

Avis n° HCFP-2022-1
relatif au solde structurel des administrations publiques présenté dans le
projet de loi de règlement de 2021

24 juin 2022

Synthèse

L'évaluation du déficit structurel (4,4 points de PIB potentiel) présentée par le Gouvernement pour 2021 est supérieure de 3,1 points à la prévision retenue dans la loi de programmation des finances publiques (LPFP) du 22 janvier 2018 (1,2 point). Cet écart est très nettement supérieur à 0,5 point de PIB. Il doit donc être considéré comme important au sens de l'article 23 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012.

Le Haut Conseil constate que la situation des finances publiques a continué d'être nettement affectée en 2021 par la crise sanitaire et considère donc que les circonstances exceptionnelles mentionnées à l'article 3 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) sont, comme en 2020, réunies en 2021. En conséquence, il estime que, bien que l'écart du solde structurel à celui de la LPFP soit important, il n'y a pas lieu de déclencher le mécanisme de correction au titre de l'exercice 2021.

Le Haut Conseil estime que le pilotage des finances publiques nécessite que la clause de circonstances exceptionnelles ne s'applique pas de manière permanente. Il invite en conséquence le Gouvernement à préciser rapidement les critères de levée ou de maintien de cette clause.

Le Haut Conseil rappelle, comme dans ses précédents avis, que l'évaluation du solde structurel sur laquelle il est appelé à donner un avis est aujourd'hui fortement brouillée et que celui-ci ne rend pas compte de la situation réelle des finances publiques.

Tout d'abord, l'impact en 2020 de plusieurs facteurs temporaires liés à la crise sanitaire, conjugué au choix fait par le Gouvernement d'exclure l'intégralité des mesures de soutien d'urgence de l'estimation du solde structurel sur la seule année 2020, conduisent à une amélioration en trompe-l'œil du solde structurel en 2020 (de -2,5 points de PIB potentiel à -1,1 point) et, à l'inverse, à une dégradation accentuée en 2021 (de -1,1 point de PIB potentiel à -4,4 points), notamment parce que les mesures de soutien d'urgence directement liées à la poursuite de la crise pandémique ont été considérées, cette fois, comme affectant ce dernier. La signification du solde structurel sur ces deux années en est altérée.

Ensuite, la crise sanitaire a rendu obsolète l'estimation du PIB potentiel contenue dans la LPFP du 22 janvier 2018, datant donc d'avant la crise sanitaire, alors qu'elle reste la référence sur laquelle le Haut Conseil doit, selon les termes de la loi organique de décembre 2012, s'appuyer pour rendre le présent avis. À cet égard, le Haut Conseil relève que la prise en compte de l'évaluation actualisée du PIB potentiel présentée dans le Rapport économique social et financier pour 2022 conduirait à dégrader le solde structurel d'un point de PIB supplémentaire en 2021 (-5,4 points de PIB au lieu de 4,4 points de PIB). Cette situation confirme l'intérêt des réflexions en cours au niveau européen sur les règles budgétaires européennes.

La soutenabilité de la dette publique suppose une nette réduction du déficit structurel dans les années à venir et notamment une action sur la dépense publique, dont le niveau rapporté au PIB est resté, en 2021, nettement supérieur à son niveau d'avant-crise.

1. Le Haut Conseil des finances publiques a été saisi par le Gouvernement le 13 mai 2022, en application de l'article 23 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance¹ des finances publiques, afin de se prononcer sur le respect, en 2021, des objectifs pluriannuels de solde structurel.

2. Le Gouvernement a adressé au Haut Conseil le 20 juin 2022 une saisine rectificative, afin de prendre en compte les révisions apportées par l'Insee le 31 mai 2022 aux comptes nationaux des années 2020 et 2021.

3. Le Haut Conseil, après en avoir délibéré lors de sa séance du 24 juin 2022, a adopté le présent avis.

I- Observations liminaires

1- Sur l'objet du présent avis

4. L'article 23 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 dispose que « *le Haut Conseil des finances publiques rend un avis identifiant, le cas échéant, les écarts importants [...] que fait apparaître la comparaison des résultats de l'exécution de l'année écoulée avec les orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques* ». Aux termes du même article 23, un écart est considéré comme important lorsque le solde structurel présenté dans le projet de loi de règlement est dégradé par rapport à la loi de programmation des finances publiques d'au moins 0,5 % du PIB sur une année donnée ou d'au moins 0,25 % du PIB par an en moyenne sur deux années consécutives.

5. La loi organique précise en outre que le solde structurel doit être calculé avec la trajectoire de PIB potentiel figurant dans le rapport annexé à la loi de programmation. L'identification d'un tel écart par le Haut Conseil déclenche le « *mécanisme de correction* » au sens du chapitre IV de la loi organique.

6. Le Haut Conseil se réfère dans cet avis à la loi de programmation des finances publiques (LPFP) du 22 janvier 2018 pour les années 2018 à 2022².

2- Sur les informations transmises et les délais

7. Le Haut Conseil a été saisi par le Gouvernement le 13 mai 2022. Cette saisine comportait l'article liminaire du projet de loi de règlement (PLR) pour 2021, dont son tableau de synthèse qui présente en particulier le solde nominal et le solde structurel de l'ensemble des administrations publiques pour l'année 2021 (annexe 1). Elle était accompagnée des réponses à un questionnaire qui avait été transmis au préalable aux administrations compétentes. Une saisine rectificative a été adressée le 20 juin 2022 au Haut Conseil, tenant compte des révisions apportées par l'Insee le 31 mai 2022.

8. En application de l'article 18 de la loi organique précitée, le Haut Conseil a procédé à l'audition conjointe de la direction générale du Trésor et de la direction du Budget le 16 mai 2022.

¹ La loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques est venue compléter les dispositions de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012, et en particulier l'article 23, mais elle n'entrera en vigueur que lors du dépôt du projet de loi de finances pour l'année 2023 et s'appliquera pour la première fois aux lois de finances afférentes à l'année 2023.

² Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

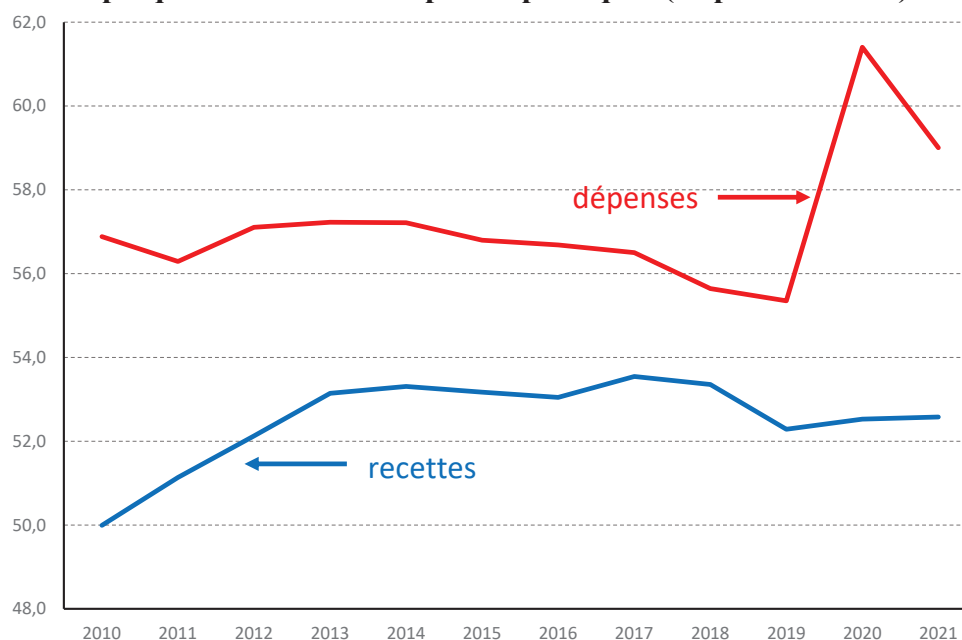
II- Observations relatives aux évolutions des déficits publics effectif et structurel en 2021 et aux écarts à la loi de programmation des finances publiques

1- Évolution des déficits publics effectif et structurel entre 2020 et 2021

⁹ Le déficit public s'établit selon l'Insee à 160,9 Md€ en 2021, soit 6,4 points de PIB, après 3,1 points en 2019 et 8,9 points en 2020. Le très net rebond du PIB (+8,2 % après -5,2 % en valeur) a entraîné une vive croissance des recettes (+8,4 % après -4,8 %), supérieure à celle encore forte des dépenses (+4,0 % après +5,1 %).

¹⁰ Le déficit public reste toutefois très supérieur à son niveau de 2019, en valeur (160,9 Md€ en 2021 contre 74,7 Md€ en 2019) comme en points de PIB (6,4 points en 2021 contre 3,1 points en 2019). Malgré des mesures de baisse des prélèvements obligatoires, nettes des mesures de hausse, s'élevant à près de 10 Md€ sur deux ans, le taux de prélèvements obligatoires a augmenté de 0,5 point entre 2019 et 2021 et le ratio des recettes publiques rapportées au PIB (52,6 points en 2021) est supérieur de 0,3 point à son niveau de 2019. Le ratio des dépenses publiques rapportées au PIB (59,0 points) excède encore nettement son niveau de 2019, de 3,6 points.

Graphique 1 : recettes et dépenses publiques (en points de PIB)



Source : Insee

¹¹ Le déficit conjoncturel s'est nettement réduit en 2021 (2,9 points de PIB, à 2,0 points de PIB), grâce au rebond marqué du PIB (+6,8 % en volume), qui a conduit à la réduction de l'écart de production (de -8,3 % du PIB potentiel en 2020 à -3,3 % du PIB potentiel en 2021 tel qu'estimé par la loi programmation des finances publiques de janvier 2018).

¹² Le solde des mesures ponctuelles et temporaires (« *one-offs* ») retenu par le Gouvernement passe de -2,8 points de PIB potentiel en 2020 à -0,1 point en 2021 (cf. tableau 1). Contrairement au choix fait pour 2020, le Gouvernement considère que les dépenses de

soutien d'urgence prises en réponse à la crise sanitaire (activité partielle, fonds de solidarité, dépenses de santé sous Ondam, exonérations de cotisations sociales) ne relèvent plus, dans leur quasi-totalité, des mesures ponctuelles et temporaires, qui se réduisent désormais à des éléments non liés à la crise sanitaire (contentieux de série) et, pour un montant faible et positif (0,4 Md€), à l'impact net des prêts garantis aux entreprises (PGE).

Tableau 1 : mesures ponctuelles et temporaires en Md€

	2019	2020	2021
Crise sanitaire		-70,7	0,4
<i>dont activité partielle</i>		-25,8	
<i>dont fonds de solidarité et mesures associées</i>		-15,9	
<i>dont Ondam</i>		-14,0	
<i>dont exonérations de cotisations sociales</i>		-5,8	
<i>dont sinistralité sur les garanties (nette des primes)</i>		0,2	0,4
Contentieux fiscaux (OPCVM, De Ruyter, Stéria, CVAE)	-0,7	-1,8	-1,9
Intérêts des contentieux	-0,2	-0,5	-0,4
Conventions judiciaires d'intérêt public	0,5	2,1	
Bascule CICE	-21,2		
Bascule CITS	-0,6		
Retraitement Insee des licences hertziennes	-1,1		
Autres	-0,2	-0,5	-0,4
Effet sur le solde public (en Md€)	-23,5	-71,5	-2,2
Effet sur le solde public (en points de PIB potentiel)	-1,0	-2,8	-0,1

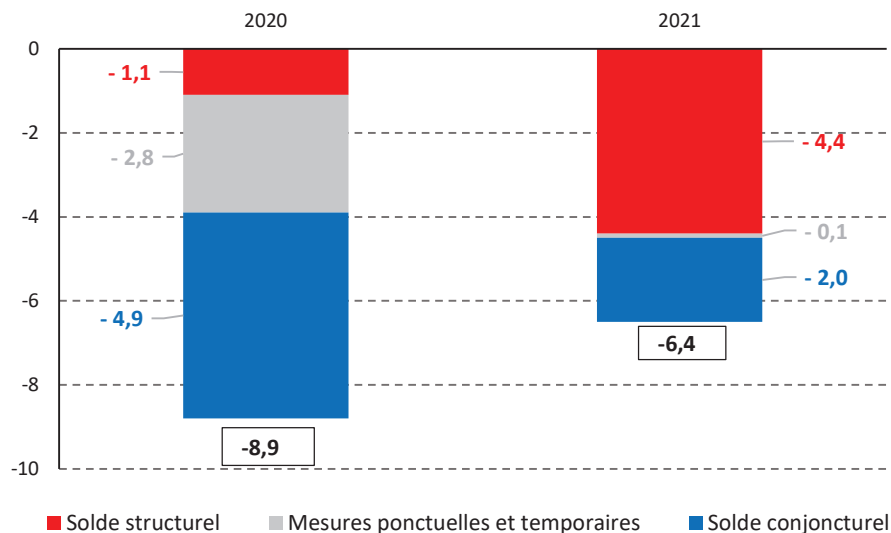
Source : Gouvernement

13. Le solde structurel se déduit du solde effectif en neutralisant les effets de la conjoncture ainsi que les opérations exceptionnelles et temporaires.³

