

Avis n° HCFP-2023-9

relatif au projet de loi de finances de fin de gestion pour l'année 2023

27 octobre 2023

Synthèse

Le Gouvernement n'a pas modifié son scénario macroéconomique pour 2023 par rapport à celui associé au projet de loi de finances (PLF) pour 2024. Le Haut Conseil considère que la prévision de croissance du Gouvernement pour 2023 (+1,0 %) est réalisable, dans un contexte conjoncturel qui toutefois s'assombrit. La prévision d'inflation (+4,9 %) est toujours jugée plausible. En revanche, la croissance prévue de la masse salariale marchandes non agricoles (+6,5 %) apparaît désormais un peu élevée compte tenu de son ralentissement au cours de l'été.

Le Haut Conseil estime que la prévision du Gouvernement d'un solde public pour 2023 de -4,9 points de PIB, elle aussi inchangée par rapport à l'estimation associée au PLF pour 2024, est plausible. Les risques qui subsistent sur la fin de l'année, tant sur la prévision de dépenses que sur celle de recettes, semblent en effet relativement équilibrés.

Selon le Gouvernement, le solde structurel s'établirait à -4,1 points de PIB potentiel en 2023, après -4,2 points en 2022, soit un ajustement structurel très modeste de 0,1 point de PIB potentiel. Le niveau de solde structurel en 2023, identique à celui présenté par le Gouvernement dans le projet de loi de programmation des finances publiques (PLPFP) 2023-2027 révisé en septembre 2023, demeure très éloigné de l'objectif de moyen terme de solde structurel (-0,4 point de PIB potentiel), et le déficit nominal serait supérieur à 3 points de PIB, alors que la Commission européenne a annoncé qu'elle entend lever la clause dérogatoire générale du Pacte de stabilité fin 2023.

Le ratio de la dette publique au PIB baisserait de 2 points en 2023, bénéficiant à son dénominateur d'une progression importante du PIB en valeur essentiellement du fait de la forte inflation. Le Haut Conseil note toutefois que la France continuerait de voir sa position en termes d'endettement s'éroder au sein de la zone euro, la baisse du ratio de dette publique étant plus rapide dans de nombreux pays de la zone euro, y compris parmi les plus endettés (comme l'Espagne et le Portugal). 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 qu'elle soit en mesure de faire face à l'avenir à des chocs macroéconomiques ou financiers et aux besoins d'investissement public que nécessite en particulier la transition écologique.

Observations liminaires

1. En application de l'article 61-V de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances modifiée, le Haut Conseil a été saisi par le Gouvernement le 20 octobre 2023 pour rendre un avis sur les prévisions macroéconomiques associées au projet de loi de finances de fin de gestion (PLFFG) pour 2023, sur le réalisme des prévisions de recettes et de dépenses 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 et celui des prévisions de finances publiques, 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.
3. Le Haut Conseil a procédé, comme le permet l'article 61-IX de la loi organique relative aux lois de finances, à l'audition des représentants des administrations compétentes (direction générale du Trésor et direction du budget) à la suite de la saisine.
4. 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), de la Commission européenne, de l'Organisation et de coopération et de développement économique (OCDE) et du Fonds monétaire international (FMI).

1. Les prévisions macroéconomiques pour 2023

1- Le scénario du Gouvernement

5. Selon la saisine du Gouvernement, « *Le scénario macroéconomique sous-jacent au PLFFG 2023 n'est pas modifié par rapport à celui sous-jacent au projet de loi de finances pour 2024, qui retenait une croissance du PIB de 1,0 % pour l'année 2023. Les informations nouvelles depuis la finalisation du projet de loi de finances pour 2024 sont en effet cohérentes avec le scénario macroéconomique du PLF.*
6. *L'inflation s'est établie à +4,9 % en glissement annuel en septembre, identique à celle du mois d'août mais avec des évolutions contrastées par composantes. Si l'énergie a fortement augmenté, notamment en raison de la hausse des prix du pétrole, les prix alimentaires (en baisse en variation mensuelle pour la première fois depuis octobre 2021) confirment leur reflux rapide et les prix de services sont moins dynamiques qu'attendu. Le chiffre de septembre est ainsi cohérent avec le scénario sous-jacent du PLF, qui tablait sur une inflation en moyenne annuelle de +4,9 %.* »

