

**Avis n° HCFP - 2022 - 4**

**relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale  
pour l'année 2023**

21 septembre 2022

**Synthèse**

*Le Haut Conseil juge que les prévisions du Gouvernement de croissance (+2,7 %), d'inflation (+5,3 %) et de croissance de la masse salariale (+8,6 % dans les branches marchandes) pour 2022 sont crédibles. Il considère que celle de solde public (-5,0 points de PIB) est prudente, au vu du dynamisme des rentrées fiscales jusqu'en juillet.*

*Pour 2023, le Haut Conseil estime que la prévision de croissance du Gouvernement (+1,0 %), supérieure à celle de la majorité des prévisionnistes, est, du fait de plusieurs hypothèses fragiles, un peu élevée. Les prévisions d'inflation (+4,2 %) et de masse salariale dans les branches marchandes (+5,0 %) sont quant à elles plausibles.*

*Le Haut Conseil estime que le solde public pour 2023, tout en étant affecté par la grande incertitude qui entoure les évolutions macroéconomiques et notamment les prix de l'énergie, pourrait être plus dégradé que prévu du fait de la sous-estimation de certaines dépenses.*

*Le Haut Conseil relève que le déficit public prévu pour 2023 ne se réduirait pas par rapport à 2022 et que l'ajustement structurel serait limité à 0,2 point de PIB potentiel. Une fois neutralisé l'impact de la baisse des dépenses exceptionnelles engagées en réponse aux crises sanitaire et énergétique, et rapportée au prix du PIB, la dépense publique est en effet prévue en hausse en volume (+0,7 %). Cela tient notamment à l'augmentation de 24 Md€ des crédits des ministères (emploi, intérieur, justice, défense en particulier) et à une croissance des dépenses d'assurance maladie (Ondam) – hors dépenses liées à la crise sanitaire – toujours supérieure à celle d'avant la crise sanitaire.*

*Au total, bien que s'appuyant sur des hypothèses optimistes, le Gouvernement prévoit pour 2023 une simple stabilité du déficit public effectif, une amélioration au mieux limitée du solde structurel et une quasi stabilité du ratio de dette. Le redressement des finances publiques s'annonce ainsi lent et très incertain en 2023.*

*La soutenabilité à moyen terme des finances publiques continue donc à appeler à la plus grande vigilance. Le Haut Conseil rappelle que le retour à des niveaux de dette garantissant à la France de disposer de marges de manœuvre suffisantes est nécessaire pour être en mesure de faire face à des chocs macroéconomiques ou financiers et aux besoins d'investissement public. Il suppose un effort collectif reposant sur la maîtrise de la dépense couplée à la recherche d'une plus grande efficacité de celle-ci.*

## Observations liminaires

### 1- Sur le périmètre du présent avis

1. En application du IV de l'article 61 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances dans sa rédaction résultant de la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, le Haut Conseil des finances publiques rend un avis sur :

- les prévisions macroéconomiques sur lesquelles reposent les projets de loi de finances (PLF) et de financement de la sécurité sociale (PLFSS) ;
- la cohérence de l'article liminaire des PLF et PLFSS, au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel et de dépenses des administrations publiques définies dans la loi de programmation des finances publiques ;
- le réalisme des prévisions de recettes et de dépenses des PLF et PLFSS.

### 2- Sur les informations transmises

2. Le Haut Conseil des finances publiques a été saisi par le Gouvernement, le 15 septembre 2022, des prévisions macroéconomiques, de la cohérence de l'article liminaire du PLF et du PLFSS pour 2023, au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel et de dépenses des administrations publiques, ainsi que du réalisme des prévisions de recettes et de dépenses contenues dans ces deux projets. Cette saisine a été accompagnée par des réponses aux questionnaires adressés par le Haut Conseil aux administrations compétentes. Le Haut Conseil n'a toutefois eu communication que d'une partie des informations qu'il avait demandées, si bien que son appréciation sur le réalisme des prévisions de dépenses ne peut pas être aussi précise qu'il serait nécessaire pour pleinement remplir le mandat qu'il tient du législateur organique.

### 3- Sur la méthode utilisée

3. Afin d'apprécier le réalisme des prévisions macroéconomiques associées aux PLF et PLFSS pour 2023, le Haut Conseil a examiné les hypothèses retenues ainsi que les enchaînements économiques attendus. Il s'est fondé sur les dernières statistiques disponibles et sur les informations qui lui ont été communiquées par les administrations compétentes, concernant notamment les mesures de politique économique décidées par le Gouvernement.

4. Le Haut Conseil s'est également appuyé sur les dernières prévisions produites par un ensemble d'organismes comprenant des institutions nationales et internationales, dont notamment la Banque centrale européenne (BCE), la Banque de France, la Commission européenne, le Fonds monétaire international (FMI), l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) et des instituts de conjoncture tels que l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) et Rexecode.

5. Le Haut Conseil a auditionné les représentants de la direction générale du Trésor, de la direction du budget et de la direction de la sécurité sociale. Il a également procédé aux auditions des représentants de l'Insee, de la Banque de France, de l'OFCE et de Rexecode.

\* \*

\*

### **Le nouveau mandat du HCFP**

Institué par la loi organique n°2012-1403 du 17 décembre 2012 dans le prolongement du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG) signé en mars 2012, le Haut Conseil des finances publiques est chargé d'éclairer, par ses avis publics, le législateur et plus généralement le débat public sur le réalisme des hypothèses macroéconomiques et le respect de la trajectoire de finances publiques. Il est en outre chargé de déclencher le mécanisme de correction en cas d'écart important du solde structurel à la trajectoire fixée dans la loi de programmation des finances publiques (LPPF). Le Conseil constitutionnel a jugé que son avis est pris en compte pour apprécier la sincérité des lois de programmation, de finances ou de financement de la sécurité sociale (décision n° 2012-658 DC du 13 décembre 2012).

Les missions dévolues au Haut Conseil ont été élargies par la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, dont les dispositions sont mises en œuvre à compter des lois de finances afférentes à l'année 2023, et donc à partir du PLF pour 2023 sur lequel porte le présent avis.

Le mandat du Haut Conseil a été renforcé sur les lois de finances et lois de financement de la sécurité sociale : il se prononce désormais non seulement sur la cohérence de l'article liminaire avec les orientations pluriannuelles de solde structurel mais aussi sur le réalisme des prévisions de recettes et de dépenses des projet de loi de finances et de financement de la sécurité sociale de l'année. Il examine également la cohérence de l'article liminaire avec l'objectif de dépenses des administrations publiques fixé en LPPF.

Le Parlement a aussi étendu le mandat du HCFP à l'examen de la compatibilité des lois de programmation sectorielle ayant une incidence sur les finances publiques avec les objectifs de dépenses prévus en loi de programmation en vigueur. Cette extension doit permettre une plus grande cohérence entre les lois de programmation sectorielles et la LPPF.

Malgré l'extension des missions du Haut Conseil, la loi organique n'a pas fait évoluer les délais de saisine du HCFP.

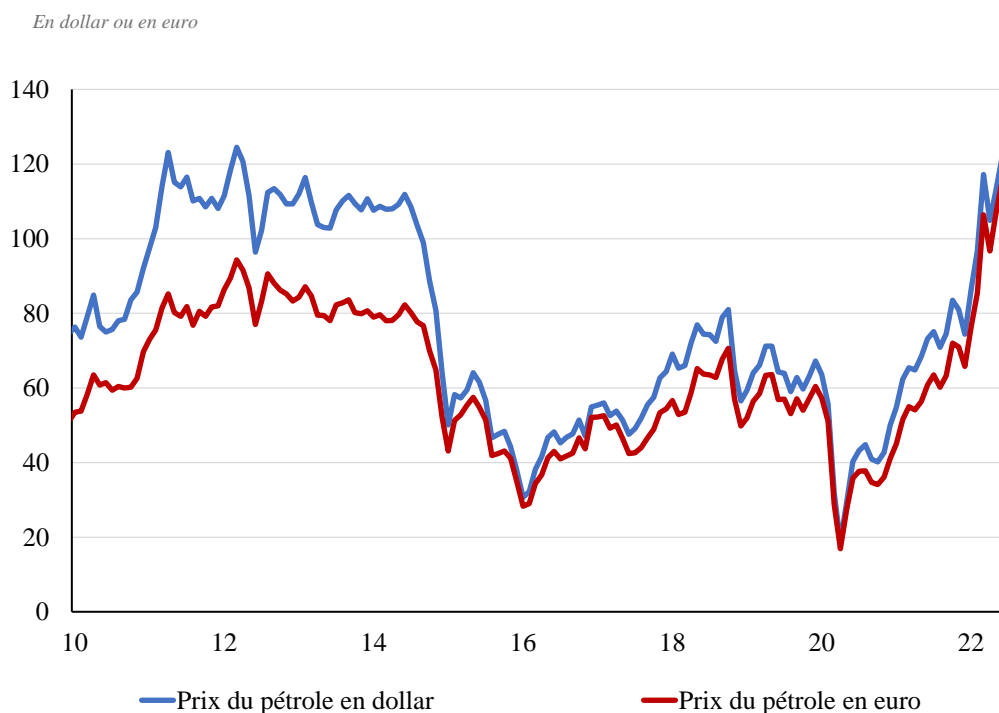
6. Après une présentation de l'environnement économique mondial et européen (I), le Haut Conseil formule son appréciation sur les prévisions macroéconomiques associées aux PLF et PLFSS pour 2023 (II), puis sur le scénario de finances publiques (III).

## **I- Un environnement économique international qui s'assombrit**

### **1- Une activité mondiale pénalisée par des tensions inflationnistes et le durcissement des politiques monétaires**

7. L'économie mondiale continue de subir les conséquences de la guerre en Ukraine, et notamment de fortes tensions sur les marchés de matières premières. Alors que les prix de certaines d'entre elles reculent à mesure que les craintes de récession augmentent (c'est notamment le cas du baril de Brent, qui a retrouvé début septembre son prix de février, proche de 90 dollars), ceux du gaz et de l'électricité se sont envolés, du fait du risque de rupture d'approvisionnement en gaz russe.

## Graphique 1 : prix du pétrole (baril de Brent)



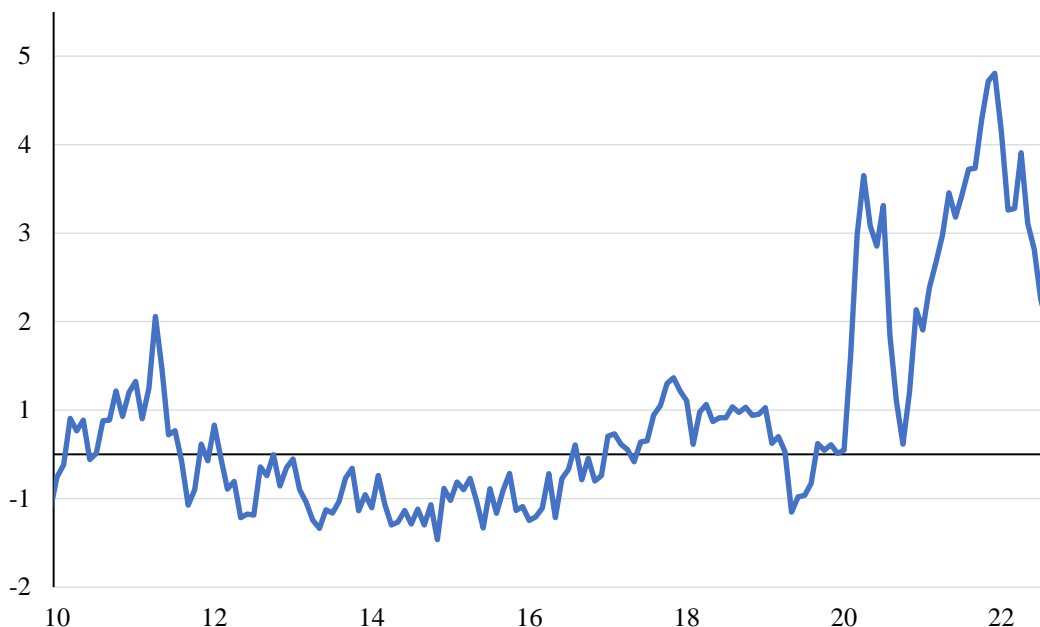
Source : Insee

8 L'économie mondiale reste aussi affectée par l'épidémie de Covid-19, qui perturbe encore les chaînes d'approvisionnement, en raison notamment des mesures de confinement régulièrement imposées en Chine. Ces restrictions, conjuguées à la crise traversée par le secteur de la construction et à une croissance moindre du crédit, ont pesé sur l'activité chinoise, en fort recul au deuxième trimestre (-2,6 % en rythme trimestriel), malgré les mesures de soutien mises en œuvre. Les États-Unis ont également connu un recul de leur PIB au printemps (-0,6 % en rythme trimestriel annualisé au deuxième trimestre, après -1,6 % au premier), sous l'effet principalement du repli des dépenses d'investissement, alors que la consommation des ménages a progressé grâce au reflux du taux d'épargne, favorisé par la solidité du marché du travail.

