

Haut Conseil des finances publiques

Avis n° HCFP-2024-1 du 15 avril 2024 relatif au projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023

NOR : HCFP2410808V

Synthèse

Le déficit des administrations publiques s'établit à 154,0 Md€ en 2023, soit 5,5 points de PIB. Il se creuse de 28,2 Md€ et de 0,7 point de PIB par rapport à 2022, et est très dégradé par rapport aux prévisions des lois de finances initiales pour 2023 et 2024 et de la loi du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques 2023-2027, qui l'estimaient à 4,9 points de PIB. Cette dégradation accroît la divergence des finances publiques de la France par rapport à celles de nos principaux partenaires européens et reflète une situation préoccupante.

Dans son avis rendu le 17 mars 2020 sur le premier projet de loi de finances rectificative pour 2020, le Haut Conseil des finances publiques avait constaté, à la demande du Gouvernement, que la crise sanitaire et ses répercussions économiques et financières constituaient des faits inhabituels indépendants de la volonté du Gouvernement et relevaient donc des « circonstances exceptionnelles » mentionnées à l'article 3 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG).

Conformément à l'article 62 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, il en a tenu compte dans ses avis sur les projets de loi de règlement afférents aux exercices 2021 et 2022 et n'a donc pas déclenché le mécanisme de correction, alors même que les soldes structurels constatés pour ces deux exercices présentaient un écart supérieur à 0,5 point de PIB avec ceux prévus par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 alors en vigueur.

En application des mêmes dispositions, le Haut Conseil est aujourd'hui saisi du projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023 – suivant la nouvelle dénomination de la loi de règlement.

Il relève, dans le présent avis, que les conditions d'exercice de l'activité économique, qui avaient fortement pâti en 2020 et 2021 de la crise sanitaire puis de la crise énergétique en 2022, se sont nettement améliorées en 2023.

Par conséquent, en application des dispositions du II de l'article 5 de la loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, le Haut Conseil constate par le présent avis que les circonstances exceptionnelles identifiées en 2020 ne sont plus réunies et ne doivent pas être prises en compte dans l'examen du présent projet de loi.

La composante structurelle du déficit 2023 s'établirait à 4,6 points de PIB potentiel, tel qu'estimé par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) du 18 décembre 2023, à laquelle le Haut Conseil des finances publiques est tenu de se référer. Le solde structurel se serait dégradé de 0,5 point de PIB potentiel entre 2022 et 2023.

Cette détérioration s'explique par le net recul des prélèvements obligatoires en proportion du PIB. En effet, même si les dépenses publiques croissent en euros courants, elles baissent en volume du fait notamment de l'extinction d'une partie des mesures d'urgence et de relance adoptées dans le contexte de la Covid-19 et d'un repli de la charge d'intérêts sur les obligations indexées sur l'inflation du fait du recul de celle-ci. Cependant, cet ajustement structurel en dépenses est plus que compensé par la baisse des recettes en part de PIB, elle-même due beaucoup plus aux moins-values de prélèvements obligatoires constatées qu'à des mesures nouvelles décidées.

Aux termes du I de l'article 62 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 modifiée relative aux lois de finances, le Haut Conseil rend un avis sur l'écart entre le solde structurel constaté et celui prévu au titre de la même année par la LPFP en vigueur. Cet écart atteint 0,5 point de PIB potentiel en 2023. Il résulte néanmoins pour partie d'un changement d'ordre méthodologique lié au passage des comptes nationaux en base 2020 entre 2022 et 2023. Corrigé du changement de base, l'écart entre le solde structurel observé en 2023 et celui prévu dans la LPFP est inférieur à 0,5 point de PIB potentiel. Il n'est donc pas « important » au sens du II de l'article 62 précité. Dans ces conditions, il n'y a pas lieu de déclencher le mécanisme de correction au titre de l'exercice 2023.

L'absence de déclenchement du mécanisme de correction ne doit cependant pas masquer le niveau très élevé et très dégradé du déficit structurel par rapport aux objectifs de la LPFP, pourtant promulguée récemment, et dont la trajectoire 2023-2027 était jugée optimiste et fragile par le Haut Conseil.

Le déficit structurel est désormais très éloigné de l'objectif de moyen terme (OMT) que s'est donné la France dans la loi de programmation 2023-2027, soit un déficit structurel inférieur à 0,4 point de PIB potentiel, dont le respect est repoussé à un horizon lointain.

Dans un contexte de hausse de la charge de la dette, le niveau élevé du déficit structurel retarde la réduction nécessaire du poids de la dette dans le PIB et pourrait obérer la capacité de la France à faire face à d'éventuels chocs économiques et à engager de nouvelles dépenses, notamment en faveur de la transition écologique. La nette réduction du déficit suppose prioritairement une action résolue sur la dépense publique et un réexamen des baisses prévues de prélèvements obligatoires.

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 du I de l'article 62 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 modifiée relative aux lois de finances, de l'article liminaire du projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023. L'article 62 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 II du même article, un écart est considéré comme important lorsque le solde structurel présenté dans le projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes est dégradé par rapport à la loi de programmation des finances publiques en vigueur 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 des finances publiques. L'identification par le Haut Conseil d'un écart important déclenche le « mécanisme de correction » au sens du titre VI de la loi organique.
3. Le Haut Conseil se réfère dans cet avis à la loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2023 à 2027.

4. L'avis rendu par le Haut Conseil en application du I de l'article 62 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 modifiée doit également porter sur le respect des objectifs de dépenses des administrations publiques mentionnées à l'article 1^{er} A de la loi organique du 1^{er} août 2021 précitée au regard des résultats de l'exécution de l'année écoulée.

2. Sur les informations transmises et les délais

5. Le Haut Conseil a été saisi par le Gouvernement le 8 avril 2024. Cette saisine comporte l'article liminaire du projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023, dont son tableau de synthèse qui présente le solde nominal et le solde structurel de l'ensemble des administrations publiques pour l'année 2023 (annexe 1). Elle est accompagnée des réponses à un questionnaire qui avait été transmis au préalable aux administrations compétentes.
6. En application du IX de l'article 61 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 10 avril 2024.