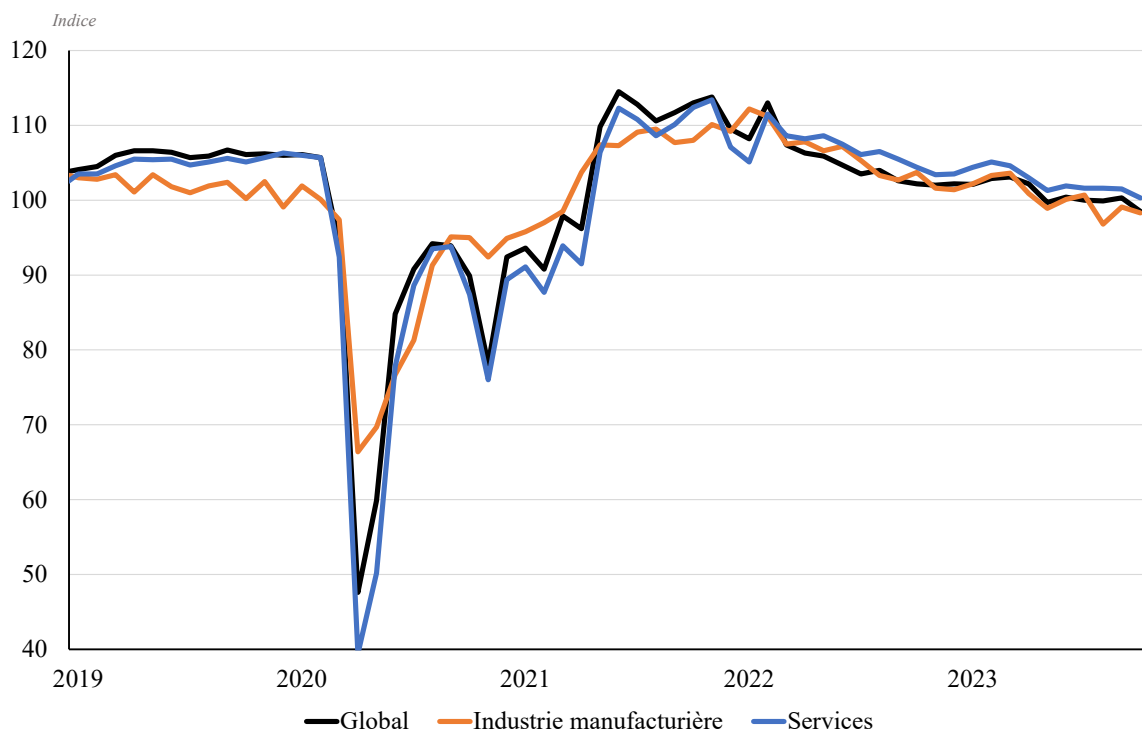
2- Appréciation du Haut Conseil

7. Pour 2023, le Gouvernement prévoit, comme dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2024, une croissance du PIB en volume de 1,0 % en moyenne annuelle.
8. Cette prévision a été jugée plausible par le Haut Conseil des finances publiques dans son avis rendu en septembre. Les informations conjoncturelles publiées depuis confirment que cette prévision est réalisable, mais invitent à nuancer très légèrement ce diagnostic.
9. Ainsi, les données d'activité disponibles pour le 3^e trimestre ne signalent pas, à ce stade, de contrecoup marqué après la forte croissance du PIB observée au 2^e trimestre (+0,5 % par rapport au premier trimestre). Si la production dans les services s'est repliée en juillet (-0,8 %), la

production industrielle est, quant à elle, en légère hausse (l'acquis pour le 3^e trimestre à fin août s'élève à 0,2 %, après une hausse de +1,0 % au 2^e trimestre) et la consommation des ménages en biens a rebondi (acquis de 0,8 % à fin août, alors qu'elle avait baissé de 0,6 % au 2^e trimestre).

10. Toutefois, les enquêtes de conjoncture se sont légèrement dégradées, notamment celles publiées par l'Insee pour le mois d'octobre, qui montrent une détérioration du climat des affaires dans la plupart des secteurs. Dans l'industrie manufacturière, le solde d'opinion sur l'évolution de la production passée s'est notamment fortement replié, atteignant ainsi son plus bas niveau depuis juillet 2020, ainsi que celui sur les perspectives personnelles de production, en repli de près de 12 points. Le climat des affaires global, qui était quasiment inchangé depuis mai, est passé en deçà de son niveau de long terme.

Graphique 1 : climat des affaires



Source : Insee

11. Compte tenu de l'acquis de 0,8 % à l'issue du 2^e trimestre, la prévision du Gouvernement suppose une progression de l'activité de 0,3 % aux 3^e et 4^e trimestres, une croissance modérée qui est réalisable, mais qui est un peu supérieure aux prévisions de l'Insee et de la Banque de France (+0,1 % puis +0,2 %).

