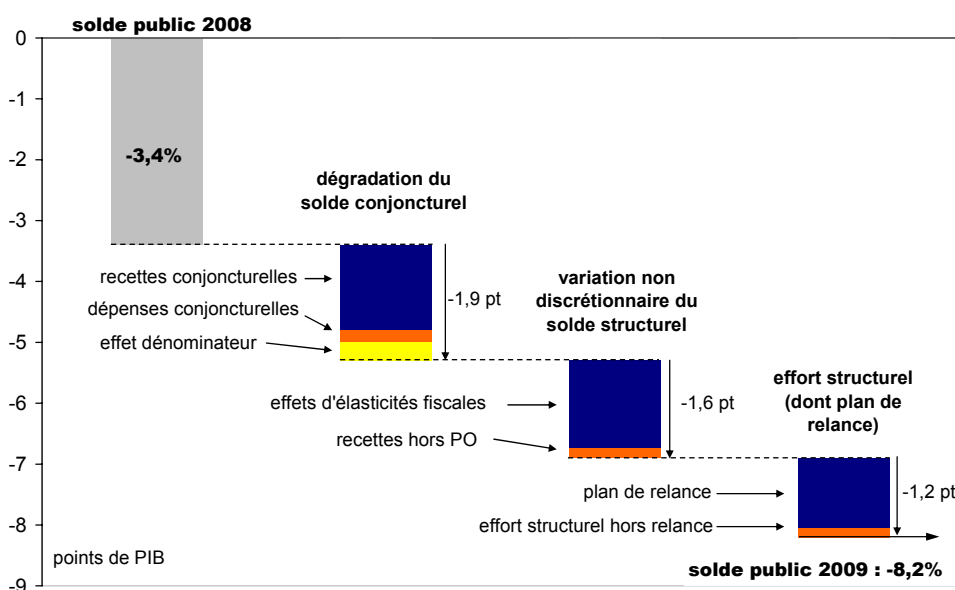
Le déficit des administrations publiques s'établirait à 8,2 points de PIB en 2009, après 3,4 points de PIB en 2008 (cf. graphique 7). Ce creusement du déficit s'expliquerait notamment par une dégradation du solde conjoncturel des administrations publiques, à hauteur de 1,9 point de PIB, qui résulterait principalement d'un creusement de l'écart de production de 3,9 points entre 2008 et 2009. Elle serait la résultante d'une diminution des recettes conjoncturelles, pour 1,4 point de PIB, d'un accroissement des dépenses conjoncturelles pour 0,2 point de PIB et par un effet dénominateur (cf. paragraphe 1.2.3.) pour 0,3 point de PIB.

Dans le même temps, le solde structurel des administrations publiques se dégraderait de 2,9 points de PIB potentiel, sous l'effet :

- d'une contribution négative de la composante non discrétionnaire du solde structurel (-1,6 point de PIB potentiel), principalement sous l'effet d'une baisse des élasticités fiscales ;
- d'un effort structurel négatif (-1,2 point de PIB potentiel), essentiellement sous l'effet des différentes mesures du plan de relance (y compris mesures sociales et mesures de soutien au secteur automobile) ;

Au total, l'essentiel de la dégradation du solde structurel entre 2008 et 2009 serait donc liée à la crise économique, puisqu'elle résulterait presque entièrement des mesures de relance et de la forte baisse des élasticités fiscales, qui est elle-même très probablement imputable à la crise.