II. – Observations relatives à la clause de circonstances exceptionnelles

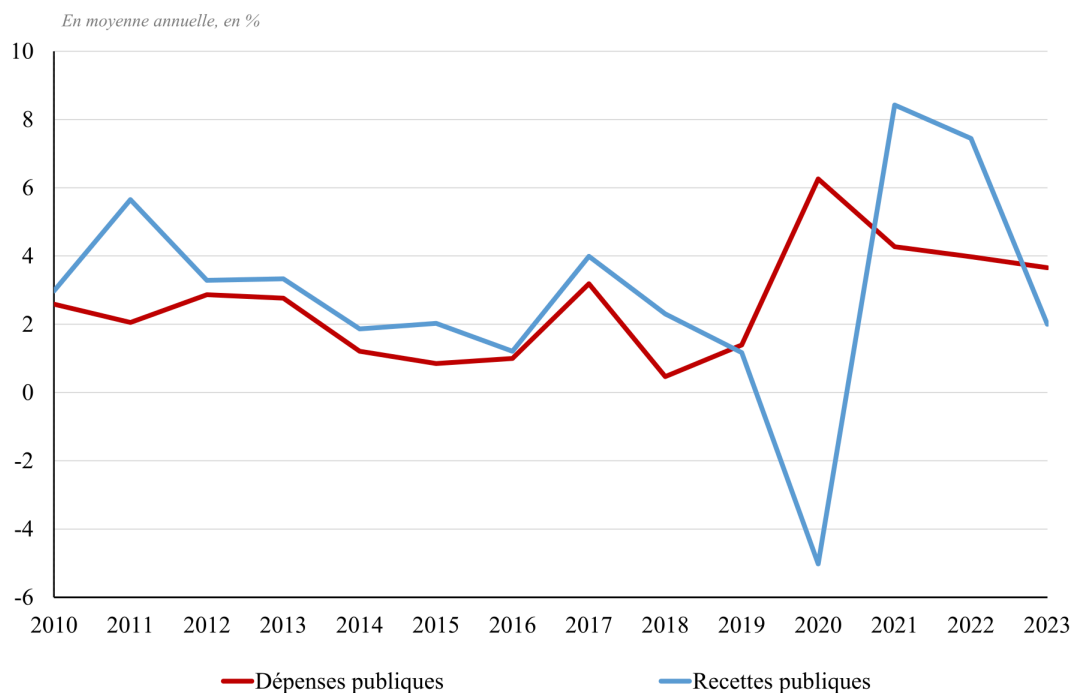
7. Saisi par le Gouvernement, le Haut Conseil avait estimé, dans son avis du 17 mars 2020 sur le premier projet de loi de finances rectificative pour 2020, que la crise sanitaire et ses répercussions économiques et financières relevaient des circonstances exceptionnelles mentionnées à l'article 3 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) qui précise à son alinéa b que les « *circonstances exceptionnelles font référence à des faits inhabituels indépendants de la volonté de la partie contractante concernée et ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques ou à des périodes de grave récession économique telles que visées dans le pacte de stabilité et de croissance révisé, pour autant que l'écart temporaire de la partie contractante concernée ne mette pas en péril sa soutenabilité budgétaire à moyen terme* ».
8. Il a tenu compte de ces circonstances exceptionnelles dans ses avis sur les projets de loi de règlement afférents aux exercices 2021 et 2022 en ne déclenchant pas le mécanisme de correction, alors même que les soldes structurels constatés pour ces deux exercices présentaient un écart important avec ceux prévus par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.
9. La loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 est venue compléter les modalités de levée de cette clause. Conformément aux dispositions du II de son article 5, le Haut Conseil peut constater, sur demande du Gouvernement ou dans son avis sur le projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année, que des circonstances exceptionnelles ont cessé de l'être.
10. Le Haut Conseil note que les conditions d'exercice de l'activité économique, qui avaient été fortement contraintes de 2020 à 2022 par la crise sanitaire puis par les conséquences de la guerre en Ukraine se sont nettement améliorées en 2023 ; notamment, les prix de l'énergie et les tensions qui avaient fait craindre des ruptures d'approvisionnement en produits énergétiques ont commencé à refluer à partir de la fin 2022 et les risques de pénurie ne se sont pas matérialisés. Le Haut Conseil relève par ailleurs que la Commission européenne a annoncé dès mars 2023 la désactivation fin 2023 de la clause dérogatoire générale, qui permet aux Etats membres de l'Union européenne de déroger aux obligations applicables au titre du cadre budgétaire européen, et a fait part de son intention de proposer au Conseil d'ouvrir des procédures concernant les déficits excessifs fondés sur le déficit au printemps 2024 sur la base des données réelles pour 2023, conformément aux dispositions légales en vigueur.
11. Par conséquent, conformément aux dispositions du II de l'article 5 de la loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, le Haut Conseil constate par le présent avis que les circonstances exceptionnelles identifiées en 2020 ont cessé en 2023 et ne doivent pas être prises en compte dans l'examen du présent projet de loi.

III. – Observations relatives aux évolutions des déficits publics effectif et structurel en 2023 et aux écarts à la loi de programmation des finances publiques

1. Evolution des déficits publics effectif et structurel entre 2022 et 2023

12. Le déficit public atteint selon l'INSEE 154,0 Md€ en 2023 (5,5 points de PIB), en forte hausse par rapport à 2022 (125,8 Md€, soit 4,8 points de PIB). La hausse des dépenses (+ 56,7 Md€) excède en effet nettement celle des recettes (+ 28,5 Md€). En dépit d'une augmentation marquée du PIB (+ 6,2 % en valeur, après + 5,5 % en 2022), les recettes ont crû nettement plus faiblement en valeur qu'en 2022 (+ 2,0 %, après + 7,4 %) et se sont même contractées en volume (- 1,1 % hors crédits d'impôt). Leur progression est inférieure à celle des dépenses en euros courants (+ 3,7 % après + 4,0 %).

