

Avis n° HCFP-2022-6

relatif au 2^{ème} projet de loi de finances rectificative pour l'année 2022

27 octobre 2022

Synthèse

Le Haut Conseil considère 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, inchangées par rapport à celles du projet de loi de finances pour 2023, sont crédibles au vu des informations dont il dispose au moment de la rédaction du présent avis.

Le Haut Conseil regrette cependant que, contrairement à la pratique des années précédentes, le calendrier de saisine le conduise à rendre son avis la veille de la publication, par l'Insee, des comptes nationaux pour le troisième trimestre alors que ceux-ci auraient constitué un élément d'information important pour apprécier les prévisions gouvernementales, conformément au mandat confié au Haut Conseil par le législateur organique.

La prévision du Gouvernement d'un solde public pour 2022 de -4,9 points de PIB, en amélioration d'un dixième de point de PIB par rapport à la prévision du projet de loi de finances pour 2023, est plausible. Elle est toutefois affectée d'incertitudes importantes, tant en dépenses qu'en recettes (notamment sur le coût du bouclier tarifaire, les charges de service public de l'énergie et les recettes d'impôt sur les sociétés).

Le solde structurel s'établirait à -3,6 points de PIB en retenant le niveau du PIB potentiel de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022, aujourd'hui obsolète, et à -4,2 points de PIB en retenant les nouvelles estimations de PIB potentiel présentées dans le projet de loi de programmation des finances publiques pour 2023-2027. L'écart pour 2022 avec le solde structurel prévu par la LPFP 2018-2022 (-0,8 point de PIB), comme avec l'objectif de moyen terme que s'est donné la France (-0,4 point de PIB), serait ainsi élevé. Cet écart ne traduit pas seulement l'impact de la crise sanitaire sur le PIB potentiel et sur les dépenses d'urgence puis de relance, mais aussi une hausse de certaines dépenses non directement liées à cette crise.

Le ratio de la dette publique au PIB serait en baisse de 1,3 point en 2022, grâce à la croissance économique encore forte de 2022 qui influe sur le dénominateur et à une mobilisation accrue de la trésorerie de l'État qui réduit le besoin d'émission de nouvelle dette. La France figurera pourtant toujours en 2022 parmi les pays les plus endettés de la zone euro. 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.

1. En application de l'article 15 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, le Haut Conseil a été saisi par le Gouvernement le 21 octobre 2022 pour rendre un avis sur les prévisions macroéconomiques associées au 2^{ème} projet de loi de finances rectificative (PLFR) pour 2022 et sur la cohérence de ce projet de loi avec la trajectoire pluriannuelle de solde structurel.

2. Afin d'apprécier le réalisme des prévisions macroéconomiques associées au projet de loi de finances rectificative, le Haut Conseil s'est fondé sur les dernières statistiques disponibles et sur les informations communiquées par le Gouvernement, dans sa saisine et dans les réponses aux questionnaires que lui a adressés le Haut Conseil.

3. Le Haut Conseil regrette cependant que le Gouvernement lui ait demandé de remettre son avis la veille de la publication des comptes nationaux du troisième trimestre par l'Insee. La prise en compte de ces résultats lui aurait permis de mieux apprécier le réalisme des prévisions économiques du Gouvernement.

4. Le Haut Conseil a procédé, comme le permet l'article 18 de la loi organique de 2012, aux auditions des représentants des administrations compétentes (direction générale du Trésor et direction du budget) à la suite de la saisine.

5. Le Haut Conseil s'est également appuyé sur les travaux de l'Insee, de la Banque de France, de Rexecode et de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE).

1. Les prévisions macroéconomiques pour 2022

1- Le scénario du Gouvernement

6. Selon la saisine du Gouvernement, « *Le scénario macroéconomique sous-jacent au 2^e PLFR pour 2022 n'est pas modifié par rapport à celui sous-jacent au projet de loi de finances 2023, qui retenait une croissance du PIB de 2,7 % pour l'année 2022. Les informations nouvelles disponibles depuis la finalisation du PLF 2023 sont en effet cohérentes avec le scénario macroéconomique pour 2022.*

7. *L'inflation s'est établie à +5,6 % en glissement annuel en septembre, le recul par rapport à août (-0,3 pt) reflétant un net ralentissement des prix de l'énergie, dans un contexte de reflux des prix du pétrole et de renforcement de la remise carburant au 1^{er} septembre. Le chiffre de septembre est cohérent avec le scénario sous-jacent du PLF, qui tablait sur une inflation proche des 6 % jusqu'à la fin de l'année 2022, pour une progression en moyenne annuelle de +5,3 %.* »

2- Appréciation du Haut Conseil

8. Pour 2022, le Gouvernement continue de prévoir une progression du PIB en volume de 2,7 %. Dans son avis sur le projet de lois de finances (PLF) et le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2023, le Haut Conseil a estimé que cette prévision était plausible au regard notamment de l'acquis de croissance sur les deux premiers trimestres ainsi qu'au vu des dernières prévisions de l'Insee, de la Banque de France, des institutions financières internationales et du consensus des économistes.

