

## Solde «structurel» et «effort structurel» : un essai d'évaluation de la composante «discrétionnaire» de la politique budgétaire<sup>1</sup>

L'évolution du solde public effectif reflète à la fois des décisions politiques et l'impact des évolutions conjoncturelles. Lorsque l'on souhaite qualifier l'orientation de la politique budgétaire, il est ainsi naturel de corriger l'impact du cycle économique sur les finances publiques. Cet exercice est important tant pour la gestion des finances publiques que pour la conduite des politiques macroéconomiques.

Le principe d'une telle correction fait consensus parmi les économistes et la méthode d'évaluation de cette correction est largement commune à l'ensemble des organisations internationales. Elle consiste à évaluer la composante conjoncturelle du solde des administrations publiques, à partir d'une mesure de la position de l'économie dans le cycle (appelée «écart de production»). Le solde dit «structurel» s'obtient alors en retranchant cette composante conjoncturelle au solde effectif.

En pratique cependant, la mesure du solde «structurel» soulève deux difficultés principales. Elle s'avère d'abord sensible à la mesure de la croissance «potentielle» et donc à la position de l'économie dans le cycle. Les différences d'appréciation d'une institution à une autre se répercutent sur la mesure du solde structurel, en niveau. En outre, la méthode de calcul suppose habituellement que les recettes publiques, à législation constante, évoluent comme l'activité. Si cette propriété semble exacte à long terme, elle n'est pas toujours vérifiée à court terme.

Cette instabilité du lien recettes-activité fait du solde «structurel» une mesure imparfaite pour qualifier l'orientation discrétionnaire de la politique budgétaire. Il est en effet conçu comme un «résidu» entre le solde effectif et sa partie conjoncturelle, de sorte que tous les facteurs qui ne figurent pas explicitement dans le solde conjoncturel, sont par construction de nature structurelle. C'est le cas notamment des fluctuations à court terme des élasticités de recettes : les conventions de calcul de la méthode conduisent à répercuter ces fluctuations entièrement en variations du solde structurel, alors que celles-ci échappent, par nature, au contrôle des autorités budgétaires et ne relèvent donc pas d'une décision discrétionnaire.

Afin de mieux approcher la composante discrétionnaire des finances publiques, une nouvelle notion, celle d'«effort structurel», a été proposée dans le Rapport Economique Social et Financier (RESF) annexé au projet de Loi de Finances pour 2004. L'«effort structurel» peut se décomposer en deux facteurs : l'écart entre la progression de la dépense publique et la croissance potentielle, qualifié d'«effort structurel en dépense», et les mesures nouvelles portant sur les prélèvements obligatoires perçus par l'ensemble des administrations publiques ou «effort structurel en recettes». L'«effort structurel» ne fait d'ailleurs qu'isoler une partie des facteurs d'évolution du solde «structurel», et une décomposition comptable permet de passer d'une notion à l'autre, au moyen de quelques corrections : effet d'élasticité, décalage entre fait générateur et recouvrement de certains impôts (impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés), évolution des recettes hors prélèvements obligatoires.

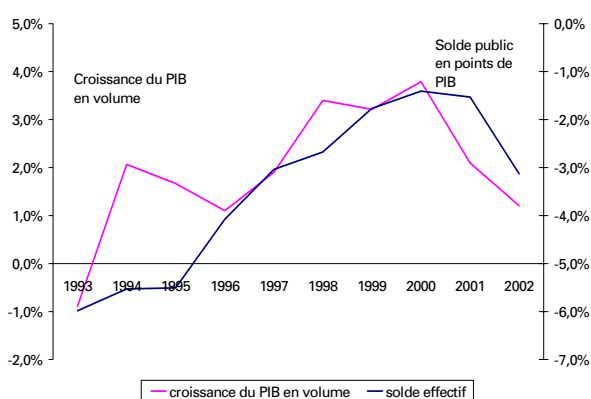
Une telle démarche, quoique représentant un net progrès par rapport aux évaluations du solde «structurel», reste perfectible. Une mesure homogène de l'impulsion discrétionnaire des finances publiques nécessiterait notamment une évaluation des «mesures nouvelles» en dépense.

1. Ce document a été élaboré sous la responsabilité de la Direction de la Prévision et de l'Analyse Economique et ne reflète pas nécessairement la position du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie.

