



GOUVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Plan budgétaire et structurel à moyen terme

Complément au rapport
économique, social et financier

2025-2029

Sommaire

STRATEGIE DE POLITIQUE ECONOMIQUE	4
PERSPECTIVES ECONOMIQUES	37
PERSPECTIVES DES FINANCES PUBLIQUES.....	63
INVESTISSEMENTS ET REFORMES.....	123
ANNEXES : COMPARAISON DES TRAJECTOIRES DE FINANCES PUBLIQUES	174
Écarts à la trajectoire de la loi de programmation.....	175
ANNEXE : METHODOLOGIE	177
1. La comptabilité nationale.....	178
2. Analyse de la dépense publique	181
3. Analyse des prélèvements obligatoires	186
4. Analyse structurelle du solde public	188
TABLEAUX PREVISIONNELS DETAILLES	193
TABLEAUX DES FINANCES PUBLIQUES JUSQU'EN 2023	206

Liste des encadrés

Revue de dépenses conduites en 2023-2024	9
Synthèse du plan du SGPE de septembre 2023 et du tableau de bord de la planification écologique de mars 2024	11
Déploiement de France Travail et montée en puissance des dispositifs prévus par la loi Plein emploi.....	21
Stratégie nationale pour l'intelligence artificielle.....	28
L'écart entre l'inflation mesurée et l'inflation ressentie par les ménages pourrait expliquer le maintien du taux d'épargne à un niveau élevé.....	40
Quelle prise en compte du changement climatique dans le scénario économique ?	41
Autorité en charge des prévisions et avis du Haut Conseil des finances publiques du 9 octobre 2024 relatif au plan budgétaire et structurel à moyen terme 2025-2028	43
Croissance potentielle et écart de production.....	59
Comparaison avec la trajectoire de référence de la Commission européenne	60
Plan de relance.....	68
Mesures de soutien aux ménages et aux entreprises pour faire face à l'inflation.....	69
Les mesures ponctuelles et temporaires prises en compte dans l'évaluation du solde structurel.....	71
Partition de la dépense publique.....	80
Évolution des dépenses publiques sur longue période.....	81
Passage du solde budgétaire au solde en comptabilité nationale.....	98
Ondam 2024, une hausse de 3,3 % ; ralentissement en 2025 à +2,8 %	105
Flux de créances et évolutions de la dette	109
Le passage des comptes nationaux en base 2020.....	178
Le calcul du solde structurel	189
Publication de données comptables infra-annuelles.....	204

Stratégie de politique économique

Les réformes menées ces dernières années pour répondre aux défis structurels de la France portent leurs fruits en ayant amélioré l'attractivité de la France, la compétitivité de nos entreprises, et soutenu le dynamisme sur le marché du travail et nos performances à l'exportation. Les crises mondiales successives ont mis en lumière la capacité de résilience de l'économie française mais également la nécessité de poursuivre une stratégie ambitieuse de transformation de notre économie tout en continuant de protéger les plus vulnérables. Après un soutien public massif déployé en réponse aux crises, la priorité du Gouvernement, telle que présentée dans ce plan budgétaire et structurel à moyen terme (PSMT), est désormais de redresser les finances publiques tout en poursuivant l'action en faveur de l'emploi, de la transition écologique, de la réindustrialisation, et de l'amélioration continue des services publics afin de soutenir la croissance. L'agenda de simplification de la vie économique doit également permettre d'améliorer la compétitivité et la croissance. Cette action doit être collective et engagée par l'ensemble des administrations publiques, en faisant toute sa place à la concertation.

1. Les perspectives macroéconomiques demeurent bien orientées malgré un contexte incertain

L'assouplissement monétaire progressif des grandes banques centrales, dans un contexte de reflux de l'inflation, favorise la reprise de l'investissement et le pouvoir d'achat.

Après la succession des chocs violents associés à la pandémie puis à l'invasion russe de l'Ukraine, l'année 2023 a vu les effets de la crise énergétique se dissiper progressivement et l'inflation commencer à refluer. En 2024, les grandes banques centrales ont amorcé la phase de normalisation de la politique monétaire. En particulier, la Banque centrale européenne (BCE) ainsi que la Federal Reserve (Fed) ont toutes deux entamé une baisse progressive de leurs taux directeurs, et les marchés anticipent une poursuite de cet assouplissement monétaire.

Dans ce contexte de désinflation, l'économie française continue à faire preuve de résilience en 2024 avec une croissance qui s'élèverait à +1,1 % (après +1,1 % en 2023). La consommation résiste et les exportations progressent nettement, malgré un environnement géopolitique qui reste particulièrement instable, marqué par la poursuite de la guerre d'agression russe en Ukraine, les tensions au Moyen-Orient ainsi que l'accroissement des tensions commerciales. Le rattrapage progressif des performances à l'exportation entamé dès 2023 reflète l'amélioration de la compétitivité de nos entreprises et est porté par le dynamisme des matériels de transport notamment aéronautiques et des services, ainsi que par l'accélération de la demande en Europe, elle-même soutenue par la baisse des taux d'intérêt. En outre, l'événement mondial qu'a été les Jeux olympiques et paralympiques de Paris a attiré des millions de visiteurs et induit des retombées économiques positives. En particulier, la consommation des ménages et les exportations de services devraient bénéficier d'un effet estimé à +0,1 pt de PIB en 2024 selon l'Insee. Sur le long terme, les Jeux contribuent à améliorer l'image et l'attractivité sur la France, et également à accroître la cohésion sociale.

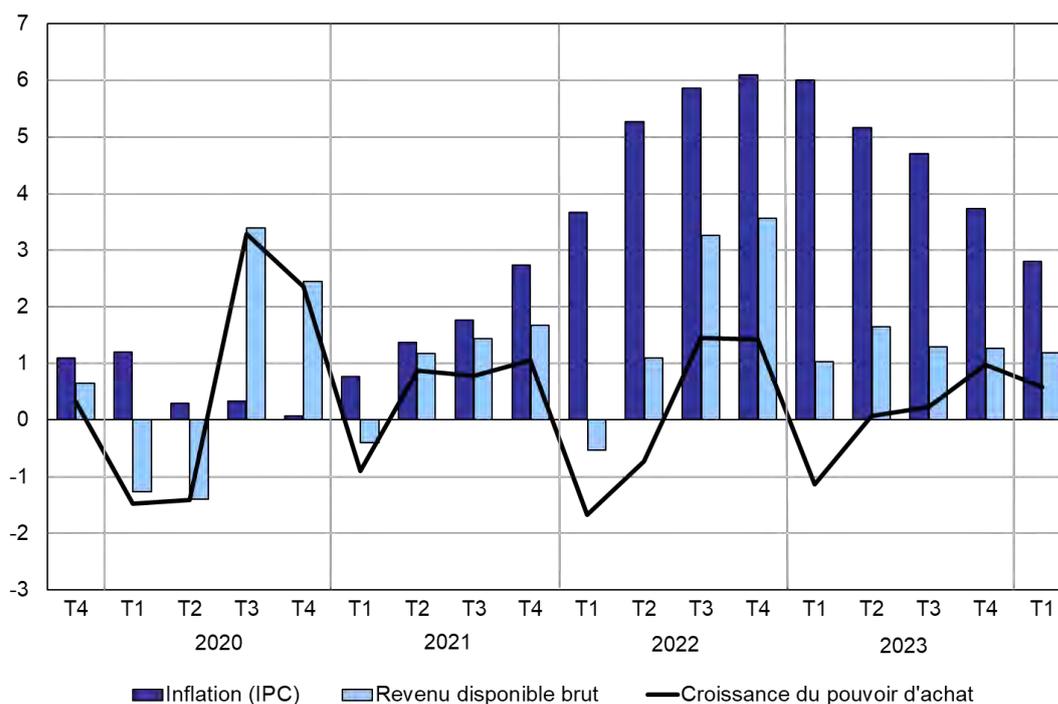
En 2025, la croissance serait encore de 1,1 % dans un contexte de redressement des finances publiques. L'activité bénéficierait d'un rebond de la demande intérieure. La modération de l'inflation favoriserait en effet la consommation des ménages : le taux d'épargne, qui se situe à un niveau très supérieur à sa moyenne d'avant crise sanitaire (14,6 % sur la période 2014-2019), amorcerait un reflux (à 17,6 %). Après une baisse en 2024, l'investissement rebondirait légèrement, le choc de taux d'intérêt s'atténuant progressivement. Enfin, les exportations bénéficieraient du redressement de la demande mondiale (+3,6 % en 2025 après +0,9 % en 2024). Après un déficit de 5,5 % du PIB en 2023 puis 6,1 % en 2024, entraînant l'ouverture d'une procédure de déficit excessif, le déficit s'établirait à 5,0 % en 2025 et en dessous de 3 % à horizon 2029 sous l'effet d'une stratégie de redressement portant majoritairement sur la baisse des dépenses publiques.

Avec la baisse de l'inflation, qui devrait retomber à +2,1 % en 2024 en moyenne annuelle (après +4,9 % en 2023) et revenir en dessous de 2 % dès 2025, le pouvoir d'achat des ménages

augmenterait en 2024 et 2025 : après une hausse de 0,8 % en 2023 (cf. graphique n°1), il accélérerait nettement en 2024, l'acquis de croissance s'élevant à 1,5 % mi-2024 selon l'Insee.

De même, la confiance des ménages, qui avait atteint des niveaux exceptionnellement bas à la mi-2023, progresse depuis la deuxième moitié de l'année 2023 et se rapproche de la normale.

Graphique n°1 : évolutions comparées (en %) de l'inflation (glissement annuel), du revenu disponible brut et du pouvoir d'achat (variations trimestrielles) en France depuis le T4 2019

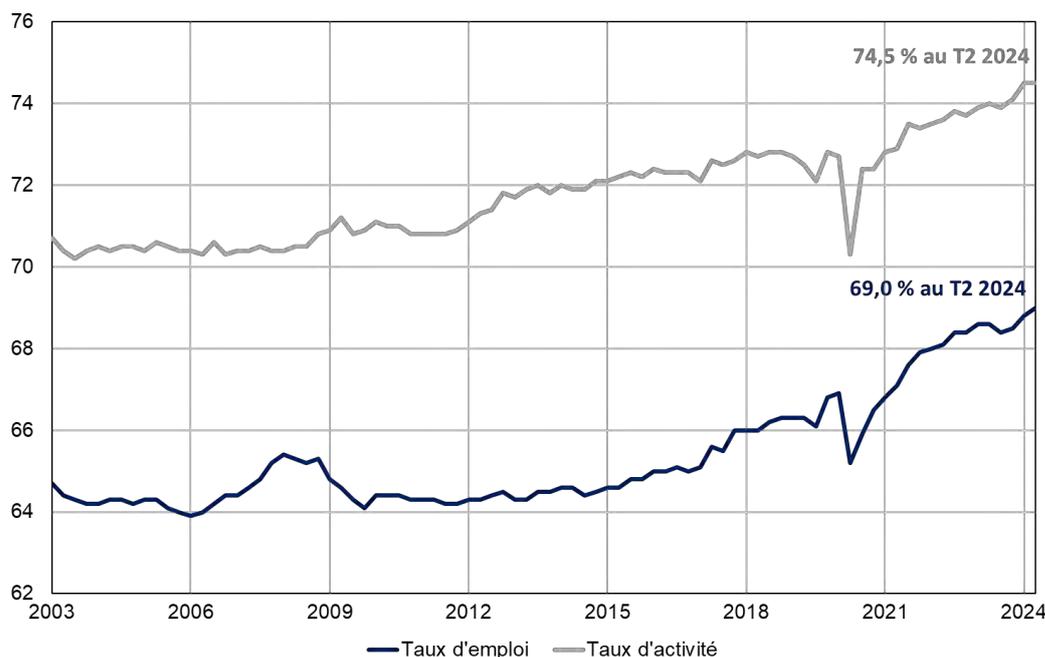


Source : Insee

Les réformes récentes sur le marché du travail produisent des effets positifs et durables sur les créations d'emploi, le taux de chômage et le taux d'emploi.

La stratégie économique conduite en France ces dernières années vise à favoriser le plein emploi. Les politiques actives de l'emploi, les programmes de formation – en particulier le développement de l'apprentissage et le plan d'investissement dans les compétences, la réforme des retraites ainsi que les réformes de l'assurance chômage, ont contribué à accroître les incitations à l'emploi et facilité l'insertion sur le marché du travail. Cela s'est traduit par des résultats tangibles en termes de créations d'emplois, de baisse du chômage, et de hausse du taux d'emploi. L'économie française a ainsi créé plus de 1,3 million d'emplois salariés entre fin 2019 et le deuxième trimestre 2024 (cf. graphique n°2). Le taux d'emploi atteint son plus haut niveau depuis que l'Insee le mesure (1975) au deuxième trimestre 2024 à 69,0 % pour les personnes âgées de 15 à 64 ans, soit +3,4 pts depuis le deuxième trimestre 2017, et le taux de chômage s'établit à 7,3 % au deuxième trimestre 2024, soit -0,9 pt par rapport à son niveau d'avant crise (4^{ème} trimestre 2019). Enfin si des tensions de recrutement persistent, elles diminuent nettement depuis leur pic fin 2022, en particulier dans l'industrie et dans une moindre mesure dans les services, notamment dans l'hébergement-restauration.

Graphique n°2 : Taux d'emploi et taux d'activité au sens du BIT (en %)



Source : Insee

2. La stratégie de politique économique du Gouvernement vise à renforcer nos facteurs de compétitivité pour garantir notre souveraineté et la résilience de notre modèle économique et social

Pour faire face à la double dette budgétaire et écologique, accroître la résilience de l'économie française face aux chocs et répondre aux défis structurels persistants, la stratégie de politique économique du Gouvernement s'articule autour de cinq axes principaux :

- *assurer la soutenabilité et l'efficacité de nos finances publiques*, ce qui implique de réduire nos dépenses publiques mais aussi d'améliorer leur qualité et leur efficacité ainsi que de renforcer la justice fiscale, sociale et environnementale ;
- *réduire la dette écologique en accélérant notre transition écologique et énergétique*, pour décarboner nos moyens de production et de consommation afin de faire de la France le leader de l'économie verte en Europe ;
- *favoriser l'emploi et accroître le niveau de vie des Français*, en favorisant les hausses de salaire au-delà du SMIC, mais aussi en poursuivant de manière mieux ciblée les efforts pour augmenter le taux d'emploi et l'insertion des personnes éloignées de l'emploi ;
- *réindustrialiser le pays en renforçant notre compétitivité, l'innovation et la R&D*, et ainsi consolider et amplifier la dynamique en cours ;
- *garantir l'accès à des services publics de qualité*, ce qui passe par la poursuite des investissements dans l'éducation pour améliorer le capital humain et faire de notre système scolaire un outil de promotion sociale autant qu'un instrument au service de notre économie future, mais aussi dans la santé pour lutter contre les déserts médicaux et contre la pénurie de soignants.

a) Assurer la soutenabilité et l'efficacité de nos finances publiques

Après une succession de crises qui a conduit à mobiliser le levier budgétaire à des fins contracycliques, le Gouvernement est résolu à réduire le déficit public et ainsi reconstituer des marges de manœuvre budgétaires. Ces dernières permettront de faire face aux chocs futurs et d'investir dans des domaines stratégiques pour l'avenir de l'économie française tels que l'éducation, la santé et la transition écologique. **Le Gouvernement prend des mesures de redressement pour ramener le déficit à 5 % du PIB en 2025, tout en préservant notre croissance et notre capacité d'investissement. L'objectif est ainsi de remettre le pays sur la bonne trajectoire pour revenir sous le plafond de 3 % en 2029, dans le respect de nos engagements européens.**

L'effort partagé de redressement des finances publiques passe principalement par la réduction de la dépense publique et l'amélioration de son efficacité, ainsi que dans une moindre mesure par une plus grande justice fiscale, *via* une contribution exceptionnelle à l'effort de redressement des très grandes entreprises les plus profitables et de certains ménages les plus aisés, et par un verdissement de la fiscalité.

La maîtrise de nos finances publiques passe d'abord par la réduction de la dépense publique.

La France se caractérise par un niveau de dépenses publiques élevé en comparaison internationale.

Elles s'élèvent en 2023 à 57 % du PIB, contre 49 % en moyenne dans l'Union européenne. Elles ont augmenté de plus de 300 Md€ depuis 2019 pour faire face aux différentes crises et soutenir les ménages et les entreprises.

En 2024, le déficit public prévu s'établirait à 6,1 % du PIB, après 5,5 % en 2023, soit une dégradation de -0,6 pt de PIB. Cette dégradation s'explique principalement par un infléchissement du solde structurel, le solde conjoncturel étant stable par rapport à 2023. En l'absence de mesures, le solde structurel se serait replié de -1 point de PIB en 2024 par rapport à 2023, en raison principalement (i) du dynamisme spontané des dépenses des collectivités territoriales tant en fonctionnement qu'en investissement, (ii) de l'évolution des prestations vieillesse soutenues par la revalorisation en 2024 fondée sur l'inflation 2023 et par une démographie défavorable, (iii) d'un dynamisme spontané des prélèvements obligatoires moindre que l'activité en valeur (iv) d'une hausse de la charge de la dette sous l'effet de la hausse passée des taux d'intérêt, et (v) d'une hausse des décaissements du programme d'investissements d'avenir. Ces effets seraient toutefois atténués par la sortie progressive des mesures exceptionnelles prises pour protéger les ménages et les entreprises face à la hausse des prix de l'énergie. Cette dégradation spontanée du solde structurel a été atténuée par la mesure prise en février 2024 par le Gouvernement d'annuler par décret 10 Md€ de crédits des ministères, les surgels effectués en cours d'année et la modération attendue en fin d'année des dépenses locales suite à une forte hausse du besoin de financement.

En 2025, le solde public s'améliorerait fortement par rapport à 2024 et atteindrait -5,0 % du PIB. L'effort de redressement des comptes publics s'élève à près de 2 points de PIB, soit environ 60 Md€, dont les deux tiers portent sur les dépenses. Les efforts accrus de réduction de la dépense publique impliqueront tous les sous-secteurs des administrations publiques : un effort renforcé sur les dépenses de l'État et de ses opérateurs, une maîtrise des dépenses des administrations de sécurité sociale, et différentes mesures de résilience et de lissage des finances locales dans une logique pluriannuelle. Une attention particulière sera portée aux dépenses destinées aux plus fragiles, pour qui les services de santé, d'éducation, de cohésion sociale sont essentiels. De même, les baisses de dépenses associeront directement les collectivités territoriales, en trouvant dans une logique partenariale la juste part que chacun doit prendre à l'effort collectif de maîtrise des finances publiques.

Ces efforts devront permettre à la France de ramener progressivement le déficit sous le seuil de 3 % du PIB à horizon 2029 et de sortir de la procédure pour déficit excessif ouverte à l'été 2024.

Renforcer l'efficacité de la dépense constitue le deuxième levier budgétaire.

Au-delà du niveau de la dépense, le Gouvernement entend améliorer son efficacité et augmenter les gains de chaque euro dépensé. Plusieurs mesures ambitieuses de gouvernance des finances publiques seront poursuivies par le Gouvernement pour évaluer la qualité des dépenses. Le *dispositif annuel de revue de dépenses* contribue à cet objectif et permet d'identifier des mesures d'économies pérennes (cf. encadré n°1) tout en améliorant la qualité de la dépense publique à euro constant, en supprimant les dépenses inefficaces. En outre, la simplification de l'action publique sera pleinement mobilisée comme vecteur d'économies mais aussi de renforcement de l'efficacité de l'administration au service de nos concitoyens à travers des mesures de mutualisation dans toutes les administrations publiques, et la poursuite des efforts de déconcentration à l'image de la création des maisons « France services ».

Encadré n°1 : Revues de dépenses conduites en 2023-2024

Après le déploiement des plans d'urgence et de relance, le Gouvernement a souhaité mettre en place des outils à même de soutenir le rétablissement des comptes en sortie de crise.

Articulées avec les calendriers budgétaire et parlementaire, les revues de dépenses constituent un exercice complémentaire des outils existants pour éclairer la préparation et la discussion, au Parlement, des textes financiers : projet de loi de finances (PLF) et projet de loi de finances de la sécurité sociale (PLFSS).

Il s'agit de créer un cadre institutionnel pérenne et récurrent d'évaluation de l'action publique pour documenter des économies dans une perspective pluriannuelle, dégager des marges de manœuvre en vue de financer les priorités de politique publique et accélérer le désendettement en sortie de crise, dans tous les secteurs de l'administration.

Le champ des évaluations porte sur l'ensemble des administrations publiques et l'ensemble des leviers de l'action publique (au plan fiscal : crédits budgétaires, dépenses fiscales, taxes affectées, etc.), afin à moyen terme de baisser substantiellement la dépense publique, tout en soutenant les objectifs de qualité des services publics, de transition écologique et d'une plus grande efficacité de l'économie.

Quatorze missions, dont sept ont été confiées à des inspections générales, ont été lancées au premier semestre 2023 et leurs conclusions ont été rendues en juillet 2023. Elles ont porté sur un champ large avec six missions sur le champ de l'État, trois sur le champ des administrations de sécurité sociale, deux sur les opérateurs de l'État et trois sur le champ des collectivités territoriales, couvrant ainsi l'ensemble des administrations publiques.

Par ailleurs, la Cour des comptes a contribué aux revues de dépenses initiées par le Gouvernement en réalisant neuf notes thématiques.

Un deuxième volet a été lancé en 2024 et leurs conclusions ont été rendues publiques en septembre 2024. Elles ont porté sur sept thématiques dont les aides aux entreprises, le soutien à l'emploi, la formation professionnelle et l'apprentissage. Ces revues de dépenses ont documenté une partie des économies présentées dans le projet de loi de finances pour 2025, et pourront contribuer à nourrir la discussion parlementaire sur les mesures d'économies.