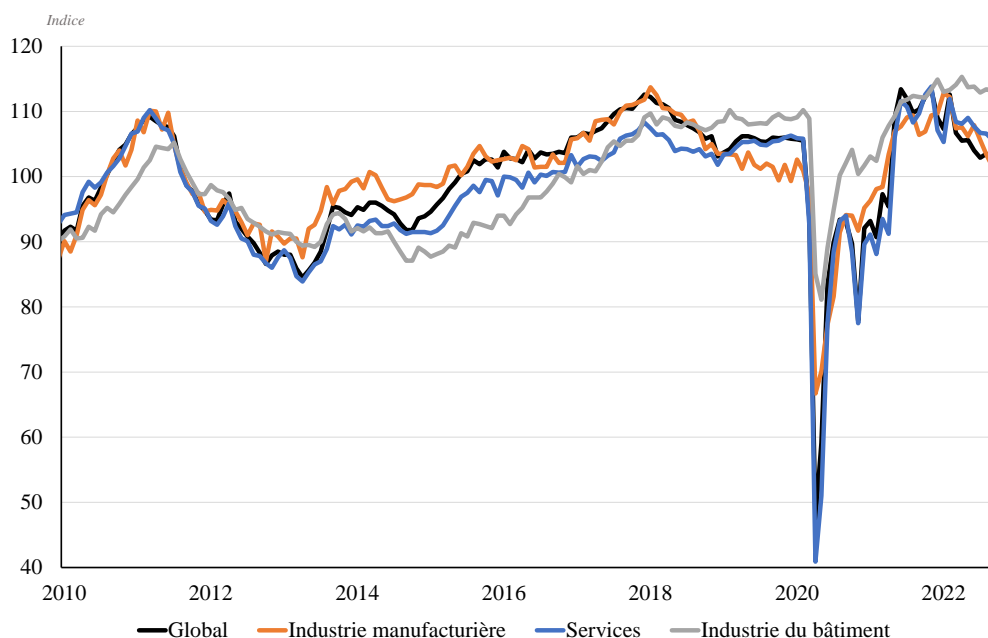
Tableau 1 : les prévisions de croissance du PIB de la France en 2022

	Date de publication	2022
Banque de France	15 septembre	2,6
Rexecode	19 septembre	2,6
OCDE	26 septembre	2,6
Insee	6 octobre	2,6
Consensus Forecasts	10 octobre	2,5
FMI	11 octobre	2,5
OFCE	12 octobre	2,6
Gouvernement	21 octobre	2,7

Source : *Projet de loi de finances rectificative pour 2022, Perspectives économiques de l'OCDE de septembre 2022, Policy brief de l'OFCE d'octobre 2022, Projections macroéconomiques de la Banque de France de septembre 2022, Perspectives de Rexecode de septembre 2022, Note de conjoncture de l'Insee d'octobre 2022, Consensus Forecasts d'octobre 2022, Perspectives de l'économie mondiale du FMI d'octobre 2022.*

9. Les dernières enquêtes de conjoncture de l'Insee et la Banque de France témoignent de la résilience de l'activité et laissent anticiper une poursuite de la croissance d'ici la fin de l'année, à un rythme cependant modéré. Aussi, au regard de l'acquis de la croissance de l'économie française à la fin du deuxième trimestre et avant la publication des comptes trimestriels, devant survenir après la rédaction du présent avis, le Haut Conseil estime que la prévision du Gouvernement demeure plausible.

Graphique 1 : climat des affaires



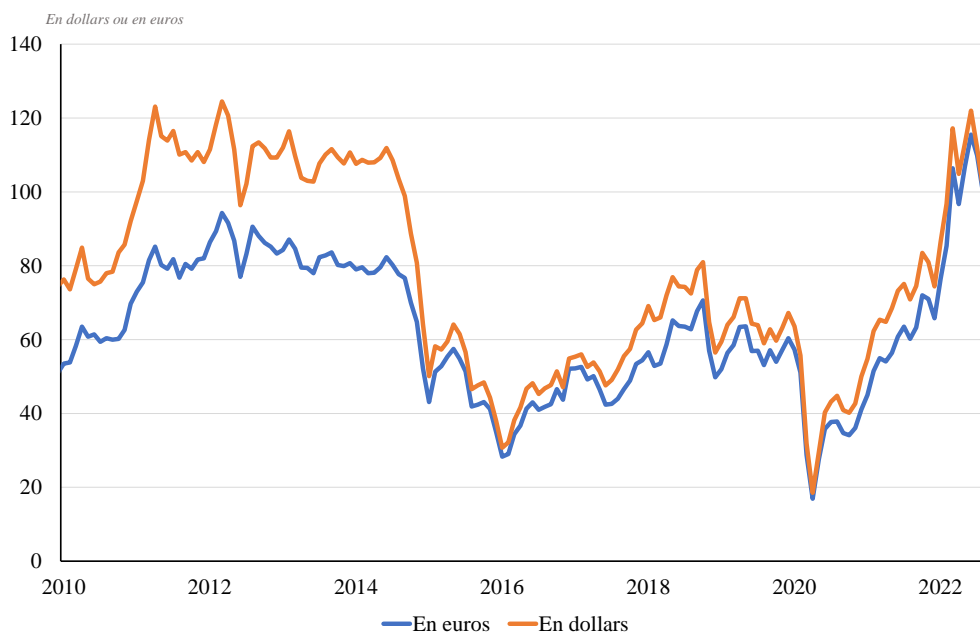
Source : Insee

10. Les risques de rupture des approvisionnements énergétiques et un possible impact du renchérissement des prix du gaz et de l'électricité sur la production industrielle constituent cependant des aléas baissiers significatifs pour la croissance au quatrième trimestre, et donc celle de 2022.

