



GOVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

PROGRAMME DE STABILITÉ

Avril 2023

Sommaire

1. VUE D'ENSEMBLE	3
2. SCÉNARIO MACROÉCONOMIQUE.....	7
2.1 Les perspectives pour 2023 et 2024	7
2.2. Les perspectives à moyen terme (2025-2027)	15
3. STRATÉGIE DE FINANCES PUBLIQUES	20
3.1 Stratégie d'ensemble	20
3.2 Trajectoire de finances publiques à politique inchangée.....	28
3.3 Retour sur l'exécution 2022	29
3.4 Évolution du solde structurel	30
3.5 Évolution du solde public par sous-secteur	33
3.6 Évolution de la dépense publique.....	34
3.7 Évolution des recettes publiques.....	44
3.8 Dette publique et flux de créances	48
4. ANALYSE DE SENSIBILITÉ ET COMPARAISON AVEC LA PROGRAMMATION PRÉCÉDENTE	49
4.1 Sensibilité aux hypothèses extérieures	49
4.2 Comparaison à la programmation précédente	53
4.3 Comparaison aux prévisions de finances publiques de la Commission européenne	54
5. QUALITÉ DES FINANCES PUBLIQUES.....	55
5.1 Qualité des dépenses publiques	55
5.2 Qualité des recettes publiques	57
6. SOUTENABILITÉ DES FINANCES PUBLIQUES	60
6.1 Soutenabilité de la dette publique	60
6.2 Engagements contingents	64
6.3 Poursuite des réformes en réponse aux défis économiques majeurs	66
7. ASPECTS INSTITUTIONNELS ET GOUVERNANCE DES FINANCES PUBLIQUES.....	67
7.1 Une gouvernance budgétaire pleinement opérationnelle	67
7.2 Gouvernance statistique.....	70
7.3 Statut du présent Programme de Stabilité dans la procédure interne	72
8. ANNEXES	73
8.1 Tables statistiques	73
8.2 Annexe méthodologique : calcul du solde et de l'effort structurels	84

1. Vue d'ensemble

Ce Programme de Stabilité a pour objectif d'exposer les prévisions de croissance et la trajectoire de finances publiques que le Gouvernement s'est fixée à horizon 2027. Cette trajectoire traduit l'objectif de retour à des comptes publics normalisés une fois les crises sanitaires et de l'énergie passées : le déficit public reviendrait sous le seuil de 3 % de PIB à l'horizon 2027, et ce grâce à un redressement du solde structurel de 1,3 point entre 2023 et 2027 et à la dynamique attendue de l'activité. Le ratio de dette publique s'inscrirait en baisse à l'horizon 2027, avec une stricte décroissance année après année sur l'ensemble de la trajectoire et à un rythme marqué à compter de 2026.

Ce Programme de Stabilité permet de fixer les principales ancrs de finances publiques et de politique économique à horizon 2027. Il présente le cadre macroéconomique et financier au sein duquel s'inscrivent les objectifs du Gouvernement : protéger les Français face à la hausse des prix de l'énergie, tout en menant des réformes d'ampleur pour soutenir la croissance, atteindre le plein emploi, accélérer la transition écologique et numérique, garantir la souveraineté économique de la France et réarmer le régalién. Il s'inscrit dans le cadre des mesures annoncées par le Président de la République pendant la campagne électorale et reprises par le Gouvernement, en faveur du pouvoir d'achat des Français et de la compétitivité des entreprises : c'est par exemple le cas de la suppression de la redevance audiovisuelle, qui a été actée dans la loi de finances rectificative pour 2022, ou encore de la baisse des impôts de production prévue dans la loi de finances initiale pour 2023.

Ces mesures seront mises en œuvre tout en garantissant la soutenabilité de nos finances publiques par la maîtrise de l'augmentation de la dépense publique dans toutes ses sphères (+0,6 % en volume hors urgence et relance en moyenne sur la période 2023-2027). La maîtrise des dépenses publiques repose d'une part sur des réformes structurelles, comme la réforme des retraites inscrite dans la loi de finances rectificative de la sécurité sociale pour 2023 et la réforme de l'assurance chômage. Elle repose également sur un dispositif annuel de revue de dépenses prévue dans la loi de finances initiale pour 2023. Ce dispositif, engagé dès 2023 et placé sous l'autorité de la Première ministre, porte sur l'ensemble des secteurs des administrations publiques. Les résultats de ces revues de dépenses alimenteront chaque année le projet de loi de finances initiale et le projet de loi de financement de la sécurité sociale. L'effort de maîtrise des dépenses sera réparti entre les administrations publiques centrales, les collectivités territoriales et la sécurité sociale.

À court terme, ce Programme de Stabilité est marqué par les conséquences des tensions inflationnistes pesant sur l'économie ainsi que par les mesures prises par le Gouvernement pour y répondre, en limitant la hausse des prix et en soutenant les ménages et les entreprises. Ces mesures ont été mises en œuvre depuis l'automne 2021 et continuent de l'être, notamment à travers la loi de finances initiale pour 2023.

Après la forte hausse de +2,6 % en 2022, l'activité en France progresserait de +1,0 % en 2023, les conséquences de l'invasion russe en Ukraine continuant de peser sur la croissance. L'inflation atteindrait +4,9 % en moyenne annuelle, après +5,2 % en 2022, avec une première partie de l'année marquée par une inflation des produits alimentaires et manufacturés élevée du fait de la diffusion toujours à l'œuvre des hausses passées des prix des matières premières et de l'énergie. Un repli progressif s'opérerait ensuite à partir du 2^e semestre 2023, dans le sillage des baisses passées des prix des matières premières agricoles comme industrielles, déjà observées depuis l'été 2022, ainsi que du ralentissement des prix de production, observé depuis début 2023. Après un recul marqué au 4^e trimestre 2022, la consommation des ménages rebondirait graduellement en 2023 en lien avec le fléchissement progressif de l'inflation et un pouvoir d'achat des ménages préservé (+0,5 %) notamment grâce aux mesures de soutien du Gouvernement. En moyenne annuelle, la consommation des ménages progresserait très modestement (+0,2 %). L'investissement des ménages se replierait après des années 2021 et 2022 exceptionnelles, affecté par le resserrement de la politique monétaire. À l'inverse, l'activité bénéficierait de la résilience de l'investissement des entreprises, soutenu notamment par la baisse de la fiscalité sur la production, et du soutien de la demande publique.

En 2024, la croissance rebondirait, à +1,6 %. L'inflation poursuivrait son recul progressif et s'établirait à +2,6 %. L'activité serait soutenue notamment par un rattrapage de la consommation des ménages dans le sillage du rebond du pouvoir d'achat et de la normalisation progressive des comportements d'épargne, ainsi que par des exports dynamiques. Ceux-ci bénéficieraient du rattrapage progressif des secteurs les plus affectés par la crise sanitaire (dont l'aéronautique) et des effets des mesures d'offre du Gouvernement. L'activité serait ainsi au-dessus de son rythme tendanciel.

L'activité poursuivrait ensuite son rattrapage et évoluerait au-dessus de son rythme potentiel sur la période 2025-2027, à +1,7 % en 2025 et 2026 puis +1,8 % en 2027. La croissance serait tirée par le dynamisme de la consommation des ménages, soutenue par une normalisation des comportements d'épargne et un marché du travail dynamique. Le commerce extérieur poursuivrait son rattrapage partiel des pertes de performances à l'export observées entre 2020 et 2022, facilité par les mesures gouvernementales de soutien aux entreprises (dont les baisses de fiscalité sur la production), ainsi que par des rattrapages sectoriels. L'investissement des entreprises serait résilient, lui aussi soutenu par ces mesures, ainsi que par la résorption des tensions d'approvisionnement et la poursuite des investissements nécessaires aux transitions écologique et numérique. Sur l'ensemble de l'horizon de prévision, l'activité serait notamment soutenue par la progression de l'emploi en lien avec les réformes du Gouvernement et l'atteinte du plein emploi.

Concernant les finances publiques, le déficit public 2022 s'est établi à -4,7 % du PIB en nette amélioration par rapport à 2021 (-6,5 % du PIB) et 2020 (-9,0 % du PIB), deux années marquées par une mobilisation exceptionnelle des finances publiques pour répondre à la crise sanitaire et à ses répercussions économiques. Cette amélioration s'explique principalement par la quasi-extinction des mesures de soutien d'urgence sanitaire hors dépenses exceptionnelles de santé et par la poursuite du rebond de l'activité, rendu possible par le soutien massif, rapide et efficace du Gouvernement *via* les mesures d'urgence face à la crise sanitaire puis le plan France Relance. Toutefois, l'année 2022 a été marquée par des tensions inflationnistes et les conséquences de la guerre en Ukraine qui ont conduit le Gouvernement à amplifier les mesures prises dès l'automne 2021 pour limiter la hausse des prix et soutenir les ménages et les entreprises, notamment à travers la loi en faveur du pouvoir d'achat et la loi de finances rectificative pour 2022. Près de 44 Md€ ont été consacrés à ces mesures de soutien, qui recouvrent à la fois le bouclier

tarifaire sur le gaz et l'électricité, la réduction du prix du carburant à la pompe, mais aussi la revalorisation anticipée des prestations sociales et d'autres mesures de soutien aux ménages et aux entreprises. Ce coût pour les finances publiques est néanmoins partiellement compensé par le reversement à l'État des recettes exceptionnelles réalisées par les producteurs d'électricité bénéficiant de tarifs élevés de vente sur les marchés de gros, via les moindres charges sur le service public de l'énergie et la contribution sur les rentes infra-marginales (cf. Encadré 5), soit un coût net de près de 32 Md€ soit environ 1,2 point de PIB. Par ailleurs, la charge de la dette de l'État, affectée par la hausse de l'inflation, a nettement augmenté (+15 Md€ de hausse en 2022 par rapport à 2021). Le solde public a aussi été affecté par les mesures de baisse d'impôts notamment la suppression de la redevance audiovisuelle et la poursuite des trajectoires de baisse du taux d'impôt sur les sociétés et de suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales. Enfin, grâce à la robustesse de l'économie, le solde a bénéficié du fort dynamisme spontané des recettes fiscales et sociales, en raison d'une croissance des prélèvements obligatoires hors effet des mesures nouvelles très dynamique.

L'objectif de 5,0 % du PIB qui avait été fixé en loi de finances initiale pour 2022, puis réitéré lors des deux lois de finances rectificatives d'août et de décembre 2022 a donc été tenu, le déficit étant même un peu meilleur que prévu. La légère amélioration constatée par rapport à la prévision sous-jacente à la deuxième loi de finances rectificative pour 2022 s'explique principalement par une dépense de l'État et de ses opérateurs moindre qu'attendu en fin d'année.

L'année 2023, première année du présent Programme de Stabilité, est marquée par la poursuite de l'action du Gouvernement pour protéger les ménages et les entreprises les plus affectés par la hausse des prix, avec notamment le renforcement des dispositifs pour les entreprises avec l'amortisseur électricité et les aides guichet. Le coût net de l'ensemble de ces mesures de soutien s'établirait à 31 Md€. Par ailleurs, l'évolution spontanée des prélèvements obligatoires serait moins aléatoire que l'activité, par symétrie à son fort dynamisme de 2022 et la croissance s'établirait en dessus de son potentiel. Enfin, l'année 2023 marquerait la quasi-disparition des dépenses de soutien d'urgence, encore élevées en matière de santé en 2022, et par la baisse des dépenses de relance qui ont désormais passé leur pic. Aussi, le solde public se dégraderait légèrement par rapport à 2022, pour s'établir à -4,9 % du PIB, supérieur de +0,1 point de PIB à la prévision sous-jacente à la LFI pour 2023.

La croissance de la dépense publique en volume hors crédits d'impôts s'établirait à -1,1 % en 2023, après -1,3 % en 2022 et +2,6 % en 2021. Cette décrue amorcée dès 2022 reflète principalement la sortie des dispositifs d'urgence et la baisse des dépenses de relance. La part des dépenses publiques s'est établie à 57,5 % du PIB en 2022 et retomberait à 56,0 % du PIB en 2023.

Le ratio de prélèvements obligatoires (PO) rapporté à l'activité a augmenté d'un point en 2022 pour s'établir à 45,3 % du PIB. En prévision, il diminuerait de -0,9 point en 2023 (44,3 %) puis de -0,3 point supplémentaire en 2024 (44,1 %). L'année 2022 a été marquée par une croissance spontanée des prélèvements obligatoires très dynamique, notamment du fait de l'impact sur les recettes d'impôt sur les sociétés de la très forte croissance du bénéfice fiscal 2021, de la forte hausse de la masse salariale qui soutient les cotisations, prélèvements sociaux ou encore l'impôt sur le revenu, ainsi que par le dynamisme des recettes de TVA, malgré d'importantes mesures de baisse des prélèvements obligatoires (-7,7 Md€).

En 2023, la croissance spontanée des prélèvements obligatoires serait sensiblement moins dynamique que l'activité, par contrecoup du fort dynamisme observé en 2022. Quant aux mesures nouvelles, elles auraient un impact globalement neutre sur le taux de PO. De nouvelles mesures de baisse d'impôts ont été prises, comme la prolongation et l'amplification de la baisse de TICFE décidées dans le cadre du bouclier tarifaire électricité (effet de -1,8 Md€), mais aussi la dernière étape de baisse de la taxe d'habitation sur les résidences principales pour -2,8 Md€ et la première étape de suppression totale de la CVAE pour -4,1 Md€. Ces mesures de baisse sont toutefois compensées par les recettes exceptionnelles liées à la mise en place de la contribution sur les rentes infra-marginales des producteurs d'électricité (CRI) (+3,1 Md€) et par la baisse du recours au CICE du fait de l'extinction du dispositif (+5,6 Md€, sans impact sur le solde public).

En 2024, le ratio des prélèvements obligatoires diminuerait un peu, à 44,1 % du PIB, sous l'effet en particulier de la dernière étape de suppression de la CVAE.

En 2022, le niveau de dette publique s'est établi à 111,6 % du PIB, après 112,9 % en 2021. Il atteindrait 109,6 % du PIB en 2023, dans un contexte de fort rythme de croissance nominale.

2. Scénario macroéconomique

2.1 LES PERSPECTIVES POUR 2023 ET 2024

Après la forte croissance de 2022 (+2,6 %), l'économie française résisterait en 2023 (+1,0 %) et accélérerait en 2024 (+1,6 %).

En 2022, la croissance de l'activité s'est établie à +2,6 % sous l'effet de la poursuite du rebond post-Covid, ramenant l'écart de production à -1,1 point. Au-delà de cette moyenne annuelle, l'économie a certes ralenti au deuxième semestre mais en continuant d'afficher une croissance positive chaque trimestre, signe de sa résilience face aux chocs externes causés par l'invasion russe en Ukraine et notamment face aux fortes hausses des prix de l'énergie. Dans un environnement international nettement moins défavorable que ce que certains prévisionnistes anticipaient à l'automne – en particulier en Europe, la fin de l'année 2022 a notamment permis de confirmer le scénario du Gouvernement d'absence de rupture d'approvisionnement en gaz, du fait des mesures de sobriété, d'un hiver clément et de la diversification des sources d'approvisionnement. Cela s'est notamment traduit par des stocks de gaz supérieurs à leurs niveaux d'avant-crise tout l'hiver. Tous ces facteurs permettent par ailleurs d'envisager l'hiver 2023/2024 avec plus de sérénité que celui 2022/2023 même si les risques n'ont pas disparu.

En 2023, les conséquences de l'invasion russe en Ukraine continueraient de peser sur la croissance, qui s'établirait à +1,0 % en moyenne annuelle. Après un recul marqué au 4^e trimestre 2022, la consommation des ménages rebondirait graduellement en 2023 en lien avec le fléchissement progressif de l'inflation et un pouvoir d'achat des ménages qui afficherait une hausse de +0,5 % notamment grâce aux mesures de soutien. En moyenne annuelle, la consommation des ménages progresserait très modestement. L'investissement des ménages se replierait, principalement du fait du resserrement des conditions de financement et d'une normalisation après des années 2021 et 2022 exceptionnelles. À l'inverse, l'activité bénéficierait de la résilience de l'investissement des entreprises, soutenu notamment par la baisse de la fiscalité sur la production alors que les taux d'intérêt réels (c'est-à-dire déflatés par l'inflation) resteraient modérés. La demande publique contribuerait elle aussi positivement à la croissance. Côté offre, le rebond partiel de la production électrique après les difficultés au 2^e semestre 2022 viendrait également soutenir l'activité, d'abord en 2023, puis dans une moindre mesure les années suivantes.

En 2024, la croissance rebondirait et repasserait au-dessus de son rythme tendanciel (+1,6 %), soutenue par un rebond du pouvoir d'achat qui bénéficierait de revenus salariaux plus dynamiques que les prix, et des effets de rattrapage partiels concernant la consommation des ménages – avec un taux d'épargne qui se normaliserait progressivement, tout en restant bien supérieur à l'avant-crise. Les échanges extérieurs soutiendraient également l'activité en retrouvant une contribution légèrement positive grâce au rattrapage progressif des secteurs les plus affectés par la crise sanitaire (dont l'aéronautique). En revanche, l'investissement des ménages reculerait de nouveau, toujours pénalisé par la hausse des taux. Après un dynamisme marqué depuis 2021, l'investissement

des entreprises se normaliserait sous l'effet progressivement mordant du resserrement de la politique monétaire. L'écart de production s'établirait alors à -1,3 point en 2024.

L'inflation s'établirait à +4,9 % en 2023. Elle diminuerait progressivement sur le 2e semestre en lien avec les baisses observées des prix des matières premières et de production ; sa normalisation se poursuivrait en 2024, où elle atteindrait +2,6 %.

L'inflation atteindrait +4,9 % en moyenne annuelle en 2023, après +5,2 % en 2022. Si l'inflation resterait à un niveau élevé, sa composition devrait sensiblement évoluer, l'inflation sous-jacente prenant le relais de l'inflation énergétique avec la diffusion du choc initial des prix de matières premières le long des chaînes de valeur. Après avoir été le principal moteur de l'inflation en 2022, l'énergie verrait en effet sa contribution diminuer nettement en 2023 dans le sillage de la baisse des prix du pétrole et des hausses limitées de TRV pour le gaz et l'électricité. À l'inverse, les prix de l'alimentation contribueraient plus fortement à l'inflation en 2023 en moyenne annuelle, mais avec un profil infra-annuel marqué. Dans un premier temps, la transmission des hausses passées de prix de matières premières aux prix des produits alimentaires et manufacturés, déjà largement entamée, se poursuivrait jusqu'à l'été. Un ralentissement de l'inflation alimentaire et des produits manufacturés s'observerait ensuite au second semestre sous l'effet des baisses passées des prix des matières premières agricoles comme industrielles, déjà observées depuis l'été 2022, ainsi que du ralentissement des prix de production, observé depuis début 2023. Les prix des services seraient toujours dynamiques, en lien avec l'accélération des salaires nominaux, mais les prix dans les services de transport seraient moins dynamiques qu'en 2022, du fait de la baisse du prix du pétrole. Du fait de ces mouvements hétérogènes, la hausse de l'inflation sous-jacente, qui ne contient pas les composantes énergétiques, serait plus marquée que celle de l'inflation totale, à +5,0 % en 2023 après +3,9 % en 2022.

En 2024, l'inflation poursuivrait sa normalisation et s'établirait à +2,6 %. L'inflation volatile diminuerait, sous l'hypothèse du gel du prix des produits pétroliers et grâce à la stabilisation des prix du gaz, après trois années de forte hausse. L'inflation sous-jacente diminuerait également sensiblement, du fait de la poursuite du ralentissement des prix des produits alimentaires et manufacturés. Seuls les prix des services accéléreraient en 2023, en lien avec les effets de transmission progressive du dynamisme des salaires, sans que l'ampleur de la hausse n'obère la normalisation de l'inflation totale.

Après des années de très forte croissance l'emploi ralentirait temporairement en 2023 et 2024

La situation sur le marché du travail est restée très favorable en 2022, après le fort rebond de 2021. En 2022, l'emploi salarié est en effet resté très dynamique (+335 000 créations de postes en glissement annuel, et +635 000 postes en moyenne annuelle), malgré un ralentissement en cours d'année. Cette dynamique a été fortement soutenue par l'alternance, qui représenterait environ un tiers des créations d'emplois depuis fin 2019¹.

¹ Insee, [Note de conjoncture, mars 2023](#)

En 2023, l'emploi total ralentirait, en lien avec le ralentissement de l'activité, et l'essoufflement de certains facteurs temporaires (rétention de main d'œuvre, absences pour congés maladies) ayant pesé sur la productivité du travail en sortie de crise. En glissement annuel, +145 000 emplois seraient ainsi créés (+255 000 en moyenne annuelle). L'emploi salarié marchand non-agricole suivrait une dynamique similaire avec +60 000 postes en 2023 en glissement annuel (+160 000 postes en moyenne).

En 2024, l'emploi total retrouverait progressivement une dynamique plus favorable (+235 000 postes en glissement annuel, +180 000 postes en moyenne annuelle) en lien avec l'activité et certaines mesures mises en œuvre pour soutenir l'emploi (poursuite du déploiement de l'apprentissage, premiers effets de la réforme de la contracyclicité de l'assurance-chômage notamment).

Les salaires seraient dynamiques, en lien avec les renégociations liées à l'inflation et le versement de primes de partage de la valeur. Le pouvoir d'achat des ménages serait préservé en 2023 avant d'accélérer en 2024 sous l'effet du reflux de l'inflation

En 2023, le salaire moyen par tête (SMPT) serait dynamique à +5,2 %. Il serait soutenu par la transmission progressive de l'inflation élevée *via* les processus de renégociations ainsi que par l'élargissement de la prime de partage de la valeur ajoutée (voir encadré), qui permettrait de maintenir le pouvoir d'achat du salaire moyen.

En 2024, le salaire moyen par tête des branches marchandes non agricoles augmenterait de +2,8 %, progressant légèrement plus que l'inflation. À cet horizon, les effets comptables liés à l'activité partielle se seraient entièrement dissipés et les versements de prime de partage de la valeur seraient en légère baisse du fait d'un régime fiscal un peu moins favorable (la prime étant soumise au forfait social à partir de cette année-là).

ENCADRÉ 1 – UNE RÉSISTANCE DES SALAIRES RÉELS À L’HORIZON 2024

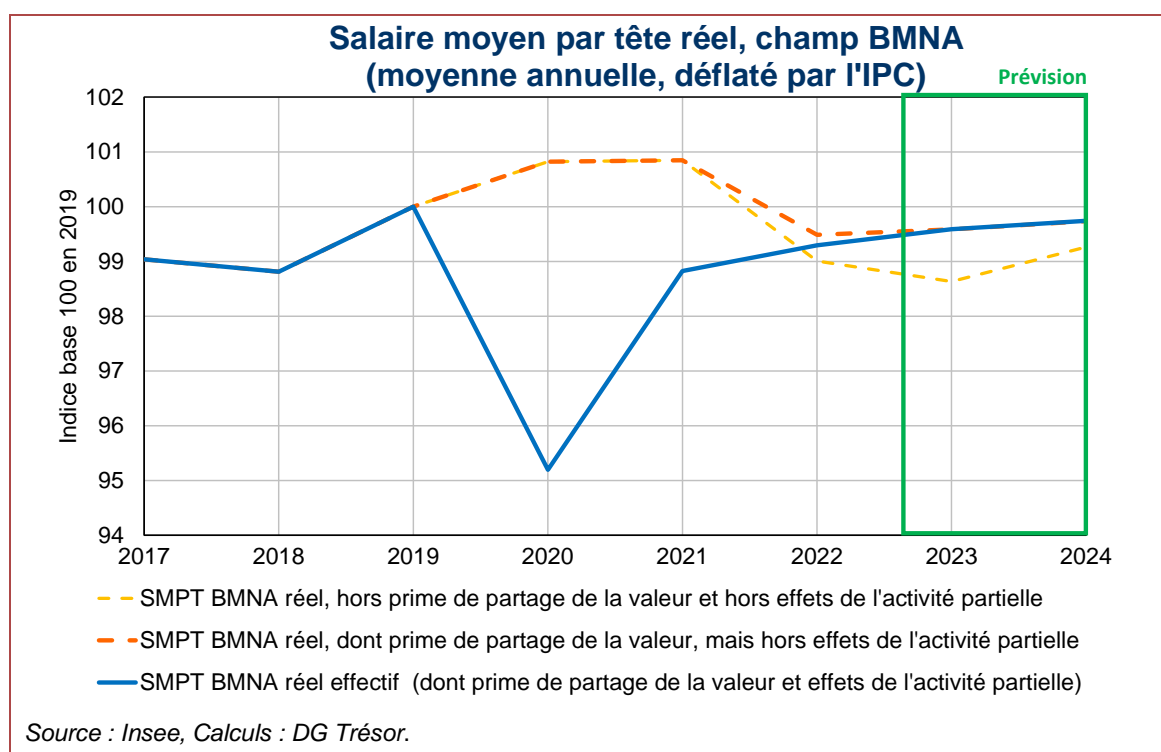
En 2022 et 2023, la forte dynamique salariale des branches marchandes non-agricoles (BMNA, représentative du secteur économique privé) trouve des explications au-delà des déterminants usuels que sont les prix et la productivité.

D’une part, bien que toujours comptés en emploi, les salariés placés en activité partielle en 2021 percevaient une moindre rémunération salariale, compensée (pour tout ou partie) par une allocation : du point de vue des entreprises, la somme des rémunérations versées était inférieure à celles effectivement perçues par leurs salariés du fait des aides publiques. Pour ces travailleurs, le retour à une rémunération salariale en 2022 se traduit par un effet comptable de l’ordre +1,9 point sur la croissance du salaire moyen par tête effectivement versé par les entreprises. La croissance nominale 2022 de +5,7 % est donc ramenée à +3,8 % une fois retraitée des effets de l’activité partielle ; ce phénomène devrait ensuite se résorber pour ne plus constituer qu’un effet de 0,2 point de salaire en 2023. A noter que ces effets statistiques de l’activité partielle ne sont que le contre-coup des mouvements observés à partir de 2020 : en cumulé de fin 2019 à fin 2023, l’évolution des salaires versés par les entreprises ne dépend pas de ces retraitements (voir graphique).

D’autre part, les entreprises se sont pleinement approprié le dispositif de prime de partage de la valeur (PPV, défiscalisée et désocialisée) mis en place par le Gouvernement pour soutenir le pouvoir d’achat des salariés. Ainsi, les versements associés à cette prime contribueraient à hauteur de 0,5 point à la croissance des salaires en 2022, et autant en 2023 (première année pleine où le dispositif est en vigueur). En revanche, il est anticipé que sa sujétion au forfait social devrait partiellement réduire les montants annuels de prime à partir de 2024.

In fine, alors que la littérature économique² semble indiquer qu’une hausse exogène des prix devrait se traduire par une perte définitive de salaire réel, les versements associés à la prime de partage de la valeur permettraient de réduire cette perte à environ 0,4 point de salaire réel (au sens de l’IPC) en cumulé depuis 2019, soit moins de la moitié de ce qui aurait été observé en l’absence de ce dispositif.

² Voir par exemple Gautier E. et al., « [Les salaires minima rendent-ils les salaires plus rigides ? Résultats à partir de salaires individuels en France](#) », Banque de France, *Document de travail* n°720, mai 2019. Ou encore Cette G. et al., « [Les effets des hausses du Smic sur le salaire moyen](#) », Banque de France, *Document de travail* n°366, fév. 2012.



Le revenu disponible brut des ménages continuerait de progresser nettement en 2023 (+6,2 %, après +5,5 % en 2022), permettant une légère progression du pouvoir d'achat (+0,5 %) malgré une accélération du déflateur de la consommation (+5,8 %)³. Les revenus d'activité resteraient dynamiques, sous l'effet des hausses de salaires. Le revenu disponible serait également soutenu par les prestations sociales dans un contexte d'inflation dynamique. Les revenus de la propriété contribueraient fortement à la hausse du revenu des ménages, en raison de taux d'intérêt qui continueraient à augmenter et de la bonne situation financière des entreprises qui favoriseraient la distribution de dividendes.

Enfin, les ménages bénéficieraient de mesures d'allègement des prélèvements obligatoires, avec notamment la suppression complète de la taxe d'habitation sur les résidences principales et les baisses de cotisations des travailleurs indépendants.

Le revenu disponible des ménages décélérerait en 2024 (+4,1 %) en conséquence d'une normalisation progressive de ses principales composantes, à l'exception des prestations sociales qui continueraient d'accélérer en raison de l'indexation d'une grande partie d'entre elles sur l'inflation passée. En revanche, le pouvoir d'achat accélérerait nettement en 2024 (+1,5 %) en raison du net reflux de l'inflation.

ENCADRÉ 2 – EFFET DES MESURES ÉNERGÉTIQUES SUR L'INFLATION ET LE POUVOIR D'ACHAT DES MÉNAGES

Les mesures pour limiter l'inflation énergétique

³ Le déflateur de la consommation inclut des éléments tels que les loyers imputés et les services financiers indirectement mesurés (Sifim), contrairement à l'indice des prix à la consommation (IPC). Les Sifim, qui représentent les marges bénéficiaires des institutions financières lorsqu'elles prêtent de l'argent ou placent des dépôts pour leurs clients, ont vu leurs prix augmenter considérablement en raison de la hausse des taux interbancaires liée au resserrement monétaire de la BCE, ce qui contribue à une augmentation plus dynamique du déflateur de la consommation par rapport à l'IPC.

Les prix de l'énergie ont un effet direct sur l'inflation telle que mesurée par l'indice des prix à la consommation (IPC) via la composante énergétique qui représente 8,6 % du panier de l'IPC en 2023. Outre l'inflation énergétique, la hausse des prix de l'énergie entraîne également une hausse des coûts d'intrants pour l'ensemble des entreprises, hausse qu'elles peuvent par la suite répercuter dans leur prix de ventes, en particulier pour les produits industriels. En moyenne, l'inflation énergétique est directement responsable de près de 40 % de la hausse des prix observée en 2022. Face à ces fortes pressions inflationnistes, le Gouvernement a mis en œuvre des mesures pour limiter la hausse des prix de l'énergie et pour soutenir le revenu des ménages.