**Graphique 7 : décomposition de l'évolution du solde public entre 2008 et 2009 (par type d'évolution)**



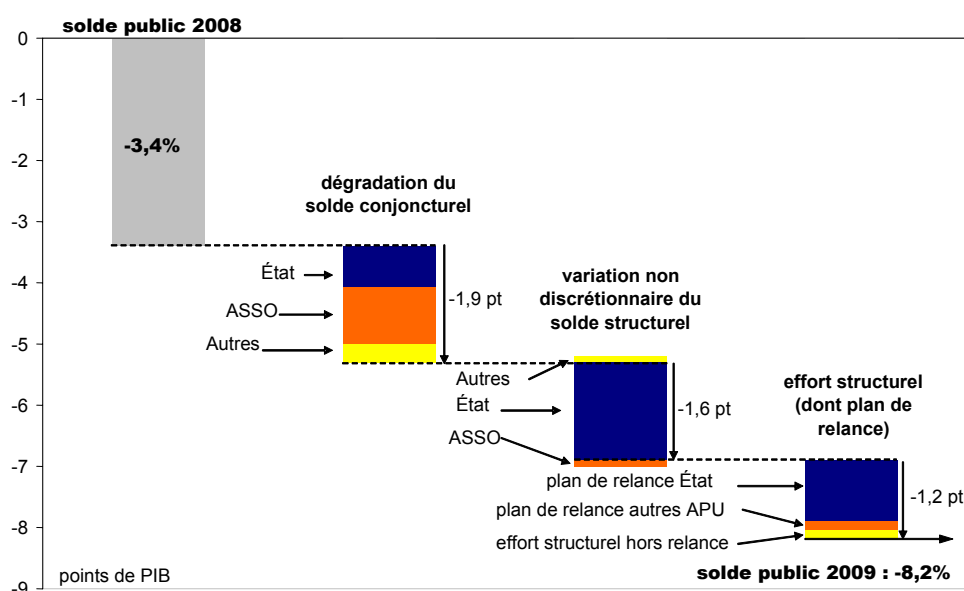
Au niveau des sous-secteurs des administrations publiques, ces évolutions se traduiraient de la manière suivante (cf. graphique 8).

La dégradation du solde conjoncturel des administrations publiques concernerait principalement l'État et les ASSO. La dégradation du solde conjoncturel de l'État serait un peu plus faible que celle des ASSO en raison des « effets retards » sur l'IR et l'IS modélisés dans la maquette de solde structurel<sup>18</sup>.

La dégradation de la composante non discrétionnaire du solde public serait essentiellement portée par l'État, qui subit notamment les baisses d'élasticités fiscales sur l'impôt sur les sociétés (IS) et dans une moindre mesure sur la TVA.

Les mesures du plan de relance seraient presque intégralement portées par l'État, qui est responsable d'une grande partie de son exécution. Toutefois, conformément aux conventions présentées précédemment, la partition de l'effort structurel attribue aux autres secteurs les dépenses qu'ils ont engagées dans le cadre du plan de relance (notamment aux collectivités locales dans le cadre de la mesure FCTVA), bien que celles-ci aient été intégralement financées par l'État sous forme de transferts.

**Graphique 8 : décomposition de l'évolution du solde public entre 2008 et 2009 (par sous-secteur des administrations publiques)**



#### 4.2 Analyse rétrospective des évolutions de la contribution de l'État à la variation du solde structurel

Ce paragraphe illustre comment la maquette présentée précédemment permet d'analyser la contribution d'un sous-secteur aux évolutions passées du solde public, en prenant pour exemple l'État.

Pour l'analyse, on s'intéresse à la contribution cumulée de l'État sur la période 2001-2008<sup>19</sup>. Partant du constat que le déficit de l'État en comptabilité nationale s'est creusé légèrement sur