9 Les créations nettes d'emploi restent dynamiques, aux États-Unis comme en zone euro. Alors que les difficultés d'approvisionnement semblent avoir légèrement diminué à l'échelle mondiale (comme l'indique par exemple l'indice *Global Supply Chain Pressure Index* construit par la Federal Reserve (Fed) de New York), les difficultés de recrutement sont, elles, de plus en plus prononcées.

## Graphique 2 : tensions sur les chaînes d'approvisionnement (indice agrégé mondial)

Indice

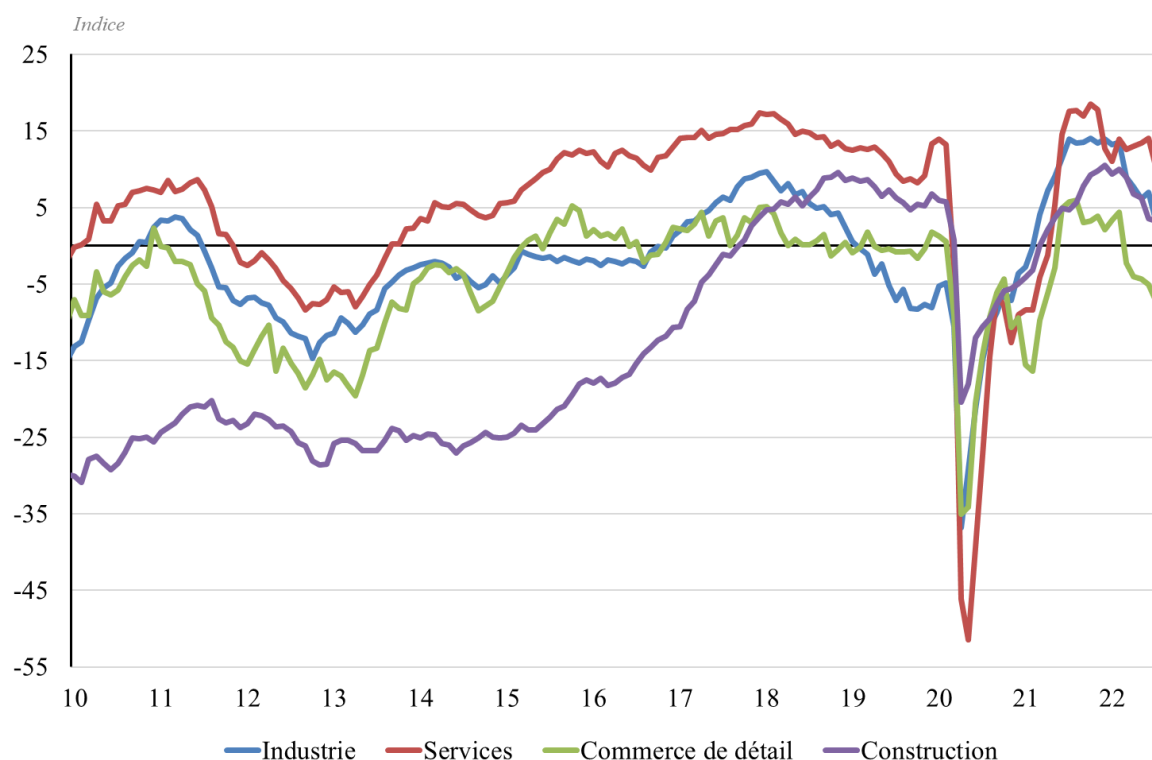


Source : Réserve Fédérale de New York

10. Ces contraintes d'offre alimentent la hausse des coûts de production et, dans son sillage, celle des prix à la consommation. L'inflation atteint ainsi des niveaux élevés, à 8,3 % sur un an en août aux États-Unis et à 9,1 % sur un an en août en zone euro, conduisant les banques centrales à resserrer leur politique. Aux États-Unis, la Fed a déjà relevé de 225 points de base la fourchette de ses taux directeurs depuis mars. La Banque centrale européenne (BCE) a, quant à elle, augmenté ses taux de 50 points de base en juillet, puis de 75 points de base en septembre. Le décalage du calendrier de hausse des taux des deux côtés de l'Atlantique a conduit à une forte dépréciation de l'euro, tombé à son plus bas niveau depuis 20 ans face au dollar début septembre, contribuant à l'augmentation de l'inflation en zone euro. La BCE comme la Fed ont annoncé la poursuite du cycle de resserrement monétaire au cours des prochains mois.

11. Au total, le cumul des chocs extérieurs, le maintien de l'inflation à des niveaux élevés sous l'effet de la diffusion progressive des hausses de coûts de production et le resserrement monétaire effectué par la Fed et la BCE devraient peser sur l'activité mondiale au cours des prochains trimestres. Les dernières enquêtes de conjoncture auprès des entreprises montrent d'ailleurs un effritement des perspectives d'activité, à la fois dans le secteur manufacturier et dans celui des services. En zone euro, elles font apparaître une forte disparité entre les pays, à l'image de la croissance du PIB du deuxième trimestre : celle-ci est restée forte pour la zone euro dans son ensemble (+0,8 %) grâce à la levée des restrictions entraînées par la crise sanitaire, mais hétérogène entre les pays (de -1,3 % en Estonie à + 2,6 % aux Pays-Bas). Les rythmes de croissance à venir seront notamment fonction de la dépendance au gaz russe, plus forte en Allemagne ou en Italie qu'en France ou en Espagne.

### Graphique 3 : enquêtes de la Commission européenne adressées aux entreprises en zone euro (indicateurs de sentiment économique)



Source : Commission européenne

12 Dans ce contexte, les organisations internationales ont révisé leurs prévisions de croissance mondiale à la baisse depuis le début de l'année, de l'ordre de 1,5 point en 2022 et 1,0 point en 2023. Le PIB mondial est désormais attendu en hausse de 3 % environ en 2022 et en 2023, après une progression de l'ordre de 6 % en 2021 (cf. tableau 1).

**Tableau 1 : prévisions de croissance annuelle en volume du PIB mondial (en %)**

	Date de publication	2021	2022	2023
Banque mondiale	7 juin	5,7	2,9	3,0
OCDE	8 juin	5,8	3,0	2,8
FMI	26 juillet	6,1	3,2	2,9
Consensus Forecasts	12 septembre	5,8	2,6	1,9
<b>DG Trésor</b>	<b>9 septembre</b>	<b>6,1</b>	<b>3,3</b>	<b>3,1</b>

Source : perspectives économiques de la Banque mondiale de juin 2022, perspectives économiques de l'OCDE de juin 2022, perspectives économiques du FMI de juillet 2022, Consensus Forecasts de septembre 2022, scénario international de la DG Trésor de septembre 2022<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> À noter : la méthodologie et le périmètre de calcul du PIB mondial diffèrent selon les organisations internationales. Les prévisions ne doivent pas être comparées entre elles, mais évaluées en tendance.

## 2- Un ralentissement attendu de la croissance du commerce mondial

13 La croissance du commerce mondial de biens et services devrait être moins forte en 2022 qu'en 2021, et pourrait encore légèrement s'affaiblir en 2023.

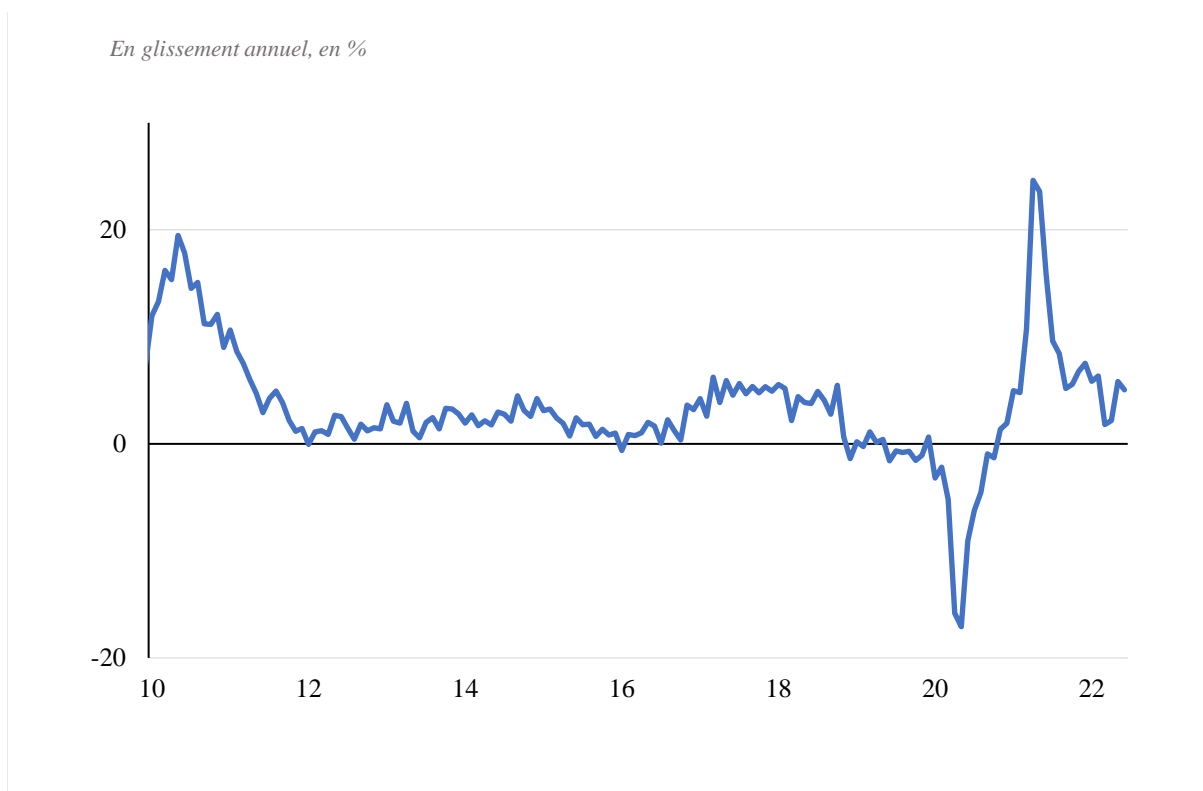
**Tableau 2 : prévisions de croissance annuelle en volume du commerce mondial en biens et services (en %)**

	Date de publication	2021	2022	2023
Banque mondiale	7 juin	10,3	4,0	4,3
OCDE	8 juin	10,0	4,9	3,9
FMI	26 juillet	10,1	4,1	3,2
<b>DG Trésor</b>	<b>9 septembre</b>	<b>12,5</b>	<b>5,2</b>	<b>3,6</b>

Source : perspectives économiques de la Banque mondiale de juin 2022, perspectives économiques de l'OCDE de juin 2022, perspectives économiques du FMI de juillet 2022, scénario international de la DG Trésor de septembre 2022.

14 Le commerce mondial de biens pourrait profiter d'une légère baisse des tensions sur les approvisionnements, mais il sera pénalisé par une activité mondiale moins dynamique. Le commerce mondial de services devrait bénéficier de la vaccination d'une plus grande partie de la population, favorable à une réduction des contraintes sanitaires, mais sera affecté par les tensions géopolitiques.

**Graphique 4 : croissance en volume du commerce mondial en biens**



Source : Centraal plan bureau des Pays-Bas



### 3- Des aléas nombreux

15. Les perspectives de croissance de l'économie mondiale restent soumises, en premier lieu, aux incertitudes entourant les approvisionnements énergétiques des pays de la zone euro. En cas de rupture, les stocks de gaz constitués jusqu'à présent ne couvriraient qu'une partie des besoins. La situation serait plus difficile encore si l'hiver était froid. La production pourrait alors être sévèrement perturbée et le risque de récession élevé.

16. Les risques sanitaires n'ont pas totalement disparu. L'apparition d'un nouveau variant ou la baisse de l'efficacité des vaccins au fil du temps pourraient conduire à de nouvelles vagues épidémiques qui viendraient à nouveau peser sur l'activité.