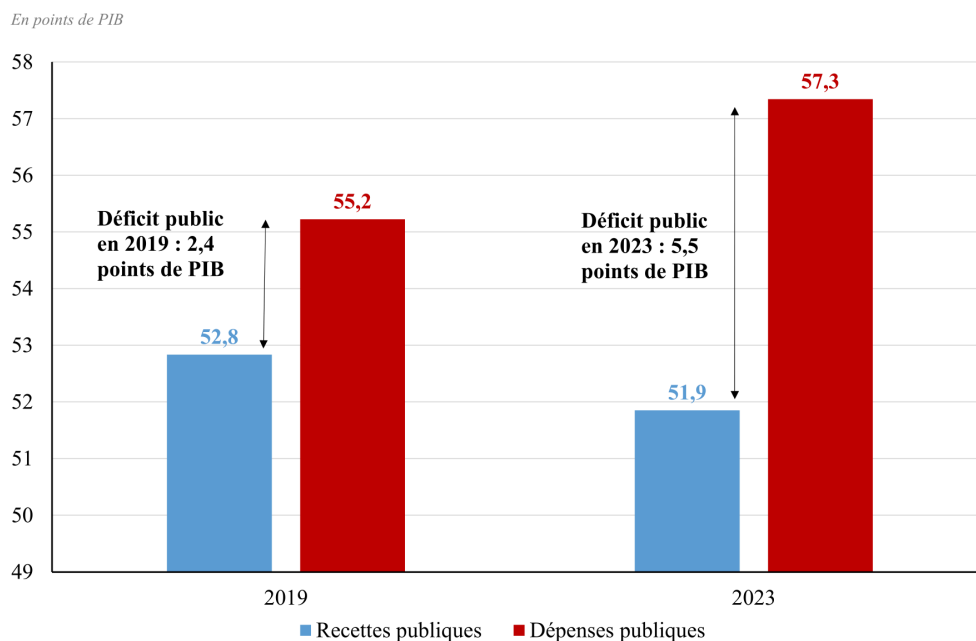
Graphique 1. – Evolution des recettes et dépenses publiques (en valeur)



Source : Insee

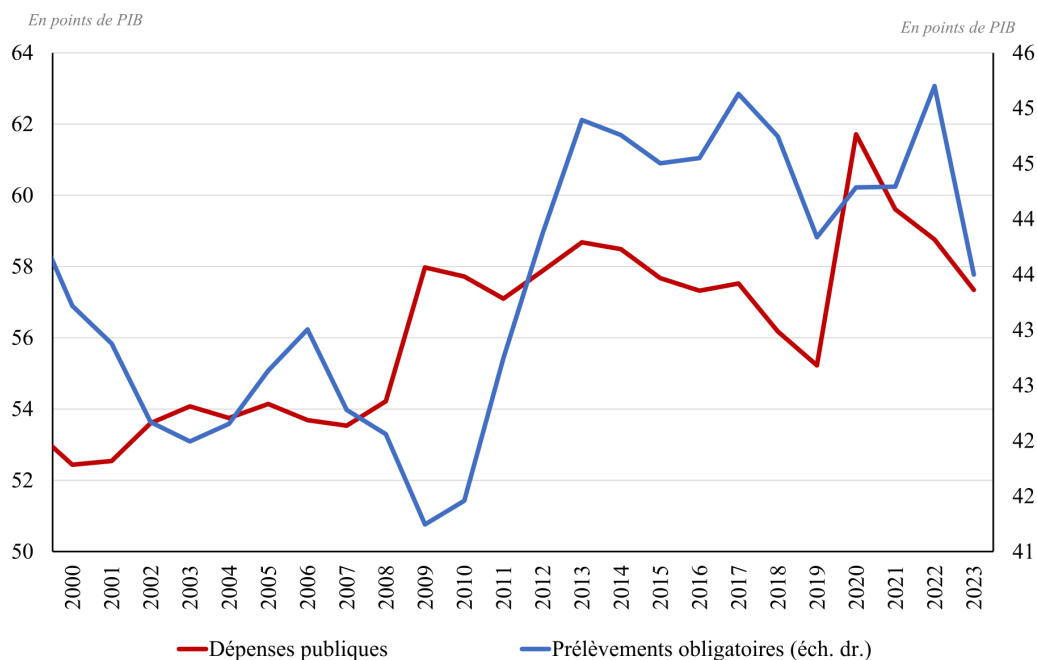
13. Le déficit public reste très au-delà de son niveau antérieur à la crise sanitaire, en valeur (154,0 Md€ en 2023 contre 58,2 Md€ en 2019) comme en points de PIB (5,5 points contre 2,4 points). Le ratio des dépenses publiques rapportées au PIB (57,3 points) diminue par rapport à 2022 (58,8 points), en raison notamment de l'extinction des mesures d'urgence et de relance adoptées dans le contexte de la Covid-19 et du repli de la charge d'intérêts sur les obligations indexées sur l'inflation du fait du recul de celle-ci (1). Il excède toutefois son niveau de 2019 de 2,1 points, tandis que le ratio des recettes publiques rapportées au PIB (51,9 points en 2023) est inférieur de 1,0 point à son niveau de 2019. A 43,5 points de PIB, le ratio des prélèvements obligatoires est en recul de 0,3 point par rapport à son niveau de 2019. La baisse est un peu plus forte (- 1,1 point) par rapport au plateau atteint de 2012 à 2018, période pendant laquelle le taux de prélèvements obligatoires atteignait en moyenne 44,6 points de PIB.