## 1. Le solde public fluctue avec la position de l'économie dans le cycle

L'évolution du solde effectif des administrations publiques reflète en partie les fluctuations cycliques de l'économie. En période de creux conjoncturel, on observe un déficit de recettes et un surplus de dépenses, tandis que pendant les périodes plus favorables, le déficit public s'améliore sous l'effet des hausses de rentrées fiscales et du recul de certaines prestations sociales.

**Graphique 1**  
**Solde public et fluctuations conjoncturelles**



Une grande partie de la dépense publique est assez inerte et évolue de façon indépendante de la position de l'économie dans le cycle (rémunération des agents publics et retraites, dépenses de santé, dépenses d'infrastructure par exemple). L'indemnisation du chômage et les dépenses de RMI font cependant exception à cette règle.

Les recettes, en revanche, s'avèrent sensibles aux évolutions conjoncturelles de leur «base taxable». Ainsi, les recettes de TVA – assises sur la consommation des ménages et l'investissement des entreprises –, les recettes d'impôt sur les sociétés, d'impôt sur le revenu et les cotisations sociales – assises sur la masse salariale donc sensibles au cycle de productivité et à la situation du marché du travail – fluctuent en fonction des chocs affectant l'économie.

## 2. Le solde «structurel» : un solde public corrigé des fluctuations conjoncturelles

Lorsque l'on souhaite qualifier l'orientation de la politique budgétaire, il convient de corriger l'évolution du solde public de l'impact des fluctuations conjoncturelles. La méthode consiste à évaluer la composante conjoncturelle du solde des administrations publiques, à partir d'une mesure de la position de l'économie dans le cycle. Le solde dit «structurel» s'obtient alors en retranchant cette composante conjoncturelle au solde effectif.

### 2.1 Une mesure de la position de l'économie dans le cycle : l'«écart de production»

La position de l'économie dans le cycle est généralement appréciée au moyen de l'«écart de production» (ou «output gap»), défini comme la différence entre le PIB effectif et son niveau potentiel, c'est-à-dire le niveau de PIB soutenable sans tension inflationniste ou déflationniste. Le PIB potentiel est lui-même évalué à partir d'une fonction de production. La valeur ajoutée dépend de la quantité de facteurs de production mise en œuvre (travail et capital) et de la productivité globale des facteurs – ou progrès technique –. En période de retard (resp. excès) de demande, l'écart de production est négatif (resp. positif). Par exemple, pendant une bonne partie des années 90, la France a souffert d'un écart de production négatif. La production effective était en effet inférieure à la production potentielle en raison d'une insuffisance de demande.

### 2.2 Le solde «structurel» : un solde public corrigé des fluctuations conjoncturelles

Les bases méthodologiques du calcul du solde «structurel» sont, pour l'essentiel, communes à l'ensemble des organisations internationales (cf encadré 1 en annexe). Les recettes conjoncturelles sont obtenues en corrigeant les recettes effectives à partir des élasticités des principaux impôts à l'output gap<sup>2</sup>. Par exemple, en phase de creux conjoncturel, les recettes de TVA observées peuvent être inférieures à ce qu'elles seraient si l'économie était à son potentiel. Plus précisément, pour un impôt  $T$ , on a :  $T_c = T((Y - Y^*)/Y^*)^\alpha$

où  $T_c$  désigne la partie conjoncturelle des recettes de l'impôt  $T$ ,  $\alpha$  l'élasticité de l'impôt à l'output gap  $(Y - Y^*)/Y^*$ ,  $Y$  le PIB effectif et  $Y^*$  le PIB potentiel.

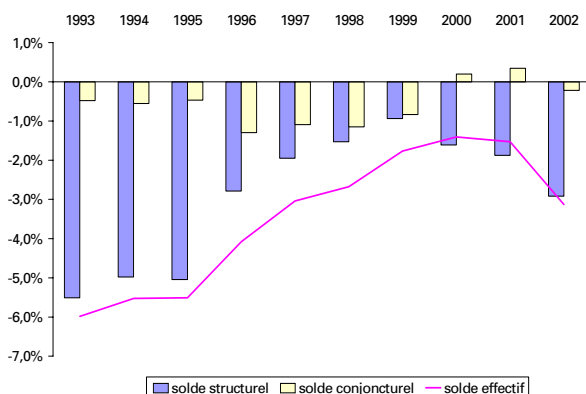
La méthode peut être raffinée afin de prendre en compte le décalage temporel entre le fait générateur (évolution de la base taxable) et le recouvrement effectif de certains impôts perçus avec un décalage d'un an (impôt sur le revenu ou impôt sur les sociétés). Pour ces impôts, l'écart de production de référence n'est pas l'écart contemporain, mais celui de l'année précédente.