Tableau 1 : prévisions de croissance du PIB pour 2023 en moyenne annuelle en %

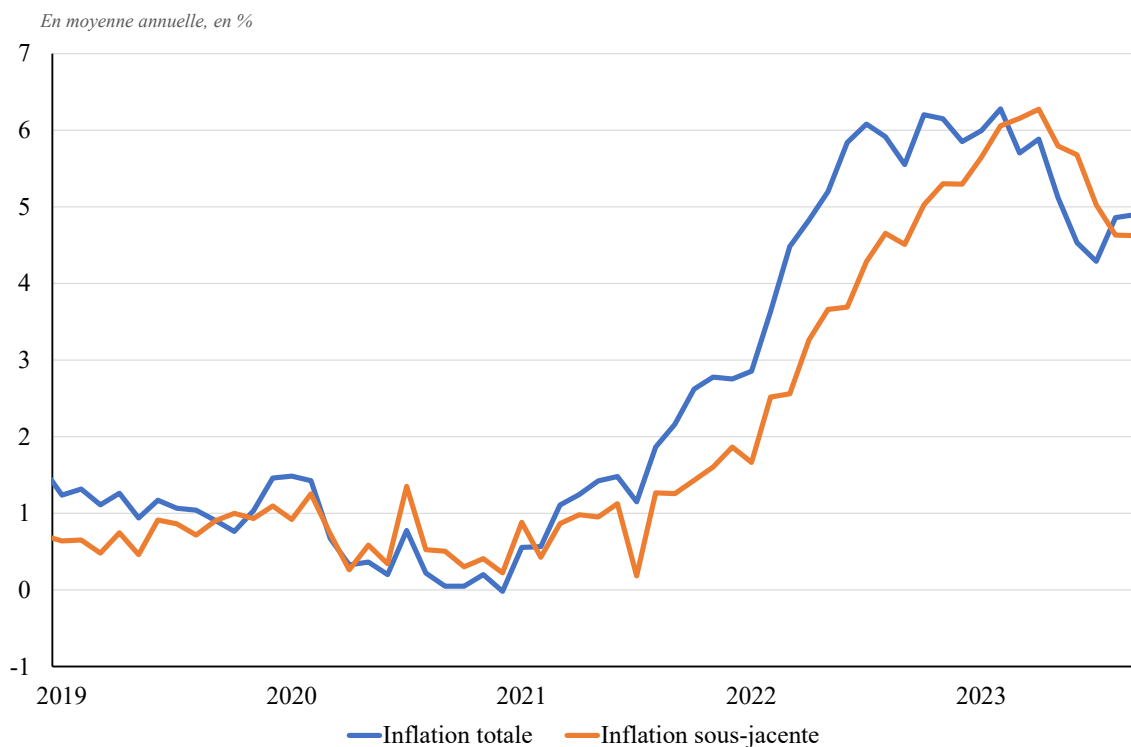
	Date de publication	2023
Gouvernement	19 octobre	1,0
OFCE	17 octobre	0,9
Insee	12 octobre	0,9
FMI	10 octobre	1,0
Rexecode	9 octobre	0,9
<i>Consensus Forecasts</i>	9 octobre	0,8
OCDE	19 septembre	1,0
Banque de France	18 septembre	0,9
Commission européenne	11 septembre	1,0

Sources : projet de loi de fin de gestion pour 2023, policy brief de l'OFCE d'octobre 2023, note de conjoncture de l'Insee d'octobre 2023, perspectives de l'économie mondiale du FMI d'octobre 2023, Consensus Forecasts d'octobre 2023 (y compris pour Rexecode), perspectives économiques de l'OCDE de septembre 2023, projections macroéconomiques de la Banque de France de septembre 2023, perspectives économiques de la Commission européenne de septembre 2023

12. Le Gouvernement prévoit toujours pour 2023 une hausse de l'indice des prix à la consommation de 4,9 % en moyenne annuelle.

13. Le Haut Conseil a jugé cette prévision plausible dans son avis sur le PLF pour 2024, en pointant un risque de dépassement lié à l'évolution du prix du pétrole.

Graphique 2 : inflation totale et sous-jacente



Source : Insee

14. De fait, le prix du pétrole, qui connaît une tendance haussière depuis fin juin, a significativement augmenté en septembre, dans un contexte géopolitique très incertain. Il est

resté proche de 90 dollars (soit 85 euros) les quinze premiers jours du mois d'octobre, un niveau supérieur à celui observé en moyenne depuis le début de l'année (82 dollars, 76 euros) et à celui retenu par le Gouvernement pour la fin d'année (86,1 dollars, 78,7 euros).

15. Toutefois, compte tenu de l'acquis à fin septembre, la prévision d'inflation du Gouvernement pour 2023 est compatible avec une hausse modérée des prix sur le reste de l'année¹, qui semble plausible au vu de la modération récente de l'inflation sous-jacente et à condition que les prix de pétrole restent proches de leur niveau d'octobre d'ici la fin de l'année².

Tableau 2 : prévisions d'inflation pour 2023 en moyenne annuelle en %

	Date de publication	2023
Gouvernement	19 octobre	4,9
OFCE	17 octobre	5,2
Insee	12 octobre	5,0
Rexecode	9 octobre	5,0
<i>Consensus Forecasts</i>	9 octobre	5,0
Banque de France (estimation tirée de la prévision d'IPCH)	18 septembre	4,9

Sources : projet de loi de finances de fin de gestion pour 2023, 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 6,5 % en 2023. Cette prévision apparaît désormais un peu élevée au vu des données mensuelles de l'Urssaf de juillet et d'août, qui témoignent d'un net ralentissement (+5,4 % en glissement annuel en juillet et août 2023, contre +6,6 % au premier semestre). Si ce ralentissement se confirmait sur la fin de l'année, la progression de la masse salariale des branches marchandes non agricoles se situerait plutôt autour de 6,0 % en 2023.