Les tarifs réglementés de vente (TRV) du gaz et de l'électricité bénéficient du bouclier tarifaire depuis respectivement octobre 2021 et février 2022. Sans ces mesures, les tarifs réglementés de vente du gaz auraient été supérieurs de 83 % et ceux de l'électricité de 31,5 % en moyenne sur l'année 2022 selon la Commission de régulation de l'énergie (CRE).

Selon les estimations de la DG Trésor, le bouclier tarifaire et la remise carburant auraient ainsi permis de limiter l'inflation (au sens de l'indice des prix à la consommation – IPC) de plus de 2 points en moyenne annuelle en 2022. Fin 2024, le bouclier tarifaire permettrait de diminuer l'inflation de quasiment 1 pt en cumulé depuis sa mise en place.

Les mesures pour soutenir le revenu des ménages

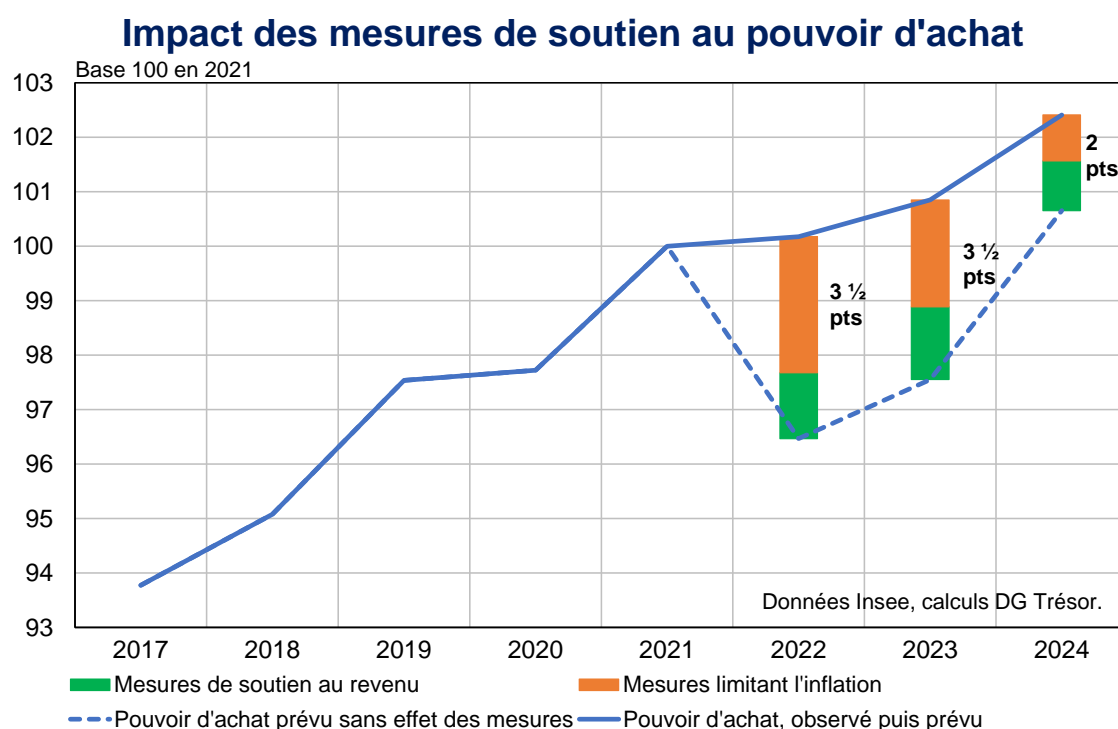
En complément du bouclier tarifaire et de la remise carburant, qui limitent l'inflation, les mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat (MUPPA), celles de la loi de finances rectificative 2022 (LFR1 2022) et du projet de loi de finances 2023 (PLF 2023) viennent directement en soutien du revenu des ménages à hauteur de 18,8 Md€ en 2022, 20,8 Md€ en 2023 et 14,9 Md€ en 2024 (cf. tableau).

Mesures de soutien au revenu des ménages	Montants en Md€ en écart à 2021		
	2022	2023	2024
Sur les salaires			
Augmentation du point d'indice dans la fonction publique	3,8	7,7	7,7
Elargissement de la prime de partage de la valeur (ex-PEPA) ⁴	3,5	7,0	2,2
Sur les prestations sociales			
Aide exceptionnelle de rentrée	1,1	0,0	0,0
Revalorisation anticipée des retraites et des prestations	6,7	1,6	0,1
Sur les prélèvements obligatoires			
Suppression de la redevance audiovisuelle	3,2	3,2	3,2
Relèvement du barème de l'indemnité kilométrique ⁵	0,4	0,6	0,5
Baisse de cotisations des travailleurs indépendants	0,1	0,7	0,5
Total en Md €	18,8	20,8	14,2
Total en points de pouvoir d'achat	1,2	1,3	0,9

⁴ Montants nets d'impôts sur le revenu et prélèvements sociaux.

⁵ Le relèvement du barème kilométrique n'est pas une mesure issue d'une des lois citées *supra* (MUPPA, LFR1 2022, PLF 2023), mais la décision de revalorisation répondait à une volonté du gouvernement de soutenir le pouvoir d'achat des français.

En cumulé sur les années 2022 à 2024, les mesures devraient soutenir la progression du revenu disponible des ménages à hauteur d'environ +1 pt, soit +2 pts de pouvoir d'achat en ajoutant l'effet des mesures énergétiques (cf. graphique).



Ces mesures s'additionnent à la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, débutée en 2018 et dont la poursuite représente une diminution supplémentaire des prélèvements obligatoires de 5,6 Md€ (2,8 Md€ en 2022, puis 2,8 Md€ supplémentaires en 2023).

Ces chiffres n'intègrent par ailleurs pas toutes les mesures prises par le Gouvernement, du fait de leur enregistrement en comptabilité nationale. En effet, les chèques énergie en soutien aux ménages modestes (exceptionnels, bois et fioul), dont les montants versés s'élèvent à 1,2 Md€ en 2022 et 1,3 Md€ en 2023, sont comptabilisés comme des transferts sociaux en nature⁶ mais pas directement dans le pouvoir d'achat. Ils apparaissent néanmoins dans le concept de pouvoir d'achat « ajusté », un indicateur alternatif.

La consommation rebondirait avec le pouvoir d'achat ; le taux d'épargne resterait nettement au-dessus de son niveau d'avant-crise

Le taux d'épargne augmenterait à 16,8 % en 2023, du fait de la conjugaison d'un revenu disponible très dynamique et de dépenses de consommation des ménages en ralentissement, avec une stag-

⁶ Les transferts sociaux en nature sont des biens et services individuels fournis aux ménages gratuitement (ou à des prix économiquement non significatifs) par les administrations publiques et les ISBLSM (ex. remboursements de sécurité sociale, aides au logement, logements sociaux, crèches et garderies, formations professionnelles, certaines mesures exceptionnelles, ...). Autrement dit, ils correspondent à une dépense de consommation individualisable réalisée par les administrations publiques ou ISBLSM à destination des ménages.

nation de la consommation en volume (+0,2 %), freinée notamment par des comportements de précaution au début de l'année. Le taux d'épargne diminuerait à 16,5 % en 2024 dans le sillage de la normalisation progressive des revenus des ménages, mais resterait nettement supérieur à son niveau d'avant-crise (15,1 % en 2019).

L'investissement des ménages serait en recul en 2023 et 2024 (-2,7 % puis -0,4 %, en volume) du fait notamment du durcissement des conditions de crédit causé par la hausse des taux. L'investissement en construction serait le moins affecté en 2023, soutenu notamment par l'activité d'entretien-amélioration qui demeurerait dynamique, en lien avec les prix de l'énergie et les dispositifs publics visant à encourager la rénovation ; la construction de logements neufs connaîtrait une baisse assez contenue, cohérente avec la stabilité globale des mises en chantier observée depuis avril 2022. En revanche, l'investissement en services marchands serait pénalisé par la baisse attendue des transactions immobilières en 2023, en lien avec le contexte financier. En 2024, l'accélération globale tiendrait essentiellement à la quasi-stabilisation de l'investissement en service.

L'investissement des sociétés non-financières accélérerait en 2023, témoignant de la confiance des entreprises dans la croissance, avant de se normaliser l'année suivante

Après avoir atteint un niveau historiquement haut en 2021 (34,3 %), grâce aux mesures de soutien du Gouvernement, le taux de marge des entreprises a fortement reculé en 2022 en raison de l'extinction du fonds de solidarité et du dynamisme de la masse salariale pour s'établir à 32,0%. Le taux de marge remonterait en 2023 à 32,6 %, soutenu par une normalisation partielle du partage de la valeur ajoutée (après une évolution fortement favorable au travail depuis 2020) et par la première partie de la suppression de la CVAE. En 2024, le taux de marge continuerait d'augmenter à 33,1 %, proche de celui de 2019 (33,3 %) –restant donc supérieur à la moyenne d'avant-crise⁷. Il serait soutenu notamment par la deuxième partie de la suppression de la CVAE.

En 2023, l'investissement des entreprises serait nettement plus dynamique que l'activité (+3,8 %), avec un fort effet d'acquis (+2,4 points à fin 2022). L'impact négatif de la hausse des taux d'intérêt sur le coût réel du capital serait limité du fait de l'inflation (en particulier à court terme) et de la baisse des impôts de production. L'investissement resterait ainsi soutenu dans l'information-communication, qui profite des efforts de numérisation des entreprises. Il serait cependant tempéré par l'investissement en construction, qui continuerait de pâtir du développement du télétravail.

À partir de 2024, l'investissement des entreprises ralentirait (+1,4 % en 2024) et progresserait moins que l'activité, toujours affecté par la hausse des taux. Il continuerait cependant de croître, soutenu par le rebond de l'activité et la poursuite de la baisse de la CVAE ainsi que par la résorption des tensions d'approvisionnement dans le secteur automobile. L'investissement des entreprises serait également soutenu par les investissements nécessaires aux transitions numérique et écologique.

Les échanges extérieurs se normaliseraient progressivement

⁷ Le taux de marge 2019 comportant en effet le double compte CICE et allègement de cotisations qui l'a remplacé.

Les exportations seraient légèrement plus dynamiques que la demande mondiale⁸ adressée à la France sur l'horizon de prévision, traduisant ainsi un comportement de rattrapage partiel des importantes pertes de performances passées. Elles progresseraient de +3,5 % en 2023 et de +3,6 % en 2024, portées en particulier par la reprise du tourisme, des exportations d'électricité à la suite d'une meilleure disponibilité du parc nucléaire, et la bonne tenue des exportations de services.

Les importations augmenteraient de +3,1 % en 2023 puis de +3,0 % en 2024, en lien avec le dynamisme global du tourisme et celui des exportations manufacturières, riches en importations. Les importations énergétiques, atones en 2023 (+0,4 %) après une hausse marquée en 2022 en raison du redémarrage de l'économie et du surcroît d'importation d'électricité, progresseraient de façon plus marquée en 2024 (+4,3 %) dans un contexte de baisse des prix du gaz, notamment.

Comparaison avec les autres prévisions

Les écarts entre la prévision de croissance du Gouvernement et les autres prévisionnistes sont faibles. Ils sont en baisse ces derniers mois, les autres prévisionnistes ayant eu tendance à réviser à la hausse quand le Gouvernement maintenait son scénario. Parmi les prévisions de croissance parues récemment, le FMI prévoit ainsi une croissance de +0,7 % en 2023 et +1,3 % en 2024. La Commission européenne, de son côté, anticipe une croissance de +0,6 % en 2023 et +1,4 % en 2024.

2.2. LES PERSPECTIVES À MOYEN TERME (2025-2027)

L'estimation de perte de potentiel pérenne liée à la crise covid est inchangée à -3/4 pt de PIB ; au-delà la croissance potentielle se maintiendrait à 1,35 %

Le scénario potentiel sous-jacent à la prévision macroéconomique du Gouvernement n'a pas été révisé depuis son actualisation de 2022. Notamment, ce scénario comprend un impact total de la crise Covid sur le PIB potentiel en niveau sur 2020 – 2021 de $\frac{3}{4}$ pt. Cette perte limitée s'explique par la résilience et le rebond de l'économie de manière générale. Elle est étayée par les données disponibles qui suggèrent une perte de productivité mais un effet nul sur le facteur travail et très limité sur le facteur capital, les destructions de capital humain comme productif ayant été largement évitées grâce aux mesures mises en place en France et en Europe.

Ce scénario n'intègre pas de perte de potentiel supplémentaire liée aux conséquences de l'invasion russe en Ukraine. En effet, outre le constat encourageant d'une adaptation rapide des agents à la hausse des prix, notamment via les comportements de sobriété, la littérature économique n'est pas conclusive sur l'impact de ce type de choc. En particulier, un choc des termes de l'échange n'affecte pas nécessairement la croissance potentielle : le renchérissement des importations induit un appauvrissement de l'économie domestique qui se traduit par une diminution de la demande intérieure. Toutefois la réduction de la consommation s'accompagne également d'une diminution des importations dans une même proportion et n'entraîne donc pas nécessairement une baisse de la production.

⁸ Le scénario international sous-jacent au calcul de la demande mondiale adressée à la France est détaillé dans le [Trésor-Éco n° 325](#) : « Perspectives mondiales au printemps 2023 : l'économie au creux de la vague »,

Une hausse prolongée des prix de l'énergie pourrait toutefois avoir un impact sur croissance potentielle, si elle conduit à des réorganisations des chaînes ou à des processus de production qui pénaliseraient la productivité ; elle entraînerait également à l'inverse des investissements permettant à la fois de réduire la consommation d'énergie et d'augmenter la productivité, pour un effet total difficile à évaluer.

Il est par ailleurs encore tôt pour juger de l'ampleur et du caractère pérenne ou non des chocs sur les prix de l'énergie, notamment compte tenu du reflux des prix observé depuis les points hauts de l'été 2022, ainsi que de la normalisation à venir de la production nucléaire. Enfin les économies avancées sont nettement moins dépendantes des énergies fossiles que lors des chocs pétroliers, particulièrement en France du fait de la production nucléaire.

À partir de 2022, la croissance potentielle s'établirait à +1,35 %, identique au niveau prévu avant-crise. La capacité productive de l'économie serait soutenue par les réformes et les investissements du Gouvernement, qui contribueraient notamment à accroître l'offre de travail et à atteindre le plein emploi.

Entre 2025 et 2027, la croissance serait supérieure à son rythme potentiel en raison de facteurs de rattrapage toujours présents

L'inflation diminuerait à +2,0 % en 2025, sous l'effet d'une normalisation progressive des salaires, facilitée par l'ancrage des anticipations d'inflation. À partir de 2026, l'inflation serait de +1,75 %, un niveau compatible avec la cible de la Banque Centrale Européenne⁹.

La croissance annuelle de l'activité s'établirait à +1,7 % en 2025 et 2026, puis accélérerait à +1,8 % en 2027. Ainsi, l'écart de production, négatif en 2024 (-1,3 pt) se refermerait progressivement à la fin 2027, la croissance effective étant supérieure à son rythme potentiel (+1,35 %) à partir de 2024.

Sur l'ensemble de cette période, la croissance serait tirée, côté demande, par le dynamisme de la consommation des ménages, soutenue par un marché du travail dynamique qui permettrait d'atteindre le plein emploi et une normalisation progressive des comportements d'épargne. Le commerce extérieur bénéficierait d'un rattrapage partiel des pertes de performances à l'export observées entre 2020 et 2022, facilité par les mesures gouvernementales de soutien aux entreprises, notamment les baisses de fiscalité sur la production, ainsi que par des rattrapages sectoriels, dans l'aéronautique notamment. L'investissement des entreprises serait lui aussi soutenu par ces mesures et le plan France 2030, ainsi que par la résorption des tensions d'approvisionnement (notamment en ce qui concerne la production automobile) et la poursuite des investissements nécessaires aux transitions écologiques et numériques.

⁹ La cible retenue pour la France est inférieure à 2 % du fait d'une cible formulée en IPCH, plus dynamique que l'IPC sur longue période ainsi que d'une moyenne agrégée au niveau de la zone euro qui cache des évolutions légèrement plus dynamiques pour les pays les moins riches et les plus périphériques, et légèrement moins dynamiques pour les pays centraux et plus riches dont la France

TABLEAU 1 : SCÉNARIO MACROÉCONOMIQUE 2023-2027

Taux de croissance annuel, en %	2022*	2023	2024	2025	2026	2027
Produit intérieur brut**	2,6	1,0	1,6	1,7	1,7	1,8
Consommation des ménages	2,7	0,2	1,9	1,9	1,9	1,9
Consommation des administrations publiques	2,7	1,3	0,9	1,3	1,4	1,3
Formation brute de capital fixe	2,3	2,1	0,9	1,8	1,1	1,3
<i>dont entreprises non financières</i>	3,3	3,8	1,4	1,6	2,0	1,9
Contribution des stocks	0,7	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Contribution de l'extérieur	-0,7	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Importations	9,1	3,1	3,0	3,5	3,3	3,3
Exportations	7,1	3,5	3,6	3,9	3,9	3,9
Déflateur du PIB	3,0	5,4	2,7	1,8	1,6	1,6
Déflateur de la consommation des ménages	5,3	5,8	2,6	2,0	1,75	1,75
Masse salariale (BMNA***)	9,2	6,1	3,4	3,5	3,3	3,4
Salaires moyen nominal par tête (BMNA***)	5,7	5,2	2,8	2,2	2,0	2,1
Effectifs salariés (BMNA), en personnes physiques	3,4	0,9	0,7	1,3	1,3	1,3

* Comptes nationaux trimestriels, résultats détaillés du 4^e trimestre 2022.

** CVS-CJO

*** Branches marchandes non agricoles

Les réformes du Gouvernement permettraient d'atteindre le plein emploi

Sur la période 2025-2027, l'emploi bénéficierait des mesures mises en œuvre en vue de l'objectif de plein emploi : rénovation du service public de l'emploi par la création de France Travail, réforme de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA et amélioration de l'insertion des publics éloignés de l'emploi, poursuite du déploiement du contrat d'engagement jeune, évolution de l'assurance chômage (réforme de la contracyclicité), amplification de la dynamique d'apprentissage, réforme des retraites, élargissement au lycée professionnel du succès de l'apprentissage, mise en place d'un service public de la petite enfance notamment.

En moyenne entre 2025 et 2027, 235 000 emplois salariés marchands non-agricoles seraient ainsi créés chaque année en moyenne annuelle, ce qui permettrait d'atteindre le plein emploi à horizon 2027.

L'incertitude autour de ce scénario demeure élevée

L'évolution des cours internationaux des matières premières et de l'énergie demeure incertaine. Si les stocks de gaz constitués ainsi que les comportements de sobriété des ménages et des entreprises durant l'hiver indiquent une capacité d'adaptation rapide au choc énergétique, l'évolution des prix de l'énergie ainsi que le rythme de leur transmission aux entreprises demeurent incertains (notamment, pour ces dernières, du fait de renouvellements de contrats d'approvisionnement à terme à venir). En particulier, un renchérissement de l'énergie importée, voire des tensions d'approvisionnement à l'hiver 2024, pénaliseraient l'activité. À l'inverse, un reflux plus marqué du prix des matières premières énergétiques ou leur retour à leur niveau d'avant l'invasion russe en Ukraine, du fait d'une amélioration de la situation géopolitique, d'une adaptation des consommations énergétiques qui perdure voire se renforce, ou des conséquences du rebond de la production nucléaire, viendrait soutenir davantage l'activité.

Le niveau des taux d'intérêt et l'ampleur de leur impact sur l'économie constituent également un aléa majeur. En effet, la hausse des prix observée depuis 2022 a conduit les banques centrales à mener une politique active de relèvement de leurs taux directeurs. Cette hausse des taux d'intérêt nominaux, qui renchérit le coût de l'endettement public comme privé, pèse sur l'activité. L'ampleur de cet effet dépendra cependant de la vitesse de reflux de l'inflation puis de celle des taux directeurs, la France présentant par ailleurs plusieurs caractéristiques limitant a priori cet impact par rapport à la plupart de ses voisins – notamment du fait de la plus grande part des prêts à taux fixes ou des faibles effets de richesse qui diminuent la transmission des variations de prix d'actifs.

De surcroît, les turbulences financières aux États-Unis et en Suisse ont accentué les risques sur les marchés financiers, même si les réactions rapides des autorités de supervision de ces pays et les développements récents semblent écarter une contagion à l'ensemble de la finance mondiale.

En revanche, la situation sanitaire apparaît désormais comme un facteur d'aléa secondaire. L'absence de reprise épidémique importante au cours de l'année 2022 à la suite de l'assouplissement des restrictions sanitaires et l'ampleur de la couverture vaccinale font retenir un risque limité de retour d'une vague de grande ampleur dans le scénario.

Cette prévision est également entourée d'aléas positifs. Ainsi, une normalisation accélérée du taux d'épargne des ménages, ou un rattrapage plus rapide des pertes de performances à l'exportation, par exemple en lien avec la baisse continue des tensions d'approvisionnement, contribueraient à davantage stimuler la croissance au début de la chronique de prévision.

Enfin, si un rebond plus marqué de l'activité en Chine pèserait sur les prix des matières premières, il aurait un effet d'entraînement sur l'activité et le commerce mondial, notamment pour certains de nos partenaires directs comme l'Allemagne.

ENCADRÉ 3 – COMPARAISON AVEC LES PRÉVISIONS D'HIVER DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

Le scénario de croissance du Programme de stabilité pour 2023 est légèrement supérieur à celui des dernières prévisions de la Commission européenne et proche du scénario de la Commission pour 2024. Ainsi, dans ses prévisions économiques d'hiver en date de février 2023, la Commission anticipe une croissance de +0,6 % en 2023 et +1,4 % en 2024, à comparer à la prévision du Programme de stabilité de +1,0 % en 2022 et +1,6 % en 2023.

Le détail du scénario macroéconomique de ces prévisions n'est pas public, les prévisions d'hiver étant des prévisions intermédiaires.

La prévision d'inflation de la Commission européenne, au sens de l'indice des prix harmonisé, s'établit à +5,2 % pour 2023 et +2,5 % en 2024 au sens de l'IPCH, contre +4,9 % en 2023 et +2,6 % en 2024 pour la prévision du PSTAB au sens de l'IPC.

Pour rappel, l'inflation telle que mesurée par l'IPCH est en général proche de celle mesurée par l'IPC (écart moyen de 0,16 pt sur la période 2000-2021). Cet écart s'accroît lorsque les prix augmentent fortement, du fait d'une pondération plus importante de certains postes dans l'IPCH, comme c'est le cas en 2021-2022, du fait de la forte inflation énergétique, et depuis fin 2022, du fait de l'accélération de l'inflation alimentaire. En mars (resp. février) 2023, l'inflation en glissement annuel s'élevait ainsi à +5,6 % (resp. 6,3%) au sens de l'IPC et à +6,6 % (resp. +7,3%) au sens de l'IPCH d'après l'Insee.

Une fois ramenée sur le même champ, la prévision d'inflation de la Commission est donc inférieure, mais l'écart est limité au vu de l'incertitude actuelle, notamment sur l'évolution des prix de matières premières, particulièrement des prix de l'énergie.

3. Stratégie de finances publiques

3.1 STRATÉGIE D'ENSEMBLE

L'année 2021 a été marquée par une forte reprise économique malgré la poursuite de la crise sanitaire et l'apparition de tensions inflationnistes. En effet, la mobilisation rapide et massive des finances publiques dont la France a fait le choix dès 2020 a permis d'atténuer les impacts de la crise sanitaire et une reprise vigoureuse de l'activité économique. Le déficit public s'est ainsi établi à 6,5 % du PIB, après 9,0 % en 2020. Cette amélioration s'explique principalement par le rebond de l'activité économique, permis par les dispositifs de soutien d'urgence et les dépenses de santé exceptionnelles et par le déploiement de France Relance. Néanmoins, le solde public est resté dégradé en raison d'un niveau encore élevé des mesures de soutien d'urgence et la montée en puissance de France relance.

L'année 2022 a, quant à elle, été marquée par un environnement économique international dégradé dès la fin du mois de février en raison de l'invasion russe en Ukraine, qui a entraîné une forte hausse des prix des matières premières, un rebond des tensions d'approvisionnement et une augmentation de l'incertitude. Cet environnement a conduit à une nouvelle mobilisation des finances publiques pour protéger les ménages et les entreprises face à la hausse des prix de l'énergie. En effet, le Gouvernement a amplifié les mesures prises dès l'automne 2021 pour limiter la hausse des prix, notamment à travers la loi en faveur du pouvoir d'achat d'août 2022 et la première loi de finances rectificative pour 2022. Près de 44 Md€ ont été consacrés à ces mesures de soutien, qui recouvrent à la fois le bouclier tarifaire, la réduction du prix du carburant à la pompe, mais aussi la revalorisation anticipée des prestations sociales au 1^{er} juillet et d'autres mesures de soutien aux ménages et aux entreprises. Ce coût pour les finances publiques est néanmoins partiellement compensé par les moindres charges sur le service public de l'énergie et la mise en place de la contribution sur les rentes infra-marginales (cf. Encadré 5), soit un coût net de près de 32 Md€. Par ailleurs, la charge de la dette de l'État a augmenté de près de 15 Md€ en 2022 par rapport à 2021 principalement en raison de la charge d'indexation des titres indexés sur l'inflation. Les mesures de baisse d'impôts ont été poursuivies, notamment la suppression de la redevance audiovisuelle et la poursuite des trajectoires de baisse du taux d'impôt sur les sociétés et de suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales. Enfin, les dépenses pour construire la France de demain restent très soutenues : les dépenses de France Relance se poursuivent à un rythme proche de celui de 2021 et le plan de France 2030 a commencé sa montée en charge. **Malgré tout, le déficit public a continué de poursuivre son amélioration en s'établissant à -4,7 % en 2022, après -6,5 % en 2021.** Cette amélioration s'explique principalement par la poursuite du rebond de l'activité, ainsi que par le fort dynamisme des prélèvements obligatoires, en raison d'une croissance spontanée des prélèvements obligatoires plus dynamique que le PIB. En outre, l'année 2022 est marquée par la quasi-extinction des mesures de soutien d'urgence.

En 2023, le solde public s'établirait à -4,9 % du PIB en raison notamment du maintien d'un niveau élevé de protection des ménages et des entreprises face à l'inflation. Le Gouvernement

a continué, comme en 2022, de protéger les ménages et les entreprises les plus affectés par la hausse des prix. Le maintien des mesures de protection face à la hausse des prix aurait un coût brut de 45 Md€ et un coût net de 31 Md€, ce coût pour les finances publiques étant, comme en 2022, atténué par les moindres charges de service public de l'énergie et la contribution sur les rentes infra-marginales. Les mesures de protection des entreprises ont été renforcées *via* la prolongation et la simplification du guichet d'aides aux entreprises, la poursuite du bouclier tarifaire et la mise en place de l'amortisseur électricité pour une partie des très petites entreprises et les PME. Par ailleurs, le Gouvernement a ciblé les mesures énergie en faveur des ménages les plus modestes principalement en raison du remplacement de la remise carburant par l'indemnité carburant qui concerne 50 % des ménages les plus modestes qui ont besoin de leur véhicule pour se rendre sur leur lieu de travail. Le Gouvernement a continué par ailleurs son action de long terme de renforcement de la compétitivité des entreprises : en particulier, la première étape de la suppression en deux ans de la CVAE et la poursuite de la baisse des impôts de production entamée dès 2021. L'année 2023 serait également marquée par une évolution spontanée des prélèvements obligatoires moins allante que l'activité, par symétrie à son dynamisme en 2022. Enfin l'année 2023 serait marquée par la baisse des dépenses de relance, qui ont désormais passé leur pic et par la quasi-extinction des dépenses de soutien d'urgence, et par une baisse de la charge de la dette après une année 2022 marquée par des charges d'indexation importantes.

À horizon 2027, le Gouvernement s'est fixé pour objectif le retour à des comptes publics normalisés et un désendettement une fois la crise sanitaire passée : le déficit public reviendrait sous le seuil de 3 % de PIB à l'horizon 2027, et ce grâce à un redressement du solde structurel de 1,3 point entre 2023 et 2027 et à la dynamique attendue de l'activité. Le ratio de dette publique s'inscrirait en baisse à l'horizon 2027, à un rythme marqué à compter de 2026. La dette passerait ainsi du point haut atteint en 2020 à 114,6 % du PIB, à 109,6 % en 2023 puis à 108,3 % en 2027. Cette baisse serait permise par l'amélioration du solde public. Plus précisément, l'écart entre le solde public et le solde stabilisant la dette augmenterait et atteindrait jusqu'à 1 point de PIB en 2027, expliquant l'accentuation du reflux du ratio de dette en fin de période. Ce redressement progressif des finances publiques doit s'accompagner d'un renforcement de la qualité des dépenses, notamment des investissements indispensables pour assurer les transitions écologique et numérique, atteindre le plein emploi, réarmer le régalien et s'assurer de la compétitivité de nos entreprises. Dans ce contexte, les dépenses des plans France Relance et France 2030 se poursuivront, permettant de soutenir l'activité et le potentiel de croissance, en accélérant la transition écologique, en favorisant l'investissement, l'innovation, la cohésion sociale et territoriale et en assurant la souveraineté numérique et industrielle.

Ces différentes mesures pourront être mises en œuvre tout en garantissant la soutenabilité de nos finances publiques *via* une maîtrise de la dépense publique sur tous les sous-secteurs (+0,6 % en volume hors urgence et relance en moyenne sur la période 2023-2027). La réforme des retraites adoptée dans le cadre de loi de financement rectificative de la sécurité sociale, ainsi que la réforme de l'assurance chômage, contribueront à cet objectif. De même la revue annuelle de dépense prévue dans la loi de finances initiale pour 2023 participera à cet effort de maîtrise de la dépense en permettant de documenter les économies portées par les projets loi de finances et de financement de la sécurité sociale sur la période.