Graphique 2. – Recettes, dépenses et déficit publics en 2019 et en 2023 (en points de PIB)



Source : Insee

Graphique 3. – Poids des dépenses publiques et des prélèvements obligatoires (en points de PIB)



Encadré – Révision des ratios de finances publiques en base 2020

A l'occasion du passage de la « base 2014 » à la « base 2020 » (2), l'INSEE a révisé les dépenses et les recettes des administrations publiques, ainsi que la dette publique au sens de Maastricht. Les révisions apportées en base 2020 aux séries des comptes nationaux résultent principalement de la modification du périmètre du secteur des administrations publiques au sens des comptes nationaux, ainsi que de l'application d'une nouvelle version du manuel européen sur la dette et le déficit publics parue en 2023.

Les deux facteurs les plus importants de révision du solde en 2019 et en 2020, années de « rebasage » du compte des administrations publiques, sont l'avancement d'une année des dépenses de crédit d'impôt pour l'emploi et la compétitivité, ainsi que le reclassement de l'Etablissement de retraite supplémentaire de la fonction publique (ERAFP) en dehors des administrations publiques.

En 2022, les révisions du changement de base associées à l'ERAFP et à l'enregistrement à l'engagement des reconstitutions des guichets concessionnels des banques multilatérales de développement dégradent le solde des administrations publiques de 3,4 Md€ (3).

En 2023, l'impact sur le solde public résulte principalement de la sortie de l'ERAFP, excédentaire, du périmètre des administrations publiques. Ce reclassement conduit à une dégradation du solde public de 2,6 Md€ en 2023. L'effet total du changement de base sur le solde public est estimé par l'INSEE à environ -4 Md€. La série de PIB utilisée pour le calcul des ratios de finances publiques en pourcentage du PIB reste quant à elle évaluée avec les concepts de la base 2014.

14. Le déficit conjoncturel s'établit à 0,8 point de PIB en 2023, en hausse de 0,3 point par rapport à 2022. Le net ralentissement de l'activité a en effet amené la croissance du PIB (+ 0,9 % en volume, après 2,5 % en 2022) en dessous de la croissance potentielle telle qu'elle est évaluée par le Gouvernement (+ 1,35 % en volume, après + 1,25 % en 2022) et l'écart de production s'est donc creusé, passant de - 0,9 % du PIB potentiel en 2022 à - 1,4 % du PIB potentiel en 2023.
15. Le solde des mesures ponctuelles et temporaires (*one-offs*) retenu par le Gouvernement s'établit à - 0,1 point de PIB potentiel, comme en 2022 (*cf.* tableau 1). Celles-ci recouvrent l'impact de la sinistralité des prêts garantis aux entreprises (PGE) (- 1,8 Md€) et des éléments non liés à la crise sanitaire (contentieux fiscaux).

Tableau 1. – Mesures ponctuelles et temporaires en Md€

	2022	2023
Mesures en recettes	0,5	0,7
Crise sanitaire - Primes sur les prêts garantis par l'Etat	0,5	0,7
Mesures en dépenses	2,6	2,9
Intérêts des contentieux	0,2	0,1
Contentieux fiscaux en série	0,9	1,0
Sinistralité BEI	0,0	0,0
Sinistralité des prêts garantis par l'Etat	1,5	1,8
Effet solde	- 2,1	- 2,2
Effet solde en point de PIB potentiel	- 0,1	- 0,1

Source : Gouvernement.

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

Encadré – Modalités de calcul du solde structurel (4)

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

La composante conjoncturelle résulte dorénavant de l'application à l'écart de production d'un coefficient constant sur toute la période couverte par la loi de programmation. 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 celles relatives à l'indemnisation du chômage sont supposées dépendantes de la conjoncture.
- le poids moyen des impôts dans les recettes totales sur la période 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.

17. Le déficit structurel s'établit ainsi en 2023 à 4,6 points de PIB potentiel, en hausse de 0,5 point par rapport à 2022. L'élasticité nettement inférieure à 1 des recettes de prélèvements obligatoires (- 1,6 point de PIB potentiel) a été partiellement compensée par un effort structurel positif (+ 1,5 point de PIB potentiel) : l'effort en dépense (+ 1,7 point), qui correspond à la réduction (5) du rapport entre les dépenses en valeur et le PIB potentiel en valeur, est contrebalancé par les mesures nouvelles de baisses de prélèvements obligatoires que constituent l'achèvement de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et la suppression de la moitié de la contribution à valeur ajoutée des entreprises (- 0,2 point). Une fois neutralisés l'extinction des mesures d'urgence et de relance adoptées dans le contexte de la Covid-19, la baisse des mesures de soutien face au choc énergétique et le repli de la charge de la dette du fait du recul de l'inflation, l'effort en dépense s'élève à 0,5 point de PIB potentiel.

Tableau 2. – Décomposition de l'ajustement structurel

<i>En points de PIB potentiel</i>	2022	2023
Solde structurel	- 4,2	- 4,6
Ajustement structurel (variation du solde structurel)		- 0,5
Effort structurel		1,5
<i>dont mesures nouvelles en PO</i>		- 0,2
<i>dont effort en dépense</i>		1,7
Composante non discrétionnaire		- 2,0
<i>dont recettes hors PO</i>		- 0,4
<i>dont effet d'élasticité des PO</i>		- 1,6

Source : Gouvernement.

Note : les chiffres étant arrondis au dixième, il peut en résulter de légers écarts dans le résultat des opérations (ajustement structurel de 0,5 point de PIB alors que la différence affichée entre les soldes structurels de 2022 et 2023 n'est que de 0,4 point de PIB).

18. A 4,6 points de PIB potentiel, le déficit structurel est désormais très éloigné de l'objectif de moyen terme (OMT) que s'est donné la France dans la loi de programmation 2023-2027, soit un déficit structurel inférieur à 0,4 point de PIB potentiel.