11. Le Gouvernement prévoit toujours pour 2022 une hausse de l'indice des prix à la consommation de 5,3 % en moyenne annuelle.

12. Depuis la présentation du PLF pour 2023 mi-septembre, les pressions inflationnistes ont légèrement faibli, dans un contexte de tassement de l'économie mondiale. Le cours du Brent s'est stabilisé autour de 90 dollars, un niveau plus faible que celui observé au cours des trois premiers trimestres (102 dollars en moyenne). Les prix du gaz et de l'électricité ont également nettement reflué.

Graphique 2 : prix du pétrole (baril de Brent)



Source : Insee

13. L'atténuation des tensions sur les chaînes d'approvisionnement s'est poursuivie, comme le suggèrent le nouveau recul, en septembre, de l'indice *Global Supply Chain Pressure Index* construit par la Federal Reserve de New York et le repli, en octobre, des composantes relatives aux difficultés d'approvisionnement dans les enquêtes de conjoncture de l'Insee.

14. Les difficultés de recrutement auraient cessé de s'aggraver en octobre dans l'industrie manufacturière et le bâtiment, d'après les enquêtes publiées par l'Insee. Elles restent toutefois à un niveau historiquement élevé et continuent de s'accroître dans le secteur des services. Par ailleurs, la transmission des hausses de coûts de production aux prix à la consommation se poursuit, notamment aux prix des produits alimentaires, qui continuent d'augmenter fortement en septembre (+1,1 % sur un mois).

15. Dans ce contexte, la prévision d'inflation du Gouvernement pour 2022 reste crédible. Elle est proche des autres prévisions disponibles et cohérente avec l'acquis enregistré à l'issue du mois de septembre, qui atteint 5,1 %. Cette prévision reste toutefois dépendante de l'évolution des prix énergétiques, particulièrement volatils depuis le début de la guerre en Ukraine et en recul marqué pour certains d'entre eux depuis mi-septembre (prix du gaz et de l'électricité).

Tableau 2 : prévisions d'inflation pour 2022 en moyenne annuelle en %

	Date de publication	2022
Rexecode	9 septembre	5,3
Banque de France	14 septembre	5,2
Insee	6 octobre	5,2
Consensus Forecasts	10 octobre	5,4
OFCE	12 octobre	5,1
Gouvernement	21 octobre	5,3

Source : PLFR2 pour 2022, prévisions des organismes et instituts de conjoncture

16. Le Gouvernement maintient sa prévision d'une progression de la masse salariale des branches marchandes non agricoles de 8,6 % en 2022. Cette prévision demeure plausible au vu des données mensuelles Urssaf sur juillet et août, parues depuis la rédaction de l'avis du Haut Conseil sur le PLF pour 2023.

*

17. **Le Haut Conseil considère 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, inchangées par rapport à celles du projet de loi de finances pour 2023, sont crédibles au vu des informations dont il dispose au moment de la rédaction du présent avis.**

18. **Le Haut Conseil regrette cependant que, contrairement à la pratique des années précédentes, le calendrier de saisine le conduise à rendre son avis la veille de la publication, par l'Insee, des comptes nationaux pour le troisième trimestre alors que ceux-ci auraient constitué un élément d'information important pour apprécier les prévisions gouvernementales, conformément au mandat confié au Haut Conseil par le législateur organique.**

2. Les prévisions de recettes, de dépenses et de solde publics

1- Le scénario du Gouvernement

19. Selon la saisine du Gouvernement, « *La prévision de solde public pour 2022 s'établit à -4,9 % du PIB, soit un niveau légèrement meilleur que dans le projet de loi de finances pour 2023 (PLF) ainsi que dans le Programme de stabilité, où la prévision s'établissait à -5,0 %. Cette légère amélioration serait due à la fois aux informations nouvelles en recettes et en dépense depuis le dépôt du PLF.*

20. *Par rapport au PLF 2023, une légère plus-value serait enregistrée sur les recettes compte tenu des remontées comptables les plus récentes, due à des révisions de la prévision concernant notamment (i) les prélèvements sociaux sur le capital, du fait d'une évolution des plus-values mobilières dynamique, (ii) des droits de mutation à titre onéreux, en raison de la bonne tenue des remontées comptables et (iii) de l'impôt sur le revenu, compte tenu des dernières informations fiscales disponibles sur le prélèvement à la source et la troisième*

émission. A l'inverse, la prévision des recettes de TVA est revue en baisse, en raison notamment de remontées comptables moins dynamiques qu'attendu en août et en septembre.