Les dépenses sont, pour une grande partie, peu sensibles aux fluctuations de la conjoncture et donc considérées comme structurelles, à l'exception de l'indemnisation du chômage et des dépenses de RMI, qui font l'objet d'un traitement similaire à celui des recettes. Plus précisément, si on note  $IC$  les indemnités chômage,  $IC^*$  la partie structurelle de ces indemnités,  $U^*$  le taux de chômage «d'équilibre»,  $U$  le chômage effec-

2. L'élasticité d'un impôt à l'output gap mesure la sensibilité de l'évolution de cet impôt aux variations d'activité.

tif, et  $\eta$  l'élasticité des indemnités chômage aux variations du chômage, on a :  $IC^* = IC(U^*/U)^\eta$

**Graphique 2**  
**Solde structurel et solde effectif des administrations publiques**



### 2.3 Les limites de la correction cyclique

En pratique, la mesure du solde «structurel» pose deux difficultés importantes. En premier lieu, elle est sensible à la mesure de la position de l'économie dans le cycle, qui peut faire l'objet d'appréciations différentes d'une institution à une autre (les méthodes d'estimation de l'output gap sont en effet multiples : fonction de production, tendance log linéaire, méthode statistique à partir d'un filtre). Les écarts de diagnostic concernant la situation conjoncturelle se répercutent alors sur la construction du solde «structurel», en niveau.

En second lieu, le solde «structurel» est conçu comme un «résidu» entre le solde effectif et sa partie conjoncturelle, de sorte que tous les facteurs qui ne figurent pas explicitement dans le solde «conjoncturel», sont par construction de nature structurelle. Il en est ainsi tout particulièrement des fluctuations de l'élasticité des recettes à l'activité. En effet, le calcul du solde «conjoncturel» repose sur une hypothèse conventionnelle d'élasticité unitaire des recettes<sup>3</sup>. Avec cette convention, tout écart entre l'élasticité effective et cette élasticité conventionnelle se répercute mécaniquement sur le solde structurel. Par exemple, l'ampleur des rentrées fiscales en 2000 – élasticité de 2 – s'est traduite mécaniquement par une amélioration structurelle des comptes publics. Plus généralement, l'hypothèse d'une élasticité unitaire à court terme des recettes à l'activité ne correspond pas à l'évolution des quinze dernières années (cf graphique 3) : l'évolution des recettes peut ainsi aller au delà de l'évolution de

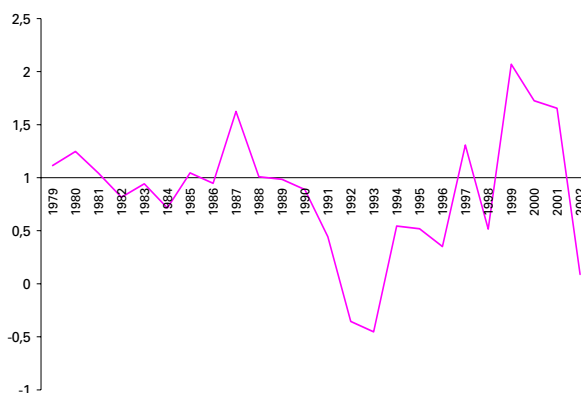
3. Une élasticité unitaire implique qu'avec une croissance de 1%, les recettes augmentent de 1%.

l'activité comme la récession de 1993 et la forte croissance de la fin des années 1990 l'ont illustré. Cette instabilité du lien recettes-activité reflète deux problèmes :

a) L'évaluation de la sensibilité des recettes directement par rapport à l'output gap plutôt que par rapport aux bases taxables spécifiques constitue une hypothèse forte. Cela revient en effet à supposer que l'ensemble des bases taxables évolue en moyenne comme le PIB. Ce n'est pas le cas, par exemple, de la masse salariale qui à court terme est affectée par le cycle de productivité. Par ailleurs, l'impact d'un choc macroéconomique sur le solde public dépend de la structure de la demande. Ainsi, un choc de demande externe négatif se propage à l'activité via la baisse des exportations et n'a donc pas d'impact direct sur le solde public en raison de la faible taxation des exportations. Les délais usuels d'ajustement de l'emploi et des salaires retardent l'impact sur le revenu des ménages, qui tarde lui-même à se traduire par une baisse de la consommation (donc des recettes de TVA). Au contraire, un choc interne de même ampleur sur l'activité (baisse du taux d'épargne des ménages par exemple) n'a pas le même effet sur le solde public, dans la mesure où il a un impact immédiat sur les recettes de TVA. Ainsi, évaluer l'impact de la conjoncture sur le solde public au moyen du seul indicateur d'output gap, constitue une approximation importante.