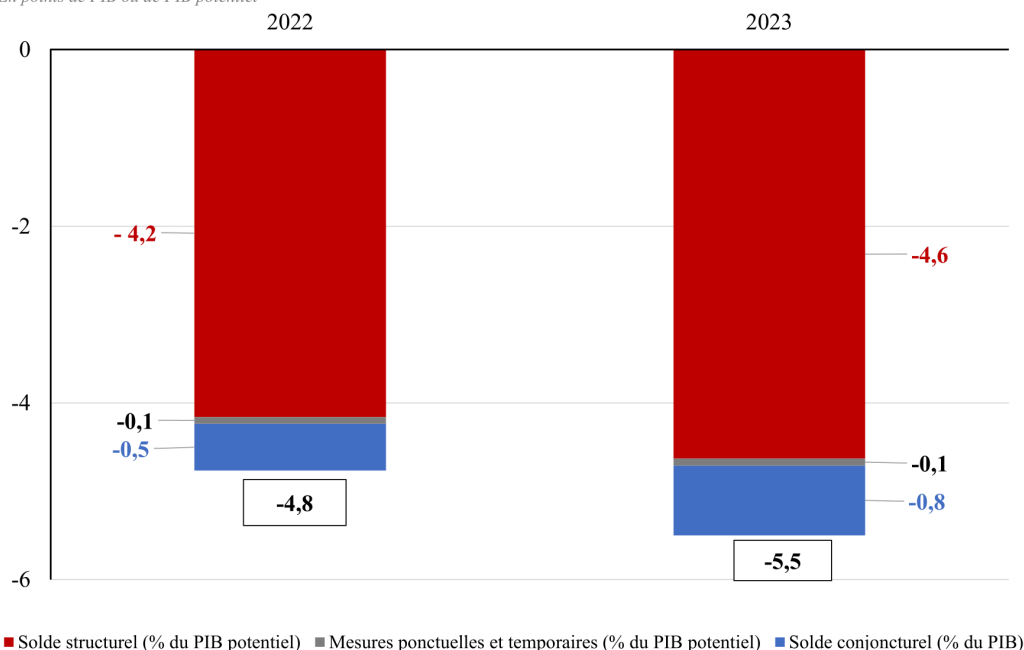
19. Alors que le solde structurel primaire s'est creusé en 2023, les futures règles budgétaires européennes issues de l'accord en trilogue entre le Parlement, le Conseil et la Commission en février 2024 prévoient un ajustement structurel primaire d'au moins 0,25 point de PIB par an pour les Etats membres présentant, comme la France, un ratio de dette publique supérieur à 60 points de PIB.

20. **Le déficit des administrations publiques s'établit à 154,0 Md€ en 2023, soit 5,5 points de PIB. Sa composante structurelle est estimée à 4,6 points du PIB potentiel figurant dans la loi de programmation des finances publiques (LPFP) du 18 décembre 2023, à laquelle le Haut Conseil des finances publiques est tenu de se référer.**

21. Cette détérioration s'explique par le net recul des prélèvements obligatoires en proportion du PIB. En effet, même si les dépenses publiques croissent en euros courants, elles baissent en volume du fait notamment de l'extinction d'une partie des mesures d'urgence et de relance adoptées dans le contexte de la Covid-19 et un repli de la charge d'intérêts sur les obligations indexées sur l'inflation du fait du recul de celle-ci. Cependant, cet ajustement structurel en dépenses est plus que compensé par la baisse des recettes en part de PIB, elle-même due beaucoup plus aux moins-values de prélèvements obligatoires constatées qu'à des mesures nouvelles décidées.

Graphique 4. – Décomposition du solde public

En points de PIB ou de PIB potentiel



Source : Gouvernement

2. Observations relatives aux écarts à la loi de programmation des finances publiques

22. Le déficit public constaté en 2023 (5,5 points de PIB dans les concepts de la base 2020) est supérieur de 0,6 point à celui prévu dans la loi de programmation de décembre 2023 (4,9 points de PIB).

Tableau 3. – Écarts par rapport à la loi de programmation 2023-2027 (% du PIB ou du PIB potentiel)

	2022	2023		
		LPFP (Déc. 2023)	PLRG 2023 (avril 2024) en base 2020	Ecart
Solde effectif (1)	- 4,8	- 4,9	- 5,5	- 0,6
Composante conjoncturelle (2)	- 0,5	- 0,7	- 0,8	- 0,1
Mesures ponctuelles et temporaires (*) (3)	- 0,1	- 0,1	- 0,1	0,0
Solde structurel (*) (1)-(2)-(3) (*)	- 4,2	- 4,1	- 4,6	- 0,5

(*) en % du PIB potentiel.

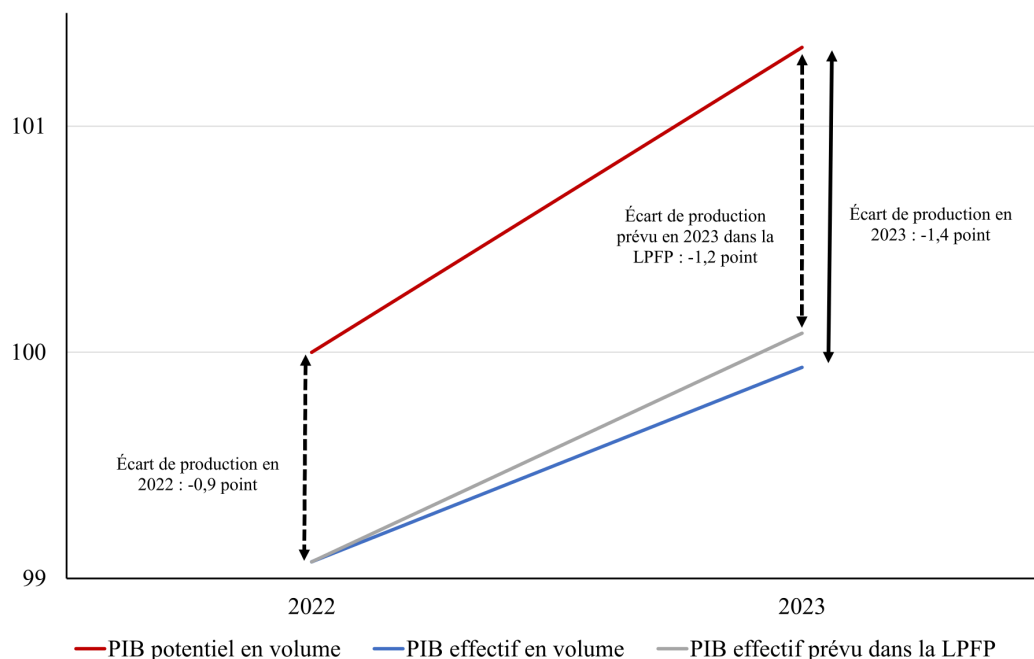
Note : les chiffres étant arrondis au dixième, il peut en résulter de légers écarts dans le résultat des opérations.