21. Les dernières informations disponibles sur la dépense contribuent également à améliorer le solde public. En particulier, la dépense publique serait légèrement révisée à la baisse par rapport à la prévision pour 2022 sous-jacente au PLF pour 2023 du fait notamment du schéma de fin de gestion sur les crédits du budget de l'Etat et d'une révision à la baisse du PSR UE. A l'inverse, les dépenses de relance, nettes des financements européens, seraient plus dynamiques en 2022 que prévu lors du PLF pour 2023. »

2- Appréciation du Haut Conseil

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

a) Les recettes

23. Selon le Gouvernement, les recettes des prélèvements obligatoires atteindraient 1 194,9 Md€ en 2022, en hausse de 7,9 % par rapport à 2021, soit une croissance sensiblement supérieure à celle de la valeur du PIB (+5,6 %). Le ratio de prélèvements obligatoires augmenterait ainsi de 0,9 point par rapport à 2021, pour atteindre 45,2 points de PIB en 2022.

24. Le montant des prélèvements obligatoires a été légèrement révisé à la hausse dans le 2^{ème} PLFR, à hauteur de 0,8 Md€, par rapport à celui affiché dans le PLF pour 2023.

25. Ce surcroît provient notamment d'une révision à la hausse (+1,3 Md€) des revenus des prélèvements sociaux sur le capital, liée principalement à une progression des plus-values mobilières de 2021 plus importante qu'escompté en septembre.

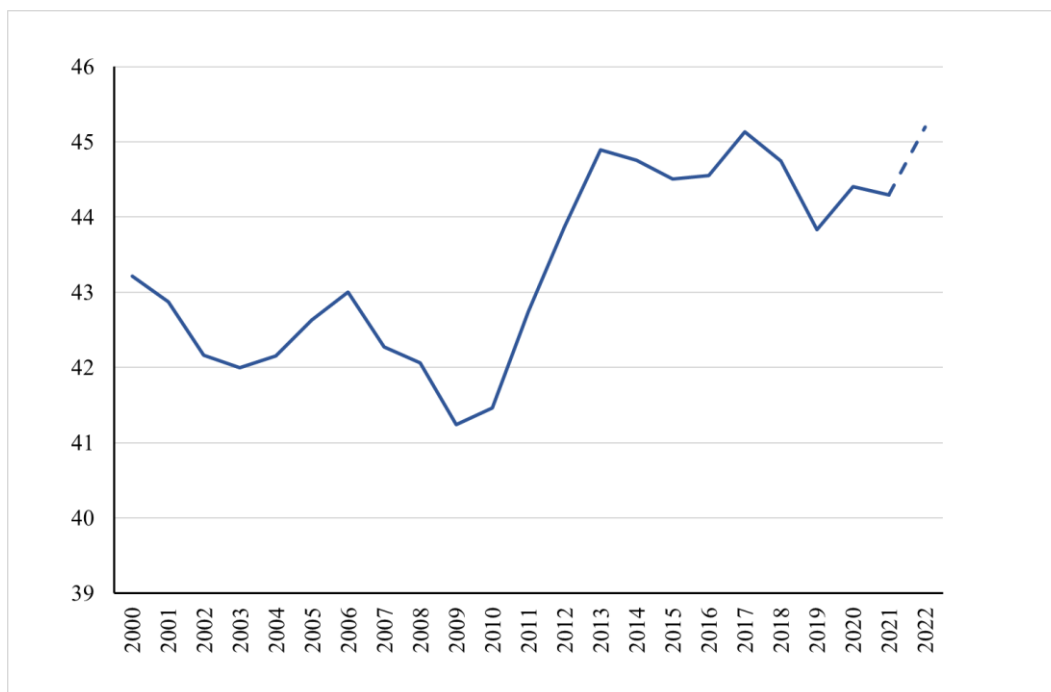
26. Les recettes d'impôt sur le revenu (IR) seraient aussi légèrement supérieures (+0,6 Md€) à la prévision inscrite dans le PLF pour 2023. La croissance de l'IR serait de 11,1 % en 2022, un chiffre plausible au vu des données sur les neuf premiers mois et des dernières informations communiquées par l'administration fiscale.

27. Comme le Haut Conseil le soulignait dans son avis sur le PLF pour 2023, la prévision initiale de baisse de 3,9 % des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) en 2022 supposait une diminution marquée des encaissements au deuxième semestre qui ne s'est pour l'instant pas matérialisée. Les données disponibles jusqu'au mois de septembre indiquent en effet une hausse de 5,0 % sur les neuf premiers mois par rapport à 2021. Le Gouvernement anticipe à présent une légère progression des recettes en 2022 (+0,1 Md€, soit +0,5 % par rapport à 2021). La prévision du Gouvernement implique toutefois un infléchissement prononcé du montant des transactions sur les trois derniers mois. Elle apparaît de ce fait encore basse.

28. À l'inverse, les recettes de TVA, dont la croissance excédait jusque-là celle estimée des emplois taxables, ont été décevantes en août et en septembre. Le Gouvernement a ainsi ramené sa prévision de croissance des recettes à 9,0 % en 2022, soit -1,9 Md€ par rapport au montant affiché dans le PLF pour 2023. Cette prévision apparaît plausible, en cohérence avec la croissance attendue des emplois taxables (+9,4 %).

29. Le Gouvernement n'a pas modifié sa prévision de recettes d'impôt sur les sociétés. Comme tous les ans, les aléas portant sur cette prévision sont importants, du fait du rendement, par nature incertain, du « cinquième acompte » versé en décembre.