14. Le déficit structurel, que le traitement des mesures de soutien d'urgence en mesures ponctuelles et temporaires améliore artificiellement en 2020, s'est fortement creusé en 2021 (+3,2 points de PIB potentiel, à 4,4 points du PIB potentiel), sous l'effet de la disparition quasi totale des facteurs transitoires ayant affecté 2020 et de l'inclusion, contrairement à 2020, des mesures de soutien d'urgence dans le solde structurel. Cette dégradation a été en partie limitée par une nouvelle augmentation du taux de prélèvements obligatoires.

³ Les étapes de son estimation sont présentées en annexe 2.

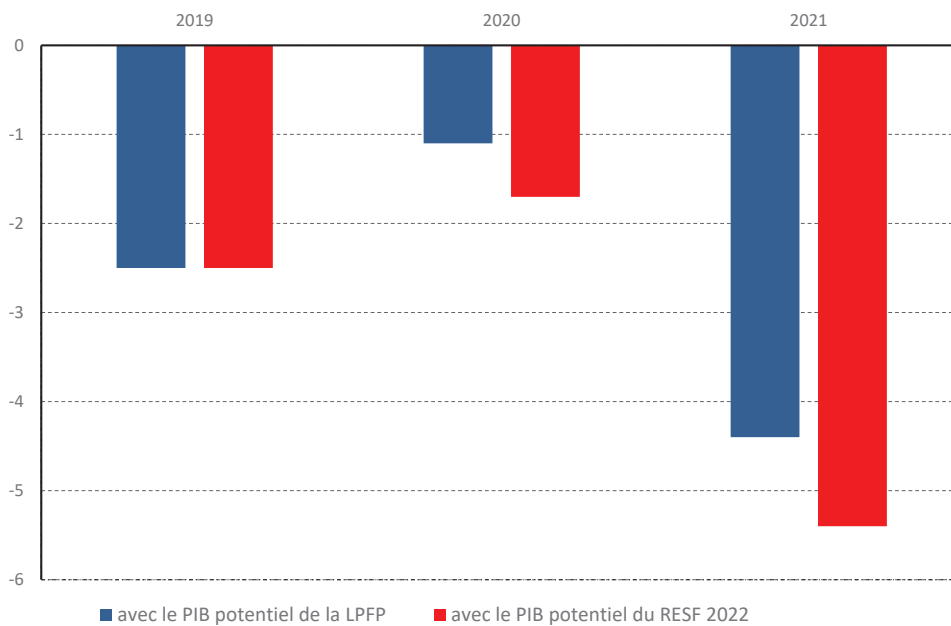
Graphique 2 : décomposition du solde public
(en points de PIB pour le solde public et le solde conjoncturel et en points de PIB potentiel pour le solde structurel et les mesures ponctuelles et temporaires)



Source : Gouvernement

15. Par ailleurs, le Haut Conseil rappelle que la crise sanitaire est susceptible d'avoir réduit la capacité d'offre de l'économie française. De fait, le Gouvernement a présenté, dans le Rapport économique social et financier pour 2022, une estimation de PIB potentiel révisée à la baisse par rapport à celle de la loi de programmation. La prise en compte de cette nouvelle estimation conduirait à accroître le déficit structurel de 0,6 point en 2020 (à 1,7 point de PIB) et 1,0 point en 2021 (à 5,4 points de PIB).

**Graphique 3 : solde structurel selon les deux estimations de PIB potentiel
(en points de PIB)**



Source : Gouvernement

2- Observations des écarts à la loi de programmation des finances publiques

16. Le déficit constaté en 2021 (6,4 points de PIB) est supérieur de 5,5 points à celui prévu dans la loi de programmation de janvier 2018 (0,9 point de PIB).

Tableau 2 : écarts par rapport à la loi de programmation 2018-2022
(% du PIB ou du PIB potentiel)

	2019			2020			2021		
	LPFP (Jan. 2018)	PLR 2021 (juin 2022)	Écart	LPFP (Jan. 2018)	PLR 2021 (juin 2022)	Écart	LPFP (Jan. 2018)	PLR 2021 (juin 2022)	Écart
Solde effectif (1)	-2,9	-3,1	-0,1	-1,5	-8,9	-7,4	-0,9	-6,4	-5,5
Composante conjoncturelle (2)	-0,1	0,4	0,5	0,1	-4,9	-5,0	0,3	-2,0	-2,3
Mesures ponctuelles et temporaires* (3)	-0,9	-1,0	0,0	0,0	-2,8	-2,8	0,0	-0,1	-0,1
Solde structurel* (1)-(2)-(3)*	-1,9	-2,5	-0,6	-1,6	-1,1	+0,5	-1,2	-4,4	-3,1

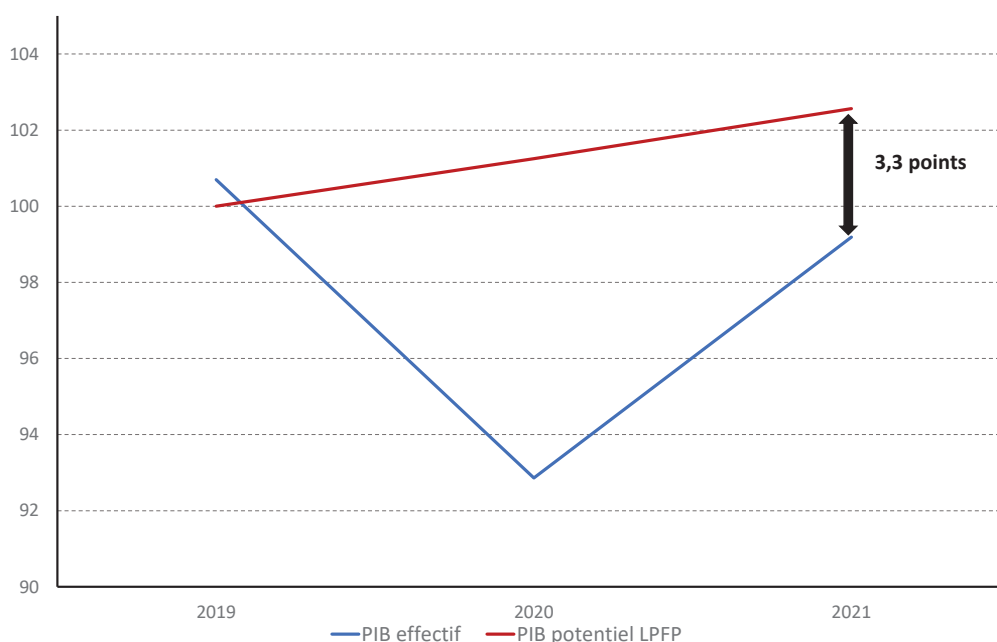
* en % du PIB potentiel

Note : les chiffres étant arrondis au dixième, il peut en résulter de légers écarts dans le résultat des opérations.