TABLEAU 2 : TRAJECTOIRE PLURIANNUELLE DE FINANCES PUBLIQUES

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Solde public et analyse structurelle									
Solde public	-3,1	-9,0	-6,5	-4,7	-4,9	-4,4	-3,7	-3,2	-2,7
<i>Ajustement nominal</i>	<i>-0,8</i>	<i>-5,9</i>	<i>2,5</i>	<i>1,8</i>	<i>-0,2</i>	<i>0,5</i>	<i>0,7</i>	<i>0,5</i>	<i>0,5</i>
Solde conjoncturel	0,5	-4,2	-1,3	-0,6	-0,8	-0,7	-0,5	-0,3	0,0
Mesures ponctuelles et temporaires (en % du PIB potentiel)	-1,0	-2,9	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0
Solde structurel (en % du PIB potentiel)	-2,6	-1,9	-5,0	-4,0	-4,0	-3,6	-3,1	-2,8	-2,6
<i>Ajustement structurel</i>	<i>-0,2</i>	<i>0,7</i>	<i>-3,2</i>	<i>1,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,4</i>	<i>0,4</i>	<i>0,3</i>	<i>0,2</i>
<i>P.m. : croissance potentielle</i>	<i>1,25</i>	<i>0,5</i>	<i>1,3</i>	<i>1,35</i>	<i>1,35</i>	<i>1,35</i>	<i>1,35</i>	<i>1,35</i>	<i>1,35</i>
Principaux agrégats									
Ratio de dépense publique (hors crédits d'impôt)	53,8	60,5	58,4	57,5	56,0	55,1	54,6	54,0	53,5
<i>Evolution de la dépense publique en valeur, hors crédits d'impôt (en %)</i>	<i>2,8</i>	<i>7,0</i>	<i>4,2</i>	<i>4,0</i>	<i>3,8</i>	<i>2,5</i>	<i>2,7</i>	<i>2,2</i>	<i>2,4</i>
<i>Evolution de la dépense publique en volume, hors crédits d'impôt (en %)</i>	<i>1,9*</i>	<i>6,8</i>	<i>2,6</i>	<i>-1,3</i>	<i>-1,1</i>	<i>0,0</i>	<i>0,7</i>	<i>0,5</i>	<i>0,7</i>
<i>hors mesures de soutien et de relance (%)</i>		<i>1,4</i>	<i>1,9</i>	<i>2,3</i>	<i>0,3</i>	<i>0,3</i>	<i>1,0</i>	<i>0,8</i>	<i>0,7</i>
Ratio de prélèvements obligatoires (nets des crédits d'impôt) *	43,8	44,3	44,3	45,3	44,3	44,1	44,4	44,4	44,4
Ratio de recettes hors prélèvements obligatoires	7,2	7,2	7,6	7,6	7,0	6,9	6,8	6,7	6,7
<i>hors financement européen PNRR</i>	<i>7,2</i>	<i>7,2</i>	<i>7,1</i>	<i>7,1</i>	<i>6,8</i>	<i>6,7</i>	<i>6,7</i>	<i>6,7</i>	<i>6,7</i>
Dettes publiques									
Dettes publiques	97,4	114,6	112,9	111,6	109,6	109,5	109,4	109,2	108,3
dont hors soutien financier à la zone euro	94,7	111,8	110,3	109,2	107,3	107,4	107,4	107,2	106,5

*1,4 retraité de la mesure de périmètre France compétences

ENCADRÉ 4 – MESURES DE SOUTIEN ET DE RELANCE EN RÉPONSE À LA COVID-19

Pour faire face à la crise de la Covid-19, le Gouvernement a mis en place des mesures de soutien d'urgence dès mars 2020 afin de préserver efficacement l'outil de production et l'emploi. Encore très soutenues en 2021 pour tenir compte du contexte sanitaire et économique, ces mesures ont fortement décru en 2022 et ne seraient quasiment pas reconduites en 2023 en raison de la quasi extinction des principaux dispositifs de soutien (Fonds de solidarité, activité partielle Covid et exonérations de cotisations sociales). Les principales mesures persistantes en 2023 seraient, d'une part, une provision pour dépenses exceptionnelles de santé (vaccins et tests notamment) et, d'autre part, les décaissements générés par la sinistralité des dispositifs de garantie.

TABLEAU 1 : SYNTHÈSE DES MESURES DE SOUTIEN, MESURES AVEC EFFET DIRECT SUR LE SOLDE PUBLIC

Mesures de soutien d'urgence (Md€)	2020	2021	2022	2023
Activité partielle (hors APLD du plan de relance)	25,3	8,1	0,2	-
Fonds de solidarité et aides annexes, y compris sport montagne culture	16,0	23,9	1,4	-
Dépenses de santé	14,0	18,3	11,7	1,0
Exonérations et aide au paiement des cotisations sociales	5,8	2,9	0,3	-
Trésorerie de Santé publique France (SPF)	-0,9	-	-	0,3
Prolongation des revenus de remplacement et décalage de l'entrée en vigueur de la réforme de l'assurance-chômage	3,9	5,1	0,3	-
Report en arrière des déficits sur l'assiette fiscale de l'IS	0,1	0,4	-0,1	-
Crédit d'impôt bailleurs	-	0,1	-	-
Autres mesures de soutien spécifiques (masques, permittents, etc.)	6,4	1,9	0,0	-
Sinistralité BEI (Banque européenne d'investissement)	-	0,0	0,0	0,3
Sinistralité PGE (prêts garantis par l'État) nette des primes	-0,4	-0,1	1,0	1,6
Autres dépenses sous norme pilotable	-	1,0	-	-
Total	70,1	61,7	14,8	3,1

Pour compléter ces mesures de soutien d'urgence, le Gouvernement a présenté en septembre 2020 le plan France Relance de 100 Md€ dont le déploiement, commencé dès 2020, accélère fortement en 2021 et 2022, avant de dépasser son pic en 2023. Au total, les mesures avec effet

sur le solde public avant financements européens atteindraient 20,0 Md€ en 2022 et 11,6 Md€ en 2023, après 22,5 Md€ en 2021. À ces montants, s'ajoute une baisse d'environ 10 Md€ pérenne au titre de la baisse des impôts sur la production.

Au total, France Relance est essentiellement composé de mesures ayant un impact direct sur le solde public maastrichtien, pour environ 90 Md€ : dépenses des administrations publiques et moindres recettes liées à la baisse des impôts de production. Les 10 Md€ restants du plan de relance n'ont pas d'effet sur le solde au sens de Maastricht. Certaines mesures sont en effet portées par des entités n'entrant pas dans le périmètre des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale (BPI France etc.) tandis que d'autres décaissements portés par des entités publiques sont considérés comme des opérations financières qui ne constituent pas des dépenses publiques dans le référentiel maastrichtien.

Les financements européens s'élèveraient à 37,5 Md€ de subventions pour l'ensemble de France Relance, auxquels s'ajoutent 2,8 Md€ au titre du plan Repower EU, présenté par la Commission européenne en mai 2022, soit un montant total de financement européen de 40,3 Md€ dans le cadre du plan national de relance et de résilience (PNRR). Ces flux sont enregistrés comme des recettes hors prélèvements obligatoires, avec un écart entre la comptabilité nationale en droits constatés et la comptabilité de caisse en raison du délai attendu entre la réalisation des dépenses financées par l'UE et le versement effectif des fonds associés.

Plan de Relance <i>(Md€)</i>	2020	2021	2022	2023	TOTAL 2020-2027
Mesures du plan de relance hors impôts de production (A)	2,5	22,5	20,0	11,6	70,3
Financement UE hors Repower UE (B)	0,0	-13,5	-11,1	-5,5	-37,5
Plan de relance net des financements UE <i>(A+B)</i>	2,5	9,0	8,9	6,0	32,9

ENCADRÉ 5 - MESURES DE SOUTIEN AUX MÉNAGES ET AUX ENTREPRISES POUR FAIRE FACE À L'INFLATION

Face à la hausse des prix, notamment de l'énergie, le Gouvernement a mis en œuvre plusieurs mesures visant à protéger les ménages et les entreprises.

Un bouclier tarifaire a été annoncé dès septembre 2021 face à l'envolée des prix du gaz et de l'électricité. Les tarifs réglementés de vente de gaz naturel (TRVg) ont été gelés à leur niveau d'octobre 2021 tandis que la hausse des tarifs réglementés de l'électricité (TRVe) a été plafonnée à +4 % TTC en février 2022¹⁰.

¹⁰ Trois mesures ont été mises en place pour garantir ce plafonnement des prix de l'électricité : la baisse de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE), le relèvement exceptionnel du plafond de l'Accès régulé à l'électricité nucléaire historique (ARENH) de 100 TWh à 120 TWh uniquement en 2022 et le blocage complémentaire des TRVe. Les pertes des fournisseurs et des entreprises locales de distribution engendrées par ce plafonnement sont compensées. En comptabilité nationale, une subvention sur les produits est donc enregistrée au moment où les fournisseurs constatent leurs pertes.

Le Gouvernement a complété, au cours de 2022, le bouclier tarifaire par un ensemble d'autres mesures à destination des ménages et des entreprises :

- Une « remise carburant » pour tous les ménages et les entreprises a été mise en place d'avril à décembre 2022. La « remise carburant » s'élevait à 18 centimes TTC par litre du 1^{er} avril au 31 août, puis à 30 centimes TTC par litre entre le 1^{er} septembre et la mi-novembre 2022, et enfin à 10 centimes TTC par litre jusqu'à fin décembre ;
- Une aide pour les entreprises énérgo-intensives a été mise en place pour soutenir les entreprises dont les dépenses de gaz et d'électricité représentent une part élevée des charges ;
- Des mesures spécifiques ont également été apportées aux secteurs les plus exposés à la hausse des coûts des intrants ;
- Les revalorisations anticipées des retraites et des prestations sociales intervenues au 1^{er} juillet 2022 ;
- L'aide exceptionnelle de rentrée versée à environ 11 millions de foyers ainsi que des chèques de soutien aux ménages modestes (chèque énergie exceptionnel, chèque bois, chèque fioul).

Pour continuer de protéger en 2023, les ménages et les entreprises face à la forte hausse des prix de l'énergie, le Gouvernement a décidé de prolonger le bouclier tarifaire en limitant à +15 % la hausse des TRVg en janvier 2023 et des TRVe en février 2023. Comme pour 2022, les pertes des fournisseurs et des entreprises locales de distribution engendrées par ce plafonnement seront compensées par l'État.

Par ailleurs, pour davantage intégrer les entreprises dans le dispositif et mieux cibler les ménages modestes, le Gouvernement a fait évoluer en 2023 les mesures complétant le bouclier tarifaire, en particulier :

- Un soutien généralisé aux très petites entreprises, aux petites et moyennes entreprises ainsi qu'aux collectivités locales pour l'électricité avec le dispositif d'amortisseur. Mise en place du 1^{er} janvier au 31 décembre 2023, cette mesure prévoit que l'État prenne directement en charge la moitié du surcoût sur les factures énergétiques au-delà de 180 €/MWh et dans la limite de 500 €/MWh hors taxes et tarifs de réseaux. Les fournisseurs sont directement compensés par l'État ;
- Un plafond garanti sur les prix de l'électricité pour les très petites entreprises. Avec cette mesure, les très petites entreprises qui ont renouvelé leur contrat de fourniture d'électricité à partir du second semestre 2022 et qui ne bénéficient pas du tarif de vente réglementé ne paieront pas plus de 280 euros par MWh en moyenne sur l'année 2023 ;
- Le guichet d'aide au paiement des factures d'électricité et de gaz pour l'année 2023 pour les entreprises les plus consommatrices d'énergie. Cette mesure vient prolonger et simplifier l'aide pour les entreprises énérgo-intensives en 2022 ;
- Une indemnité carburant de 100 € versée aux travailleurs des cinq premiers déciles qui utilisent leur véhicule pour aller travailler.

L'impact de ces mesures sur le solde public est en partie compensé par l'augmentation de certaines recettes en lien avec les prix de l'énergie :

- Les charges de service public de l'énergie (CSPE) comprennent une série de dispositifs pour subventionner la production d'énergie renouvelable mais également d'autres

charges comme le soutien dans les zones non interconnectées (ZNI) au réseau métropolitain ou des dispositifs sociaux. Les subventions pour la production d'énergie renouvelable, dont le montant dépend de l'écart (positif ou négatif) entre un prix de seuil contractuel et le prix de vente de l'électricité sur les marchés, baisseraient significativement dans le contexte actuel de prix de marché élevés et conduiraient à des recettes pour l'État comptabilisées comme prélèvements obligatoires en comptabilité nationale en 2022 et 2023. À l'inverse, d'autres dispositifs donnent toujours lieu à des subventions de l'État (en particulier les zones non interconnectées (ZNI), pour 3 Md€ en 2022 et en 2023 ;

- La contribution sur les rentes infra-marginales de la production d'électricité (CRI) est un dispositif de plafonnement des revenus de producteurs d'électricité introduit dans la LFI pour 2023 à la suite du règlement européen relatif aux mesures d'urgence pour faire face aux prix élevés de l'énergie (accord au Conseil de l'UE du 30 septembre 2022) ;
- La contribution exceptionnelle de solidarité (CES) est une contribution sur les bénéfices exceptionnels des entreprises relevant des secteurs des industries extractives, du raffinage du pétrole ou de la fabrication des produits de cokerie. Ce dispositif temporaire a été intégré dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2023 conformément au règlement d'intervention d'urgence sur les marchés européens de l'énergie (adopté le 6 octobre 2022 par le Conseil des ministres européens).

Les chiffres présentés dans cet encadré sont entourés d'une incertitude très importante en raison de leur lien direct avec les prix observés sur les marchés de l'énergie, qui sont particulièrement volatils.

Tableau 1 : Impact sur le solde public des mesures de soutien pour faire face à l'inflation (en effet dépense, en Md€)

Coût des mesures de soutien / bouclier tarifaire (Md€)	2021	2022	2023
Bouclier gaz - compensation aux fournisseurs de gaz	0,4	6,7	2,3
Bouclier électricité - baisse de la TICFE et de la TCCFE		7,0	8,8
Bouclier électricité - manque à gagner des fournisseurs d'électricité		11,2	20,5
Indemnité inflation	3,8		
Remise sur les prix des carburants		7,9	
Aide exceptionnelle de rentrée		1,1	
Revalorisation anticipée des retraites et des prestations		6,7	1,6
Report de la suppression de la niche sur le gazole non routier (GNR)			0,8
Barème kilométrique		0,4	0,6
Amortisseur d'électricité			3,6
Guichet d'aide au paiement des factures d'électricité pour les entreprises		0,5	4,5
Aide aux TPE ("aide boulangers")			0,3
Aides sectorielles		0,9	0,1
Chèques de soutien aux ménages modestes y compris indemnité carburant *	0,5	1,2	1,3
Autre			0,9

Total	4,7	43,6	45,4
Moindres charges de service public de l'énergie (CSPE) **	-1,9	-10,1	-9,5
Contribution sur la rente infra-marginale de la production d'électricité (CRI)		-1,2	-4,3
Contribution exceptionnelle de solidarité (CES)		-0,2	
Hausse des redevances hydroélectriques	-0,1	-0,2	-0,7
Total net des moindres CSPE, des redevances hydroélectriques, des recettes CES et de la contribution sur la rente infra-marginale	2,7	31,8	30,9

* Chèques énergie exceptionnels, chèque « fioul », chèque « bois » et indemnité carburant

** L'économie indiquée est en écart entre le niveau de charges de SPE à date et celui prévu par la CRE en juillet 2021, avant la mise en place des boucliers tarifaires (8,0 Md€ en 2021, 8,8 Md€ pour 2022, supposé constant en 2023)

3.2 TRAJECTOIRE DE FINANCES PUBLIQUES À POLITIQUE INCHANGÉE

TABLEAU 3 : TRAJECTOIRE À POLITIQUE INCHANGÉE

<i>En % PIB</i>	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Solde public à législation et pratique inchangées à partir de 2023	-4,7	-5,4	-5,4	-5,2	-4,8	-4,6
Dettes publiques à législation et pratique inchangées à partir de 2023	111,6	110,1	111,1	112,4	113,7	114,6
Ecart cumulé sur les dépenses hors crédits d'impôt	0,0	0,5	1,0	1,2	1,4	1,7
Ecart cumulé sur les mesures annoncées en recettes (*)	0,0	0,0	0,0	0,3	0,3	0,2
Solde public du programme de stabilité	-4,7	-4,9	-4,4	-3,7	-3,2	-2,7
Dettes publiques du programme de stabilité	111,6	109,6	109,5	109,4	109,2	108,3

Notes :

(*) y.c. contribution nette des crédits d'impôt en recettes et en dépenses.

Le Programme de Stabilité présente un scénario à politique inchangée à partir de 2023, fondée sur une trajectoire contrefactuelle tenant compte des pratiques passées.

S'agissant des recettes, il est fait l'hypothèse de retenir uniquement dans cette trajectoire contrefactuelle l'effet des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires déjà votées, par exemple la dernière étape de baisse de la taxe d'habitation sur les résidences principales, la suppression totale de la CVAE en deux étapes (2023 puis 2024) ou encore la mise en place de la contribution sur les rentes infra-marginales des producteurs d'électricité (CRI), alors que la trajectoire du programme de stabilité provisionne la sortie des boucliers tarifaires et la réduction de certaines dépenses fiscales et sociales inefficaces. En ce qui concerne les hypothèses d'évolution spontanée des prélèvements obligatoires, elles sont identiques à celles de la prévision du Programme de Stabilité. De même, il n'y a pas de différence en ce qui concerne les recettes hors prélèvements obligatoires entre la trajectoire à politique inchangée et celle du Programme de Stabilité.

S'agissant de la dépense, la trajectoire contrefactuelle retient une hypothèse de croissance en volume de +1,2 % par an hors extinction des mesures d'urgence et de relance, soit le rythme observé sur la période 2008-2022, qui est significativement plus élevé que la maîtrise de l'augmentation de la dépense publique à horizon 2027 du présent Programme de stabilité (+0,6 % en volume hors urgence et relance en moyenne sur la période 2023-2027).

Dans le scénario à politique inchangée ainsi défini, le déficit serait dégradé tous les ans par rapport à la trajectoire du Programme de Stabilité et serait encore de l'ordre de 4 ½ % du PIB à horizon 2027. Le ratio de dette baisserait un peu en 2023 du fait de la croissance nominale très dynamique mais recommencerait à croître à compter de 2024 d'environ un point de PIB chaque année : il s'élèverait en 2027 à 114,6 % du PIB, retrouvant ainsi le maximum historique atteint en 2020.

3.3 RETOUR SUR L'EXÉCUTION 2022

L'Insee a publié le 28 mars 2023 le compte provisoire des administrations publiques en 2022, présentant un déficit public de -4,7 % du PIB, après -6,5 % en 2021 et -9,0 % en 2020. L'objectif de -5,0 % qui avait été fixé en loi de finances initiale pour 2022, puis réitéré lors des deux lois de finances rectificatives d'août et de décembre 2022 a donc été tenu, le déficit étant même un peu meilleur que prévu.

L'amélioration du solde public par rapport à 2021 s'explique (i) par la poursuite du rebond de l'activité, (ii) par l'extinction progressive des dispositifs de soutien d'urgence mis en place au cours de la crise sanitaire (qui ont été limités en 2022 pour l'essentiel à des dépenses de santé directement liées à l'épidémie), et (iii) par l'évolution spontanée des prélèvements obligatoires, nettement plus dynamique que le PIB (voir ci-dessous). À l'inverse, la mise en place des mesures de soutien pour faire face à l'inflation (boucliers tarifaires sur le gaz et l'électricité, remise sur les prix des carburants, revalorisation anticipée des prestations sociales, etc.) a affecté négativement le solde public, tout comme l'augmentation de la charge de la dette, du fait notamment de la provision pour charge d'indexation sur l'inflation, et les autres mesures nouvelles en prélèvements obligatoires (en particulier la suppression de la redevance audiovisuelle et la 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 des administrations publiques centrales se redresse mais reste dégradé (-5,1 % du PIB après -5,8 % du PIB en 2021). En particulier, le coût des mesures de soutien pour faire face à l'inflation est porté principalement par l'État. Le solde des administrations de sécurité sociale est redevenu excédentaire pour la première fois depuis 2019 (+0,3 % du PIB après -0,7 % du PIB en 2021). Les prélèvements obligatoires affectés aux ASSO ont notamment bénéficié du dynamisme de la masse salariale, tandis que les dépenses ont augmenté plus modérément : la hausse des prestations de retraite est en partie compensée par la baisse des prestations d'activité partielle, d'allocation chômage et des dépenses de santé liées à la crise sanitaire. Enfin, les administrations publiques locales sont proches de l'équilibre comme en 2021, le déficit des organismes divers d'administration locale (-0,2 % du PIB en 2021 et 2022) compensant l'excédent des collectivités locales (+0,2 % du PIB en 2021 et 2022).

La dépense publique hors crédits d'impôts a augmenté de +4,0 % en valeur, soit un recul de -1,3 % en volume (rapporté à l'IPC hors tabac). Elle atteint 57,5 % du PIB après 58,4 % en 2021. Ce recul de la part de la dépense dans le PIB (-1,9 point de PIB) s'explique principalement par la forte diminution des dépenses de soutien d'urgence et, dans une moindre mesure, de relance, compensé partiellement par les mesures de soutien pour faire face à l'inflation (+1,1 point).

En 2022, le ratio de prélèvements obligatoires s'élève à 45,3 % du PIB, après 44,3 % en 2021. Cette augmentation d'un point du ratio de prélèvements obligatoires (PO) rapporté au PIB s'explique notamment par une hausse spontanée (+8,7 %) bien supérieure à celle du PIB en valeur (+5,7 %). Cette élasticité de 1,5 contribue à hauteur de 1,3 point à la hausse du taux de PO : elle s'explique notamment par le dynamisme des recettes d'impôt sur les sociétés (la très forte croissance du bénéfice fiscal en 2021 ayant un impact à la fois sur le solde et les acomptes en 2022), par la forte hausse de la masse salariale qui soutient les cotisations, les prélèvements sociaux ou encore l'impôt sur le revenu, ainsi que par le dynamisme des recettes de TVA. **À l'inverse, les mesures nouvelles ont abaissé de -7,7 Md€ le niveau des prélèvements obligatoires,** contribuant à limiter la hausse

du taux de PO (-0,3 point). Cela concerne en premier lieu la poursuite des trajectoires de baisse du taux d'impôt sur les sociétés (-2,9 Md€) et de suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (-2,8 Md€), ainsi que la suppression de la contribution à l'audiovisuel public (-3,2 Md€) décidée dans le cadre de la première loi de finances rectificative pour 2022. Par ailleurs, la TICFE a été mise au plancher dans le cadre du bouclier tarifaire électricité (-7,0 Md€). À l'inverse, l'instauration d'une contribution sur les rentes infra-marginales des producteurs d'électricité (CRI) (+1,2 Md€ au titre de 2022) a contribué à financer les mesures de soutien pour faire face à l'inflation, tout comme les gains sur les charges de service public de l'énergie (CSPE) (+4,3 Md€). Enfin, la baisse du recours au CICE du fait de l'extinction du dispositif a contribué à rehausser comptablement le niveau des prélèvements obligatoires (+1,7 Md€, sans impact sur le solde public)¹¹.

3.4 ÉVOLUTION DU SOLDE STRUCTUREL

En 2022, le solde public s'est établi à -4,7 %, poursuivant son amélioration après s'être établi à -9,0 % de PIB en 2020 puis -6,5 % de PIB en 2021. Par rapport à 2021, la réduction du déficit serait due à la fois à la poursuite du rebond de l'activité, les facteurs conjoncturels contribuant à l'amélioration du déficit à hauteur de +0,7 point, et à l'amélioration de +1,0 point du solde structurel, qui s'établit à -4,0 % du PIB potentiel. Cette amélioration est notamment due à l'évolution spontanée des prélèvements obligatoires, nettement plus dynamique que le PIB (effet de +1,2 point sur le solde structurel, avec une élasticité des prélèvements obligatoires égale à 1,5 en 2022), tandis que l'effort structurel serait de -0,2 point. En particulier, les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires ont eu une contribution négative à l'ajustement structurel (-0,4 point), en raison notamment de la poursuite des trajectoires de baisse du taux d'impôt sur les sociétés et de suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, auxquelles s'ajoute la suppression de la redevance audiovisuelle décidée dans le cadre de la première loi de finances rectificative pour 2022. Les mesures en prélèvements obligatoires prises pour faire face à l'inflation dégraderaient également un peu le solde structurel, la baisse de la TICFE dans le cadre du bouclier tarifaire électricité étant en partie compensée par l'instauration d'une contribution sur les rentes infra-marginales des producteurs d'électricité (CRI) et par les gains sur les charges de service public de l'énergie (CSPE). À l'inverse, l'effort en dépense, mesuré relativement à la croissance potentielle¹², contribuerait un peu à l'amélioration du solde structurel à hauteur +0,2 point de PIB potentiel. En particulier, la baisse du coût des mesures d'urgence et de relance améliore la situation des finances publiques de +1,9 point. Cependant, la mise en place des mesures en dépense pour faire face à l'inflation pèse pour -1,0 point sur l'ajustement structurel, de même que la hausse de la charge de la dette indexée (-0,5 point).

En 2023, le solde public se dégraderait légèrement à -4,9 %. Cette baisse s'explique essentiellement par la dégradation du solde conjoncturel (-0,8% après -0,6% en 2022), en raison d'une croissance économique (+1,0 % en volume) légèrement plus faible que la croissance potentielle. Le solde structurel serait quant à lui stable en 2023. D'un côté, l'extinction progressive des mesures

¹¹ En comptabilité nationale, les crédits d'impôts ont un impact sur le solde public au moment où la créance est reconnue. Du fait de la suppression du CICE, la baisse progressive des consommations de créances de CICE contribue donc à rehausser progressivement le taux de prélèvements obligatoires, sans impact sur le solde de Maastricht.

¹² Il y a effort en dépense si les dépenses structurelles en volume (déflatées par le prix du PIB) augmentent moins vite que la croissance potentielle, et inversement.

prises pour faire face à la crise sanitaire et la diminution des mesures de relance (nettes des financements de l'UE) contribueraient au redressement du solde structurel (pour +0,6 point), de même que la baisse de la charge de la dette après une année 2022 marquée par des charges d'indexation importantes (effet de +0,2 point sur le solde structurel) et l'évolution inférieure à l'inflation des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales (effet de +0,2 point également). Ces effets seraient compensés par des facteurs qui, à l'inverse, pèsent sur l'ajustement structurel, en particulier les mesures de baisse de la fiscalité (notamment la dernière étape de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et la première étape de la suppression de la CVAE) pour -0,2 point et la dynamique spontanée des prélèvements obligatoires inférieure à la croissance, qui aurait un effet sur l'ajustement structurel de -0,9 point (évolution spontanée égale à +4,3 % contre +6,5 % pour la croissance de l'activité en valeur, soit une élasticité de 0,7).

À horizon 2027, le déficit public continuerait de s'améliorer et passerait sous le seuil de 3 % de PIB. Cette amélioration serait permise par un ajustement structurel cumulé de +1,3 point entre 2024 et 2027. Cet objectif sera atteint *via* une maîtrise de la dépense publique sur tous les sous-secteurs (+0,6 % en volume hors urgence et relance en moyenne sur la période 2023-2027). L'amélioration du solde serait également due à l'amélioration pour +0,8 point de sa composante conjoncturelle entre 2023 et 2027 : en effet, celle-ci serait nulle en 2027, du fait de la fermeture attendue de l'écart de production à cet horizon, alors qu'elle pèse encore à court terme sur le déficit. Il s'agirait là d'une première étape de renforcement de la soutenabilité de la dette publique, dans une trajectoire de convergence vers l'objectif européen de moyen terme (OMT) de solde structurel de -0,4 % du PIB.

TABLEAU 4 : TRAJECTOIRE PLURIANNUELLE DE SOLDE STRUCTUREL ET DÉCOMPOSITION DE L'AJUSTEMENT STRUCTUREL

(en % du PIB potentiel sauf mention contraire)	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Solde public* (1)	-4,7	-4,9	-4,4	-3,7	-3,2	-2,7
Solde conjoncturel * (=0,57 * écart de production) (2)	-0,6	-0,8	-0,7	-0,5	-0,3	0,0
Mesures ponctuelles et temporaires (3)	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0
Solde structurel (1) - (2) - (3)	-4,0	-4,0	-3,6	-3,1	-2,8	-2,6
Ajustement structurel	1,0	0,0	0,4	0,4	0,3	0,2
dont effort structurel	-0,2	1,5	0,6	0,5	0,4	0,3
dont contribution des mesures nouvelles en recettes**	-0,4	-0,2	-0,2	0,3	0,0	0,0
dont effort en dépense (y compris CI)	0,2	1,7	0,8	0,3	0,4	0,2
dont composante non discrétionnaire	1,2	-1,5	-0,2	-0,1	-0,1	0,0
dont recettes hors PO	0,0	-0,6	-0,1	-0,1	-0,1	0,0
dont effet d'élasticités fiscales	1,2	-0,9	-0,1	0,0	0,0	0,0
Ecart de production	-1,1	-1,5	-1,3	-0,9	-0,5	0,0
<i>P.m. : ajustement structurel primaire</i>	1,6	-0,2	0,6	0,6	0,5	0,4

* en % du PIB nominal.

** Mesures nouvelles en PO, brutes des CI et hors mesures exceptionnelles et temporaires.

ENCADRE 6 – LES MESURES EXCEPTIONNELLES ET TEMPORAIRES PRISES EN COMPTE DANS L’ÉVALUATION DU SOLDE STRUCTUREL DE LA FRANCE

Dans le cadre de la mise en œuvre du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), la France s’est dotée d’une gouvernance des finances publiques fondée sur le solde structurel, qui correspond au solde public ajusté des effets directs du cycle économique, ainsi que des mesures exceptionnelles et temporaires ou *one-offs*. Cette gouvernance permet d’éviter les effets pro-cycliques d’un pilotage des finances publiques par le solde nominal.

Le rapport qui est annexé aux lois de programmation des finances publiques présente la doctrine du Gouvernement en matière de mesures exceptionnelles et temporaires. C’est en particulier le cas du projet de loi de programmation des finances publiques 2023-2027, qui propose un ensemble de critères permettant de mieux appréhender la notion de *one-offs*. Cela concerne notamment les événements dont l’impact budgétaire est substantiel mais dont la temporalité est incertaine. Il convient en effet de traiter de manière spécifique les éléments connus *ex-ante*, pour lesquels l’incertitude entourant les montants concernés ou les dates d’occurrence ou d’imputation est importante. Cette logique prévaut dans le traitement en *one-offs* des contentieux fiscaux de série (ou « de masse ») dont l’instruction est en cours ou de la sinistralité sur les garanties accordées dans le cadre de la crise de la Covid-19. Cette incertitude ne vient pas biaiser la mesure du solde structurel, puisque les montants sont déjà provisionnés dans la trajectoire initiale.