Sources : loi n° 2023-1195 de programmation des finances publiques de décembre 2023 et projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023.

23. Selon la décomposition du Gouvernement, cet écart s'explique pour une faible part (0,1 point) par sa composante conjoncturelle, car du fait d'une croissance du PIB en volume un peu moins forte en 2023 (0,9 %) que prévu dans la LPFP (1,0 %), l'écart de production est légèrement plus creusé qu'attendu. Le PIB réel reste inférieur de 1,4 % au PIB potentiel inscrit dans la LPFP 2023-2027, alors que celle-ci prévoyait un PIB réel inférieur de 1,2 point au PIB potentiel en 2023. Le déficit conjoncturel est ainsi dégradé de 0,1 point par rapport à celui inscrit dans la LPFP (6).

Graphique 5. – Trajectoire du PIB potentiel (base 100 en 2022) inscrit dans la LPFP et du PIB observé (en moyenne annuelle et en volume)

Base 2022 = 100 de PIB potentiel



Sources : Insee, LPFP 2023-2027 de décembre 2023

24. La plus grande part de l'écart (0,5 point) est ainsi imputable au solde structurel, estimé à – 4,6 points de PIB potentiel en base 2020, contre une prévision de – 4,1 points de PIB potentiel dans la LPFP.
25. L'avis rendu par le Haut Conseil en application du I de l'article 62 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 modifiée doit également porter sur le respect des objectifs de dépenses des administrations publiques mentionnés à l'article 1^{er} A de la loi organique du 1^{er} août 2021 précitée au regard de l'exécution de l'année écoulée. Les changements méthodologiques associés au passage en base 2020 des comptes nationaux ont affecté significativement le niveau des dépenses publiques et ne permettent pas de comparer la trajectoire inscrite dans la LPFP et celle de l'année écoulée sans effectuer un retraitement comptable. Les évolutions de dépenses publiques en valeur et en volume sont plus comparables, même si elles ne le sont pas totalement (cf. tableau 4).
26. La dépense publique hors crédits d'impôt, en base 2014, était attendue en hausse de 3,4 % en valeur en 2023 dans la LPFP. Dans les résultats établis par l'INSEE, elle est de 3,6 %. En volume, déflatée par l'indice des prix à la consommation hors tabac comme dans la LPFP, elle a reculé de 1,2 % contre un repli de 1,3 % attendu en LPFP. Au total, ces écarts, qui peuvent être légèrement affectés par le changement de base, ne sont pas significatifs.

Tableau 4. – Croissance prévue en LPFP et réalisée de la dépense publique en valeur et en volume en %

	LPFP	PLRG
Evolution de la dépense publique hors crédits d'impôt en valeur	3,4	3,6
Evolution de la dépense publique hors crédits d'impôt en volume (déflatée par l'IPC hors tabac)	- 1,3	- 1,2

Sources : INSEE, loi n° 2023-1195 de programmation des finances publiques de décembre 2023 et projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023.

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

27. En application du I de l'article 62 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 modifiée relative aux lois de finances, le Haut Conseil se prononce sur la cohérence de la trajectoire de solde structurel observée avec celle de la loi de programmation en vigueur, en l'occurrence celle du 18 décembre 2023 pour les années 2023 à 2027.
28. L'évaluation du déficit structurel présentée par le Gouvernement pour 2023 est supérieure à la prévision retenue dans la LPFP du 18 décembre 2023 de 0,5 point de PIB potentiel.

29. Comme il a été indiqué ci-dessus, néanmoins, les objectifs de la LPFP ont été définis dans la base 2014 des comptes nationaux, alors que les niveaux de déficit et de dette publics ont été établis par l'INSEE dans les concepts de la base 2020. Ce changement de base, d'ordre méthodologique, affecte le calcul de l'écart entre le solde structurel présenté dans la LPFP et celui inscrit dans le présent projet de loi, notamment du fait des modifications apportées au périmètre des administrations publiques. Le Haut Conseil tient compte de ces changements d'ordre méthodologique dans son appréciation.
30. Corrigé du changement de base, l'écart entre le solde structurel observé en 2023 et celui prévu dans la LPFP est inférieur à 0,5 point de PIB potentiel. Dès lors, cet écart ne peut être considéré comme important au sens du II de l'article 62 de la loi organique du 1^{er} août 2021 et il n'y a pas lieu de déclencher le mécanisme de correction prévu par le III du même article au titre de l'exercice 2023.
31. **Le Haut Conseil constate que le solde structurel des administrations publiques est dégradé de 0,5 point par rapport à la prévision retenue dans la LPFP (- 4,1 points de PIB potentiel). Cet écart résulte néanmoins pour partie d'un changement d'ordre méthodologique lié au passage des comptes nationaux en base 2020 entre 2022 et 2023. Corrigé du changement de base, l'écart entre le solde structurel observé en 2023 et celui prévu dans la LPFP est inférieur à 0,5 point de PIB potentiel. Il n'est donc pas « important » au sens du II de l'article 62 précité. Dans ces conditions, il n'y a pas lieu de déclencher le mécanisme de correction au titre de l'exercice 2023.**
32. **Le Haut Conseil souligne toutefois que l'absence de déclenchement du mécanisme de correction ne doit pas masquer le niveau très élevé et très dégradé du déficit structurel par rapport aux objectifs de la loi de programmation, pourtant promulguée récemment, et dont la trajectoire 2023-2027 était jugée optimiste et fragile par le Haut Conseil. Le déficit structurel est désormais très éloigné de l'objectif de moyen terme (OMT) que s'est donné la France dans la loi de programmation 2023-2027, soit un déficit structurel inférieur à 0,4 point de PIB potentiel, dont le respect est repoussé à un horizon lointain.**
33. **Dans un contexte de hausse de la charge de la dette, le niveau élevé du déficit structurel retarde la réduction nécessaire du poids de la dette dans le PIB et pourrait obérer la capacité de la France à faire face à d'éventuels chocs ou à engager de nouvelles dépenses, notamment en faveur de la transition écologique. La réduction du déficit suppose prioritairement une action résolue sur la dépense publique, dont le niveau rapporté au PIB reste plus de deux points supérieur à son niveau d'avant la crise sanitaire, et un réexamen des baisses prévues de prélèvements obligatoires.**