b) Les spécificités du système fiscal produisent un écart entre l'évolution des recettes spontanées (recettes hors mesures nouvelles) et l'évolution des bases taxables : la progressivité de l'impôt sur le revenu, le décalage temporel entre l'assiette («le fait générateur») et le recouvrement effectif de l'impôt (impôts sur le revenu et sur les sociétés) induisent des divergences d'évolution entre base taxable et recettes correspondantes.

**Graphique 3**  
**Elasticité des recettes fiscales de l'Etat**



### 3. Un essai de mesure de la composante dis-

## crétionnaire de la politique budgétaire : «l'effort structurel»

### 3.1 Le solde «structurel» n'est pas une mesure de la composante discrétionnaire de la politique budgétaire

Le choix d'une élasticité conventionnelle des recettes brouille considérablement la lisibilité du solde «structurel», dès lors que l'on cherche à retracer la part de l'évolution du solde public imputable aux décisions discrétionnaires des pouvoirs publics. Le concept de solde «structurel» constitue ainsi une mesure imparfaite pour qualifier l'orientation de la politique budgétaire, notamment en raison des fluctuations à court terme des élasticité des recettes, que les conventions de calcul conduisent à répercuter entièrement en variations du solde «structurel», alors que celles-ci échappent, par nature, au contrôle des autorités budgétaires et ne relèvent donc pas d'une décision discrétionnaire.

Par ailleurs, les recettes hors prélèvements obligatoires (recettes non fiscales de l'Etat par exemple) ne sont pas considérées comme de nature conjoncturelle et entrent donc implicitement dans le solde «struc-

turel», alors que leur caractère intégralement discrétionnaire est discutable.

### 3.2 Une première mesure de la composante discrétionnaire de la politique budgétaire: «l'effort structurel»

Afin de mieux approcher la composante discrétionnaire des finances publiques, une nouvelle notion, celle d'«effort structurel», a été proposée dans le Rapport Economique Social et Financier annexé au projet de Loi de Finances pour 2004. L'«effort structurel» isole deux facteurs :

- l'écart entre la progression de la dépense publique et la croissance potentielle, qualifié d'«effort structurel en dépense»,
- les mesures nouvelles portant sur les prélèvements obligatoires perçus par l'ensemble des administrations publiques ou «effort structurel en recettes».

De facto, l'«effort structurel» isole une partie des facteurs d'évolution du solde «structurel» et une décomposition comptable permet de passer d'une notion à l'autre (cf encadré 2 en annexe), comme le montre le tableau 1 :

Tableau 1 : décomposition du solde «structurel»

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Solde effectif</b>	-2,7	-1,8	-1,4	-1,5	-3,1	-4,0	-3,6
<b>Solde structurel : niveau</b>	-1,5	-0,9	-1,6	-1,9	-2,9	-2,8	-2,1
<b>Solde structurel : variation annuelle</b>	0,3	0,6	-0,7	-0,3	-1,0	0,1	0,7
<b>Variation discrétionnaire du solde structurel ou «effort structurel»</b>	0,8	-0,3	-1,3	-0,8	-0,7	0,5	0,8
Gains dus à l'écart de progression des dépenses et du PIB	0,6	0,0	-0,3	0,2	-0,3	0,3	0,7
Mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires	0,2	-0,3	-1,0	-0,9	-0,4	0,2	0,1
<b>Composante non discrétionnaire</b>	-0,6	0,9	0,7	0,5	-0,3	-0,4	-0,1
Effet d'évolution spontanée des PO différente du PIB	0,0	1,0	0,5	0,7	-0,2	-0,2	-0,3
Décalage IR/IS	0,1	0,0	0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,1
Recettes hors prélèvements obligatoires	-0,6	-0,1	0,2	0,1	-0,1	-0,2	0,1
Correction chômage	0,0	0,0	-0,1	-0,1	0,0	0,1	0,0

- effet d'élasticité : entre 1999 et 2001, l'élasticité apparente des recettes était temporairement supérieure à 1, ce qui a contribué à améliorer le solde structurel, sans que cette amélioration ne trouve son origine dans des décisions discrétionnaires. A l'inverse, lorsque l'élasticité des recettes est inférieure à 1 (c'est le cas depuis 2002), le solde struc-

turel se creuse.