Ainsi, en recettes, pour les années de la prévision présentée, les mesures considérées comme exceptionnelles et temporaires sont les remboursements effectués au titre du principal des contentieux fiscaux de série et les primes sur les Prêts garantis par l’État octroyés au moment de la crise sanitaire. En dépense, les seules mesures considérées comme ponctuelles et temporaires sont les paiements des intérêts des contentieux fiscaux de série et les dépenses liées à la sinistralité sur les dispositifs de garantie (prêts garantis par l’État et BEI).

Pour rappel, en ce qui concerne les mesures de soutien d’urgence en 2022 (comme en 2021), ces dernières n’ont pas été classées en *one-offs* (en dehors des sinistralités sur les garanties), contrairement à celles de 2020. En effet, l’enregistrement de mesures comme ponctuelles et temporaires, exclues du calcul du solde structurel, obéit à un principe de parcimonie et de telles mesures n’ont pas vocation à s’étaler sur plusieurs années. De même, les mesures de relance ne sont pas considérées comme ponctuelles et temporaires.

TABLEAU 1 : MESURES EXCEPTIONNELLES ET TEMPORAIRES EXCLUES DU SOLDE STRUCTUREL (EN COMPTABILITÉ NATIONALE)

(En Md€)	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Mesures en recettes (1)	-0,5	-0,3	-0,3	-0,3	-0,4	0,1
Contentieux fiscaux de série	-0,9	-0,8	-0,8	-0,8	-0,6	0,0
Crise Sanitaire - Primes sur les prêts garantis par l'État	0,4	0,5	0,5	0,5	0,2	0,1
Mesures en dépenses (2)	1,5	2,7	2,1	1,4	0,8	0,2
Intérêts des contentieux	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,0
Sinistralité des prêts garantis par l'État et BEI	1,4	2,6	1,9	1,2	0,6	0,2
Effet total sur le solde (1) - (2)	-2,0	-3,1	-2,4	-1,7	-1,1	-0,1

Note : l'inscription des chiffres dans ce tableau ne préjuge pas de l'issue des contentieux mais reflète une volonté de prudence dans les projections pluriannuelles de finances publiques. Ainsi, les chiffres affichés sont susceptibles d'être modifiés avec les décisions de justice définitives.

3.5 ÉVOLUTION DU SOLDE PUBLIC PAR SOUS-SECTEUR

En 2022, le solde public s'est établi à -4,7 %, poursuivant son amélioration après s'être établi à -9,0 % de PIB en 2020 puis -6,5 % de PIB en 2021. La trajectoire de finances publiques sur 2023-2027 traduit l'objectif de retour à des comptes publics normalisés : le déficit public reviendrait sous le seuil de 3 % de PIB à l'horizon 2027 et le solde structurel s'établirait à -2,6 % de PIB potentiel à cet horizon (contre -4,0 % en 2022 et 2023). Cet objectif sera atteint *via* une maîtrise de la dépense publique sur tous les sous-secteurs (+0,6 % en volume hors urgence et relance en moyenne sur la période 2023-2027). Ainsi, les soldes de l'État, des ASSO et des APUL s'amélioreraient progressivement à horizon 2027, matérialisant à la fois les efforts d'évolution maîtrisée de la dépense et l'amélioration du solde conjoncturel.

Le solde de l'État est celui qui connaîtrait la plus forte amélioration entre 2023 et 2027 (amélioration de +1,5 point de PIB de solde sur cette période). Après avoir porté l'essentiel des dépenses liées à la crise sanitaire, à la relance et aux mesures pour faire face à l'inflation, son solde s'améliorerait grâce aux efforts de maîtrise de sa dépense.

Le solde des administrations publiques locales s'améliorerait à la faveur de la poursuite de leurs efforts de maîtrise de la dépense de fonctionnement. Cette amélioration serait particulièrement marquée en 2026 et 2027, du fait de la baisse attendue de l'investissement des collectivités locales en raison du cycle électoral municipal.

Le solde des administrations de sécurité sociale est redevenu excédentaire en 2022 pour la première fois depuis 2019 (+0,3 % du PIB après -0,7 % du PIB en 2021) : les prélèvements obligatoires affectés aux ASSO ont notamment bénéficié du dynamisme de la masse salariale, tandis que les dépenses ont augmenté plus modérément, la hausse des prestations de retraite étant en partie compensée par la baisse des prestations d'activité partielle, d'allocation chômage et des dépenses de santé liées à la crise sanitaire. Le solde des ASSO continuerait de s'améliorer en prévision du fait de l'amélioration conjoncturelle et sous l'effet des réformes structurelles déjà mises en place (réformes des retraites et de l'assurance chômage en particulier). Ce dernier s'établirait à +0,9 % de PIB en 2027, grâce notamment aux excédents de la CADES permettant d'amortir la dette sociale et de l'Unédic.

**TABLEAU 5 : CAPACITÉ (+) / BESOIN (-) DE FINANCEMENT
DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES**

(% du PIB)	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Solde public au sens de Maastricht	-9,0	-6,5	-4,7	-4,9	-4,4	-3,7	-3,2	-2,7
<i>dont solde primaire</i>	-7,7	-5,1	-2,8	-3,2	-2,5	-1,6	-0,9	-0,2
État	-7,8	-5,7	-5,6	-5,5	-4,7	-4,3	-4,2	-4,0
Organismes divers d'administrations centrales	0,9	-0,1	0,5	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Administrations publiques locales	-0,1	0,0	0,0	-0,1	-0,1	0,0	0,3	0,5
Administrations publiques de sécurité sociale	-2,0	-0,7	0,3	0,7	0,6	0,8	0,8	0,9

3.6 ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE PUBLIQUE

3.6.1 Les dépenses des administrations publiques

Après une hausse de +4,0 % en valeur en 2022, la dépense publique hors crédits d'impôt des administrations publiques augmenterait de +3,8 % en 2023. Cette hausse est soutenue par l'effet de l'inflation sur les dépenses qui y sont sensibles, ainsi que par l'augmentation des dépenses au titre des programmes d'investissement d'avenir et France 2030. Elle serait partiellement compensée par la quasi extinction des mesures de soutien d'urgence (coût des mesures avec effet direct sur le solde public de -3,1 Md€ en 2023 après -14,8 Md€ en 2022), la baisse des dépenses du plan France Relance (11,6 Md€ en 2023 après 20,0 Md€ en 2022, hors financements UE), et le repli de la charge de la dette (41,0 Md€ après 46,3 Md€ en 2022) en raison de charges d'indexation moins élevées. Les dépenses de soutien pour faire face aux conséquences de l'inflation seraient en revanche stables entre 2022 et 2023.

En volume, la dépense publique hors crédits d'impôt serait en recul de -1,1 % en 2023, après -1,3 % en 2022. Ce recul s'expliquerait par la forte baisse des dépenses de soutien d'urgence et, dans une moindre mesure, de celles de France Relance. Retraitée de ces mesures, la dépense publique hors crédits d'impôts croîtrait de +0,3 % en volume en 2023.

En conséquence, **la part des dépenses publiques dans le PIB, hors crédits d'impôt, poursuivrait sa baisse en 2023, à 56,0 % de PIB** après 57,5 % en 2022, 58,4 % en 2021 et 60,5 % en 2020.

La croissance en valeur des dépenses de l'État¹³ en comptabilité nationale serait de +3,3 % en 2023, hors crédits d'impôt et à champ constant, après +4,5 % en 2022. Elle est notamment soutenue par l'effet en année pleine de la revalorisation du point d'indice au 1^{er} juillet 2022. À l'inverse, la diminution des dépenses de relance profiterait principalement à l'État. La dépense locale croîtrait de +4,9 % après +5,4 % en 2022 à champ constant : l'investissement local hors société du Grand Paris ralentirait tout en restant dynamique et les dépenses de fonctionnement seraient portées par l'inflation et la revalorisation des rémunérations. La dépense des administrations de sécurité sociale croîtrait de +3,5 % en 2023 après +2,8 % en 2022, sous l'effet notamment de l'inflation sur les prestations (effet année pleine des revalorisations anticipées au 1^{er} juillet 2022, revalorisations légales

¹³ Les dépenses de l'État, des administrations publiques locales et des administrations de sécurité sociale commentées dans ce paragraphe s'entendent hors transferts entre administrations publiques.

complémentaires compte tenu du niveau élevé d'inflation en 2022). Dans un contexte favorable pour l'emploi, les prestations chômage seraient en revanche en légère baisse et les dépenses de santé exceptionnelles liées à la Covid-19 seraient en forte diminution.

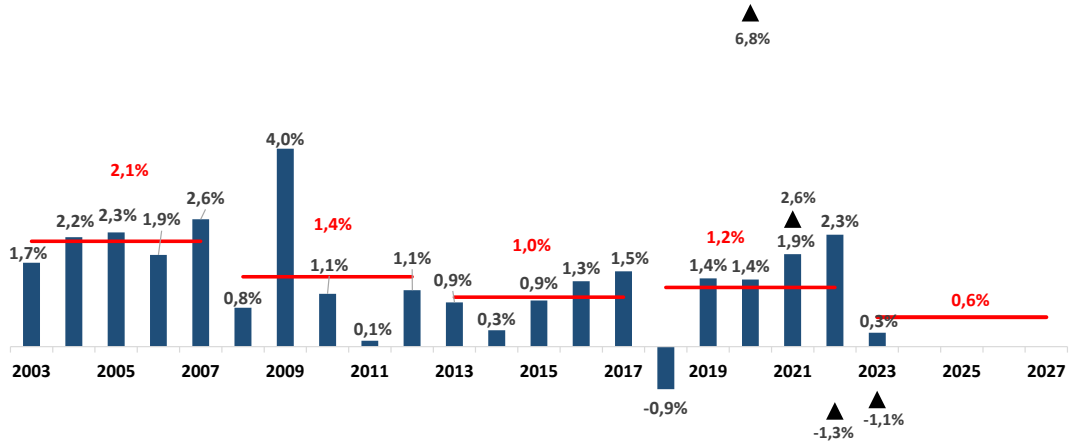
À l'issue de la crise, les efforts de maîtrise de la dépense publique seront répartis entre tous les sous-secteurs, ce qui renforcera la soutenabilité de la dette publique. Ainsi, la hausse de la dépense publique serait contenue à +0,6 % en volume sur la période 2023-2027, hors effet de l'extinction des mesures de soutien et de relance, un rythme à comparer à l'évolution moyenne observée sur les précédents quinquennats : +1,4 % sur 2007-2012, +1,0 % sur 2013-2017 et +1,2 % sur 2018-2022.

TABLEAU 6 : ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE EN VALEUR, PAR SOUS-SECTEUR DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

Évolution en valeur de la dépense totale, hors crédits d'impôts et hors transferts entre administrations publiques, à champ constant sauf mention contraire	2022	2023
Administrations publiques*	4,0%	3,8%
État*	4,5%	3,3%
Organismes divers d'administration centrale*	5,9%	5,1%
Administrations publiques locales*	5,4%	4,9%
Administrations de sécurité sociale*	2,8%	3,5%
Administrations publiques, hors mesures de soutien et de relance	7,7%	5,2%

* Les mesures de périmètre retraitées portent exclusivement sur des transferts de dépenses d'un sous-secteur des administrations publiques à un autre.

GRAPHQUE 1 : ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE PUBLIQUE HORS CRÉDITS D'IMPÔT EN VOLUME DE 2003 À 2027



- Croissance de la dépense à champ courant, hors création de France compétences, hors mesures de soutien et de relance (en volume, hors CI)
- Taux de croissance annuel moyen sur chaque quinquennat (volume, hors CI, champ courant hors France compétences, hors soutien et relance)
- ▲ Croissance de la dépense à champ courant, y compris dépenses de soutien et de relance (en volume, hors CI)

3.6.2 Les dépenses de l'État

L'année 2022 a été marquée par des ouvertures importantes de crédits en faveur des ménages et des entreprises pour faire face aux effets de la crise en Ukraine et à ses conséquences sur l'inflation. Le Gouvernement a ainsi été amené à recourir à un décret d'avance (5,9 Md€ de hors titre 2 d'ouvertures gagées par des annulations) pleinement motivé et justifié par la nécessité de prévoir le financement, dans un contexte d'urgence, des mesures annoncées dans le cadre du plan de résilience économique et sociale. Il visait à limiter les effets immédiats de l'invasion de l'Ukraine sur l'économie française, notamment sur les prix de l'énergie et des carburants. Deux lois de finances rectificatives portant près de 20,5 Md€ d'ouvertures nettes sur le champ de la norme de dépenses ont ensuite été adoptées, pour prolonger ces mesures ou ajuster la réponse à ces circonstances exceptionnelles.

Le périmètre de la norme de dépenses de l'État a été marqué par :

- **des ouvertures pour répondre à la forte hausse des prix de l'énergie pour les ménages, les entreprises et les universités**, concentrées sur la mission « Écologie, développement et mobilité durables » (+ 11,2 Md€ dont 8,6 Md€ au titre de la remise sur les carburants et 1,8 Md€ de chèques énergies) et la mission « Économie » (+ 3 Md€), afin de financer certaines aides aux entreprises, dans la continuité des réponses apportées à la crise sanitaire, et l'aide à destination des entreprises écono-intensives touchées par la guerre en Ukraine ;
- **des ouvertures pour soutenir le pouvoir d'achat des ménages**, effectuées sur la mission « Solidarités, insertion et égalité des chances » (+ 1,4 Md€) au titre notamment du financement des revalorisations et de l'aide exceptionnelle de rentrée, sur la mission « Régime sociaux et de retraite » (+ 0,2 Md€) pour les revalorisations anticipées des pensions de 4%, et sur les crédits de titre 2 (+ 2 Md€) au titre de la revalorisation du point fonction publique à mi-année ;
- **des ouvertures pour limiter la hausse des coûts de production**, réparties sur les missions « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » (+ 0,8 Md€, y compris pour faire face à des aléas sanitaires) pour le secteur agricole et les pêcheurs, « Écologie, développement, et mobilité durables » (+ 0,4 Md€) pour le secteur routier, et « Économie » (+ 0,1 Md€) pour le secteur des travaux publics.
- **des ouvertures destinées à l'accueil et à l'hébergement des réfugiés fuyant la guerre en Ukraine** ont été votées sur les missions « Immigration, asile et intégration » (+ 0,3 Md€) et « Solidarité, insertion et égalité des chances » (+ 0,1 Md€).

In fine, l'exécution pour l'année 2022 sur le périmètre de la norme s'élève à 321,7 Md€, soit +17,1 Md€ au-delà de la loi de finances initiale.

Par ailleurs, l'année 2022 enregistre un net recul des dépenses par rapport à celles engagées en 2020 et en 2021 pour faire face aux conséquences de la crise sanitaire. D'une part, les dépenses de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » se sont ainsi élevées à 3,3 Md€ contre 34,4 Md€ en 2021, baisse significative qui traduit la volonté du Gouvernement d'une extinction rapide de cette mission ayant apporté une réponse ciblée, constamment adaptée au cours des trois années, de soutien et d'urgence aux particuliers et aux entreprises face à la crise sanitaire et ses conséquences. Au total, 79 Md€ ont été mobilisées sur cette mission, au soutien de plus de

2 millions d'entreprises, avec des résultats avérés sur le maintien de l'activité et de l'emploi, qui ont servi une reprise rapide et vigoureuse.

D'autre part, en 2022, l'exécution sur la mission « Plan de relance » s'élève à 11,6 Md€ en crédits de paiement, avec l'amorce d'un net recul des décaissements, suite au pic constaté en 2021. Au total, ce sont plus de 30 Md€ de crédits de paiement qui ont été mobilisés à fin 2022, soit par une consommation sur la mission, soit par transfert de crédits vers d'autres programmes du budget général. Concernant les engagements, ils ont été presque intégralement réalisés à la fin de l'exercice 2022, conformément à la cible initialement fixée. L'objectif de célérité de déploiement du plan au service du soutien à l'activité a donc été tenu. Par ailleurs, l'enveloppe initiale a été respectée, avec des redéploiements au sein du plan de relance qui ont été systématiquement gagés.

En 2023, le Gouvernement poursuit ses efforts pour accompagner les ménages et les entreprises face aux effets de la crise en Ukraine et à ses conséquences sur l'inflation. L'examen au Parlement du PLF a conduit à augmenter le périmètre des dépenses de l'État de 15,8 Md€. La quasi-totalité de cette hausse relève toutefois de mesures exceptionnelles face au contexte inédit, sur la période récente, d'inflation, notamment des prix de l'énergie : 6,0 Md€ au titre de bouclier tarifaire, 4,0 Md€ d'aides aux entreprises énérgo-intensives, 3 Md€ d'amortisseur électricité pour les entreprises, collectivités ou associations et 1,5 Md€ de « filet de sécurité » pour les collectivités territoriales face à la hausse des prix de l'énergie.

En dépit des mesures exceptionnelles, les dépenses de l'État restent contenues et démontrent la volonté du Gouvernement de conserver une trajectoire des finances publiques soutenable à moyen terme (-10 Md€ entre le PLF pour 2023 et le niveau de 2022 issu de la première LFR, sur le nouveau périmètre des dépenses de l'État).

La poursuite du déploiement du plan « France 2030 » permettra par ailleurs de stimuler l'économie et de soutenir la croissance potentielle en accélérant la transition écologique, en favorisant l'investissement, l'innovation, la cohésion sociale et territoriale et en assurant la souveraineté numérique et industrielle.

Pour les années 2023 à 2027, l'objectif de maîtriser l'évolution des dépenses de l'État, dans un contexte d'extinction progressive des dépenses du plan de relance, est réaffirmé. Un dispositif annuel de revue de dépenses a ainsi été créé, couvrant l'ensemble du champ de la dépense publique.

Enfin, un examen systématique de l'impact environnemental des dépenses sera effectué dans le cadre du budget vert annexé au projet de loi de finances pour 2024. Répondant à une initiative de l'OCDE (« *Paris collaborative on green budgeting* »), la France est le premier état à s'être doté fin 2020 d'un outil d'analyse de l'impact environnemental de son budget.

ENCADRÉ 7 – COÛT DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT ET HYPOTHESES DE TAUX D'INTERÊT

En 2022, la forte hausse de l'inflation en Europe a conduit la Banque centrale européenne à entamer une normalisation rapide de sa politique monétaire (relèvement des taux directeurs et fin progressive de l'assouplissement quantitatif). Dans ce contexte, les taux d'intérêt sur les marchés obligataires se sont inscrits dans une tendance haussière, avec des périodes de forte volatilité en lien avec les incertitudes économiques et géopolitiques. Le taux moyen à l'émission est ainsi remonté à 1,43 % en 2022 après -0,05 % en 2021 pour les titres à plus d'un an (hors titres indexés), et à 0,19 % en 2022 après -0,67 % en 2021 pour les titres de court terme.

Le profil de taux d'intérêt sous-jacent à la prévision de charge de la dette repose sur l'hypothèse d'une poursuite de la hausse des taux de politique monétaire de la BCE en 2023, qui porterait le taux d'intérêt à 3 mois jusqu'à 3,9 % fin 2023 avant de refluer vers 3,5 % fin 2024 puis de se stabiliser à 3,3 %. Le taux d'intérêt à 10 ans atteindrait 3,4 % d'ici fin 2023 et se stabiliserait à ce niveau. Ce scénario est cohérent avec les autres hypothèses macroéconomiques retenues dans le Programme de Stabilité.

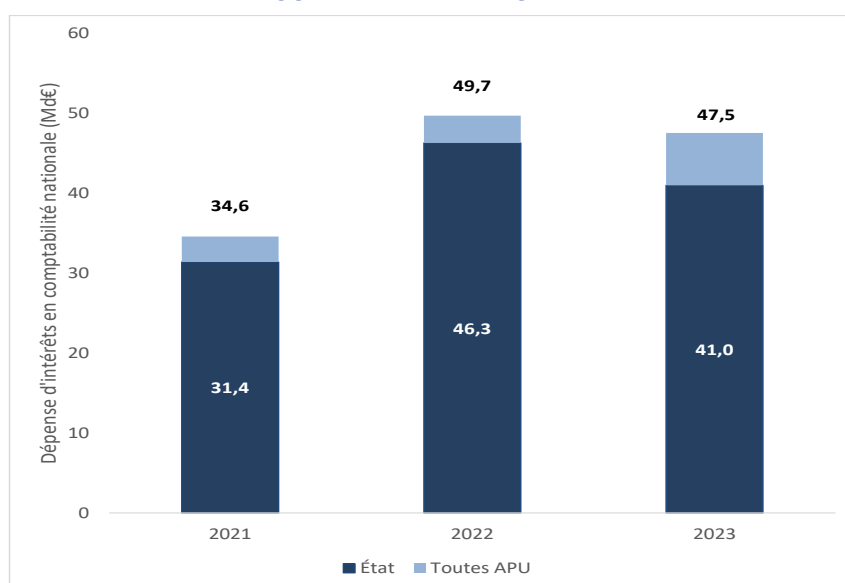
TABLEAU 1 : HYPOTHESES DE TAUX D'INTERÊT EN FIN D'ANNÉE

Niveaux en fin d'année (hypothèses)	2023	2024	2025	2026	2027
Taux courts (BTF 3 mois)	3,90 %	3,50 %	3,30 %	3,30 %	3,30 %
Taux longs (OAT à 10 ans)	3,40 %	3,40 %	3,40 %	3,40 %	3,40 %

L'impact de la hausse des taux sur la charge de la dette se matérialise graduellement en raison de la durée de vie moyenne du stock de la dette et du refinancement progressif de la dette.

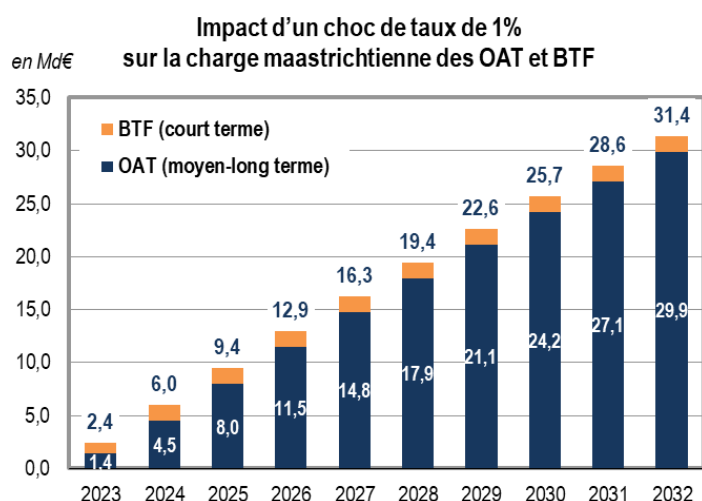
La charge de la dette baisserait cependant en 2023 du fait du repli attendu de l'inflation fin 2023 par rapport au pic atteint fin 2022. La valeur de remboursement des obligations indexées sur l'inflation dépendant de l'inflation de référence accumulée jusqu'à la date du remboursement, une provision annuelle pour charge d'indexation est inscrite dans la charge de la dette et reflète l'inflation observée au cours de l'année. Les prévisions d'inflation du Programme de Stabilité se traduisent par une provision pour charge d'indexation pour 2023 inférieure à celle de 2022.

GRAPHIQUE 1 : DÉPENSE D'INTÉRÊTS DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES EN COMPTABILITÉ NATIONALE



Une remontée durable des taux d'intérêt au-dessus des hypothèses constituerait un facteur d'augmentation progressive de la charge de la dette par rapport à la prévision du Programme de Stabilité. L'effet sur la charge d'intérêt en comptabilité nationale d'un choc de +100 points de base sur l'ensemble des maturités par rapport au scénario de référence, dès le début de l'année 2023 et sur toute la durée de la projection, est représenté ci-dessous. L'impact est graduel en raison du refinancement progressif de la dette.

GRAPHIQUE 2 : IMPACT D'UN CHOC DE TAUX DE 1 % SUR LA CHARGE DE LA DETTE NÉGOCIABLE DE L'ÉTAT



La charge de la dette est également sensible à l'inflation, en raison de la part d'obligations indexées sur l'inflation qui représente environ 12 % de l'encours de titres de la dette négociable d'État. Ainsi, une variation de +1 % des indices de prix à la consommation hors tabac en France et en zone euro induit une augmentation de la charge d'intérêt d'environ +2,6 Md€.

3.6.3 Les dépenses des organismes divers d'administration centrale

En 2022, les dépenses des organismes divers d'administration centrale (ODAC) y compris transferts entre administrations publiques ont connu une hausse de +4,5 %, atteignant 112,1 Md€ en 2022, contre 107,2 Md€ l'année précédente. Cette hausse s'explique notamment par l'augmentation des dépenses des Universités (+2,4 Md€), de France compétences principalement au titre des contrats d'apprentissage (+1,8 Md€), de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) du fait du dispositif MaPrimeRénov' (+0,8 Md€).

En 2023, les dépenses des ODAC seraient en hausse de +3,5 % par rapport à 2022, à 116,0 Md€. Cette évolution s'expliquerait notamment par la montée en puissance des dépenses d'avenir en particulier de France 2030, la hausse des dépenses d'apprentissage de France Compétences, conformément à l'objectif du million d'apprentis en 2027, et par celles de l'ANAH qui continueraient d'être soutenues par MaPrimeRénov'. Les dépenses de certains opérateurs d'infrastructures poursuivraient également leur dynamique : c'est notamment le cas de l'AFITF, dont l'augmentation des dépenses est prévue par la loi d'orientation des mobilités de 2019.

3.6.4 Les dépenses des administrations de sécurité sociale

En 2022, les dépenses des ASSO ont ralenti (+ 2,8 % après + 3,4 % en valeur, hors transferts entre sous-secteurs des administrations publiques) du fait du ralentissement des prestations (+ 2,6 % après + 3,4 %).

Le moindre dynamisme des dépenses est majoritairement porté par le ralentissement des dépenses de santé. Les dépenses exceptionnelles de santé en réponse à la crise sanitaire ont diminué et s'établiraient à 11,7 Md€ en 2022 (contre 18,3 Md€ en 2021) dont 4,7 Md€ de tests de dépistage et 4,6 Md€ dédiés à la campagne vaccinale (dont dotations à Santé Publique France et au Fonds d'Intervention Régional). Les dépenses dans le cadre du Ségur de la Santé ont atteint 12,7 Md€ après 9,9 Md€ en 2021, dont 10,3 Md€ au titre du pilier dit « Rémunérations » après 7,9 Md€ en 2021.

Au total, le dépassement de l'ONDAM par rapport à la LFSS 2022 s'établirait à 10,4 Md€ dont 6,8 Md€ au titre des dépenses Covid, 2,3 Md€ au titre de la revalorisation du point d'indice, 1,0 Md€ pour les établissements de santé au titre des mesures d'urgence pour le travail de nuit des soignants et au titre de l'inflation.

Les prestations familiales ainsi que les prestations vieillesse-survie ont progressé de respectivement + 5,4 % et + 4,6 % en raison notamment de la revalorisation anticipée de +4 % au 1er juillet 2022 liée à la forte inflation. Les prestations d'assurance chômage diminuent (-16,4 %) en lien avec la baisse des dépenses de l'activité partielle (+0,3 Md€ en 2022 après +3,2 Md€ en 2021) ainsi que de la bonne tenue de l'emploi.

En 2023, les dépenses des ASSO augmenteraient (+ 3,5 % en valeur, hors transferts) du fait de l'évolution des prestations (+ 3,1 % après + 2,6 %).

En effet, les prestations vieillesse-survie et familiales seraient plus dynamiques augmentant respectivement de +5,4 % et +4,7 % en raison des fortes revalorisations en lien avec l'inflation 2022. A contrario, les dépenses de santé seraient moins dynamiques avec la fin de l'épidémie de Covid-19 : la provision des dépenses relatives à la crise sanitaire votée en LFSS 2023 est de 1,0 Md€ après 11,7 Md€ en 2022. Les prestations chômage continueraient de diminuer, -1,4 %, sous le fait de la bonne tenue de l'emploi.

En 2024, les dépenses des ASSO augmenteraient du fait principalement du dynamisme des prestations famille et vieillesse sous l'effet des revalorisations en lien avec l'inflation 2023.

ENCADRÉ 8 – LES RÉFORMES STRUCTURELLES DANS LE CHAMP DES ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE

La prévision intègre deux réformes structurelles:

La réforme des retraites

La réforme des retraites contenue dans la loi de financement rectificative de la sécurité sociale promulguée le 15 avril 2023 comprend un recul progressif de l'âge légal d'ouverture des droits de deux ans au rythme d'un trimestre par génération et une accélération de l'allongement de la durée d'assurance requise prévue par la réforme de 2014 au rythme d'un trimestre par génération, pour une entrée en vigueur au 1er septembre 2023. Sur le solde du système de retraite, le rendement brut (avant mesures d'accompagnement dont la dispense pour inaptitude et invalidité) est évalué à 10 ½ Md€ en 2027. Le rendement net des mesures de compensation (dispense des inaptes et des invalides, renforcement du dispositif de carrières longues, revalorisation des faibles pensions notamment) s'élèverait à environ 8 Md€ à cette même date, dont 3 ½ Md€ d'économies en dépense nettes des mesures de compensation. Sur le reste des administrations publiques, les recettes supplémentaires découleraient du surcroît d'activité (PIB), de 0,7 % en 2027 intégré dans les prévisions macroéconomiques et de croissance potentielle, qui se traduirait par une augmentation proportionnelle des prélèvements obligatoires (environ 9 Md€ hors cotisations retraite, soit 0,3 point de PIB).

La réforme de la « contracyclicité » de l'Unedic

La réforme promulguée par le décret du 31 janvier 2023 consiste à moduler la durée d'indemnisation en fonction de la conjoncture économique et à en améliorer la contracyclicité : diminution de 25 % de la durée potentielle d'indemnisation (avec un plancher à six mois) en cas de conjoncture favorable, c'est-à-dire tant que le taux de chômage est inférieur à 9 % et qu'il n'augmente pas de plus de +0,8 point sur un trimestre. Ces nouvelles règles s'appliquent pour les nouveaux chômeurs à partir du 1er février 2023, mais avec un plancher à 6 mois, la réforme aurait donc de premiers effets à partir d'août 2023 tout en restant très limités sur l'année 2023. Par la suite, la réforme monterait en charge avec des économies estimées à 4 Md€ en régime de croisière. Ceci suppose que la réforme soit prolongée au-delà du 31 décembre 2023, date à laquelle les règles d'indemnisation actuellement en vigueur expireront.

