

Avis n° HCFP-2023-5
relatif au solde structurel des administrations publiques présenté dans le
projet de loi de règlement de 2022

11 avril 2023

Synthèse

Le solde des administrations publiques s'établit à -124,9 Md€ en 2022, soit -4,7 points de PIB. Sa composante structurelle est estimée à -3,4 points du PIB potentiel figurant dans la loi de programmation des finances publiques (LPFP) du 22 janvier 2018, à laquelle le Haut Conseil des finances publiques est tenu de se référer bien qu'elle constitue une référence obsolète après la crise pandémique.

Le solde structurel s'est amélioré d'un point de PIB potentiel entre 2021 et 2022. Cette amélioration résulte essentiellement de la hausse des prélèvements obligatoires, qui a nettement excédé celle de l'activité, tandis que l'effort en dépense a été très limité.

Le Haut Conseil constate que le déficit structurel est supérieur de 2,6 points en 2022 à la prévision retenue dans la LPFP (0,8 point de PIB potentiel) et de 2,9 points en moyenne en 2021 et 2022. Ces écarts sont très nettement supérieurs à 0,5 point et doivent donc être considérés comme importants au sens de l'article 23 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012.

Le Haut Conseil note toutefois que la clause de circonstances exceptionnelles mentionnées à l'article 3 du TSCG est restée en vigueur en 2022. En conséquence, bien que l'écart du solde structurel à celui de la LPFP soit important, il n'y a pas lieu de déclencher le mécanisme de correction au titre de l'exercice 2022.

Pour autant, le Haut Conseil relève que les conditions d'exercice de l'activité économique, qui avaient été fortement contraintes en 2020 et 2021 par la crise sanitaire, sont en cours de normalisation en dépit des conséquences de la guerre en Ukraine et que la Commission européenne a annoncé la désactivation de la clause dérogatoire générale à la fin 2023.

Le Haut Conseil invite donc le Gouvernement à préciser rapidement les conditions de levée de la clause de circonstances exceptionnelles en France, comme il l'a déjà fait dans son avis sur le projet de loi de règlement pour 2021, ainsi que son calendrier.

Le Haut Conseil souligne que la prise en compte de la dernière évaluation par le Gouvernement du PIB potentiel, présentée dans le Rapport économique, social et financier pour 2023, conduirait à un solde structurel plus dégradé de 0,6 point de PIB potentiel en 2022 (-4,0 points de PIB potentiel au lieu de -3,4 points). Ce niveau élevé de déficit structurel témoigne de finances publiques dégradées.

Une nette réduction du déficit structurel est nécessaire pour réduire l'exposition de la France à un risque d'insoutenabilité de sa dette. Alors que de nouvelles dépenses publiques devront être financées, notamment en faveur de la transition énergétique et des investissements pour renforcer la croissance, et au titre des lois de programmation sectorielles votées ou déposées, elle suppose une action résolue sur la dépense publique,

dont le niveau rapporté au PIB est resté en 2022 nettement supérieur à son niveau antérieur à la crise, et un réexamen des baisses de prélèvements programmées.

I- Observations liminaires

1- Sur l'objet du présent avis

1. Le Haut Conseil des finances publiques a été saisi par le Gouvernement, en application de l'article 23 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques¹, de l'article liminaire du projet de loi de règlement pour 2022. L'article 23 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 dispose que « *le Haut Conseil des finances publiques rend un avis identifiant, le cas échéant, les écarts importants [...] que fait apparaître la comparaison des résultats de l'exécution de l'année écoulée avec les orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques* ». Aux termes du même article 23, un écart est considéré comme important lorsque le solde structurel présenté dans le projet de loi de règlement est dégradé par rapport à la loi de programmation des finances publiques d'au moins 0,5 % du PIB sur une année donnée ou d'au moins 0,25 % du PIB par an en moyenne sur deux années consécutives.

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

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

2- Sur les informations transmises et les délais

4. Le Haut Conseil a été saisi par le Gouvernement le 4 avril 2023. Cette saisine comporte l'article liminaire du projet de loi de règlement (PLR) pour 2022, dont son tableau de synthèse qui présente en particulier le solde nominal et le solde structurel de l'ensemble des administrations publiques pour l'année 2022 (annexe 1). Elle est accompagnée des réponses à un questionnaire qui avait été transmis au préalable aux administrations compétentes.

5. En application de l'article 18 de la loi organique précitée, le Haut Conseil a procédé à l'audition conjointe de la direction générale du Trésor et de la direction du Budget le 6 avril 2023.

¹ La loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques est venue préciser les dispositions de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012, et en particulier l'article 23. Elle s'applique toutefois, conformément à l'article 33, pour la première fois aux lois de finances afférentes à l'année 2023.