Graphique n° 3 : ratio de prélèvements obligatoires (en points de PIB)



Source : Insee, prévision du Gouvernement

30. Les financements européens au titre de la facilité européenne pour la relance et la résilience (11,6 Md€ prévus au titre de 2022 par le Gouvernement) sont conditionnés, entre autres, à l'atteinte de certains jalons et cibles, et en particulier l'adoption d'une loi de programmation des finances publiques. Le risque qu'une partie de ces fonds ne soient finalement pas versés au titre de l'année 2022 ne peut donc être totalement écarté.

31. Les autres prévisions de prélèvements obligatoires demeurent inchangées par rapport au PLF pour 2023 et les dernières informations disponibles ne conduisent pas à les remettre en cause.

32. Le Gouvernement maintient en particulier sa prévision d'un surcroît de prélèvements obligatoires de 9,6 Md€ dû au classement en recettes des charges de service public de l'énergie. Les prélèvements obligatoires sont en effet accrus du reversement effectué par les opérateurs en raison de prix de marché désormais supérieurs aux prix de référence, qui, en temps normal, permettent d'assurer la rentabilité de la production d'énergies renouvelables. D'importantes incertitudes entourent toutefois le montant de ces recettes, tributaires de l'évolution des prix de l'énergie au cours des prochains mois.

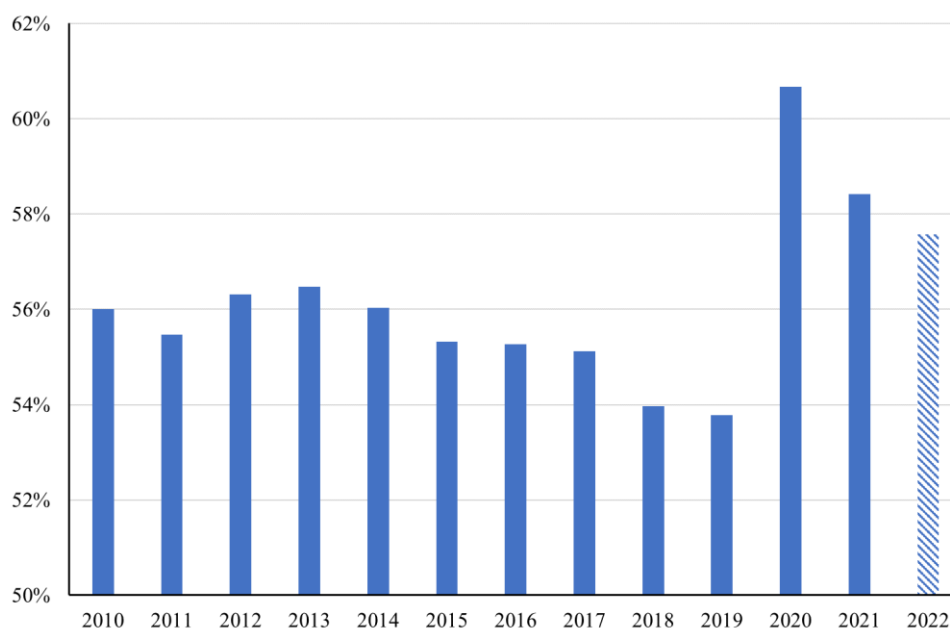
33. **Le Haut Conseil estime que la prévision de prélèvements obligatoires pour 2022 ainsi ajustée est plausible. Une grande incertitude subsiste toutefois sur l'ampleur des recettes au titre du service public de l'énergie, très dépendantes des évolutions, par nature incertaines, des prix de l'énergie d'ici la fin de l'année, et dans une moindre mesure, sur le rendement du « cinquième acompte » de l'impôt sur les sociétés. Le risque qu'une partie des fonds européens au titre de la facilité européenne pour la relance et la résilience ne soient finalement pas versés au titre de 2022 ne peut enfin être totalement écarté.**

b) Les dépenses

³⁴. Les dépenses publiques (hors crédits d'impôts) augmenteraient en 2022 de 4,1 % en valeur, soit une légère révision à la baisse (-0,9 Md€) par rapport à la prévision de 4,2 % du PLF pour 2023. En volume, elles reculeraient de 1,2 % corrigées de l'évolution des prix à la consommation hors tabac, mais progresseraient de 1,3 % corrigées du déflateur du PIB, pertinent pour l'analyse des finances publiques¹. La dépense publique devrait atteindre 57,6 points de PIB en 2022, soit un niveau très supérieur à celui atteint avant la crise sanitaire (53,8 points en 2019).

³⁵. En excluant les dépenses exceptionnelles de soutien face aux crises sanitaire et énergétique et les dépenses de relance, la dépense publique, déflatée par l'indice des prix à la consommation hors tabac², progresserait de 0,8 % en volume, mais de 3,4 % déflatée par les prix du PIB.

Graphique n° 4 : poids des dépenses publiques dans le PIB



Source : Insee, prévision du Gouvernement

³⁶. Cet ajustement des prévisions de dépense publique s'explique par celui des dépenses de l'État. En effet, le surcroît de dépenses liées au plan de relance (+2,1 Md€) serait plus que compensé par la révision à la baisse des crédits dans le cadre du schéma de fin de gestion (-1,8 Md€), en raison notamment du moindre coût de la sinistralité des prêts garantis par l'État (-0,7 Md€), par de moindres versements à l'Union européenne (-0,7 Md€) et par le coût plus faible qu'anticipé de la constitution du stock de sécurité de gaz (-0,7 Md€). L'économie sur les versements à l'Union européenne pourrait toutefois se révéler moins forte que prévu si de nouvelles aides de l'Union européenne à l'Ukraine, en cours de discussion, venaient à être décidées et effectuées avant la fin de l'année. Par ailleurs,

¹ La valeur du PIB, qui mesure la richesse produite, est un déterminant essentiel de la capacité d'un pays à rembourser ses dettes.