3.6.5 Les dépenses des administrations publiques locales

La dépense locale, après une hausse de +5,4 % en 2022, connaîtrait une progression de +4,9 % en 2023 (à champ constant¹⁴, hors transferts).

Les dépenses de fonctionnement des collectivités locales progresseraient, en valeur et à champ constant, de +4,0 % en 2023 (après +5,1 % en 2022). Leur dynamisme resterait soutenu en raison de l'inflation et par l'effet en année pleine de la revalorisation de +3,5 % du point d'indice de la fonction publique au 1^{er} juillet 2022.

Les dépenses d'investissement¹⁵ des APUL hors Société du Grand Paris resteraient dynamiques en 2023 (+7,0 %, après +8,3 % en 2022), conformément au cycle électoral communal observé par le passé.

À moyen terme, l'association des collectivités locales au retour progressif à l'équilibre des comptes publics implique qu'elles poursuivent la maîtrise de leurs dépenses. Les dépenses de fonctionnement seraient maîtrisées en volume et elles augmenteraient moins fortement, en valeur, dans le sillage de l'inflation. L'investissement suivrait un profil cohérent avec le cycle électoral, avec un pic en 2025 puis un ralentissement en 2026, l'année des élections municipales. Enfin, avec les perspectives d'avancées des travaux, les dépenses de la Société du Grand Paris resteraient élevées à l'horizon 2027.

¹⁴ A champ courant, la dépense locale a progressé de 5,1% en 2022 et progresserait de 4,8% en 2023 et de 3,0% en 2024. Les mesures de périmètre concernent la recentralisation du financement du RSA pour les départements de Seine-Saint-Denis et des Pyrénées-Orientales en 2022, et du département de l'Ariège en 2023, ainsi que la rebudgétisation progressive en 2023 et en 2024, au sein du budget général de l'État, des rémunérations des accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH) en poste dans les établissements publics locaux d'enseignement (ODAL).

¹⁵ Au sens de la formation brute de capital fixe

3.7 ÉVOLUTION DES RECETTES PUBLIQUES

3.7.1 Les recettes des administrations publiques

Le ratio des prélèvements obligatoires (PO) a augmenté d'un point en 2022 pour s'établir à 45,3 % du PIB (après 44,3 % en 2021), en raison d'une évolution spontanée des recettes (+8,7 %) beaucoup plus dynamique que celle de l'activité (+5,7 %), qui s'explique notamment par le dynamisme des recettes d'impôt sur les sociétés (la très forte croissance du bénéfice fiscal en 2021 ayant un impact à la fois sur le solde et les acomptes en 2022), par la forte hausse de la masse salariale qui soutient les cotisations, les prélèvements sociaux ou encore l'impôt sur le revenu, ainsi que par le dynamisme des recettes de TVA. A l'inverse, d'importantes mesures de baisse des prélèvements obligatoires ont été prises en 2022 (effet total de -7,7 Md€), dont notamment la mise au plancher de la TICFE dans le cadre du bouclier tarifaire électricité.

En 2023, le ratio des prélèvements obligatoires diminuerait de -0,9 point et retrouverait son niveau de 2021, soit 44,3 % du PIB : la croissance spontanée des prélèvements obligatoires, plus faible que celle de l'activité (+4,3 % contre +6,5 % pour le PIB en valeur, soit une élasticité de 0,7), expliquerait intégralement la baisse du taux de PO, tandis que les mesures nouvelles seraient globalement neutres. En effet, la plupart des facteurs à l'origine du fort dynamisme spontané des prélèvements obligatoires en 2022 contribueraient à l'inverse à rendre cette évolution spontanée moins allante en 2023. Dans le détail, ce plus faible dynamisme serait dû (i) à l'impôt sur les sociétés, dont la croissance spontanée serait pénalisée par l'évolution du solde (en effet, les recettes de solde en 2022 ont été particulièrement élevées du fait du bénéfice fiscal 2021 très dynamique, alors que cet effet n'affecterait pas le solde en 2023) ; (ii) à une masse salariale moins allante que l'activité nominale, qui freinerait les recettes de cotisations et de prélèvements sociaux ; (iii) à l'impact de l'inflation sur les recettes d'impôt sur le revenu (la revalorisation du barème supérieure à l'évolution du salaire moyen par tête induisant en effet une baisse des taux moyens) ; (iv) à la contraction des DMTO, après des recettes historiquement élevées en 2022, du fait d'une baisse attendue des volumes de transactions et (v) à une évolution spontanée des recettes de TICPE légèrement négative. Quant aux mesures nouvelles, elles auraient un impact globalement neutre sur le taux de PO (+0,3 Md€). De nouvelles mesures de baisse d'impôts ont été prises, comme la prolongation et l'amplification de la baisse de TICFE décidée dans le cadre du bouclier tarifaire électricité (effet de -1,8 Md€), mais aussi la dernière étape de baisse de la taxe d'habitation sur les résidences principales pour -2,8 Md€ et la première étape de suppression totale de la CVAE pour -4,1 Md€. Ces mesures de baisse sont toutefois compensées par les recettes exceptionnelles liées à la mise en place de la contribution sur les rentes infra-marginales des producteurs d'électricité (CRI) (+3,1 Md€) et par la baisse du recours au CICE du fait de l'extinction du dispositif (+5,6 Md€, sans impact sur le solde public).

En 2024, le ratio des prélèvements obligatoires diminuerait un peu, à 44,1 % du PIB, sous l'effet des nouvelles mesures de baisse de prélèvements obligatoires, en particulier la dernière étape de suppression de la CVAE (-5,0 Md€). L'évolution spontanée des prélèvements obligatoires serait quant à elle quasiment en ligne avec l'activité (+4,1 % contre +4,3 % pour le PIB en valeur).

Au-delà de 2024, l'évolution spontanée des prélèvements obligatoires retenue est en ligne avec l'activité. L'élasticité des prélèvements obligatoires serait donc unitaire chaque année de 2025 à 2027. La prévision intègre les mesures votées ou annoncées par le Gouvernement, le profil temporel usuel des taux des impôts des collectivités locales du fait du cycle électoral et les remboursements liés aux contentieux fiscaux.

Enfin, les recettes hors prélèvements obligatoires se stabiliseraient à un niveau légèrement inférieur au niveau d'avant crise, et représenteraient 6,7 % du PIB en 2027, une fois recouvré l'ensemble des recettes (37,5 Md€) des financements européens pour l'ensemble de France Relance (auxquels s'ajoutent 2,8 Md€ au titre du plan Repower EU).

TABLEAU 7 : PRINCIPALES MESURES NOUVELLES EN PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES EN 2022-2023

en Md€	2022	2023
Ménages	-10,7	-4,6
Suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales	-2,8	-2,8
Bouclier tarifaire TICFE (part ménages)	-3,3	-0,8
Retour TVA du bouclier tarifaire sur la TICFE	-0,9	-0,2
Barème kilométrique	-0,4	-0,3
Suppression de la redevance audiovisuelle	-3,2	0,0
Baisse de cotisations des travailleurs indépendants	-0,1	-0,6
Harmonisation de la fiscalité sur les produits du tabac	0,0	0,2
Entreprises	-4,8	-5,7
Baisse du taux d'IS de 33% à 25%	-2,9	-0,4
Mesures sur le carry-back prises au cours de la crise sanitaire	0,5	0,0
Baisse des impôts de production du plan de relance	-0,7	0,1
Retour IS de la baisse des impôts de production du plan de relance	1,3	-0,6
Bouclier tarifaire TICFE (part entreprises)	-3,7	-0,9
Retour IS du bouclier tarifaire sur la TICFE	0,7	0,2
Suppression de la CVAE	0,0	-4,1
Total des principales mesures nouvelles	-15,5	-10,3
<i>Gains sur charges de SPE</i>	4,3	-0,6
<i>Contribution sur les rentes infra-marginales</i>	1,2	3,1
<i>Contribution exceptionnelle de solidarité</i>	0,2	-0,2
<i>Extinction du CICE *</i>	1,7	5,6
<i>Autres mesures</i>	0,4	2,8
Total y compris autres mesures	-7,7	0,3

* Effet sur les PO et non sur le solde public

TABLEAU 8 : ÉVOLUTION DU RATIO DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Taux de prélèvements obligatoires net des CI (% du PIB)	45,1	44,7	43,8	44,3	44,3	45,3	44,3	44,1	44,4	44,4	44,4
Élasticité des prélèvements obligatoires	1,4	1,0	1,1	0,9	1,2	1,5	0,7	0,9	1,0	1,0	1,0

3.7.2 Les recettes des administrations publiques centrales

En 2022, les prélèvements obligatoires de l'État ont augmenté spontanément beaucoup plus vite que l'activité (+11,2 % contre + 5,7 % pour le PIB en valeur, soit une élasticité de 2,0). La forte croissance des prélèvements obligatoires de l'État s'explique principalement par le dynamisme des recettes d'impôt sur les sociétés, par la forte hausse de la masse salariale qui soutient l'impôt sur le revenu, ainsi que par le dynamisme des recettes de TVA. **L'effet des mesures nouvelles et de transfert a été baissier sur les prélèvements obligatoires de l'État**, du fait notamment de la mise au plancher des recettes de TICFE (-7,0 Md€) dans le cadre du bouclier tarifaire électricité, de la poursuite des trajectoires de baisse du taux d'impôt sur les sociétés (-2,9 Md€) et de suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (-2,8 Md€). Ces baisses sont plus importantes que les mesures contribuant à la hausse des prélèvements obligatoires de l'État, correspondant principalement aux gains sur les charges de service public de l'énergie (CSPE, +4,3 Md€), à la mise en place de la contribution sur les rentes infra-marginales des producteurs d'électricité (CRI, +1,2 Md€ au titre de 2022) et à la baisse du recours au CICE, du fait de l'extinction du dispositif (+1,7 Md€, sans impact sur le solde public). **Enfin, les ODAC verraient leurs prélèvements obligatoires diminuer**, du fait de la mesure de suppression de la contribution à l'audiovisuel public (-3,2 Md€) décidée dans le cadre de la première loi de finances rectificative pour 2022.

En 2023, les prélèvements obligatoires de l'État évolueraient moins vite que l'activité (+3,4 % contre +6,5 % pour le PIB nominal, soit une élasticité de 0,5). L'impôt sur les sociétés verrait sa croissance spontanée pénalisée par l'évolution du solde. L'impôt sur le revenu aurait une croissance spontanée modérée. Enfin, l'évolution spontanée des recettes de TICPE serait légèrement négative. **Les mesures nouvelles et de transfert seraient quasiment neutres sur le niveau des prélèvements obligatoires de l'État**. De nouvelles mesures de baisse d'impôts ont été prises, comme la prolongation et l'amplification de la baisse de TICFE décidée dans le cadre du bouclier tarifaire électricité (effet de -1,8 Md€), mais aussi la dernière étape de baisse de la taxe d'habitation sur les résidences principales pour -2,8 Md€ et la première étape de suppression totale de la CVAE pour -4,1 Md€ : ces deux impôts ayant été budgétisés dans le cadre de leur suppression progressive, ces mesures constituent des baisses de recettes pour l'État. Ces mesures sont toutefois compensées par les recettes exceptionnelles liées à la mise en place de la contribution sur les rentes infra-marginales des producteurs d'électricité (CRI) (+3,1 Md€) et par la baisse du recours au CICE du fait de l'extinction du dispositif (+5,6 Md€, sans impact sur le solde public).

3.7.3 Les recettes des administrations de sécurité sociale (Asso)

En 2022, l'évolution spontanée des prélèvements obligatoires des ASSO a été plus dynamique que la croissance nominale (+7,7 % contre + 5,7 %, soit une élasticité de 1,4), du fait principalement de la bonne tenue de la masse salariale privée hors prime exceptionnelle (+8,7 % après +8,4 %). Les cotisations sociales hors sinistralité ont ralenti, pour atteindre +6,6 % après le rebond de 2021 (+7,8 %) : elles ont donc été plus dynamiques que l'activité en valeur, contribuant

à l'élasticité supra-unitaire, mais moins que la masse salariale, en raison du fort dynamisme des allègements généraux. Si le dynamisme des prélèvements sociaux est resté soutenu (+9,7 % après +5,3 %), bénéficiant du dynamisme de la masse salariale totale (+7,7 % après +7,2 %) et des revenus du capital, les taxes et impôts sur la production ont ralenti (+4,1% après +12,1 %), en raison notamment de la décélération de la TVA et de la baisse des droits de consommation sur les tabacs.

En 2023, à l'inverse, l'évolution spontanée des prélèvements obligatoires des ASSO serait moins dynamique que la croissance nominale (+4,8 % contre +6,5 %, soit une élasticité de 0,7), car la masse salariale est moins allante que l'activité nominale, ce qui freinerait les recettes de cotisations et de prélèvements sociaux. Les cotisations hors sinistralité évolueraient à +4,7 %, un peu moins rapidement que la masse salariale privée (+5,6 % hors prime exceptionnelle), principalement du fait des allègements généraux toujours dynamiques. Les prélèvements sociaux ralentiraient significativement par rapport à 2022 (+5,0 % après +9,7 %) du fait du ralentissement de la masse salariale totale et des revenus du patrimoine

3.7.4 Les recettes des administrations publiques locales

En 2022, les prélèvements obligatoires des administrations publiques locales ont augmenté spontanément légèrement plus vite que l'activité (+6,5 % contre +5,7 % pour le PIB nominal, soit une élasticité de 1,1). D'un côté, les prélèvements assis sur le foncier (TF et CFE) ont été peu dynamiques, ce qui s'explique notamment par le mécanisme de revalorisation des valeurs locatives, en partie fondé sur l'IPCH en glissement annuel de novembre de l'année précédente (+3,4 % en 2021). De l'autre, les prélèvements obligatoires des administrations publiques locales ont bénéficié du dynamisme spontané de la TVA et de l'évolution à la hausse de la CVAE, dont le solde et les acomptes ont été tous les deux tirés à la hausse par la forte valeur ajoutée 2021.

En 2023, les prélèvements obligatoires des administrations publiques locales augmenteraient spontanément moins vite que l'activité (+3,6 % contre +6,5 % pour le PIB nominal, soit une élasticité de 0,5). Contrairement à l'année précédente, les prélèvements assis sur le foncier seraient dynamiques du fait de l'importante inflation enregistrée en 2022 (+7,1 % pour l'IPCH en glissement annuel de novembre). Cependant, les autres recettes enregistreraient une croissance plus faible que celle du PIB, notamment les recettes de DMTO, qui seraient orientées négativement après des recettes historiquement élevées en 2022, du fait d'une baisse attendue des volumes de transactions.

3.8 DETTE PUBLIQUE ET FLUX DE CRÉANCES

En 2022, le niveau de dette publique s'est établi à 2 950,0 Md€, soit 111,6 % du PIB, selon les chiffres publiés par l'Insee le 28 mars 2023, conformément à ce qui était attendu en LFR II. Par rapport à 2020, année où le ratio de dette publique a atteint son pic à 114,6 % de PIB, ce dernier a diminué de 3 points de PIB, principalement sous l'effet de la reprise économique.

En 2023, le solde public serait au-dessus du solde stabilisant le ratio de dette publique, permettant d'abaisser le ratio de dette publique à 109,6 % du PIB. Le solde stabilisant la dette s'établirait en effet à -6,8 % du PIB, du fait de la croissance nominale vigoureuse, alors que le solde public serait de -4,9 % du PIB : cet effet expliquerait la quasi-totalité de la baisse de 2 points du ratio de dette, les flux de créances ayant un impact globalement faible sur l'évolution de ce dernier.

En 2024, le ratio d'endettement continuerait de baisser un peu, pour atteindre 109,5 % du PIB sous l'effet d'un solde public légèrement supérieur au solde stabilisant le ratio de dette publique cette année-là.

À moyen terme, le ratio d'endettement continuerait de décroître, d'abord modérément puis plus franchement en 2026 et 2027. En effet, compte tenu du scénario de croissance de moyen terme, le solde stabilisant le ratio de dette se situerait à compter de 2025 entre -4 % et -3 ½ % du PIB : ainsi, en 2025 et 2026, le ratio de dette baisserait légèrement car le solde public se situerait juste au-dessus de ce niveau. En 2027, la décade du ratio serait plus accentuée (-0,8 point), car le solde public s'établirait à -2,7 %, dépassant de près d'un point le niveau stabilisant le ratio de dette.

TABLEAU 9 : DÉCOMPOSITION DE L'ÉVOLUTION DU RATIO D'ENDETTEMENT PUBLIC

(Points de PIB)	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Ratio d'endettement au sens de Maastricht	114,6	112,9	111,6	109,6	109,5	109,4	109,2	108,3
Ratio d'endettement hors soutien financier aux États de la zone euro	111,8	110,3	109,2	107,3	107,4	107,4	107,2	106,5
Variation du ratio d'endettement	17,2	-1,8	-1,3	-2,0	-0,1	-0,1	-0,3	-0,8
Ecart au solde stabilisant	14,0	-2,0	-1,3	-1,9	-0,1	-0,1	-0,3	-1,0
<i>Solde stabilisant le ratio d'endettement (hors flux de créances)</i>	<i>5,0</i>	<i>-8,4</i>	<i>-6,1</i>	<i>-6,8</i>	<i>-4,5</i>	<i>-3,8</i>	<i>-3,5</i>	<i>-3,6</i>
<i>Solde effectif</i>	<i>-9,0</i>	<i>-6,5</i>	<i>-4,7</i>	<i>-4,9</i>	<i>-4,4</i>	<i>-3,7</i>	<i>-3,2</i>	<i>-2,7</i>
Flux de créances	3,2	0,2	0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,1
<i>Pm : croissance nominale du PIB (en %)</i>	<i>-4,9</i>	<i>8,0</i>	<i>5,7</i>	<i>6,5</i>	<i>4,3</i>	<i>3,6</i>	<i>3,3</i>	<i>3,4</i>

4. Analyse de sensibilité et comparaison avec la programmation précédente

4.1 SENSIBILITÉ AUX HYPOTHÈSES EXTÉRIEURES

Le scénario économique pour 2023 repose conventionnellement sur un maintien du prix du pétrole et du taux de change de l'euro à leurs niveaux récents, dont les fluctuations peuvent *in fine* constituer un renfort ou un frein à l'activité et dont l'évolution est particulièrement incertaine à l'heure actuelle. Par ailleurs, l'évolution des taux d'intérêt et des cours boursiers sont des aléas supplémentaires sur le scénario.

Le dynamisme des exportations françaises dépendra de la croissance de nos partenaires. Dans la prévision associée à ce Programme de Stabilité, la demande mondiale en biens adressée à la France progresserait de +1,6 % en 2023. Le taux de change euro-dollar serait gelé à 1,07 USD/€ sur l'horizon et s'établirait en moyenne à 1,07 USD/€ en 2023 tandis que le prix du baril de Brent est supposé se maintenir à 83 \$ sur le reste de l'année, soit une moyenne annuelle de 83 \$ le baril.

Au-delà de l'impact chiffré des hypothèses de demande mondiale, de taux de change, de prix du pétrole ou de taux d'intérêt sur la croissance, l'inflation et le déficit public nominal dans le scénario central (cf. tableaux 10 à 13), cette partie fournit une appréciation des principaux aléas externes, haussiers ou baissiers, qui entourent la prévision.

Scénarios alternatifs présentés dans le Programme de Stabilité¹⁶**TABLEAU 10 : IMPACT SUR L'ÉCONOMIE FRANÇAISE D'UNE HAUSSE DE 1 % DE LA DEMANDE MONDIALE DE BIENS ADRESSÉE À LA FRANCE ***

Écart au niveau du scénario de référence (en %)	n	n+1	n+2
Produit intérieur brut	0,3	0,3	0,3
Emploi salarié total (en milliers)	19	45	50
Prix à la consommation des ménages	0,1	0,2	0,3
Solde public primaire (en points de PIB)	0,1	0,2	0,1

* Augmentation durable de 1 % de la demande mondiale intervenant au début de l'année n, à taux d'intérêt réels inchangés.
Note de lecture : Une hausse de la demande mondiale se répercute sur les exportations et se diffuse ensuite au reste de l'économie, via en particulier une révision à la hausse de l'investissement des entreprises.

TABLEAU 11 : IMPACT SUR L'ÉCONOMIE FRANÇAISE D'UNE BAISSSE DU TAUX DE CHANGE DE L'EURO CONTRE TOUTES MONNAIES DE 10 % *

Écart au niveau du scénario de référence (en %)	n	n+1	n+2
Produit intérieur brut	0,5	0,9	1,3
Emploi salarié total (en milliers)	24	90	154
Prix à la consommation des ménages	0,6	1,1	1,6
Solde public primaire (en points de PIB)	0,1	0,3	0,4

* Baisse du taux de change de l'euro contre toutes monnaies de 10 % au début de l'année n, à taux d'intérêt réels inchangés, sans réaction du reste du monde.
Note de lecture : Une dépréciation de l'euro serait favorable à l'activité à court terme via une amélioration de la compétitivité-prix de la France par rapport aux pays hors zone euro.

¹⁶ Les variantes des tableaux 10 à 13 sont obtenues avec le modèle Mésange 2017. Documents de Travail de la DG Trésor (2017), « Le modèle macroéconométrique Mésange : réestimation et nouveautés », par Anne-Sophie Dufernez, Claire Elezaar, Pierre Leblanc, Emmanuelle Masson, Harry Partouche, José Bardaji, Benoît Campagne, Marie-Baïanne Khder, Quentin Lafféter, Olivier Simon.

TABLEAU 12 : IMPACT SUR L'ÉCONOMIE FRANÇAISE D'UNE HAUSSE DE 10 \$ DU PRIX DU PÉTROLE*

Écart au niveau du scénario de référence (en %)	n	n+1	n+2
Produit intérieur brut	-0,1	-0,2	-0,2
Emploi salarié total (en milliers)	-9	-38	-45
Prix à la consommation des ménages	0,3	0,4	0,4
Solde public primaire (en points de PIB)	-0,1	-0,2	-0,2

* Hausse de 10 \$ du prix du baril au début de l'année n, à taux d'intérêt réels inchangés, sans réaction du reste du monde.
 Note de lecture : Une hausse des cours du pétrole aurait, à taux de change inchangés, un impact inflationniste, qui, en se répercutant sur les prix à la consommation et la rentabilité des entreprises, affecterait l'activité.

TABLEAU 13 : IMPACT SUR L'ÉCONOMIE FRANÇAISE D'UNE HAUSSE DE 100 POINTS DE BASE PENDANT DEUX ANS DES TAUX D'INTÉRÊT À COURT TERME *

Écart au niveau du scénario de référence (en %)	n	n+1	n+2
Produit intérieur brut	-0,1	-0,3	-0,1
Emploi salarié total (en milliers)	-4	-33	-37
Prix à la consommation des ménages	0,0	0,0	-0,1
Solde public primaire (en points de PIB)	0,0	-0,2	-0,1

* Hausse de 100 points de base pendant deux ans des taux d'intérêt à court terme de la zone euro intervenant au début de l'année n avec impact sur les taux d'intérêt à long terme et sans réaction du reste du monde.
 Note de lecture : Une hausse des taux d'intérêt handicaperait l'activité en limitant l'investissement des entreprises et la profitabilité du capital, et en favorisant l'épargne par rapport à la consommation.

ENCADRÉ 9 – COMMENT UTILISER LES VARIANTES POUR LA PRÉVISION ?

Les variantes présentées dans les tableaux 10 à 13 doivent être utilisées avec prudence. Premièrement, les multiplicateurs associés aux variantes dépendent des choix de modélisation retenus, si bien que leur estimation est soumise à de fortes incertitudes. Ainsi les variantes du modèle Mésange^a (présentées *supra*), utilisé pour l'évaluation de mesures de politique économique, peuvent par exemple différer de celles du modèle Opale^b, utilisé pour la prévision macroéconomique à l'horizon 1 à 2 ans. Par exemple, l'effet sur le PIB d'une baisse du taux de change de l'euro contre toutes monnaies de 10 % est moins important dans le modèle Opale (0,7 point au bout de 3 ans contre 1,3 point dans Mésange). L'effet sur le PIB d'une hausse de 10 \$ du prix du pétrole est plus important dans Mésange que dans Opale (-0,2 point au bout de 3 ans contre -0,1 point). Les variantes de demande mondiale sont relativement proches dans les deux modèles : 1 % de demande mondiale en plus entraîne un surcroît d'activité de 0,3 point au bout de 3 ans dans Mésange comme dans Opale.

Par ailleurs, il est important de comprendre la nature des chocs économiques avant de prévoir leurs effets sur l'activité. Les multiplicateurs indiqués dans les tableaux précédents sont ceux associés à un choc théorique sur la seule variable exogène concernée et ont été estimés sur la base des chocs observés pendant la période d'estimation. Or, les chocs réellement observés affectent rarement une seule variable de façon isolée et peuvent parfois être de nature différente de ceux observés par le passé. Ainsi, on peut par exemple penser qu'une appréciation de l'euro provoquée par un rebond conjoncturel au sein de la zone euro aurait un effet moins défavorable sur l'activité qu'une appréciation provoquée par une cause purement extérieure à la zone euro. De même, une augmentation des prix du pétrole liée à un choc d'offre, comme une décision de l'OPEP, pourrait être plus défavorable à l'activité qu'une augmentation des prix liée à un choc de demande, car dans ce second cas l'effet négatif serait en partie compensé par un choc positif de demande mondiale.

(a) Documents de Travail de la DG Trésor (2017), « Le modèle macroéconométrique Mésange : réestimation et nouveautés », par Anne-Sophie Dufernez, Claire Elezaar, Pierre Leblanc, Emmanuelle Masson, Harry Partouche, José Bardaji, Benoît Campagne, Marie-Baïanne Khder, Quentin Lafféter, Olivier Simon.

(b) Documents de Travail de la DG Trésor (2017), « La maquette de prévision Opale₂₀₁₇ », par Aurélien Daubaire, Geoffrey Lefebvre, Olivier Meslin.

4.2 COMPARAISON À LA PROGRAMMATION PRÉCÉDENTE

TABLEAU 14 : COMPARAISON AVEC LE PRÉCÉDENT PROGRAMME DE STABILITÉ

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Programme de Stabilité 2022-2027 (juillet 2022)								
Croissance réelle du PIB (en %)	-7,8	6,8	2,5	1,4	1,6	1,7	1,7	1,8
Croissance potentielle réelle (en %)	0,5	1,30	1,35	1,35	1,35	1,35	1,35	1,35
Ecart de production (en % du PIB potentiel)	-7,6	-2,6	-1,4	-1,4	-1,2	-0,8	-0,4	0,0
Solde public nominal (en % du PIB)	-8,9	-6,4	-5,0	-5,0	-4,6	-4,0	-3,4	-2,9
Solde structurel (en % du PIB pot.)	-1,5	-4,8	-4,0	-4,1	-3,8	-3,5	-3,2	-2,9
<i>Ajustement structurel (en % du PIB pot.)</i>	1,0	-3,3	0,8	0,0	0,3	0,3	0,3	0,3
Dette publique (en % du PIB)	114,6	112,5	111,9	111,7	112,8	113,3	113,2	112,5
Dette publique, hors soutien à la zone euro (en % du PIB)	111,8	109,9	109,4	109,4	110,6	111,2	111,2	110,6
Programme de Stabilité 2023-2027 (avril 2023)								
Croissance réelle du PIB (en %)	-7,8	6,8	2,6	1,0	1,6	1,7	1,7	1,8
Croissance potentielle réelle (en %)	0,5	1,30	1,35	1,35	1,35	1,35	1,35	1,35
Ecart de production (en % du PIB potentiel)	-7,4	-2,4	-1,1	-1,5	-1,3	-0,9	-0,5	0,0
Solde public nominal (en % du PIB)	-9,0	-6,5	-4,7	-4,9	-4,4	-3,7	-3,2	-2,7
Solde structurel (en % du PIB pot.)	-1,9	-5,0	-4,0	-4,0	-3,6	-3,1	-2,8	-2,6
<i>Ajustement structurel (en % du PIB potentiel)</i>	0,7	-3,2	1,0	0,0	0,4	0,4	0,3	0,2
Dette publique (en % du PIB)	114,6	112,9	111,6	109,6	109,5	109,4	109,2	108,3
Dette publique, hors soutien à la zone euro (en % du PIB)	111,8	110,3	109,2	107,3	107,4	107,4	107,2	106,5

Par rapport au précédent Programme de Stabilité, les hypothèses de croissance sont comparables pour toutes les années de la trajectoire, à l'exception de 2023 où la croissance a été révisée en baisse (+1,0 % contre +1,4 %). Cette révision a été réalisée lors de la présentation du PLF 2023, et la prévision de croissance réelle pour 2023 est restée inchangée depuis. Toutefois, malgré cette révision, l'activité dépasserait malgré tout son niveau d'avant crise (2019) de 2 points.

En 2022, la prévision de déficit public du précédent Programme de Stabilité était conforme à celle sous-jacente au premier projet de loi de finances rectificative pour l'année 2022, présenté en conseil des Ministres en juillet 2022, et s'établissait à -5,0 % de PIB. Cet objectif avait été fixé dès la loi de finances initiale pour 2022 et, plus récemment, a été réitéré à l'occasion de la loi de finances rectificative de fin d'année. Cet objectif a été tenu, le déficit étant même un peu meilleur que prévu : en effet, **l'Insee a publié le 28 mars 2023 le compte provisoire des administrations publiques en 2022, présentant un déficit public de -4,7 % du PIB.**

En 2023, la prévision de déficit public du précédent Programme de Stabilité s'établissait à -5,0 % de PIB. Cette prévision a été reconduite en PLF 2023, puis maintenue tout au long de la discussion parlementaire. Dans le présent Programme de Stabilité, la prévision de solde public est légèrement revue à la hausse (+0,1 point) et s'établit à -4,9 % de PIB.

A l'horizon 2027, le présent Programme de Stabilité vise comme le précédent un retour à des comptes publics normalisés une fois la crise sanitaire passée : le déficit public reviendrait ainsi sous le seuil de 3 % de PIB à l'horizon 2027. La cible de solde en fin de période est toutefois revue à la hausse, à -2,7 % du PIB contre -2,9 % dans le précédent Programme de Stabilité. De même, la trajectoire de baisse du ratio de dette serait plus marquée, avec une baisse continue sur la période.