17. Enfin, les risques financiers se sont accrus. Le réglage des politiques monétaires face à un choc inflationniste est toujours délicat et l'« atterrissage en douceur » des économies américaine et européennes, visé par les banques centrales et retenu dans les prévisions des organisations internationales comme du Gouvernement, est, d'expérience, difficile à réussir. Le durcissement en cours, qui vise à freiner l'activité pour ramener l'inflation vers la cible des banques centrales, comporte un risque de récession économique. Il pourrait de surcroît accentuer les difficultés économiques et financières de plusieurs pays émergents, amplifiant ainsi le ralentissement de l'économie mondiale. À l'inverse, un allègement des pressions sur les cours des matières premières et sur les approvisionnements pourrait entraîner une baisse plus rapide que prévu de l'inflation, une détente sur les taux d'intérêt et un rebond plus rapide qu'anticipé de la croissance.

## II- Observations sur les prévisions macroéconomiques pour 2022 et 2023

### 1- Le scénario du Gouvernement

18. Selon la saisine du Gouvernement, « *En moyenne annuelle, l'activité [en 2022] progresserait de +2,7 %, une prévision revue à la hausse par rapport à celle du PLFR 2022 du fait des bons résultats du 2<sup>e</sup> trimestre qui ont porté l'acquis de croissance à 2,5 %. [...] En 2023, la croissance de l'activité serait ramenée à +1,0 %* ».

19. « *L'inflation (au sens de l'IPC) s'établirait en 2022 à +5,3 % en moyenne annuelle (après +1,6 % en 2021), notamment en raison du dynamisme des prix de l'énergie. [...] L'inflation sous-jacente augmenterait à +4,1 % en 2022, après +1,1 % en 2021, en lien avec les effets différés de la diffusion des hausses de prix des matières premières sur les prix à la consommation de certains produits alimentaires et manufacturés. [...] L'inflation diminuerait en 2023, à +4,2 %, tout en restant soutenue par l'inflation sous-jacente. L'inflation totale serait encore élevée en début d'année et refluerait progressivement. [...] L'inflation sous-jacente serait stable en 2023, à +4,1 %, en lien notamment avec un pic sur l'inflation des produits manufacturés et alimentaires entre la fin de l'année 2022 et le début de l'année 2023 et des prix des services qui resteraient dynamiques.* »

20. « *La masse salariale privée des branches marchandes non agricoles (BMNA) progresserait de +8,6 % [en 2022], ce qui reflète le dynamisme de l'emploi et des salaires et aussi l'impact comptable de la sortie de l'activité partielle. Elle serait soutenue par une progression de l'emploi très élevée en moyenne annuelle (+2,9 %) [...] Retraités de l'activité partielle, les salaires accéléreraient mais à un rythme inférieur à l'inflation. Cela reflète à la*



*fois un effet de composition et un ajustement retardé des salaires à la hausse des prix. Ce salaire moyen par tête (SMPT) « économique » y compris primes progresserait ainsi de 3,6 %. [...] La progression de la masse salariale ralentirait en 2023 (+5,0 %) du fait d'une hausse moins marquée de l'emploi, liée au ralentissement de l'activité, tandis que les salaires accélèreraient. L'emploi salarié marchand non-agricole augmenterait de 0,7 % en moyenne annuelle. Le SMPT économique accélèrerait à +4,1 % du fait de la hausse passée de l'inflation en 2022, qui continuerait d'affecter les négociations, et de la dynamique des prix en 2023. »*

## **2- Appréciation du Haut Conseil**

**21.** Le Haut Conseil examine successivement les hypothèses de croissance de l'activité, d'inflation, d'emploi et de masse salariale du secteur privé.

### **a) La croissance de l'activité**

**22** Pour 2022, le Gouvernement prévoit une progression du PIB en volume de 2,7 %, en hausse de + 0,2 point par rapport au programme de stabilité 2022-2027 présenté en juillet dernier. Pour 2023, le Gouvernement prévoit une croissance de l'activité de 1,0 %.

**23** Le PIB a rebondi de 0,5 % au deuxième trimestre 2022 après une contraction de -0,2 % au premier trimestre, ce qui porte l'acquis de croissance pour 2022 à 2,5 % à la fin du premier semestre. Les instituts de conjoncture que le Haut Conseil a auditionnés tablent désormais, comme le Gouvernement, sur une croissance légèrement supérieure à 2,5 % en 2022. Des incertitudes fortes pèsent toutefois sur l'activité de fin d'année, compte tenu du risque qui pèse sur l'approvisionnement en gaz et sur le niveau de la production d'électricité en France et en Europe.

**24** Si pour 2022, les prévisions du Gouvernement sont proches des autres prévisions disponibles (Insee, OFCE, Rexecode, Banque de France), elles s'en écartent sensiblement pour 2023. Les instituts auditionnés prévoient une croissance en 2023 comprise entre 0 et 0,6 %, traduisant un net ralentissement, voire une baisse, de l'activité au cours de l'hiver prochain, suivi d'un rebond très modéré. Le consensus des économistes dont fait état la publication du Consensus Forecasts de septembre affiche une forte baisse de la prévision de croissance pour 2023, à 0,6 %. Il convient de noter que les dernières prévisions relatives à l'économie allemande anticipent désormais une récession en 2023 (IFO, Kiel Institute, Consensus Forecasts) alors que le scénario international du Gouvernement prévoit une croissance de l'Allemagne de 0,8 %.

**Tableau 3 : les prévisions de croissance du PIB de la France en 2023**

	Date de publication	2022	2023
OCDE	8 juin	2,4	1,4
Commission européenne	14 juillet	2,4	1,4
FMI	26 juillet	2,3	1,0
Insee	7 septembre	2,6	
Rexecode	9 septembre	2,6	0,0
<i>Consensus Forecasts</i>	12 septembre	2,5	0,6
Banque de France	14 septembre	2,6	0,5
OFCE	14 septembre	2,6	0,6
<b>Gouvernement</b>	<b>15 septembre</b>	<b>2,7</b>	<b>1,0</b>

Source : *Projet de loi de finances pour 2023, perspectives économiques de l'OCDE de juin 2022, OFCE, projections macroéconomiques de la Banque de France de septembre 2022, Rexecode, point de conjoncture de l'Insee de septembre 2022, Consensus Forecasts de septembre 2022, prévisions d'été de la Commission européenne de juillet 2022, mise à jour des perspectives de l'économie mondiale du FMI de juillet 2022.*

25. La prévision de croissance du Gouvernement pour 2023 repose sur l'hypothèse d'une consommation qui resterait bien orientée (+1,4 %), soutenue par les mesures en faveur du pouvoir d'achat et une légère baisse du taux d'épargne (16,3 % contre 16,7 % en 2022). Cette évolution n'est pas acquise dans un contexte marqué par un fort niveau d'incertitude, une confiance des ménages à des niveaux historiquement bas et un taux de rémunération de l'épargne en hausse.

26. La stabilisation prévue de l'investissement (+0,1 %) paraît également fragile. Elle suppose, d'une part, que l'investissement des entreprises continue à progresser (+0,9 %) malgré des perspectives de demande peu dynamiques et le durcissement des conditions de financement et que, d'autre part, celui des ménages n'enregistre qu'une faible baisse (-0,9 %) alors même que les taux d'intérêt sont en forte hausse sur les douze derniers mois (de l'ordre de 200 points de base pour les taux longs nominaux et de 150 points de base pour les taux longs réels) et que l'accès au crédit immobilier devient plus difficile.

27. Enfin, les échanges extérieurs décéléreraient parallèlement à l'économie mondiale avec une contribution à la croissance française qui serait nulle. Le ralentissement économique de nos principaux partenaires commerciaux pourrait toutefois être plus prononcé qu'anticipé dans le scénario international du Gouvernement, en raison de la baisse du pouvoir d'achat des ménages résultant de la forte inflation et de l'accentuation du resserrement des politiques monétaires. L'évolution des exportations françaises serait alors plus défavorable.

28. La prévision de croissance du Gouvernement est par ailleurs entourée d'aléas baissiers importants. Le principal est lié à l'évolution du conflit en Ukraine et à ses conséquences. Le scénario du Gouvernement n'intègre pas de difficulté majeure en matière énergétique, et notamment de rupture d'approvisionnement de gaz en France ou chez nos partenaires européens. Il repose également sur l'hypothèse d'une décélération modérée de l'économie mondiale et n'intègre pas la perspective d'une récession qui pourrait résulter de tensions énergétiques ou d'un durcissement brutal des conditions financières. Enfin, des conditions sanitaires défavorables liées à un rebond épidémique ou la persistance de difficultés dans les chaînes de production et d'approvisionnement ne peuvent être exclues.

29. Le Haut Conseil considère que l'hypothèse de croissance du Gouvernement pour 2022 (+ 2,7 %), révisée en hausse depuis la présentation du programme de stabilité, à la suite de la publication des comptes nationaux pour le deuxième trimestre meilleurs qu'attendu, est plausible.

30. Il relève la forte incertitude que font peser la situation géopolitique et le durcissement quasi général des politiques monétaires sur les perspectives de croissance pour 2023. Il estime que la prévision du Gouvernement (+ 1,0 %), supérieure à celle de la majorité des prévisionnistes du fait de plusieurs hypothèses fragiles, est un peu élevée.

#### b) La hausse des prix à la consommation

31. Selon le Gouvernement, la progression de l'indice des prix à la consommation serait de 5,3 % en moyenne annuelle en 2022. Elle était attendue à 5,0 % dans le PLFR1 pour 2022. Cette révision s'explique notamment par une progression plus soutenue des prix des services qu'anticipé par le Gouvernement au moment du PLFR1 pour 2022.

32. La hausse attendue en 2022 de l'indice sous-jacent (4,1 % en moyenne annuelle) suppose une progression de ce dernier de 0,5 % en rythme mensuel jusqu'à décembre, similaire à celle observée au cours des six derniers mois et cohérente avec l'environnement actuel. La poursuite de la transmission des hausses de coûts de production aux prix à la consommation, la dépréciation récente de l'euro et les tensions sur les recrutements soutiendront l'inflation, la suppression de la contribution à l'audiovisuel public venant à l'inverse limiter quelque peu la hausse des prix des services.

33. La prévision d'inflation pour 2022 est, dans ce contexte, jugée crédible par le Haut Conseil. Elle est proche des autres prévisions disponibles pour 2022 et est cohérente avec l'acquis à l'issue du mois d'août, qui atteint 5,2 %. Elle reste toutefois dépendante de l'évolution qui sera observée jusqu'à la fin de l'année des prix pétroliers, volatils sur la période récente.

34. L'inflation attendue en 2023 a été révisée en forte hausse, à 4,2 % en moyenne annuelle contre 3,2 % dans le programme de stabilité. La dispersion des prévisions disponibles pour 2023 est importante, reflétant la forte incertitude associée à cet exercice. La prévision du Gouvernement est plus élevée que celle du Consensus Forecasts de septembre (3,6 %), mais inférieure à celles de l'OFCE (4,5 %) et de Rexecode (4,8 %).

**Tableau 4 : prévisions d'inflation (IPC sauf mention contraire) pour 2022 et 2023 en moyenne annuelle en %**

	Date de publication	2022	2023
Insee	7 septembre	5,3	
Rexecode	9 septembre	5,3	4,8
Consensus Forecasts	12 septembre	5,5	3,6
Banque de France	14 septembre	5,2	4,2
OFCE	14 septembre	5,2	4,5
Gouvernement	15 septembre	5,3	4,2

Source : *Projet de loi de finances pour 2023, prévisions des organismes et instituts de conjoncture*

35. Plusieurs facteurs continueront de jouer dans des sens contraires l'année prochaine. La hausse des prix devrait être soutenue par l'accélération en cours des salaires, notamment dans les services, ainsi que par les hausses décidées des prix du gaz et de l'électricité. La dépréciation de l'euro (-11 % depuis fin 2021 face au dollar) continuera également de tirer vers le haut les

prix des produits importés<sup>2</sup>, de même que la poursuite de la diffusion des hausses de coûts de production aux prix à la consommation alimentaires et de services. À l'inverse, l'affaiblissement de la croissance mondiale pourrait conduire à un reflux rapide des cours des matières premières et le tassement de la demande en France pourrait limiter la capacité des entreprises à répercuter les hausses de coûts dans les prix pratiqués.