*

17. Le Haut Conseil considère que la prévision de croissance du Gouvernement pour 2023 (+1,0 %) est réalisable, dans un contexte conjoncturel qui toutefois s'assombrit. La prévision d'inflation (+4,9 %) est toujours jugée plausible. En revanche, la croissance prévue de la masse salariale des branches marchandes non agricoles apparaît désormais un peu élevée compte tenu de son ralentissement au cours de l'été.

¹ Compte tenu des arrondis, une hausse mensuelle de 0,17 % d'octobre à décembre suffit à maintenir l'inflation à 4,9 % en moyenne annuelle sur 2023.

² En supposant le maintien, jusqu'à la fin du mois, du cours du Brent au niveau observé mi-octobre (90 dollars), la moyenne mensuelle serait de 88,9 dollars en octobre (84,2 euros), contre 92,7 dollars en septembre (86,8 euros).

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

1- Le scénario du Gouvernement

18. Selon la saisine du Gouvernement, « *Le solde public reste prévu à -4,9 % du PIB, comme dans le PLF 2024 ainsi que dans le Programme de stabilité.* »

19. *Par rapport au PLF 2024, la prise en compte des remontées comptables les plus récentes conduit à des mouvements sur les prévisions de recettes qui se compensent globalement. Par ailleurs, le schéma de fin de gestion prévoit une dépense moindre qu'anticipé en sous-jacent de la loi de finances pour 2023 ainsi que du PLF 2024. Au total, les dernières informations disponibles conduisent à maintenir la prévision de -4,9 % du PIB. »*

2- Appréciation du Haut Conseil

20. 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

21. Selon le Gouvernement, les recettes de prélèvements obligatoires atteindraient 1 240,7 Md€ en 2023, en hausse de 3,7 % en valeur par rapport à 2022, soit une croissance nettement inférieure à celle du PIB en valeur (+6,8 %). Le ratio de prélèvements obligatoires diminuerait en conséquence de 1,4 point par rapport à 2022, pour atteindre 44,0 points de PIB en 2023.

22. Le montant des prélèvements obligatoires a été légèrement révisé à la baisse dans le PLFFG, à hauteur de 0,5 Md€, par rapport à celui affiché dans le PLF pour 2024.

23. Cet écart résulte notamment, à hauteur de 0,2 Md€, de légères diminutions des recettes attendues de la contribution sur les rentes infra-marginales des producteurs d'électricité et aux gains sur les charges de service public de l'énergie (CSPE), en lien avec la poursuite de la baisse des prix de marché en septembre 2023. Des révisions sont toutefois encore possibles compte tenu des incertitudes entourant l'évolution des prix sur les marchés de gros de l'électricité au dernier trimestre 2023.

24. Comme le Haut Conseil le soulignait dans son avis sur le PLF pour 2024, la prévision initiale d'une baisse de 16,0 % des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) en 2023 pouvait être considérée comme encore un peu optimiste compte tenu de la dynamique baissière du marché immobilier. Les remontées comptables des mois d'août et septembre ont conduit le Gouvernement à réviser son scénario immobilier et à prévoir une baisse de 20 % des DMTO en 2023, soit un recul de 0,9 Md€ par rapport au PLF 2024. Cette prévision apparaît à présent plausible, même si une poursuite sur les derniers mois de l'année de la tendance baissière constatée depuis le début de l'année pourrait conduire à un repli un peu supérieur à 20 % sur l'ensemble de l'année.

25. Les recettes d'impôt sur le revenu (IR) ont aussi été révisées à la baisse (-0,7 Md€) par rapport à la prévision inscrite dans le PLF pour 2024, du fait de plus-values mobilières moindres que prévu en 2022, affectant le solde de l'impôt de 2022, et d'une révision à la baisse des prévisions de plus-values immobilières en 2023 en cohérence avec la dégradation de la prévision de DMTO. L'incertitude sur le rendement de l'IR est faible à ce stade de l'année.

26. À l'inverse, les recettes de TVA ont été légèrement revues à la hausse (+0,6 Md€), en lien avec des remontées comptables en juillet-août meilleures qu'escomptées dans le PLF 2024.

Cette prévision est plausible au vu de l'évolution attendue de la base taxable d'ici la fin de l'année.

27. On note par ailleurs une révision de la prévision du solde du compte d'avances aux collectivités locales (+0,4 Md€), en raison d'une révision à la hausse du taux de recouvrement des exercices précédents de la taxe foncière. Les recettes de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance ont également été revues en hausse (+0,2 Md€) par rapport au PLF pour 2024.

28. 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.

29. Les autres prévisions de prélèvements obligatoires demeurent inchangées par rapport au PLF pour 2024. Du fait de la prévision un peu haute de masse salariale (cf. *supra*), les recettes attendues de cotisations sociales et de prélèvements sociaux sur les revenus d'activité pourraient être un peu surestimées, de l'ordre d'un dixième de point de PIB. Par ailleurs, le Gouvernement a tiré les conséquences de la révision à la baisse des plus-values mobilières et immobilières sur les recettes de l'impôt sur le revenu mais pas sur les prélèvements sociaux sur le capital. Ces derniers pourraient être de ce fait un peu surestimés.