L'effort de redressement budgétaire intègre également des mesures de justice fiscale, sociale et environnementale.

Les baisses d'impôts déployées depuis 2017 ont permis de réduire la pression fiscale portant sur les ménages et les entreprises de plus de 50 Md€ et de renforcer notre compétitivité. Sans les remettre en cause, une participation temporaire au redressement collectif sera demandée aux grandes entreprises qui réalisent des profits importants ainsi qu'aux ménages les plus aisés. Seront également mises en œuvre des mesures de réduction des niches fiscales et sociales pour accroître l'efficacité du système socio-fiscal et lutter contre les effets d'aubaine et un verdissement de la

fiscalité en incitant notamment à une plus grande sobriété énergétique et à une réduction du recours aux énergies carbonées.

Enfin, la lutte contre la fraude fiscale et sociale sera accrue. Des moyens financiers et humains supplémentaires seront déployés d'ici à 2027 pour continuer de renforcer la *lutte contre la fraude dans toutes ses dimensions* (fiscale, sociale, douanière). Moins d'un an après l'annonce du plan de lutte contre les fraudes, les mises en recouvrement ont atteint un record historique en 2023, avec 15,2 Md€, soit 600 M€ de plus par rapport à 2022, et 3,5 Md€ de plus qu'en 2019. Le nombre de contrôles fiscaux sur les particuliers aux plus hauts revenus a par ailleurs augmenté de 25 %. Depuis la mise en place du plan de lutte contre les fraudes, les redressements Urssaf ont augmenté de 50 % sur la fraude sociale des entreprises. Un montant de 1,2 Md€ a ainsi été redressé en 2023, contre 800 M€ en 2022 et 500 M€ en 2017.

b) Réduire la dette écologique en accélérant la transition écologique et énergétique

Comme l'a souligné le Haut Conseil pour le Climat dans son rapport annuel 2024, les dix dernières années constituent la décennie la plus chaude mesurée dans le monde et en France métropolitaine sur plus de 120 ans. Dans un contexte de multiplication des dérèglements climatiques, dont les conséquences sont de plus en plus visibles à l'échelle mondiale, il s'agit d'agir résolument et rapidement pour en limiter l'ampleur et l'impact négatif sur nos économies, afin d'éviter d'accumuler une dette écologique qui pèserait sur les générations futures. Dès lors, la stratégie déployée par le Gouvernement s'appuie sur une planification rigoureuse. Elle vise à décarboner nos moyens de consommation et de production afin de faire de la France le leader de l'économie bas-carbone en Europe, et saisir l'opportunité économique que représente la transition en faisant naître de nouveaux besoins et de nouvelles filières, tout en adaptant le pays aux conséquences inévitables du changement climatique. Cette stratégie est aussi gage de souveraineté énergétique.

Face aux conséquences économiques et sociales des dérèglements climatiques, le Gouvernement poursuit sa feuille de route ambitieuse de décarbonation et ses efforts de planification.

La baisse des émissions de gaz à effet de serre s'accélère, atteignant -5,8 % en 2023 (par rapport à 2022). La feuille de route France Nation Verte vise à organiser et assurer l'atteinte des nouveaux objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES). A la suite du paquet Fit-for-55 (2021), l'objectif de réduction des émissions de GES pour la France est de -50 % en brut¹ en 2030 par rapport à 1990, et l'atteinte de la neutralité carbone en 2050. Pour y répondre, le *Secrétariat général à la planification écologique (SGPE)* a mené un travail de planification mobilisant l'ensemble des acteurs économiques dans la feuille de route *France Nation Verte* (cf. encadré n°2) publiée en septembre 2023 et mise à jour en juillet 2024. Plus d'une cinquantaine de leviers ont été identifiés et s'accompagnent d'actions concrètes dans toutes les dimensions de nos vies : mieux se loger, mieux se nourrir, mieux se déplacer, mieux consommer, mieux produire et mieux préserver et valoriser nos écosystèmes. Pour décarboner son mix énergétique, la France s'est par exemple engagée en juin 2024 à atteindre 570 TWh d'énergies renouvelables à horizon 2030 dans son mix énergétique dans le cadre du *plan national intégré énergie climat (PNIEC)*. En incluant l'énergie nucléaire, la trajectoire tracée dans ce plan permettra à la France d'atteindre 58 % d'énergies bas-carbone dans sa consommation finale d'énergie en 2030, et 71 % en 2035. Un certain nombre de chantiers de planification se poursuivent pour affiner et enrichir le plan, notamment sur le sujet de l'économie circulaire, et sur le volet adaptation. Ces différents travaux s'inscrivent en particulier dans la *Stratégie française énergie-climat (SFEC)*, qui comprend notamment la *Stratégie nationale bas carbone (SNBC)*, la *Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE)*, et le troisième *Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC)*.

¹ Les émissions brutes ne tiennent pas compte des émissions liées à l'utilisation des terres, aux changements d'affectation des terres et à la foresterie (UTCATF).

Encadré n°2 : Synthèse du plan du SGPE de septembre 2023 et du tableau de bord de la planification écologique de mars 2024

Face à l'urgence climatique, la France a adopté une planification écologique. Le plan d'action France Nation Verte, élaboré par le Secrétariat général à la planification écologique (SGPE) et publié en septembre 2023, a été conçu en concertation avec toutes les parties prenantes : État, collectivités, entreprises, associations et citoyens.

Il couvre six thématiques essentielles (transport, logement, préservation des écosystèmes, production, alimentation, et consommation) et identifie une cinquantaine de leviers quantifiés pour coordonner des actions en faveur de la transition écologique. Cette approche systémique permet d'évaluer chaque mesure à la fois pour son efficacité propre et pour ses effets combinés avec d'autres solutions.

La planification écologique vise à relever cinq défis majeurs :

- atténuer le réchauffement climatique en réduisant les émissions de gaz à effet de serre : objectif de réduction brute de - 117 millions de tonnes équivalent de CO₂ environ entre 2023 et 2030 ;
- s'adapter aux conséquences inévitables du changement climatique, avec des mesures pour renforcer la résilience des infrastructures et des territoires ;
- préserver et restaurer la biodiversité avec un objectif de 1,4 millions d'hectares à restaurer ;
- préserver les ressources en favorisant une gestion durable de l'eau et des sols avec -10 % de prélèvements d'eau douce d'ici 2030 ;
- réduire toutes les pollutions qui impactent la santé, avec un objectif de zéro emballage plastique inutile d'ici 2025.

Pour suivre l'avancée du plan, un tableau de bord a été mis en place. Il permet de suivre les résultats des 250 indicateurs de la planification écologique, répartis en 9 volets (Transverse, Transports, Bâtiments, Énergie, Industrie, Agriculture-Alimentation, Eau, Écosystèmes, Économie circulaire).

Ces indicateurs présentent l'évolution des dernières années et partagent les perspectives concernant les grands leviers d'action.

Le baromètre 2024 du tableau de bord, publié en mars 2024, montre une accélération de la baisse des émissions nationales de GES en 2023, due à :

- la hausse de la part des voitures particulières électriques (16 % des immatriculations annuelles contre 1 % en 2017, la cible en 2030 étant fixée à 66 %) ;
- l'augmentation de la puissance cumulée de production électrique solaire installée : 19 GW (contre 16 GW en 2022 et 7 GW en 2017) ;
- la progression de la production d'électricité éolienne terrestre (42 TWh contre 25 TWh en 2017).

Les émissions totales de GES en équivalent CO₂ ont notamment diminué en 2023 de -5,8%, en particulier dans certains secteurs :

- les bâtiments résidentiels et tertiaires (entreprises, commerces...) : 59,3 Mt CO₂ éq (contre 64 Mt en 2022 et 84,1 Mt en 2017) ;
- l'industrie manufacturière et de construction : 66 Mt (contre 73 Mt en 2022 et 83 Mt en 2017).

Cet outil est régulièrement enrichi en fonction de l'avancée des travaux et des retours des utilisateurs.

En rendant ces informations accessibles, le tableau de bord vise à éclairer tous les acteurs concernés et à contribuer à la discussion collective sur les voies de transition les plus adaptées pour le pays.

Depuis 2017, le Gouvernement a investi massivement dans la décarbonation de notre économie dans une logique sectorielle.

Les besoins d'investissements pour atteindre les objectifs nationaux de décarbonation sont estimés à environ 110 Md€ par an à horizon 2030, en supplément par rapport aux investissements de 2021². Ces besoins d'investissements supplémentaires s'élèvent à 63 Md€ par an lorsqu'on en retranche les moindres investissements dans des actifs carbonés (e.g. diminution de la part de véhicules thermiques parmi les ventes de véhicules neufs) et dans la construction neuve. Ces investissements devront provenir à la fois des acteurs publics et privés. Les leviers de politique économique permettant d'inciter et d'accompagner cet effort supplémentaire auprès des différents acteurs économiques sont présentés dans la *Stratégie pluriannuelle des financements de la transition écologique et de la politique énergétique de la France (SPAFTE)*, publiée par le Gouvernement pour la première fois en 2024 (voir *infra*). Afin de mieux suivre l'évolution de l'impact climatique et environnementale de ses dépenses budgétaires et fiscales, l'État réalise depuis 2020 un « budget vert » : il s'agit d'une étude d'impact du projet de loi de finances au prisme des six principaux axes de la transition écologique (atténuation, adaptation, biodiversité, ressources, pollutions locales, eau).

Des investissements significatifs ont été réalisés par l'État dans les transports collectifs et individuels. Sous l'égide de la *loi d'orientation des mobilités* et dans le cadre du *plan d'avenir pour les transports*, l'action s'est d'abord concentrée sur l'investissement en faveur des transports du quotidien, en particulier sur le mode ferroviaire. Le dernier contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau, gestionnaire d'infrastructure ferroviaire, prévoit un niveau d'investissements historiquement haut pour le renouvellement du réseau ferroviaire. En complément, dans le cadre des contrats de plan État-Région, l'État s'engage pour le cofinancement des mobilités locales et régionales, notamment, d'une part, via le *développement de services express régionaux métropolitains (SERM)* à hauteur de près 900 M€ d'ici 2027 au titre de leurs études, afin d'améliorer la connectivité et la fiabilité des déplacements urbains et périurbains et, d'autre, part, via la *revitalisation des petites lignes ferroviaires*, facilitant ainsi les déplacements régionaux et réduisant la dépendance à la voiture individuelle. L'État accompagne également les projets locaux de *transport collectif en site propre (TCSP)* en les cofinçant dans le cadre d'appels à projets. Le rattachement du Ministère des Transports à un grand Ministère des Partenariats avec les collectivités témoigne de volonté de déployer une politique favorable à l'essor des transports du quotidien et adaptée à la réalité de chaque territoire.

Les investissements dans la décarbonation de l'industrie visent principalement à améliorer l'efficacité énergétique des processus productifs. La signature de contrats d'engagement sur des trajectoires de réduction des émissions entre les industriels les plus émetteurs et l'État, dans le cadre de la stratégie « 50 sites » permet de planifier et de coordonner les investissements dans les technologies nécessaires à la décarbonation. L'ADEME met en œuvre différents appels à projet (AAP) dont les montants ont considérablement augmenté ces dernières années, passant de 2,6 Md€ au total entre 2009 et 2020, dans le cadre du Fonds Chaleur, à 1,2 Md€ entre 2020 et 2022 dans le cadre des AAP du plan France Relance, ainsi que des Certificats d'Economie d'Energie. Au-delà de la baisse des émissions, cette décarbonation est également un atout pour la souveraineté et la compétitivité de notre secteur industriel, en limitant les coûts liés aux intrants fossiles, largement importés en dehors de l'Union européenne.

Dans le secteur du bâtiment, et en particulier du logement, le Gouvernement a déployé une stratégie globale visant à renforcer les normes d'isolation thermique dans la rénovation et la construction neuve. Depuis son lancement en 2020, à fin juin 2024, *MaPrimeRénov'* a représenté 10,9 Md€ d'aides accordées en cumulé et a permis d'aider la rénovation de plus de 2,3 millions de logements, générant 32 Md€ d'euros de travaux³. Afin de renforcer le nombre des rénovations

² Gouvernement. *Stratégie pluriannuelle des financements de la transition écologique et de la politique énergétique (SPAFTE)*, octobre 2024.

³ Bilan semestriel de l'Anah, premier semestre 2024

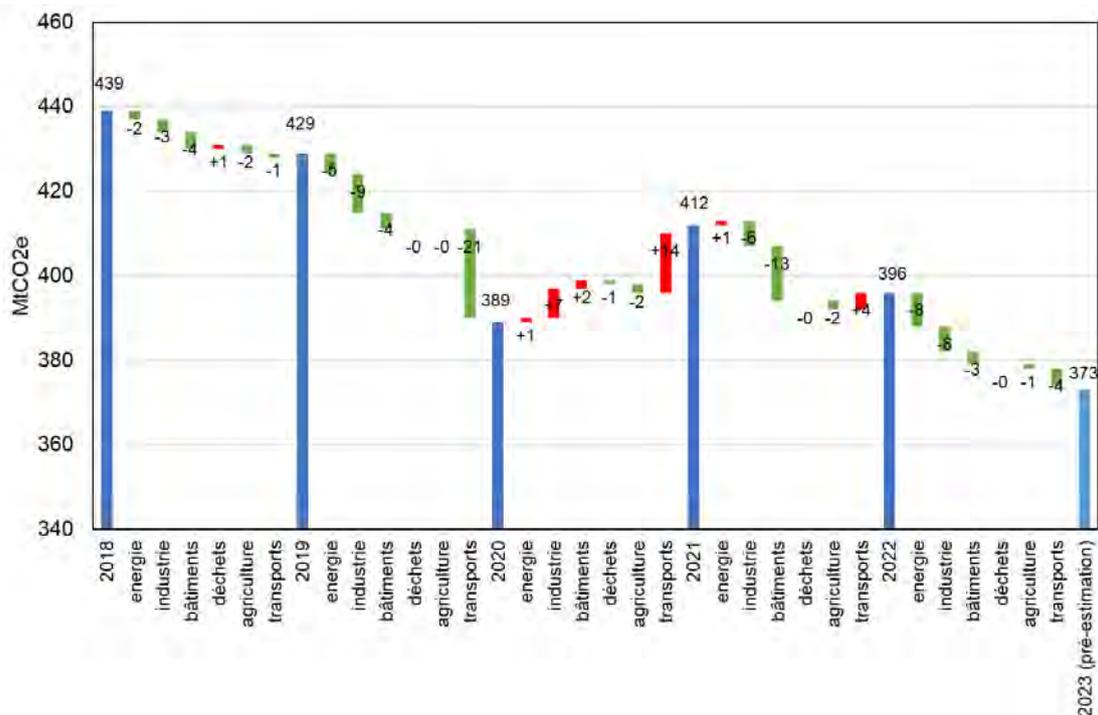
performantes, le dispositif a été réformé au 1^{er} janvier 2024 pour être mieux ciblé. Il est désormais divisé en deux axes : *MaPrimeRénov' « Parcours accompagné »*, qui est réservé aux rénovations d'ampleur, et *MaPrimeRénov' « Parcours par geste »* pour réaliser un ou plusieurs travaux d'isolation, de ventilation, ou d'installation d'un système de chauffage décarboné. Ces efforts, couplés à d'autres dispositifs d'aides, visent à réduire la consommation énergétique des bâtiments, à diminuer les factures des ménages et à lutter contre la précarité énergétique. En prenant en compte l'ensemble des dispositifs, le soutien public à la rénovation énergétique des logements a permis d'atteindre 718 000 rénovations en 2022 et 624 000 en 2023.

Le Gouvernement a également investi dans la décarbonation de notre mix énergétique à travers le développement de l'énergie nucléaire et des énergies renouvelables, en particulier l'éolien et le photovoltaïque. Depuis 2005, la consommation finale brute d'énergies renouvelables augmente à un rythme soutenu (+ 4 % par an), grâce aux investissements réalisés pour en favoriser le développement. En 2023, les productions éoliennes et solaires ont atteint le niveau record de 50,8 TWh et 21,6 TWh respectivement, soit 15 % de la production électrique totale, pour une puissance installée de 21,8 GW et 19,0 GW fin 2023. Au total, la part des énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie en France progresse de 1,7 point en 2023 par rapport à 2022 (à 22,2 %). Cette forte hausse, la deuxième plus importante après 2020, s'explique par l'accroissement de la consommation finale brute d'énergies renouvelables (+ 5,6 % en 2023) alors même que la consommation finale brute d'énergie diminue (- 2,6 %). Dans un contexte de niveau élevé des prix des énergies et de tensions toujours vives sur l'approvisionnement, le Gouvernement a encouragé les économies d'énergie à travers le *plan de sobriété* qui ancre durablement les écogestes dans le quotidien des ménages, des entreprises et de l'État.

Les efforts d'atténuation des émissions portent leurs fruits, et la France a augmenté la vitesse de réduction de ses émissions sur la période 2017-2023.

Les émissions de gaz à effet de serre ont diminué de 25 % entre 1990 et 2022, et le rythme de baisse s'accélère. Les émissions nettes de GES ont diminué de 2,1 % par an en moyenne entre 2019 et 2022, plus rapidement qu'entre 2010 et 2019 (1,3 % par an en moyenne). En 2023, le rythme de décarbonation s'est par ailleurs accéléré selon les données du Citepa, les émissions de GES (hors puits de carbone) ayant baissé de 5,8 % (-22,8 Mt CO₂ éq) par rapport à 2022 (cf. graphique n°3). Ce rythme, compatible avec une trajectoire de décarbonation permettant d'atteindre nos objectifs pour 2030, se poursuit en 2024 avec une baisse des émissions de 3,6 % au premier semestre 2024. Notre objectif de baisse de 50 % des émissions brutes implique une baisse de 28 % entre 2023 et 2030, soit -4,5 % par an.

Graphique n°3 : Évolution des émissions brutes de gaz à effet de serre en France entre 2018 et 2023



Source : Citepa, données Secten 2024. Champ : métropole et Outre-mer UE.

Le déploiement du plan France Nation Verte permettra d'accélérer la transition avec une attention accrue portée à la décarbonation de l'industrie et aux mobilités notamment.

La réindustrialisation verte est l'un des principaux axes de la stratégie du Gouvernement. *France 2030* déploie plusieurs actions pour faire émerger des solutions de décarbonation créant de la valeur sur le territoire comme les sites de production de batteries électriques. Les mesures de soutien s'appuient sur des solutions existantes, avec un objectif de montée en puissance, d'industrialisation et de déploiement, et sur des solutions nouvelles de rupture pour lesquelles l'enjeu est d'industrialiser un démonstrateur, de breveter et de commercialiser une solution. La mise en œuvre de la *loi industrie verte* permet de faciliter l'implantation de nouveaux sites industriels (notamment via les dérogations permises pour les projets d'intérêt national majeur) et de verdir davantage notre production manufacturière. Grâce aux dispositions permettant d'accélérer la réhabilitation des friches industrielles, 55 premiers sites clefs en main destinés à accueillir de nouvelles activités industrielles ont été annoncés le 17 avril 2024.

Le Gouvernement est aussi pleinement engagé dans la décarbonation des mobilités. Deux dispositifs visant à favoriser l'acquisition de véhicules peu polluants ont été réformés pour accroître leur caractère incitatif : *le bonus écologique* et *un malus* frappant les modèles les plus polluants. Depuis janvier 2023, le bonus s'applique aux véhicules fonctionnant exclusivement à l'électricité, l'hydrogène ou une combinaison des deux, et ayant une masse inférieure à 2,4 tonnes. Le *score environnemental* permet de déterminer l'éligibilité des voitures particulières neuves électriques au bonus depuis octobre 2023. Ce nouveau critère repose notamment sur l'empreinte carbone de la production du véhicule. En complément et pour que l'usage de véhicules électriques soit accessible à tous, le Gouvernement a aussi mis en place en 2024 une *offre de location longue durée de voitures électriques à 100 euros par mois* destinée aux ménages les plus modestes. Fort du potentiel de réduction des émissions lié à la décarbonation des trajets du quotidien, le *Plan vélo et marche 2023-2027* a pris la suite du Plan Vélo, ayant permis de développer 1 000 projets d'aménagements cyclables répartis sur environ 600 territoires, et vise à définitivement inscrire le vélo dans le quotidien de tous les Français.

Fin juin 2024, près de 62 000 km d'aménagements cyclables sécurisés sont déployés sur le territoire. Par ailleurs, plusieurs mesures d'incitations fiscales à destination des entreprises y contribuent, les employeurs jouant un rôle clef dans l'usage du vélo. L'État propose ainsi par exemple deux types d'aides à l'achat vélo, cumulables entre elles et avec les aides locales : le *bonus écologique* et la *prime à la conversion*.

Le Gouvernement poursuit la décarbonation de notre mix énergétique.

Il s'agit en premier lieu de capitaliser sur les facteurs historiques de décarbonation avec la relance de l'industrie nucléaire française, par trois leviers essentiels. D'abord, la modernisation et l'augmentation de la durée de vie des centrales existantes. Ensuite, la construction de six nouveaux réacteurs à horizon 2050, avec huit supplémentaires en option, via le programme du Nouveau nucléaire français et des investissements estimés à plusieurs dizaines de milliards d'euros. La loi du 22 juin 2023 relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes permet par ailleurs de simplifier les procédures nécessaires à la mise en œuvre de ces investissements. Enfin, pour préparer l'avenir de la filière et de nouveaux besoins, 1 Md€ a été alloué, au titre de *France 2030*, aux *petits réacteurs modulaires (SMR)* et aux *réacteurs modulaires avancés (AMR)*. Ces réacteurs de petite puissance présentent des innovations significatives en matière de sûreté et pourraient être une solution compétitive pour l'industrie. Ils pourraient notamment remplacer les centrales électriques thermiques (charbon et gaz) de puissance comparable, à un coût raisonnable grâce à une production en « grande série ».

