

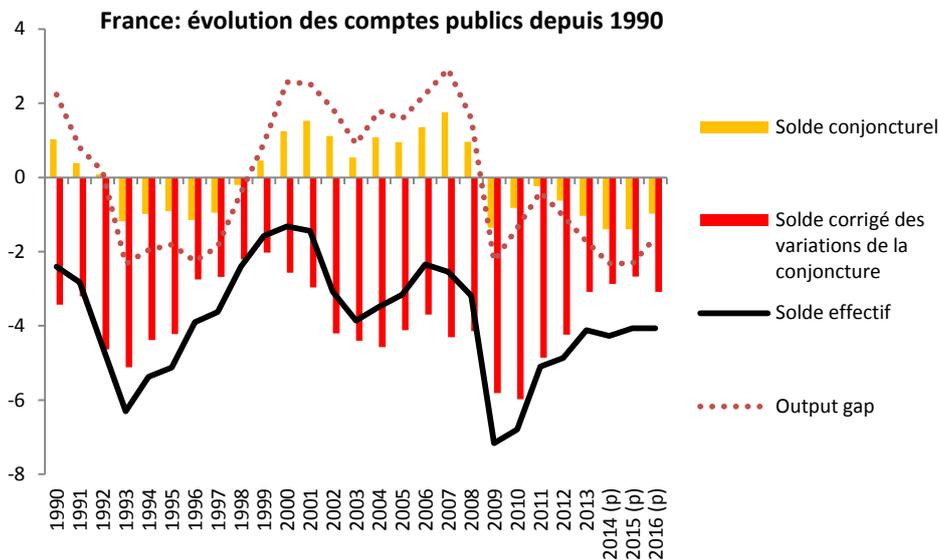
## Comment mesurer les efforts budgétaires d'un pays ?

Jeudi 26 février 2015

A l'heure du « verdict » de la Commission européenne sur les comptes publics français, le présent flash se penche sur la mesure des efforts budgétaires d'un pays.

### 1. Du solde effectif au solde « structurel » : intérêt et limites

Le solde public « effectif » (ou « nominal ») mesure la différence entre les recettes (cotisations sociales, impôts, taxes...) et les dépenses publiques (Sécurité sociale, Etat, collectivités locales). Ce solde comptable agrégé traduit donc à la fois l'évolution des fondamentaux affectant chacun des postes tout comme celle des facteurs conjoncturels (« boom » ou « récession » économiques) voire ponctuels et/ou temporaires (vente par l'Etat d'un actif...). C'est la raison pour laquelle il a été construit l'indicateur dit du **solde « structurel »**, dont l'objet est d'isoler au sein des comptes publics la **part indépendante des aléas de la conjoncture** synthétisés, eux, dans le solde « conjoncturel ». Séduisante au premier abord, cette approche se révèle en pratique à la fois d'une **grande complexité** et d'une **fragilité certaine** : en effet, le solde structurel est une **construction** réalisée à partir d'un autre agrégat non mesuré (« **l'output gap** » ou écart de production entre la prévision de croissance effective et celle de croissance potentielle). Ce dernier est censé situer la position de l'économie dans le cycle à un instant t, le taux de croissance potentielle étant défini comme celui auquel croîtrait l'économie si tous les facteurs de production (capital, travail et productivité globale des facteurs) étaient employés au maximum de leurs capacités sans générer de tensions inflationnistes. Il fait donc l'objet de débats animés entre les différentes institutions internationales et, de surcroît, varie dans le temps. D'un point de vue méthodologique, le solde conjoncturel est déterminé en premier à partir d'hypothèses d'élasticités entre les différentes composantes cycliques (dépenses chômage, impôts, cotisations sociales) et le PIB, l'élasticité globale des recettes à la croissance étant de 1. Le solde structurel est alors **obtenu par différence** entre le **solde effectif** et le **solde conjoncturel** après prise en compte des mesures exceptionnelles et temporaires<sup>1</sup>.



Source : Afep à partir de la base de données AMECO.

Depuis un quart de siècle, la France se caractérise par un solde conjoncturel nul en moyenne, en lien avec les variations de l'écart de production. Il en résulte que la **nature du déficit français est structurelle**. Le solde corrigé des variations de la conjoncture s'est creusé à plusieurs reprises, y compris lors de périodes de croissance économique caractérisées par un output gap positif : l'amélioration conjoncturelle temporaire ne s'est pas accompagnée d'un redressement structurel.

<sup>1</sup> Il diffère en ce point du « solde corrigé des variations de la conjoncture ». Pour des raisons de disponibilité des données, c'est ce dernier indicateur qui est retenu dans le graphique ci-dessus, sans impact sur les évolutions affichées.