Ainsi, à horizon 2027, la dette publique s'établirait à 108,3 % du PIB contre 112,5 % dans le précédent Programme de Stabilité.

4.3 COMPARAISON AUX PRÉVISIONS DE FINANCES PUBLIQUES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

TABLEAU 15 : COMPARAISON AVEC LES PRÉVISIONS DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Projections de la Commission Européenne (prévisions d'automne, novembre 2022)								
Croissance réelle du PIB (en %)	-7,8	6,8	2,6	0,4	1,5			
Solde public (en % du PIB)	-9,0	-6,5	-5,0	-5,3	-5,1			
Solde structurel (en % du PIB pot.)	-4,8	-5,7	-5,0	-4,9	-4,9			
<i>Ajustement structurel (en % du PIB pot.)</i>	-1,2	-0,9	0,7	0,2	-0,1			
Dette publique (en % du PIB)	115,0	112,8	111,7	110,8	110,2			
Programme de Stabilité 2023-2027								
Croissance réelle du PIB (en %) (*)	-7,8	6,8	2,6	1,0	1,6	1,7	1,7	1,8
Solde public (en % du PIB)	-9,0	-6,5	-4,7	-4,9	-4,4	-3,7	-3,2	-2,7
Solde structurel (en % du PIB pot.)	-1,9	-5,0	-4,0	-4,0	-3,6	-3,1	-2,8	-2,6
<i>Ajustement structurel (en % du PIB pot.)</i>	0,7	-3,2	1,0	0,0	0,4	0,4	0,3	0,2
Dette publique (en % du PIB)	114,6	112,9	111,6	109,6	109,5	109,4	109,2	108,3

* Données brutes non CJO

Dans ses prévisions publiées à l'automne 2022, la Commission européenne prévoyait pour la France un solde public de -5,0 % en 2022 puis -5,3 % en 2023 et -5,1 % du PIB en 2024.

En ce qui concerne 2022, l'Insee a publié le 28 mars 2023 le compte provisoire des administrations publiques, présentant un déficit public de -4,7 % du PIB.

En ce qui concerne 2023 et 2024, la trajectoire de solde prévue par la Commission européenne est plus dégradée que celle retenue par le Gouvernement dans le présent Programme de stabilité. En 2023, les prévisions de la Commission se fondaient sur une prévision de croissance particulièrement dégradée, avec une croissance réelle du PIB à +0,4 %. La Commission a déjà eu l'occasion de réviser cette prévision à la hausse dans ses prévisions d'hiver (qui ne donnent pas lieu à une actualisation des finances publiques), à +0,6 %. Pour 2024, la Commission anticipait une amélioration du solde de +0,2 point de PIB par rapport à 2023, plus faible que dans le présent Programme de Stabilité qui prévoit un redressement du solde de +0,5 point de PIB.

5. Qualité des finances publiques

5.1 QUALITÉ DES DÉPENSES PUBLIQUES

5.1.1 Les dépenses de l'État et des opérateurs

Au travers de la loi de finances initiale pour l'année 2023 (article 167, LFI 2023) et du projet de loi de programmation des finances publiques pour la période 2023 à 2027 (article 21, PLPFP 2023-2027), le Gouvernement s'est engagé à mettre en œuvre un dispositif d'évaluation de la qualité de l'action publique, par le biais de revues de dépenses. Le début de l'année 2023 a été marqué par l'opérationnalisation du dispositif de revues de dépenses. Le dispositif mis en place remédie aux limites des dispositifs antérieurs et respecte les standards européens et internationaux établis en la matière. Il a vocation à reposer sur une procédure formalisée, la définition d'objectifs assumés d'économies dans une perspective pluriannuelle, et un pilotage à haut niveau, avec une articulation pleine et entière avec le calendrier et le processus budgétaires. Ces revues concerneront l'ensemble des dépenses publiques (État, collectivités locales et sphère sociale) ; elles seront menées chaque année, pour aboutir à la transmission de leurs conclusions et de bilans au Parlement à des échéances cohérentes avec la conduite des travaux parlementaires sur le budget.

Par ailleurs la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) prévoit un dispositif de performance destiné à évaluer et renforcer la qualité de la dépense de l'État. Sa révision, par la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, a ouvert au Parlement la capacité d'examiner et d'ajuster chaque année le dispositif de performance, au niveau des objectifs et des indicateurs. Répartis en trois catégories, les indicateurs de performance permettent de mesurer l'atteinte des objectifs définis pour chacune des missions et chacun des programmes du budget de l'État. Les objectifs d'efficacité socio-économique (57 % du total) répondent aux attentes du citoyen, les objectifs d'efficacité de la gestion (26 %) informent le contribuable tandis que les objectifs de qualité de service (17 %) intéressent l'utilisateur.

En 2022, le nombre d'indicateurs dont la cible est atteinte représente 43% de l'ensemble et celui des indicateurs dont la réalisation s'améliore est de 13%. La proportion d'indicateurs n'ayant pas connu d'amélioration est de 30%. Le nombre d'indicateurs dont les données ne sont pas disponibles s'établit à 14% pour 2022.

En outre, le dispositif d'évaluation de la qualité de la dépense s'est enrichi. Les projets annuels de performances (PAP) 2023 intègrent de nouveaux indicateurs relatifs à la performance environnementale et à l'égalité entre les femmes et les hommes. Au total, 9,5 % des indicateurs concernent ces deux axes importants d'amélioration de la qualité de la dépense, soit une augmentation de 1,5 point par rapport au PAP 2022.

Enfin, la plateforme de visualisation de données, lancée l'année dernière afin de donner accès, de manière interactive, aux grands agrégats budgétaires, aux résultats de la performance de trente-deux missions du budget général de l'État et au budget vert, continue d'être enrichie. Elle permet

ainsi au Parlement et aux citoyens de s'approprier les résultats de l'action publique en amont du débat sur le projet de loi de règlement. Cette année, outre les missions du budget général et le budget vert, seront également disponibles les budgets annexes, les comptes spéciaux et le Document de Politique Transversale Egalité.

Au-delà du dispositif transversal d'évaluation de la performance prévu par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), le Fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP) poursuit en 2023 le cofinancement des dépenses d'investissement nécessaires à la mise en œuvre de réformes structurelles génératrices d'économie. À fin 2022, le fonds a permis de désigner 126 projets lauréats pour près de 763 M€ attribués. Une nouvelle enveloppe de 330 M€ a été actée pour la période 2023-2025, destinée au cofinancement de projets portés en priorité par les services déconcentrés de l'État et de ses opérateurs. Chaque projet de transformation est sélectionné au travers d'appels à projets compétitifs au cours desquels sont discutés et précisés l'objet et le calendrier de réalisation du projet, sa gouvernance, les modalités de financement, les économies attendues ainsi que les indicateurs d'avancement et de résultat. Chaque projet engagé fait ensuite l'objet d'un suivi régulier pour s'assurer du respect des engagements et de l'atteinte des résultats.

Enfin, en dépit du contexte exceptionnel, le Gouvernement a démontré sa volonté de maintenir et consolider le travail de sincérisation du budget de l'État engagé à partir de 2017. En 2022, la mise en réserve initiale a ainsi été stabilisée à 4,8 Md€ de CP, à mettre en regard des 9,8 Md€ de mise en réserve de la LFI 2017. Ce faible niveau de mise en réserve a permis de renforcer la qualité de la gestion : aucun dégel de la réserve de précaution n'a été nécessaire durant le premier semestre, les dégels ayant eu lieu au cours du second semestre étant restés faibles (249 M€) avant la fin de gestion ; une large partie de la réserve de précaution a pu être annulée.

5.1.2 Les dépenses de santé

Des actions importantes ont été engagées ces dernières années pour répondre aux nombreux défis auxquels se confronte notre système de santé. Le Ségur de la santé a permis de revaloriser les carrières des soignants et de définir une politique ambitieuse d'investissement pour notre système de santé, avec un effort massif de 12,7 Md€ en 2022 de financements publics dédiés. L'impulsion donnée va être poursuivie, l'évolution des modalités de financement des établissements de santé, dont les jalons seront posés dès le prochain projet de loi de financement de la Sécurité sociale, et une réforme de l'organisation de la permanence des soins.

Les dépenses de santé en France demeurent cependant parmi les plus élevées d'Europe. Si elles progressent moins rapidement que la plupart des pays voisins sur la période récente, le vieillissement de la population et le développement des maladies chroniques vont accentuer leur dynamisme dans les prochaines années. Moderniser notre système de santé pour maintenir un haut niveau de qualité et d'accès aux soins, tout en garantissant la soutenabilité des dépenses de santé est donc indispensable.

Le renforcement de la prévention est un premier levier d'efficience de la dépense de santé, et agir sur les principaux facteurs de risque environnementaux et comportementaux que sont le tabac, l'alcool, le surpoids ou encore la sédentarité, en est l'un des piliers. La mobilisation de tous les acteurs doit donc être maintenue autour de ce sujet : la LFSS 2023 étend par exemple la démarche de prévention à l'ensemble de la population adulte en proposant les rendez-vous de prévention à plusieurs âges clés de la vie, en complément des dispositifs déjà existants de dépistage de certains cancers par exemple ou de vaccination.

L'accès aux soins primaires, qui conditionne la réussite d'une politique efficace de prévention, sera

favorisé par la poursuite du développement des pratiques pluriprofessionnelles et d'une meilleure coordination entre ville et hôpital. Les mesures d'urgence prises à l'été 2022 ont permis de soutenir l'action des professionnels de santé et d'apporter des solutions concrètes pour garantir l'accès aux soins urgents et non programmés. Ce résultat a été obtenu avec l'engagement de tous les professionnels mobilisés en établissements de santé et en ville. En effet, la coopération entre les différents métiers de la santé est particulièrement cruciale dans un contexte de moindre disponibilité de temps médical.

La maîtrise de la dépense passe aussi par un renforcement des actions autour de la pertinence des soins et de la prescription des produits de santé. Le développement de la maîtrise médicalisée (bonnes pratiques en matière de prescriptions médicamenteuses, utilisation des génériques par exemple) et l'adaptation des modes de tarification de certains soins dans une logique de parcours ou de pathologie visent à réduire les actes et les soins redondants ou inadéquats.

5.1.3 Les dépenses locales

L'article 13 de la loi de Programmation des finances publiques (LPFP) 2018-2022 avait instauré un objectif d'évolution des dépenses de fonctionnement des collectivités locales afin de permettre la réalisation d'économies par rapport à l'évolution spontanée sur la période. Pour les années 2018 et 2019, les résultats de ce dispositif quant à la maîtrise des dépenses de fonctionnement des collectivités locales ont été positifs. Ce dispositif a ensuite été suspendu en 2020 en lien avec la crise sanitaire, économique et sociale.

Pour les années à venir, comme toutes les administrations publiques, les collectivités locales seront de nouveau associées à l'effort de modération de la dépense publique, selon des modalités qui seront déterminées en concertation avec les différents acteurs, sans rétablissement du mécanisme de sanction de la précédente loi de programmation des finances publiques.

5.2 QUALITÉ DES RECETTES PUBLIQUES

Sur l'ensemble du dernier quinquennat (2017 – 2022), le Gouvernement a réduit de manière pérenne les prélèvements obligatoires (plus de 50 Md€, la moitié en faveur des ménages et la moitié en faveur des entreprises), afin de favoriser la croissance et l'emploi. Côté ménages, d'importantes réformes ont été menées afin d'alléger la fiscalité sur le capital productif (instauration du prélèvement forfaitaire unique, transformation de l'impôt de solidarité sur la fortune en impôt sur la fortune immobilière) et le travail (bascule CSG-cotisations), accompagnées de mesures de simplification du système fiscal (instauration du prélèvement à la source) et en faveur du pouvoir d'achat (réforme du barème de l'impôt sur le revenu, suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales). Côté entreprises, les principales mesures fiscales adoptées ont permis de stimuler leur compétitivité, *via* une réduction des coûts des facteurs de production (capital, travail). Il s'agit notamment de la transformation du CICE en baisse pérenne de cotisations, de la baisse du taux d'impôt sur les sociétés de 33 1/3 % à 25%, une réforme majeure pour renforcer notre compétitivité effectuée en plusieurs étapes et qui atteint son objectif final en 2022, ou encore de la forte réduction des impôts de production dans le cadre du plan de relance (suppression de la part régionale de la

cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises et baisse de 50% des valeurs locatives de la taxe sur le foncier bâti et de la cotisation foncière des entreprises des locaux industriels).

Depuis le début du nouveau quinquennat, le Gouvernement a entrepris des nouvelles mesures de baisse des prélèvements obligatoires, à destination des ménages et des entreprises : suppression de la redevance audiovisuelle pour un coût de 3,2 Md€, réduction des cotisations sociales des travailleurs indépendants pour un coût de 0,5 Md€ et suppression en deux temps de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises pour un coût total d'environ 9 Md€.

Ces réductions d'impôts seront financées par un effort de maîtrise des dépenses publiques, de lutte contre la fraude et de réduction des niches fiscales et sociales peu efficaces.

Par ailleurs, l'accord sur le Pilier 2 de la réforme de la fiscalité internationale des multinationales, dans le cadre inclusif OCDE/G20 sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (BEPS), constitue une avancée majeure permettant de limiter la concurrence fiscale et de renforcer la justice du système fiscal. Sa traduction en droit national permettra également d'enregistrer des recettes supplémentaires, attendues à compter de 2026.

ENCADRÉ 10- LA RÉFORME DE LA FISCALITÉ INTERNATIONALE ET LA TRANSPOSITION DU PILIER 2

En octobre 2021, un accord pour réformer la fiscalité internationale a été adopté par 137 pays, représentant 90 % du PIB mondial dont tous les pays du G7 et du G20, sur une solution à deux piliers :

- Assurer une répartition plus juste entre pays des bénéfices et droits d'imposition des grandes multinationales [Pilier I]
- Soumettre les multinationales à un taux d'imposition minimum de 15 % [Pilier II]

Le principe du Pilier II est de mettre en place un niveau d'imposition minimal des bénéfices des multinationales. Il consiste à établir une règle de taux d'imposition minimal des bénéfices des entreprises qui exercent leurs activités à l'international à 15 %. Si le taux effectif d'IS auquel une multinationale est imposée dans une de ses juridictions d'implantation est inférieur au taux minimal, la multinationale sera tenue de reverser la différence entre ce taux effectif et le taux minimal à la juridiction où se situe son siège.

Ce volet de la réforme de la fiscalité internationale portée par l'OCDE a été définitivement adopté au niveau européen par la directive européenne du 14 décembre 2022. Un projet de loi de transposition dans le droit français est en cours de préparation.

Cette réforme est mise en œuvre dans un contexte international marqué par une course au moins-disant fiscal entamée depuis plusieurs décennies, et qui a pour conséquence une érosion des revenus fiscaux. L'imposition minimale mondiale vise à mettre fin à ce phénomène en fixant un plancher à la concurrence fiscale. Elle profitera en principe à tous les pays et contribuerait à garantir des conditions de concurrence équitables.

D'après le Conseil d'analyse économique (CAE), dans son étude *Taxation minimale des multinationales : contours et quantification* (focus n°64 de juin 2021), ces recettes s'élèveraient à 2 Md€ à long-terme car les juridictions dans lesquelles sont situés les bénéfices sous-imposés seraient incitées à relever leur taux effectif d'imposition. Ce chiffrage reste entouré d'incertitudes notamment liées aux faits que les négociations du Pilier II n'étaient

pas totalement finalisées au moment de la réalisation de l'étude mentionnée et que la réaction comportementale des États et des entreprises est difficile à anticiper.

6. Soutenabilité des finances publiques

6.1 SOUTENABILITÉ DE LA DETTE PUBLIQUE

6.1.1 Impact du vieillissement démographique sur les finances publiques

Le vieillissement démographique devrait se poursuivre dans les prochaines décennies, faisant peser un risque sur la soutenabilité des finances publiques. Alors que la France comptait 2,1 cotisants pour un retraité en 2002, le ratio était de 1,7 en 2020 et serait de 1,5 en 2040¹⁷. Cette baisse du ratio démographique fragilise la capacité à financer les dépenses liées au vieillissement (retraite, santé, dépendance).

Le processus de réformes engagé depuis 30 ans a permis de contenir la hausse des dépenses de retraite, favorisant ainsi la soutenabilité du système de retraite face au vieillissement. Dans un contexte de crise économique profonde au cours de la dernière décennie et face aux départs en retraite des générations du baby-boom, les réformes des retraites de 2010 et 2014 et les accords nationaux interprofessionnels sur les retraites complémentaires Agirc-Arrco d'octobre 2015 et de mai 2019 prévoient ainsi des mesures de redressement réparties entre actifs, entreprises et retraités¹⁸. La réforme adoptée en 2023 s'inscrit dans cet objectif de soutenabilité en visant un recul de l'âge effectif de départ en retraite, via un relèvement de l'âge d'ouverture des droits de 2 ans et une accélération de la réforme de 2014 prévoyant une hausse de la durée d'assurance requise.

Avant la réforme de 2023, le système de retraite était projeté comme déficitaire sur les 25 prochaines années, en raison notamment d'un âge moyen de sortie effective du marché du travail parmi un des plus faibles de l'OCDE. Selon le dernier rapport du Conseil d'orientation des retraites (COR), la crise sanitaire et économique a sensiblement dégradé les perspectives financières à court et moyen termes. En convention dite « équilibre permanent des régimes » (qui correspond à la législation actuelle), sous l'hypothèse de gains de productivité du travail de 1,0 % et d'un niveau de chômage de 4,5 % à long terme, le déficit du système de retraite était estimé à 0,4 % du PIB en moyenne sur les 25 prochaines années (0,4 % en 2030 et 0,5 % en 2040, cf. Graphique 3). Le taux de remplacement diminuerait au fil des générations ainsi que le niveau de vie des retraités relativement à celui de l'ensemble de la population (de 102 % en 2019 à 83 % en 2070). Les projections à l'horizon 2070 intégrant les effets de la réforme de 2023 seront produites par le COR dans son prochain rapport annuel.

¹⁷ Rapport du Conseil d'orientation des retraites de septembre 2022.

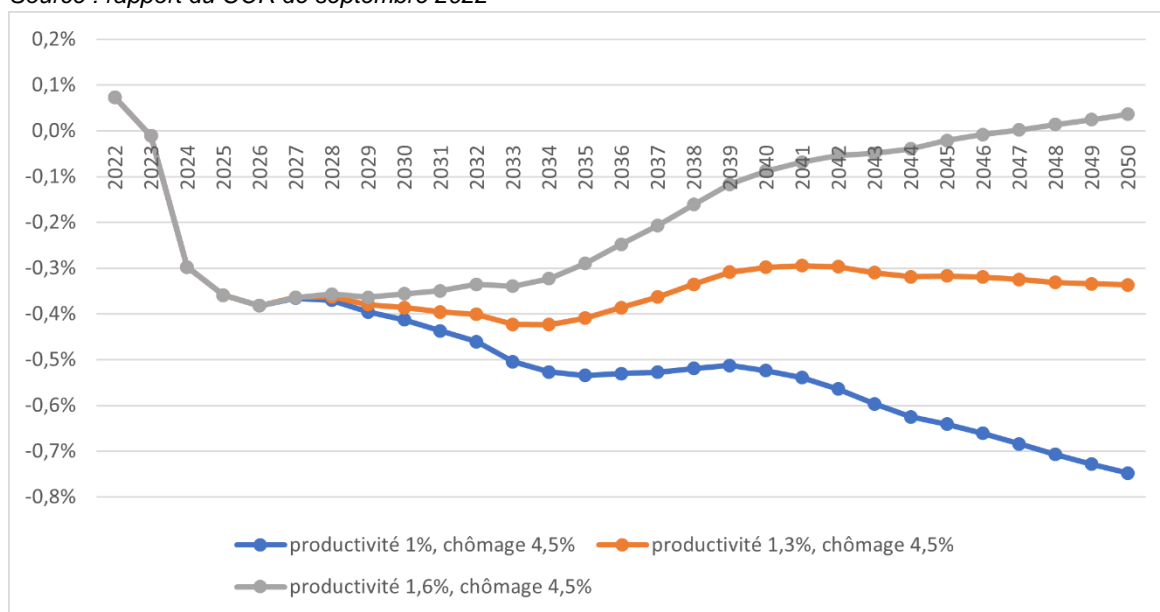
¹⁸ L'accord d'octobre 2015 a notamment instauré un coefficient de solidarité – une réduction de la pension complémentaire de 10 % pendant 3 ans pour les assurés liquidant au taux plein – et un décalage de la date de revalorisation annuelle des pensions du 1^{er} avril au 1^{er} novembre. Celui de mai 2019 prévoit, pour les années 2019 à 2022, une indexation des pensions sur l'évolution du salaire moyen si celle-ci est inférieure à l'inflation. Les pensions ont ainsi été gelées en 2020 et sous-indexées par rapport à l'inflation en 2021 et 2022.

Toutefois, à la faveur de la hausse du taux d'emploi des seniors (55-64 ans) sur la dernière décennie, d'une natalité relativement dynamique et des différentes réformes des retraites adoptées depuis 30 ans, **la France serait dans une position relativement moins défavorable que ses partenaires européens pour faire face au vieillissement de sa population.** D'après les dernières projections européennes¹⁹, le poids des dépenses liées au vieillissement dans le PIB diminuerait de 0,8 point entre 2019 et 2070, contre une hausse de 1,9 points en moyenne dans l'UE. Cette baisse serait tirée par celle liée aux dépenses de pensions²⁰ (-2,2 pt) et d'éducation (-0,6 pt), malgré une hausse des dépenses de santé (+1,1 pt) et de dépendance (+0,8 pt). En moyenne, dans l'UE, ces évolutions valent respectivement +0,1 pt, -0,2 pt, +0,9 pt et +1,1 pt de PIB. À l'horizon 2030, les pensions représenteraient toutefois 15,6 % du PIB en France, contre 12,5 % en moyenne dans l'UE, sous l'effet du départ à la retraite des dernières générations du baby-boom, bien qu'atténué par un âge moyen de liquidation plus élevé en raison des réformes passées. Le poids des retraites dans le PIB diminuerait à compter de 2032, du fait d'un ralentissement de la hausse du ratio de dépendance et de l'indexation des pensions sur les prix.

La réforme des retraites adoptée en 2023 permettra d'accroître la population active et l'activité, et d'améliorer le solde public. En effet, en conduisant à faire partir plus tardivement les personnes à la retraite, les mesures d'âge et de durée décalent l'âge de versement des pensions de retraite et maintiennent en emploi des actifs, ce qui génère à la fois des économies sur le système de retraite, et de l'activité, donc des recettes supplémentaires sur l'ensemble des prélèvements obligatoires (cf. Encadré 8 sur « réformes structurelles dans le champ des administrations de sécurité sociale » en partie 3.6.4).

GRAPHIQUE 2 : SOLDE DU SYSTEME DE RETRAITE (HORS REFORME 2023, EN % DU PIB)

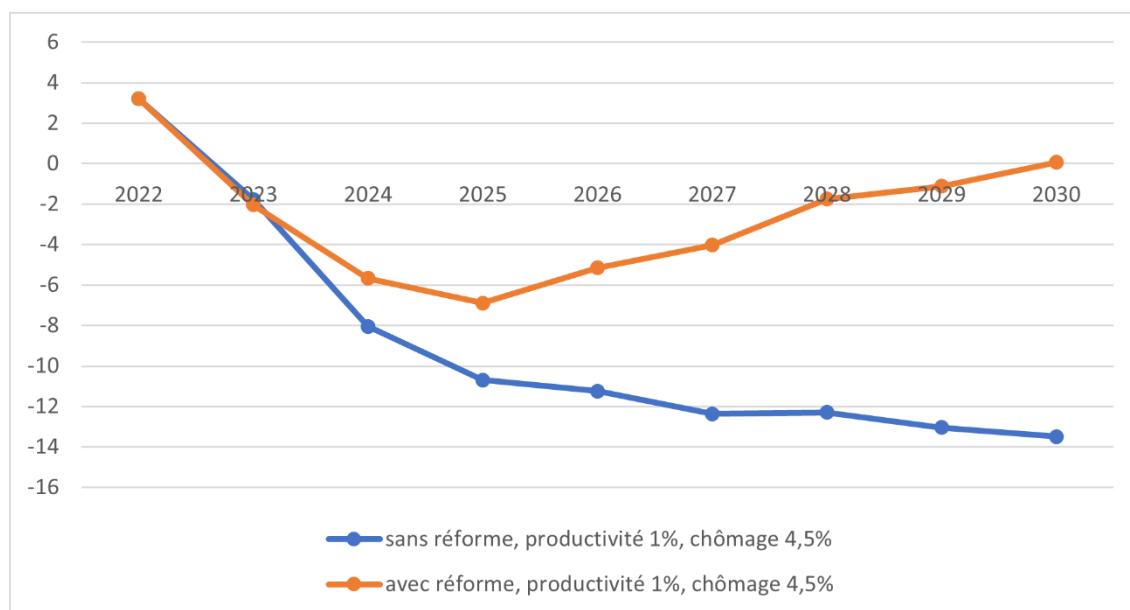
Source : rapport du COR de septembre 2022



¹⁹ Rapport sur le vieillissement de 2021 de la Commission européenne, « 2021 Ageing Report: economic and budgetary projections for the EU Member States (2019-2070) ».

²⁰ Le terme « pension » englobe non seulement les pensions de retraite, mais également les pensions d'invalidité et l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa, ex-minimum vieillesse).

**GRAPHIQUE 3 : SOLDE DU SYSTEME DE RETRAITE AVANT ET APRES REFORME 2023
(EN MD€ COURANTS)**



Source : à partir du rapport du COR de septembre 2022 et de données fournies par la Direction de la sécurité sociale

Les dépenses individuelles de santé et la prévalence des affections longue durée augmentent avec l'âge. Les dépenses de santé ont représenté 208 Md€ en 2019 (8,6 % du PIB), en hausse de 2,4 % en volume par an sur la période 2010-2019, puis ont augmenté en 2020, du fait de la crise sanitaire et des accords du Ségur de la santé. À plus long terme, l'adaptation au vieillissement de la population constitue un enjeu majeur pour le système de santé.

6.1.2 Soutenabilité à long terme (S2)

Un pays présente des finances publiques soutenables lorsqu'il est en capacité de faire face à ses obligations financières à long terme sans avoir à prendre des mesures additionnelles d'économies en dépense ou de hausse de recettes. L'écart des finances publiques à une situation soutenable est traditionnellement apprécié en estimant l'ajustement budgétaire immédiat et pérenne (exprimé en points de PIB) qui serait nécessaire pour éviter, à solde primaire (*i.e.* hors charge d'intérêts) structurel constant par la suite, une dérive du ratio de dette publique à long terme. Cet indicateur (dit S2) peut être décomposé comme la somme de deux termes :

- **l'impact de la position budgétaire initiale**, qui correspond essentiellement à l'écart du solde structurel primaire au solde stabilisant la dette à long terme ;
- **l'effet du vieillissement de la population** sur les évolutions à politique inchangée des dépenses de retraite, santé, dépendance, éducation et chômage à partir de 2028. Un travail mené au niveau européen entre les États-membres et la Commission européenne a permis une estimation harmonisée de cet effet. Les données utilisées ici sont celles du Rapport sur le vieillissement de 2021.

Selon l'indicateur de soutenabilité S2 calculé avec les projections de l'*Ageing working group* (AWG) de la Commission européenne jusqu'en 2070, la stabilisation de la dette à long terme ne serait pas assurée si le solde structurel primaire était maintenu au niveau de 2022 durant la période 2023-2027. En effet, calculé dans le cadre potentiel révisé, et avec les hypothèses macroéconomiques retenues dans le scénario central, l'indicateur S2 vaudrait +0,9 % du PIB dans ce scénario de solde structurel primaire inchangé sur la période 2023-2027, indiquant l'amplitude de l'ajustement supplémentaire requis pour assurer la stabilisation du ratio de dette publique à long terme (cf. Tableau 16).

L'effort structurel présenté dans le présent Programme de Stabilité permettrait d'améliorer significativement l'indicateur de soutenabilité S2. Cet effort projeté sur la période 2023-2027 réduirait en effet le besoin d'ajustement lié à la situation budgétaire initiale de près de 2 points de PIB. La réforme des retraites contribuerait à l'amélioration de l'indicateur S2 à hauteur de 0,4 point, via une amélioration du solde structurel primaire. L'indicateur S2 serait proche de -1,0 % du PIB en 2027 en reprenant les hypothèses de ce Programme de Stabilité et l'effet de la réforme des retraites sur les dépenses et les recettes liées au vieillissement, signifiant une situation soutenable à long terme. À compter de 2027, les conditions d'une réduction significative du ratio de dette publique à long terme seraient donc réunies.

TABEAU 16 : INDICATEUR DE SOUTENABILITÉ DES FINANCES PUBLIQUES S2 (EN POINTS DE PIB)

Année de référence	Scénario inchangé entre 2023 et 2027	Scénario PSTAB
Écart de soutenabilité (indicateur S2)	0,9	-1,0
dont impact de la position budgétaire initiale	2,5	0,5
dont impact du vieillissement (à partir de 2027)	-1,6	-1,5

Notes de lecture du tableau :

- l'indicateur de soutenabilité (S2) à scénario inchangé est estimé sur la base d'un scénario contrefactuel dans lequel le solde structurel primaire est supposé constant à son niveau de 2022 sur la période du programme (2023-2027), indépendamment de l'impact du vieillissement : il correspond à l'ajustement budgétaire pérenne qui devrait être réalisé en 2027 pour stabiliser le ratio d'endettement à très long terme (ici en 2070) compte tenu de l'impact du vieillissement à partir de 2027 ;
- le S2 du scénario de ce Programme de Stabilité est estimé sur la base du solde structurel primaire de 2027 prévu dans le présent programme. Il correspond à l'ajustement budgétaire pérenne qui devrait être réalisé en 2027 pour stabiliser le ratio d'endettement à très long terme compte tenu de l'impact du vieillissement à partir de 2027. Les chroniques de dépenses liées au vieillissement du scénario de ce Programme de Stabilité prennent en compte l'effet de la réforme des retraites, en recettes comme en dépense ;
- les chroniques de dépenses liées au vieillissement (retraites, santé, dépendance, éducation, chômage) sont celles du rapport sur le vieillissement de la Commission européenne de 2021.