**36. La prévision d'inflation du Gouvernement pour 2022 (+5,3 %) comme pour 2023 (+4,2 %) est crédible.**

### **c) L'emploi et la masse salariale du secteur privé**

**37.** Le Gouvernement prévoit une croissance de la masse salariale du secteur marchand de 8,6 % en 2022, quasiment inchangée (+0,1 point) par rapport au programme de stabilité. La composition de la dynamique de la masse salariale a toutefois significativement évolué. La progression prévue du salaire par tête est revue à la baisse et celle de l'emploi à la hausse (respectivement +5,5 % et +2,9 %, contre +5,8 % et +2,5 % dans le programme de stabilité).

**38.** Pour 2023, le Gouvernement réhausse par rapport au mois de juillet plus significativement sa prévision. La masse salariale augmenterait de 5,0 %, soit 1,3 point de plus que dans le programme de stabilité, dans un contexte où la croissance a été revue à la baisse de 0,4 point mais l'inflation à la hausse de 1,0 point. Les hypothèses de salaire et d'emploi contribuent à part égale à cette révision (+0,6 point pour les deux variables par rapport au mois de juillet). Le salaire moyen versé croîtrait ainsi de 4,2 % et l'emploi de 0,7 % en 2023.

**Tableau 5 : masse salariale du secteur marchand non agricole (évolutions en %)**

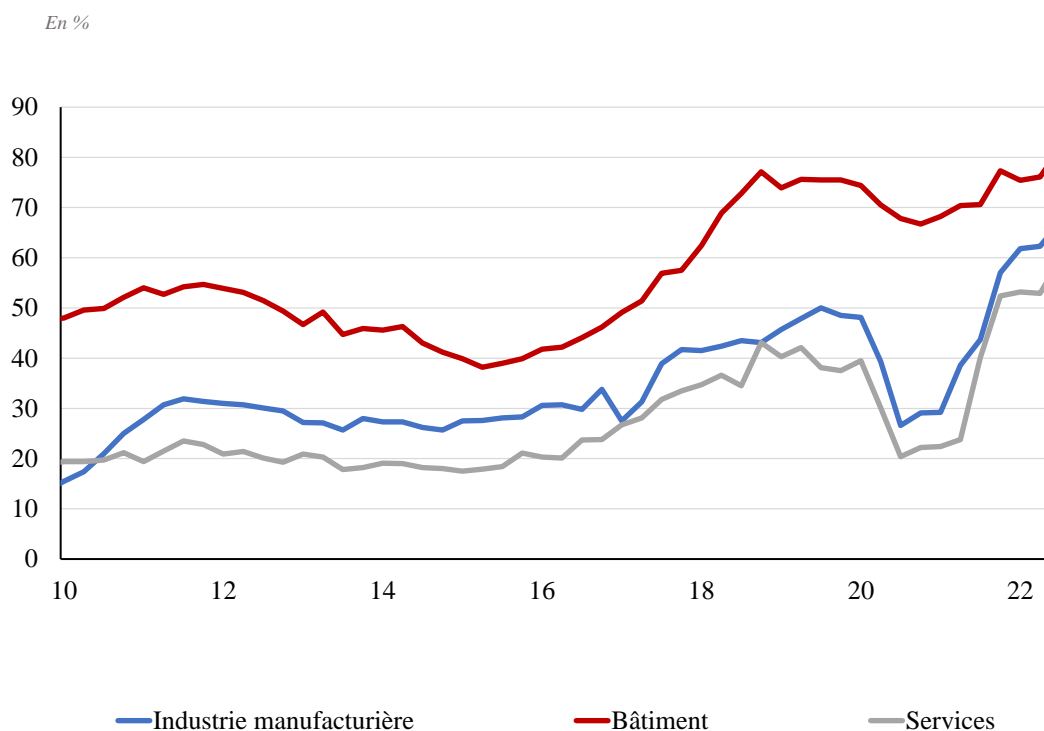
	<b>2022</b>	<b>2023</b>
Effectifs salariés marchands	2,9	0,7
Salaire moyen par tête	5,5	4,2
<b>Masse salariale</b>	<b>8,6</b>	<b>5,0</b>

*Source : Projet de loi de finances pour 2023*

**39.** S'agissant du salaire moyen, la prévision du Gouvernement implique une dynamique un peu heurtée. Le salaire moyen par tête a augmenté de 0,9 % par trimestre au cours du premier semestre 2022 (acquis de 4,5 %). La prévision de +5,5 % en 2022 et de +4,2 % en 2023 implique une accélération au 2<sup>ème</sup> semestre 2022 (+1,3 % par trimestre) puis une décélération en 2023 (+0,9 % par trimestre, soit le rythme du premier semestre 2022). Compte tenu du scénario d'inflation du Gouvernement et de ses effets retardés sur les salaires, cette dynamique semble plausible, mais un peu basse, dans un contexte où les tensions sur le marché du travail donnent un pouvoir de négociation important aux salariés (cf. graphiques 5).

<sup>2</sup> Dans le programme de stabilité 2022-2027, il est estimé qu'une baisse du taux de change de l'euro contre toutes monnaies de 10 % au début de l'année N a un effet sur les prix à la consommation des ménages de 0,6 point en année N, de 1,1 point en année N+1 et de 1,6 point en année N+2.

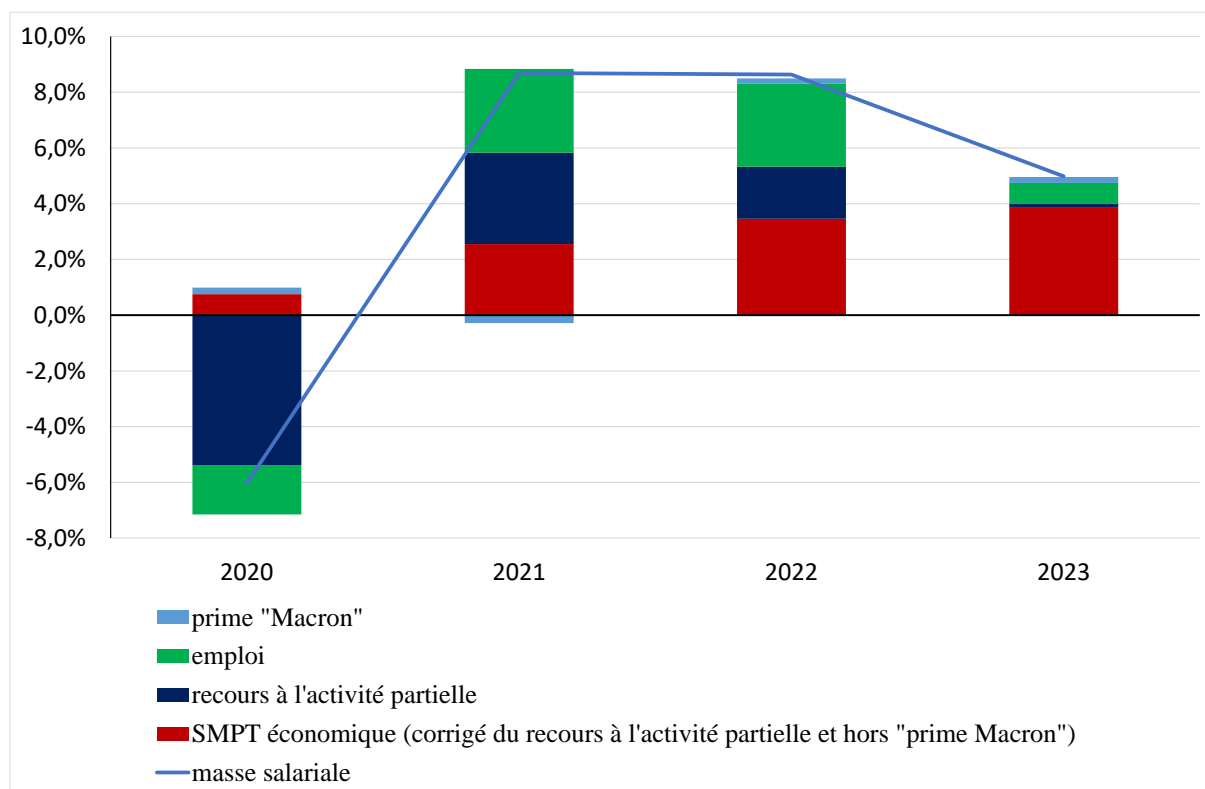
**Graphique 5 : difficultés de recrutement en France**



Source : Insee

40. Une approche économique du salaire moyen par tête tient compte des montants effectivement perçus par les salariés du secteur marchand en réintégrant dans le « salaire moyen par tête économique » les sommes perçues au titre du dispositif d'activité partielle (elles ne sont pas soumises à cotisations et sont inscrites en comptabilité nationale en prestations sociales versées aux ménages). Elle présente un profil plus lisse que l'indicateur de la comptabilité nationale. On peut également distinguer, dans l'évolution du salaire moyen, ce qui relève du dispositif de prime de partage de la valeur (ancienne « prime Macron »), qui n'est soumise ni à cotisations sociales ni à impôt sur le revenu (sous condition de plafond).

**Graphique 6 : contributions à l'évolution de la masse salariale**



Champ : secteurs marchands non agricoles

Source : Insee, Gouvernement, calculs HCFP

41. Le salaire moyen par tête économique contribuerait à hauteur de 3,5 points à l'évolution de la masse salariale en 2022 et à hauteur de 3,9 points en 2023. En 2022, l'extinction du dispositif d'activité partielle soutiendrait la dynamique de la masse salariale (en réintégrant dans la masse salariale des sommes qui en étaient exclues) à hauteur de 1,9 point et très marginalement en 2023 (+0,1 point). La prime de partage contribuerait à hauteur de 0,2 point à la progression de la masse salariale en 2022 et en 2023.

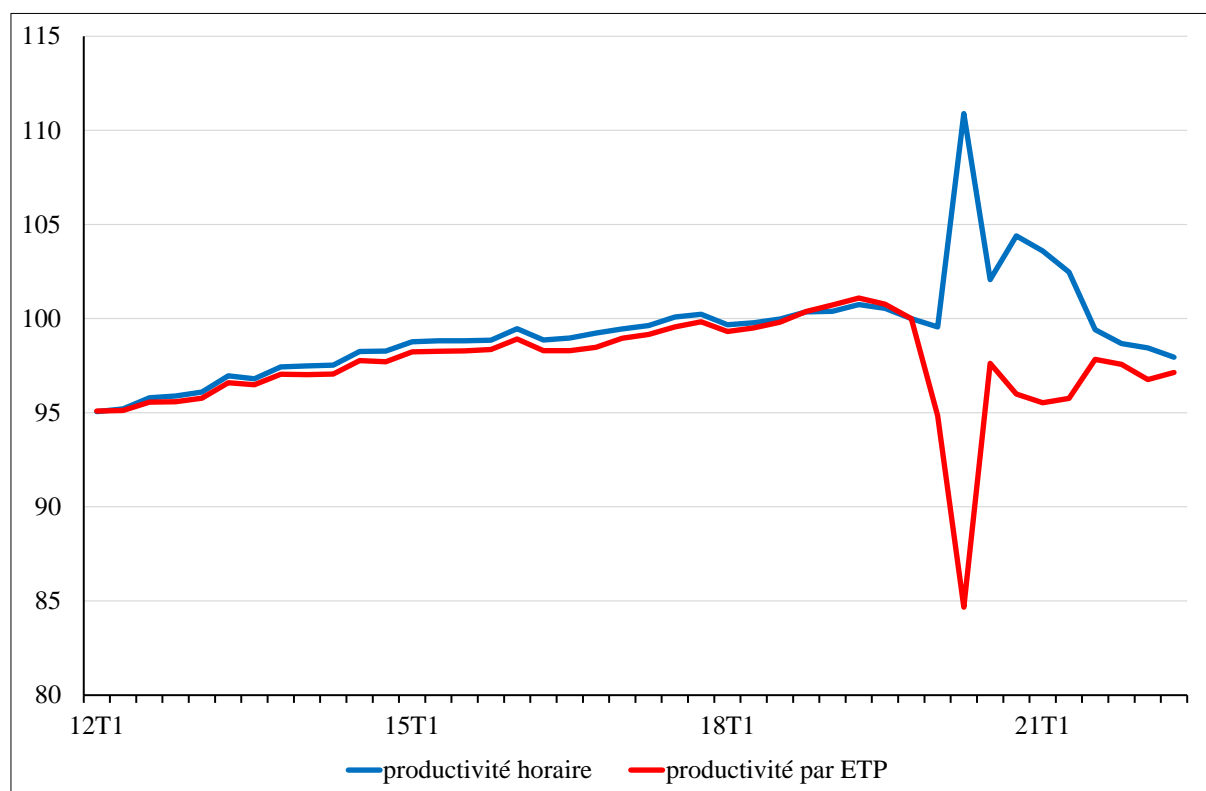
42. Les créations d'emplois ont été nettement revues à la hausse par rapport au programme de stabilité, ce qui traduit une hypothèse de gains de productivité (+0,3 point pour les deux années) plus faibles que dans le programme de stabilité en 2022 et en 2023. Ce scénario apparaît ainsi davantage en phase avec les tendances récentes de productivité.