30. À l'inverse, le Gouvernement n'a pas revu sa prévision de droits de mutation à titre gratuit (DMTG). Or, cette dernière paraît basse compte tenu du dynamisme des remontées comptables jusqu'au mois de septembre qui suggèrent des recettes supérieures de l'ordre de 1 Md€ par rapport au montant attendu dans le PLFFG.

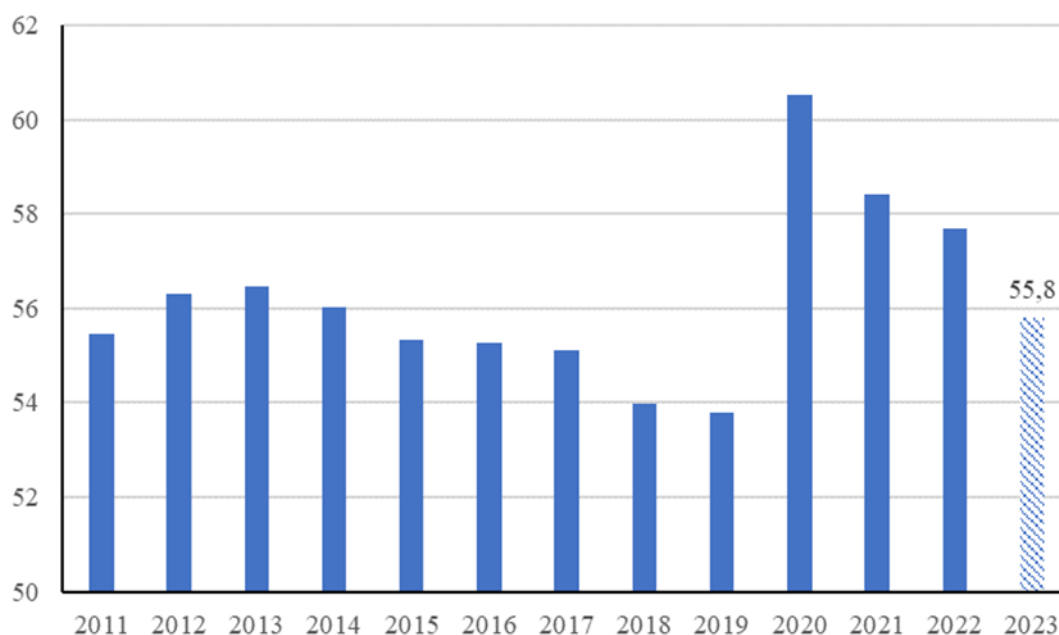
31. Le Haut Conseil estime que la prévision de prélèvements obligatoires pour 2023 ainsi ajustée est globalement plausible. Les recettes prévues de cotisations sociales et prélèvements sociaux sur les revenus d'activité apparaissent un peu trop élevées en lien la prévision un peu élevée de masse salariale. Mais, à l'inverse, la prévision de recettes de droits de mutation à titre gratuit semble basse. Pris ensemble, ces différents risques restent d'une ampleur nettement inférieure aux aléas qui subsistent notamment sur le rendement de l'impôt sur les sociétés.

b) Les dépenses

32. La prévision de dépenses publiques est légèrement révisée à la baisse par rapport à celle sous-jacente au PLF pour 2024 : les dépenses publiques augmenteraient en 2023 de 3,3 % en valeur, contre 3,4 % dans le PLF. En volume, elles reculeraient donc de 1,4 % déflatées par l'IPC hors tabac et de 2,3 % déflatées par le déflateur du PIB. La dépense publique s'élèverait ainsi à 55,8 points de PIB en 2023 (contre 55,9 points prévus dans le PLF pour 2024).

Graphique 3 : dépenses publiques rapportées au PIB

En %



Sources : Insee, prévision du Gouvernement

33. La révision en baisse de la prévision de dépenses publiques par rapport à celle du PLF pour 2024 provient essentiellement des dépenses du budget général de l'État, à hauteur de 1,7 Md€. Cette dernière s'expliquerait en partie par une sous-utilisation des crédits du plan de relance (révision à la baisse de 1 Md€).

34. Les dépenses de sécurité sociale et des administrations publiques locales évolueraient respectivement de -0,5 % et +1,0 % en volume, comme prévu dans le PLF pour 2024. Des aléas demeurent toutefois sur ces prévisions. Ainsi, la forte dynamique des soins de ville observée récemment, qui a déjà conduit à un rehaussement du sous-objectif de l'Ondam de 1,0 Md€ lors du projet de loi de financement de la sécurité sociale 2024, crée un risque de dépassement supplémentaire, modéré, de l'Ondam pour 2023, comme relevé par le comité d'alerte sur l'évolution des dépenses d'assurance maladie dans son avis du 13 octobre. Mais le principal aléa porte sur les dépenses des administrations publiques locales : même si les dernières remontées comptables des collectivités locales ne remettent pas en cause la prévision, des écarts significatifs sont souvent constatés une fois les dernières dépenses (essentiellement d'investissement) comptabilisées.