6.2 ENGAGEMENTS CONTINGENTS

Les engagements hors bilan des administrations publiques correspondent à des engagements de l'État dépendant de l'occurrence d'événements donnés. Si leur valorisation *ex ante* est très incertaine, ils sont toutefois susceptibles de peser à terme sur les finances publiques et font donc l'objet d'un suivi attentif de la part du Gouvernement et du Parlement. En particulier, les engagements hors bilan de l'État sont décrits de manière détaillée dans le Compte général de l'État publié chaque année en annexe du projet de loi de règlement et certifié par la Cour des comptes. Les principaux engagements hors bilan des administrations publiques sont :

- les engagements au titre des dépenses futures liées au vieillissement (retraites, santé, dépendance, éducation), dont la valorisation dépend des perspectives démographiques et macroéconomiques futures ; l'impact de ces engagements sur la soutenabilité de la dette est mesuré par le calcul d'un indicateur de soutenabilité, l'indicateur « S2 » (cf partie 6.1.2);
- les engagements contingents correspondant à des engagements qui peuvent ou non être décaissés, en fonction de la réalisation d'un événement futur ; ils correspondent pour la plupart à des provisions pour litiges ainsi qu'aux garanties publiques accordées par l'État et dans une moindre mesure par les collectivités locales.

Concernant les provisions pour litiges, ces dernières s'établissent fin 2022 à 31,3 Md€, soit 10,4 Md€ de plus qu'en 2021.

Les garanties de l'État recouvrent une large gamme d'interventions ayant vocation à soutenir ou préserver l'activité économique ou assurer un financement à certains agents économiques dans les cas où l'intervention du marché apparaît insuffisante. Il s'agit de garanties octroyées dans le cadre d'accords bien définis, parmi lesquelles se trouvent notamment les dettes garanties par l'État, les garanties liées à des missions d'intérêt général (mécanismes d'assurance *via* la caisse centrale de réassurance, garanties accordées à la BPI Assurance Export pour le soutien à l'exportation, garanties de protection des épargnants, etc.), les garanties de passif (engagement au titre de la quote-part française au capital callable du MES) ainsi que les engagements financiers de l'État (projets de cofinancement, aide au développement). Le risque d'appel de ces garanties est en général limité. De plus, pour limiter l'utilisation de ce type d'instruments, les nouvelles garanties de l'État ne peuvent être autorisées que par une loi de finances conformément à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

D'après le Compte Général de l'État 2022 publié en avril 2023, le stock total de garanties accordées par l'État dans le cadre d'accords bien définis portant sur des emprunts (c'est-à-dire l'ensemble des dettes garanties par l'État) s'est établi en 2022 à 302,1 Md€ après 319,1 Md€ en 2021 (-17,0 Md€). Il convient de noter que la dette de l'Unedic, qui est une administration publique, est déjà incluse dans la dette publique au sens de Maastricht. Par ailleurs, à la suite d'une décision d'Eurostat du 27 janvier 2011, les montants prêtés par le FESF dans le cadre de programmes d'assistance financière sont déjà rattachés directement à la dette maastrichtienne des États membres apportant leurs garanties aux émissions du FESF, au *pro rata* de celles-ci.

En 2020, de nombreux dispositifs de garanties ont été mis en place ou renforcés dans le cadre de la crise sanitaire pour assurer la trésorerie des entreprises et la continuité de l'activité ou encore assurer le financement des initiatives au niveau européen *Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency* (SURE) et *Pan-European Guarantee Fund* (PEGF). C'est notamment le cas du dispositif de prêt garanti par l'État (PGE), dispositif exceptionnel de garanties permettant de soutenir le financement bancaire des entreprises, à hauteur d'un plafond initial pouvant aller jusqu'à

300 Md€, pour un montant de prêts effectivement accordés de 143 Md€²¹ entre 2020 et 2022. Par ailleurs, les programmes européens SURE et PEGF ont respectivement bénéficié de 4,3 Md€ et 4,0 Md€ de garanties françaises. Dans le compte de prévision sous-jacent au Programme de Stabilité, des pertes brutes prévisionnelles de 1,4 Md€ en 2022 et 2,6 Md€ en 2023 ont été intégrées au titre des dispositifs PGE et PEGF, avec effet sur le solde public en comptabilité nationale.

En 2022, ces montants de garanties octroyées par l'État en lien avec la crise sanitaire ont commencé à diminuer. Ils ont baissé de 17 Md€ entre 2021 et 2022 en raison principalement du début des remboursements de PGE par les entreprises.

Toutefois, le recours à ce type d'engagements demeure élevé suite à la crise sanitaire. Il rend nécessaire une vigilance accrue de l'État quant aux risques qui seraient susceptibles d'être transférés vers le secteur public. Les risques budgétaires auxquels l'État s'expose au titre de ces interventions, qui poursuivent un objectif d'intérêt général, doivent faire l'objet d'une évaluation *a priori* ainsi que d'un suivi régulier et rester maîtrisés.

En France cette vigilance s'effectue selon trois axes :

D'abord, un processus de décision qui, aux termes de l'article 34 de la LOLF, rend obligatoire **l'autorisation du Parlement obtenue en loi de finances pour tout nouveau régime de garantie**. Le texte législatif doit comprendre une définition précise du régime ainsi créé. Lors de l'obtention de cette autorisation parlementaire, les risques encourus font l'objet d'une description précise et, selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, cette autorisation est suspendue à l'existence d'un plafond ou d'un dispositif en permettant la maîtrise financière. Les évaluations préalables fournies sont par ailleurs publiques.

Ensuite, lors du processus d'élaboration des lois de finances, en lien avec les différents organismes concernés, **les engagements hors bilan font l'objet d'un suivi budgétaire centralisé**, au moins biennuel, pour déterminer les risques d'appel en garanties. Par ailleurs, dans le cadre des différents projets de loi de finances, des renseignements plus spécialisés, également publics, sont fournis auxquels s'ajoutent de nombreux rapports thématiques communiqués aux deux commissions des finances. Certains de ces rapports relèvent d'ailleurs d'une obligation inscrite dans le texte qui a créé le régime de garantie en question.

Le troisième et dernier axe est un axe comptable, il s'agit de **l'annexe du Compte général de l'État sur les engagements de l'État**. Celle-ci repose sur un recensement exhaustif des garanties et autres engagements hors bilan effectué par le ministère en charge des finances en lien avec les autres ministères concernés. Ce document est certifié par la Cour des comptes.

²¹ Ce montant comprend principalement les PGE octroyés dans le cadre de la crise Covid (PGE « Covid », dispositif clôturé fin juin 2022) mais aussi les PGE octroyés pour faire face aux conséquences économiques de la guerre en Ukraine (PGE « résilience », dispositif encore ouvert en 2023).

6.3 POURSUITE DES RÉFORMES EN RÉPONSE AUX DÉFIS ÉCONOMIQUES MAJEURS

La France conduit une stratégie de réforme détaillée dans le **programme national de réforme (PNR)**. Le PNR 2023 expose le bilan de la politique économique du Gouvernement et présente la stratégie de politique économique française. Il détaille notamment l'état de mise en œuvre du plan national de relance et de résilience (PNRR), volet français du plan de relance européen.

La première priorité du Gouvernement est de répondre aux conséquences de la crise énergétique en protégeant et en accompagnant les ménages et les entreprises face à la hausse de l'inflation et des prix de l'énergie. Au-delà de l'urgence, et afin de répondre à l'ensemble des défis structurels auxquels le pays fait face, l'action du Gouvernement répond aux quatre défis économiques majeurs auxquels est confrontée l'économie française :

- **La réponse à l'urgence écologique** invite à poursuivre les efforts lancés lors du précédent quinquennat en faveur de modes de production et de consommation plus respectueux de l'environnement (lois énergie-climat, développement du ferroviaire, loi d'orientation des mobilités, rénovation thermique des bâtiments publics et privés, lutte contre le gaspillage et renforcement de l'économie circulaire, loi climat et résilience, etc.), et à amplifier leurs premiers effets. À cet égard, l'objectif de réduction d'émissions de gaz à effet de serre de la France pour 2030 a été porté à -50 % par rapport à 1990, contre l'objectif précédent de -40 % ;
- **L'atteinte du plein emploi et la résorption des tensions de recrutement** demeure une priorité qui passe par un meilleur accompagnement des demandeurs d'emploi, une meilleure incitation au retour à l'emploi par la réforme de l'assurance-chômage, un développement des compétences (formation initiale et continue) et une augmentation du travail des seniors à travers la réforme du régime des retraites ;
- **Le renforcement de la souveraineté énergétique, économique et numérique** de la France constitue un autre axe de réformes destinées à accélérer notre transition vers les énergies décarbonées, conforter la compétitivité de nos entreprises et renforcer leur capacité d'innovation, mais aussi accompagner la modernisation de l'État et garantir l'efficacité de l'action publique ;
- **La lutte contre les inégalités, sous toutes leurs formes**, se poursuit toujours grâce à des investissements et des réformes ambitieuses, notamment dans l'éducation, la petite enfance et la santé, pour bâtir la République de l'égalité des chances.

7. Aspects institutionnels et gouvernance des finances publiques

7.1 UNE GOUVERNANCE BUDGÉTAIRE PLEINEMENT OPÉRATIONNELLE

En 2021, un nouveau cadre organique renforcé a été adopté par le Parlement et est entré en vigueur pour les textes financiers afférents à 2023. La loi organique relative aux lois de finances (LOLF), telle que modifiée par la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, intègre désormais, en les ajustant, l'essentiel des dispositions initialement introduites **par la loi organique du 17 décembre 2012, qui a renouvelé à la fois le pilotage des finances publiques et son cadre institutionnel.** Cette dernière avait en particulier contribué à un renouvellement de la gestion des finances publiques en complétant le pilotage par le solde par des objectifs définis en termes structurels et dans une perspective pluriannuelle, à travers l'introduction de l'article liminaire des lois de finances notamment.

Selon les dispositions désormais en vigueur, le Haut conseil des finances publiques (HCFP), créé en 2012, est chargé de rendre un avis sur les prévisions macroéconomiques associées aux programmes de stabilité et aux projets de textes financiers (loi de finances et de financement de la sécurité sociale et lois de financement rectificatives), sur le réalisme des prévisions de recettes et de dépenses publiques sous-jacentes aux textes financiers, et sur leur cohérence au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques. Le HCFP est en outre chargé d'identifier d'éventuels écarts entre la programmation pluriannuelle et les résultats de l'exécution budgétaire, lors de l'examen du projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes. En cas d'écart important, il peut déclencher le mécanisme de correction. Le Gouvernement doit alors exposer les raisons des écarts et indiquer les mesures de redressement de la trajectoire envisagées lors de l'examen par chaque assemblée du projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année, dont il devra tenir compte au plus tard dans le prochain projet de loi de finances de l'année et dans le prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année. Les avis rendus par le HCFP sur ces textes comportent alors une appréciation de ces mesures. Depuis la réforme organique portée par la loi du 28 décembre 2021, le HCFP est aussi responsable d'évaluer la compatibilité des lois de programmation sectorielles avec la LPFP en vigueur. Le HCFP a, pour la première fois, en avril 2023, rendu un avis sur une telle loi, la loi de programmation militaire²².

Le HCFP permet au Parlement, au Conseil constitutionnel et aux observateurs extérieurs de disposer d'une évaluation indépendante des prévisions réalisées par le Gouvernement. Il a

²² Avis n°2023-2

ainsi rendu 55 avis sur les textes financiers et programmes de stabilité présentés par le Gouvernement depuis avril 2013 (dont 6 en 2022, et 4 depuis le début de l'année 2023 -loi de financement rectificative de la sécurité sociale 2023, loi programmation militaire, lois de règlement 2021 et 2022).

Ces mécanismes de gouvernance nécessitent l'adoption d'une nouvelle loi de programmation des finances publiques pour être pleinement opérationnels, comme l'ont rappelé la Cour des comptes et le Haut conseil des finances publiques. Le projet de loi de programmation des finances publiques 2023-2027 n'a pas pu être adopté par le Parlement à ce stade, après que la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion n'est pas parvenue à un accord. **Le Gouvernement reste toutefois résolu à une adoption de la loi de programmation des finances publiques cette année.**

Parallèlement à ce cadre institutionnel, les règles et objectifs de finances publiques, mis en place notamment dans le cadre des lois de programmation des finances publiques successives, permettent d'améliorer significativement la gouvernance des finances publiques. Les principaux dispositifs d'encadrement et de régulation sont, par grand secteur des administrations publiques concerné :

- *État* : normes de dépenses, évolution des plafonds d'emploi des ministères, trajectoire de réduction des dépenses fiscales, interdiction du recours au crédit-bail immobilier ;
- *Organismes divers d'administration centrale* : plafonds d'emploi des opérateurs de l'État, règle de non-endettement des ODAC au-delà de douze mois, dispositifs de limitation du nombre et de plafonnement des affectations de taxes ;
- *Administrations publiques locales* : interdiction du recours à l'emprunt pour équilibrer la section de fonctionnement, fixation d'un objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement ;
- *Administrations de sécurité sociale* : objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM), trajectoire de maîtrise des dépenses de gestion administrative des régimes obligatoires de base de sécurité sociale (dont les emplois) dans le cadre des conventions d'objectifs et de gestion, définition d'un objectif de dépense sur le champ des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale, trajectoire de réduction des exonérations ou abattement d'assiette et réductions de taux s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale.

Les règles et objectifs de finances publiques prévus dans les dispositions de la loi de programmation des finances publiques feront l'objet d'un bilan de réalisation.

La gouvernance nationale des finances publiques est pleinement intégrée dans la procédure européenne. Depuis l'entrée en vigueur du règlement dit « *two-pack* », la Commission européenne émet chaque année un avis sur les projets de plans budgétaires (pour la France, le Rapport économique, social et financier annexé au PLF) des États membres à l'automne, qui sont ensuite discutés par le Conseil Ecofin. Par ailleurs, le Programme de Stabilité et le Programme national de réforme sont également transmis à la Commission. Lors de ces échéances européennes, la conformité de la trajectoire de chaque État membre au regard des recommandations du Conseil est évaluée, en accord avec les dispositions du Pacte de stabilité et de croissance. La Commission européenne formule des recommandations qui sont approuvées par le Conseil européen en juin en vue de l'élaboration des budgets nationaux à l'automne.

Par ailleurs, en 2021, de manière exceptionnelle, un Plan national de relance et de résilience

(PNRR) a été transmis à la Commission pour détailler la stratégie de relance et d'investissement, dans le cadre du plan européen « *Next generation EU* » mis en place pour faire face à la crise économique et sanitaire liée à la pandémie de Covid-19. **Ce dernier engage notamment à construire « des lois financières articulées avec les évaluations de la dépense publique couvrant le champ des administrations publiques dans le respect de la trajectoire de dépenses de la loi de programmation des finances publiques »**. Cet objectif se traduit par la mise en place d'une revue de la qualité des dépenses publiques, selon des modalités précisées dans le projet de LPFP ainsi que dans le PLF pour l'année 2023.

ENCADRÉ 11 – RÉFORME DE LA GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE

Le 9 novembre 2022, la Commission européenne a présenté ses orientations pour la réforme du cadre de la gouvernance économique européenne. La proposition de la Commission répond à plusieurs objectifs : faire en sorte que le cadre soit plus simple, plus transparent et plus efficace, en s'appuyant pour cela sur une plus grande différenciation des trajectoires d'ajustement budgétaire nationales et une meilleure appropriation nationale des règles. Elle vise en particulier à concilier le double objectif d'assurer la soutenabilité des finances publiques, en réduisant les ratios de dette publique de manière réaliste et graduelle, tout en préservant des marges de manœuvre nécessaires à la mise en œuvre d'investissements et de réformes conformes aux grands objectifs de l'Union, notamment dans le domaine de la transition écologique. Dans la proposition de la Commission, les cibles de 3 % du PIB pour le déficit et de 60 % de PIB pour la dette seraient maintenues, mais la règle d'ajustement de la dette, dite du « 1/20^{ème} » serait supprimée.

Dans le cadre proposé par la Commission, actuellement en discussion entre les États membres, ces derniers soumettraient des plans nationaux budgétaires et structurels définissant leur trajectoire budgétaire à moyen terme, ainsi que leurs engagements prioritaires en matière de réformes et d'investissements publics. Ces plans auraient vocation à se substituer aux programmes de stabilité et aux programmes nationaux de réforme. Les trajectoires budgétaires figurant dans ces plans seraient définies en termes de dépenses primaires nettes des mesures nouvelles en recettes et couvriraient une période de quatre ans. Cette période pourrait néanmoins être étendue jusqu'à trois années supplémentaires, permettant un ajustement plus graduel des finances publiques, sous réserve que cette extension soit adossée à un ensemble d'engagements en matière de réformes et d'investissements qui contribuent à la soutenabilité de la dette à moyen terme et répondent aux priorités et aux objectifs communs de l'UE, et en veillant à ce que le plan structurel budgétaire national réponde à l'ensemble ou à un sous-ensemble significatif des recommandations pertinentes spécifiques au pays.

Les plans structurels budgétaires nationaux seraient préparés par les États membres eux-mêmes, suivant la logique d'appropriation promue par la Commission, puis évalués par cette dernière avant d'être soumis au Conseil pour approbation. Pour les États membres confrontés à des problèmes d'endettement substantiels ou modérés, les trajectoires budgétaires proposées par les États membres seraient établies en cohérence avec des trajectoires techniques préparées par la Commission sur la base d'une méthodologie commune. Ces trajectoires techniques devraient permettre de placer la dette sur une trajectoire décroissante de manière plausible sur

un horizon de dix ans suivant l'échéance de la période d'ajustement et de maintenir le déficit de manière crédible à moyen terme à un niveau inférieur à la valeur de référence de 3 % du PIB.

Les États membres devraient ensuite veiller à la bonne mise en œuvre de leurs plans nationaux budgétaires et structurels. Ils seraient tenus de présenter des rapports annuels sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des plans afin de faciliter un suivi efficace et transparent de leurs engagements.

7.2 GOUVERNANCE STATISTIQUE

L'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) est chargé de la publication des comptes nationaux de la France, qui comprennent notamment les principaux agrégats de finances publiques en comptabilité nationale. Un nouveau système européen des comptes nationaux (SEC), le SEC 2010, a remplacé le SEC 95 précédemment en vigueur et s'applique à l'ensemble des États membres depuis septembre 2014. L'Insee échange régulièrement avec Eurostat afin de s'assurer de la conformité de ses comptes avec les règles issues du SEC 2010.

L'élaboration des **comptes semi-définitif et définitif** des administrations publiques, publiés dans un délai respectivement deux ans et trois ans²³, s'appuie sur une information comptable détaillée.

- Pour l'État, la principale référence est l'exécution budgétaire des crédits votés en lois de finances, complétée par le compte général de l'État (états financiers de la comptabilité patrimoniale de l'État, soumis à une procédure de certification par la Cour des comptes). Le passage du solde d'exécution des lois de finances à la capacité de financement de l'État nécessite un ensemble de corrections, notamment pour tenir compte de certains décalages temporels et du traitement différent en comptabilité budgétaire et en comptabilité nationale de certaines opérations.
- La construction du compte des organismes divers d'administration centrale (ODAC, regroupant principalement les opérateurs de l'État) repose sur un traitement des comptabilités de tous les organismes, qui sont transcrites en comptabilité nationale.
- Pour les administrations publiques locales (APUL), sont utilisées les données des comptes individuels de gestion tenus par les comptables de la Direction générale des finances publiques.
- Enfin, les comptes des administrations de sécurité sociale (ASSO) sont établis sur la base des comptes des différentes caisses de Sécurité sociale, des hôpitaux publics et établissements de santé privés d'intérêt collectif, de l'Unédic et de Pôle Emploi, ainsi que des organismes gérant les régimes complémentaires (Agirc-Arrco par exemple).

Le compte provisoire des administrations publiques, est publié trois mois après la fin de l'année considérée et le solde public est notifié à la Commission européenne fin mars (au plus tard le 1^{er} avril). Pour cet exercice, l'information demeure incomplète.

²³ L'Insee a publié en mars 2023, les grands agrégats de finances publiques des compte semi-définitif 2021 et définitif 2020. Ces deux années feront l'objet d'une publication plus détaillée en mai 2023, lors de la publication des comptes de la Nation.

- Pour l'État, l'exécution de l'année budgétaire n se clôt à la mi-janvier de l'année n+1 et les comptes publics de l'État sont achevés vers la mi-mars de l'année n+1. Ainsi, les informations utilisées sont quasiment définitives et les éventuelles révisions par la suite portent surtout sur des corrections pour le passage en comptabilité nationale.
- Pour le compte des organismes divers d'administration centrale, les sources comptables directement utilisées couvrent environ deux tiers des recettes et des dépenses.
- Pour les administrations locales, sont privilégiées les informations retracées dans les documents comptables de l'État et celles issues des données directes, exhaustives et centralisées pour les régions, les départements et les communes, ainsi qu'un échantillon des principaux organismes divers d'administration locale.
- Enfin, pour la notification d'avril, même si les comptes du régime général ont été arrêtés en mars, les comptes des administrations de sécurité sociale sont encore, pour partie, construits à partir d'estimations, dès lors que les documents comptables de certains régimes ne sont pas encore connus en totalité. Néanmoins, de nombreux éléments comptables (caisses de Sécurité sociale et hôpitaux publics) sont mobilisés.

Le compte provisoire est ainsi une très bonne estimation à date du solde des administrations publiques, les révisions du solde jusqu'au compte définitif étant relativement faibles²⁴.

Le compte provisoire des administrations publiques fait l'objet d'une actualisation au mois de mai lors de la publication des comptes de la Nation : si les agrégats de finances publiques en Md€ sont peu révisés à cette occasion, les ratios peuvent être modifiés du fait de l'actualisation du PIB nominal utilisé au dénominateur²⁵.

Enfin, l'Insee opère également en septembre n+1, une première révision avancée du compte des administrations publiques, principalement des ASSO, sur la base de données comptables supplémentaires, anticipant ainsi sur le compte semi-définitif : cette publication, qui donne lieu à une notification à Eurostat en octobre, s'intercale entre le compte provisoire et le compte semi-définitif et est donc qualifiée de compte « semi-définitif avancé ».

La dette publique au sens de Maastricht est construite dès le compte provisoire sur la base de données comptables pour la quasi-totalité des administrations publiques. La consolidation de la dette entre sous-secteurs des administrations publiques est effectuée grâce aux informations collectées directement par la Direction générale des finances publiques auprès des principaux organismes détenteurs de titres publics. La transmission des données comptables à l'Insee est régie par une convention entre l'Insee et la Direction générale des finances publiques.

Concernant l'**indépendance de la production statistique**, la loi statistique française (loi n° 51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistique) dispose dans

²⁴ La France est l'un des pays de l'Union européenne qui révisé le moins le solde public après la première notification (cf. étude de la Commission européenne : « *How reliable are the statistics of the stability and growth pact ?* », L.G. Mora et J.N. Martins, Economic Papers n° 273, février 2007, European Commission et « *Fiscal revisions in Europe* » F. Castro, J.J. Pérez et M. Rodriguez-Vives, Journal of Money, Credit and Banking n°45, septembre 2013).

²⁵ Pour la notification d'avril n+1, le PIB nominal utilisé pour calculer les ratios de finances publiques de l'année n est construit par l'Insee en appliquant la croissance nominale n issue des comptes trimestriels (non corrigée des jours ouvrés) au PIB nominal n-1 élaboré dans le cadre du compte semi-définitif. En revanche, en mai n+1, ce PIB nominal est celui directement élaboré dans le cadre des comptes de la Nation n.

son article 1er que « la conception, la production et la diffusion des statistiques publiques sont effectuées en toute indépendance professionnelle ». En juillet 2008, le Parlement français a adopté, la loi de modernisation de l'économie qui, dans son article 144, consacre en droit l'indépendance professionnelle des statisticiens publics. Cette inscription dans la loi fait suite au code de bonnes pratiques de la statistique européenne, adopté par le comité du programme statistique le 24 février 2005, repris dans la recommandation de la Commission européenne du 25 mai 2005 sur l'indépendance, l'intégrité et la responsabilité des services statistiques nationaux et communautaires, et révisé en septembre 2011. Le premier principe du code, relatif à l'indépendance professionnelle, précise que l'indépendance de l'autorité statistique dans la production et la diffusion de statistiques publiques doit être inscrite dans le droit. L'article 144 de la loi de modernisation de l'économie crée à cette fin une Autorité de la statistique publique, chargée de s'assurer du respect du code de bonnes pratiques de la statistique européenne. Son champ de compétence couvre l'ensemble des personnes produisant des statistiques publiques. Par ailleurs, le règlement (CE) n°223/2009 modifié du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 relatif à la statistique européenne, définit l'indépendance professionnelle des statistiques européennes (art 2.1.a) et acte sa garantie (art 5 bis.1). Directement applicable en France, il a notamment été pris en compte par le décret n° 2009-250 du 3 mars 2009 révisé en 2018 qui confère un certain nombre de leviers (comme l'émission d'avis) à l'Autorité de la statistique publique pour exercer sa mission.

7.3 STATUT DU PRÉSENT PROGRAMME DE STABILITÉ DANS LA PROCÉDURE INTERNE

Le Programme de Stabilité a été adressé au Parlement le 26 avril 2023.

En application des dispositions du Traité sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) a été institué par la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

Depuis la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, la loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances intègre désormais, en les ajustant, l'essentiel des dispositions initialement introduites par la loi organique du 17 décembre 2012 : ainsi, la composition et les compétences du HCFP sont désormais régies par le titre VI de la loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001. S'agissant du programme de stabilité, le VIII de l'article 61 du titre VI de cette loi organique dispose que : « Le Haut Conseil des finances publiques est saisi par le Gouvernement des prévisions macroéconomiques sur lesquelles repose le projet de programme de stabilité établi au titre de la coordination des politiques économiques des États membres de l'Union européenne. Il rend public son avis au moins deux semaines avant la date limite de transmission du programme de stabilité au Conseil de l'Union européenne et à la Commission européenne. L'avis du Haut Conseil des finances publiques est joint au programme de stabilité lors de cette transmission. »

Le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) a rendu public son avis relatif aux prévisions macroéconomiques associées au projet de Programme de Stabilité pour les années 2023 à 2027. Cet avis sera joint au Programme de Stabilité lors de sa transmission au Conseil de l'Union européenne et à la Commission européenne.

8. Annexes

8.1 TABLES STATISTIQUES

TABLEAU 1A : PRÉVISIONS MACROÉCONOMIQUES

	Code SEC	2022*	2022**	2023	2024	2025	2026	2027
		Valeur en Md€ courants	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
1. PIB en volume	B1*g		2,6	1,0	1,6	1,7	1,7	1,8
2. PIB nominal	B1*g	2 642	5,7	6,5	4,3	3,6	3,3	3,4
Composantes du PIB en volume								
3. Dépenses de consommation privée	P.3	1 421	2,8	0,2	1,9	1,9	1,9	1,9
4. Dépenses de consommation des administrations publiques	P.3	626	2,7	1,3	0,9	1,3	1,4	1,3
5. Formation brute de capital fixe	P.51	655	2,3	2,1	0,9	1,8	1,1	1,3
6. Variation des stocks et objets de valeur (% du PIB)	P.52 + P.53	48	-	-	-	-	-	-
7. Exportations de biens et services	P.6	898	7,1	3,5	3,6	3,9	3,9	3,9
8. Importations de biens et services	P.7	1 007	9,1	3,1	3,0	3,5	3,3	3,3
Contributions à la croissance du PIB								
9. Demande intérieure finale hors stocks		-	2,7	0,9	1,4	1,7	1,6	1,6
10. Variation des stocks et objets de valeur	P.52 + P.53	-	0,7	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
11. Commerce extérieur	B.11	-	-0,7	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1

* Données CVS-CJO issues des comptes trimestriels (février 2023)

** Données CVS-CJO

TABLEAU 1B : ÉVOLUTION DES PRIX

	Code SEC	2022*	2023	2024	2025	2026	2027
		Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
1. Déflateur du PIB		3,0	5,4	2,7	1,8	1,6	1,6
2. Déflateur de la consommation privée		5,0	5,5	2,6	2,0	1,8	1,8
3. Indice des prix à la consommation (IPC)		5,2	4,9	2,6	2,0	1,8	1,8
4. Déflateur de la consommation publique		0,5	2,8	1,7	1,0	1,0	1,0
5. Déflateur de l'investissement		5,9	4,5	3,2	2,0	1,8	1,8
6. Déflateur des exportations (biens et services)		14,1	0,6	1,9	2,1	1,8	1,8
7. Déflateur des importations (biens et services)		17,9	-1,3	1,5	1,8	1,8	1,8

* Données CVS-CJO issues des comptes trimestriels (février 2023)

TABLEAU 1C : MARCHÉ DU TRAVAIL

Ensemble de l'économie	Code SEC	2022*	2022*	2023	2024	2025	2026	2027
		Niveau	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
1. Emploi, personnes physiques¹		29 696	2,4	0,8	0,6	0,8	0,8	0,8
2. Emploi, heures travaillées ²								
3. Taux de chômage (%)³								
4. Productivité du travail, personnes physiques⁴			0,2	0,2	1,0	0,9	0,9	1,0
5. Productivité du travail, heures travaillées ⁵								
6. Rémunération des salariés (y compris cotisations employeurs)	D.1	1 404	7,5	5,6	3,5	3,6	3,2	3,3
7. Rémunération (y compris cotisations employeurs) moyenne par tête			5,0	4,8	3,0	2,8	2,4	2,5

¹ Population active occupée, en milliers, au sens des comptes nationaux

² Concept comptes nationaux

³ Concept BIT

⁴ Croissance du PIB en volume rapportée à la croissance de l'emploi.

⁵ PIB en volume par heure travaillée

* Données CVS-CJO issues des comptes trimestriels (février 2023).

TABLEAU 1D : BALANCE COURANTE

en % du PIB	Code SEC	2022*	2023	2024	2025	2026	2027
1. Capacité de financement de la Nation	B.9	-2,8	-1,7	-1,5	-1,3	-1,2	-1,1
dont:							
- Balance des biens et services		-4,1	-3,2	-2,9	-2,7	-2,5	-2,4
- Solde des revenus primaires et transferts		1,0	1,2	1,0	1,0	1,0	0,9
- Compte de capital		0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3
2. Capacité de financement du secteur privé	B.9	1,9	3,3	2,9	2,4	1,9	1,5
3. Capacité de financement du secteur public	B.9	-4,7	-4,9	-4,4	-3,7	-3,2	-2,7
4. Écart statistique							

* Données CVS-CJO issues des comptes trimestriels (février 2023).