Sources : loi n° 2018-32 de programmation des finances publiques de janvier 2018 et projet de loi de règlement pour 2021

17. Selon la décomposition présentée par le Gouvernement, cet écart s'explique pour une faible part (0,1 point) par les mesures ponctuelles et temporaires, et pour une part importante (2,3 points) par sa composante conjoncturelle : malgré le rebond important de l'activité en 2021, le PIB reste en moyenne inférieur (de 3,3 %) au PIB potentiel inscrit dans la LPFP, alors que la LPFP prévoyait un PIB supérieur de 0,1 point au PIB potentiel en 2021. Le Haut Conseil doit en effet, selon les termes de la loi organique de décembre 2012, s'appuyer sur l'estimation du PIB potentiel contenue dans la LPFP, bien que cette dernière ait été rendue obsolète par la crise sanitaire.

Graphique 4 : trajectoire du PIB potentiel (base 100 en 2019) inscrit dans la LPFP et du PIB observé (en moyenne annuelle et en volume)



Source : Insee, LPFP de janvier 2018, RESF de septembre 2021

18. La plus grande part de l'écart (3,1 points) est imputable au solde structurel, estimé à -4,4 points de PIB, contre une prévision de -1,2 point en LPFP. Celui-ci provient intégralement de la hausse des dépenses structurelles (4,1 points d'écart à la LPFP), quelque peu compensée par la hausse des recettes structurelles (0,9 point d'écart à la LPFP).

Tableau 3 : décomposition de l'écart du solde structurel à la LPFP en recettes et dépenses structurelles (en points de PIB potentiel)

	2019	2020	2021
Écart du solde structurel à la LPFP (% du PIB potentiel)	-0,6	0,5	-3,1
dont écart des recettes structurelles (% du PIB potentiel)	0,3	0,2	0,9
dont écart des dépenses structurelles (% du PIB potentiel)	-0,9	0,3	-4,1

Source : Gouvernement

3- Appréciations relatives à l'écart entre le solde structurel et celui de la loi de programmation des finances publiques

19. En application de la loi organique du 17 décembre 2012, le Haut Conseil se prononce sur la cohérence de la trajectoire de solde structurel observé avec celle de la loi de programmation en vigueur, celle du 22 janvier 2018 pour les années 2018 à 2022. L'article 23 de la loi organique indique que, dans son avis sur la loi de règlement, le Haut Conseil doit tenir compte, le cas échéant, des circonstances exceptionnelles mentionnées à l'article 3 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG).

20. Saisi par le Gouvernement à l'occasion de l'avis sur le premier projet de loi de finances rectificative pour 2020, le Haut Conseil avait estimé que la crise sanitaire et ses répercussions économiques et financières relevaient bien de telles circonstances exceptionnelles.

21. Le Haut Conseil constate que l'écart (-3,1 points) entre le solde structurel estimé pour 2021 et celui prévu dans la loi de programmation est nettement supérieur en valeur absolue au seuil de 0,5 point de PIB et qu'il doit donc être considéré comme important au sens de la loi organique.

22. Il note toutefois qu'en 2021 la crise sanitaire a continué d'entraver substantiellement l'activité économique en France et que la situation des finances publiques a ainsi continué d'être affectée par ces circonstances exceptionnelles. Il relève que la clause dérogatoire générale, qui permet aux États membres de l'Union européenne de déroger aux obligations qui s'appliqueraient normalement au titre du cadre budgétaire européen, est restée en vigueur en 2021. En conséquence, le Haut Conseil considère qu'il n'y a pas lieu de déclencher le mécanisme de correction, ce que l'écart important entre le solde structurel estimé pour 2021 et celui prévu dans la loi de programmation aurait dû, en temps normal, le conduire à faire.

23. Le Haut Conseil souligne que la clause de circonstances exceptionnelles résultant de la crise sanitaire de 2020 et 2021 ne saurait cependant s'appliquer sans limite de temps, au risque de priver de sens la programmation des finances publiques et de limiter la portée et l'efficacité des dispositions de la loi organique, et notamment du mécanisme de correction prévu par son chapitre IV. Il invite en conséquence le Gouvernement à préciser, à l'occasion de ses prochains textes financiers, les critères de levée ou de maintien de la clause de circonstances exceptionnelles. Il importe que celles-ci se réfèrent à des événements très significatifs affectant le contexte macroéconomique et la situation des finances publiques, et non à des choix de politique budgétaire indépendants de ceux-ci.

24. **L'évaluation du déficit structurel (4,4 points de PIB potentiel) présentée par le Gouvernement pour 2021 est supérieure de 3,1 points à la prévision retenue dans la loi de programmation des finances publiques (LPFP) du 22 janvier 2018 (1,2 point). Cet écart est très nettement supérieur à 0,5 point de PIB. Il doit donc être considéré comme important au sens de l'article 23 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012.**

25. **Le Haut Conseil constate que la situation des finances publiques a continué d'être nettement affectée en 2021 par la crise sanitaire et considère donc que les circonstances exceptionnelles mentionnées à l'article 3 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) sont, comme en 2020, réunies en 2021. En conséquence, il estime que, bien que l'écart du solde structurel à celui de la LPFP soit important, il n'y a pas lieu de déclencher le mécanisme de correction au titre de l'exercice 2021.**

26. **Le Haut Conseil estime que le pilotage des finances publiques nécessite que la clause de circonstances exceptionnelles ne s'applique pas de manière permanente. Il invite en conséquence le Gouvernement à préciser rapidement les critères de levée ou de maintien de cette clause.**

III. Observations sur l'évaluation du solde structurel

27. Ainsi qu'il l'a déjà noté lors de ses précédents avis, l'évaluation du solde structurel présentée par le Gouvernement est brouillée en 2020 et 2021 du fait des évolutions exceptionnelles entraînées par la crise sanitaire, mais aussi des choix du Gouvernement concernant la définition des mesures ponctuelles et temporaires (cf. encadré pour une analyse de l'impact de ces évolutions et de ces choix).