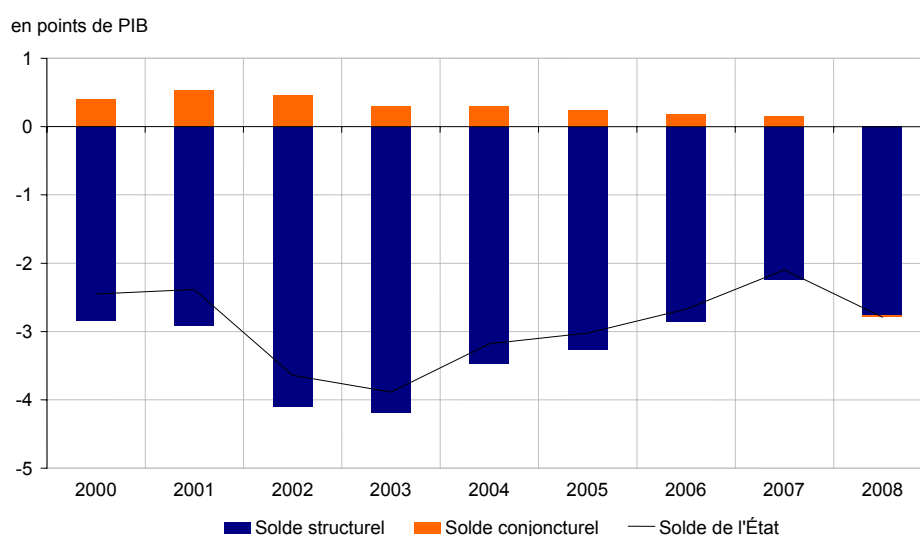
<sup>18</sup> L'écart de production a en effet nettement moins diminué en 2008 qu'il ne diminuerait en 2009 (-1,6 point en 2008 contre -3,9 points en 2009).

<sup>19</sup> Les mesures de périmètre ont été reconstituées sur le passé jusqu'à l'année 2002. Par conséquent, la décomposition des variations du solde structurel, de ses composantes discrétionnaires et non discrétionnaires par sous-secteur n'est disponible qu'à partir de cette date.

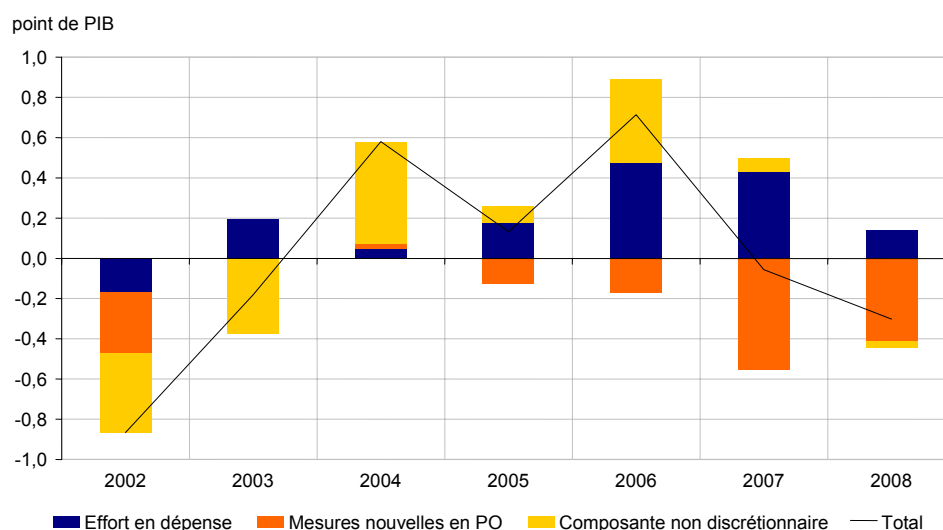
cette période (de -2,4 % en 2001 du PIB à -2,8 % du PIB en 2008), on cherche à identifier la part des facteurs conjoncturels et structurels dans cette évolution.

En utilisant la maquette présentée précédemment, on estime que le creusement du déficit de l'État sur la période 2001-2008 est essentiellement lié aux évolutions de la conjoncture (la croissance ayant été en moyenne inférieure à son potentiel), ces dernières ayant pesé à hauteur de 0,6 point de PIB sur le solde de l'État. Ainsi, la dégradation du solde de l'État masquerait en fait une légère amélioration structurelle, de 0,2 point de PIB potentiel sur ces sept années<sup>20</sup> (cf. graphique 9).