Le Gouvernement poursuit également le déploiement rapide d'une production énergétique renouvelable et bas-carbone. Il s'agit de garantir notre souveraineté énergétique, dans la continuité du plan REPowerEU et des investissements réalisés dans le cadre du plan national de relance et de résilience (PNRR). La mise en œuvre de la *loi d'accélération de la production d'énergies renouvelables* permettra de simplifier les procédures d'installation et donc de faciliter les investissements. Plus de 320 000 *zones d'accélération* ont été saisies sur le portail mis en place par les pouvoirs publics en avril 2024 et plus de 12 000 communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) avaient un compte actif. En parallèle, les investissements publics dans l'hydrogène décarboné se poursuivent, stimulés par la *stratégie nationale de développement de l'hydrogène décarboné*, avec des financements à hauteur de 9 Md€ d'ici à 2030, notamment par *France 2030*. De même, l'État a lancé de nouveaux appels d'offres pour soutenir les énergies renouvelables terrestres et marines en août et septembre 2024. Les territoires d'outre-mer sont par ailleurs engagés vers un objectif de 100 % d'électricité renouvelable en 2030 et seront des laboratoires d'innovation pour le solaire et la géothermie.

Le développement de capacités de production d'énergie décarbonées permettra en outre de réduire nos dépendances aux importations d'énergies fossiles. Elle apparaît essentielle pour renforcer l'autonomie stratégique de la France et de l'Union européenne dans un contexte de montée des tensions géopolitiques. Il s'agit notamment de *valoriser davantage la biomasse* pour décarboner efficacement la production de chaleur et de gaz ainsi que de *développer la filière française des bio carburants* pour l'aviation.

Enfin, la sobriété et l'efficacité sont des instruments clé de maîtrise de nos besoins d'énergie et de réduction de nos émissions. L'accompagnement des particuliers et des entreprises, notamment pour la rénovation thermique des bâtiments, sera mieux ciblé. Le diagnostic de performance énergétique sera également simplifié et son calendrier adapté pour en favoriser l'efficacité, l'acceptabilité et garantir un déploiement optimal dans la durée. L'État qui est, avec ses opérateurs, le plus gros propriétaire immobilier et foncier du pays, doit aussi être exemplaire. Il prendra toute sa part dans les efforts de sobriété en réduisant et en isolant ses surfaces.

Le verdissement de notre économie nécessite également de moderniser nos outils de mobilisation financière tant du côté de l'État que des ménages et des entreprises.

L'État intègre tout d'abord les contraintes liées à la transition écologique au sein même de son exercice de planification budgétaire. À cet égard, le Gouvernement renouvelle en 2025 l'exercice du *budget vert* né en 2020, et sur un périmètre plus large, remet au Parlement pour la 1^{ère} fois la *stratégie pluriannuelle des financements de la transition écologique et de la politique énergétique (SPAFTE)* qui permet d'apporter un éclairage sur la répartition de l'effort d'investissement pour la transition écologique entre les différents acteurs économiques (État, collectivités, entreprises et ménages) et ainsi donner une vision pluriannuelle inédite aux acteurs publics et privés. Il poursuit son engagement en matière de finance durable en ayant émis sa *4^{ème} obligation verte souveraine française* en janvier 2024, d'un montant de 8 Md€, après avoir été en 2017 le premier pays avancé à émettre une telle obligation pour un montant de référence. L'encours des obligations assimilables du Trésor (OAT) vertes émises s'élève à 72,5 Md€ en août 2024. Les fonds levés par le moyen des OAT vertes sont, année après année, consacrés au financement d'un ensemble de projets inscrits au budget général de l'État et ayant un effet favorable sur l'environnement à l'image de la lutte contre le changement climatique, ou encore la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels.

La mobilisation et l'orientation de l'investissement privé apparaissent également essentielles, les besoins financiers de la transition étant importants. À ce titre, la *loi industrie verte* a créé les *obligations transition écologique (OT)* bénéficiant de la garantie de l'État pour les PME ou ETI, ainsi que le *Plan d'épargne avenir climat*, disponible depuis le 1^{er} juillet 2024 et permettant aux jeunes de moins de 21 ans d'investir dans des titres financiers de sociétés ou d'organismes qui financent des projets dans le domaine de la transition écologique. La *réforme du label ISR* constitue un autre outil afin de faciliter l'information du grand public et de permettre à chacun de choisir des supports d'épargne intégrant dans leur gestion des principes environnementaux, sociaux et de gouvernance. Le nouveau label intègre un renforcement des exigences de sélection des titres qui fait de la lutte contre le changement climatique un principe clef. Une dimension climat figure désormais dans son socle, en excluant les entreprises qui exploitent du charbon ou des hydrocarbures non conventionnels, ainsi que celles qui lancent de nouveaux projets d'exploration, d'exploitation ou de raffinage d'hydrocarbures (pétrole ou gaz). Enfin, au niveau européen, réaliser des progrès décisifs dans le domaine de *l'union des marchés de capitaux* est une priorité. Dans les discussions en cours entre les États membres, la France met ainsi en avant la volonté de créer un produit d'épargne européen afin de mobiliser l'abondante épargne européenne, la relance du marché de la titrisation pour améliorer les conditions de financement des entreprises et le renforcement de la supervision européenne des marchés financiers par une intégration accrue. L'union des marchés de capitaux doit contribuer à financer les investissements nécessaires pour accélérer la transition écologique, mais également pour assurer la compétitivité de l'Europe et sa capacité à favoriser l'innovation et donc la croissance à long terme, comme l'a souligné le rapport Noyer publié le 25 avril 2024, ou plus récemment le rapport Draghi en septembre 2024.

Enfin, les effets des dérèglements climatiques étant déjà visibles et face au risque de dépassement des objectifs mondiaux de limitation du réchauffement climatique, il est nécessaire d'accélérer l'adaptation de notre économie.

Le Gouvernement déploie une stratégie d'adaptation, complémentaire des mesures d'atténuation, pour limiter les impacts du réchauffement climatique. Le troisième *plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC)* en cours de préparation a vocation à rendre les populations, les infrastructures, les entreprises et les milieux naturels plus résilients. Ce troisième plan doit prévoir de manière concrète et opérationnelle la politique d'adaptation pour les cinq prochaines années dans tous les domaines. Pour la première fois, il s'appuie sur une *Trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique (TRACC)*, qui servira de référence pour les politiques françaises d'adaptation et pour les actions menées par l'ensemble des acteurs. La trajectoire retenue correspond à une hausse des températures moyennes de 2°C en 2030, 2,7°C en 2050 et 4°C en 2100 par rapport à l'ère préindustrielle en

France métropolitaine, selon un scénario de poursuite des politiques mondiales existantes sans mesures additionnelles. La stratégie d'adaptation tiendra par exemple pleinement compte des enjeux liés à l'eau, entre sécheresses, inondations, conflit des usages, et pollution des nappes phréatiques. *Une conférence nationale* sur les enjeux stratégiques liés à l'eau lui sera consacrée en 2025.

c) Soutenir l'emploi et le niveau de vie des Français

La protection du pouvoir d'achat des Français et l'élévation de leur niveau de vie passe avant tout par l'accès à l'emploi et la valorisation du travail, qui doit mieux rémunérer. La réduction du chômage et la hausse du taux d'emploi sont autant des facteurs de cohésion sociale que de prospérité économique en renforçant durablement l'activité et en favorisant l'insertion de tous sur le marché du travail, ce qui contribuera par ailleurs à la maîtrise de nos finances publiques. Il s'agit également de développer les compétences dont notre tissu économique a besoin aujourd'hui et dans les années à venir face à la double transition écologique et numérique, afin de garantir une montée en gamme de notre économie et favoriser la productivité du travail. Lutter contre les obstacles à l'emploi et lever les freins à la mobilité et à l'ascension professionnelle contribueront au dynamisme du marché du travail.

Les réformes et investissements déployés en faveur du plein emploi portent sur l'accélération et l'accompagnement vers la reprise d'activité, l'amélioration des compétences et l'augmentation de la taille de la population active.

D'une part, les incitations et l'accompagnement à la reprise d'activité pour favoriser une insertion rapide et durable sur le marché du travail ont été renforcées. En établissant de nouvelles règles d'indemnisation pour que le travail paye plus que le chômage et mieux tenir compte de la conjoncture, les *réformes de l'assurance chômage* conduites en 2019 puis en 2023 ont accru les incitations au retour à l'emploi notamment quand la situation du marché du travail s'améliore. La *transformation de Pôle Emploi en France Travail*, en chantier depuis janvier 2024 et en rythme de croisière en 2025, va également améliorer l'accompagnement des demandeurs d'emploi qui bénéficieront désormais d'un diagnostic approfondi permettant de mieux les orienter et de parcours vers l'emploi adaptés à leurs besoins. Ils signeront désormais un contrat d'engagement unifié, fondé sur des engagements réciproques.

Grâce à ces réformes et à l'effet de réformes antérieures, le taux de chômage s'établit à 7,3 % au deuxième trimestre 2024 (contre 9,5 % au deuxième trimestre 2017), proche de son plus bas niveau depuis plus de quarante ans. La durée moyenne d'inscription à France Travail (ex Pôle Emploi) a été réduite, passant d'environ 13 mois en moyenne en 2017 à environ 11 mois en moyenne en 2023, et le taux de chômage de longue durée a diminué de -0,5 pt entre fin 2019 et le deuxième trimestre 2024, atteignant 1,7 %. Cette reprise d'activité plus rapide limite le risque de trappe à inactivité en cas d'éloignement durable du marché du travail. Ces progrès significatifs ont été combinés avec une amélioration de la qualité de l'emploi qui a bénéficié du meilleur accompagnement des chômeurs et du mécanisme de bonus-malus limitant le recours aux contrats courts : depuis fin 2019, parmi les 1,1 million d'emplois créés dans le secteur privé, près de 0,9 million l'ont été en CDI selon l'Insee. La part de personnes en emploi à durée limitée (CDD, intérim) s'est repliée de 0,4 pt sur l'année 2023 pour atteindre 9,8 %. De même, le taux d'emploi à temps complet est nettement plus élevé au deuxième trimestre 2024 (57,4 %) que son niveau d'avant crise sanitaire (54,6 % au quatrième trimestre 2019).

D'autre part, le Gouvernement a investi massivement dans le développement des compétences de l'ensemble des travailleurs, tant à leur entrée sur le marché du travail qu'au cours de leur carrière. Le *Plan d'investissement dans les compétences* (15 Md€) a permis de financer des actions à destination des demandeurs d'emploi faiblement qualifiés et des jeunes sans qualification. Le taux d'accès à la formation des moins diplômés (niveaux infra-bac ou bac non obtenu) est passé de 8,9 % en 2017 à 10,7 % en 2021. Le plan a également permis de cibler les besoins du tissu productif et d'améliorer ainsi l'appariement entre l'offre et la demande de travail, notamment dans les métiers en tension. En parallèle, la *réforme du compte professionnel de formation (CPF)*, qui est montée en

puissance depuis 2019, a entraîné une forte augmentation du nombre de formations dispensées (1,3 million en 2023 contre 0,5 million en 2019), parmi lesquelles les moins qualifiés sont surreprésentés. Ainsi en 2023, la part des utilisateurs du CPF ayant un niveau d'études inférieur au baccalauréat (37 %) est supérieure de 4 pts à la proportion d'actifs ayant ce niveau d'études (33 %). Le *soutien à l'apprentissage* a également contribué au développement d'un mode d'acquisition concret de compétences, directement au sein de l'entreprise. Il a favorisé l'employabilité des jeunes et leur insertion dans la vie active et est progressivement monté en puissance : fin juillet 2024, on comptait 915 000 apprentis, soit une augmentation de 4,7 % sur un an selon les données de la DARES. Le nombre d'entrées en apprentissage est passé de 321 000 en 2018 à 852 000 en 2023, soit une augmentation de 165 %.

Enfin, la montée en charge des réformes des retraites passées a permis d'accroître la taille de la population active et de soutenir l'emploi des seniors. Grâce au report progressif de l'âge légal de départ et à l'allongement de la durée de cotisation, prévus par les réformes de 2014 et de 2023, le taux d'emploi des 55 à 64 ans a atteint 60,0 % au deuxième trimestre 2024 (cf. graphique n°4), poursuivant ainsi l'augmentation continue depuis 2017 (52,7 % au deuxième trimestre 2017). Le taux d'emploi des seniors se rapproche ainsi de la moyenne européenne (64,8 % au premier trimestre 2024). Le Premier ministre a proposé d'engager un dialogue dans les prochains mois avec les partenaires sociaux sur d'éventuels aménagements raisonnables et justes de la réforme, en particulier concernant les retraites progressives, l'égalité femmes-hommes face à la retraite ou l'usure professionnelle, tout en préservant la soutenabilité de notre système de retraites par répartition.

Graphique n°4 : Taux d'emploi des seniors (55-64 ans, en %)



Source : Insee

Le marché du travail demeure toutefois confronté à des tensions de recrutement sectorielles et il existe encore des marges de progression pour renforcer l'emploi des jeunes et des femmes.

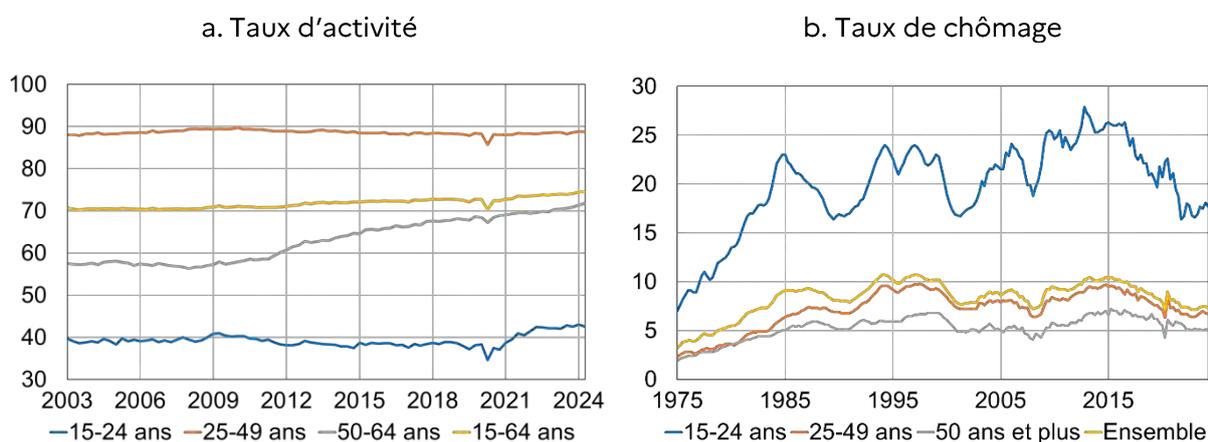
Les entreprises sont moins nombreuses au troisième trimestre 2024 qu'au quatrième trimestre 2022 à signaler des tensions de recrutement dans tous les secteurs. Pour faire face à la hausse des tensions à la sortie de la crise sanitaire, le Gouvernement a déployé un *plan de réduction des*

tensions de recrutement dès octobre 2021, dont une deuxième phase a été mise en œuvre à partir d'octobre 2022. Grâce notamment à ces efforts, les tensions sont en net reflux depuis début 2023. Selon l'enquête trimestrielle de conjoncture de l'Insee, au troisième trimestre 2024, 48,4 % des entreprises de l'industrie manufacturière et 45,8 % des entreprises de services signalent des difficultés de recrutement, contre respectivement 65,1 % et 61,0 % fin 2022. Les tensions restent toutefois élevées dans les entreprises de services comparées à avant la crise sanitaire (37,0 % fin 2019).

Ces tensions seront alimentées par la double transition écologique et numérique et par la transformation structurelle de l'économie qu'elle implique. En effet, la double transition donne lieu à des réallocations d'emplois (des secteurs les plus intensifs en émissions vers ceux qui favorisent la transition), et par conséquent à une évolution des besoins en compétences. Si les emplois directement concernés par la transition, à savoir les emplois verts et verdissants, représenteraient actuellement un peu plus de 10 % l'emploi total, celle-ci est appelée à croître et nécessite d'adapter nos systèmes de formation initiale et continue⁴.

Par ailleurs, l'emploi des jeunes et des femmes comprend des marges de progression significatives par rapport au reste de la population active. Le taux de chômage des 15-24 ans atteint 17,7 % au deuxième trimestre 2024 (cf. graphique n°5), supérieur à celui des 25-49 ans (6,7 %) et des 50 ans ou plus (5,1 %). Bien que le taux d'emploi des jeunes ait atteint 35,2 % en 2023, son plus haut niveau depuis 1990, il reste également inférieur à celui de la moyenne de la population active, et les jeunes occupent moins souvent des emplois à durée indéterminée (42,1 % contre 76,4 % pour les 25-49 ans et 76,2 % pour les 50 ans ou plus). Concernant les femmes, leur taux d'emploi en France (66,0 % en 2023) reste inférieur de 5,0 pts à celui des hommes (contre un écart de 13,7 pts en moyenne dans l'OCDE), et les écarts salariaux femmes-hommes s'élèvent à 11,6 % en France à temps plein (11,4 % en moyenne dans l'OCDE). Cette situation est renforcée par des inégalités liées à la maternité et des difficultés d'accès aux modes de garde, qui entraînent des interruptions de carrière plus fréquentes et prolongées pour les femmes. Selon l'Insee (2024), le salaire des femmes reste ainsi inférieur de 4 % à celui des hommes à temps de travail et postes comparables en 2024⁵.

Graphique n°5 : taux d'activité et taux de chômage par âge (en %)



Source : Insee

Pour atteindre le plein emploi, le Gouvernement amplifie l'investissement dans les compétences et renforce l'efficacité et le ciblage des dispositifs existants.

⁴ Source : SDES, Les professions vertes et verdissantes, des compétences essentielles à la transition écologique, décembre 2021.

⁵ Cependant, l'étude « Écart de salaire entre femmes et hommes en 2022 », de Godet F. (2024), précise que « cet écart de salaire à poste équivalent ne peut s'interpréter comme une mesure de la discrimination salariale dans les entreprises, car il n'est pas corrigé de différences de caractéristiques non observées ».

Afin de répondre aux besoins des entreprises et d'anticiper ceux liés aux transitions de notre économie, le Gouvernement investit massivement dans les compétences en particulier au niveau local. Au vu des résultats positifs du *Plan d'investissement dans les compétences*, le Gouvernement a décidé de le prolonger pour la période 2024-2027. Une nouvelle génération de *Pactes Régionaux d'Investissement dans les Compétences (PRIC)* est en cours d'élaboration et de signature pour la période 2024-2027. Ils tiennent compte des spécificités de chaque territoire et de la nature du marché du travail sur chaque bassin d'emploi afin de répondre au plus près aux besoins. Les investissements du *volet « Formation » du plan France 2030* permettront quant à eux d'anticiper les besoins futurs de l'économie en développant les compétences nécessaires pour soutenir la double transition écologique et numérique, ainsi que l'innovation dans des secteurs stratégiques tels que l'hydrogène bas carbone et les énergies renouvelables et nucléaire, l'alimentation et l'agriculture, ou encore la santé à travers le dispositif « Compétences et métiers d'avenir ». Ces investissements sur le temps long permettront de faire face aux défis de demain et d'accroître la productivité.

Le Gouvernement a par ailleurs engagé un travail de rationalisation de la formation initiale et continue des travailleurs afin de renforcer son efficacité et de garantir une meilleure adéquation avec les besoins du marché du travail. La *réforme de la formation professionnelle* permet de mieux accompagner les reconversions mais aussi que chaque travailleur puisse acquérir de nouvelles compétences directement mobilisables pour augmenter leur employabilité et leur productivité. Le Gouvernement renforce l'efficacité des dépenses liées au compte personnel de formation (CPF) et responsabilise chaque bénéficiaire afin qu'il s'engage de manière active dans sa formation. À cette fin, le Gouvernement a instauré un ticket modérateur en avril 2024 : chaque salarié doit dorénavant s'acquitter d'une participation financière de 100€ pour chaque formation. Les demandeurs d'emploi, notamment, en sont exonérés.

L'investissement dans les compétences et la rationalisation de l'offre de formation ciblent tout particulièrement les jeunes. Le Gouvernement a engagé une *réforme du lycée professionnel* qui vise à moderniser, transformer la carte de formation et adapter les programmes d'études aux besoins du marché du travail, notamment dans les domaines de la transition numérique et écologique. Cette réforme garantira une meilleure adéquation entre les savoirs et compétences acquis dans le cadre du lycée professionnel et le monde du travail avec un renforcement du lien entre les lycées professionnels et les entreprises. La *poursuite du soutien à l'apprentissage*, tout en limitant les effets d'aubaine, contribuera aussi à assurer l'adéquation des compétences des élèves au regard du marché du travail. Les politiques d'apprentissage ont des effets positifs sur l'insertion professionnelle des jeunes, en particulier sur les niveaux de qualification les plus faibles. En juillet 2023, deux ans après leur sortie, le taux d'emploi des apprentis de niveau CAP à BTS sortis d'études en 2021 atteint 71 % contre 55 % pour les lycéens de mêmes niveaux de diplômes selon la DARES et la DEPP.

Le Gouvernement renforce l'accompagnement des demandeurs d'emploi et des jeunes afin de favoriser leur insertion et d'accroître la qualité de l'appariement sur le marché du travail.