28. Les difficultés rencontrées en 2020 et 2021 pour mesurer le solde structurel sont certes pour partie imputables à la crise sanitaire, mais reflètent aussi des difficultés récurrentes d'application de la notion de solde structurel pour piloter les finances publiques. Notamment parce qu'elle repose sur des données inobservables, la mesure du solde structurel est toujours fragile. Son calcul dépend en effet de l'estimation de l'écart au PIB potentiel (*output gap*), donnée inobservable et, de plus, sujette à révisions. Par ailleurs l'estimation du solde conjoncturel (qui doit être retiré du solde effectif pour conduire au solde structurel) repose sur une estimation moyenne sur longue période des élasticités à la conjoncture des prélèvements obligatoires et des dépenses, qui peut s'éloigner sensiblement de celles observées une année donnée.

29. Cette situation confirme l'intérêt des réflexions en cours au niveau européen sur les règles budgétaires européennes. En effet, consciente des limites de la notion de solde structurel, de la difficulté à évaluer correctement la position dans le cycle économique, et des autres critiques adressées aux règles européennes, perçues comme trop complexes et ne prenant pas suffisamment en compte la situation particulière de chacun des pays auxquels elles s'appliquent, notamment à l'issue de la crise sanitaire, la Commission a rouvert en octobre dernier le débat sur la gouvernance économique de l'Union européenne. Elle devrait faire des propositions de réforme prochainement, sur la base des premiers éléments de consensus apparus entre les États membres au sein de l'Eurogroupe et du conseil ECOFIN et qui ont été présentés par plusieurs intervenants à la conférence que le Haut Conseil a organisée le 10 mai 2022 conjointement avec le réseau des institutions budgétaires indépendantes de l'Union européenne⁴. Les règles budgétaires européennes s'attacheraient à être mieux adaptées à la situation des États membres et donneraient plus de poids à une règle portant sur la croissance des dépenses nette des mesures affectant les prélèvements obligatoires.

⁴ <https://www.hcfp.fr/gouvernance-economique-europeenne-de-nouvelles-regles-du-jeu>.

Encadré : éléments d'analyse de l'évaluation du solde structurel en 2020 et 2021

Comme l'a relevé le Haut Conseil dans ses avis précédents, l'évaluation du solde structurel est rendue particulièrement fragile par le contexte de crise sanitaire ainsi que par les changements de mode de comptabilisation du plan de soutien d'urgence entre 2020 et 2021.

L'amélioration du solde structurel en 2020 résulte du fait que l'impact de la crise sanitaire sur les dépenses ne se limite pas aux mesures du plan de soutien d'urgence, comptabilisées par le Gouvernement dans les mesures exceptionnelles et temporaires.

En effet, les restrictions sanitaires ont réduit en 2020 certaines dépenses publiques de fonctionnement et d'investissement qui ont été empêchées par le confinement. Les dépenses d'investissement des administrations publiques locales ont notamment été pénalisées par l'indisponibilité des entreprises du BTP pour mener à bien certains chantiers. Les dépenses d'activité partielle, enregistrées en mesures ponctuelles et temporaires, donc n'affectant pas le solde structurel, se sont par ailleurs substituées aux dépenses d'indemnisation du chômage, améliorant ainsi temporairement le solde structurel.

Ces moindres dépenses, de nature exceptionnelle et temporaire mais qui ne relèvent pas de choix publics et ne sont par conséquent pas incluses dans les mesures qualifiées de ponctuelles et temporaires par le Gouvernement, ont contribué à améliorer le solde structurel d'un montant qu'on peut estimer à 0,9 point de PIB (cf. annexe 3 pour des précisions sur les chiffres présentés dans cet encadré).

De même, la baisse du volume d'activité des administrations publiques au moment des confinements a conduit à creuser d'autant l'écart de production et donc le solde conjoncturel, alors que le montant des dépenses publiques correspondantes en valeur, des prélèvements associés et donc du solde effectif est resté inchangé : la dégradation du solde conjoncturel, à solde effectif inchangé, améliore mécaniquement le solde structurel (+0,5 point de PIB). À l'inverse, la baisse des recettes hors prélèvements obligatoires dégrade tout aussi temporairement le solde structurel (-0,4 point de PIB), cette baisse étant totalement effacée par leur net rebond en 2021.

L'ensemble de ces facteurs, de nature temporaire, a conduit au total à améliorer le déficit structurel d'un peu plus d'un point de PIB potentiel en 2020, sans que cet effet traduise une amélioration durable. Par ailleurs, la croissance spontanée des prélèvements obligatoires, plus forte que celle du PIB, l'améliore, plus durablement, d'un demi-point environ.

En 2021, à l'inverse, les facteurs temporaires ayant globalement amélioré le solde en 2020 disparaissent presque intégralement et cessent donc de réduire le niveau du déficit, qui s'en trouve ainsi dégradé de près d'un point de PIB en variation par rapport à 2020 (cf. annexe 3). De plus, le Gouvernement ne considère plus, en 2021, les dépenses de soutien d'urgence aux salariés et aux entreprises comme des mesures ponctuelles et temporaires. Ce changement de comptabilisation contribue à dégrader le solde structurel de 2,4 points de PIB potentiel par rapport à 2020. Au-delà de ces effets de contrecoup par rapport à 2020, le plan de relance, net de son financement par l'Union européenne⁵, et les baisses de prélèvements obligatoires déjà engagées dégradent le solde structurel de près d'un point de PIB potentiel, tandis que la croissance spontanée des prélèvements obligatoires, de nouveau plus forte que celle du PIB, l'améliore de 0,6 point environ.

⁵ En droits constatés et non en caisse.

Au total, les effets de contrecoup par rapport à 2020, le changement de comptabilisation des mesures de soutien d'urgence et les mesures nouvelles prises en 2021 se conjuguent pour conduire à un fort creusement (3,2 points de PIB potentiel) du déficit structurel affiché en 2021, qui atteint 4,4 points de PIB.

30. Le Haut Conseil rappelle, comme dans ses précédents avis, que l'évaluation du solde structurel sur laquelle il est appelé à donner un avis est aujourd'hui fortement brouillée et que celui-ci ne rend pas compte de la situation réelle des finances publiques.