*
* *

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

Fait à Paris, le 15 avril 2024.

Pour le Haut Conseil des finances publiques :
Le premier président de la Cour des comptes,
président du Haut Conseil des finances publiques,
P. MOSCOVICI

(1) La charge d'intérêts sur les obligations indexées comprend, en comptabilité nationale, les intérêts dus au titre de l'année, mais aussi une provision pour l'indexation du capital dû à l'échéance des titres.

(2) Des changements de base périodiques sont opérés par les comptes nationaux pour tenir compte des évolutions des sources et des méthodes des comptes nationaux, ainsi que des concepts et des nomenclatures utilisés pour présenter les résultats. Conformément aux préconisations d'Eurostat, la plupart des pays de l'Union européenne changera de base en 2024. Pour plus de détails, consulter le site de l'INSEE.

(3) L'effet du changement de base ne se limite toutefois pas à ces deux principaux facteurs.

(4) Les étapes de son estimation sont détaillées en annexe 2.

(5) A son augmentation lorsqu'il est négatif.

(6) La composante conjoncturelle résulte de l'application à l'écart de production d'un coefficient de 0,57 (*cf.* encadré présentant les modalités de calcul du solde structurel). Un écart de production plus creusé de 0,2 point conduit donc à une dégradation du solde structurel de l'ordre de 0,1 point.

ANNEXES

ANNEXE 1

ARTICLE LIMINAIRE DU PROJET DE LOI RELATIVE AUX RÉSULTATS DE LA GESTION
ET PORTANT APPROBATION DES COMPTES DE L'ANNÉE 2023**Solde structurel et solde effectif de l'ensemble des administrations publiques de l'année 2023**

Le solde structurel et le solde effectif de l'ensemble des administrations publiques résultant de l'exécution, les dépenses des administrations publiques résultant de l'exécution exprimées en milliards d'euros courants, l'évolution des dépenses publiques résultant de l'exécution sur l'année exprimée en volume, les prélèvements obligatoires, les dépenses et l'endettement de l'ensemble des administrations publiques résultant de l'exécution et les principales dépenses des administrations publiques pour 2023 considérées comme des dépenses d'investissement au sens du dernier alinéa de l'article 1^{er} A et du 2^o de l'article 1^{er} E de la Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances, ainsi que ces mêmes agrégats inscrits en loi de finances initiales pour 2023 et pour l'année 2023 dans le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 s'établissent comme suit :

En % du PIB sauf mention contraire	Exécution 2023	LFI 2023		LPFP 2023-2027 Pour l'année 2023	
		Prévision	Ecart	Prévision	Ecart
Ensemble des administrations publiques					
Solde structurel (1) (en points de PIB potentiel)	- 4,6	- 4,0	- 0,6	- 4,1	- 0,49
Solde conjoncturel (2)	- 0,8	- 0,8	0,0	- 0,7	- 0,10
Solde des mesures ponctuelles et temporaires (3) (en points de PIB potentiel)	- 0,1	- 0,2	0,1	- 0,1	0,02
Solde effectif (1+2+3)	- 5,5	- 5,0	- 0,5	- 4,9	- 0,57
Dette au sens de Maastricht	110,6	111,2	- 0,5	109,7	1,0
Taux de prélèvements obligatoires (y.c UE, nets des CI)	43,5	44,9	- 1,5	44,0	- 0,6
Dépense publique (hors CI)	56,7	56,9	- 0,2	55,9	0,8
Dépense publique (hors CI, en Md€)	1 589	1 572	17	1 575	14
Evolution de la dépense publique hors CI en volume (%) ¹	- 1,1	- 1,1	0,0	- 1,3	0,2
Principales dépenses d'investissement (en Md€) ²	25	25	0,0	25	0,0
1 A champ constant.					
2 Au sens de la loi de programmation des finances publiques pour 2023-2027.					

Exposé des motifs

Le présent article met en œuvre la disposition prévue dans l'article 11 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, en comparant l'écart des soldes effectifs et structurels résultant de l'exécution pour l'année 2023 fondés sur les conventions de la comptabilité nationale entre, d'une part, ceux prévus par la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023 et d'autre part, les soldes pour l'année 2023 définis dans la loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027.

L'INSEE a publié le 26 mars 2023 les premiers résultats des comptes nationaux des administrations publiques. Le déficit public est évalué à 5,5 % du PIB en 2023, contre 4,8 % en 2022 et 4,9 % prévu dans la loi de fin de gestion pour 2023 (LFG) et dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 (LPFP 2023-2027).

La décomposition structurelle du solde public 2023 présentée dans l'article liminaire et ci-après repose sur les hypothèses de croissance potentielle de la LPFP 2023-2027. Pour l'exercice de la loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année (PLRG 2023), la croissance potentielle de la programmation demeure en effet la référence ainsi qu'en dispose l'article 62 de la loi organique relative aux lois de finances.