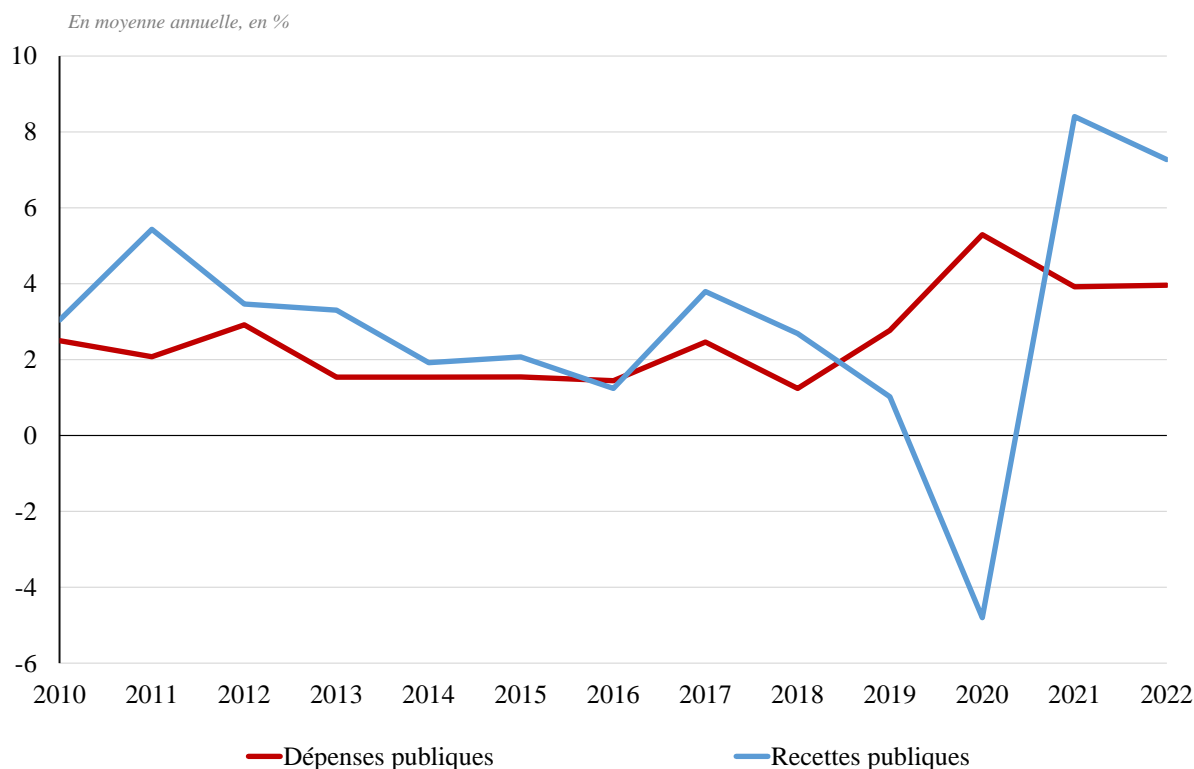
² Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

II- Observations relatives aux évolutions des déficits publics effectif et structurel en 2022 et aux écarts à la loi de programmation des finances publiques

1- Évolution des déficits publics effectif et structurel entre 2021 et 2022

6 Le déficit public atteint selon l’Insee 124,9 Md€ en 2022 (4,7 points de PIB), en net repli par rapport à 2021 (162,0 Md€, soit 6,5 points de PIB). La forte hausse du PIB (+5,7 % en valeur après +8,0 % en 2021) a de nouveau entraîné une croissance soutenue des recettes (+7,3 %). Bien qu’un peu moins dynamique qu’en 2021 (+8,4 %), celle-ci reste supérieure à celle encore forte des dépenses (+4,0 % après +3,9 %).

Graphique 1 : évolution des recettes et dépenses publiques



Source : Insee

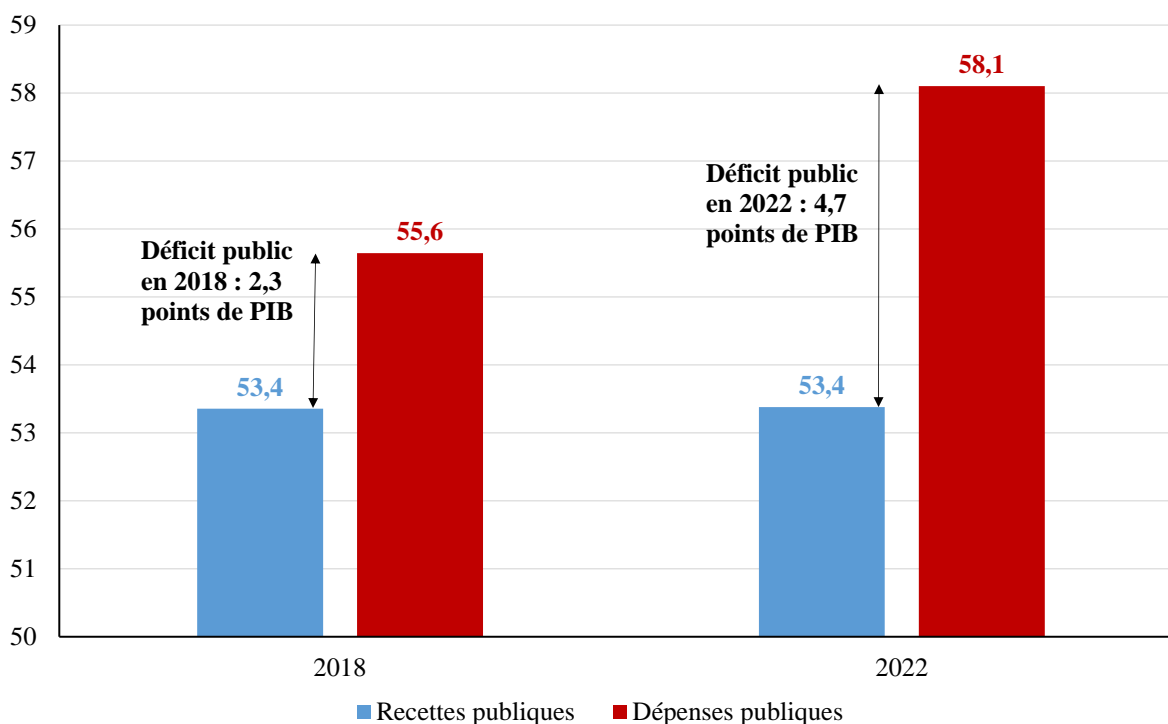
7. Le déficit public reste néanmoins significativement supérieur à son niveau antérieur à la crise sanitaire, en valeur (124,9 Md€ en 2022 contre 54,1 Md€ en 2018) comme en points de PIB (4,7 points en 2022 contre 2,3 points de PIB en 2018³). La hausse des dépenses excède en effet nettement celle des recettes : le ratio des dépenses publiques rapportées au PIB (58,1 points), bien qu’en baisse par rapport à 2021 (59,1 points) du fait notamment de l’extinction des mesures d’urgence et de relance adoptées dans le contexte de la COVID-19,