31. Tout d'abord, l'impact en 2020 de plusieurs facteurs temporaires liés à la crise sanitaire, conjugué au choix fait par le Gouvernement d'exclure l'intégralité des mesures de soutien d'urgence de l'estimation du solde structurel sur la seule année 2020, conduisent à une amélioration en trompe-l'œil du solde structurel en 2020 (de -2,5 points de PIB potentiel à -1,1 point) et, à l'inverse, à une dégradation accentuée en 2021 (de -1,1 point de PIB potentiel à -4,4 points), notamment parce que les mesures de soutien d'urgence directement liées à la poursuite de la crise pandémique ont été considérées, cette fois, comme affectant ce dernier. La signification du solde structurel sur ces deux années en est altérée.

32. Ensuite, la crise sanitaire a rendu obsolète l'estimation du PIB potentiel contenue dans la LPFP du 22 janvier 2018, datant donc d'avant la crise sanitaire, alors qu'elle reste la référence sur laquelle le Haut Conseil doit, selon les termes de la loi organique de décembre 2012, s'appuyer pour rendre le présent avis. À cet égard, le Haut Conseil relève que la prise en compte de l'évaluation actualisée du PIB potentiel présentée dans le Rapport économique social et financier pour 2022 conduirait à dégrader le solde structurel d'un point de PIB supplémentaire en 2021 (-5,4 points de PIB au lieu de -4,4 points de PIB). Cette situation confirme l'intérêt des réflexions en cours au niveau européen sur les règles budgétaires européennes.

33. La soutenabilité de la dette publique suppose une nette réduction du déficit structurel dans les années à venir et notamment une action sur la dépense publique, dont le niveau rapporté au PIB est resté, en 2021, nettement supérieur à son niveau d'avant-crise.

*
* *

Le présent avis sera publié au *Journal officiel* de la République française et transmis au Parlement.

Fait à Paris, le 24 juin 2022.

Pour le Haut Conseil des finances publiques,
le Premier président de la Cour des comptes,
Président du Haut Conseil des finances publiques



—
Pierre MOSCOVICI

ANNEXE 1

Article liminaire du projet de loi de règlement pour 2021 Solde structurel et solde effectif de l'ensemble des administrations publiques de l'année 2021

① Le solde structurel et le solde effectif de l'ensemble des administrations publiques résultant de l'exécution de l'année 2021 s'établissent comme suit :

②

(en points de produit intérieur brut - PIB)

	Exécution 2021	LFI 2021		LPFP 2018-2022	
		Soldes prévus	Écart	Soldes prévus	Écart
Solde structurel (1)	-4,4	-3,8	-0,6	-1,2	-3,1
Solde conjoncturel (2)	-2,0	-4,5	2,6	0,3	-2,3
Mesures ponctuelles et temporaires (3)	-0,1	-0,2	0,1	0,0	-0,1
Solde effectif (1 + 2 + 3)	-6,4	-8,5	2,1	-0,9	-5,5

Exposé des motifs :

Le présent article met en œuvre la disposition prévue dans l'article 8 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, en comparant les soldes publics effectif, conjoncturel et structurel réalisés en 2021, fondés sur les conventions de la comptabilité nationale, à ceux prévus par la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021, d'une part, et à ceux prévus par la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 (ci-après « LPFP 2018-2022 ») d'autre part. Le solde structurel réalisé pour 2021 est calculé sur la base des hypothèses de croissance potentielle retenues dans la LPFP 2018-2022, à savoir 1,30 % pour l'année 2021.

En 2021, le déficit public s'est établi à 6,4 % du PIB, après 8,9 % du PIB en 2020. Cette amélioration s'explique principalement par le rebond de l'activité économique (+6,8 % en volume). Néanmoins, le solde public reste dégradé en raison d'un niveau encore élevé des mesures de soutien d'urgence, rendu nécessaire par la situation sanitaire encore difficile, et des mesures du plan France Relance.

Les dernières estimations de l'Insee de l'activité et de solde public conduisent à estimer un solde structurel de -2,5 points en 2019 puis -1,1 point en 2020. En 2021, le solde structurel se dégrade de 3,2 points de PIB. Cette dégradation est notamment due au fait que les dispositifs

de soutien d'urgence pèsent fortement sur le solde public et sa composante structurelle en 2021, alors qu'ils étaient traités en mesures exceptionnelles et temporaires en 2020. Le solde structurel serait ainsi de -4,4 points de PIB en 2021, soit un écart de -3,1 points par rapport à la LPFP, notamment sous l'effet des mesures de soutien d'urgence et des mesures France Relance. En cumul sur 2020-2021, l'écart du solde structurel à la programmation atteint -2,7 points de PIB. Conformément à l'article 3 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance des finances publiques, les circonstances exceptionnelles ont été activées dans les conditions prévues à l'article 23 de la loi organique de 2012, comme relevé dans l'avis 2020-1 du 17 mars 2020 du Haut Conseil des Finances publiques (HCFP) sur le PLFR I 2020.

Les données du présent article s'agissant du PIB s'appuient sur les comptes nationaux annuels publiés par l'Insee le 31 mai 2022.

ANNEXE 2

Les modalités d'estimation du solde structurel des administrations publiques

Le calcul du solde structurel

Pour apprécier la trajectoire des finances publiques, il est usuel de considérer le solde structurel, qui correspond au **solde public corrigé des effets directs du cycle économique ainsi que des évènements exceptionnels**. Le solde public est ainsi séparé en deux composantes :

- une **composante conjoncturelle** qui représente l'impact du cycle économique sur les dépenses et les recettes de l'ensemble des administrations publiques ;
- une **composante structurelle** correspondant à ce que serait le solde public si l'économie se situait à son niveau potentiel.

L'identification des composantes conjoncturelle et structurelle du déficit public repose fondamentalement sur l'estimation du PIB potentiel. Ce dernier représente le niveau de production que l'économie peut soutenir durablement sans faire apparaître de tension sur les facteurs de production capital et travail. La position de l'économie dans le cycle est mesurée par **l'écart de production** (ou « output gap ») qui est l'écart entre le PIB effectif et le PIB potentiel.