² Déflateur utilisé par le Gouvernement.

l'évolution des prix du gaz fait toujours peser des risques, à la hausse comme à la baisse, sur les dépenses.

³⁷. La prévision de dépenses des collectivités territoriales et des administrations de sécurité sociale, inchangée depuis le PLF pour 2023, est cohérente avec les informations disponibles. Comme mentionné dans l'avis du 14 octobre du comité d'alerte de l'Ondam, une forte reprise du nombre de contaminations au Covid, risque non avéré à ce stade, pourrait toutefois entraîner un dépassement de l'Ondam supérieur à celui envisagé dans la prévision du Gouvernement.

³⁸. Le Haut Conseil estime que la nouvelle prévision de dépenses publiques pour 2022 est raisonnable. Des incertitudes continuent d'affecter la prévision de dépenses au titre du bouclier tarifaire sur le gaz et celle de dépenses de santé ainsi que, comme à l'accoutumée en cette période de l'année, celles de dépenses locales, en particulier l'investissement dont une part importante des enregistrements comptable n'a pas encore été effectuée.

c) Le solde public

³⁹. Selon le Gouvernement, le solde public s'établirait à -4,9 points de PIB, en légère amélioration par rapport à la prévision du PLF pour 2023 (-5,0 points de PIB). Compte tenu des éléments d'appréciation ci-dessus en recettes et en dépenses, la prévision de solde du Gouvernement est plausible.

⁴⁰. L'amélioration du solde public entre 2021 (-6,5 points de PIB) et 2022 résulte du dynamisme des recettes et non d'un effort de maîtrise des dépenses publiques. L'extinction des mesures d'urgence liées à la crise sanitaire est ainsi plus que compensée par des dépenses nouvelles pour lutter contre l'inflation et la hausse des prix de l'énergie.

⁴¹. La prévision du Gouvernement d'un solde public pour 2022 de -4,9 points de PIB est plausible.

3. La cohérence avec la trajectoire pluriannuelle de solde structurel

1- Le scénario du Gouvernement

⁴². Selon la saisine du Gouvernement, « *En suivant le cadre potentiel et la méthodologie de calcul du solde structurel prévus dans la loi de programmation de finances publiques 2018-2022 du 22 janvier 2018, le solde structurel s'établirait à -3,6 % du PIB potentiel en 2022. En utilisant le cadre potentiel et la méthodologie de calcul du solde structurel prévus dans le projet de loi de programmation des finances publiques 2023-2027 déposé au Parlement le 26 septembre 2022, le solde structurel s'établirait à -4,2 % du PIB potentiel en 2022, comme au PLF pour 2023.* »

2- Appréciation du Haut Conseil

43. Selon le Gouvernement, le solde structurel³ s'établirait à -3,6 points de PIB en 2022, après -4,5 points en 2021. Ce niveau de solde structurel en 2022 est très éloigné de ceux prévus par la LPFP pour 2018-2022, mais la trajectoire de référence de la LPFP est devenue obsolète suite à la crise sanitaire. En 2022, le déficit structurel estimé serait ainsi supérieur de 2,8 points à celui prévu dans la LPFP 2018-2022, soit un écart « important » au sens de la loi organique de décembre 2012.

44. Toutefois, le Haut Conseil a constaté, en mars 2020, que les « conditions (...) pour la définition des circonstances exceptionnelles » étaient réunies, conformément à l'article 23 de la loi organique de 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques. De même, la Commission européenne a déclenché en mars 2020 la clause dérogatoire générale du Pacte de stabilité et de croissance, qui permet aux États membres de s'écarter, temporairement, de la trajectoire d'ajustement vers l'objectif de moyen terme, et à condition de ne pas mettre en péril la viabilité budgétaire à moyen terme.

45. La clause des circonstances exceptionnelles (comme la clause dérogatoire générale) est toujours en vigueur. En application de l'article 23 de la loi organique, le Haut Conseil devra en tenir compte dans son avis sur la loi de règlement de 2022.

**Tableau n°3 : décomposition du solde public présenté par le Gouvernement
(cadre potentiel de la LPFP 2018-2022)**

<i>En points de PIB</i>	PLFR n°2 pour 2022 (octobre 2022)		<i>LPFP (janvier 2018)</i>		<i>Écart</i>	
	2021	2022	<i>2021</i>	<i>2022</i>	<i>2021</i>	<i>2022</i>
Solde public	-6,5	-4,9	<i>-0,9</i>	<i>-0,3</i>	<i>-5,6</i>	<i>-4,6</i>
Composante conjoncturelle	-2,0	-1,2	0,3	0,6	-2,3	-1,7
Mesures ponctuelles et temporaires	-0,1	-0,1	0,0	0,0	-0,1	-0,1
Solde structurel	-4,5	-3,6	<i>-1,2</i>	<i>-0,8</i>	<i>-3,3</i>	<i>-2,8</i>

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

Source : Projet de loi de finances rectificative n°2 pour 2022, loi de programmation de janvier 2018.