43. Prévoir la productivité du travail qui, à croissance économique donnée, détermine l'évolution de l'emploi est rendu particulièrement difficile par de nombreux phénomènes propres à la période actuelle. Ainsi, s'il est acquis que le développement important de l'apprentissage pèse sur les gains de productivité<sup>3</sup>, l'ampleur de cet effet n'est pas aujourd'hui mesurée. Par ailleurs, la crise du Covid peut avoir conduit à une baisse du nombre des travailleurs détachés, remplacés par des emplois résidents, ou à une régularisation de travail en noir, surestimant ainsi les réelles créations d'emploi et réduisant en conséquence la productivité apparente telle qu'elle est mesurée à partir des statistiques officielles. Il est par conséquent difficile aujourd'hui de distinguer ce qui dans la faiblesse récente des gains de productivité relève de ces phénomènes ou d'un nouveau ralentissement de la tendance sous-jacente après celui enregistré au début des années 2010. Pour autant, la prévision du Gouvernement, qui

<sup>3</sup> Les apprentis ne sont en effet qu'à mi-temps dans l'entreprise qui les accueille et sont probablement moins immédiatement productifs que des salariés plus expérimentés, mais dans des proportions inconnues.

suppose un retour rapide, hors politiques de l'emploi, vers la croissance de productivité d'avant la crise sanitaire, pourrait conduire à un infléchissement un peu fort des créations d'emploi à croissance de l'activité donnée.

**Graphique 7 : évolution de la productivité du travail depuis 2012**



Champ : secteurs marchands non agricoles

Source : Comptes nationaux, HCFP

**44** Même si la prévision de croissance pour 2023 est un peu élevée, le Haut Conseil estime que la prévision de masse salariale et d'emploi pour 2022 et 2023 est plausible.

### III- Observations sur les prévisions de finances publiques pour 2022 et 2023

**45** Après avoir présenté le scénario du Gouvernement (1), le Haut Conseil apprécie le réalisme des prévisions des recettes et des dépenses (2) puis la cohérence de l'article liminaire du projet de loi de finances avec les orientations pluriannuelles de solde structurel<sup>4</sup> et de dépenses des administrations publiques définies dans la loi de programmation des finances publiques (3) et enfin examine les évolutions attendues de la dette publique (4).

#### 1- Le scénario du Gouvernement

**46** Selon la saisine du Gouvernement, « En 2023, le déficit public se maintiendra à 5,0 % du PIB, comme en 2022. »

<sup>4</sup> Le solde structurel est défini comme le solde public corrigé des effets directs du cycle économique ainsi que des événements exceptionnels (voir annexe 3).



47. « *Retraçant ces évolutions, après s'être établi à 44,3 % du PIB en 2021, le taux de prélèvements obligatoires augmenterait à 45,2 % du PIB en 2022, réhaussé également par le traitement comptable en recettes des gains sur les charges historiques de service public de l'énergie, puis reculerait à 44,7 % en 2023. [...] L'élasticité 2023 reste encore très infra unitaire (0,6) mais un peu moins éloignée de l'unité que dans le programme de stabilité avec une composition de la croissance plus favorable aux recettes sociales.* »

48. « *Le ratio de dépense publique reculerait à 57,6 % du PIB en 2022, après 58,4 % en 2021, puis à 56,6 % en 2023.* »

49. « *La croissance potentielle retenue dans ce projet de loi de finances est cohérente avec celle inscrite dans le projet de loi de programmation des finances publiques ; à partir de 2022, la croissance potentielle s'établirait à 1,35 %, un niveau identique à celui prévu à cet horizon dans la LPFP 2018-2022.* »

50. « *Au total, le solde conjoncturel est estimé à un niveau proche en 2022 (-0,6 % du PIB) et 2023 (-0,8 % du PIB), et le solde structurel s'améliorerait légèrement (-4,0 % du PIB en 2023 après -4,2 % en 2022).* »

51. « *Les dépenses et les recettes sont revues en hausse dans des proportions similaires depuis le Programme de stabilité. [...] La mise à jour des prévisions tient notamment compte de la révision de l'environnement macroéconomique, avec une croissance réelle revue à +2,7 % en 2022 puis +1,0 % en 2023 contre +2,5 % et +1,4 % lors du Programme de stabilité, une révision en hausse de l'inflation ayant des effets importants à la hausse à la fois sur les recettes et sur les dépenses, et la prise en compte des arbitrages du Gouvernement depuis juillet.* »

## **2- Appréciation du réalisme des recettes et des dépenses**

52. Le Haut Conseil s'est attaché à apprécier le réalisme des prévisions de recettes et de dépenses sur la base des informations dont il dispose.

### **a) Les recettes**

53. En 2022, les prélèvements obligatoires augmenteraient, selon le Gouvernement, de 7,8 % pour atteindre 1194,1 Md€. Cette prévision du PLF pour 2023 rehausse significativement (+19,2 Md€) la prévision du PLFR1 pour 2022 sous l'effet d'une croissance plus forte de l'activité (+18,2 Md€ de PIB en valeur, conduisant à relever les recettes de 9,1 Md€) et de la prise en compte de mesures nouvelles pour 10,1 Md€, principalement le traitement en recettes des gains sur les charges de services public de l'électricité (pour 9,6 Md€)<sup>5</sup>.

54. L'évolution des recettes en 2022 par rapport à 2021 résulterait principalement de leur croissance spontanée (+8,2 %), plus élevée que celle du PIB en valeur (+5,6 %), du fait de la vive croissance de plusieurs prélèvements importants (TVA, IS, IR, CSG-CRDS), que laissent attendre les rentrées fiscales jusqu'en juillet.

55. L'analyse des principaux impôts, si elle ne fait pas ressortir de biais majeur pour 2022, indique néanmoins des aléas plutôt orientés à la hausse pour 2022.

---

<sup>5</sup> Le financement des grandes missions du service public de l'énergie incluant notamment le soutien aux énergies renouvelables constituait jusqu'en 2021 une dépense en comptabilité nationale. Le maintien de prix élevés de l'énergie conduit à des reversements à l'État au titre de 2022 et 2023 qui sont comptabilisés en recettes de prélèvements obligatoires.

56. La prévision de croissance spontanée des recettes de TVA pour 2022 est rehaussée par rapport à la LFR1 (+10,5 % contre +9,8 %), plus fortement que celle des emplois taxables (+9,4 % contre +9 % dans le PLFR1), mais se situe en deçà de la croissance des recettes de TVA nette enregistrée sur les sept premiers mois de l'année (environ +12 % par rapport aux mêmes mois de 2021).

57. La prévision de croissance spontanée des recettes d'impôt sur le revenu en 2022, de +11,4 %, est cohérente avec le scénario de masse salariale, mais inférieure à celle des recettes enregistrées sur les sept premiers mois de l'année (environ +16 % par rapport aux mêmes mois de 2021).

58. La prévision de recettes d'impôt sur les sociétés (IS), en forte hausse en 2022 (+24,6 % en évolution spontanée par rapport à 2021), reflète le dynamisme déjà constaté des versements d'acomptes pour 2022 et de solde pour 2021, soutenus par la très forte croissance du bénéfice fiscal de 2021 (+41 %). Elle suppose néanmoins une baisse, limitée (-3 %), du bénéfice fiscal en 2022, en lien avec la réduction du taux de marge des entreprises, et de moindres versements d'acomptes en fin d'année.

59. La prévision de droits de mutation à titre onéreux (DMTO) en 2022 est en baisse de 3,9 % par rapport à 2021. Elle suppose une baisse très marquée des encaissements sur la fin de l'année par rapport à 2021, après une croissance de 6,5 % sur les sept premiers mois de l'année par rapport aux mêmes mois de 2021. Celle-ci est possible compte tenu des signes de tassement des transactions immobilières, mais son ampleur paraît un peu forte.

60. L'évaluation d'un effet de la hausse des taux de taxes foncières de 0,4 Md€ en 2022, soit environ 1 %, paraît en deçà de la tendance de relèvement des taux par les collectivités.

61. En 2022, les recettes de cotisations sociales croîtraient à législation constante de 6,8 %, soit moins fortement que la masse salariale qui en constitue l'assiette principale (8,4 %). Le Gouvernement explique cet écart par l'évolution dynamique des allègements généraux du fait de la forte augmentation du SMIC (environ +5 % en moyenne annuelle entre 2021 et 2022) : le coût supplémentaire de ces allègements semble néanmoins un peu élevé.

62. En 2022, les prélèvements sociaux sont prévus en hausse de +7,3 %, soit une évolution très proche de celle de la masse salariale totale (+7,6 %).

63. En 2023, la prévision de PO (à 1 234,2 Md€ soit +3,3 % par rapport à 2022) est inférieure à celle de croissance du PIB en valeur (+4,6 %), soit une élasticité inférieure à l'unité due au net ralentissement attendu par le Gouvernement de quelques grands impôts, qui paraît justifiée.

64. C'est notamment le cas de l'impôt sur le revenu en 2023 : la revalorisation de son barème sur l'inflation, sensiblement supérieure aux revenus, notamment salariaux, par tête, doit en effet freiner son évolution.

65. C'est le cas aussi de la prévision d'impôt sur les sociétés (-16,2 % en évolution spontanée) du fait de l'impact de la baisse du bénéfice fiscal prévue en 2022 sur le solde de 2022 versé en 2023 et les acomptes pour 2023. La prévision suppose en outre une hausse du bénéfice fiscal de 8 % en 2023, qui soutiendrait les versements de 5<sup>ème</sup> acompte pour 2023 et amortirait la baisse de l'IS.

66. De même, la baisse prévue des DMTO (-3,7 %) paraît justifiée par le ralentissement en cours des transactions immobilières et pourrait même être plus forte, en réponse au net durcissement attendu des conditions de financement. Les prévisions de recettes de TVA,

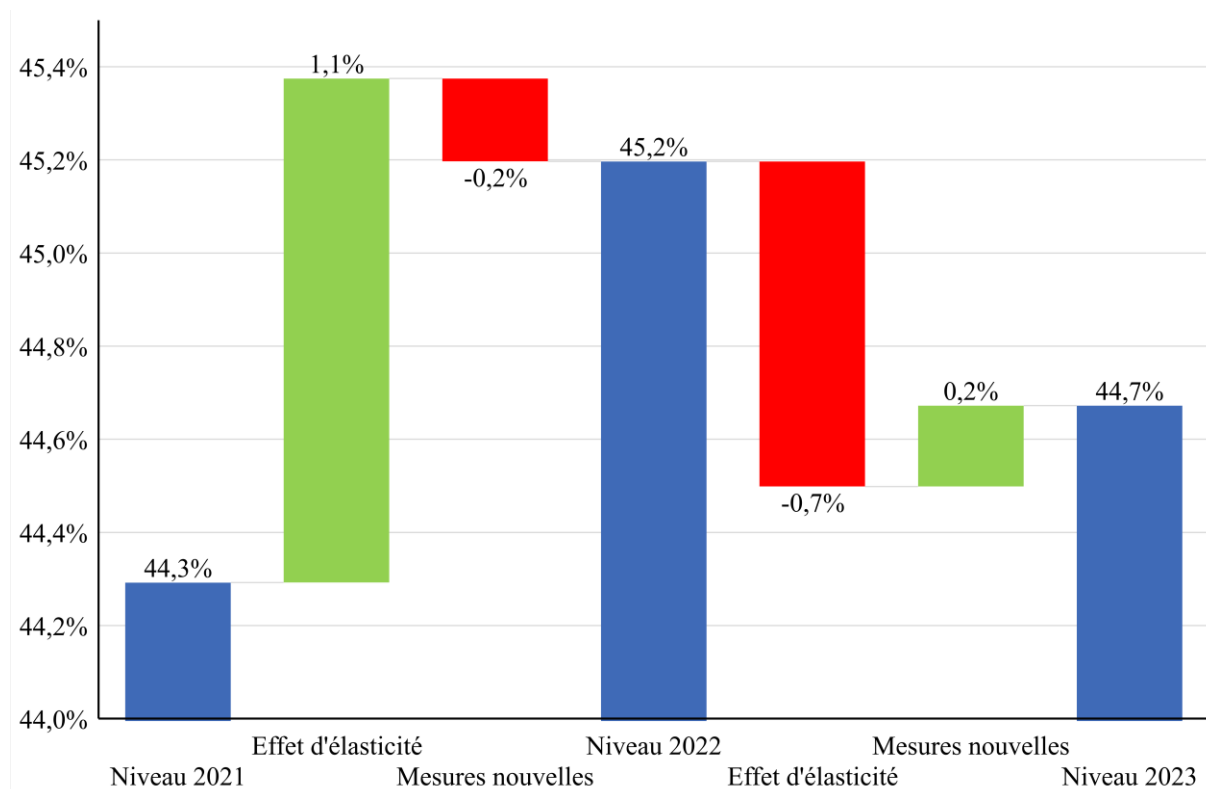
cotisations sociales et prélèvements sociaux apparaissent quant à elles cohérentes avec la progression de leurs assiettes respectives, dont l'évolution est proche du PIB en valeur.