Concrètement, l'identification s'opère en calculant les parts conjoncturelles des recettes et des dépenses publiques. Celles-ci sont évaluées de la manière suivante :

- **Du côté des recettes**, seuls les prélèvements obligatoires sont supposés cycliques. Le niveau conjoncturel de l'impôt sur le revenu, de l'impôt sur les sociétés, des cotisations de sécurité sociale et des autres prélèvements obligatoires, est calculé séparément à partir des effets de l'écart de production sur ces impôts⁶.
- **Du côté des dépenses**, seules les dépenses d'indemnisation du chômage sont considérées dépendre de la conjoncture⁷. La part conjoncturelle est estimée comme pour les recettes, à partir des effets sur ces dépenses de l'écart de production.

On calcule ainsi la composante conjoncturelle du déficit. **Cette composante est déduite du solde effectif pour obtenir une estimation du solde structurel.**

Une ultime correction est opérée sur le solde structurel afin d'exclure certains événements ou mesures qui, du fait de leur caractère exceptionnel, n'ont pas d'impact pérenne sur le solde public. À l'origine, cet ajustement a été introduit afin de neutraliser l'effet de la vente des licences UMTS à la fin des années 1990 et les diverses soultes perçues par l'État (IEG, La Poste, France Télécom) qui ont contribué à augmenter les recettes de manière exceptionnelle. **Il n'existe toutefois pas de définition précise des mesures exceptionnelles et leur identification relève en partie de l'interprétation.** Tout en soulignant que le caractère ponctuel et temporaire des mesures doit être apprécié au cas par cas, le Gouvernement propose un ensemble de critères permettant de mieux appréhender la notion dans une annexe à la loi de programmation.

La variation du solde structurel d'une année sur l'autre est appelée « ajustement structurel ».

⁶ Cet effet est évalué à partir des « élasticités » moyennes de chaque catégorie d'impôt vis-à-vis de l'écart de production. Les élasticités retenues sont celles estimées par l'OCDE.

⁷ S'agissant des autres dépenses, soit elles sont de nature discrétionnaire, soit aucun lien avec la conjoncture ne peut être mis en évidence de façon claire et fiable.

ANNEXE 3

Les évolutions du solde structurel en 2020 et 2021 : éléments d'explication

Les évolutions du solde structurel en 2020 et 2021 peuvent surprendre. Ainsi, en 2020, malgré la crise sanitaire, les premières mesures de revalorisation des professionnels de santé dans le cadre du « Ségur de la santé » et les premières dépenses du plan de relance, le solde structurel présenté par le Gouvernement *s'améliore* de plus d'un point de PIB. En 2021, le solde structurel se dégrade de 3,2 points de PIB, alors que les mesures nouvelles (montée en charge du « Ségur de la santé », plan de relance net des financements européens, mesures de baisse des prélèvements obligatoires) n'atteignent que 1,2 point de PIB.

Ces évolutions du solde structurel traduisent les difficultés et les limites inhérentes à son estimation face aux évolutions macroéconomiques et aux réactions de finances publiques hors normes entraînées par la crise sanitaire. On peut toutefois avancer quelques éléments pour éclairer ces évolutions :

1. En 2020, l'amélioration du solde structurel, de 31 Md€, traduit pour partie des facteurs largement transitoires et pour partie une amélioration plus durable du taux de prélèvements obligatoires.

Sans prétendre à l'exhaustivité, il est possible d'identifier un certain nombre de facteurs largement transitoires qui ont contribué à améliorer le solde structurel présenté par le Gouvernement (cf. tableau 1).

Les confinements de 2020 ont empêché les administrations publiques d'effectuer certaines dépenses. La Cour des comptes estime ainsi à 4,3 Md€ les dépenses concernées pour l'État⁸. De même, les consommations intermédiaires des administrations publiques locales ont baissé de 2 Md€ contre une augmentation de 1 Md€ environ les deux années précédentes, soit une économie de l'ordre de 3 Md€. Enfin, les dépenses d'investissement des administrations publiques locales ont été pénalisées par l'indisponibilité des entreprises du BTP pour mener à bien certains chantiers : sous l'hypothèse que l'effet sur l'investissement est proportionnel à la baisse d'activité de ce secteur, l'investissement des administrations publiques locales aurait ainsi été réduit de 7 Md€.

Le dispositif d'activité partielle a permis de réduire très sensiblement les dépenses d'indemnisation du chômage. En amortissant considérablement l'impact de la baisse de l'activité sur le chômage, celui-ci conduit ainsi à afficher une amélioration structurelle de 8,6 Md€ des dépenses d'indemnisation du chômage alors même qu'aucune mesure en ce sens n'a été mise en œuvre en 2020.

Les confinements ont conduit l'Insee à enregistrer une baisse du volume d'activité des administrations publiques. Cette baisse de volume de l'activité publique a conduit à creuser d'autant l'écart de production et donc à dégrader le solde conjoncturel, alors même qu'elle n'a eu aucun effet sur la dépense publique, les prélèvements associés et donc le solde effectif : la dégradation du solde conjoncturel sans amélioration correspondante du solde effectif améliore mécaniquement le solde structurel. En estimant la hausse des prix de PIB et donc le déficit d'activité qui auraient été enregistrés si le déflateur des dépenses de consommations des APU

⁸ Rapport sur le budget de l'État en 2021. *La Documentation française*, mai 2022, disponible sur <https://www.ccomptes.fr>.

avait progressé en 2020 au même rythme qu'en 2019 (1 % au lieu de 9,5 %)⁹, on estime alors cet effet à 16,2 Md€.

Ces évolutions ont été en partie compensées (-9,9 Md€) par la baisse transitoire des recettes hors prélèvements obligatoires, qui sont en temps normal insensibles à la conjoncture, mais ont, en 2020, baissé quasiment comme le PIB et ont, à l'inverse, rebondi avec l'activité en 2021.

Enfin les prélèvements obligatoires ont connu une baisse, à législation constante, moins forte que celle de l'activité. Ceci se traduit par une hausse du taux de prélèvements obligatoires structurel de près de 18 Md€, dont 5,2 Md€ traduit l'impact des mesures nouvelles¹⁰ et 12,5 Md€ le comportement spontané des prélèvements obligatoires, qui améliore ainsi d'autant le solde structurel. L'amélioration du solde structurel qui en résulte peut être considérée comme durable. En effet, on ne constate pas, historiquement, que les surprises, bonnes ou mauvaises, sur les PO aient tendance à se corriger.