L'amélioration de l'accompagnement des demandeurs d'emploi passe par le déploiement de France Travail. Cette réforme, amorcée en janvier 2024 et qui monte progressivement en puissance, vise à accroître l'efficacité du service public de l'emploi et mieux accompagner les publics les plus éloignés du marché du travail (cf. encadré n°3). La réforme permet notamment un *accompagnement renforcé des bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA)*, lequel sera généralisé progressivement à l'ensemble de la France au 1^{er} janvier 2025, pour en faire un tremplin vers l'insertion. Elle individualise également l'évaluation des compétences et des besoins de chaque bénéficiaire à travers un contrat d'engagement, permettant de proposer des solutions adaptées aux besoins de chacun, de mieux informer et de mieux orienter vers les secteurs et métiers qui recrutent. Couplée aux dispositifs d'insertion par l'activité économique ou encore l'expérimentation « territoire zéro chômeur de longue durée », cet accompagnement contribuera à un retour durable vers l'emploi.

Compte tenu de leurs besoins spécifiques, le Gouvernement renforce l'accompagnement à destination des jeunes les plus éloignés de l'emploi. Déployé à partir de mars 2022, le *Contrat*

d'engagement jeune (CEJ) offre, par l'intermédiaire des missions locales et de France Travail, un parcours entièrement personnalisé d'une durée maximale de 12 mois avec l'objectif d'aider à définir un projet professionnel et à trouver un emploi. Il est proposé aux jeunes de 16 à 25 ans (29 ans pour les personnes reconnues handicapées) qui ne sont ni en étude, ni en emploi, ni en formation. Le nombre de CEJ signés s'est élevé à 277 500 en 2022, puis 313 500 en 2023, et le gouvernement s'est fixé un objectif de 285 000 entrées en 2024.

Encadré n°3 : Déploiement de France Travail et montée en puissance des dispositifs prévus par la loi Plein emploi

La loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi vise à augmenter le taux d'activité et les retours en emploi. Cette loi a créé au 1^{er} janvier 2024 un nouvel opérateur dénommé « France Travail » en remplacement de Pôle Emploi, dont les missions ont été renforcées. Depuis lors, plusieurs décrets d'application sont venus préciser et donner corps à la réforme.

Le décret relatif à la mise en place du **comité national pour l'emploi** a été publié le 22 mars 2024. Il a vocation à constituer le lieu de concertation et de coordination des acteurs de l'emploi et de l'insertion avec une attention particulière portée aux publics les plus vulnérables : jeunes, seniors, et personnes porteuses de handicap. Ce comité réunit les organisations patronales et syndicales, les représentants des collectivités territoriales, les opérateurs, l'ensemble des représentants des acteurs de l'emploi et de l'insertion et des représentants des usagers.

Dans la continuité de l'expérimentation lancée au printemps 2023 dans 47 départements, les bénéficiaires du RSA auront désormais accès à une entrée en parcours conjointe par France Travail et les départements, un accompagnement renforcé vers le retour à l'emploi ainsi qu'une mobilisation des entreprises à toutes les étapes. Une refonte des parcours d'insertion a été initiée, incluant une évaluation personnalisée des compétences et des besoins de chaque bénéficiaire à travers un contrat d'engagement, permettant ainsi de proposer des solutions adaptées aux besoins de chaque travailleur. Cette approche individualisée vise à lever les freins à l'emploi en prenant en compte les spécificités de chaque situation, qu'il s'agisse de formations complémentaires, de soutien à la mobilité ou d'une meilleure information permettant de s'orienter vers les secteurs et métiers qui recrutent.

De même, des délais techniques sur la contractualisation, l'orientation et la reprise de compétences au conseils départementaux en cas de non-orientation des demandeurs emplois dans le délai prévu seront précisés.

La loi instaure par ailleurs à partir du 1^{er} janvier 2025 plusieurs évolutions importantes :

- Les communes seront les autorités organisatrices de l'accueil du jeune enfant et en charge de recenser les besoins sur le territoire.
- L'inscription de tous les demandeurs du revenu de solidarité active dès le dépôt de leur demande d'allocation ainsi que des jeunes suivis par les missions locales et des personnes handicapées suivies par une agence de Cap emploi deviendra automatique sur les listes de France Travail. Tous ces demandeurs bénéficieront d'une orientation selon des critères communs et d'un diagnostic global suivant un référentiel partagé.

Les demandeurs d'emploi devront signer un contrat d'engagement qui englobera les dispositifs actuels. Ce contrat d'engagement unifié comportera « un plan d'action précisant les objectifs d'insertion sociale et professionnelle » et un objectif de 15 heures d'activité par semaine (actions de formation...) pour les demandeurs d'emploi nécessitant un accompagnement ou les allocataires du RSA. En cas de non-respect du contrat d'engagement, des sanctions pourront être appliquées. Dans les prochains mois, le Gouvernement précisera par décret la part maximale de RSA pouvant être suspendue ou supprimée dans le cadre de la nouvelle procédure de sanction ainsi que les durées minimales et maximales de la radiation en cas de non-respect réitéré des droits et devoirs prévus dans le contrat d'engagement.

Le Gouvernement veut revaloriser le travail et renforcer le pouvoir d'achat des ménages.

Dans la continuité des travaux de la mission Bozio-Wasmer (2024), le Gouvernement a lancé un chantier de *refonte des dispositifs d'allègements généraux de cotisations sociales* pour limiter les risques de trappes à bas salaires, notamment au niveau du SMIC, et simplifier les barèmes. En supprimant les bandeaux d'exonérations spécifiques des cotisations maladie et famille, la réforme permettra de mieux cibler les allègements. Par ailleurs, en diminuant la pente des allègements, la réforme permettra de limiter les taux marginaux de prélèvement et facilitera les augmentations de salaires.

Pour que les gains salariaux se manifestent rapidement dans le pouvoir d'achat des ménages, en particulier pour les Français les plus modestes qui travaillent, le *SMIC sera revalorisé de manière anticipée* de 2 % le 1^{er} novembre 2024. En outre, l'État continuera à inciter aux négociations salariales au sein des branches professionnelles dans lesquelles les minimas sont encore inférieurs au SMIC.

Par ailleurs, la participation, l'intéressement et l'actionnariat salarié seront encouragés. Ces dispositifs visent à mieux récompenser l'implication des salariés dans la performance des entreprises. Ces mécanismes, qui ne sont pas réservés aux grandes entreprises, pourront aussi être mobilisés par les ETI, PME et TPE, permettant ainsi à un plus grand nombre de salariés de bénéficier des fruits de la croissance. L'objectif est de promouvoir un modèle économique plus inclusif et équitable, tout en contribuant à l'amélioration de la productivité.

Afin de répondre aux besoins spécifiques du monde agricole, le projet de loi d'orientation pour la souveraineté agricole et le renouvellement des générations sera mené à bien. Il permettra de renforcer la transparence sur les marges pratiquées par la grande distribution et d'encourager les contrats tripartites entre agriculteurs, transformateurs et distributeurs, mais aussi de les soutenir face au changement climatique. À moyen et long terme, cette politique vise également à renouveler l'attractivité du métier d'agriculteur alors que les effectifs se réduisent et que l'âge moyen augmente. Maintenir un tissu d'emploi et d'activité agricole est bénéfique à la fois concernant la souveraineté alimentaire mais aussi les politiques de transition écologique ou concernant la biodiversité, dans lesquelles les agriculteurs ont un rôle à jouer.

Par ailleurs, des échanges auront lieu d'ici la fin de l'année avec les partenaires sociaux pour poursuivre les transformations de l'assurance chômage afin de renforcer les incitations au retour à l'emploi.

Enfin, le Gouvernement est pleinement engagé pour lever les freins structurels liés à la parentalité et aux difficultés d'accès au logement.

Plusieurs réformes ont été engagées pour faciliter le retour à l'emploi et la conciliation entre vie professionnelle et personnelle des nouveaux parents. Adoptée dans la loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi, la *création d'un service public de la petite enfance (SPPE)* permettra d'aider les parents, en particulier les femmes, et les ménages modestes à retrouver un emploi plus rapidement en levant les freins tenant à la nécessité de trouver un mode de garde pour les parents de jeunes enfants. À compter du 1^{er} janvier 2025, les communes seront les autorités organisatrices de l'accueil du jeune enfant. À ce titre, elles seront compétentes pour recenser, en termes de services, les besoins des familles comprenant des enfants de moins de 3 ans, et les modes d'accueil disponibles sur le territoire.

L'accès au logement abordable reste une des priorités du Gouvernement pour limiter les contraintes liées à la mobilité géographique des travailleurs. La *transformation du prêt à taux zéro (PTZ) et sa prolongation jusqu'en 2027* visent à soutenir l'accession à la propriété pour les ménages modestes, en leur permettant en particulier de se rapprocher des bassins d'emploi en tension. Pour faciliter la construction, la réglementation « zéro artificialisation nette » sera réformée de manière pragmatique et différenciée afin de rendre plus accessible le foncier. Les normes qui pèsent sur la construction des logements neufs ou la réhabilitation des anciens seront simplifiées. Les *extensions du bail réel solidaire et de la garantie Visale* renforcent quant à eux la sécurité locative et facilitent l'accès au logement pour les travailleurs qui disposent de revenus modestes. En matière de

logement social, les bailleurs devront réexaminer régulièrement la situation de leurs locataires afin d'adapter les loyers à leurs ressources et de cibler davantage les plus modestes en fluidifiant l'accès au parc social. De même, les maires disposeront de davantage de marges de manœuvre dans l'attribution et la priorisation des logements sociaux sur leur territoire.

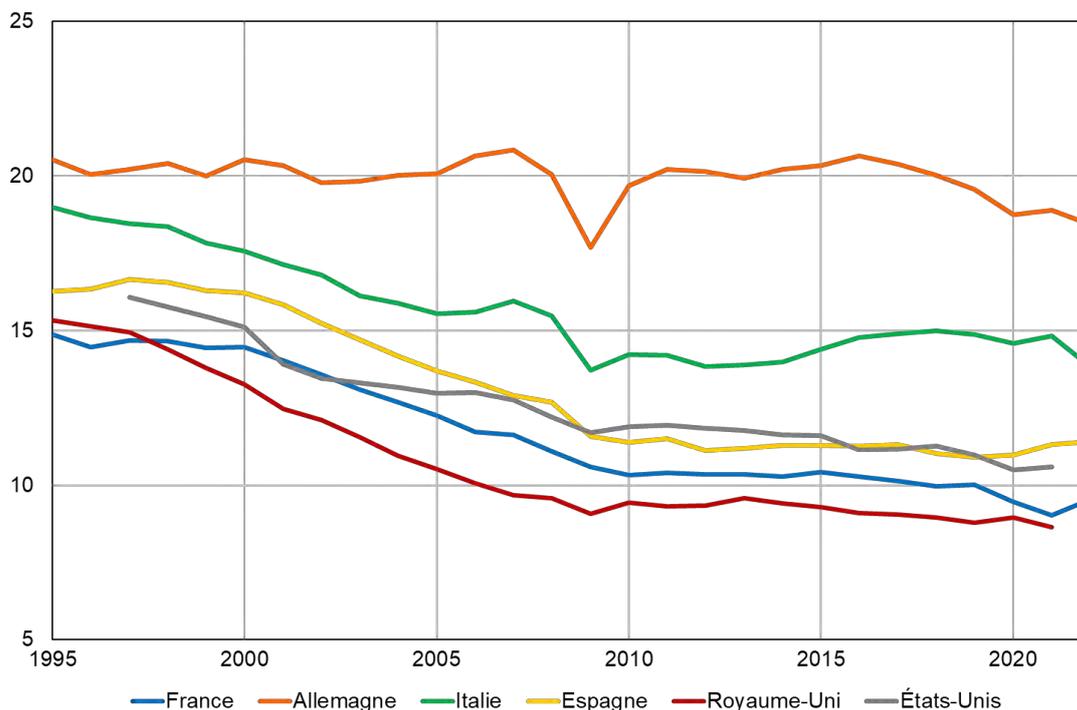
d) Réindustrialiser le pays en renforçant notre compétitivité, l'innovation et la R&D

Dans la perspective de consolider la place de la France dans les chaînes de valeur mondiales et bâtir une économie souveraine, renforcer la compétitivité de nos industries, encourager l'innovation et intensifier les efforts en recherche et développement (R&D) apparaissent essentiels. Fort de la stratégie poursuivie depuis 2017 et de ses premiers bénéfices en matière de réindustrialisation et de relocalisation d'activités à forte valeur ajoutée, le Gouvernement poursuit la mise en œuvre d'un agenda ambitieux pour moderniser le tissu industriel, soutenir les secteurs stratégiques et favoriser l'émergence de technologies de pointe. Les efforts se concentrent en particulier dans la réindustrialisation verte et le développement de l'économie numérique qui constituent les relais de croissance de demain. Ce chantier prioritaire, combiné avec ceux de l'emploi et de la décarbonation de notre économie, ont pour objectif de lutter contre le décrochage de la productivité, et faire face aux défis actuels et futurs comme soulignés dans le rapport Draghi (2024).

La compétitivité de notre tissu productif s'améliore ces dernières années grâce à la stratégie ambitieuse déployée par le Gouvernement pour accélérer la réindustrialisation de notre économie.

Face à l'essor de la concurrence internationale, en particulier des pays émergents, la France a vu sa compétitivité-prix et hors-prix se réduire à partir des années 1980. De même, la tertiarisation de notre économie, la baisse structurelle des prix relatifs des produits manufacturés du fait des forts gains de productivité et la compétitivité accrue des pays émergents ont contribué à réduire la part de l'industrie dans la valeur ajoutée, qui est passée de 20 % en 1980 à près de 10 % en 2022. Si ce phénomène est commun aux pays avancés, il a été plus prononcé en France que dans les autres grandes puissances industrielles (cf. graphique n°6). 2,5 millions d'emplois industriels ont ainsi été détruits ces cinquante dernières années. L'industrie étant le principal moteur des gains de productivité, de l'innovation et de notre autonomie stratégique, cette dégradation a affecté notre potentiel de croissance et l'emploi sur tout le territoire.

Graphique n°6 : part de l'industrie manufacturière dans la valeur ajoutée (en %) en comparaison internationale



Source : OCDE

Note : Il convient toutefois de noter que, du fait de méthodes statistiques divergentes, les valeurs ajoutées manufacturières des autres pays européens peuvent être surestimées par rapport aux données françaises. Ainsi, après harmonisation des méthodes, l'écart franco-allemand au niveau de la part de l'industrie manufacturière dans l'économie est quasiment divisé par deux (Source : Insee).

Pour renforcer notre compétitivité-prix, la fiscalité pesant sur les entreprises a été réduite.

Initialement introduit pour améliorer la compétitivité des entreprises françaises et stimuler l'emploi, le *Crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE)* a été transformé en un allègement pérenne de charges sociales qui a réduit le coût du travail pour les bas salaires et favorisé les embauches, particulièrement dans les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre. Alors que le *taux d'impôt sur les sociétés* en France était l'un des plus élevés parmi les pays de l'OCDE, il a été progressivement réduit de 33,33 % à 25 % à un niveau comparable à nos principaux partenaires commerciaux, stimulant l'investissement. A noter pour la première fois en 2023 une tendance à la croissance de l'impôt sur les sociétés au sein des pays de l'OCDE. Cette évolution peut permettre de disposer d'une marge pour accroître temporairement l'impôt sur les sociétés acquitté par les plus grandes entreprises dans une logique de participation au rétablissement des comptes publics sans dégrader notre attractivité. De même, les *impôts de production*, qui nuisaient par leur caractère distorsif à la compétitivité des entreprises, en particulier industrielles, ont été considérablement allégés à hauteur de 15 Md€ avec la baisse de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pour les établissements industriels, l'abaissement de 3 % à 2 % du taux de plafonnement de la cotisation économique territoriale (CET) et les baisses successives du taux de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

Sous l'effet de ces réformes, la compétitivité-prix des entreprises françaises a résisté entre 2019 et 2023 en dépit des crises successives. Si la hausse des prix de l'énergie à la suite de la reprise de l'activité post-crise sanitaire puis de l'invasion russe de l'Ukraine a entraîné un accroissement des prix à l'exportation de la France, ces derniers ont crû au même rythme que ceux des concurrents, permettant de préserver la compétitivité-prix de la France.

S'agissant de notre compétitivité hors-prix, l'environnement des affaires s'est amélioré et l'Etat a investi massivement dans la modernisation de notre appareil productif. D'une part, les procédures et démarches administratives ont été simplifiées pour renforcer l'investissement à travers les *lois d'accélération et de simplification de l'action publique (ASAP)* et *relative à la croissance et la transformation des entreprises (PACTE)*. Celles-ci facilitent les démarches d'implantation de nouveaux sites industriels des entreprises en allégeant notamment les obligations déclaratives. D'autre part, d'importants investissements ont été mis en œuvre pour moderniser notre appareil productif sur tout le territoire et renforcer l'innovation. Doté de 20 Md€, *France Très Haut Débit* a fixé des objectifs ambitieux pour accompagner la numérisation de notre économie, en assurant l'accès au très haut débit pour tous d'ici 2025. Fin 2023, plus de 5,2 millions de foyers et locaux professionnels supplémentaires sont désormais éligibles à la connexion à la fibre par rapport à 2020. Le taux de déploiement de la fibre atteint désormais 87,5 % en mars 2024. Le plan d'investissement *France 2030*, doté de plus de 54 Md€, accompagne dans la durée les transformations du tissu productif en finançant des projets innovants dans des secteurs stratégiques comme la santé, l'énergie et l'aéronautique et le spatial. De même, le programme national « *Territoires d'industrie* » a également bénéficié à 146 territoires pour recréer et dynamiser des filières industrielles. 183 projets sont soutenus pour la période 2023-2027, visant à renforcer l'attractivité et la compétitivité des zones industrielles. Enfin, la *loi de programmation sur la recherche* a d'ores et déjà permis de mieux financer la recherche publique et d'accroître les transferts et la conversion des innovations des laboratoires de recherche à la production industrielle. Elle sera particulièrement préservée à l'occasion des discussions budgétaires.

Ces efforts se matérialisent aujourd'hui, en témoignent la dynamique de réindustrialisation en cours et l'attractivité renouvelée de l'économie française pour les investisseurs étrangers. La France conserve en 2023 et pour la cinquième année consécutive la 1^{ère} place européenne pour l'accueil des investissements étrangers selon le baromètre EY 2024, avec 1 194 projets annoncés. A l'échelle mondiale, la France se classe au 7^e rang des pays ayant attiré le plus important flux d'investissements directs étrangers (IDE) entrants en 2023, avec un montant de 39,1 Md€. Ce chiffre représente le niveau le plus élevé depuis 2015, à l'exception de l'année record de 2022 où les IDE entrants avaient atteint 72,7 Md€. Cette dynamique est confirmée par les annonces réalisées lors de la 7^{ème} édition du *Sommet Choose France* en mai 2024 au cours duquel 56 projets représentant 15 Md€ d'investissements et 10 000 créations d'emploi ont été annoncés. Ils viendront s'ajouter aux 130 000 emplois industriels créés depuis 2017. En 2022 et 2023, 377 créations nettes d'usines ont eu lieu en France dans 12 régions métropolitaines. A titre d'illustration, l'usine de semi-conducteurs de Crolles, dont la production a démarré en juin 2023, représente 5,7 Md€ d'investissements et 1 000 emplois à terme, ce qui permettra de doubler la capacité de production d'un composant essentiel à la résilience de l'industrie européenne, aujourd'hui fortement dépendante des importations.

La bataille de la réindustrialisation impose de poursuivre les investissements dans l'innovation pour répondre aux défis du verdissement et de la numérisation.

Malgré la baisse tendancielle de ses émissions, l'industrie manufacturière demeure aujourd'hui l'un des secteurs les plus émetteurs au niveau national. Les émissions de l'industrie sont concentrées à la fois sur un petit nombre de secteurs et de sites (50 sites représentant 60 % des émissions). La réduction des émissions nationales nécessite la mobilisation de l'ensemble des grands leviers de décarbonation : gains d'efficacité énergétique, baisse de l'intensité carbone des intrants (électrification, usage des bioénergies), baisse des émissions de procédés (e.g. réduction du taux de clinker pour le ciment), sobriété et changement de mode de consommation, développement de l'économie circulaire et du captage du carbone (CCS).

La décarbonation de l'économie représente néanmoins une opportunité pour créer de nouvelles filières industrielles. Certaines ont déjà émergé, comme les batteries électriques qui sont stratégiques pour le verdissement des mobilités, d'autres demeurent encore embryonnaires mais vont constituer des secteurs en forte croissance à l'avenir, comme l'avion bas carbone, avec des milliers d'emplois industriels et une production à forte valeur ajoutée. Cette transition requiert des financements, mais aussi de réduire encore la complexité des démarches administratives, les délais d'installation des sites industriels, qui sont aujourd'hui de 17 mois en moyenne, et de faciliter l'accès au foncier. Il s'agit à la fois d'attirer les investisseurs et de leur offrir un environnement propice au développement de leurs activités à long terme.

L'économie française doit également poursuivre sa numérisation et accroître ses investissements en R&D. Le baromètre FranceNum de septembre 2024⁶ montre une légère progression de l'adoption de solutions de visibilité et vente en ligne pour les TPE-PME (85 %, + 1 point par rapport à 2023, notamment sur les réseaux sociaux). De même, 79 % des TPE-PME ont un budget consacré au numérique, une proportion comparable par rapport à 2022. Toutefois, si les entreprises françaises se situent aujourd'hui au global dans la moyenne européenne en matière d'adoption des nouvelles technologies de l'information et de la communication⁷, les PME apparaissent plus spécifiquement en retrait dans l'adoption des outils numériques de base, ce retard pesant sur leur productivité. En 2023, 68 % des entreprises françaises ayant entre 10 et 249 salariés ont par exemple un site web ou une application mobile, contre 78 % en moyenne dans l'UE⁸. De même, l'investissement dans la recherche et développement reste faible en comparaison internationale : en 2022 la France a investi 2,2 % de son PIB en R&D privée et publique, ce qui dépasse la moyenne de l'Union européenne (2,1 %) mais représente 0,4 pt et 1,4 pt de moins que la Chine (2,6 %) et les États-Unis (3,6 %)⁹ (cf. graphique n°7). Il s'agit donc d'inciter les entreprises à davantage investir pour gagner en compétitivité et ne pas se laisser durablement distancer, en particulier dans les secteurs d'avenir, comme le souligne le rapport Draghi (2024) qui invite à combler le fossé en matière d'innovation.