67. Le niveau des PO en 2023 (et notamment la TVA et l'IS) risque toutefois de pâtir d'une croissance de l'activité moins forte que prévu par le Gouvernement, même s'il pourrait à l'inverse être soutenu par une base 2022 plus forte qu'attendu.

68. Les mesures nouvelles s'équilibreraient sur les deux années 2022 et 2023 (-4,7 Md€ en 2022, +4,8 Md€ en 2023). Les principales mesures de baisse de prélèvements sur les deux années sont la baisse des taxes sur la consommation d'électricité dans le cadre du bouclier tarifaire (-7,4 Md€ en 2022 et -2 Md€ en 2023), la baisse du taux d'IS à 25 % (-2,9 Md€ puis -0,4 Md€), la suppression de la taxe d'habitation (-2,8 Md€ puis -2,8 Md€), la baisse de la CVAE (-4 Md€ en 2023), la suppression de la redevance audiovisuelle (-3,2 Md€ en 2022), et le passage à un versement contemporain du crédit d'impôt sur les services à la personne (-0,4 Md€ puis -1,6 Md€).

69. Les principales mesures de hausses de prélèvements sont le traitement des recettes des gains sur charges de SPE (9,6 Md€ en 2022 et 9,6 Md€ en 2023, portant la hausse totale à 19,2 Md€ sur les deux années) et la poursuite des remboursements de CICE (1,7 Md€ en 2022 et 5,6 Md€ en 2023, sans effet sur le solde public<sup>6</sup>), ainsi que les retours d'impôt sur certaines baisses de prélèvements.

**Graphique 8 : décomposition des évolutions du taux de prélèvements obligatoires**



Source : projet de loi de finances pour 2023

<sup>6</sup> Le CICE est en effet enregistré en caisse dans les prélèvements obligatoires, alors que c'est la créance, désormais quasi nulle, qui est enregistrée dans le calcul du solde public.

70. Le Gouvernement prévoit ainsi un taux de prélèvements obligatoires en hausse en 2022 (de 44,3 points de PIB en 2021 à 45,2 points), puis en baisse à 44,7 points en 2023.

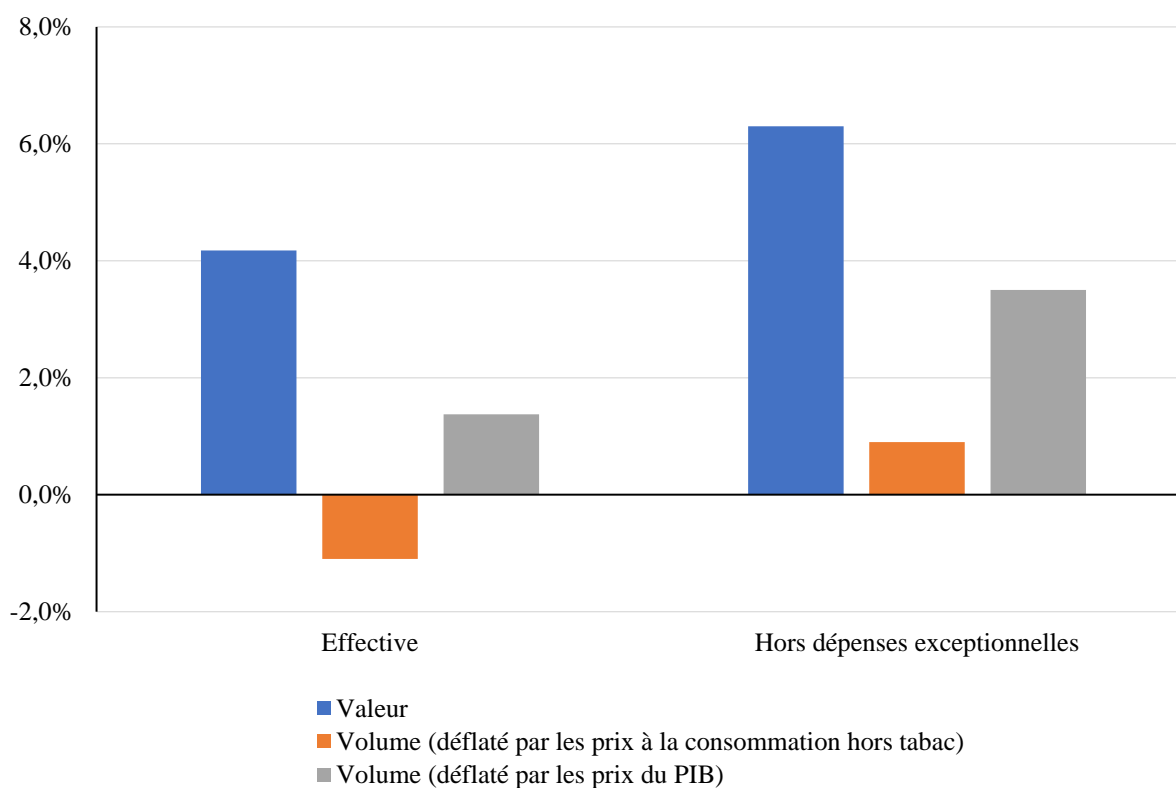
71. Pour 2022 comme pour 2023, le Haut Conseil estime que les prévisions de prélèvements obligatoires sont cohérentes avec le scénario macroéconomique retenu. Les données de rentrées fiscales tendent toutefois à indiquer des recettes un peu plus élevées en 2022, tandis que pour 2023 les aléas sont plus équilibrés : les recettes pourraient pâtir d'une croissance de l'activité moins forte que prévu par le Gouvernement, mais à l'inverse être soutenues par une base 2022 plus forte qu'attendu.

### b) Les dépenses

72. En 2022, les dépenses publiques hors crédits d'impôts devraient progresser de 4,2 % pour atteindre 57,6 points de PIB. Corrigées de l'évolution des prix à la consommation hors tabac, elles reculeraient de 1,1 % en volume. Néanmoins, en utilisant le déflateur du PIB, pertinent pour l'analyse des finances publiques, elles progresseraient de 1,4 % en volume.

73. Cette croissance reste soutenue en dépit du fort repli des dépenses de soutien face à la crise sanitaire (15,9 Md€ en 2022 après 61,6 Md€ en 2021). Une fois neutralisées les dépenses liées à la crise sanitaire, de relance et les mesures prises pour faire face à la hausse des prix de l'énergie, les dépenses publiques progresseraient de +0,9 % en volume une fois déflatées par l'indice des prix à la consommation hors tabac et +3,5 % par les prix du PIB.

**Graphique 9 : croissance de la dépense publique en volume en 2022**



Source : *Projet de loi de finances pour 2023*

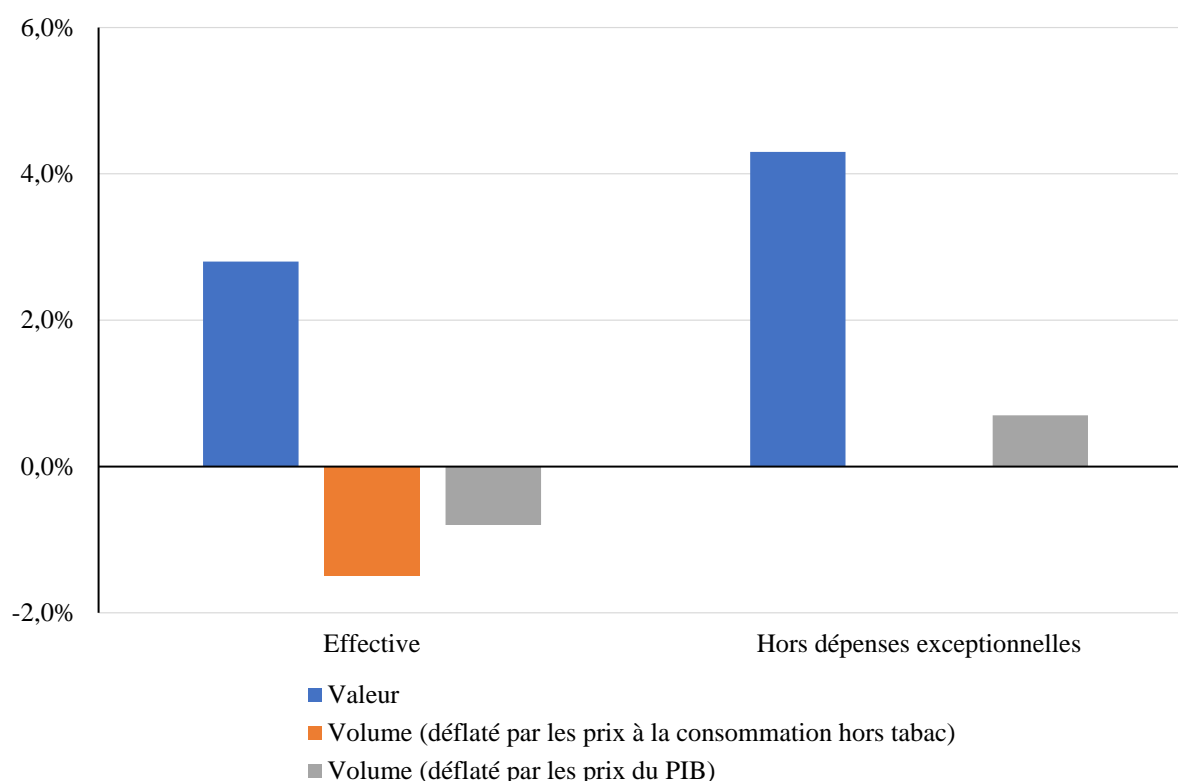
74. Les dépenses des collectivités territoriales progresseraient d'un peu plus de 5 % en 2022 ce qui apparaît plausible étant donné les dynamiques à l'œuvre (effet de la hausse des prix sur

les achats, notamment énergétiques et alimentaires, hausse du point d'indice de la fonction publique, croissance forte de l'investissement) que retracent aussi les prévisions de la Banque Postale. Les dépenses de l'État sont encore incertaines en 2022 notamment en raison du coût du bouclier tarifaire qui dépend des prix énergétiques particulièrement volatils du fait du contexte géopolitique et sensibles aux températures qui seront enregistrées sur la fin d'année. La dépense sociale n'appelle pas d'observation.

75. En 2023, selon le Gouvernement, la dépense publique devrait ralentir (+ 2,8 %), ce qui avec une inflation élevée, devrait conduire à une baisse de la dépense publique en volume (- 1,5 % avec le déflateur des prix à la consommation hors tabac et - 0,8 % avec le déflateur du PIB). Ce recul s'explique par le reflux des dépenses exceptionnelles dues à la crise sanitaire et de relance.

76. Une fois ces dépenses neutralisées, la dépense publique serait stable en volume en prenant en compte les prix à la consommation hors tabac mais progresserait de 0,7 % en volume avec les prix du PIB. Les dépenses dans le champ de l'Ondam (+3,7 % hors dépenses liées à la crise sanitaire) progresseraient plus rapidement qu'avant la crise sanitaire tandis que, tirées par la hausse des crédits de plusieurs ministères (emploi, intérieur, justice, défense en particulier), les dépenses de l'État sur le champ très large de la nouvelle « norme »<sup>7</sup>, sont inscrites en hausse de 24 Md€.