- le décalage pour certains impôts entre évolution de la base taxable et recouvrement effectif (IR et IS) tend à détériorer le solde structurel en période de ralentissement conjoncturel
- l'évolution des recettes hors prélèvements obliga-



toires

- une correction en dépense liée aux indemnités chômage

### **3.3 L'effort «structurel» ne constitue cependant qu'une mesure imparfaite de la composante discrétionnaire de la politique budgétaire. Ce concept est donc susceptible d'être amélioré**

Le calcul de l'«effort structurel» propose une amélioration sensible du traitement des recettes dans la mesure de la composante discrétionnaire du solde public. Une telle démarche reste cependant encore perfectible. Une première amélioration simple consiste à corriger l'effort discrétionnaire en dépense d'une partie des dépenses qui peut être considérée comme «automatique» et ne relève pas en tant que telle d'une décision discrétionnaire. C'est le cas par exemple des dépenses liées à l'indemnisation du chômage et des charges d'intérêt de la dette. La prise en compte de ces deux corrections amoindrirait l'effort structurel d'environ un dixième de point de PIB par an entre 2000 et 2004.

Plus fondamentalement, la méthode reste asymétrique dans le traitement des dépenses et des recettes. Côté recettes, l'effort structurel isole effectivement les mesures nouvelles correspondant à des décisions discrétionnaires, au sens juridique du terme. En revanche, à défaut d'une évaluation des «mesures nouvelles» en dépenses, l'effort discrétionnaire en

dépense est évalué en référence à la croissance potentielle. Cette ligne de partage est essentiellement conventionnelle.

Par ailleurs, cette convention conduit à traiter de façon asymétrique les mesures nouvelles en recettes et en dépenses. Ainsi, en 2003, la progression sensible de l'ONDAM (6,4%) est supérieure à la croissance potentielle. Elle contribue donc à dégrader l'effort structurel alors même que les mesures nouvelles en la matière sont exclusivement des mesures d'économies (moindres remboursements ou déremboursements de certains médicaments par exemple). A contrario, les redressements en recettes quant à eux (hausse de la fiscalité sur le tabac) conduisent à améliorer la composante discrétionnaire du solde public. Une mesure homogène de l'impulsion discrétionnaire des finances publiques nécessiterait une évaluation des «mesures nouvelles» en dépense.

**Sandrine DUCHENE**

**Dan LEVY**

Directeur de la Publication : Jean-Luc TAVERNIER  
Rédacteur en chef : Philippe MILLS  
Mise en page : Maryse DOS SANTOS  
(01.53.18.56.69)



# ANNEXE

## Encadré 1 : Le calcul du solde «structurel»

Cet encadré propose une présentation un peu plus formelle du calcul du solde «structurel». Notons  $S$ , le solde public,  $R$  les recettes et  $D$  les dépenses. L'indice  $c$  renvoie aux valeurs conjoncturelles et l'indice  $s$  aux valeurs structurelles. Enfin  $Y$  représente le PIB effectif,  $Y^*$  le PIB potentiel et  $Y-Y^*/Y^*$  l'output gap.

### Correction cyclique côté recettes

Pour chaque recette  $R$ , on a :  $R_c = R \left( \frac{Y - Y^*}{Y^*} \right)^\alpha$  où  $\alpha$  représente l'élasticité de la recette  $R$  à l'output gap.

Certaines institutions raffinent la méthode pour tenir compte du décalage entre évolution de la base taxable – qui constitue le fait générateur – et recouvrement effectif de l'impôt. C'est le cas en France pour l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés pour lesquels l'output gap de référence n'est pas le gap contemporain mais le gap de l'année précédente. Pour ces impôts, la relation précédente devient :

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

### Correction cyclique côté dépenses

La plupart des dépenses publiques ne sont pas directement affectées par les fluctuations conjoncturelles. Les dépenses de chômage et de RMI font cependant exception à cette règle. Elles sont appréhendées au moyen d'une loi d'Okun :

$$D_c = D \left( \frac{U - U^*}{U^*} \right)^\eta$$

où  $\eta$  est l'élasticité des dépenses de chômage et de RMI à l'écart  $U - U^*/U^*$  entre le chômage effectif  $U$  et le chômage structurel  $U^*$ .