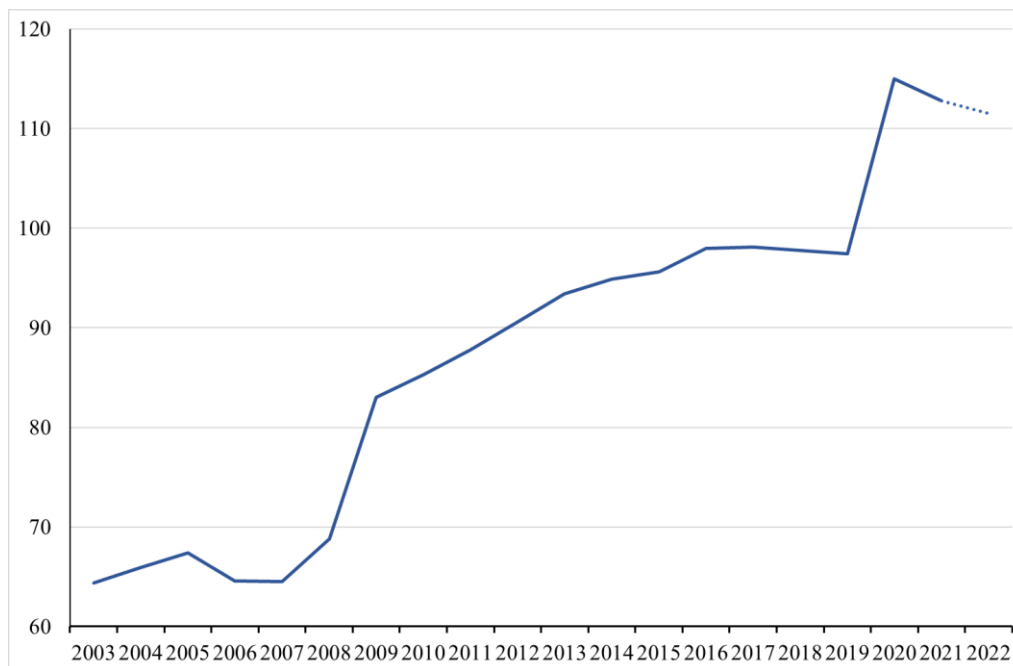
46. Avec le nouveau cadre potentiel proposé par le Gouvernement dans son projet de loi de programmation des finances publiques pour 2023-2027, le solde structurel s'établirait à -4,2 points de PIB potentiel en 2022. Cette nouvelle estimation se fonde sur une réévaluation du PIB potentiel, plus bas du fait de la crise sanitaire (de ¾ de point de PIB selon le Gouvernement). La composante structurelle du déficit public est en conséquence estimée plus importante. L'écart à l'objectif de moyen terme de la France (fixé à -0,4 point de PIB dans la LPFP 2018-2022 et dans le projet de LPFP 2023-2027) est également plus élevé.

47. L'ajustement structurel, c'est-à-dire la variation du solde structurel par rapport à 2021, serait de +0,9 point de PIB quelle que soit la trajectoire de PIB potentiel retenue. Cette amélioration nette du solde structurel résulte exclusivement de l'impact favorable de l'élasticité des prélèvements obligatoires à la croissance. L'effort structurel, qui reflète mieux l'action du Gouvernement, est même légèrement négatif, et ce, en dépit de l'extinction des mesures d'urgence liées à la crise sanitaire dont le coût diminue de 62 Md€ en 2021 à 15 Md€ en 2022.

³ Voir annexe 2 pour une définition des concepts utilisés dans cette partie.

48. Comme dans le PLF pour 2023, le ratio de la dette publique au PIB passerait de 112,8 points de PIB en 2021 à 111,5 points en 2022, en baisse de 1,3 point. Cette diminution du ratio de dette ne résulte pas d'un effort de consolidation des comptes publics - puisque le déficit, bien qu'en diminution par rapport à 2021, reste élevé (4,9 points de PIB) - mais de la croissance économique solide du PIB en 2022, supérieure à la croissance potentielle, et d'une diminution de la trésorerie de l'État.

Graphique n° 5 : trajectoire de dette publique (en points de PIB)



Source : Insee, prévision du Gouvernement

*

49. **Le solde structurel s'établirait à -3,6 points de PIB en retenant le niveau de PIB potentiel de la LPFP 2018-2022, aujourd'hui obsolète, et à -4,2 points de PIB en retenant les nouvelles estimations de PIB potentiel du Gouvernement, présentées dans le projet de loi de programmation des finances publiques pour 2023-2027. L'écart pour 2022 avec le solde structurel prévu par la LPFP 2018-2022 (-0,8 point de PIB), comme avec l'objectif de moyen terme que s'est donné la France (-0,4 point de PIB), serait ainsi élevé. Ces écarts ne traduisent pas seulement l'impact de la crise sanitaire sur le PIB potentiel et sur certaines dépenses ainsi que l'effet de la crise énergétique sur celles-ci, mais aussi une hausse de certaines dépenses non directement liées à ces crises.**

50. **Le ratio de la dette publique au PIB serait en baisse de 1,3 point en 2022, grâce à la croissance économique encore forte de 2022 qui influe sur le dénominateur et à une diminution de la trésorerie de l'État qui réduit le besoin d'émission de nouvelle dette. La France figurera pourtant toujours en 2022 parmi les pays les plus endettés de la zone euro. 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.