**Graphique 9 : décomposition du solde de l'État**



**Graphique 10 : contributions aux variations du solde structurel de l'État**



Source : calculs DGTPE

<sup>20</sup> Dans le même temps, les mesures neutres sur le solde public (transferts vers et depuis les autres sous-secteurs des administrations publiques, transferts de compétences...) ont eu une contribution quasiment nulle au total.

Cette amélioration structurelle résulte d'évolutions très contrastées (cf. graphique 10).

La contribution totale de l'Etat à l'effort en dépense a été importante sur cette période, de 1,3 point de PIB potentiel. En effet, les dépenses de l'Etat à champ constant glissant ont systématiquement crû moins rapidement que la croissance potentielle sauf en 2002. Cet effort s'explique notamment par la progression depuis 2003 des dépenses budgétaires à un rythme proche des prix (norme « zéro volume »).

Le profil de la contribution de l'Etat entre 2002 et 2008 n'est toutefois pas régulier. Cela s'explique par plusieurs facteurs : les fluctuations de la croissance potentielle, les écarts entre dépenses de l'Etat en comptabilité nationale et dépenses en comptabilité budgétaire et enfin des effets « termes de l'échange »<sup>21</sup>. Ceux-ci proviennent à la fois :

- des écarts entre l'inflation *ex ante*, c'est-à-dire l'inflation prévue au moment de la loi de finances initiale d'une année donnée (sur la base de laquelle est décidée la norme d'évolution de la dépense de l'Etat) et l'inflation *ex post*, c'est-à-dire l'inflation finalement observée ;
- des écarts entre l'inflation au sens de l'IPC hors tabac (sur la base de laquelle est décidée la norme d'évolution de la dépense de l'Etat) et l'inflation au sens du déflateur du PIB, qui sert à mesurer la croissance potentielle en valeur (qui sert de référence pour juger de l'existence d'un effort en dépense).

Parallèlement à l'effort en dépense réalisé sur la période considérée, l'Etat a mis en œuvre d'importantes mesures d'allègements de la charge fiscale des contribuables, pour 1,6 point de PIB au total<sup>22</sup>. Les baisses d'impôts les plus importantes ont eu lieu en 2002 puis en 2007 et 2008. En 2002, les mesures comprennent notamment des allègements de charges sociales dans le cadre du passage aux 35 heures, des baisses d'impôt sur le revenu, une diminution de l'impôt sur les sociétés (diminution du taux réduit pour les PME, suppression progressive de la majoration de 10 % instituée en 1995) et la poursuite de la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle. En 2007 et 2008, elles traduisent essentiellement la réforme du barème de l'impôt sur le revenu, la hausse de la prime pour l'emploi, la mise en place du crédit d'impôt sur le développement durable et les dispositions relatives à la loi TEPA.

Enfin, les facteurs non discrétionnaires (effets d'élasticités fiscales et recettes hors PO) ont été particulièrement défavorables en 2002 et 2003 alors qu'ils ont joué positivement sur la période 2004-2007. Ceci tend à montrer une certaine procyclicité de la composante non discrétionnaire du solde structurel.

### 4.3 Sensibilité à l'estimation de l'output gap

Le principal point faible du concept de solde structurel réside dans l'incertitude pesant sur l'estimation de l'écart de production, incertitude qui est encore plus aiguë en temps réel. Afin de mieux comprendre les enjeux liés à cette incertitude, l'exemple suivant illustre la sensibilité de la décomposition du solde public présentée précédemment à l'estimation de l'*output gap*.