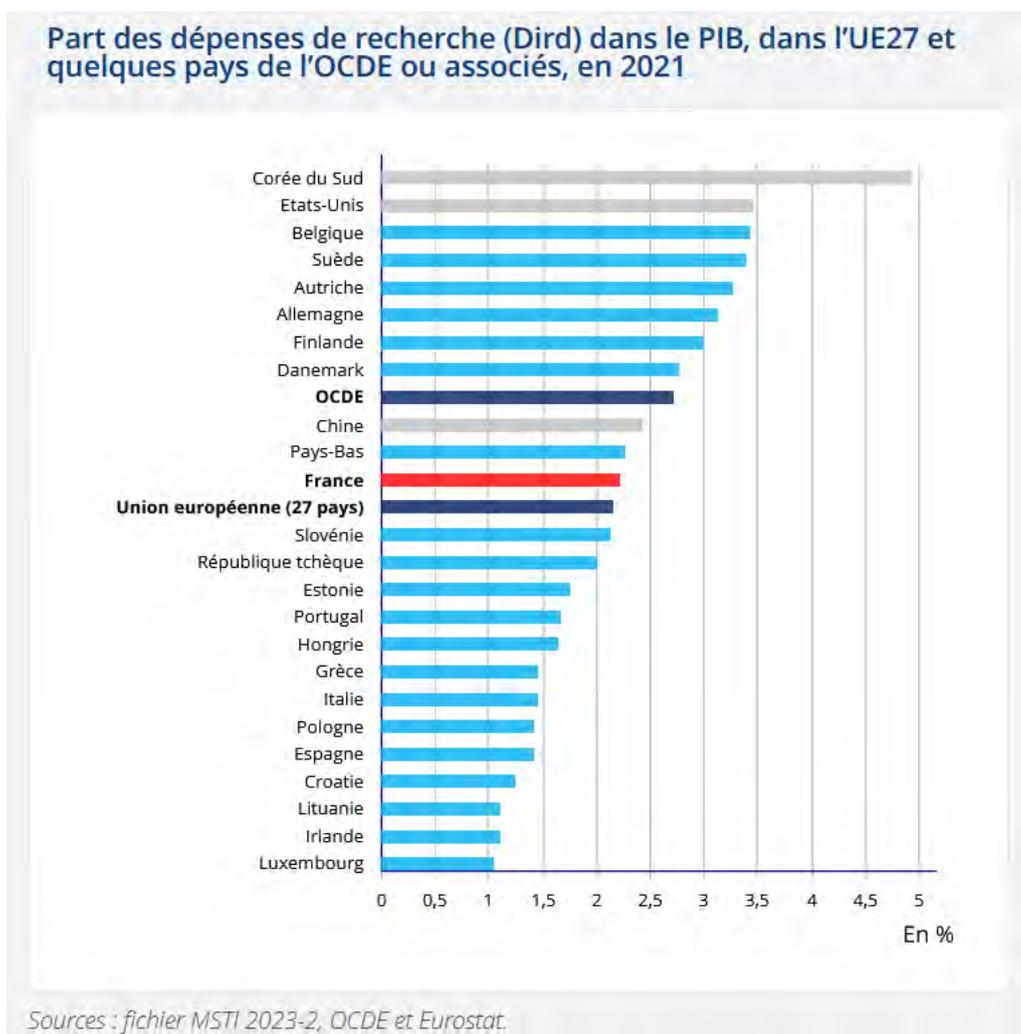
⁶ France numérique (septembre 2024), Baromètre France Num 2024 (lien).

⁷ DG Trésor (novembre 2020), Numérisation des entreprises françaises, Trésor Eco n°271.

⁸ Données issues de l'enquête « TIC dans les entreprises en Europe », accessibles dans la base de données Eurostat 'Websites and functionalities by size class of enterprise (isoc_ciweb)' (lien).

⁹ OCDE, Science, Technology and Innovation scoreboard

Graphique n°7 : Investissement en R&D (% du PIB) en comparaison internationale



La stratégie du Gouvernement repose tout d'abord sur la poursuite d'investissements publics significatifs dans la modernisation de notre outil industriel.

Le plan France 2030 incarne une rupture dans la politique industrielle française permettant de favoriser l'innovation et d'accompagner les transitions de notre économie. Depuis la fin des années 1990, la politique industrielle en France et en Europe mettait l'accent sur l'utilisation d'instruments « horizontaux », ouverts à toutes les entreprises, sous forme notamment de soutien à l'innovation ou de soutiens transversaux à la compétitivité. Avec *France 2030*, la logique est inversée : le plan soutient des stratégies principalement industrielles pour répondre aux enjeux des transitions économique et sociale en ciblant des acteurs à très fort potentiel de croissance. Ses objectifs et leviers couvrent l'ensemble de la chaîne de valeur, de la recherche fondamentale à l'innovation et jusqu'à l'industrialisation. Le plan continue de monter en puissance avec 31 Md€ engagés à fin mai 2024. Le plan contribue également à rattraper le retard d'investissement en R&D et à accélérer le verdissement et la numérisation de notre économie. Par exemple, l'appel à projets relatif à la *Stratégie d'accélération sur la 5G et les futures technologies de réseaux de télécommunications* a vocation à soutenir le développement de solutions souveraines sur les réseaux télécoms et à encourager une maîtrise de bout en bout de ces solutions.

Le plan France 2030 complète des stratégies d'investissement sectorielles dans des secteurs stratégiques. Par exemple, *Innovation Santé 2030* renforce notre capacité de recherche biomédicale, soutient l'industrialisation des produits de santé sur le territoire français et accompagne la croissance des entreprises du secteur en mobilisant plus de 7 Md€ d'ici à 2030 au

travers de trois stratégies d'accélération (biothérapie et bioproduction des thérapies innovantes, santé numérique et maladies infectieuses et émergentes). De même, la deuxième phase de la *Stratégie nationale pour l'intelligence artificielle* consacre 1,5 Md€ sur la période 2021-2025 pour former et accélérer le potentiel de recherche et développement français dans cette révolution technologique (cf. encadré n°4). Elle a notamment conduit à la création et au développement d'un réseau d'instituts interdisciplinaires d'intelligence artificielle, soutenu le développement de chaires d'excellence en intelligence artificielle (IA), et accru l'investissement dans les capacités de calcul de la recherche publique. Comme l'a souligné le rapport de la commission de l'intelligence artificielle « contribuer à faire de la France un pays à la pointe de la révolution de l'intelligence artificielle » publié en mars 2024, notre souveraineté technologique passe par la maîtrise des algorithmes fondamentaux essentiels au fonctionnement de l'IA et au développement de nouveaux usages qui sont appelés à se généraliser dans les entreprises de tous les secteurs. Le FMI estime qu'elle pourrait contribuer à accroître la croissance de l'économie mondiale de 0,8 pt de PIB¹⁰.

Encadré n°4 : Stratégie nationale pour l'intelligence artificielle

À la suite du rapport *Donner un sens à l'intelligence artificielle : pour une stratégie nationale et européenne* (2018) et dans le cadre du plan France 2030, le Gouvernement a lancé dès 2018 une stratégie nationale pour l'intelligence artificielle (SNIA). Cette stratégie a pour objectif de positionner la France comme un des leaders européens et mondiaux de l'intelligence artificielle (IA). Elle vise à préserver et consolider la souveraineté économique, technologique et politique de la France dans un secteur appelé à transformer durablement l'économie et la société. La stratégie se divise en deux phases.

Phase 1 (2018-2022) : doter la France de capacités de recherche compétitives.

Cette première étape a bénéficié d'un soutien de 1,85 Md€. Elle a notamment financé :

- la création et le développement d'un réseau d'instituts interdisciplinaires d'intelligence artificielle (les 3IA, bénéficiant d'un label gouvernemental et de financements publics)
- la mise en place de programmes doctoraux et de chaires d'excellence (40 chaires sélectionnées avec un budget global de 22 millions d'euros)
- le déploiement du supercalculateur Jean Zay.

Phase 2 (2021-2025) : diffuser des technologies d'intelligence artificielle au sein de l'économie

Cette seconde phase vise à soutenir le développement et l'innovation dans des domaines prioritaires comme l'IA embarquée, l'IA de confiance, l'IA frugale et l'IA générative. Elle s'articule autour de trois piliers stratégiques :

- le soutien à l'offre deep tech, notamment à des projets de démonstrateurs ou de développement technologique d'IA frugale, embarquée ou de confiance ;
- la formation et l'attraction des talents, par exemple via l'investissement pour la formation et le financement d'étudiants dans les 9 « IA clusters », instituts d'excellence succédant aux instituts 3IA ;
- le rapprochement de l'offre et de la demande de solutions en IA, par exemple via l'accompagnement de PME et ETI dans l'adoption de solutions d'IA visant à accroître leur compétitivité.

L'importance du développement de l'intelligence artificielle comme source de gains de productivité à moyen et long terme a été récemment souligné dans le rapport *IA : Notre ambition pour la France* (mars 2024)¹¹, remis à la demande du Gouvernement par la commission de l'intelligence artificielle, présidée par Philippe Aghion et Anne Bouverot.

Ces investissements s'inscrivent par ailleurs dans le cadre plus large de la politique industrielle de l'Union européenne mise en œuvre sous l'impulsion de la France depuis l'Agenda de Versailles (2022). Celui-ci poursuit son déploiement afin de renforcer notre autonomie stratégique et fera

¹⁰ Kristalina Georgieva, "Managing Director's Remarks: United Nations' Summit of the Future", 22 septembre 2024

¹¹ IA : *Notre ambition pour la France* – rapport de la Commission pour l'intelligence artificielle (mars 2024, lien)

partie des priorités de la nouvelle Commission pour la période 2024-2029. Dix projets importants d'intérêt européen commun (PIIEC) sont autorisés à date dans le secteur des batteries, de la microélectronique, de l'hydrogène, du *cloud* et de la santé. En outre, le Conseil et le Parlement sont parvenus à un accord sur *le règlement sur les situations d'urgence et la résilience du marché intérieur*. Plusieurs textes clefs ont été publiés depuis le premier semestre 2024 tels que le *Critical Raw Materials Act* (mai 2024) qui encourage la production, la transformation et le recyclage en Europe de matières premières critiques, tout en sécurisant nos approvisionnements, ou encore le *Net-Zero Industry Act* (juin 2024) qui soutient la production sur le sol européen des technologies industrielles de la transition bas-carbone. Ces avancées sont majeures et la France est résolue à continuer à jouer un rôle clé afin d'accélérer au niveau de l'Union européenne la transition écologique en veillant à l'acceptabilité sociale et économique et à la réciprocité environnementale de nos échanges commerciaux. Il s'agit également d'investir de façon innovante et massive dans les secteurs du numérique, de la santé, de l'espace, de la défense, essentiels à la souveraineté industrielle de l'Union européenne et pour assumer son rang mondial.

Le Gouvernement déploie également des réformes destinées à favoriser et mieux orienter l'investissement privé.

Des instruments innovants sont déployés pour orienter l'investissement privé vers l'industrie et la transition écologique. À ce titre, le *crédit d'impôt au titre des investissements en faveur de l'industrie verte (C3IV)* constitue l'une des mesures les plus incitatives en Europe pour le soutien des industries vertes. Ce crédit d'impôt entré en vigueur en mars 2024 vise à encourager les entreprises à investir dans des technologies et des infrastructures respectueuses de l'environnement, stimulant ainsi l'innovation et la transition écologique. 20 demandes d'agrément ont été déposées à l'été 2024, couvrant les quatre filières concernées (les batteries, l'éolien, les panneaux solaires et les pompes à chaleur), pour un montant total d'investissement de 1,8 Md€. Le C3IV doit générer 23 Md€ d'investissements et la création de 40 000 emplois directs d'ici 2030. Il doit par ailleurs permettre de réduire les émissions de 35 millions de tonnes de CO₂ en cumulé à horizon 2030. L'épargne privée des ménages pourrait également être mobilisée en faveur de l'investissement dans l'industrie.

Enfin, le renforcement de notre compétitivité passera également par un déverrouillage et une débureaucratization de l'économie à tous les niveaux.

Le Gouvernement poursuit ainsi l'effort de simplification réglementaire. La mise en œuvre de la *loi industrie verte* permet de simplifier les procédures administratives, réduire les délais des démarches de préparation du foncier industriel et de réhabilitation des friches et ainsi d'accélérer l'implantation de nouveaux sites industriels. Cette loi facilitera notamment l'obtention des autorisations environnementales et réduira ainsi mécaniquement les délais de traitement des dossiers pour les investisseurs avec l'objectif de les diviser par deux, passant à 9 mois contre 17 en 2023, ce qui est parfois un frein à l'implantation de nouvelles usines dans un contexte de forte concurrence internationale. Afin de traduire cette ambition, deux décrets ont été pris en juillet 2024 en application de la loi pour accélérer la libération de foncier industriel et l'implantation de nouvelles usines, notamment via la réduction des délais d'examen des demandes d'autorisation environnementale¹². Comme pour les ménages, l'approche plus pragmatique de la réglementation « zéro artificialisation nette » permettra également de mieux répondre aux besoins essentiels de l'industrie. Par ailleurs, adoptée définitivement au début du mois de juin 2024, la *loi visant à accroître le financement des entreprises et l'attractivité de la France* améliorera les capacités de financement des entreprises afin de diversifier leurs bases d'investisseurs et rendre leur financement plus facile, plus rapide et moins onéreux. Dans la continuité, le projet de *loi portant simplification de la vie économique* vise à faciliter davantage l'implantation des sites industriels et à alléger les démarches administratives des entreprises, notamment les plus petites d'entre elles. Le projet de loi prévoit notamment la transformation des procédures d'autorisation en simples déclarations, la suppression des déclarations et l'allègement ou suppression des formulaires Cerfa

¹² Décret n° 2024-704 du 5 juillet 2024 modifiant le code de l'urbanisme et le code de l'environnement en vue de favoriser l'implantation des installations industrielles vertes et Décret n° 2024-742 du 6 juillet 2024 portant diverses dispositions d'application de la loi industrie verte et de simplification en matière d'environnement

ou des démarches redondantes. Identifiées lors des consultations et des travaux menés directement avec les chefs d'entreprises au cours du premier semestre 2024, ces mesures allégeront la charge administrative des entreprises, leur permettant de se concentrer davantage sur leur cœur de métier.

e) Garantir l'accès à des services publics de qualité

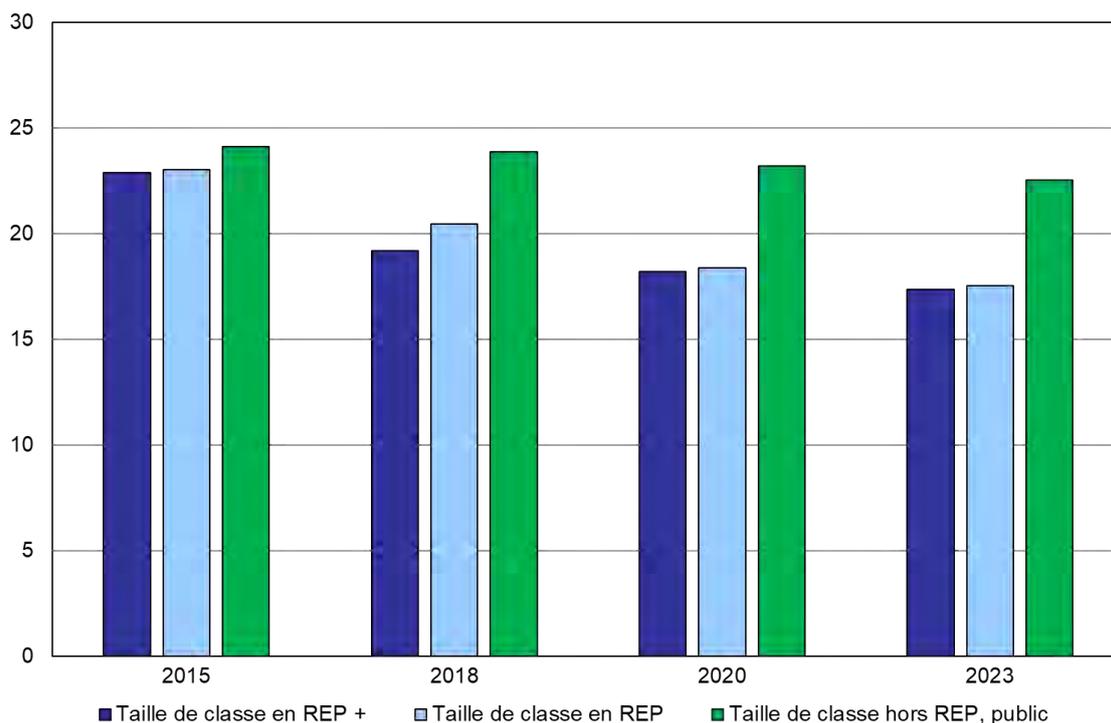
L'accès à des services publics de qualité constitue un pilier central de la cohésion sociale et du développement économique, et une exigence envers les citoyens. En matière d'éducation, le Gouvernement déploie un ensemble de réformes destinées à renforcer l'égalité des chances, améliorer les performances scolaires et renforcer l'attractivité du métier d'enseignant pour favoriser l'innovation et la croissance future. Dans le domaine de la santé, la lutte contre les déserts médicaux et la pénurie de soignants constituent des priorités. L'essor des nouvelles technologies peut contribuer à l'amélioration de l'offre et la qualité des soins. Enfin, la transformation profonde de notre économie impose une attention particulière à la lutte contre les inégalités, à laquelle contribue de manière décisive l'action publique. Il s'agit autant d'un impératif de justice sociale que d'un vecteur de prospérité en favorisant une croissance inclusive.

Depuis 2017 d'importants efforts ont été engagés en matière d'éducation, notamment en faveur des publics les plus fragiles.

Au cœur du pacte républicain, l'éducation est un déterminant fondamental de développement du capital humain et de la réduction des inégalités. Elle est également l'un des moteurs de la mobilité sociale. Dès lors, l'amélioration des performances scolaires des élèves français apparaît comme essentielle pour favoriser l'innovation, la productivité et la croissance future de notre économie. Le Gouvernement en a donc fait l'une de ses priorités depuis 2017, de la maternelle à l'enseignement supérieur, afin de renforcer l'égalité des chances et de favoriser l'émancipation et la réalisation du plein potentiel de tous les talents.

L'action du Gouvernement s'est d'abord concentrée sur l'école primaire en renforçant ses moyens, afin d'agir en amont contre la reproduction des inégalités sociales et améliorer les résultats scolaires. En effet, les politiques éducatives sont d'autant plus efficaces qu'elles sont ciblées sur les jeunes enfants, dès l'école maternelle. Le *dédoublement des classes de CP et de CE1* a été mis en place à la rentrée 2017 dans les classes du réseau d'éducation prioritaire et a été étendu aux classes de grande section en zone d'éducation prioritaire depuis la rentrée 2020. En septembre 2024, 100 % des classes de GS, CP et CE1 en éducation prioritaire sont dédoublées (cf. graphique n°8). En outre, depuis 2019, la France est l'un des rares pays à avoir rendu *l'instruction obligatoire dès l'âge de 3 ans*. L'accueil des enfants de deux ans est favorisé en éducation prioritaire renforcée grâce à la mise en place de dispositifs de première scolarisation en lien avec les acteurs de la petite enfance et la protection maternelle infantile.

Graphique n°8 : Réduction du nombre d'élèves par classe en REP et REP+



Source : Evain F., 2024, "Taille des classes du premier degré : une septième année de baisse consécutive", Note d'Information, n° 24.01, DEPP

Pour lutter contre les inégalités et bâtir un environnement propice à l'apprentissage, le Gouvernement a renforcé la diversité de la composition sociale des collèges et des lycées en redécoupant les secteurs scolaires, avec la création d'un « binôme d'établissements » proches mais aux indices de positionnement social éloignés. À la rentrée scolaire 2022, les premiers résultats de la sectorisation multi-collèges mise en œuvre dans 115 établissements et concernant près de 9 000 élèves, suggèrent une réduction des inégalités dans les résultats scolaires des élèves en fonction de leur origine sociale. Le *dispositif « devoirs faits »* a également permis de lutter contre les inégalités d'apprentissage qui se renforcent hors temps scolaire, en accompagnant davantage les élèves. Les stages de réussite proposés durant les temps de vacances scolaires visent par ailleurs à accompagner les élèves les plus fragiles vers la réussite.

Le Gouvernement a également investi massivement pour renforcer l'inclusion des enfants en situation de handicap à l'école. En 2024, ce sont plus de 515 000 élèves en situation de handicap qui sont accueillis dans les écoles et les établissements scolaires. Les budgets consacrés à l'école inclusive ont été augmentés de 60 %, des classes dédiées ont été créées, davantage de professeurs des écoles ont été formés et l'effectif d'accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH) a été porté à 140 000 (+50 % entre 2017 et 2022).

Les enseignants ont bénéficié d'importantes revalorisations pour améliorer l'attractivité de la profession.