35. **Le Haut Conseil estime que la prévision de dépense publique pour 2023 est plausible, les aléas subsistant sur la fin de l'année étant globalement équilibrés.**

c) Le solde public

36. Selon le Gouvernement, le solde public s'établirait à -4,9 points de PIB en 2023, une estimation identique à celle du PLF pour 2024. Compte tenu des éléments d'appréciation ci-dessus en recettes et en dépenses, la prévision de solde du Gouvernement est plausible.

37. La légère détérioration du solde public entre 2022 (-4,8 points de PIB) et la prévision pour 2023 (-4,9 points de PIB) résulte de la dégradation du solde conjoncturel (passant de -0,5 point de PIB en 2022 à -0,7 point en 2023) due au fléchissement de la croissance.

38. Le Haut Conseil note que, pour ces deux années, le solde public demeure sensiblement supérieur à la limite de 3 points de PIB fixée par le Pacte de stabilité et de croissance.

39. **La prévision du Gouvernement d'un solde public pour 2023 de -4,9 points de PIB est plausible.**

3. La cohérence avec la trajectoire pluriannuelle de solde structurel

1- Le scénario du Gouvernement

40. Selon la saisine du Gouvernement, « *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 amendée à l'Assemblée nationale en septembre 2023, le solde structurel s'établirait à -4,1 % du PIB potentiel en 2023, comme au PLF 2024.* »

2- Appréciation du Haut Conseil

41. Selon le Gouvernement, le solde structurel³ s'établirait à -4,1 points de PIB potentiel en 2023, après -4,2 points en 2022, soit un ajustement structurel très modeste de 0,1 point de PIB potentiel. Au titre de l'article 61-V de la loi organique, le Haut Conseil doit se prononcer sur « la cohérence du projet de loi, notamment de son article liminaire, au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques », ce qu'il ne peut pas faire en l'absence de loi de programmation en vigueur au moment de cette saisine.

42. Le Haut Conseil constate que le niveau de solde structurel en 2023 reste identique à celui présenté par le Gouvernement dans le projet de loi de programmation des finances publiques (PLPFP) 2023-2027 révisé en septembre 2023, en cours de discussion au Parlement au moment de cette saisine. Le solde structurel demeure très éloigné de l'objectif de moyen terme de solde structurel (-0,4 point de PIB potentiel) fixé dans le PLPFP.

43. La quasi-stabilité du solde structurel entre 2022 et 2023 recouvre des mouvements de grande ampleur jouant dans des sens opposés. Le repli des dépenses d'urgence (-11,8 Md€), de relance (-8,4 Md€) des celles liées à la crise énergétique (-3,8 Md€) et la baisse de la charge d'intérêts (-3,7 Md€) du fait du recul de l'inflation en France et en zone euro, améliorent le solde. Mais cet effet positif est compensé notamment par la baisse du taux de prélèvements obligatoires, qui dégrade le solde de 36,5 Md€, du fait à la fois d'une élasticité des prélèvements obligatoires à la croissance inférieure à 1 (0,6) et de baisses discrétionnaires de prélèvements, comme la première tranche de suppression de la CVAE (cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises) à hauteur de 4,2 Md€ ou la dernière tranche de suppression de la taxe d'habitation pour 2,8 Md€.

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

44. L'ajustement structurel demeure ainsi inférieur aux exigences du volet préventif du Pacte de stabilité et de croissance, puisqu'il doit être en principe supérieur à 0,5 point de PIB pour les pays dont la dette est supérieure à 60 points de PIB.

45. Néanmoins, la Commission européenne a déclenché en mars 2020 la clause dérogatoire générale du Pacte de stabilité et de croissance, ce qui permet toujours aux États membres de s'écarter, temporairement, de la trajectoire d'ajustement vers l'objectif de moyen terme, à condition de ne pas mettre en péril leur viabilité budgétaire à moyen terme.

46. La Commission a annoncé la levée de la clause dérogatoire générale à la fin de l'année 2023. Les exigences du Pacte de stabilité et de croissance devraient alors s'appliquer pleinement, en particulier à compter de la notification en mars 2024 des déficits publics de 2023. Si les négociations en cours aboutissent, il s'agira alors des nouvelles règles. À défaut les règles actuelles s'appliqueraient. La Commission examinera notamment si les pays dont le déficit dépassera alors 3 points de PIB doivent être considérés en déficit excessif et se voir appliquer les mesures prévues par les textes.