#### 4.3.1 Exemple de la croissance potentielle de la Commission

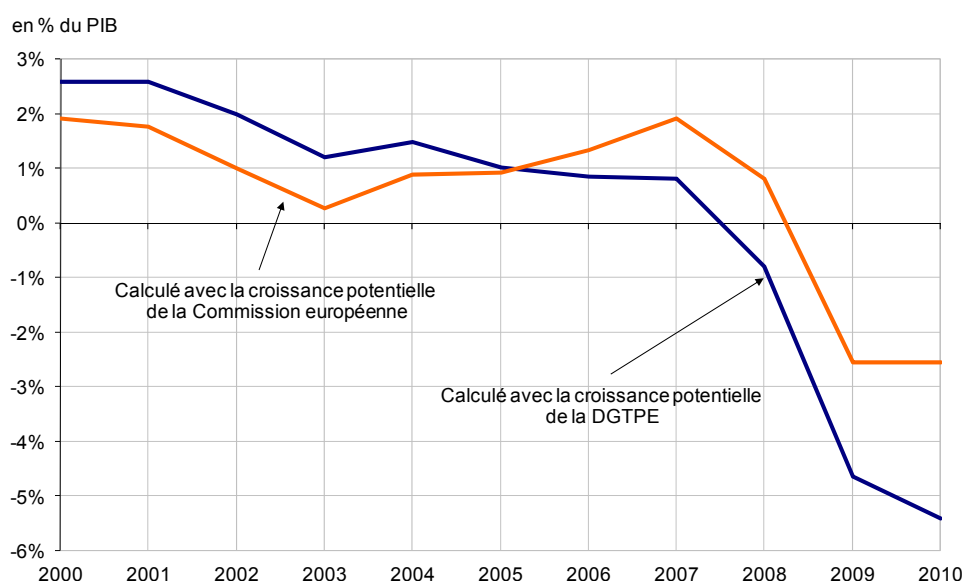
Pour cela, on présente une comparaison entre différents résultats présentés dans ce document (qui reposent sur l'estimation de la croissance potentielle de la DGTPE) et les résultats

<sup>21</sup> Écarts entre inflation *ex ante* et inflation *ex post*, et écarts entre inflation *ex post* et déflateur du PIB.

<sup>22</sup> Hors mesures de périmètre.

obtenus avec une méthode identique mais en utilisant la croissance potentielle estimée par la Commission européenne<sup>23</sup>.

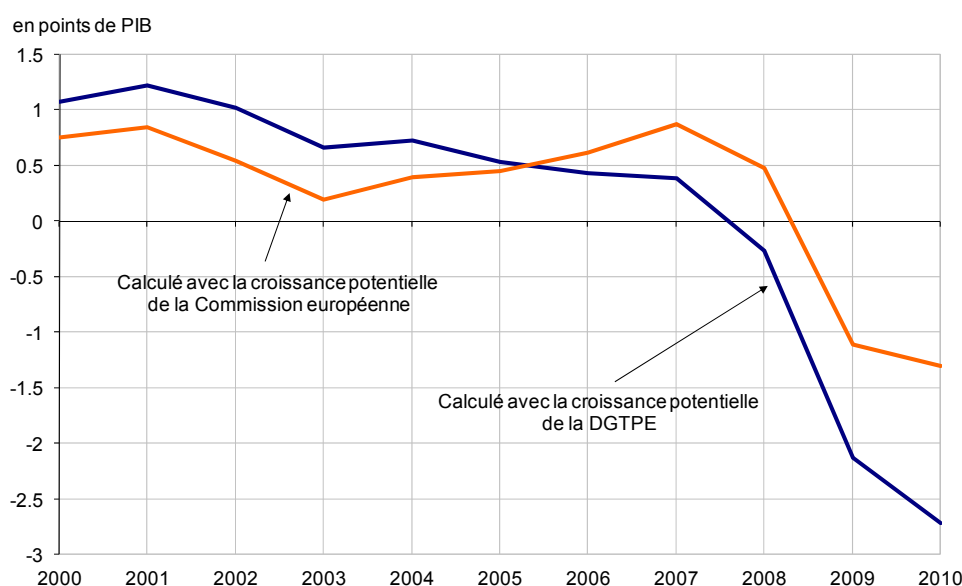
**Graphique 11 : écart de production (*output gap*)**



Les écarts de production obtenus en utilisant respectivement la croissance potentielle de la DGTPE et celle de la Commission sont présentés sur le graphique 11. Pour 2009 et 2010, la croissance prévue est la même et correspond au scénario du RESF annexé au PLF 2010.