TABLEAU 2A : SITUATION FINANCIÈRE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

	Code SEC	2022	2022	2023	2024	2025	2026	2027
		Niveau en Md€	Niveau en % PIB	Niveau en % PIB	Niveau en % PIB	Niveau en % PIB	Niveau en % PIB	Niveau en % PIB
Capacité de financement (B.9) par sous-secteur								
1. Administrations publiques	S.13	-125	-4,7	-4,9	-4,4	-3,7	-3,2	-2,7
2. Administrations publiques centrales	S.1311	-135	-5,1	-5,6	-4,9	-4,5	-4,3	-4,1
3. Administrations publiques fédérées	S.1312	0						
4. Administrations publiques locales	S.1313	1	0,0	-0,1	-0,1	0,0	0,3	0,5
5. Administrations de sécurité sociale	S.1314	9	0,3	0,7	0,6	0,8	0,8	0,9
Administrations publiques (S.13)								
6. Recettes totales	TR	1411	53,4	51,7	51,3	51,5	51,4	51,4
7. Dépenses totales	TE	1536	58,1	56,6	55,7	55,2	54,6	54,1
8. Capacité de financement	B.9	-125	-4,7	-4,9	-4,4	-3,7	-3,2	-2,7
9. Charges d'intérêts	D.41	50	1,9	1,7	1,9	2,1	2,3	2,4
10. Solde primaire ¹		-75	-2,8	-3,2	-2,5	-1,6	-0,9	-0,2
11. Mesures exceptionnelles ("one-off") ²		-2	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0
Principales composantes des recettes								
12. Impôts totaux (12=12a+12b+12c)		817	30,9	30,0	29,8	30,0	30,2	30,2
12a. Impôts sur la production et les importations*	D.2	441	16,7	16,3	15,9	16,1	16,1	16,2
12b. Impôts courants sur le revenu et le patrimoine	D.5	357	13,5	13,1	13,2	13,2	13,4	13,4
12c. Impôts en capital	D.91	19	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
13. Cotisations sociales	D.61	445	16,8	16,5	16,5	16,5	16,5	16,4
14. Revenus de la propriété	D.4	16	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
15. Autres recettes ³ (15=16-12-13-14)		133	5,0	4,6	4,5	4,4	4,3	4,3
16=6. Recettes totales	TR	1411	53,4	51,7	51,3	51,5	51,4	51,4
pm : Prélèvements obligatoires bruts des crédits d'impôt (D.2+D.5+D.61-D612+D.91-D.995) ⁴		1219	46,1	45,0	44,7	44,9	45,0	45,0

1. Le solde primaire est calculé comme (B.9, ligne 8) plus (D.41, ligne 9)

2. Un signe positif correspond à des mesures exceptionnelles réduisant le déficit

3. $P.11+P.12+P.131+D.39+D.7+D.9$

4. Y compris impôts collectés par l'Union Européenne et, si nécessaire, un ajustement pour impôts et contributions sociales non encaissés (D.995).

TABLEAU 2A, SUITE : SITUATION FINANCIÈRE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

	Code SEC	2022	2022	2023	2024	2025	2026	2027
		Niveau en Md€	Niveau en % PIB	Niveau en % PIB	Niveau en % PIB	Niveau en % PIB	Niveau en % PIB	Niveau en % PIB
Principales composantes de la dépense								
17. Rémunération des salariés et consommations intermédiaires	D.1 + P.2	466	17,6	17,4	17,1	16,9	16,7	16,5
17a. Rémunération des salariés	D.1	328	12,4	12,2	12,1	12,0	11,9	11,9
17b. Consommations intermédiaires (y.c. SIFIM)	P.2	138	5,2	5,2	5,1	4,9	4,8	4,7
18. Prestations sociales⁵ (18=18a+18b)		681	25,7	24,9	25,0	24,8	24,6	24,3
dont prestations chômages		33	1,2	1,2	1,1	1,0	0,9	0,8
18a. Prestations sociales en nature	D.632	167	6,3	6,0	5,9	5,9	5,9	5,9
18b. Prestations sociales en espèces	D.62	513	19,4	18,9	19,1	18,9	18,7	18,5
19=9. Charges d'intérêts	D.41	50	1,9	1,7	1,9	2,1	2,3	2,4
20. Subventions	D.3	83	3,1	2,8	2,1	2,0	2,0	1,9
21. Formation brute de capital fixe	P.51	99	3,7	3,8	3,8	3,8	3,6	3,5
22. Transferts en capital	D.9	39	1,5	1,7	1,6	1,5	1,5	1,4
23. Autres dépenses⁶ (23=24-17-18-19-20-21-22)		120	4,5	4,2	4,2	4,1	4,0	3,9
24=7. Dépenses totales	TE1	1536	58,1	56,6	55,7	55,2	54,6	54,1
p.m.: consommation publique (nominale)	P.3	606	23,7	23,2	22,8	22,5	22,3	22,1

5. Comprend les prestations en espèces (D.621 et D.624) et en nature (D.631) liées aux allocations chômage

6. D.29+D.4-D.41+D.5+D.7+P.52+NP

* Hors impôts collectés par l'Union Européenne

TABLEAU 2B : TRAJECTOIRE À POLITIQUE INCHANGÉE

	2022	2022	2023	2024	2025	2026	2027
	niveau	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB
1. Recettes totales à politique inchangée	1411	53,4	51,7	51,3	51,2	51,2	51,2
2. Dépenses totales à politique inchangée	1536	58,1	57,2	56,7	56,3	56,0	55,8

TABLEAU 2C : DÉPENSES À EXCLURE DE LA RÈGLE DE DÉPENSE

	2022	2022	2023	2024	2025	2026	2027
	niveau	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB
1. Dépenses de programmes UE parfaitement provisionnées par des fonds UE	11	0,4	0,2	0,2	0,1	0,0	0,0
2. Variations non-discretionnaires des prestations chômage	1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
3. Effet des mesures discrétionnaires en recettes	-10	-0,4	-0,2	-0,2	0,3	0,0	0,0
4. Hausses de recettes automatiquement prévues par la loi	-	-	-	-	-	-	-
<i>Pour mémoire (*) :</i>							
<i>One-off en recettes (sens SEC 2010)</i>	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>One-off en dépenses (sens SEC 2010)</i>	2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

TABLEAU 3 : DÉPENSE PUBLIQUE PAR FONCTION

en % du PIB	Code COFOG	2019
1. Services publics généraux	1	5,6 %
2. Défense	2	1,7 %
3. Ordre et sûreté publics	3	1,6 %
4. Affaires économiques	4	5,9 %
5. Protection de l'environnement	5	1,0 %
6. Logement et développement urbain	6	1,1 %
7. Santé	7	8,0 %
8. Loisirs, culture et religion	8	1,4 %
9. Education	9	5,3 %
10. Protection sociale	10	23,8 %
11. Dépenses totales	TE	55,4 %

NB : données Insee disponibles par fonction Cofog. Les conséquences exceptionnelles de la crise sanitaire ayant provoqué une déformation de la structure des dépenses publiques, les données affichées sont relatives à l'année 2019 afin de demeurer informatives sur une situation plus usuelle des finances publiques.

TABLEAU 4 : ÉVOLUTION DE LA DETTE PUBLIQUE

en % du PIB	Code SEC	2022	2023	2024	2025	2026	2027
1. Dette brute¹		111,6	109,6	109,5	109,4	109,2	108,3
2. Variation du ratio d'endettement brut		-1,3	-2,0	-0,1	-0,1	-0,3	-0,8
Contributions à l'évolution du ratio d'endettement brut							
3. Solde primaire²		-2,8	-3,2	-2,5	-1,6	-0,9	-0,2
4. Charges d'intérêt³	D.41	1,9	1,7	1,9	2,1	2,3	2,4

5. Flux de créances		0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,1
<i>dont:</i>							
- décalages comptables ⁴							
- accumulation nette d'actifs financiers ⁵							
- dont recettes de privatisations							
- écarts de réévaluation et autres ⁶							
<i>p.m.: Taux d'intérêt apparent sur la dette⁷</i>		1,7	1,5	1,8	1,9	2,1	2,3
Autres variables pertinentes							
6. Actifs financiers liquides⁸							
7. Dette nette (7=1-6)							
8. Amortissement							
9. Part de la dette libellée en devises (%)							

¹ Selon la définition donnée par le règlement 3605/93 ; le concept ne relève pas du Système Européen des Comptes nationaux (SEC).

² Cf. ligne 10 du tableau 2A.

³ Cf. ligne 9 du tableau 2A.

⁴ Les décalages comptables sur les dépenses d'intérêt, sur les autres dépenses ou sur les recettes peuvent être précisés ici lorsque c'est pertinent, ou si le ratio de dette est au-dessus de la valeur de référence.

⁵ Les actifs liquides (monnaie), les obligations d'États, les actifs sur un pays tiers, les entreprises publiques ou l'écart entre des actifs cotés et non cotés peuvent être précisés ici lorsque cela est pertinent ou si le ratio de dette est au-dessus de la valeur de référence.

⁶ Les modifications dues aux mouvements du taux de change et les opérations sur le marché secondaire peuvent être précisés ici lorsque cela est pertinent ou si le ratio de dette est au-dessus de la valeur de référence.

⁷ Évalué comme le quotient de la charge d'intérêts brute de l'année par l'encours de dette brute au 31 décembre de l'année précédente.

⁸ AF1, AF2, AF3 (consolidés en valeur de marché), AF511 (actions cotées), AF52 (parts d'OPCVM)

TABLEAU 5 : ÉVOLUTIONS CONJONCTURELLE ET STRUCTURELLE

en % du PIB	Code SEC	2022	2023	2024	2025	2026	2027
1. Croissance réelle du PIB (en %)		2,6	1,0	1,6	1,7	1,7	1,8
2. Solde public	B.9	-4,7	-4,9	-4,4	-3,7	-3,2	-2,7
3. Charges d'intérêts	D.41	1,9	1,7	1,9	2,1	2,3	2,4
4. Mesures exceptionnelles (« one-off »)¹		-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0
5. Croissance potentielle du PIB (%) (g)		1,3	1,35	1,35	1,35	1,35	1,35
contributions:							
- travail		0,3 / 0,4	0,3 / 0,4	0,3 / 0,4	0,3 / 0,4	0,3 / 0,4	0,3 / 0,4
- capital		0,5 / 0,6	0,5 / 0,6	0,5 / 0,6	0,5 / 0,6	0,5 / 0,6	0,5 / 0,6
- productivité globale des facteurs		0,4 / 0,5	0,4 / 0,5	0,4 / 0,5	0,4 / 0,5	0,4 / 0,5	0,4 / 0,5
- effet des réformes structurelles							
6. Écart de production		-1,1	-1,5	-1,3	-0,9	-0,5	0,0
7. Solde conjoncturel		-0,6	-0,8	-0,7	-0,5	-0,3	0,0
8. Solde public corrigé des effets du cycle (8=2-7)		-4,1	-4,1	-3,7	-3,2	-2,9	-2,6
9. Solde primaire corrigé des effets du cycle (9=8+3)		-2,2	-2,4	-1,7	-1,1	-0,6	-0,2
10. Solde structurel (10=8-4)		-4,0	-4,0	-3,6	-3,1	-2,8	-2,6

¹ Un signe positif correspond à des mesures ponctuelles réduisant le déficit.

TABLEAU 6 : ÉCARTS PAR RAPPORT À LA PRÉCÉDENTE ACTUALISATION DU PROGRAMME

	Code SEC	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Croissance réelle du PIB (%)							
Programme précédent 2022		2,5	1,4	1,6	1,7	1,7	1,8
Programme courant (2023-2027)		2,6	1,0	1,6	1,7	1,7	1,8
Différence		0,1	-0,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Solde public (en % du PIB)							
Programme précédent 2022	B.9	-5,0	-5,0	-4,6	-4,0	-3,4	-2,9
Programme courant (2023-2027)	B.9	-4,7	-4,9	-4,4	-3,7	-3,2	-2,7
Différence	B.9	0,3	0,1	0,2	0,3	0,3	0,2
Dettes publiques (en % du PIB)							
Programme précédent 2022		111,9	111,7	112,8	113,3	113,2	112,5
Programme courant (2023-2027)		111,6	109,6	109,5	109,4	109,2	108,3
Différence		-0,3	-2,1	-3,3	-3,9	-4,1	-4,1

TABEAU 7 : SOUTENABILITÉ DE LONG TERME DES FINANCES PUBLIQUES*

en % du PIB	2019	2022	2040	2050	2060	2070
Dépenses totales						
dont dépenses liées au vieillissement	29,5	30,5	30,8	30,2	29,5	28,7
Dépenses de retraites	14,8	15,3	15,2	14,3	13,4	12,6
dont pensions versées par la sécurité sociale						
dont pensions de vieillesse de droits directs						
dont autres pensions (droits dérivés, pensions d'invalidité)						
dont retraites d'employeur (des administrations publiques)						
Dépenses de santé	8,4	8,9	9,3	9,4	9,5	9,5
Dépenses de dépendance	1,9	2,0	2,4	2,6	2,7	2,7
Dépenses d'éducation	4,4	4,4	4,0	4,0	3,9	3,9
Autres dépenses liées au vieillissement (chômage)						
Charges d'intérêts						
Recettes totales						
dont revenus de la propriété	0,6	0,7	0,7	0,6	0,6	0,5
dont cotisations de retraite (ou cotisations sociales si approprié)						
Actifs financiers des régimes complémentaires de retraite et du FRR						
dont actifs financiers consolidés des organismes complémentaires de retraite et du FRR						
Réforme systémique des retraites¹						
Contributions sociales dirigées vers les régimes privés obligatoires ²	:	:	:	:	:	:
Dépenses de retraite versées par les régimes privés obligatoires ³	:	:	:	:	:	:
Hypothèses						
Taux de croissance de la productivité du travail	:	:	:	:	:	:
Taux de croissance du PIB en volume	:	:	:	:	:	:
Taux de participation des hommes (20-64 ans)	:	:	:	:	:	:
Taux de participation des femmes (20-64 ans)	:	:	:	:	:	:
Taux de participation (20-64 ans)	:	:	:	:	:	:
Taux de chômage	:	:	:	:	:	:
Part de la population âgée de 65 ans et plus dans la population totale	:	:	:	:	:	:

¹ Les réformes des retraites systémiques font référence aux réformes qui prévoient le passage à un système à plusieurs piliers incluant des régimes obligatoires par capitalisation.

TABLEAU 8A : PASSIFS CONTINGENTS

en % du PIB	2021	2022
Garanties publiques*	12,8	11,4
dont garanties au secteur financier	-	-

* Il s'agit des garanties accordées par l'État en lois de finances dans le cadre d'accords bien définis.

TABLEAU 8B : MESURES EN GARANTIES EN RÉPONSE À LA CRISE DE LA COVID-19

en % du PIB	Date d'adop- tion	Montant de garantie maximum	Montant de garantie porté
Prêts garantis par l'État	2020	11,3	5,4
Activation d'une réassurance publique sur les encours d'assu- rance-crédit (dispositifs Cap/Cap+)	2020	0,3	-
Activation d'une réassurance publique sur les encours d'assu- rance-crédit (dispositif CapRelais)	2020	0,1	-
Mise en place d'une réassurance des crédits-export de court terme	2020	0,2	0,0
SURE	2020	0,2	0,2
FGE (BEI)	2020	0,2	0,2
Total mesures en garantie	Total	12,2	5,7

TABLEAU 9 : HYPOTHÈSES DE BASE

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Taux d'intérêt à court terme (moyenne annuelle) ¹	0,3	3,1	3,7	3,4	3,4	3,4
Taux d'intérêt à long terme (moyenne annuelle) ²	1,7	3,2	3,4	3,4	3,4	3,4
Taux de change €/€ (moyenne annuelle)	1,05	1,07	1,07	1,07	1,07	1,07
Taux de change effectif nominal (variation annuelle)	-1,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
PIB mondial hors Union européenne	3,3	3,1	3,3	n.d.	n.d.	n.d.
PIB Union européenne	3,7	0,8	1,7	n.d.	n.d.	n.d.
Demande mondiale adressée à la France	5,7	1,6	2,5	3,2	3,2	3,2
Commerce mondial hors Union euro- péenne	5,1	2,6	3,6	n.d.	n.d.	n.d.
Prix du pétrole (baril de Brent en \$)	101	83	83	83	83	83

¹ Taux Euribor à 3 mois

² Taux des OAT françaises à 10 ans

TABLEAU 10 : FINANCEMENTS EUROPÉENS POUR LA RELANCE

Financement européen pour le plan de relance (%PIB)	2020	2021	2022	2023
En comptabilité nationale	0,0	0,5	0,4	0,2
En comptabilité de caisse	0,0	0,2	0,3	0,4

Dépenses financées par l'Union européenne pour le plan de relance (%PIB)	2020	2021	2022	2023
Dépenses courantes	0,0	0,2	0,1	0,0
Dépenses d'investissement	0,0	0,3	0,3	0,2

8.2 ANNEXE MÉTHODOLOGIQUE : CALCUL DU SOLDE ET DE L'EFFORT STRUCTURELS

Rôle de la croissance potentielle

Le PIB potentiel est le niveau d'activité soutenable, sans tension sur les facteurs de production, notamment sans tension sur les prix et sur les salaires. Cette notion sert de guide à la conduite de la politique budgétaire (croissance de moyen terme) et monétaire (risque de tensions inflationnistes). Contrairement au PIB ou à l'inflation, **la croissance potentielle n'est pas une donnée observable et doit donc faire l'objet d'estimations.**

Il existe différentes méthodes pour estimer la croissance potentielle en particulier l'approche directe du PIB potentiel, statistique à partir des données observées (sans modèle), l'approche par filtre et l'approche plus économique avec une fonction de production qui décompose explicitement le PIB en ses différentes composantes (emploi, capital, productivité). C'est cette dernière approche, dite structurelle, qui est en général retenue par les organisations internationales et par la loi de programmation des finances publiques : les écarts d'estimation proviennent des traitements différents appliqués à chacune des composantes.

L'écart entre le niveau effectif de production (PIB effectif) et le niveau potentiel, rapporté à ce niveau potentiel, est appelé « écart de production ». Celui-ci indique la position de l'économie dans le cycle.

Le solde structurel

L'intérêt du solde structurel réside dans le fait qu'il apure le solde public de ses composantes qui dépendent directement de la conjoncture, et qu'il permet donc de mesurer l'effet des décisions de politique économique sur le solde, indépendamment des effets conjoncturels. **Ainsi, le calcul du solde structurel repose de manière intrinsèque sur la définition du cycle économique et donc de l'écart du PIB à son potentiel.** En particulier, on observe de moindres recettes et un surcroît de dépenses (notamment celles liées à l'indemnisation du chômage), et donc un solde nominal mécaniquement dégradé, lorsque le PIB est inférieur à son niveau potentiel (écart de production négatif) et à l'inverse un surplus de recettes et une diminution des dépenses lorsqu'il lui est supérieur (écart de production positif).

Le solde structurel en points de PIB potentiel est le ratio de solde public qui serait observé une fois le PIB revenu à son potentiel et après disparition des effets des mesures ponctuelles et temporaires. Ces concepts proviennent notamment des règles budgétaires européennes, du Pacte de stabilité et de croissance ainsi que du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, dont la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances fait application en droit interne²⁶. Chaque année, le solde public peut ainsi se décomposer en :

- **une composante conjoncturelle** captant l'impact de la position dans le cycle sur le solde public, *i.e.* les différents postes de recettes et de dépense affectés par le cycle économique ;
- **une composante structurelle** correspondant à une estimation du solde qui serait observé si le PIB était égal à son potentiel ;

²⁶ Depuis la réforme organique de 2021, la loi organique de 1^{er} août 2001 intègre, en les ajustant, l'essentiel des dispositions initialement introduites par la loi organique du 17 décembre 2012.

- **des mesures exceptionnelles et temporaires**, qui, parce qu'elles n'affectent pas le déficit durablement, sont exclues de l'évaluation du solde structurel.

En pratique, le solde conjoncturel pour la France représente un peu plus de la moitié de l'écart entre le PIB et son potentiel. Ce résultat s'explique par le fait que les postes sensibles à la conjoncture représentent en France environ la moitié du PIB et que l'élasticité moyenne des prélèvements obligatoires est de l'ordre de 1.

La variation du solde public est donc le résultat de la variation imputable à la conjoncture économique, de l'ajustement structurel, et de l'effet des mesures ponctuelles et temporaires. L'ajustement structurel résulte quant à lui d'un effort structurel (mesurant la part discrétionnaire, sur laquelle les décisions politiques peuvent influencer) et d'une composante dite « non discrétionnaire » (*cf. infra*).

ENCADRÉ 12 – MODE DE CALCUL DU SOLDE STRUCTUREL

Le solde effectif (S) peut être décomposé en trois composantes : le solde structurel (S^S), le solde des mesures ponctuelles et temporaires (S^{mpt}) et le solde conjoncturel. Le solde effectif est exprimé en points de PIB effectif, tandis que le solde structurel et des mesures exceptionnelles et temporaires sont exprimés en points de PIB potentiel. Les écarts entre PIB effectif et potentiel (effet dénominateur) jouent au sein de la composante conjoncturelle, ce qui est légitime car l'écart entre ces deux grandeurs est de nature conjoncturelle. La méthodologie retenue pour calculer la décomposition du solde en ses composantes conjoncturelle et structurelle est celle du projet de LPFP 2023-2027.

On définit ε comme la semi-élasticité apparente du solde, exprimé en pourcentage du PIB, à l'écart de production, de sorte que la composante conjoncturelle soit simplement son produit avec l'écart de production. Ainsi :

$$\frac{S}{Y} = \frac{S^S}{Y^*} + \frac{S^{mpt}}{Y^*} + \varepsilon OG$$

Dans cette équation, numérateurs et dénominateurs sont exprimés en milliards d'euros, Y^* désigne le PIB potentiel en valeur, Y le PIB effectif en valeur, OG l'écart de production ($OG = (Y/Y^*) - 1$) et ε est la semi-élasticité du solde à l'écart de production.

Ainsi, cette méthodologie pour calculer la décomposition du solde en ses composantes conjoncturelle et structurelle se fonde sur la méthode employée par la Commission européenne : la composante conjoncturelle est égale au produit de l'écart de production par une semi-élasticité apparente à l'écart de production, dont la valeur est fixée sur toute la période couverte par la présente loi de programmation. La valeur retenue est de 0,57 et repose sur :

1. Les élasticités estimées par l'OCDE :
 - Côté recettes, on suppose que tous les prélèvements obligatoires (bruts du CICE) dépendent de la conjoncture tandis que le reste des recettes est supposé être indépendant à la position de l'économie dans le cycle.
 - Côté dépense, seules les dépenses de chômage sont supposées cycliques. Les autres dépenses sont supposées être structurelles, soit parce qu'elles sont de nature discrétionnaire, soit parce que leur lien avec la conjoncture est difficile à mesurer.
2. Le poids moyen sur 2008-2017 des impôts dans les recettes totales et celui des dépenses de chômage dans la dépense totale ainsi que les poids moyens sur la même période des recettes totales et de la dépense totale dans le PIB.

Le calcul de la semi-élasticité apparente de la composante conjoncturelle à l'écart de production est détaillé dans le tableau infra. La semi-élasticité peut se décomposer en deux termes :

- La contribution des prélèvements obligatoires et des dépenses de chômage à travers leur élasticité respective et leur poids moyen dans le PIB ;
- Un effet dénominateur issu de l'écart entre le PIB effectif et le PIB potentiel. Ce terme est égal au solde public moyen sur la période d'estimation.

Tableau 1. Semi-élasticité apparente de la composante conjoncturelle à l'écart de production

	Élasticités à l'écart de production (a)	Poids moyen dans le PIB (b)	Contributions à la semi-élasticité (a*b)
Contribution des prélèvements obligatoires et des dépenses de chômage (1)			0,52
Impôt sur le revenu, CSG et CRDS	1,86	7,5 %	0,14
Impôt sur les sociétés	2,76	1,9 %	0,05
Cotisations sociales	0,63	16,2 %	0,10
Autres prélèvements obligatoires (dont TVA)	1,00	18,0 %	0,18
Dépenses de chômage	-3,23	-1,4 %	0,05
Effet dénominateur (2)			-0,05
			Total (1) - (2) = 0,57

Source : calculs réalisés à partir des estimations de l'OCDE, période de calibrage 2008-2017.

Par rapport à la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, le calcul du solde structurel a été simplifié pour se rapprocher de la méthode de la Commission européenne. Alors que la méthode retenue pour la précédente loi de programmation conduisait pour chaque année à un nouveau calcul de la semi élasticité apparente du solde conjoncturel à l'écart de production, la méthode adoptée désormais cette semi élasticité à une valeur moyenne, sans perdre en précision compte tenu des incertitudes entourant la mesure de l'écart de production.

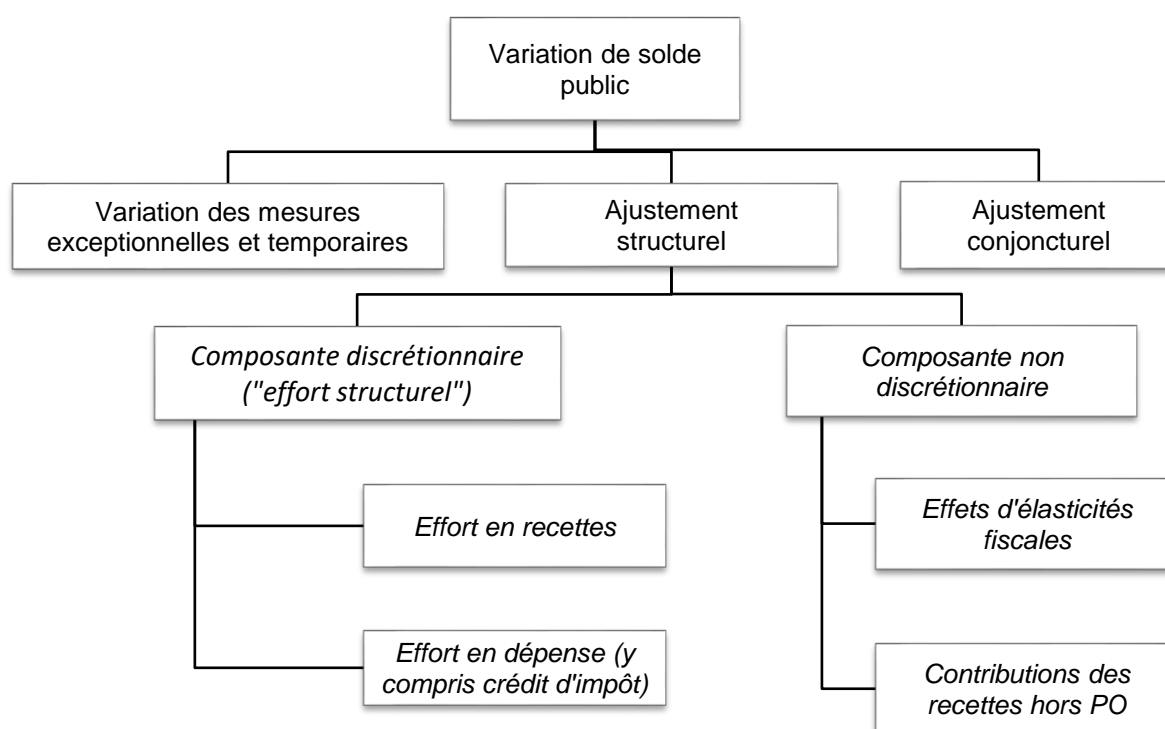
La valeur de la semi-élasticité apparente retenue sera fixe sur la période de programmation et sera actualisée à la prochaine loi de programmation pour tenir compte de l'évolution des poids relatifs des différents impôts et, le cas échéant, d'une révision des élasticités estimées par impôt.

L'effort structurel

Le solde structurel doit être complété par un autre outil d'analyse des finances publiques : l'effort structurel.

En effet, chaque année, les élasticités (instantanées) effectives des prélèvements obligatoires par rapport à la conjoncture fluctuent autour de leur moyenne historique, parfois de manière significative (par exemple en 2022, il y a eu une sur-réaction des prélèvements obligatoires à la progression de l'activité). En pratique, cet écart entre élasticité instantanée et élasticité conventionnelle se répercute intégralement sur les variations du solde structurel, alors qu'il correspond à une **composante non discrétionnaire** de l'évolution du solde public, c'est-à-dire qu'il échappe au contrôle des décideurs publics mais est néanmoins intégré dans le solde structurel.

Pour pallier cette limite, l'effort structurel est donc ce qui, dans la variation du solde structurel, est imputable à des facteurs discrétionnaires.



Ainsi la **variation du solde structurel** (ou ajustement structurel) peut se décomposer en :

- une composante discrétionnaire appelée « effort structurel » ;
- une composante non discrétionnaire.

L'**effort structurel** peut quant à lui se décomposer en un effort en recettes (les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires) et un effort en dépense.

- **L'effort en recettes** est défini comme le montant des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires (brut des crédits d'impôt, hors mesures ponctuelles et temporaires).

- **L'effort en dépense** se mesure relativement à la croissance potentielle : il y a effort en dépense si les dépenses structurelles en volume²⁷ (déflatées par le prix du PIB) augmentent moins vite que la croissance potentielle, et inversement.

La composante non discrétionnaire de l'ajustement structurel correspond quant à lui à deux termes :

- **La contribution des recettes hors PO** que l'on suppose non discrétionnaire (égale à la variation du ratio des recettes hors PO hors mesures exceptionnelles dans le PIB potentiel).
- **Les « effets d'élasticité fiscales »**, qui mesurent l'impact de l'écart entre les élasticités instantanées à la croissance et les élasticités conventionnelles à l'écart de production des prélèvements obligatoires.

²⁷ Les dépenses structurelles correspondent à la dépense publique y compris crédits d'impôt, hors mesures ponctuelles et temporaires en dépense et effets de la conjoncture sur les dépenses chômage.

Contact presse

Cabinet de Bruno Le Maire
presse.mineco@cabinets.finances.gouv.fr
01 53 18 41 13

Cabinet de Gabriel Attal
presse.mcp@cabinets.finances.gouv.fr
01 53 18 45 37 / 44

economie.gouv.fr