Depuis 2020 et particulièrement en 2023, le Gouvernement a procédé à des revalorisations salariales inédites, pour un montant global de 7,7 Md€ entre 2020 et 2024, dont 4,8 Md€ sur la seule période 2023-2024. Elle s'articule en deux volets : grâce à la *revalorisation « socle »* (1,9 Md€), les professeurs gagnent depuis le 1^{er} septembre 2023 en moyenne 10 % de plus comparé à la rentrée 2020, et ceux qui sont en tout début de carrière bénéficient désormais d'une rémunération minimale de 2 000 euros nets par mois. Le second volet, *le « pacte »* (1 Md€), permet aux enseignants qui le souhaitent de bénéficier d'une rémunération supplémentaire conditionnée à la

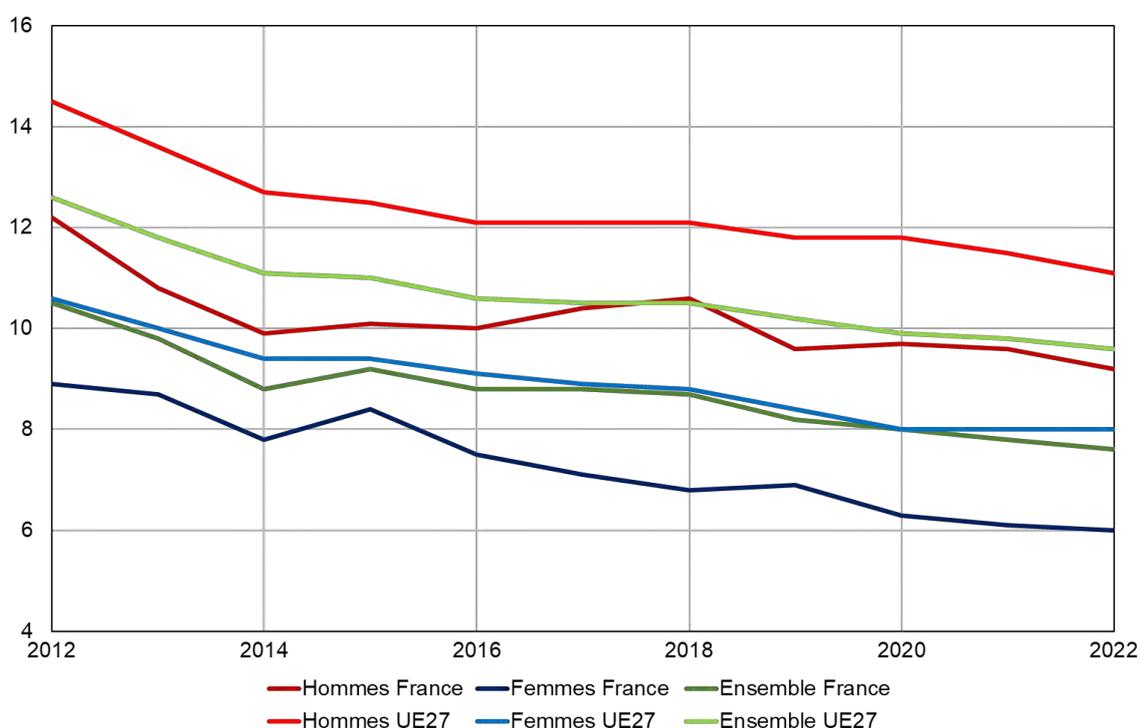
réalisation de missions nouvelles. Les enseignants ont aussi bénéficié de la *revalorisation du point d'indice de la fonction publique* (2,4 Md€) et des revalorisations découlant du *Grenelle de l'éducation* en 2021-2022 (1,7 Md€).

Ces efforts se traduisent aujourd'hui par une progression récente des résultats des élèves qui rompt avec une tendance à la baisse.

Si les résultats des élèves français sont proches de la moyenne de l'OCDE, les résultats les plus récents témoignent des premiers effets des réformes mises en œuvre par le Gouvernement avec un rebond dans les disciplines fondamentales. Les données de l'enquête du programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) et de l'enquête TIMSS (*Trends in International Mathematics and Science Study*) de 2022 ont montré un recul des performances scolaires des élèves qui concerne la majorité des pays de l'OCDE, dont la France. Toutefois, des données plus récentes montrent une inflexion de cette tendance : les performances des élèves à la rentrée 2023 s'améliorent en français comme en mathématiques par rapport à 2017 selon la DEPP. Cette amélioration est observée dans les groupes les moins comme les plus performants, la part des élèves les moins performants étant ainsi inférieure de 4,7 pts en 2023 à celle de 2017.

La lutte contre le décrochage a également été intensifiée avec succès. Le décrochage scolaire a baissé davantage en France au cours des dix dernières années que dans les autres pays européens (cf. graphique n°9). S'agissant des sorties précoces du système scolaire, la France se situe à un niveau inférieur à la moyenne des pays de l'UE avec un taux de 8 % des jeunes de 18 à 24 ans sans diplôme et ne suivant pas de formation contre 9 % en moyenne au sein de l'UE, 11 % en Italie et 13 % en Allemagne.

Graphique n°9 : Évolution du décrochage scolaire depuis 2012 en comparaison moyenne UE



Source France : Insee, enquêtes *Emploi* ; estimations et extrapolations MEN-MESRI-DEPP.

Source UE-27 : Site Eurostat enquêtes *Force de Travail*, calculs Eurostat, juin 2023

Le renforcement de la formation initiale et continue des enseignants mais aussi de leurs perspectives de carrière est une priorité pour mieux les accompagner à la prise de poste et dans l'évolution de leurs pratiques pédagogiques.

Les enseignants doivent être mieux formés et accompagnés tout au long de leur carrière pour développer leurs compétences pédagogiques et faciliter la transmission des savoirs. Le Gouvernement soutient la consolidation des Parcours de Préparation au Professorat des Ecoles (PPPE). Concernant la formation continue, le Gouvernement déploie des moyens supplémentaires pour renforcer les compétences linguistiques, quantitatives et logiques des enseignants à travers les *plans « Français » et « Mathématiques »* complétés à partir de 2024 par le déploiement du plan maternelle.

L'amélioration des perspectives de carrière des enseignants fait également l'objet de mesures dédiées, qui vont renforcer l'attractivité de la profession et contribuer à fidéliser les enseignants à long terme. Les taux de promotion entre enseignants des 1^{er} et 2^e degrés ont d'ores et déjà progressé et devraient continuer d'augmenter d'ici à 2025. De même, l'accès au troisième grade (« classe exceptionnelle ») a été assoupli. Pour attirer de nouveaux profils soucieux de mettre leurs compétences au service de l'éducation nationale, la prise en compte de l'expérience professionnelle des candidats aux concours de l'enseignement ayant déjà effectué une carrière dans le secteur privé a également été accrue.

Le Gouvernement poursuit sa refonte du cadre d'apprentissage pour renforcer les savoirs fondamentaux des élèves.

Ce « *choc des savoirs* » passe tout d'abord par la réintroduction des mathématiques dès la rentrée 2023, au lycée général et la mise en place à la rentrée 2025 et 2026, de nouveaux programmes de français et de mathématiques au collège.

La qualité de l'apprentissage sera également améliorée via l'évolution des pratiques pédagogiques pour favoriser l'innovation et l'adaptation aux besoins des élèves. La promotion d'approches pédagogiques innovantes fait l'objet de moyens financiers dédiés. Dans le cadre du Conseil national de la refondation (CNR), un *fonds d'innovation pédagogique* de 500 M€ a été créé en 2022 afin d'encourager la prise d'initiative des établissements en finançant des projets novateurs présentant un fort contenu pédagogique. 10 000 projets ont ainsi déjà été élaborés sur les 60 000 écoles et établissements scolaires. Dans le cadre du « Pacte » enseignant, il est également possible pour les enseignants du premier degré, sur une base volontaire, de coordonner ou de prendre en charge un ou des projets d'innovation pédagogique portés à l'échelle de l'école ou de l'établissement scolaire.

Des investissements significatifs sont mis en œuvre pour réduire encore les inégalités scolaires, notamment à travers une meilleure répartition des moyens selon les besoins des élèves et une meilleure orientation.

Dans toutes les classes de 5^e et 6^e, des *groupes de besoins* en mathématiques et en français seront progressivement déployés à partir de la rentrée 2024 afin de mieux prendre en compte l'hétérogénéité des élèves et de favoriser les travaux en petits groupes.

Le Gouvernement est également engagé dans une réforme de l'orientation, afin de continuer à réduire le taux d'échec lors de l'entrée dans l'enseignement supérieur et mieux orienter les élèves vers les filières qui ont de bons taux d'insertion dans l'emploi et répondent davantage aux besoins de l'économie. Le nombre d'heures dédiées à l'orientation a ainsi été renforcé dès le collège, avec une semaine de découverte des métiers de la classe de 5^e à la 3^e, puis au lycée où un accompagnement de 54 heures par an est prévu pour permettre aux élèves de disposer du temps nécessaire à la personnalisation de leur parcours. En fin de classe de seconde, tous les élèves qui ne sont pas en mobilité ERASMUS + bénéficient d'un stage d'observation en milieu professionnel. Par ailleurs, l'information sur les différentes filières bénéficie de l'affichage depuis la rentrée 2023 des taux d'emploi et des taux de poursuite d'études en sortie des formations sur les grandes plateformes d'orientation, Inserjeunes après la troisième en voie professionnelle, après le lycée professionnel ou un CFA, et InserSup pour les sortants de l'enseignement supérieur.

Un meilleur fonctionnement du système de santé passe par la lutte contre les déserts médicaux et la pénurie de soignants, ainsi qu'une amélioration du fonctionnement de l'hôpital.

Il s'agit d'abord d'augmenter l'offre de médecins et de personnels soignants. Le Gouvernement a ainsi profondément rénové les études en santé avec la *création du parcours d'accès spécifique santé (PASS)* et de *la licence avec option accès santé (L.AS)*, pour mieux former les futurs professionnels de santé et préparer l'avenir de notre système de soins. Ces réformes visent à diversifier et élargir les voies d'accès aux études médicales, permettant ainsi à un plus grand nombre de candidats d'intégrer les filières de santé. En complément du remplacement de l'ancien *numerus clausus* par un *numerus apertus*, elles facilitent l'admission de profils variés et augmentent le nombre global d'étudiants formés en médecine. Par ailleurs, la régularisation des *praticiens diplômés en dehors de l'UE*, qui participent directement au service public, pourra être facilitée par la création du titre de séjour « talent – profession médicale et pharmacie ». La création de ce titre vise à renforcer la capacité de soins sur l'ensemble du territoire, tout en reconnaissant la contribution essentielle de ces praticiens au fonctionnement du système médical et hospitalier français. Le cumul emploi-retraite sera également facilité pour les médecins retraités. Pour mieux reconnaître l'expertise et les compétences des infirmiers et infirmières, un projet de loi leur donnera un rôle élargi dans la prise en charge des patients. Cette volonté de reconnaissance pourra s'étendre à d'autres praticiens.

L'accès aux soins passe ensuite par une meilleure couverture territoriale de soins. Elle repose sur la *création de maisons de santé pluridisciplinaires*, qui poursuivent leur montée en puissance et permettent une prise en charge coordonnée et de proximité à travers plus de 2500 structures fin 2023. Une plus grande coopération entre professionnels, incluant généralistes, pharmaciens et spécialistes, est également encouragée à travers l'élaboration d'un projet de santé pour optimiser les parcours de soins et la conclusion avec les agences régionales de santé de contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens. Par ailleurs, le Gouvernement déploiera un « *programme Hippocrate* » qui permettra aux internes français et étrangers de bénéficier d'un soutien financier de l'État et des collectivités territoriales pour s'engager volontairement à exercer dans les territoires en manque de médecins. Afin de soulager les urgences, l'orientation des patients sera renforcée grâce à la *généralisation du service d'accès aux soins* d'ici la fin de l'année 2024.

Le développement des outils numériques constitue également une opportunité pour faciliter l'accès aux soins. D'une part, la *télé médecine* par téléphone ou par visioconférence permet d'organiser des consultations et le suivi médical des patients à distance, ce qui est particulièrement utile dans les zones rurales et les déserts médicaux pour que chacun bénéficie d'un médecin traitant. La télé médecine ne se substitue pas aux pratiques médicales traditionnelles mais peut faciliter l'accès de la population à des soins de proximité, pallier le manque de personnel médical et renforcer les missions des établissements isolés. D'autre part, les outils numériques facilitent le travail des professionnels de santé au bénéfice du temps consacré à des tâches médicales et au suivi des patients. *Mon espace santé*, le carnet de santé électronique des Français a été lancé en 2022. Ouvert à plus de 95 % de la population, il reçoit maintenant tous les mois plus de 20 millions de documents.

Enfin, la politique de prévention sera renforcée pour prévenir les comportements à risque, le renoncement aux soins et mieux intégrer l'évolution des risques et des pathologies à travers notamment une intensification des dépistages. Face au phénomène de renoncement aux soins, le *remboursement « 100 % santé »* des prothèses dentaires et auditives a d'ores et déjà permis de garantir l'accès à tous à ces équipements. En 2023, plus de 4 millions de personnes ont pu en bénéficier, marquant une avancée significative vers une égalité d'accès aux soins. La nouvelle *stratégie nationale de santé pour 2023-2033* tient compte de l'expérience de la crise sanitaire et de l'évolution des pathologies dont souffre la population, notamment en matière de maladies chroniques. Elle intègre la nécessité de développer des initiatives ciblées sur l'éducation à la santé, la vaccination et la promotion de modes de vie sains. L'objectif est de mieux comprendre les risques

auxquels chacun s'expose afin de mieux se protéger et protéger son environnement. Fondé sur l'approche « *One health* », il s'agit de donner à chacun des moyens d'agir pour un environnement favorable à toutes les santés et dans tous les lieux de vie, y compris à l'école. Les priorités sont ainsi de former et informer sur l'état de notre environnement et les bons gestes à adopter pour notre santé et celle des écosystèmes, de réduire les expositions environnementales affectant la santé humaine et celle des écosystèmes, et de démultiplier les actions concrètes menées dans les territoires. Dans un contexte de multiplication des maladies psychiques qui touchent un Français sur cinq et constituent le premier poste de dépenses de l'assurance maladie, et suite au Covid qui a pu laisser une empreinte durable sur certains, notamment sur les plus jeunes, la santé mentale sera érigée en grande cause nationale de l'année 2025.

La transformation profonde de notre économie impose également une attention particulière à la lutte contre les inégalités.

La succession de crises et les évolutions radicales liées à la double transition écologique et numérique impliquent des changements transversaux – dans l'emploi, les mobilités ou encore les habitudes de consommation – susceptibles de fragiliser certains ménages qu'il convient d'accompagner. Il s'agit autant d'un impératif de justice sociale que d'un vecteur de prospérité en favorisant une croissance inclusive.

Le Gouvernement a déployé des efforts significatifs pour lutter contre les inégalités créées ou exacerbées par les crises. Les mesures de soutien ciblées déployées pendant la crise sanitaire puis la crise énergétique, à l'image des boucliers énergétiques sur le gaz et l'électricité, des chèques ciblés (énergie, alimentaire) et de la remise carburant, ont soutenu le pouvoir d'achat des ménages, en particulier pour les déciles du bas et du milieu de la distribution : il a permis d'absorber plus de 40 % des pertes pour les 30 % les plus modestes et 15 % pour les niveaux de vie intermédiaires entre 2021 et 2022.

En outre, le Gouvernement agit pour réduire durablement la reproduction des inégalités à travers des politiques structurelles, en particulier sur les inégalités de genre. L'égalité entre les femmes et les hommes a été érigée en « grande cause du quinquennat » et fait l'objet d'une centaine de mesures dédiées à travers le plan interministériel pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2023-2027. À titre d'exemple, *l'Index de l'égalité professionnelle* instauré depuis 2018 dans les entreprises de plus de 50 salariés a été étendu à la fonction publique en 2023. En plus de cette obligation de transparence, depuis 2021, la loi prévoit une obligation de représentation équilibrée entre les femmes et les hommes dans les postes de direction des grandes entreprises. Les entreprises devront atteindre un objectif minimal de 30 % de femmes et d'hommes cadres dirigeants et de 30 % de femmes et d'hommes membres d'instances dirigeantes à partir du 1^{er} mars 2026, et de 40 % à partir du 1^{er} mars 2029. Grâce à ces efforts, la France est désormais le pays avec la plus forte proportion de femmes dans les conseils d'administrations des grandes sociétés cotées dans l'Union européenne (46 % en France, contre 34 % en moyenne dans l'UE en 2023). Pour mettre fin aux préjugés, il est essentiel de diffuser et de transmettre une culture de l'égalité. A ce titre, le plan interministériel pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2023-2027 prévoit l'accompagnement global de 10 000 jeunes filles pour intégrer les métiers du numérique et de la tech.

Par ailleurs, le renforcement des services publics est essentiel pour qu'ils assurent pleinement et efficacement leur rôle d'accompagnement des populations, essentiel à la cohésion sociale.

Face aux transformations qui traversent notre société, la modernisation des services publics est une priorité pour permettre aux agents publics de répondre à leurs missions et adapter leurs actions. En ce sens et dans la continuité du dernier Comité interministériel de la transformation publique (CITP) du 23 avril 2024, un mouvement de débureaucratization et de simplification a été engagé, destiné en particulier à résoudre les situations administratives complexes remontées du terrain, au bénéfice des usagers et de la qualité de vie au travail des agents. Un mouvement parallèle de renforcement des services publics fondamentaux a été engagé, notamment pour renforcer la proximité et l'accessibilité des services publics : les *maisons France Services* poursuivent ainsi leur montée en puissance : elles sont désormais près de 3 000 sur tout le territoire et permettent à

chacun d'avoir accès à un guichet à proximité de son lieu de résidence pour réaliser la majorité des démarches administratives, avec un accompagnement par des agents publics pour ceux qui le désirent. Enfin, pour offrir de nouveaux services aux usagers, et soulager les agents des tâches les plus administratives, le Gouvernement développe une stratégie volontariste du numérique et de la donnée, en s'appuyant également sur des technologies de rupture comme l'IA pour permettre aux agents de répondre plus rapidement et plus efficacement aux demandes des usagers, en ligne et aux guichets.

Les territoires d'Outre-mer font l'objet d'un investissement spécifique pour préserver la cohésion sociale et lutter contre les inégalités.

Il s'agit en particulier de lutter contre la vie chère, d'améliorer la vie quotidienne et donner des perspectives à la jeunesse ultramarine. Fin 2023, 10 mesures annoncées dans le cadre du *Comité interministériel des Outre-mer (CIOM)* étaient déjà effectives et 15 en cours de finalisation, quatre mois seulement après son lancement à l'image de l'augmentation des bourses étudiantes. Cette revalorisation est la plus importante depuis dix ans et prend en compte la situation des étudiants ultramarins qui bénéficient d'une part de la revalorisation prévue pour l'hexagone (entre +37€ et +127€ mensuels) et d'autre part d'une revalorisation spécifique (+30€ mensuels). De même, l'aide de l'État pour la rénovation des logements des propriétaires modestes est d'ores et déjà passée de 35 % à 50 % (financement via l'ANAH). Le Gouvernement est pleinement mobilisé pour répondre à la crise à laquelle est confrontée aujourd'hui la Nouvelle-Calédonie ainsi qu'aux enjeux et défis auxquels font face l'ensemble des territoires d'Outre-mer. Ainsi au premier trimestre 2025, un comité interministériel des Outre-mer aura pour objectif de valoriser les ressources propres, agricoles, forestières, marines, énergétiques des territoires d'Outre-mer au bénéfice direct de leur population.

Perspectives économiques

Vue d'ensemble

En 2023, la croissance du PIB s'est établie à +1,1 %¹³. Elle a en particulier été soutenue par des exportations en hausse marquée, un investissement des entreprises toujours dynamique et une consommation des ménages en progression modérée.

En 2024, la croissance (+1,1 %) resterait solide, malgré un contexte international relativement peu porteur et l'effet sur l'investissement des hausses de taux passées. L'inflation diminuerait à +2,1 % en moyenne annuelle.

À l'issue du 2^e trimestre 2024, l'acquis de croissance s'élève à +0,9 %. La composition de la croissance est toutefois différente de celle prévue au programme de stabilité (avril 2024), ce qui reflète en particulier des révisions des comptes nationaux sur le passé. L'activité est ainsi essentiellement soutenue par le commerce extérieur et la demande publique, alors que la consommation des ménages est moins dynamique que le pouvoir d'achat et que l'investissement privé est pénalisé par l'impact du resserrement monétaire passé.

Au 3^e trimestre, l'activité devrait accélérer grâce à l'effet comptable (enregistrement des ventes de billets et de droits audiovisuels) et économique des Jeux olympiques et paralympiques sur l'activité. La confiance des ménages, qui avait atteint des niveaux exceptionnellement bas début 2023, poursuit son redressement, ce qui suggère une consommation mieux orientée au 2^e semestre. Prises globalement, les enquêtes publiées en septembre vont dans le sens d'une croissance légèrement inférieure à la moyenne pour les mois à venir.

L'inflation, au sens de l'IPC, a poursuivi son reflux en 2024, et s'établirait à +2,1 % en moyenne annuelle, après +4,9 % en 2023 (cf. tableau n°1). Les prix des services resteraient dynamiques, sans accélérer pour autant, les hausses passées de salaires continuant de se transmettre progressivement aux prix. Les indicateurs avancés, comme les prix de production et d'importation, suggèrent une stabilisation des produits alimentaires et manufacturés. Les prix de l'énergie ralentiraient, notamment du fait de la baisse des prix de produits pétroliers.

La masse salariale des branches marchandes non agricoles augmenterait de +2,9 % en 2024. L'emploi salarié marchand non agricole progresserait de +0,3 % en moyenne annuelle et le salaire moyen par tête de +2,8 %¹⁴.