Du fait de la différence importante dans l'estimation de l'*output gap*, le solde conjoncturel est sensiblement différent entre les deux méthodes : pour 2008 par exemple, il est positif si l'on utilise la croissance potentielle de la Commission européenne mais négatif si l'on utilise celle de la DGTPE (cf. graphique 12).

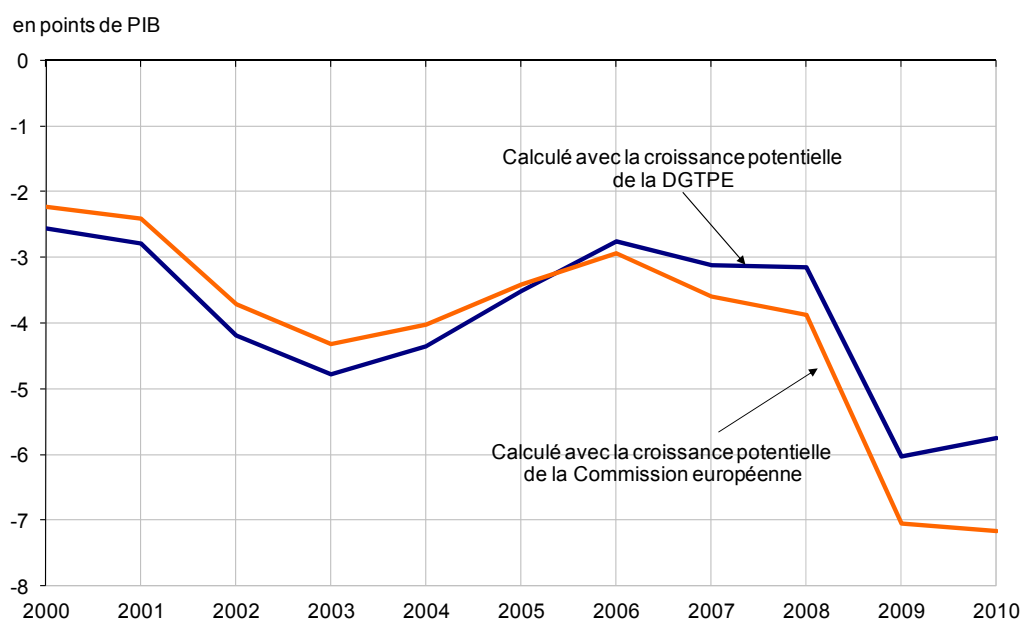
**Graphique 12 : solde conjoncturel**



<sup>23</sup> La croissance potentielle de la Commission européenne correspond à ses estimations dans le cadre de ses prévisions de l'automne 2009.

Par conséquent, les soldes structurels estimés sont significativement différents (cf. graphique 13).