Par rapport à l'année 2022, la hausse de déficit en 2023 (+ 0,7 point de PIB) s'explique à hauteur de + 0,3 point de PIB par la dégradation du solde conjoncturel. En effet, bien que la croissance du PIB en volume ait bien résisté en 2023 (+ 0,9 %), elle évolue à un rythme inférieur à celui de la croissance potentielle (+ 1,35 %).

L'augmentation du déficit par rapport à 2022 s'explique également par une baisse de près de - 0,5 point de PIB potentiel du solde structurel, celui-ci passant à - 4,6% en 2023. Cette dégradation du solde structurel résulte du faible dynamisme des recettes qui est lié principalement à :

- l'évolution spontanée des prélèvements obligatoires, nettement plus faible que la croissance en valeur du PIB, qui a contribué à dégrader l'ajustement structurel de – 1,6 point de PIB potentiel ;
- des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires (achèvement de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et suppression de la moitié de la contribution à valeur ajoutée des entreprises) qui ont pesé à hauteur de – 0,2 point de PIB potentiel sur l'ajustement structurel.

Ces impacts ont été pour partie importants compensés par l'extinction progressive des mesures d'urgence et de soutien mises en place pendant la crise sanitaire (+ 0,6 point), ainsi que par la baisse du coût des mesures pour lutter contre la hausse du prix de l'énergie (+ 0,3 point) et par le reflux de la charge de la dette liée aux titres indexés sur l'inflation (+ 0,3 point).

Par rapport aux orientations pluriannuelles de la LPFP 2023-2027, qui correspondent également aux prévisions sous-jacentes au PLF pour 2024, le solde structurel inscrit dans l'article liminaire du PLRG 2023 est inférieur de – 0,49 point de PIB potentiel à celui figurant pour 2023 dans la LPFP 2023-2027.

Cet écart s'expliquerait à hauteur de – 4 Md€ par le changement de méthodologie lié au passage des comptes nationaux en base 2020. Cet impact sur le solde public est principalement dû à la sortie de l'Établissement de retraite additionnelle de la fonction publique (ERAFP), structurellement excédentaire, du champ des administrations publiques. Ce seul reclassement a conduit à une dégradation du déficit public d'environ 2,6 Md€ en 2023.

Le passage en base 2020 des comptes nationaux induit également des changements méthodologiques affectant significativement les ratios de finances publiques sans impact sur le solde, avec notamment un niveau nettement plus élevé des dépenses publiques et des recettes hors prélèvements obligatoires. Deux principaux effets expliquent cette augmentation : (i) l'intégration du compte complet de SNCF Réseau (dont seul le solde était retracé précédemment) pour 10 Md€ environ de hausse des recettes hors PO et des dépenses, et (ii) un nouveau traitement des corrections liées à la recherche et développement pour 4 Md€ environ de hausse des recettes hors PO et des dépenses. Ainsi, s'agissant tout particulièrement de la dépense, ce sont donc les effets du changement de base qui expliquent très largement les écarts importants sur le montant en milliard d'euros et sur la part dans le PIB de la dépense publique entre les résultats de l'exécution 2023 et les objectifs de la LPFP 2023-2027. La croissance de la dépense entre 2022 et 2023 est légèrement plus dynamique qu'anticipé ; elle est notamment affectée par une baisse des dépenses estimées en comptabilité nationale pour 2022 liée aux mesures de lutte contre la hausse des prix de l'énergie, de – 3 Md€. Hors ces effets, la dépense résultant de l'exécution 2023 est globalement maîtrisée par rapport aux objectifs de la LPFP 2023-2027, comme le montre le repli de la dépense publique en volume (– 1,1 %).

Ce changement de base, opéré en toute indépendance par l'INSEE sous le contrôle d'Eurostat, peut être considéré comme un fait inhabituel indépendant de la volonté du Gouvernement et ayant un effet sensible sur les finances publiques sans aucun effet sur la soutenabilité des finances publiques de la France, qui n'était pas anticipable au moment de l'adoption de la LPFP 2023-2027. Ainsi, il est plus pertinent de comparer le solde structurel résultant de l'exécution 2023 à celui de la LPFP en corrigeant des effets du changement de base des comptes nationaux, afin de comparer les résultats dans le même référentiel de comptabilité nationale. Dès lors, **l'écart de solde structurel à prendre en considération par rapport aux objectifs de la LPFP est à – 0,35 point de PIB potentiel.**

L'écart entre le solde inscrit en PLRG 2023 et celui inscrit en LPFP 2023-2027 s'élève au total à – 15 Md€. Hors l'effet estimé du changement de base des comptes nationaux, il s'élève donc à – 11 Md€.

Cet écart de – 11 Md€ s'explique principalement par une moins-value sur les recettes de prélèvements obligatoires (environ – 21 Md€). En outre, les dépenses des collectivités locales ont été plus dynamiques qu'anticipé dans la LPFP (– 4 Md€ d'effet sur le solde public). En sens inverse, les dépenses ont été moindres qu'anticipé sur le budget de l'État (environ + 6 Md€ d'effet sur le solde public) et des Odac (+ 2 Md€ sur le solde public). Par ailleurs, les recettes hors prélèvements obligatoires ont été plus élevées que prévu (environ + 5 Md€ sur l'ensemble des administrations publiques, sans inclure les effets du changement de base).

ANNEXE 2

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 méthodologie employée pour le calcul du solde structurel a été simplifiée dans le projet de loi de programmation des finances publiques (PLFP) 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 programmation (7). 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 conjoncture (8) ;
- 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. A 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'Etat (IEG, La Poste, France Télécom) qui ont contribué à augmenter les recettes de manière exceptionnelle. **Il n'existe toutefois pas de définition précise des mesures exceptionnelles et leur identification relève en partie de l'interprétation.** Tout en soulignant que le caractère ponctuel et temporaire des mesures doit être apprécié au cas par cas, le Gouvernement propose un ensemble de critères permettant de mieux appréhender la notion dans une annexe à la loi de programmation.

La 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.**

(7) 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.

(8) 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.