**Graphique 10 : croissance de la dépense publique en volume en 2023**



Source : *Projet de loi de finances pour 2023*

77. Les hypothèses de dépense publique pour 2023 restent affectées par les incertitudes fortes relatives au coût des boucliers tarifaires sur l'électricité et le gaz et qui peuvent jouer à la

<sup>7</sup> Périmètre qui regroupe la très grande majorité des dépenses de l'État (mais la charge de la dette est exclue) et les taxes affectées plafonnées à des tiers autres que les collectivités locales et la sécurité sociale.

hausse comme à la baisse. Des risques de dépassement affectent par ailleurs certaines dépenses. En particulier, les dépenses sur le champ de l'Ondam comprennent une provision de seulement 1 Md€ au titre des dépenses de Covid 19 sur les achats de vaccins et la campagne de tests. Cette provision, qui suppose notamment une chute massive des dépenses de tests (division par 20 par rapport à 2021), risque de se révéler très insuffisante. Par ailleurs, le maintien d'une inflation élevée en 2023, pour la deuxième année consécutive, pourrait entraîner une hausse plus forte que prévu de certaines dépenses de fonctionnement difficilement compressibles ou d'investissement, tandis que la prévision suppose l'absence de revalorisation du point fonction publique.

**78. Le Haut Conseil note que la prévision de dépenses pour 2022 dont il a été saisi par le Gouvernement est raisonnable au vu des éléments qui lui ont été transmis. Pour 2023, en revanche, il observe que la croissance de la dépense publique prévue par le Gouvernement affiche une baisse en volume (-1,5 % rapportée aux prix à la consommation hors tabac). Toutefois, une fois neutralisé l'impact de la baisse des dépenses exceptionnelles engagées en réponse aux crises sanitaire et énergétique et rapportée au prix du PIB, plus pertinent pour juger de l'impact des dépenses sur la situation des finances publiques, la dépense publique est en hausse (+0,7% en volume). Cela tient notamment à l'augmentation de 24 Md€ de crédits supplémentaires au profit des ministères (emploi, intérieur, justice, défense en particulier) et à une croissance de l'Ondam toujours supérieure à celle d'avant la crise sanitaire.**

**79. Au-delà des incertitudes qui entourent cette prévision du fait notamment de la dépendance du coût des boucliers tarifaires sur l'électricité et le gaz aux prix de marché de l'énergie, le Haut Conseil considère que certaines dépenses pourraient être sous-estimées.**

### **c) Le solde public**

**80.** Le scénario du Gouvernement prévoit un solde public effectif de -5,0 points de PIB en 2022 et 2023 (après -6,5 points de PIB en 2021). En 2022, la prévision de recettes paraît un peu basse compte tenu des rentrées fiscales observées et de l'évolution prévue de la masse salariale et la prévision de solde public à -5,0 points de PIB est donc quelque peu prudente.

**81.** Pour 2023, les prévisions de finances publiques sont très incertaines, comme l'est la prévision du cadre macroéconomique. Les recettes 2023 pourraient pâtir de l'impact négatif d'une croissance plus faible que prévu mais bénéficier d'un effet de base des recettes sur 2022 favorable. Le niveau de dépenses publiques paraît très incertain, les risques étant plus orientés à la hausse tant au regard de l'évolution de la crise énergétique que de la situation sanitaire. Compte tenu de l'ensemble de ces risques, la prévision de déficit pour 2023, marquée par une grande incertitude, semble un peu sous-estimée.

**82.** En tout état de cause, le déficit public reste particulièrement dégradé en 2022, en dépit d'une croissance en volume qui demeure solide (2,7 % dans le scénario de Gouvernement). Pour 2023, le déficit public est également très dégradé et ne présente pas d'amélioration, dans un contexte de ralentissement de l'activité et marqué par une forte inflation conduisant à des soutiens aux entreprises et aux ménages. Au total, pour ces deux années, le solde public est supérieur de 2 points à la limite de 3 points de PIB prévue par les règles budgétaires européennes.

**83.** Le solde structurel serait un peu moins dégradé, à -4,0 points de PIB en 2023. Il resterait toutefois très éloigné de l'objectif de moyen terme que s'est donné la France (-0,4 point de PIB)

et qui est de nouveau retenu par le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027. Il repose par ailleurs sur une estimation favorable de l'écart de production (-1,1 point en 2022 et -1,4 point en 2023), ainsi que le relève le Haut Conseil dans son avis sur le projet de loi de programmation (publié parallèlement au présent avis).

**Tableau 6 : décomposition du solde public présenté par le Gouvernement**

<i>En points de PIB</i>	<b>PLF pour 2023 (sept. 2022)</b>		
	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>
<b>Solde public</b>	<b>-6,5</b>	<b>-5,0</b>	<b>-5,0</b>
Composante conjoncturelle	-1,4	-0,6	-0,8
Mesures ponctuelles et temporaires	-0,1	-0,1	-0,2
<b>Solde structurel</b>	<b>-5,1</b>	<b>-4,2</b>	<b>-4,0</b>

Source : *Projet de loi de finances pour 2023*

84 Toutefois, le déclenchement de la clause dérogatoire du Pacte de stabilité et de croissance, annoncé le 23 mars 2020, permet aux États membres, en raison des circonstances exceptionnelles, de s'écarter des exigences budgétaires normalement applicables « *à condition de ne pas mettre en péril la viabilité budgétaire à moyen terme* », et ce en principe jusqu'à la fin de l'année 2023. La Commission toutefois a indiqué dans sa communication du 23 mai dernier qu'elle réexaminerait dès l'automne 2022 la possibilité d'ouvrir de procédures pour déficit excessif sur les résultats de 2021 et au printemps 2023 sur les résultats de 2022.

85 **Pour 2022, la prévision de solde public à -5,0 points de PIB est prudente. Pour 2023, la prévision de solde, stable par rapport à 2022, est marquée par la grande incertitude qui entoure les évolutions macroéconomiques et notamment les prix de l'énergie, mais le Haut Conseil considère que le déficit pourrait être *in fine* plus élevé que prévu du fait de la sous-estimation de certaines dépenses.**

### **3- Appréciation de la cohérence avec les orientations pluriannuelles de solde structurel et de dépenses des administrations publiques**

86 Aux termes de la loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 modifiée relative aux lois de finances, le Haut Conseil doit se prononcer sur la cohérence de la trajectoire de solde structurel et de dépense retenue dans le PLF pour 2023 avec celle de la loi de programmation en vigueur ce qu'il ne peut pas faire en l'absence d'une loi de programmation couvrant l'année 2023.

87 Par ailleurs, la cohérence de l'article liminaire des PLF et PLFSS au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel et de dépenses des administrations publiques définies dans le projet de loi de programmation des finances publiques sur les années 2023 à 2027 qui lui a été soumis parallèlement est par construction assurée automatiquement et n'appelle donc pas d'observation.



#### 4- La dette publique

88 Selon les prévisions du Gouvernement, le ratio de dette publique diminuerait en 2022, de 1,3 point de PIB, puis légèrement en 2023, de 0,3 point de PIB. En 2022, le ratio bénéficie en effet d'une croissance économique encore forte si bien que le solde public est supérieur au solde stabilisant la dette d'un point environ, et du fait que le coût des boucliers sur l'énergie, pris en compte dans le calcul du déficit public au sens de la comptabilité nationale, ne donne pas lieu à un décaissement équivalent en 2022. En 2023, le ratio de dette diminuerait encore, mais légèrement : la baisse de la croissance placerait le déficit public au niveau qui stabilise la dette, mais les besoins d'endettement supplémentaire correspondants sont attendus une nouvelle fois un peu en dessous du déficit public en comptabilité nationale<sup>8</sup>.

89 La baisse du ratio de dette entre 2021 et 2023 est due ainsi à des facteurs temporaires, qui risquent de se retourner à l'avenir. Son niveau reste en outre très élevé et laisse peu de marges de manœuvre pour faire face à tout nouveau choc.

**Tableau 7 : dette et déficit publics**

<i>En points de PIB</i>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>
<b>Solde public</b>	-6,5	-5,0	-5,0
<b>Dette publique</b>	112,8	111,5	111,2

*Source Projet de loi de finances pour 2023.*

90 Selon le Gouvernement, le ratio de dette publique baisserait en 2022 et, plus marginalement en 2023, grâce toutefois à des facteurs temporaires. Avec un déficit public, effectif comme structurel, qui ne devrait que peu ou pas s'améliorer en 2023, le redressement visé des finances publiques est très lent.

91 La soutenabilité à moyen terme des finances publiques continue donc à appeler la plus grande vigilance. Le Haut Conseil rappelle que le retour à des niveaux de dette garantissant à la France de disposer de marges de manœuvre suffisantes est nécessaire pour être en mesure de faire face à l'avenir à des chocs macroéconomiques ou financiers et aux besoins d'investissement public. Il suppose un effort collectif reposant sur la mise en œuvre de mesures de maîtrise de la dépense couplées à la recherche d'une plus grande efficacité de celle-ci.

\*

\* \*

Le présent avis sera publié au *Journal officiel* de la République française et joint au projet de loi de finances pour 2023 lors de son dépôt à l'Assemblée nationale.

<sup>8</sup> Le Gouvernement n'a pas fourni au Haut Conseil d'éléments sur l'origine de cet écart.

Fait à Paris, le 21 septembre 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 : scénario macroéconomique associé au projet de loi de finances pour 2023

<b>Prévisions économiques pour la France</b>				
<i>(écarts au programme de stabilité 2022-2027)</i>				
	2020	2021	2022	2023
<b>Opérations sur biens et services en volume<sup>1</sup></b>				
Produit intérieur brut (CJO)	-7,9 (0,0)	6,8 (0,0)	2,7 (0,2)	1,0 (-0,4)
<i>Produit intérieur brut (non CJO)</i>	-7,8 (0,0)	6,8 (0,0)	2,7 (0,2)	0,8 (-0,4)
Consommation finale des ménages	-6,8 (0,0)	5,2 (0,0)	2,5 (-0,3)	1,4 (-0,5)
Consommation finale publique	-4,0 (0,0)	6,4 (0,0)	2,4 (1,0)	1,0 (0,5)
Formation brute de capital fixe	-8,4 (0,0)	11,4 (0,0)	2,3 (-0,5)	0,1 (-0,7)
<i>dont : entreprises non financières</i>	-6,9 (0,0)	11,4 (0,0)	1,4 (-0,6)	0,9 (-1,1)
<i>administrations publiques</i>	-5,4 (0,0)	2,7 (0,0)	6,7 (-1,1)	-1,6 (1,2)
<i>ménages hors entrepreneurs individuels</i>	-11,9 (0,0)	17,0 (0,0)	1,5 (0,3)	-0,9 (-0,9)
Importations	-13,0 (0,0)	7,8 (0,0)	6,6 (0,0)	2,5 (-0,5)
Exportations	-17,0 (0,0)	8,6 (0,0)	6,8 (-0,2)	2,7 (-0,8)
<b>Contributions à l'évolution du PIB en volume</b>				
Demande intérieure privée hors stocks	-5,4 (0,0)	5,3 (0,0)	1,6 (-0,2)	0,8 (-0,4)
Demande publique	-1,1 (0,0)	1,7 (0,0)	0,8 (0,2)	0,2 (0,1)
Variation des stocks et objets de valeur	-0,2 (0,0)	-0,3 (0,0)	0,3 (0,3)	0,0 (0,0)
Commerce extérieur	-1,1 (0,0)	0,1 (0,0)	0,0 (-0,1)	0,0 (-0,1)
<b>Prix et valeur</b>				
Indice des prix à la consommation	0,5 (0,0)	1,6 (0,0)	5,3 (0,3)	4,2 (1,0)
Indice d'inflation sous-jacente brut	0,6 (0,0)	1,1 (0,0)	4,1 (0,2)	4,1 (0,2)
Déflateur du produit intérieur brut	2,8 (0,0)	1,3 (0,0)	2,8 (0,5)	3,6 (0,3)
Produit intérieur brut en valeur	-5,3 (0,0)	8,2 (0,0)	5,6 (0,7)	4,6 (-0,1)
<b>Productivité, emploi et salaires</b>				
Branches marchandes non agricoles :				
- Productivité du travail (en EQTP)	-7,8 (0,0)	3,8 (0,0)	0,3 (-0,3)	0,3 (-1,5)
- Emploi salarié (personnes physiques)*	-1,2 (0,0)	2,8 (0,0)	2,9 (0,4)	0,7 (0,6)
- Emploi salarié (MA, en milliers)*	-204 (-5)	471 (1)	511 (73)	132 (106)
- Emploi salarié (GA en milliers)*	-294 (-0)	787 (7)	211 (126)	71 (48)
- Salaire moyen par tête-SMPT	-4,4 (0,0)	5,5 (-0,7)	5,5 (-0,4)	4,2 (0,6)
- Pouvoir d'achat du SMPT (déflaté par l'IPC)	-4,8 (0,0)	3,8 (-0,7)	0,2 (-0,6)	0,0 (-0,4)
- Masse salariale	-6,0 (0,0)	8,7 (0,0)	8,6 (0,1)	5,0 (1,3)
Emploi total (MA)*	-0,4 (0,0)	2,4 (0,3)	2,2 (0,6)	0,7 (0,6)
Emploi total (GA en milliers)*	-176 (-0)	972 (149)	319 (205)	117 (80)
<b>Compte des sociétés non financières</b>				
Taux de marge (EBE/VA)	31,8 (0,0)	34,3 (0,0)	31,9 (0,3)	32,1 (-0,7)
Taux d'épargne (épargne/VA)	21,9 (0,0)	26,9 (0,0)	23,3 (-0,5)	23,8 (-1,7)
Taux d'investissement (FBCF/VA)	24,7 (0,0)	25,6 (0,0)	25,4 (-0,2)	25,1 (-0,6)
Taux d'autofinancement (épargne/FBCF)	88,8 (0,0)	105,3 (0,0)	91,7 (-1,1)	94,5 (-4,7)
<b>Compte des ménages</b>				
Revenu disponible brut	1,1 (0,0)	4,0 (0,0)	4,9 (-0,2)	5,1 (0,7)
Pouvoir d'achat du revenu disponible brut	0,2 (0,0)	2,3 (0,0)	0,0 (-0,4)	0,9 (-0,3)
Taux d'épargne (épargne/RDB)	20,9 (0,0)	18,7 (0,0)	16,7 (-0,1)	16,3 (0,1)
<b>Opérations avec le reste du monde</b>				
Balance commerciale en biens FAB-FAB (Douanes, en % du PIB )	-2,8	-3,4	-5,9	-5,6
Balance commerciale en biens FAB-FAB (Douanes, Md€)	-65	-85	-156	-154
<b>Environnement international</b>				
Demande mondiale adressée à la France	-5,8	11,5	5,5	1,6
Taux de change euro-dollar	1,14 (0,00)	1,18 (0,00)	1,06 (-0,03)	1,02 (-0,05)
Prix du baril de Brent en dollars	42 (0)	71 (0)	103 (-7)	89 (-9)