La croissance mondiale atteindrait +3,2 % en 2024, un rythme similaire à celui de 2023¹⁵. Après avoir été limitée en 2023 (+0,5 %), la croissance en zone euro serait un peu plus allante en 2024 (+0,8 %), grâce à la baisse de l'inflation, avec toutefois des écarts importants de dynamique entre les grands pays de la zone. La croissance encore modeste de l'activité des principaux partenaires commerciaux de la France, dont l'Allemagne au premier chef, limiterait la hausse de la demande mondiale adressée à la France à +0,9 %.

En 2025, la croissance s'élèverait de nouveau à 1,1 %, mais serait essentiellement tirée par la demande intérieure privée dans un contexte de baisse de l'inflation. L'inflation passerait sous les 2 %, à 1,8 % en moyenne annuelle.

L'activité en 2025 serait majoritairement portée par l'accélération de la consommation des ménages, grâce au reflux confirmé de l'inflation et aux gains passés et présents de pouvoir d'achat. Cela permettrait une baisse modérée du taux d'épargne, qui resterait toutefois très supérieur à sa moyenne historique. Après la baisse marquée de 2024, l'investissement des ménages et des entreprises augmenterait légèrement, profitant de l'amélioration des conditions financières. L'environnement international serait davantage porteur, permettant aux exportations d'accélérer. Ces facteurs de soutien permettraient d'amortir l'impact sur l'activité du redressement budgétaire, tout comme le ciblage des mesures sur les dépenses jugées les moins efficaces et les agents ayant une plus forte capacité contributive.

¹³ Corrigé des jours ouvrables. Hors cette correction, la croissance du PIB s'est élevée à +0,9 % en 2023.

¹⁴ Au sens des *Estimations d'emploi* de l'Insee, qui diffère légèrement de l'emploi en comptabilité nationale.

¹⁵ Cf. « Perspectives mondiales à l'automne 2024 : entre assouplissement monétaire et tensions géopolitiques », Trésor-Éco n°349, DG Trésor, septembre 2024.

L'inflation continuerait sa baisse en 2025, à +1,8 % en moyenne annuelle, et serait à cet horizon essentiellement tirée par les prix des services. Les prix alimentaires seraient globalement stables et les prix de l'énergie orientés à la baisse, tout particulièrement les prix de l'électricité. Le prix des produits manufacturés connaîtrait un léger rebond, sous l'hypothèse d'une transmission aux prix à la consommation des hausses de coût du fret maritime.

La masse salariale décélérerait très légèrement en 2025 (+2,8 %). L'emploi salarié marchand non agricole n'augmenterait que de +0,1 % en moyenne annuelle, reflétant un rattrapage partiel des pertes de productivité de crise, et le salaire moyen par tête ralentirait encore (+2,7 %), mais moins fortement que les prix.

La croissance mondiale augmenterait en 2025 (+3,4 %). Elle retrouverait ainsi son rythme de croissance de la fin des années 2010 (+3,4 % en moyenne 2015-2019), soutenue par l'assouplissement monétaire. La croissance serait également plus franche en zone euro (+1,4 %). Cette accélération de l'activité, notamment chez les principaux partenaires de la France, se traduirait par une accélération de la demande mondiale (+3,6 %).

À moyen terme, le soutien monétaire, le retour à la normale de l'inflation et un rythme d'ajustement budgétaire moindre permettraient à la croissance de dépasser son potentiel : le PIB progresserait de +1,4 % en 2026, puis +1,5 % en 2027 et 2028, année de fermeture de l'écart de production.

Ce rythme de croissance est cohérent avec l'existence de capacités de rattrapage de l'économie française (cf. tableau n°1 sur l'écart de production). L'activité serait en particulier soutenue par le reflux progressif du taux d'épargne qui soutiendrait la consommation des ménages (cf. encadré n°5) et le rebond de l'immobilier après un cycle baissier. À partir de 2026, l'inflation serait de +1,75 %, un niveau compatible avec la cible d'inflation pour la zone euro de la Banque centrale européenne.

La croissance potentielle s'élèverait à +1,2 % sur 2023-2028. Cette nouvelle estimation se fonde sur les comptes nationaux annuels de l'Insee en base 2020 publiés en mai 2024 et intègre des hypothèses plus prudentes. Le rythme potentiel diminuerait légèrement au-delà de 2028, à +1,0%, freiné par le vieillissement démographique.

Les aléas qui entourent le scénario macroéconomique apparaissent globalement équilibrés.

Pour 2024 et 2025, l'évolution de l'environnement géopolitique, en particulier en Ukraine et au Proche et Moyen-Orient, continue de faire peser des risques sur les prix des matières premières et sur les flux commerciaux. L'inflation a toutefois surpris à la baisse en septembre, après la finalisation de ce scénario économique. Un reflux plus prononcé de l'inflation représenterait un aléa haussier, en soutenant le pouvoir d'achat et si elle permettait une diminution plus rapide ou plus forte des taux d'intérêt.

À moyen terme, le principal aléa porte sur l'hypothèse d'un reflux très progressif du taux d'épargne des ménages français vers son niveau moyen d'avant crise. Une baisse plus rapide soutiendrait davantage l'activité, permettant à l'économie française de connaître un rythme de croissance plus proche de celui atteint à la fin des années 2010. Par ailleurs, le scénario intègre une absence de rattrapage des pertes de performance à l'export en biens au-delà de l'année 2024, ce qui constitue un aléa positif. Enfin, le changement climatique et la transition écologique ont un effet sur l'activité économique. Si cet effet est pris en compte dans le scénario (cf. encadré n°6), il pourrait être plus ou moins important qu'anticipé.

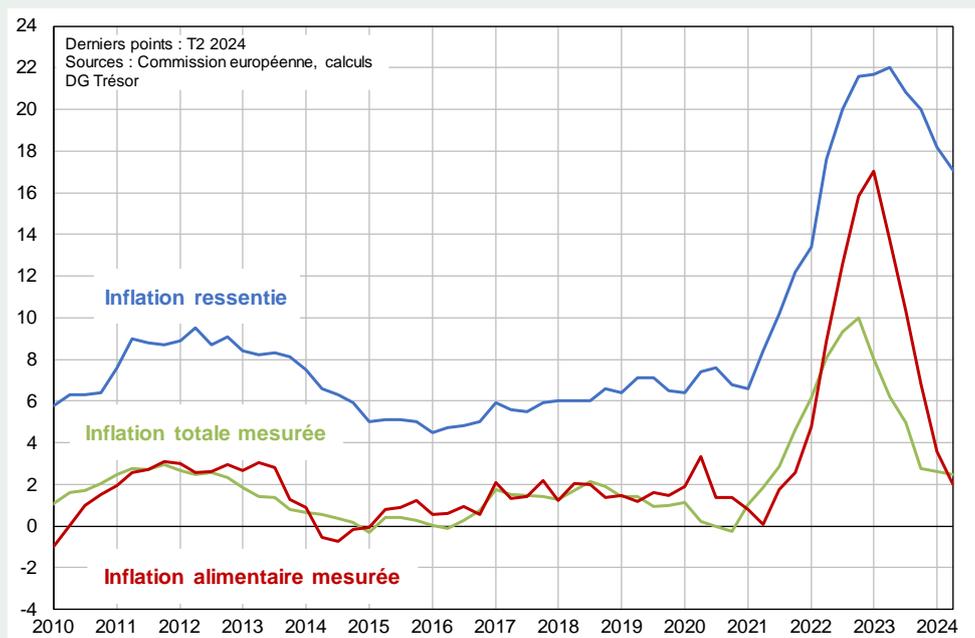
Encadré n°5 : L'écart entre l'inflation mesurée et l'inflation ressentie par les ménages pourrait expliquer le maintien du taux d'épargne à un niveau élevé

Au 2^e trimestre 2024, le taux d'épargne des ménages s'élevait à 17,9 %, un niveau très supérieur à sa moyenne historique (14,6 % sur la période 2014-2019). Le taux d'épargne n'a pas diminué depuis 2023 malgré le reflux marqué de l'inflation, qui est passée de +6,3 % à son pic en février 2023 à +1,8 % en août 2024 et même 1,2 % en septembre 2024. Une piste d'explication du maintien d'un taux d'épargne à un haut niveau serait que les ménages continueraient à ressentir une inflation élevée et à freiner leur consommation en conséquence.

Il existe toujours un écart entre l'inflation mesurée par les instituts statistiques et celle indiquée par les ménages dans les enquêtes : entre 2004 et 2010, l'inflation perçue par les ménages était ainsi supérieure d'environ 6 pts à l'inflation réelle¹⁶. L'écart entre l'inflation ressentie et observée s'expliquerait par le fait que les ménages remarqueraient davantage le prix des produits qu'ils achètent fréquemment (tels que l'alimentaire et les carburants), et davantage les produits qui connaissent des hausses de prix par rapport à ceux dont les prix sont stables ou en baisse ou dont la qualité s'améliore à prix équivalent. Plusieurs études récentes sur la perception de l'inflation confirment ces conclusions¹⁷¹⁸.

L'écart entre l'inflation perçue et l'inflation observée a fortement augmenté dans la période actuelle. En zone euro, depuis mi-2022, il a été constamment supérieur à 10 pts depuis le 3^e trimestre 2022, avec un pic au 4^e trimestre 2023 à plus de 17 pts : les ménages indiquaient en moyenne que les prix avaient augmenté de 20,0 %, alors que l'inflation (au sens de l'IPCH) était de 2,7 % en glissement annuel¹⁹. Les pics d'inflation ressentie apparaissent bien corrélés aux pics d'inflation alimentaire (cf. graphique). Le choc inflationniste a donc été ressenti de façon particulièrement forte par les ménages²⁰ et accentué un écart jusqu'alors relativement stable. Ce phénomène pourrait être renforcé lorsque les prix augmentent brutalement.

Graphique : Inflation mesurée et inflation perçue par les ménages en zone euro



Les données récentes montrent que l'inflation ressentie s'ajuste avec retard à la baisse de l'inflation mesurée, peut-être le temps que se forment de nouvelles références de prix dans l'esprit des consommateurs. Ainsi, le choc d'inflation ressentie serait prolongé par rapport à celui du choc d'inflation mesuré, ce qui expliquerait

¹⁶ Accardo, J., Célérier, C., Irac, D., & Herpin, N. (2012). L'inflation telle qu'elle est perçue par les ménages. *Insee Analyses*.

¹⁷ Bénassy-Quéré et al, « Les femmes et le choc inflationniste de 2022-2023 », Banque de France, *Bloc-note éco*, mars 2024.

¹⁸ Bignon et al, « Les Français et l'inflation en 2023 – Le triangle vertueux « information, connaissance, confiance » favorise la stabilité des prix », Banque de France, *Bulletin de la Banque de France*, Nov. 2023.

¹⁹ Les données européennes agrègent les enquêtes conduites au niveau national. Dans le questionnaire de l'enquête de conjoncture auprès des ménages, en France, la question 4.1 est « De quel pourcentage pensez-vous que les prix ont augmenté au cours des douze derniers mois ? (donner une valeur en %) ». Les résultats au niveau de la zone euro sont publiés par la Commission européenne ; l'Insee ne publie que des soldes d'opinion résumant les réponses qualitatives des ménages sur le niveau récent de l'inflation (question 4 : « Trouvez-vous que, au cours des douze derniers mois, les prix ont... fortement augmenté (+) / modérément augmenté / un peu augmenté (-) / stagné (-) / diminué (-) »).

²⁰ L'attention des ménages à l'inflation a pu être accentuée en raison de la sortie d'une longue période de faible inflation et du franchissement du seuil des 2,5 % de hausse des prix. Hubert P., « L'attention à l'inflation dépend de son niveau », Banque de France, *Bloc-note Éco*, janv. 2024.

que la consommation reste peu dynamique malgré la hausse du pouvoir d'achat mesuré, sans que ce phénomène soit permanent. Les données publiques de l'enquête de confiance de l'Insee vont dans le même sens : le jugement des ménages sur l'évolution des prix passés se rapproche de sa moyenne historique en septembre 2024. Le scénario économique du PLF 2025 intègre ainsi une normalisation progressive des comportements de consommation, qui permettrait une baisse graduelle du taux d'épargne à partir de 2025.

Encadré n°6 : Quelle prise en compte du changement climatique dans le scénario économique ?

L'atteinte des objectifs climatiques, tout comme les politiques d'adaptation à des conditions environnementales plus extrêmes et moins prévisibles, ont un effet significatif sur l'activité économique. Ce constat a été documenté par la publication par la DG Trésor en décembre 2023 d'un rapport sur les enjeux économiques de la transition vers la neutralité carbone²¹.

Les prévisions macroéconomiques des textes financiers sont réalisées avec le modèle macro-économétrique Opale²². Ce modèle prend en compte pour le bouclage économique des prix de l'énergie mais ne dispose pas d'un « bloc environnemental » explicite, qui intégrerait un prix du carbone ou permettrait d'associer aux prévisions économiques des prévisions d'émissions de gaz à effet de serre (contrairement à d'autres modèles plus spécialisés²³).

Les prévisions macroéconomiques intègrent toutefois l'impact du changement climatique et des politiques de transition à travers plusieurs canaux.

Le prix des matières premières – notamment celui du pétrole qui joue un rôle important dans les modèles économiques – sont pris en compte sur la base des valeurs du marché (gel du prix *spot* ou *futures*). Ils reflètent ainsi les anticipations des acteurs économiques sur l'offre et la demande actuelle et à venir, et donc indirectement le changement climatique et les politiques de transition.

Le diagnostic conjoncturel et les prévisions de court terme, pour les trimestres à venir, portent aussi la marque parfois durable des événements climatiques récents. C'est par exemple le cas de l'effet de la sécheresse sur la production agricole ou du bas niveau des fleuves sur la production industrielle et les flux commerciaux (bas niveau du Rhin en 2022 ou du canal de Panama au début 2024) ou encore de l'impact des cyclones sur la production pétrolière (golfe du Mexique en septembre et octobre 2024).

Les prévisions prennent aussi en compte les tendances structurelles observées pour le passé :

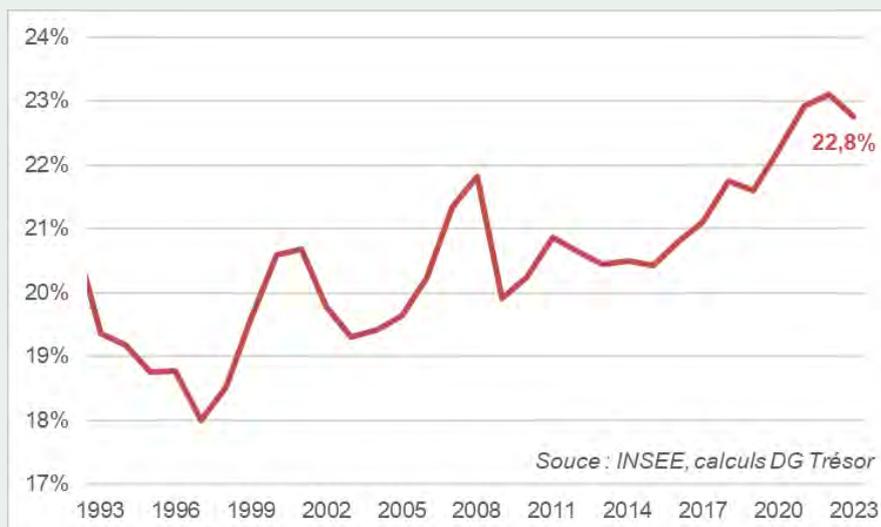
- Le taux d'investissement des entreprises connaît une tendance à la hausse depuis les années 1990 (cf. graphique), ce qui pourrait s'expliquer par la double transition numérique et écologique. L'investissement des ménages est structurellement soutenu par les dépenses d'entretien-amélioration, qui comprend en particulier la rénovation thermique des logements ; en contrepartie, une part du ralentissement de la construction neuve pourrait être structurelle, reflétant le renforcement des normes énergétiques ainsi que les objectifs de réduction de l'artificialisation.
- La croissance potentielle utilisée pour les prévisions est estimée sur la base des tendances des années récentes, qui intègrent donc l'impact des politiques de transition déjà mises en œuvre et des effets déjà visibles du changement climatique.

²¹ Cf. Rapport intermédiaire « Les enjeux économiques de la transition vers la neutralité carbone », DG Trésor, décembre 2023

²² Cf. Document de travail n°2017/06 – « La maquette de prévision Opale 2017 », DG Trésor, mai 2017

²³ Mésange Vert est un outil de la DG Trésor réalisant des évaluations macro-environnementales des politiques de transition écologique, Cf. « Mésange vert : un outil pour évaluer les effets de chocs économiques sur les émissions de carbone françaises », Trésor-Éco n°345, DG Trésor, juillet 2024.

Graphique : Évolution du taux d'investissement des sociétés non-financières (1993-2023)



Le scénario macroéconomique repose sur une trajectoire détaillée de finances publiques, en dépenses et en recettes, qui comprend les mesures en faveur de la transition écologique. Ces dernières agissent sur l'activité directement par le biais de la demande publique – c'est le cas de projets d'investissement « vert » portés par les administrations publiques, comme des projets d'infrastructures de transports décarbonés²⁴ – et indirectement par le biais de dispositifs incitatifs transitant par la fiscalité (comme la fiscalité carbone) ou les transferts (comme le dispositif MaPrimeRenov'). Les programmes d'investissement vert au sein de nos principaux pays partenaires tels que le PNRR au sein de la zone euro ou l'*Inflation Reduction Act* aux Etats-Unis sont également intégrés au scénario économique international.

Enfin, de façon plus prospective, l'ancre d'inflation utilisée pour les prévisions de moyen terme est fixée à 1,75 % au sens de l'IPC, c'est-à-dire un niveau supérieur à celui des années 2010 (1,1 % en moyenne en France de 2010 à 2019). Ce choix permet à la fois d'assurer la cohérence avec la cible de la BCE (2,0 % au sens de l'IPCH) mais aussi de prendre en compte l'effet du changement climatique et de la transition sur les prix, en particulier le prix des produits alimentaires et de l'énergie.

La démarche d'enrichissement et d'adaptation des outils et modèles utilisés pour les prévisions économiques est continue. En particulier, la quantification de l'impact du renforcement des politiques climatiques sur la croissance potentielle à moyen et long terme est encore incertaine et fait l'objet de travaux en cours.

²⁴ Voir en particulier le rapport remis par le Gouvernement au Parlement pour décrire la stratégie de financement de la transition écologique et de la politique énergétique (SPAFTE).

Encadré n°7 : Autorité en charge des prévisions et avis du Haut Conseil des finances publiques du 9 octobre 2024 relatif au plan budgétaire et structurel à moyen terme 2025-2028

La direction générale du Trésor élabore les prévisions macroéconomiques et assure la synthèse des prévisions de finances publiques. Elle travaille notamment avec la direction du budget, responsable de la politique budgétaire de l'État et de l'élaboration des lois de finances, et avec la direction de la sécurité sociale, qui assure le pilotage financier des organismes de sécurité sociale et prépare le projet de loi de financement de la sécurité sociale. Elle s'appuie sur les informations produites par d'autres administrations, en particulier par la direction générale des finances publiques et la direction générale des douanes et droits indirects pour les remontées comptables infra-annuelles, ou encore la direction de la législation fiscale.

Le Gouvernement a saisi le Haut Conseil des finances publiques (HCFP), le 2 octobre 2024, des prévisions macroéconomiques sur lesquelles repose le plan budgétaire et structurel à moyen terme 2025-2028. Une telle saisine sera rendue obligatoire par les règles européennes à partir de l'année 2032. Organisme indépendant créé par la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, le HCFP est notamment chargé d'apprécier le réalisme des prévisions macroéconomiques et de finances publiques du Gouvernement sur lesquelles repose les projets de loi de finances. Il se prononce également sur la cohérence de la programmation envisagée au regard des engagements européens de la France.

Dans son avis relatif au plan budgétaire et structurel à moyen terme 2025-2028, rendu le 9 octobre 2024 et qui est joint au présent plan, le HCFP a qualifié de « raisonnable » le nouveau scénario de PIB potentiel, « quoiqu'encore un peu optimiste ». En particulier, la nouvelle estimation de l'écart de production en 2023 a été jugée « raisonnable ». À l'inverse, le Haut Conseil a jugé « pessimiste » la prévision de croissance potentielle de la Commission européenne (cf. encadré n°9, sous-partie *Croissance potentielle et scénario de moyen terme*).

Quant à la trajectoire de solde prévisionnel du plan budgétaire et structurel à moyen terme (PSMT), le HCFP relève qu'elle serait « conforme aux exigences du cadre de gouvernance européenne » sous « deux conditions : (i) étendre la durée de la période d'ajustement [...], et (ii) bénéficier de l'application de la mesure transitoire pour les années 2026 et 2027 permettant d'abaisser le niveau d'ajustement du solde structurel strictement poursuivi pour chaque année ».

**Tableau n°1 : Principaux indicateurs du scénario économique 2023-2028
(évolution annuelle en % sauf mention contraire)**

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
PIB (volume)	1,1	1,1	1,1	1,4	1,5	1,5
Déflateur du PIB	5,3	2,3	1,7	1,6	1,6	1,6
PIB (valeur)	6,5	3,5	2,9	3,0	3,1	3,1
IPC	4,9	2,1	1,8	1,75	1,75	1,75
IPC (hors tabac)	4,8	2,0	1,8	1,75	1,75	1,75
Masse salariale (branches marchandes non agricoles, valeur)	5,3	2,9	2,8	3,1	3,4	3,4
PIB potentiel (volume)	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
Écart de production (% du PIB potentiel)	-0,6	-0,6	-0,7	-0,5	-0,3	0,0

Sources : Insee, PSMT.