³ L’année 2018 constitue une meilleure référence avant la crise sanitaire que l’année 2019, car le déficit de 2019 est gonflé par l’effet purement ponctuel et temporaire du cumul, sur cette même année, du crédit d’impôt pour la compétitivité et l’emploi (CICE), du crédit d’impôt sur la taxe sur les salaires (CITS), du crédit d’impôt apprentissage et de la baisse de cotisations sociales qui les remplace.

excède son niveau de 2018 de 2,5 points, tandis que le ratio des recettes publiques rapportées au PIB (53,4 points en 2022) est revenu à son niveau de 2018⁴.

Graphique 2 : recettes, dépenses et déficit publics en 2018 et en 2022 (en points de PIB)

En points de PIB



Source : Insee

⁸ Le déficit conjoncturel s'établit à 1,2 point de PIB en 2022, en baisse de 0,7 point de PIB par rapport à 2021, du fait d'une croissance toujours soutenue de l'activité. La progression du PIB effectif (+2,6 % en volume) a conduit à la réduction de l'écart de production (de -3,3 % du PIB potentiel en 2021 à -2,1 % du PIB potentiel en 2022 tel qu'estimé par la loi programmation des finances publiques de janvier 2018).

⁹ Le solde des mesures ponctuelles et temporaires (« one-offs ») retenu par le Gouvernement s'établit à -0,1 point de PIB, comme en 2021 (cf. tableau 1). Conformément au choix effectué pour 2021, le Gouvernement considère que les dépenses de soutien d'urgence prises en réponse à la crise sanitaire (activité partielle, fonds de solidarité, dépenses de santé dans le champ de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie -Ondam-, exonérations de cotisations sociales) ne relèvent plus, dans leur quasi-totalité, des mesures ponctuelles et temporaires. Celles-ci se résument ainsi désormais à l'impact de la sinistralité des prêts garantis aux entreprises (PGE) (-1,0 Md€) et à des éléments non liés à la crise sanitaire (contentieux fiscaux).

⁴ Il excède de 1,1 point son niveau de 2019, tiré vers le bas par l'effet purement ponctuel et temporaire du cumul, sur cette même année, du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), du crédit d'impôt sur la taxe sur les salaires (CITS), du crédit d'impôt apprentissage et de la baisse de cotisations sociales qui les remplace.

Tableau 1 : mesures ponctuelles et temporaires en Md€

	2019	2020	2021	2022
Crise sanitaire		-70,1	0,1	-1,0
<i>dont activité partielle</i>		-25,3		
<i>dont fonds de solidarité et mesures associées</i>		-16,0		
<i>dont Ondam</i>		-13,8		
<i>dont exonérations de cotisations sociales</i>		-5,8		
<i>dont sinistralité sur les garanties (nette des primes)</i>		0,4	0,1	-1,0
Contentieux fiscaux (OPCVM, De Ruyter, Stéria, CVAE)	-0,7	-1,8	-1,9	-1,0
Intérêts des contentieux	-0,2	-0,5	-0,4	-0,2
Conventions judiciaires d'intérêt public	0,5	2,1	0,0	0,5
Bascule CICE	-21,2			
Bascule CITS	-0,6			
Retraitement Insee des licences hertziennes	-1,1			
Autres	-0,2	-0,5	-0,4	0,0
Effet sur le solde public (en Md€)	-23,5	-70,9	-2,5	-1,6
Effet sur le solde public (en points de PIB potentiel)	-1,0	-2,8	-0,1	-0,1

Source : Gouvernement

10. Le solde structurel se déduit du solde effectif en neutralisant les effets de la conjoncture ainsi que les mesures ponctuelles et temporaires.⁵

11. Le déficit structurel s'établit en 2022 à 3,4 points de PIB potentiel en baisse de 1 point par rapport à 2021. Cet ajustement structurel est essentiellement imputable à l'élasticité nettement supérieure à 1 des recettes de prélèvements obligatoires (+1,2 point). L'effort structurel ressort légèrement négatif (-0,1 point de PIB potentiel) : l'effort en dépense (+0,2 point), qui correspond à la réduction⁶ du rapport entre les dépenses en valeur et le PIB potentiel en valeur, est plus que compensé par les mesures de baisses d'impôts (-0,3 point).