\* Emploi au sens des estimations d'emploi localisées (Estel)

<sup>1</sup> Les données présentées ici sont au sens des comptes trimestriels de l'INSEE

## Annexe 2 : Article liminaire du projet de loi de finances pour 2023

### Texte de l'article :

Les prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques, les prévisions de solde par sous-secteur, la prévision, déclinée par sous-secteur d'administration publique, de l'objectif d'évolution en volume et la prévision en milliards d'euros courants des dépenses d'administrations publiques, les prévisions de prélèvements obligatoires, de dépenses et d'endettement de l'ensemble des administrations pour l'année 2023, les prévisions pour 2023 de ces mêmes agrégats de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, ainsi que les données d'exécution pour l'année 2021 et les prévisions d'exécution pour l'année 2022 de ces mêmes agrégats, s'établissent comme suit :

<i>En % du PIB sauf mention contraire</i>	2021	2022	2023	2023
<b>Loi de finances initiale pour 2023</b>				<b>LPFP 2023-2027</b>
<b>Ensemble des administrations publiques</b>				
Solde structurel (1)	-5,1	-4,2	-4,0	-4,0
Solde conjoncturel (2)	-1,4	-0,6	-0,8	-0,8
Solde des mesures ponctuelles et temporaires (3)	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2
Solde effectif (1+2+3)	-6,5	-5,0	-5,0	-5,0
Dette au sens de Maastricht	112,8	111,5	111,2	111,2
Taux de prélèvements obligatoires (y.c UE nets des CI)	44,3	45,2	44,7	44,7
Dépense publique (hors CI)	58,4	57,6	56,6	56,6
Dépense publique (hors CI, en Md€)	1461	1522	1564	1564
Évolution de la dépense publique hors CI en volume (%) <sup>1</sup>	2,6	-1,1	-1,5	-1,5
Principales dépenses d'investissement (en Md€) <sup>2</sup>			24	24
<b>Administrations publiques centrales</b>				
Solde	-5,8	-5,4	-5,6	-5,6
Dépense publique (hors CI, en Md€)	597	629	636	636
Évolution de la dépense publique en volume (%) <sup>3</sup>	4,1	0,0	-2,6	-2,6
<b>Administrations publiques locales</b>				
Solde	0,0	0,0	-0,1	-0,1
Dépense publique (hors CI, en Md€)	280	295	305	305
Évolution de la dépense publique hors CI en volume (%) <sup>3</sup>	2,8	0,1	-0,6	-0,6
<b>Administrations de sécurité sociales</b>				
Solde	-0,7	0,5	0,8	0,8
Dépense publique (hors CI, en Md€)	683	700	721	721
Évolution de la dépense publique hors CI en volume (%) <sup>3</sup>	1,3	-2,6	-1,0	-1,0

<sup>1</sup>A champ constant.

<sup>2</sup>Au sens de la loi de programmation des finances publiques pour 2023-2027.

<sup>3</sup>A champ constant, hors transferts entre administrations publiques.

### Exposé des motifs de l'article :

Cet article présente, conformément à l'article 1H de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, la prévision de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques pour 2023. Il rappelle également la prévision, déclinée par sous-secteur d'administration publique, de l'objectif d'évolution en volume et de la prévision en milliards d'euros courants des dépenses des administrations publiques et celle de prélèvements obligatoires, de dépenses et d'endettement de l'ensemble des administrations publiques. Enfin, il présente l'état des prévisions portant sur les principales dépenses des administrations publiques considérées comme des dépenses d'investissement au sens du dernier alinéa de l'article 1er A et du 2° de l'article 1er E de la LOLF. Ces dernières sont définies dans le rapport annexé au projet de loi de programmation des finances publiques.

Le projet de loi de finances pour 2023 (PLF 2023) prévoit un solde nominal de -5,0% du PIB en 2022 comme en 2023, inchangé par rapport au programme de stabilité et à la loi de finances rectificative. Les sources de révisions sont importantes depuis lors, mais se compensent globalement.

La mise à jour des prévisions tient notamment compte de la révision de l'environnement macroéconomique, avec une croissance réelle revue à +2,7 % en 2022 puis +1,0 % en 2023 contre respectivement +2,5 % et +1,4 % lors du Programme de stabilité, une révision en hausse de l'inflation ayant des effets importants à la hausse à la fois sur les recettes et sur les dépenses, et la prise en compte des décisions du Gouvernement depuis juillet.

Dans le détail, les facteurs suivants sont les principales sources de révision depuis le programme de stabilité :

- Les recettes de prélèvements obligatoires hors mesures nouvelles ont été révisées en hausse (**+0,2 pt de PIB en 2022, +0,5 pt en 2023**). Dans le détail : (i) en 2022, la croissance du PIB en valeur a été revue en hausse. Une croissance des recettes, hors mesures, plus forte que l'activité était déjà prévue lors du Programme de stabilité ; cette tendance est confirmée par les dernières données fiscales disponibles ; (ii) en 2023, le programme de stabilité retenait un contrecoup marqué sur l'évolution des recettes hors mesures, lié notamment à la fin de l'effet double de la forte croissance du bénéfice fiscal 2021 sur les recettes d'IS 2022 et à la composition du PIB (notamment croissance de la masse salariale en dessous de celle du PIB nominal). L'élasticité 2023 reste encore très infra-unitaire (0,6) mais un peu moins éloignée de l'unité qu'au programme de stabilité avec une composition de la croissance plus favorable aux recettes sociales.
- Le coût des mesures prises pour protéger les Français des effets de l'inflation a été revu à la hausse en raison des anticipations plus défavorables des prix de marché à terme, indicateurs retenus conventionnellement pour estimer le coût des mesures (**-0,2 pt de PIB sur le solde en 2023**).

- La révision en hausse de l'inflation conduit à augmenter la prévision de dépenses de prestations sociales et de dépenses locales ; en outre, les autres dépenses de l'Etat sont revues en hausse (**-0,3 pt de PIB** sur le solde en 2023).
- Les dépenses de santé sous Ondam sont revues en hausse les deux années (impactant le solde 2022 et 2023 de **-0,1 pt de PIB**, y compris provisions exceptionnelles pour lutter contre l'épidémie de Covid-19).
- La mise à jour de fin août des comptes publics par l'Insee et de son impact sur le solde 2022 (**-0,1 pt de PIB**).
- La suppression en deux ans de la CVAE contre une hypothèse de suppression intégrale dès 2023 lors du programme de stabilité (**+0,2 pt de PIB en 2023**).

La croissance potentielle retenue dans ce projet de loi de finances est cohérente avec celle inscrite dans le projet de loi de programmation des finances publiques ; à partir de 2022, la croissance potentielle s'établirait à 1,35 %, un niveau identique à celui prévu à cet horizon dans la LPFP 2018-2022. L'écart de production estimé pour 2022 tient compte des effets de la crise sanitaire. Au total, le solde conjoncturel est estimé à un niveau proche en 2022 (-0,6 % du PIB) et 2023 (-0,8 % du PIB), et le solde structurel s'améliorerait légèrement (-4,0 % du PIB en 2023 après -4,2 % en 2022).

Les incertitudes autour de ces prévisions sont particulièrement importantes. Les finances publiques sont très sensibles aux aléas sur les évolutions macroéconomiques et en particulier aux variations des prix de l'énergie, qui jouent fortement sur le coût des mesures mises en place pour protéger les Français, en premier lieu desquelles les boucliers tarifaires sur l'énergie.

Pour mémoire : en Md€	Exécution 2021	Prévision d'exécution 2022	Prévision 2023
Solde effectif	-163,3	-131,2	-137,6
PIB nominal	2500,9	2642,0	2762,8

### **Annexe 3 : La clause dérogatoire du Pacte de stabilité et de croissance**

En mars 2020, l'épidémie de Covid-19 a conduit à l'entrée en vigueur de la « clause dérogatoire générale » du Pacte de stabilité et de croissance, à l'initiative de la Commission européenne.

Introduite en 2011 dans le cadre de la réforme du Pacte de stabilité et de croissance, la clause dérogatoire générale peut être activée dans le cas « *d'une circonstance inhabituelle indépendante de la volonté de l'État membre concerné ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques ou en période de grave récession économique affectant la zone euro ou l'ensemble de l'Union* »<sup>9</sup>. Dans le cas du volet préventif du Pacte de stabilité et de croissance, les États sont « *autorisés, à s'écarter temporairement de la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme [...] à condition de ne pas mettre en péril la viabilité budgétaire à moyen terme*<sup>10</sup> ». Par ailleurs, dans le cadre du volet correctif du Pacte<sup>11</sup>, la clause permet au Conseil de l'Union européenne de recommander une trajectoire révisée à un État membre.

Ainsi, depuis 2020, la Commission a continué d'examiner la situation budgétaire des États membres au regard des critères de déficit et de dette dans le cadre des procédures de surveillance du Pacte de stabilité et de croissance. Elle a notamment adopté en mai 2022 un rapport concernant 18 États membres, dont la France, au titre de l'article 126(3) du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, mais n'a pas, pour autant, ouvert de procédure pour déficit excessif.

Alors que la Commission anticipait encore en mars 2022 que la clause dérogatoire générale pourrait être désactivée en 2023, elle a finalement décidé sa prolongation pour une année supplémentaire dans sa communication du 23 mai 2022 dans le cadre du semestre européen. La clause serait ainsi désactivée en 2024. La Commission soulignait que le contexte de guerre en Europe, l'augmentation des prix de l'énergie et les perturbations persistantes des chaînes d'approvisionnement n'avaient pas permis un retour à la normale de l'économie européenne, la situation économique restant marquée par une incertitude élevée, des risques baissiers importants, et par la nécessité pour les États membres d'adopter, si besoin, des mesures budgétaires pour répondre aux conséquences économiques de la guerre en Ukraine. Toutefois, la Commission a indiqué qu'elle réexaminerait dès l'automne 2022 la possibilité d'ouvrir de procédures pour déficit excessif sur les résultats de 2021 et au printemps 2023 sur les résultats de 2022.

La Commission devrait formuler prochainement ses orientations sur les modifications éventuelles à apporter aux règles de gouvernance économique européenne.

---

<sup>9</sup> Article 5 du règlement n°1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997.

<sup>10</sup> Article 6 du règlement n°1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997.

<sup>11</sup> Article 3 et 5 du règlement (CE) n°1467/97 du 7 juillet 1997.