Tableau 3 : décomposition du solde public présenté par le Gouvernement

<i>En points de PIB</i>	PLFFG pour 2023 (octobre 2023)		PLPFP révisé (septembre 2023)	<i>Écart (A-B)</i>
	2022	2023 (A)	2023 (B)	2023
Solde public	-4,8	-4,9	-4,9	0,0
Composante conjoncturelle	-0,5	-0,7	-0,7	0,0
Mesures ponctuelles et temporaires*	-0,1	-0,1	-0,1	0,0
Solde structurel*	-4,2	-4,1	-4,1	0,0

Sources : *Projet de loi de finances de fin de gestion pour 2023, PLPFP 2023-2027 révisé*

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

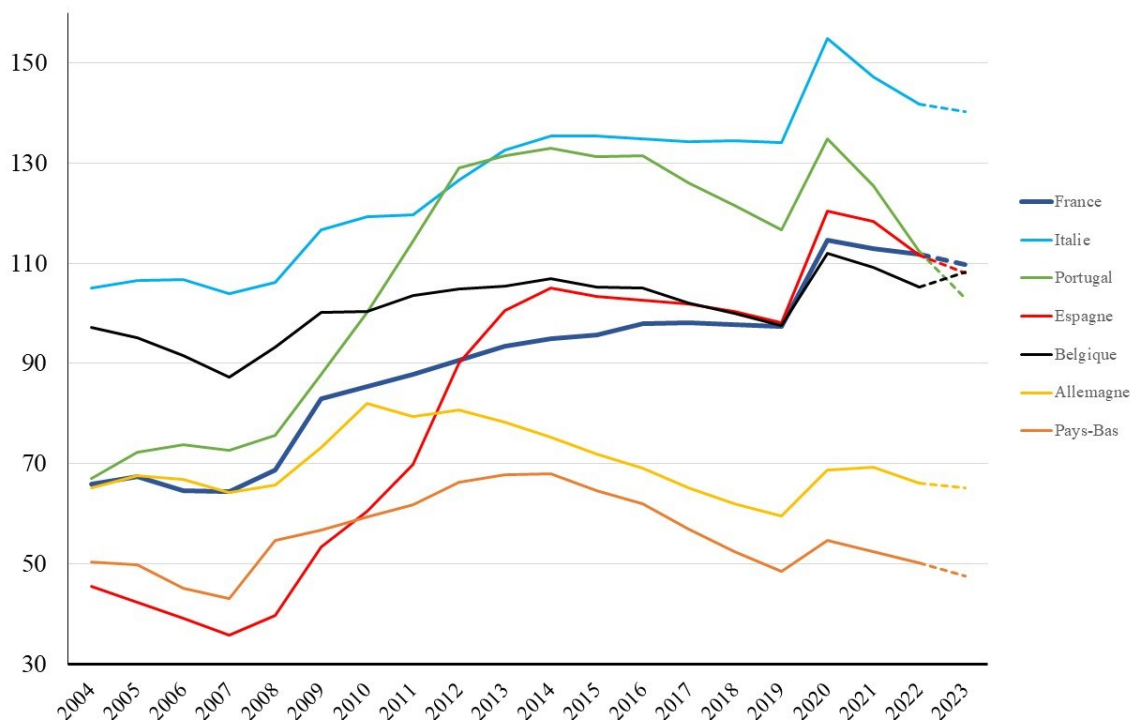
* En % du PIB potentiel

47. Comme dans le PLF pour 2024, le ratio de la dette publique au PIB passerait de 111,8 points de PIB en 2022 à 109,7 points en 2023, en baisse de 2 points. Il bénéficie en effet à son dénominateur d'une progression importante du PIB en valeur (+6,8 %), essentiellement du fait de la forte inflation. Ainsi, bien que le déficit public soit très élevé, à 4,9 points de PIB, il est inférieur de plus de deux points au déficit permettant de stabiliser la dette.

48. La France continuerait néanmoins de voir sa position en termes d'endettement s'éroder au sein de la zone euro : selon les projets de plans budgétaires déposés en octobre 2023, l'Espagne et le Portugal, qui présentaient un ratio d'endettement supérieur à la France en 2022, devraient atteindre un ratio inférieur en 2023 grâce à une dynamique de désendettement nettement plus forte (-3,5 points et -9,5 points de PIB respectivement).

Graphique 4 : évolution de la dette publique

En points de PIB



Sources : Eurostat, projets de plans budgétaires nationaux, prévision du Gouvernement

*

49. Selon le Gouvernement, le solde structurel s'établirait à -4,1 points de PIB potentiel en 2023, après -4,2 points en 2022, soit un ajustement structurel très modeste de 0,1 point de PIB potentiel. Le niveau de solde structurel en 2023, identique à celui présenté par le Gouvernement dans le projet de loi de programmation des finances publiques 2023-2027 révisé en septembre 2023, demeure très éloigné de l'objectif de moyen terme de solde structurel (-0,4 point de PIB potentiel), et le déficit nominal serait supérieur à 3 points de PIB, alors que la Commission européenne a annoncé qu'elle entend lever la clause dérogatoire générale du Pacte de stabilité fin 2023.

50. Le ratio de la dette publique au PIB baisserait de 2 points en 2023, bénéficiant à son dénominateur d'une progression importante du PIB en valeur essentiellement du fait de la forte inflation. Le Haut Conseil note toutefois que la France continuerait de voir sa position en termes d'endettement s'éroder au sein de la zone euro, la baisse du ratio de dette publique étant plus rapide dans de nombreux pays de la zone euro, y compris parmi les plus endettés (comme l'Espagne et le Portugal).

51. 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 qu'elle soit en mesure de faire face à l'avenir à des chocs macroéconomiques ou financiers et aux besoins d'investissement public élevés que nécessite en particulier la transition écologique.