Tableau 2 : décomposition de l'ajustement structurel

<i>En points de PIB potentiel</i>	2021	2022
Solde structurel	-4,4	-3,4
Ajustement structurel (variation du solde structurel)		1,0
Effort structurel		-0,1
<i>dont mesures nouvelles en PO</i>		-0,3
<i>dont effort en dépense</i>		0,2
Composante non discrétionnaire		1,1
<i>dont recettes hors PO</i>		-0,1
<i>dont effet d'élasticité des PO</i>		1,2

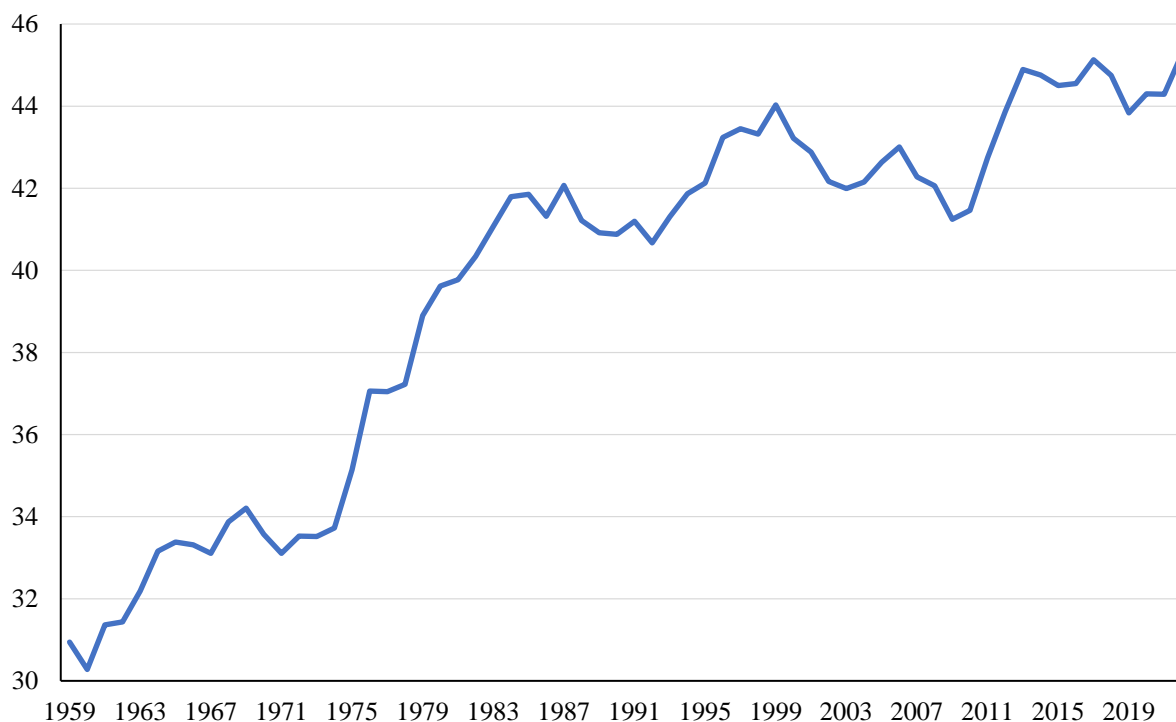
Source : Gouvernement

⁵ Les étapes de son estimation sont présentées en annexe 2.

⁶ ou à son augmentation lorsqu'il est négatif.

Graphique 3 : poids des prélèvements obligatoires (en points de PIB)

En points de PIB



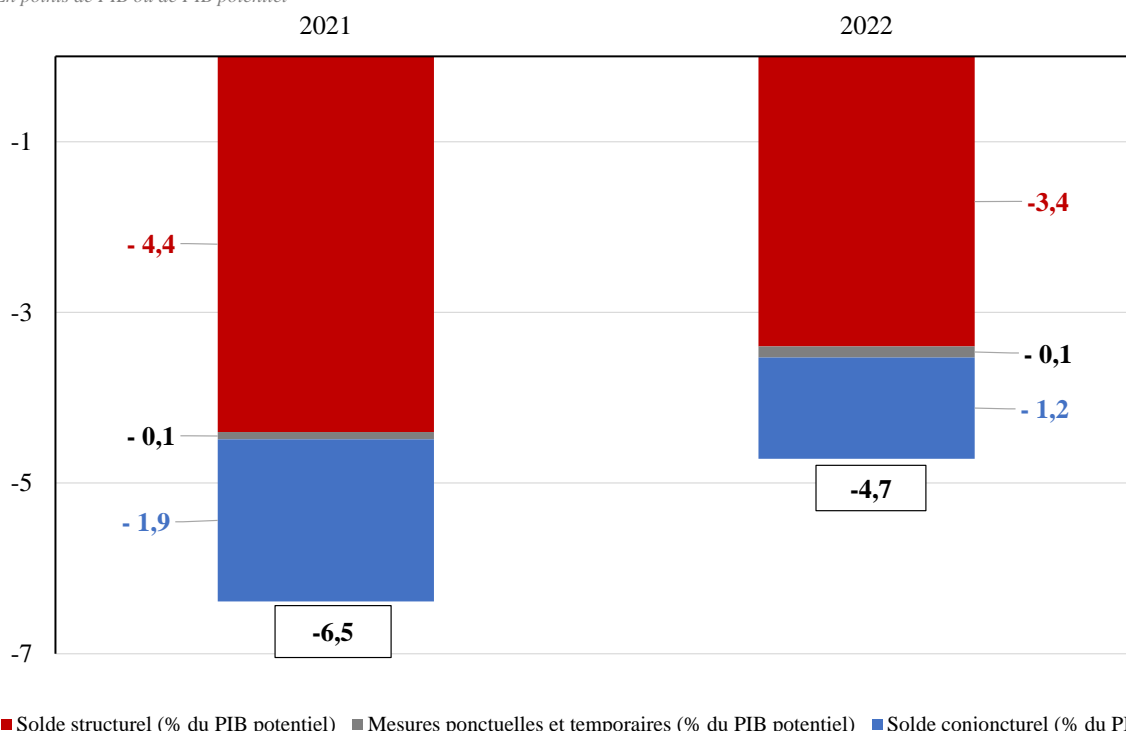
Source : Insee

¹² Le solde des administrations publiques s'établit à -124,9 Md€ en 2022, soit -4,7 points de PIB. Sa composante structurelle est estimée à -3,4 points du PIB potentiel figurant dans la loi de programmation des finances publiques (LPFP) du 22 janvier 2018, à laquelle le Haut Conseil des finances publiques est tenu de se référer bien qu'elle constitue une référence obsolète après la crise pandémique.