Le solde conjoncturel s'en déduit :  $S_c = R_c - D_c$  ainsi que le solde structurel :  $S_s = S - S_c$

Sous des hypothèses simples (pas de prise en compte du décalage  $IR/IS$ , élasticité unitaire de l'ensemble des recettes à l'output gap, et pas d'effet du cycle sur les dépenses), l'évolution du solde structurel se déduit de l'évolution de l'output gap :

$$\Delta \left( \frac{S_c}{Y} \right) = \delta^* \Delta(\text{outputgap})$$

où  $\delta$  représente la part des recettes dans le PIB (légèrement inférieure à 0,5 en France). L'évolution du solde structurel s'écrit alors :

$$\Delta \left( \frac{S_s}{Y^*} \right) = \Delta \left( \frac{S}{Y} \right) - \delta^* \Delta(\text{outputgap})$$





## Encadré 2 : «Effort structurel» et décomposition du solde «structurel»

Cet encadré propose de relier formellement le solde «structurel» à l'«effort structurel» calculé dans le RESF en distinguant effort structurel en dépense et effort structurel en recettes.

### Décomposition côté dépenses

On a, avec les conventions de notation de l'encadré 1 :  $D_s = D - D_c$

La correction liée aux dépenses de chômage et de RMI  $D^{cho}$  s'écrit :  $D_c = D^{cho} \left( \frac{U - U^*}{U^*} \right)^\eta$

$$\text{d'où } \Delta \left( \frac{D_c}{Y^*} \right) = \eta \frac{D^{cho}}{Y^*} \Delta UG$$

où  $UG$  représente l'écart relatif entre chômage effectif et chômage structurel.

L'évolution de la part des dépenses dans le PIB potentiel s'écrit :

$$\Delta \left( \frac{D}{Y^*} \right) = \frac{D_t}{Y_t^*} - \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}^*} = \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}^*} \left( \frac{D_t Y_{t-1}^*}{Y_t^* D_{t-1}} - 1 \right) = \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}^*} ((d+1)(1-y^*) - 1)$$

où  $d$  est la croissance nominale de la dépense publique et  $y^*$  la croissance nominale du PIB potentiel. L'évolution de la part des dépenses structurelles dans le PIB potentiel (qui correspond à la contribution des dépenses à l'évolution du solde structurel) s'écrit alors :

$$\Delta \left( \frac{D_s}{Y^*} \right) = \Delta \left( \frac{D}{Y^*} \right) - \Delta \left( \frac{D_c}{Y^*} \right) = \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}^*} (d - y^*) - \eta \frac{D^{cho}}{Y^*} \Delta UG$$

où  $d$  est la croissance nominale de la dépense publique et  $y^*$  la croissance nominale du PIB potentiel.

Le premier terme est considéré comme discrétionnaire et entre en compte dans l'effort structurel. Ce n'est pas le cas du second, qui représente la correction cyclique en dépense liée aux indemnités chômage.

### Décomposition côté recettes

Notons  $\varepsilon$  l'élasticité effective des recettes fiscales à l'activité. Dans la suite l'élasticité conventionnelle de référence utilisée dans le calcul du solde conjoncturel  $\alpha$  (cf encadré 1) est supposée unitaire.  $MN$  représente les mesures nouvelles. L'élasticité  $\varepsilon$  vérifie :

$$\varepsilon \frac{dY}{Y} = \frac{\Delta R - MN}{R}$$

La variation des recettes structurelles s'écrit :

$$\Delta R_s = \Delta R - \Delta R_c = \left( MN + \varepsilon \frac{dY}{Y} R \right) - (R - R^{ret}) \Delta(OG) - R^{ret} \Delta(OG)_{-1}$$

où  $R^{ret}$  représente les recettes recouvrées avec retard (en pratique  $IR$  et  $IS$ ) et  $OG$  l'output gap. Or, on a :

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

La contribution des recettes à l'évolution du solde structurel s'écrit alors, au second ordre près :

$$\Delta \left( \frac{R_s}{Y^*} \right) = \frac{MN}{Y^*} + (\varepsilon - 1) \frac{R}{Y^*} \frac{dY}{Y} + \frac{R^{ret}}{Y^*} \Delta \Delta OG$$

Le premier terme, qui représente la contribution des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires à l'évolution du solde structurel, est de nature discrétionnaire. En revanche, le deuxième et le troisième, qui représentent respectivement la contribution des variations d'élasticité à l'évolution du solde structurel et l'impact du décalage  $IR/IS$  ne sont pas de nature discrétionnaire.