Les facteurs autres que ceux ainsi identifiés contribuent alors à dégrader le solde structurel d'environ 10 Md€, un chiffre approximatif compte tenu des hypothèses fortes qui y ont conduit. Par rapport à la LFI pour 2020, qui prévoyait une stabilité du solde structurel en points de PIB potentiel et donc une légère dégradation en valeur (-1,3 Md€), on peut noter que les premières dépenses du Plan de relance (pour 1,8 Md€), la hausse imprévue des dépenses de France compétences (qu'on peut estimer à un peu moins de 2 Md€) et une révision en baisse du solde des mesures nouvelles portant sur les prélèvements obligatoires (-1,1 Md€) ont contribué à dégrader le solde structurel.

⁹ La baisse de l'activité publique en volume, qui ne se reflète pas dans l'activité en valeur mesurée conventionnellement par les rémunérations des agents publics, conduit à une hausse du déflateur des dépenses de consommations des APU.

¹⁰ Dû notamment au contrecoup de la transformation du CICE en baisse de cotisations sociales, qui avait conduit en 2019 à faire baisser les PO du fait de la concomitance cette année-là de la baisse de cotisations et de la dernière année d'enregistrement d'une grande part des créances de CICE au titre de 2018.

Tableau 1 : facteurs explicatifs de l'amélioration du solde structurel en 2020

	2020	
	Md€	Points de PIB potentiel
Variation du solde structurel estimé par le Gouvernement (1)	31	1,2
Impact de facteurs transitoires sur la variation du solde structurel (2)	29,2	1,1
- substitution des dépenses d'activité partielle à des dépenses d'indemnisation du chômage	8,6	0,3
- moindres dépenses de fonctionnement de l'État	4,3	0,2
- moindres dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales	3	0,1
- moindre investissement des collectivités territoriales	7	0,3
- baisse du volume de l'activité publique	16,2	0,6
- recettes hors prélèvements obligatoires	-9,9	-0,4
Hausse du taux de prélèvements obligatoires corrigé du cycle (3)	13,4	0,5
Autres facteurs expliquant l'évolution du solde structurel (4)=(1)-(2)-(3)	-11,5	-0,4

Source : secrétariat permanent du Haut Conseil

2. En 2021, la dégradation du solde structurel, de 84,6 Md€, traduit la disparition quasi totale des facteurs transitoires ayant affecté 2020, la prise en compte des mesures de soutien et de relance en partie compensées par une nouvelle augmentation du taux de prélèvements obligatoires

Comme pour 2020, il est possible d'identifier un certain nombre de facteurs largement transitoires qui ont affecté la variation du solde structurel présenté par le Gouvernement (cf. tableau 2).

Tout d'abord, alors que le Gouvernement considère que les mesures de soutien aux ménages et aux entreprises constituaient des mesures exceptionnelles et temporaires en 2020, il considère que ce n'est plus le cas en 2021, si bien que leur montant en 2021 (61,7 Md€) dégrade d'autant le solde structurel.

Par ailleurs, les facteurs qui ont amélioré transitoirement le solde 2020 reviennent à la normale ou proche de la normale en 2021, et cessent donc de l'améliorer : par rapport à 2020, ils contribuent ainsi à dégrader le solde structurel. C'est le cas des dépenses d'investissement des administrations publiques locales, dont le retour à la normale permis par celui de l'activité des entreprises du BTP dégrade le solde structurel de 7 Md€. C'est aussi le cas des dépenses de consommations intermédiaires des administrations publiques locales, en hausse de 1,4 Md€ par rapport à 2019.

C'est enfin le cas des dépenses de l'État, dont la Cour des comptes estime qu'elles ne sont plus réduites que de 1,6 Md€ par la crise sanitaire¹¹.

Les dépenses d'activité partielle continuent de nouveau à minorer le solde structurel en 2021, mais dans une moindre mesure qu'en 2020 (3,3 Md€ au lieu de 8,6 Md€), soit une dégradation de 5,3 Md€ par rapport à 2020.

De même le retour à la normale de l'activité des administrations publiques contribue à hauteur de -16,2 Md€ à la variation du solde structurel.

Enfin le rebond des recettes hors PO¹² (+10,4 Md€) contribue positivement à la variation du solde structurel.

Par ailleurs, comme en 2020, l'évolution spontanée des prélèvements obligatoires, meilleure que celle de l'activité, contribue à améliorer le solde structurel (+ 10,5 Md€). Sur les deux années 2020 et 2021, la croissance spontanée des prélèvements obligatoires s'est révélée deux fois supérieure à celle du PIB en valeur, sous l'effet de la bonne tenue des prélèvements sur les revenus d'activité, notamment de la masse salariale et du dynamisme des impôts sur le foncier et sur le capital, ainsi que de la TVA. L'amélioration du solde structurel qui en résulte peut être considérée comme durable. En effet, on ne constate pas, historiquement, que les surprises, bonnes ou mauvaises, sur les PO aient tendance à se corriger.

Les facteurs autres que ceux ainsi identifiés contribuent alors à dégrader le solde structurel de 9,6 Md€ en 2021, un chiffre approximatif compte tenu des hypothèses fortes qui y ont conduit. Parmi ces facteurs on peut citer le plan de relance, net de son financement par l'Union européenne, (18,5 Md€) et l'impact (5,7 Md€) des mesures de baisses de prélèvements obligatoires, hors baisses des impôts à la production intégrées au plan de relance, alors qu'à l'inverse la remontée des prix en dehors des administrations publiques fait baisser le volume des dépenses fixées en nominal.

¹¹ Rapport sur le budget de l'État en 2021, *Op. cit.*

¹² Et hors financement du plan de relance par l'Union européenne.

Tableau 2 : facteurs explicatifs de la dégradation du solde structurel en 2021

	2021	
	Md€	Points de PIB potentiel
Variation du solde structurel estimé par le Gouvernement (1)	-84,6	-3,2
Impact de facteurs transitoires sur la variation du solde structurel (2)	-85,5	-3,3
- Dépenses de soutien	-61,7	-2,4
- substitution des dépenses d'activité partielle à des dépenses d'indemnisation du chômage	-5,3	-0,2
- retour à la normale de l'investissement des collectivités territoriales	-7	-0,3
- retour à la normale des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales	-3	-0,1
- retour partiel à la normale des dépenses de fonctionnement de l'État	-2,7	-0,1
- retour à la normale du volume de l'activité publique	-16,2	-0,6
- recettes hors PO (*)	10,4	0,4
Hausse du taux de prélèvements obligatoires corrigé du cycle (3)	10,5	0,4
Autres facteurs expliquant l'évolution du solde structurel (4)=(1)-(2)-(3)	-9,6	-0,4

(*) hors financement par l'Union européenne

Source : secrétariat permanent du Haut Conseil