¹³ Le solde structurel s'est amélioré d'un point de PIB potentiel entre 2021 et 2022, mais cette amélioration résulte essentiellement de la hausse des prélèvements obligatoires, qui a nettement excédé celle de l'activité, tandis que l'effort en dépense a été très limité.

Graphique 4 : décomposition du solde public

En points de PIB ou de PIB potentiel



Source : Gouvernement

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

14. Le déficit public constaté en 2022 (4,7 points de PIB) est supérieur de 4,5 points à celui prévu dans la loi de programmation de janvier 2018 (0,3 point de PIB).

Tableau 3 : écarts par rapport à la loi de programmation 2018-2022
(% du PIB ou du PIB potentiel)

	2020			2021			2022		
	LPFP (Jan. 2018)	PLR 2022 (avril 2023)	Écart	LPFP (Jan. 2018)	PLR 2022 (avril 2023)	Écart	LPFP (Jan. 2018)	PLR 2022 (avril 2023)	Écart
Solde effectif (1)	-1,5	-9,0	-7,5	-0,9	-6,5	-5,6	-0,3	-4,7	-4,5
Composante conjoncturelle (2)	0,1	-4,9	-5,0	0,3	-1,9	-2,3	0,6	-1,2	-1,8
Mesures ponctuelles et temporaires* (3)	0,0	-2,8	-2,8	0,0	-0,1	-0,1	0,0	-0,1	-0,1
Solde structurel* (1)-(2)-(3)*	-1,6	-1,3	+0,3	-1,2	-4,4	-3,2	-0,8	-3,4	-2,6

* en % du PIB potentiel

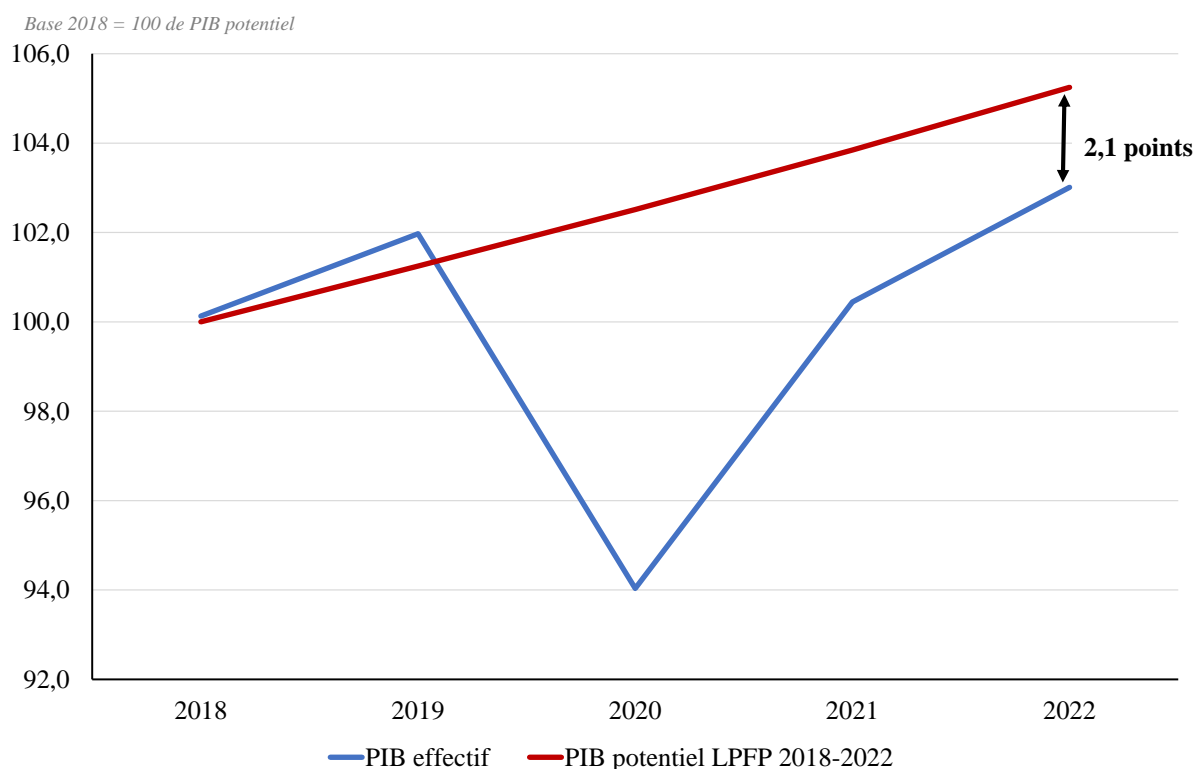
Note : les chiffres étant arrondis au dixième, il peut en résulter de légers écarts dans le résultat des opérations.

Sources : loi n° 2018-32 de programmation des finances publiques de janvier 2018 et projet de loi de règlement pour 2022

15. Selon la décomposition présentée par le Gouvernement, cet écart s'explique pour une faible part (0,1 point) par les mesures ponctuelles et temporaires.