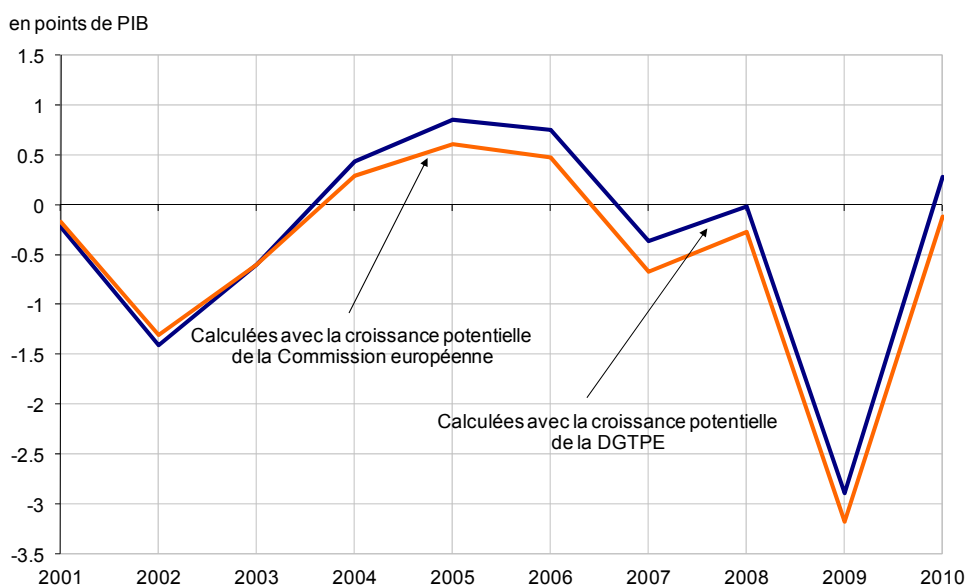
**Graphique 13 : solde structurel**



Le niveau des soldes conjoncturel et structurel est donc particulièrement sensible à l'incertitude sur l'écart de production. En revanche, leurs variations le sont moins : en effet, elles dépendent non pas du niveau de l'écart de production mais de ses variations. Or celles-ci sont généralement estimées avec plus de précision, car elles correspondent pour une année donnée à la différence entre la croissance observée et la croissance potentielle, tandis que le niveau de l'écart de production dépend de cette différence cumulée sur plusieurs années, ce qui conduit les erreurs à s'accumuler.

Les variations du solde structurel avec les deux méthodes sont présentées sur les graphiques ci-dessous.

**Graphique 14 : variations du solde structurel**



### 4.3.2 Effort structurel et sensibilité à l'estimation de la croissance potentielle

Comme le montre ce dernier exemple, l'incertitude quant à l'estimation de la croissance potentielle est une des principales limites du concept de solde structurel et des décompositions présentées précédemment. Par conséquent, il est intéressant d'observer dans la décomposition des variations du solde structurel (que ce soit entre effort structurel et composante non discrétionnaire, ou par sous-secteurs des administrations publiques) ce qui est sensible à cette incertitude et ce qui ne l'est pas.

Le tableau 7 ci-dessous présente la sensibilité des différentes composantes du solde structurel (telles que définies dans la partie 2) à l'estimation de la croissance potentielle : les chiffres affichés correspondent à l'effet sur ces différentes composantes d'une estimation de la croissance potentielle plus forte d'un point de PIB en année 1 par rapport à un scénario central donné. La croissance potentielle de l'année 2 est inchangée par rapport au scénario central. Les trajectoires de croissance effective et de solde public effectif sont également inchangées.

**Tableau 5 : sensibilité des composantes du solde structurel à l'estimation de la croissance potentielle**

(impact d'une différence d'un point de PIB dans l'estimation de la croissance potentielle de l'année 1)

	Année 1	Année 2
<b>Sensibilité de la variation du solde conjoncturel</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,1</b>
<b>Sensibilité de la variation du solde structurel</b>	<b>0,4</b>	<b>0,1</b>
<b>Dont effort structurel (composante discrétionnaire)</b>	<b>0,6</b>	<b>0,0</b>
<i>mesures nouvelles en PO</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
<i>effort en dépense</i>	<i>0,6</i>	<i>0,0</i>
<b>Dont composante non discrétionnaire</b>	<b>-0,2</b>	<b>0,1</b>
<i>recettes hors PO (hors soultes)</i>	<i>-0,1</i>	<i>0,0</i>
<i>effets d'élasticités</i>	<i>-0,1</i>	<i>0,1</i>

Dans le scénario où la croissance potentielle est plus élevée, la variation de solde conjoncturel est inférieure à celle du scénario central, à hauteur de 0,4 point la première année et de 0,1 point la seconde. Au total, on retrouve bien une élasticité globale du solde conjoncturel à l'*output gap* de l'ordre d'un demi, qui correspond au chiffre avancé dans l'encadré 1.