*
* *

Le présent avis sera publié au *Journal officiel* de la République française et joint au projet de loi de finances rectificative pour 2022 lors de son dépôt à l'Assemblée nationale.

Fait à Paris, le 27 octobre 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 : Projet d'article liminaire

Prévision de solde structurel et solde effectif de l'ensemble des administrations publiques pour l'année 2022

La prévision de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques pour 2022 s'établit comme suit :

(En points de produit intérieur brut)(*) Cadre potentiel LPFP 2018-2022

	Exécution 2021	Prévision 2022
Solde structurel (1)	-4,5	-3,6
Solde conjoncturel (2)	-2,0	-1,2
Mesures exceptionnelles et temporaires (3)	-0,1	-0,1
Solde effectif (1 + 2 + 3)	-6,5	-4,9

(*) Les montants figurant dans le présent tableau sont arrondis au dixième de point le plus proche ; il résulte de l'application de ce principe que le montant arrondi du solde effectif peut ne pas être égal à la somme des montants entrant dans son calcul.

Exposé des motifs

La prévision de solde public pour 2022 s'établit à -4,9 % du PIB, soit un niveau légèrement meilleur que dans le projet de loi de finances pour 2023 (PLF) ainsi que dans le Programme de stabilité, où la prévision s'établissait à -5,0 %. Cette légère amélioration serait due à la fois aux informations nouvelles en recettes et en dépenses depuis le dépôt du PLF. Les hypothèses macroéconomiques sont quant à elles inchangées par rapport au PLF : une croissance de l'activité de +2,7 % en volume reste anticipée pour 2022.

En suivant le cadre potentiel et la méthodologie de calcul du solde structurel prévus dans la loi de programmation de finances publiques 2018-2022 du 22 janvier 2018, le solde structurel s'établirait à -3,6 % du PIB potentiel en 2022. En utilisant le cadre potentiel et la méthodologie de calcul du solde structurel prévus dans le projet de loi de programmation des finances publiques 2023-2027 déposé à au Parlement le 26 septembre 2022, le solde structurel s'établirait à -4,2 % du PIB potentiel en 2022, comme au PLF pour 2023.

Par rapport au PLF 2023, une légère plus-value serait enregistrée sur les recettes compte tenu des remontées comptables les plus récentes, due à des révisions de la prévision concernant notamment (i) les prélèvements sociaux sur le capital, du fait d'une évolution des plus-values mobilières dynamique, (ii) des droits de mutation à titre onéreux, en raison de la bonne tenue des remontées comptables et (iii) de l'impôt sur le revenu, compte tenu des dernières informations fiscales disponibles sur le prélèvement à la source et la troisième émission. À l'inverse, la prévision des recettes de TVA est revue en baisse, en raison notamment de remontées comptables moins dynamiques qu'attendu en août et en septembre.

Les dernières informations disponibles sur la dépense contribuent également à améliorer le solde public. En particulier, la dépense publique serait légèrement révisée à la baisse par rapport à la prévision pour 2022 sous-jacente au PLF pour 2023 du fait notamment du schéma de fin de gestion sur les crédits du budget de l'Etat et d'une révision à la baisse du PSR UE. À l'inverse, les dépenses de relance, nettes des financements européens, seraient plus dynamiques en 2022 que prévu lors du PLF pour 2023.

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.

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 impôts⁴.
- **Du côté des dépenses**, seules les dépenses d'indemnisation du chômage sont considérées dépendre de la conjoncture⁵. 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 évènements 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.

⁴ 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.

⁵ 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.

La composition de l'ajustement structurel

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

Pour analyser l'orientation de la politique budgétaire, **la variation du solde structurel peut se décomposer** de la manière suivante :

- **L'effort structurel, qui mesure la part de l'ajustement structurel imputable à des facteurs « discrétionnaires », c'est-à-dire maîtrisables par les décideurs publics :**
 - **l'effort en dépense**, qui compare le taux de croissance de la dépense publique en volume (déflatée avec le prix de PIB) à la croissance potentielle de l'économie. Il contribue à un ajustement structurel positif dès lors que les dépenses augmentent moins vite que le PIB potentiel ;
 - le quantum de **mesures nouvelles en prélèvements obligatoires**.

- **La part « non discrétionnaire »** de l'ajustement structurel, qui tient compte :
 - des effets liés aux **variations des élasticités des recettes** : la composante conjoncturelle étant calculée avec des élasticités moyennes, le solde structurel inclut les fluctuations éventuelles des élasticités une année donnée si celles-ci diffèrent de leur moyenne de longue période ;
 - de **l'évolution des recettes hors prélèvements obligatoires**.

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* »⁶. 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* »⁷. Par ailleurs, dans le cadre du volet correctif du Pacte⁸, 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.

⁶ Article 5 du règlement n°1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997.

⁷ Article 6 du règlement n°1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997.

⁸ Article 3 et 5 du règlement (CE) n°1467/97 du 7 juillet 1997.