16. Il s'explique pour une part importante (1,8 point) par sa composante conjoncturelle, car en dépit de la forte progression de l'activité en 2021 et 2022, le PIB reste en 2022 inférieur (de 2,1 %) au PIB potentiel inscrit dans la LPFP 2018-2022, alors que celle-ci prévoyait un PIB réel supérieur de 1,1 point au PIB potentiel en 2022. Le Haut Conseil doit en effet, selon les termes de la loi organique de décembre 2012, s'appuyer sur l'estimation du PIB potentiel contenue dans la LPFP en vigueur, bien que cette dernière ait été rendue obsolète par la crise sanitaire.

Graphique 5 : trajectoire du PIB potentiel (base 100 en 2018) inscrit dans la LPFP et du PIB observé (en moyenne annuelle et en volume)



Sources : Insee, LPFP 2018-2022 de janvier 2018

17. La plus grande part de l'écart (2,6 points) est imputable au solde structurel, estimé à -3,4 points de PIB potentiel, contre une prévision de -0,8 point de PIB potentiel en LPFP. Celui-ci provient intégralement du niveau des dépenses structurelles (4,5 points d'écart à la LPFP), partiellement compensée par le niveau des recettes structurelles (1,9 point d'écart à la LPFP).

Tableau 4 : décomposition de l'écart du solde structurel à la LPFP en recettes et dépenses structurelles (en points de PIB potentiel)

(en points de PIB potentiel)	2019	2020	2021	2022
Écart du solde structurel	-0,6	0,3	-3,2	-2,6
dont écart des recettes structurelles brutes des CI	0,3	-0,1	0,9	1,9
dont écart des dépenses structurelles y.c. CI	-0,9	0,4	-4,1	-4,5

Source : Gouvernement

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

18. En application 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 se prononce sur la cohérence de la trajectoire de solde structurel observée avec celle de la loi de programmation en vigueur, celle du 22 janvier 2018 pour les années 2018 à 2022.

19. L'évaluation du déficit structurel (3,4 points de PIB potentiel) présentée par le Gouvernement pour 2022 est supérieure de 2,6 points à la prévision retenue dans la loi de programmation des finances publiques (LPFP) du 22 janvier 2018 (0,8 point de PIB potentiel). Cet écart est de nouveau très nettement supérieur à 0,5 point de PIB. Il doit donc être considéré comme important au sens de l'article 23 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012.

20. Toutefois, l'article 23 de la loi organique indique que, dans son avis sur la loi de règlement, le Haut Conseil doit tenir compte, le cas échéant, « *des circonstances exceptionnelles définies à l'article 3 du traité, signé le 2 mars 2012, [...] de nature à justifier les écarts constatés* ».

21. Or, saisi par le Gouvernement à l'occasion de l'avis sur le premier projet de loi de finances rectificative pour 2020, le Haut Conseil avait estimé que la crise sanitaire et ses répercussions économiques et financières relevaient bien de circonstances exceptionnelles mentionnées à l'article 3 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG). L'article 23 de la loi organique prévoit qu'il revient au Gouvernement de demander au Haut Conseil des finances publiques de constater si les conditions pour la définition des circonstances exceptionnelles ont cessé de l'être, ce que le Gouvernement n'a pas fait à ce jour. Par conséquent, la clause de circonstances exceptionnelles doit être considérée comme s'appliquant encore en 2022.

22. En conséquence, il estime que, bien que l'écart du solde structurel à celui de la LPFP soit important, il n'y a pas lieu de déclencher le mécanisme de correction au titre de l'exercice 2022.

23. Pour autant, le Haut Conseil note que les conditions d'exercice de l'activité économique, qui avaient été fortement contraintes en 2020 et 2021 par la crise sanitaire, sont en cours de normalisation même si la crise énergétique entraînée par la guerre en Ukraine a affecté l'activité économique. Le Haut Conseil relève par ailleurs que la Commission européenne a d'ores et déjà annoncé la désactivation fin 2023 de la clause dérogatoire générale, qui permet aux États membres de l'Union européenne de déroger aux obligations applicables au titre du cadre budgétaire européen.

24. Le Haut Conseil invite donc le Gouvernement à préciser les conditions de levée de la clause de circonstances exceptionnelles, comme il l'avait fait l'an dernier dans son avis sur le projet de loi de règlement sur 2021, ainsi que le calendrier attendu.

25. **Le Haut Conseil constate que le déficit structurel de 2022 est supérieur de 2,6 points en 2022 à la prévision retenue dans la LPFP (0,8 point de PIB potentiel) et de 2,9 points de PIB potentiel, en moyenne en 2021 et 2022. Ces écarts sont très nettement supérieurs à 0,5 point en 2022, et doivent donc être considérés comme importants au sens de l'article 23 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012.**

26. **Le Haut Conseil note toutefois que la clause de circonstances exceptionnelles mentionnées à l'article 3 du TSCG est restée en vigueur en 2022. En conséquence, il estime que, bien que l'écart du solde structurel à celui de la LPFP soit important, il n'y a pas lieu de déclencher le mécanisme de correction au titre de l'exercice 2022.**

27. **Pour autant, le Haut Conseil note que les conditions d'exercice de l'activité économique, qui avaient été fortement contraintes en 2020 et 2021 par la crise sanitaire, sont en cours de normalisation en dépit des conséquences de la guerre en Ukraine et que la Commission européenne a annoncé la désactivation de la clause dérogatoire générale à la fin 2023.**