De manière symétrique, la variation de solde structurel est supérieure à celle du scénario central (car le solde effectif est inchangé). Cette amélioration structurelle s'explique par :

- une amélioration de l'effort structurel, à hauteur de 0,6 point de PIB, qui correspond à un effort en dépense de cette ampleur – en effet, l'écart entre croissance de la dépense et croissance potentielle a diminué d'un point, et le poids des dépenses publiques dans le PIB est de l'ordre de 55 % ;
- une légère détérioration de la composante non discrétionnaire en année 1, sous l'effet d'une diminution de la composante recettes hors PO – l'écart entre croissance des recettes hors PO et croissance potentielle a en effet diminué d'un point – et d'une contribution négative des effets d'élasticités, qui est compensée l'année suivante.

Finalement, l'effort structurel est donc légèrement plus sensible à l'incertitude sur l'estimation de la croissance potentielle que la variation du solde structurel. Sa sensibilité provient entièrement de l'estimation de l'effort en dépense, qui dépend en effet directement de la croissance potentielle. On retrouve là la limite qui a été évoquée au paragraphe 2.4.



### 4.3.3 Sensibilité des soldes conjoncturels et structurels des sous-secteurs à l'estimation de la croissance potentielle

De la même manière, le tableau 8 ci-dessous présente la sensibilité du solde conjoncturel et du solde structurel des différents secteurs des administrations publiques à l'estimation de la croissance potentielle.

**Tableau 6 : sensibilité des soldes conjoncturel et structurel des sous-secteurs des administrations publiques à l'estimation de la croissance potentielle**

(impact d'une différence d'un point de PIB dans l'estimation de la croissance potentielle de l'année 1)

	Année 1	Année 2
<b>Sensibilité de la variation du solde conjoncturel</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,1</b>
dont État	-0,1	-0,1
dont ODAC	0,0	0,0
dont APUL	-0,1	0,0
dont ASSO	-0,2	0,0
<b>Sensibilité de la variation du solde structurel</b>	<b>0,4</b>	<b>0,1</b>
dont État	0,1	0,1
dont ODAC	0,0	0,0
dont APUL	0,1	0,0
dont ASSO	0,2	0,0

Du fait de la part prépondérante des prélèvements obligatoires de l'État et des ASSO dans les prélèvements totaux des administrations publiques, l'estimation de leur solde conjoncturel (et donc de leur solde structurel) est plus sensible à l'incertitude sur la croissance potentielle. Ainsi, une erreur d'un point dans l'estimation de la croissance potentielle d'une année donnée engendrerait une erreur de 0,2 point sur le solde structurel des ASSO, et de 0,2 point sur le solde structurel de l'État (0,1 point la première année et 0,1 point la seconde à cause des effets retardés sur l'IR et l'IS). L'estimation du solde structurel des APUL est moins sensible (erreur de 0,1 point) et celle du solde structurel des ODAC ne l'est quasiment pas.

## Bibliographie

« Le solde structurel des administrations de sécurité sociale : méthode et évaluation », E. Bretin et R. Soullignac, *Document de travail de la DGTPE*, 2009

« Measuring cyclically-adjusted budget balances for OECD countries », N. Girouard et C. André, OECD Economics Department *Working Paper n°434*, 2005

« New and Updated Budgetary Sensitivities for the EU Budgetary Surveillance », Commission Européenne, Septembre 2005

« The structural budget balance – The IMF Methodology », FMI, R. Hagemann, juillet 1999

« Social spending and automatic stabilizers in the OECD », J. Darby et J. Melitz, octobre 2008

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