*
* *

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

Fait à Paris, le 27 octobre 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 : Projet d'article liminaire du projet de loi de finances de fin de gestion pour l'année 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 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, ainsi que les données d'exécution pour l'année 2022 s'établissent comme suit :

<i>En % du PIB sauf mention contraire</i>	2022	2023	2023
Loi de finances de fin de gestion pour 2023			PLPFP 2023-2027
Ensemble des administrations publiques			
Solde structurel (1)	-4,2	-4,1	-4,1
Solde conjoncturel (2)	-0,5	-0,7	-0,7
Solde des mesures ponctuelles et temporaires (3)	-0,1	-0,1	-0,1
Solde effectif (1+2+3)	-4,8	-4,9	-4,9
Dette au sens de Maastricht	111,8	109,7	109,7
Taux de prélèvements obligatoires (y.c UE nets des CI)	45,4	44,0	44,0
Dépense publique (hors CI)	57,7	55,8	55,9
Dépense publique (hors CI, en Md€)	1523	1573	1575
Évolution de la dépense publique hors CI en volume (%) ¹	-1,1	-1,4	-1,3
Principales dépenses d'investissement (en Md€) ²		25	25
Administrations publiques centrales			
Solde	-5,2	-5,3	-5,4
Dépense publique (hors CI, en Md€)	625	629	631
Évolution de la dépense publique en volume (%) ³	-0,1	-3,9	-3,6
Administrations publiques locales			
Solde	0,0	-0,3	-0,3
Dépense publique (hors CI, en Md€)	295	312	312
Évolution de la dépense publique hors CI en volume (%) ³	0,1	1,0	1,0
Administrations de sécurité sociales			
Solde	0,4	0,7	0,7
Dépense publique (hors CI, en Md€)	704	730	730
Évolution de la dépense publique hors CI en volume (%) ³	-2,4	-0,5	-0,5

¹A champ constant.

²Au sens du projet de loi de programmation des finances publiques pour 2023-2027.

³A champ constant, hors transferts entre administrations publiques.

Exposé des motifs de l'article :

La prévision de solde public pour 2023 sous-jacente au projet de loi de finances de fin de gestion pour l'année 2023 (PLFG) tient compte des dernières informations en recettes et en dépenses depuis le dépôt du projet de loi de finances pour 2024 (PLF 2024). Les hypothèses macroéconomiques sont inchangées par rapport au PLF 2024 : une croissance de l'activité de +1,0 % en volume reste anticipée pour 2023.

Le solde public reste prévu à -4,9 % du PIB, comme dans le PLF 2024 ainsi que dans le Programme de stabilité. 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 amendée à l'Assemblée nationale en septembre 2023, le solde structurel s'établirait à -4,1 % du PIB potentiel en 2023, comme au PLF 2024.

Par rapport au PLF 2024, la prise en compte des remontées comptables les plus récentes conduit à des mouvements sur les prévisions de recettes qui se compensent globalement. Par ailleurs, le schéma de fin de gestion prévoit une dépense moindre qu'anticipé en sous-jacent de la loi des finances pour 2023 ainsi que du PLF 2024. Au total, les dernières informations disponibles conduisent ainsi à maintenir la prévision de -4,9 % du PIB.

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 événements 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 méthodologie employée pour le calcul du solde structurel a été simplifiée dans le projet de loi de programmation des finances publiques (PLPFP) pour les années 2023 à 2027. Elle est désormais proche de celle retenue par la Commission européenne.

La composante conjoncturelle résulte dorénavant du produit entre l'écart de production et une semi-élasticité apparente à l'écart de production fixée à une valeur moyenne pour toute la période couverte par la loi de programmation⁴. La valeur retenue de 2023 à 2027 est de 0,57 et repose sur :

- les élasticités estimées par l'OCDE. Concrètement, les parts conjoncturelles des recettes et des dépenses publiques sont évaluées de la manière suivante :
 - **Du côté des recettes**, seuls les prélèvements obligatoires sont supposés cycliques ;
 - **Du côté des dépenses**, seules les dépenses d'indemnisation du chômage sont considérées dépendre de la conjoncture⁵.
- le poids moyen des impôts dans les recettes totales sur 2008-2017, celui des dépenses de chômage dans la dépense totale, et ceux des recettes totales et de la dépense totale dans le PIB sur la même période.

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

⁴ La méthode retenue pour la loi de programmation 2018-2022 nécessitait, chaque année, un nouveau calcul de la semi élasticité apparente du solde conjoncturel à l'écart de production.

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.

Poste, France Télécom) qui ont contribué à augmenter les recettes de manière exceptionnelle. **Il n'existe toutefois pas de définition précise des mesures exceptionnelles et leur identification relève en partie de l'interprétation.** Tout en soulignant que le caractère ponctuel et temporaire des mesures doit être apprécié au cas par cas, le Gouvernement propose un ensemble de critères permettant de mieux appréhender la notion dans une annexe à la loi de programmation.

La 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, **l'ajustement 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 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 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.

La Commission a annoncé son intention de désactiver la clause à la fin de l'année 2023.

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.