28. **Le Haut Conseil invite donc le Gouvernement à préciser rapidement les conditions de levée de la clause de circonstances exceptionnelles en France, comme il l'avait déjà fait dans son avis sur le projet de loi de règlement sur 2021, ainsi que son calendrier.**

III- Observations relatives au niveau du déficit structurel en 2022

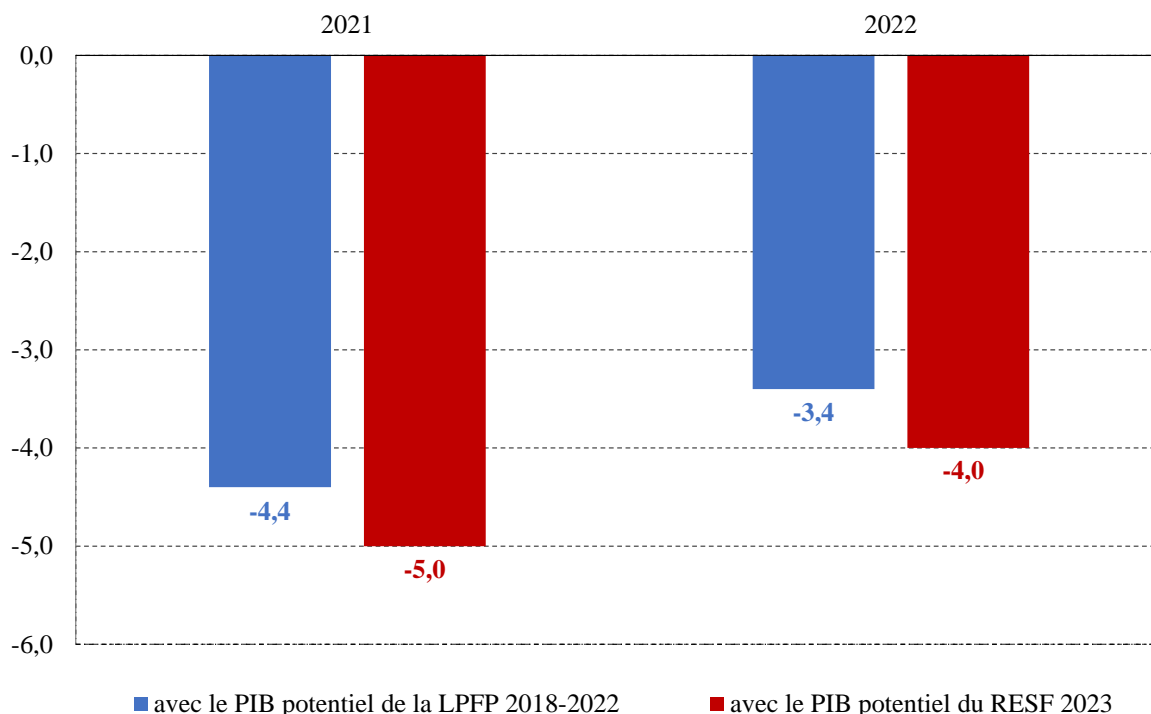
29. La crise sanitaire a rendu obsolète l'estimation du PIB potentiel contenue dans la LPFP du 22 janvier 2018, alors qu'elle reste la référence sur laquelle le Haut Conseil doit, selon les termes de la loi organique de décembre 2012, s'appuyer pour rendre le présent avis.

30. Le Gouvernement a ainsi présenté, dans le Rapport économique, social et financier pour 2023 des estimations de PIB potentiel révisées à la baisse par rapport à celles de la loi de programmation 2018-2022.

31. La prise en compte de ces nouvelles estimations conduirait à accroître le déficit structurel de 0,6 point en 2021 (à 5,0 points de PIB potentiel) comme en 2022 (à 4,0 points de PIB potentiel).

**Graphique 6 : solde structurel selon les deux estimations de PIB potentiel
(en points de PIB potentiel)**

en points de PIB potentiel



Source : Gouvernement

³² Même si les estimations de solde structurel sont entourées d’incertitude, qui en compliquent l’utilisation à des fins de pilotage des finances publiques, cette incertitude n’est pas de nature à remettre en cause le constat d’un niveau élevé du déficit structurel. Celui-ci est très éloigné de l’objectif de moyen terme (OMT) que s’est donné la France dans la loi de programmation 2018-2022, soit un déficit structurel inférieur à 0,4 point de PIB potentiel. Il s’en est en outre éloigné par rapport à 2019.

³³ Ce niveau de déficit structurel reste également trop élevé pour permettre le respect des règles européennes envisagées dans les propositions de réforme de la Commission européenne. Dans cette perspective, celle-ci invite ainsi les États membres à fixer, dans leur programme de stabilité ou de convergence pour 2023, des objectifs budgétaires qui garantissent que le déficit public ne dépassera pas 3 points de PIB ou sera ramené sous les 3 points de PIB au cours de la période couverte par le programme de stabilité ou de convergence et à garantir de manière crédible qu’à moyen terme le déficit public restera inférieur à 3 points de PIB sur la base de politiques inchangées⁷. Ceci suppose de ramener le déficit structurel nettement en dessous de 3 points de PIB potentiel, pour permettre au déficit public de rester en dessous de 3 points de PIB en cas de conjoncture défavorable.