## 2. Vers une approche « *bottom-up* » des finances publiques ?

Au-delà de la difficulté à estimer la croissance potentielle, le solde structurel ne permet pas d'évaluer de façon pleinement satisfaisante les efforts budgétaires d'un Etat dans la mesure où **l'élasticité des recettes** est variable dans le temps et non maîtrisable par le Gouvernement (elle dépend de la composition de la croissance économique, de la structure de consommation...). D'où l'idée de compléter cet indicateur par une **approche « *bottom-up* »**, dont l'unité de base est la **mesure de politique économique** décidée par le Gouvernement (économie de dépense publique, hausse de prélèvement) pour en déduire un montant global d'effort budgétaire. Dans un article récent<sup>2</sup>, la BCE souligne l'intérêt d'une telle approche tout en relevant **trois limites générales** : 1) la mesure de l'effort dépend avant tout des estimations officielles ; 2) le périmètre des administrations publiques est composé d'une multitude d'entités ; 3) la définition d'une « mesure » n'est pas aussi simple qu'il n'y paraît au premier abord. Sur le point 1), au-delà de la disponibilité des données sous-jacentes aux estimations du Gouvernement, celles-ci posent problème à la fois du fait de leur caractère **statique** (hypothèse de non-modification des comportements) et *ex ante* (on connaît généralement le chiffrage prévisionnel d'une mesure, beaucoup moins son rendement *ex post*). Sur le point 3), il convient de distinguer les pans de l'action publique où la « mesure » a une traduction concrète (législation fiscale ou sociale, critères d'éligibilité à une prestation...) des rubriques où cela est plus diffus. Ainsi, la Commission européenne pose l'hypothèse d'une politique « inchangée » (« *no-policy change* ») lorsqu'elle réalise une prévision, ce qui peut avoir des traductions différentes selon les pays : en effet, modérer une dépense dynamique sera considéré comme un effort dans un pays A, alors que la poursuite d'un trend de faible progression de la dépense ne le sera pas dans un pays B. Si l'administration le justifie parfois par la masse de « coûts fixes » qu'elle supporte, le **raisonnement « tendanciel »** est à cet égard problématique dans la mesure où il suppose de définir une **norme** (par ex. faut-il indexer automatiquement les traitements sur l'inflation ?) et pose une question d'affichage (plus le tendanciel est élevé, plus les « économies » le sont également).

## 3. 2015 : 0,3 %, 0,5 % ou 0,8 % d'ajustement ?

Le 28 novembre dernier, la Commission européenne a publié un « avis relatif au projet de plan budgétaire de la France » dans lequel elle renvoyait au début du mois de mars 2015 « *sa position sur les obligations qui incombent à la France au titre du pacte de stabilité et de croissance (PSC)* ». Elle pointait à l'époque un **risque de non-conformité** avec les dispositions du PSC en raison d'un ajustement structurel en 2015 (0,3 % du PIB) inférieur à la recommandation du Conseil en date du 21 juin 2013 (0,8 %). Depuis cet avis, l'exécutif européen a présenté début 2015 une communication sur les « flexibilités » du PSC qui marque formellement un **tournant** dans son appréciation des finances publiques des Etats membres. Réel, l'assouplissement budgétaire n'en demeure pas moins sujet à une combinaison d'arbitrage politique et de critères techniques à la fois complexes et fragiles : à partir de la position du pays en matière de dette publique, la « taille » de l'ajustement budgétaire repose sur l'évaluation de l'output gap (voir le tableau du flash éco du 22 janvier 2015). Selon l'estimation de la Commission, ce dernier serait de - 2,3 % du PIB potentiel en France en 2015 et la croissance prévue de 1 %, d'où un **besoin d'ajustement de 0,5 % du PIB cette année**, soit un effort supplémentaire de 0,2 % du PIB (environ 4Md€) par rapport à celui prévu par le Gouvernement français. A l'occasion de la conférence de presse du 25 février, Valdis Dombrovskis et Pierre Moscovici ont insisté sur ce dernier point tout en annonçant que la Commission proposerait au Conseil d'accorder au pays un **nouveau délai de deux ans supplémentaires** (2017, après 2015 et 2013) pour atteindre un niveau de déficit de 3 % du PIB.

\*\*\*

*Dans un contexte de creusement des déficits, les outils de suivi des comptes publics se sont notablement développés au cours des années récentes. Si des progrès incontestables ont été réalisés pour disposer d'un diagnostic plus complet, force est de constater que la sophistication des indicateurs n'a pas permis de modifier la trajectoire de la dette publique (qui est bien nourrie par le déficit total). Ceci permet de rappeler que 1) la technique ne se substitue pas à la décision politique et 2) à l'heure de mesurer les efforts, les agrégats traditionnels simples (total des dépenses et des recettes, solde) demeurent des repères indispensables.*

<sup>2</sup> « *The assessment of fiscal effort* », Bulletin mensuel de la BCE, octobre 2014.