³⁴ Le maintien jusque fin 2023 de la clause dérogatoire générale du Pacte de stabilité et de croissance, qui permet aux États membres de s’écarter temporairement de leurs obligations ordinaires qui en résultent, ne doit ainsi pas conduire au report de la mise en œuvre d’efforts de

⁷ Commission européenne, Communication de la Commission au Conseil, Orientations en matière de politique budgétaire pour 2024, COM(2023) 141 final du 18 mars 2023.

réduction des déficits, passant notamment par un effort en dépense et un réexamen des baisses de prélèvements programmées.

35. **Le Haut Conseil souligne que la prise en compte de la dernière évaluation par le Gouvernement du PIB potentiel, présentée dans le Rapport économique, social et financier pour 2023, conduirait à dégrader le solde structurel de 0,6 point de PIB potentiel supplémentaire en 2022 (-4,0 points de PIB potentiel au lieu de -3,4 points de PIB potentiel). Ce niveau élevé de déficit structurel témoigne de finances publiques détériorées.**

36. **Une nette réduction du déficit structurel est nécessaire pour réduire l'exposition de la France à un risque d'insoutenabilité de sa dette. Alors que de nouvelles dépenses publiques, notamment en faveur de la transition énergétique et des investissements pour renforcer la croissance, et au titre des lois de programmation sectorielles votées ou déposées, devront à l'avenir être financées, elle suppose une action résolue sur la dépense publique, dont le niveau rapporté au PIB est resté en 2022 nettement supérieur à son niveau antérieur à la crise, et un réexamen des baisses de prélèvements programmées.**

*
* *

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

Fait à Paris, le 11 avril 2023.

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



Pierre MOSCOVICI

ANNEXE 1

Article liminaire du projet de loi de règlement pour 2022 Solde structurel et solde effectif de l'ensemble des administrations publiques de l'année 2022

- ① Le solde structurel et le solde effectif de l'ensemble des administrations publiques résultant de l'exécution de l'année 2022 s'établissent comme suit :

②

(en points de produit intérieur brut
- PIB)

	Exécution 2022	LFI 2022		LPFP 2018-2022	
		Soldes prévus	Écart	Soldes prévus	Écart
Solde structurel (1)	- 3,4	- 4,0	0,6	- 0,8	-2,6
Solde conjoncturel (2)	- 1,2	- 0,8	- 0,5	0,6	- 1,8
Mesures ponctuelles et temporaires (3)	- 0,1	- 0,2	0,2	0,0	- 0,1
Solde effectif (1 + 2 + 3)	- 4,7	- 5,0	0,3	- 0,3	- 4,5

Exposé des motifs :

Le présent article met en œuvre la disposition prévue dans l'article 8 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, en comparant les soldes publics effectif, conjoncturel et structurel réalisés en 2022, fondés sur les conventions de la comptabilité nationale, à ceux prévus par la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022, d'une part, et à ceux prévus par la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 (ci-après « LPFP 2018-2022 ») d'autre part. Le solde structurel réalisé pour 2022 est calculé sur la base des hypothèses de croissance potentielle retenues dans la LPFP 2018-2022, à savoir 1,35 % pour l'année 2022.

En 2022, le déficit public s'est établi à 4,7 % du PIB, après 6,5 % du PIB en 2021. Cette amélioration s'explique notamment par la croissance de l'activité économique (+2,6 % en volume) et par une amélioration du solde structurel.

Les dernières estimations de l'Insee de l'activité et de solde public conduisent à estimer un solde structurel de -4,4 points en 2021. En 2022, le solde structurel s'améliore de +1,0 point de PIB. Cette amélioration est soutenue par la forte diminution des mesures de soutien d'urgence (qui ont été constituées en 2022 presque uniquement de dépenses de santé directement liées à la crise sanitaire) et de l'évolution spontanée vigoureuse des prélèvements obligatoires. A l'inverse, la mise en place des mesures de soutien pour faire face à l'inflation a affecté

négalement l'ajustement structurel, tout comme l'augmentation de la charge de la dette et les mesures nouvelles de baisse de prélèvements obligatoires (suppression de la redevance audiovisuelle, poursuite des trajectoires de baisse du taux d'impôt sur les sociétés et de suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales). Le solde structurel serait ainsi de -3,4 points de PIB en 2022, soit un écart de -2,6 points par rapport à la LPFP. L'écart du solde structurel à la programmation s'établit à -5,8 points de PIB en cumulé sur 2021 et 2022.

Conformément à l'article 3 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance des finances publiques, les circonstances exceptionnelles ont été activées dans les conditions prévues à l'article 23 de la loi organique de 2012, comme relevé dans l'avis 2020-1 du 17 mars 2020 du Haut Conseil des Finances publiques (HCFP) sur le PLFR I 2020.

Les données du présent article s'appuient, sur les premiers résultats des comptes nationaux des administrations publiques publiés par l'Insee le 28 mars 2023 concernant les ratios de finances publiques et sur les comptes trimestriels publiés par l'Insee le 28 février 2023 concernant l'estimation de la croissance en volume.

ANNEXE 2

Les modalités d'estimation du solde structurel des administrations publiques

Le calcul du solde structurel

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

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

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

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

- **Du côté des recettes**, seuls les prélèvements obligatoires sont supposés cycliques. Le niveau conjoncturel de l'impôt sur le revenu, de l'impôt sur les sociétés, des cotisations de sécurité sociale et des autres prélèvements obligatoires, est calculé séparément à partir des effets de l'écart de production sur ces impôts⁸.
- **Du côté des dépenses**, seules les dépenses d'indemnisation du chômage sont considérées dépendre de la conjoncture⁹. La part conjoncturelle est estimée comme pour les recettes, à partir des effets sur ces dépenses de l'écart de production.

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

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

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

⁸ 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.

⁹ 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.