Comparaison des prévisions

La prévision de croissance du Gouvernement pour 2024 (+1,1 %) est identique à celles publiées en octobre par l'Insee et le *Consensus Forecasts*, et en septembre par l'OCDE et la Banque de France. Elle est supérieure aux dernières prévisions du FMI (+0,9 % en juillet) et de la Commission européenne (+0,7 % en mai), mais celles-ci n'intègrent pas l'acquis de croissance à l'issue du 2^e trimestre (+0,9 %).

Pour 2025, la prévision de croissance (+1,1 %) est dans la fourchette des prévisionnistes. Elle est légèrement supérieure à celle du *Consensus Forecasts* d'octobre (+1,0 %) mais légèrement inférieure aux prévisions de septembre de l'OCDE et de la Banque de France (+1,2 %), ainsi que du FMI et de la Commission européenne (+1,3 %), plus datées. Une partie de l'écart peut s'expliquer par les hypothèses différentes faites sur l'ampleur et la composition des mesures de redressement budgétaire en 2025.

La prévision d'inflation pour 2024 au sens de l'IPC (+2,1 % en moyenne annuelle) est inférieure à celle du *Consensus Forecasts* d'octobre (+2,2 %), l'écart pouvant refléter la prise en compte seulement partielle par ce dernier des derniers chiffres mensuels d'inflation. Au sens de l'IPCH, la Commission européenne (mai) prévoit une inflation identique à celle du Gouvernement (+2,5 %), tandis que l'OCDE (septembre) anticipe une inflation légèrement inférieure (+2,4 %).

La prévision d'inflation au sens de l'IPC pour 2025 (+1,8 % en moyenne annuelle) est supérieure à celle du *Consensus Forecasts* d'octobre (+1,6 %). Au sens de l'IPCH, la prévision d'inflation du Gouvernement (+1,9 %) est identique à celle de l'OCDE (+1,9 %) et légèrement inférieure à celle de la Commission européenne (+2,0 %).

Le rythme de croissance potentielle retenu de 2023 à 2028, à 1,2 % par an, est en ligne avec les dernières estimations du FMI (1,2 % en moyenne sur 2023-28), de l'OCDE (1,1 % en moyenne sur 2024-26) et du Haut Conseil des finances publiques (1,1 % à moyen terme). L'estimation de croissance potentielle de la Commission européenne est nettement plus basse (0,8 % en moyenne 2023-28).

**Tableau n°2 : Prévisions pour la France
PSMT, OCDE, Commission européenne et FMI**

	PSMT		OCDE* - sept. 2024 -		Commission européenne* - mai 2024 -		FMI* - juillet 2024 -	
	2024	2025	2024	2025	2024	2025	2024	2025
Taux de croissance annuel (en %)								
PIB	1,1	1,1	1,1	1,2	0,7	1,3	0,9	1,3
Indice des prix à la consommation harmonisé	2,5**	1,9**	2,4	1,9	2,5	2,0	n.d.	n.d.
Solde public (en points de PIB) ***	-6,1	-5,0	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

* OCDE : *Perspectives économiques intermédiaires*, 25 septembre 2024 ; FMI : *Perspectives économiques mondiales mises à jour* ; Commission européenne : *Prévisions intérimaires d'été*, 15 mai 2024.

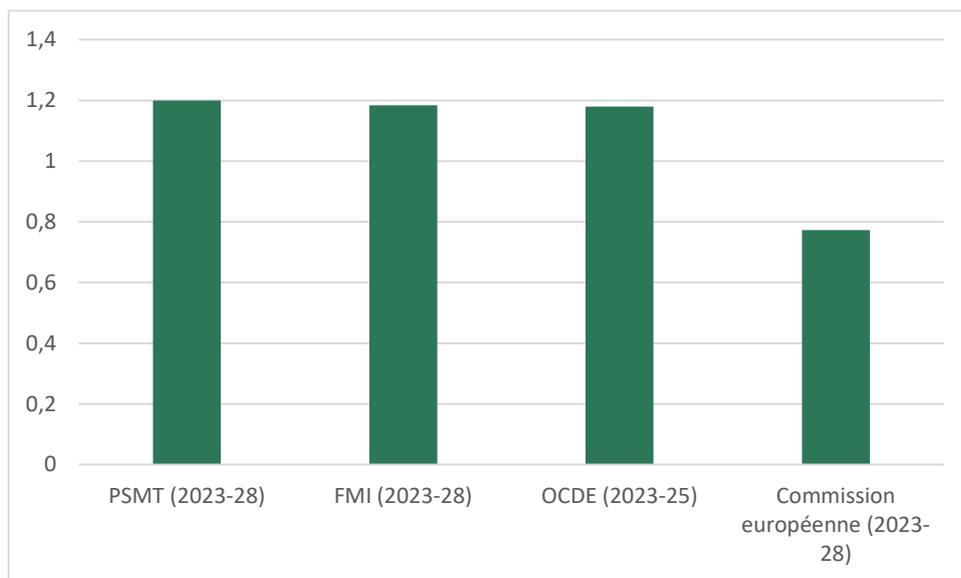
** Cette prévision correspond à une progression de l'IPC de +2,1 % en 2024 et +1,8 % en 2025.

*** Au sens de Maastricht.

Tableau n°3 : Comparaison des prévisions du PSMT et du Consensus Forecasts

	Scénario économique sous-jacent au PSMT		Prévision du Consensus Forecasts – Octobre 2024 –	
	2024	2025	2024	2025
<i>Taux de croissance annuel (en %)</i>				
International - Croissance du PIB				
États-Unis	2,5	1,9	2,6	1,8
Chine	5,0	4,6	-	-
Royaume-Uni	1,1	1,3	1,0	1,3
Zone euro	0,8	1,4	0,7	1,2
France				
PIB	1,1	1,1	1,1	1,0
Consommation des ménages	0,7	1,3	0,7	1,1
Investissement des entreprises	-1,9	0,6	-1,0	0,6
Prix à la consommation	2,1	1,8	2,2	1,6

Graphique n°10 : Croissance potentielle moyenne (en %)



Sources : PSMT ; FMI : perspectives économiques mondiales, avril 2024 ; OCDE : perspectives économiques, mai 2024 ; Commission européenne : prévisions économiques de printemps, mai 2024.

1. Situation économique mondiale

La croissance mondiale atteindrait +3,2 % en 2024 avant d'augmenter en 2025 (+3,4 %), grâce au soutien de l'assouplissement monétaire, dans un contexte de baisse de l'inflation.

La croissance en zone euro serait modérée en 2024 et plus franche en 2025. Elle profiterait de la poursuite du desserrement monétaire, ainsi que du dynamisme de la demande extérieure et du léger reflux du taux d'épargne. Toutefois, des différences notables entre pays subsisteraient. L'activité serait de nouveau en berne en Allemagne en 2024, en raison de la baisse de l'investissement. Elle se redresserait en 2025, grâce au regain de dynamisme de la consommation des ménages. L'Espagne afficherait une forte croissance sur l'ensemble de l'horizon de prévision, grâce au soutien du PNRR, à un marché du travail robuste et un secteur touristique toujours allant. Après une période de surperformance en sortie de crise sanitaire, la croissance italienne serait proche de la moyenne de la zone euro. Les investissements du PNRR permettraient de contrebalancer l'effet sur l'activité de la réduction du Superbonus qui subventionne les travaux de rénovation énergétique.

Le Royaume-Uni retrouverait le chemin de la croissance en 2024, l'économie étant soutenue par l'investissement des ménages, en particulier dans la rénovation, et par les dépenses publiques. En 2025, l'activité économique profiterait de l'effet de l'assouplissement monétaire et d'un environnement international plus porteur.

La croissance resterait forte en 2024 aux Etats-Unis, avant de se modérer en 2025. La consommation des ménages demeure très dynamique, soutenue par le reflux de l'inflation et l'utilisation de la surépargne accumulée pendant la crise sanitaire. Le ralentissement du marché du travail et l'épuisement progressif de cette surépargne devraient freiner la consommation en 2025, entraînant un ralentissement de l'activité. L'investissement profiterait de la détente monétaire et des mesures de soutien aux entreprises (IRA, CHIPS Act).

L'activité des grandes économies émergentes ralentirait. La croissance en Chine baisserait sur l'horizon de prévision en raison de la faiblesse de la consommation privée et des difficultés à modifier le modèle de croissance reposant sur l'immobilier et les exportations. La croissance serait aussi un peu moins dynamique en Turquie, sous l'effet du resserrement monétaire, mais la fin de l'année 2025 devrait être synonyme d'assouplissement progressif de la politique monétaire et donc d'un léger redressement de l'activité. Le Brésil connaîtrait également un ralentissement économique malgré la hausse des exportations d'hydrocarbures et la mise en place de réformes (rehaussement du plafond de dépenses autorisées, simplification du système d'imposition). En Inde, le desserrement monétaire et les investissements publics soutiendraient l'activité.

Le commerce mondial en biens rebondirait en 2024 mais resterait contraint par les tensions sur les chaînes d'approvisionnement, le trafic maritime étant perturbé par les attaques en mer Rouge. Les échanges accéléreraient en 2025, sous l'hypothèse d'une atténuation de ces tensions et du fait du plus grand dynamisme de l'activité dans les économies avancées, qui sont plus ouvertes au commerce international.

La demande mondiale en biens adressée à la France serait moins dynamique que le commerce mondial en 2024 et, dans une moindre mesure, en 2025. Cela reflète la croissance plus modérée des économies européennes, principales clientes de nos exportations (en particulier l'Allemagne), relativement à celle des économies émergentes et des États-Unis.

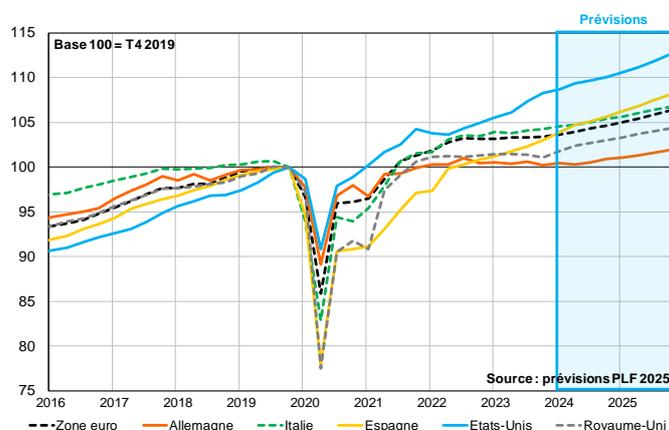
Tableau n°4 : Environnement international (moyenne annuelle, en %)

	2022	2023	2024	2025
	Observé		Prévisions	
Croissance mondiale*	3,5	3,2	3,2	3,4
Économies avancées*	2,7	1,7	1,7	1,8
États-Unis	1,9	2,5	2,5	1,9
Royaume-Uni	4,3	0,1	1,1	1,3
Zone euro*	3,5	0,5	0,8	1,4
dont Allemagne	1,7	-0,1	0,1	0,9
dont Italie	4,1	1,0	0,9	1,2
dont Espagne	5,8	2,5	2,7	2,2
Économies émergentes*	4,1	4,3	4,3	4,4
Chine	3,0	5,2	5,0	4,6
Commerce mondial en biens	4,0	-1,3	2,0	4,0
Demande mondiale en biens adressée à la France	5,4	-2,1	0,9	3,6

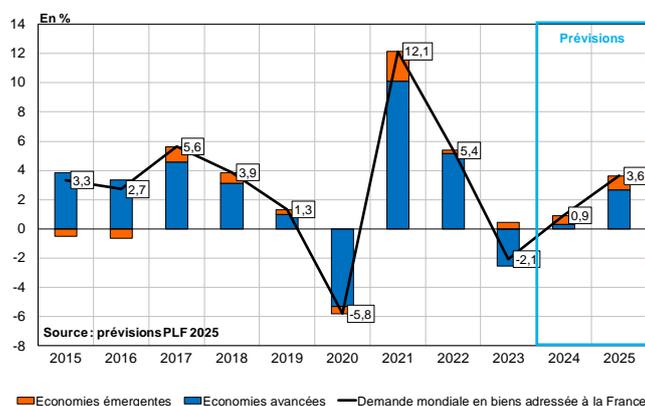
* Les croissances mondiale et par zone économique sont calculées à partir des prévisions de 10 pays réalisées par la DG Trésor (États-Unis, Royaume-Uni, Allemagne, France, Italie, Espagne, Brésil, Chine, Inde, Turquie), complétées par les prévisions du FMI et de l'OCDE. L'agrégat zone euro est construit à partir des prévisions de la DG Trésor pour l'Allemagne, l'Espagne, la France et l'Italie et des prévisions de la Commission européenne pour les autres pays.

Sources : FMI (Perspectives économiques mondiales, juillet 2024), OCDE (Perspectives économiques, mai 2024), Commission européenne (Prévisions économiques de printemps, mai 2024), prévisions PLF 2025.

Graphique n°11 : PIB en volume dans les principales économies avancées



Graphique n°12 : Demande mondiale en biens adressée à la France (volume)



2. Entreprises

Le taux de marge des sociétés non financières (SNF) retrouverait en 2025 son niveau de 2019.

En 2024, le taux de marge²⁵ diminuerait à 31,3 %, en raison d'un net ralentissement de la valeur ajoutée (+0,5 %). Depuis 2020, le taux de marge évoluait à des niveaux élevés, traduisant notamment les mesures prises pour soutenir les entreprises, face à la crise sanitaire et énergétique, ainsi que la baisse des impôts de production. Le ralentissement de la valeur ajoutée reflète en particulier une nette baisse dans la branche énergie au 2^e trimestre, en raison notamment de la baisse des prix de gros de l'électricité²⁶. La masse salariale progresserait plus fortement que la valeur ajoutée (+2,9 %), pesant sur le taux de marge. En revanche, les subventions d'exploitation seraient en nette hausse, en raison notamment de l'augmentation du soutien à la production d'énergies renouvelables dans un contexte de reflux des prix de gros de l'électricité.

En 2025, le taux de marge diminuerait à 30,7 %, en raison notamment d'une masse salariale (+2,7 %) plus dynamique que la valeur ajoutée (+2,3 %). Le taux de marge retrouverait ainsi son niveau de 2019.

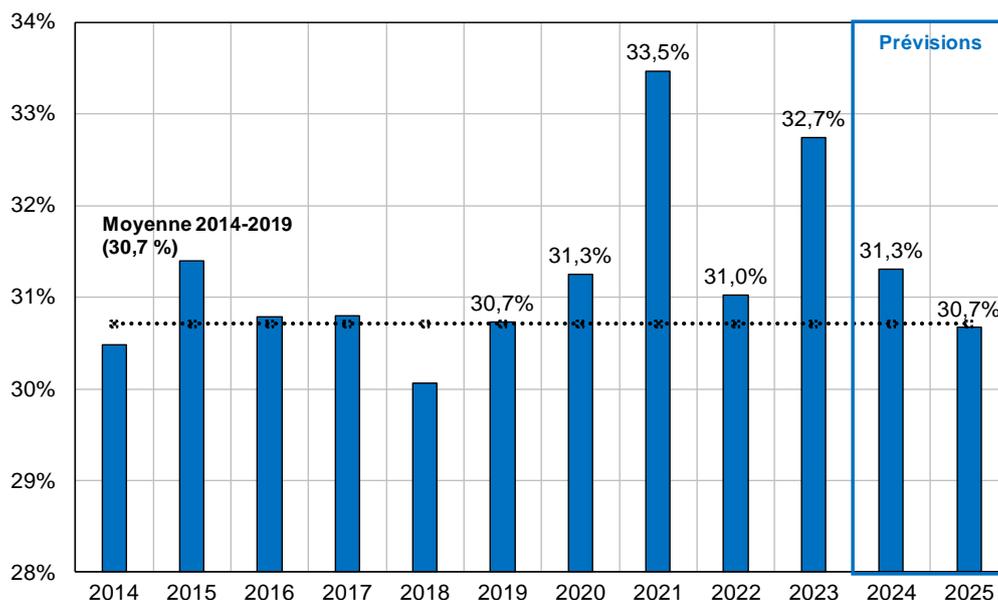
L'investissement des entreprises se replierait en 2024 (-1,9 %), avant de rebondir modérément en 2025 (+0,6 %), grâce à l'assouplissement des conditions de financement et une demande intérieure mieux orientée.

L'investissement en construction des entreprises serait en repli en 2024 avant de se stabiliser en 2025. La baisse de 2024 reflète le repli des mises en chantiers de bâtiments non résidentiels en 2023. Côté travaux publics, les signaux sont favorables : sur les trois premiers trimestres de 2024 les perspectives d'activité des chefs d'entreprises sont en moyenne supérieures à leur niveau moyen de 2023 et se placent au-dessus de leur moyenne historique. L'investissement productif des entreprises (en équipements et en information-communication) serait en repli en 2024 et repartirait à la hausse en 2025. Ce profil s'explique principalement par la lente diffusion des hausses de taux d'intérêt, en raison de la prévalence des prêts à taux fixes (de l'ordre de 80 % selon la Banque de France), pesant fortement sur l'investissement en 2024. Cette inertie du coût du capital continuerait de peser en 2025, freinant la transmission à l'investissement de la baisse anticipée des taux de court terme. La bonne dynamique des crédits à l'investissement (+3,1 % sur un an en août 2024) conforte l'hypothèse d'un léger rebond pour 2025.

²⁵ Le taux de marge des entreprises correspond au ratio entre l'excédent brut d'exploitation (EBE) et la valeur ajoutée (production – consommations intermédiaires) ; l'EBE étant la part de la valeur ajoutée qui n'est ni versée en impôts de production (nets des subventions d'exploitation) ou cotisations patronales, ni consacrée à la masse salariale (qui elle-même se décompose entre emploi et salaire par tête).

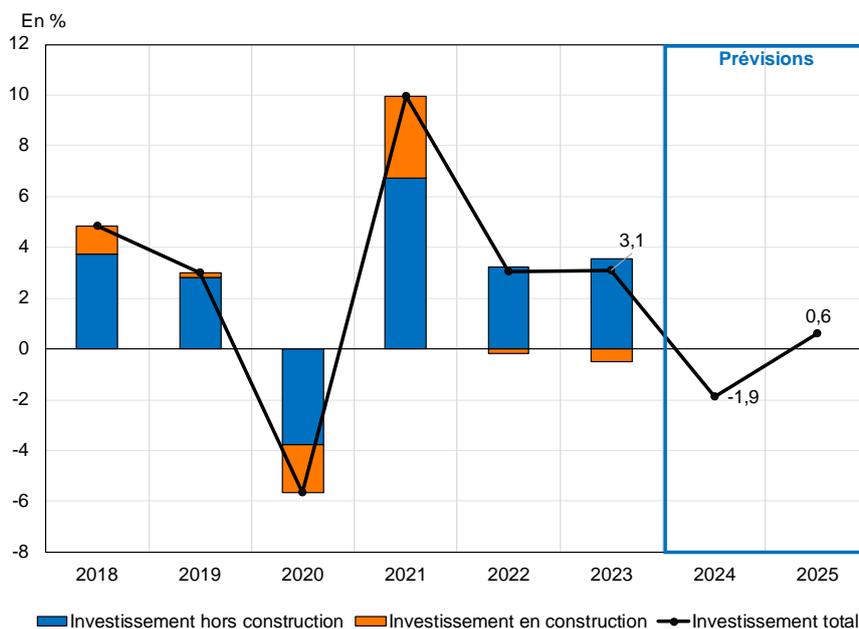
²⁶ La valeur ajoutée des services financiers a été très dynamique au 1^{er} semestre 2024, l'acquis de valeur ajoutée des sociétés financières s'élevant à +26,3 % à la fin du 2^e trimestre. Ces mouvements marqués justifient de considérer le taux de marge sur l'ensemble de l'économie marchande : il était de 43,0 % au 2^{ème} trimestre 2024 contre 41,5 % en 2019 sur le champ BMNA, contre respectivement 30,8 % et 30,7 % pour les seules SNF.

Graphique n°13 : Taux de marge des sociétés non financières



Sources : Insee, PLF pour 2025.

Graphique n°14 : Évolution annuelle et contributions de l'investissement des SNF



Sources : Insee, PLF pour 2025.

Tableau n°5 : Évolution de la valeur ajoutée et de l'investissement des SNF (en valeur, en moyenne annuelle)

	2023	2024	2025
Valeur ajoutée	7,9 %	0,5 %	2,3 %
Investissement	6,2 %	-0,1 %	2,5 %

Sources : Insee, PLF pour 2025.

3. Ménages

Le pouvoir d'achat des ménages augmenterait fortement en 2024, et dans une moindre mesure en 2025.

En 2024, le pouvoir d'achat²⁷ accélérerait nettement (+2,0 %). Le revenu disponible serait porté par la hausse des prestations sociales, indexées sur l'inflation élevée de 2023, et par les revenus de la propriété qui profitent encore de la hausse passée des taux d'intérêts. La masse salariale privée ralentirait, en lien avec la décélération de l'emploi et des salaires (cf. sous partie n°6 : emploi et inflation et salaires), ces derniers rebondissant toutefois en termes réels. La masse salariale publique bénéficierait des revalorisations des agents de certains ministères (enseignants, intérieur, armées, justice) et des primes liées à l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques.

En 2025, le pouvoir d'achat continuerait de progresser, même plus lentement (+0,8 %). En particulier, les revenus de la propriété seraient moins soutenus par les hausses de taux passées, les prestations seraient moins dynamiques du fait d'une inflation 2024 plus faible que celle de 2023 et la hausse de la fiscalité sur les très hauts revenus freinerait le pouvoir d'achat pour cette catégorie de la population.

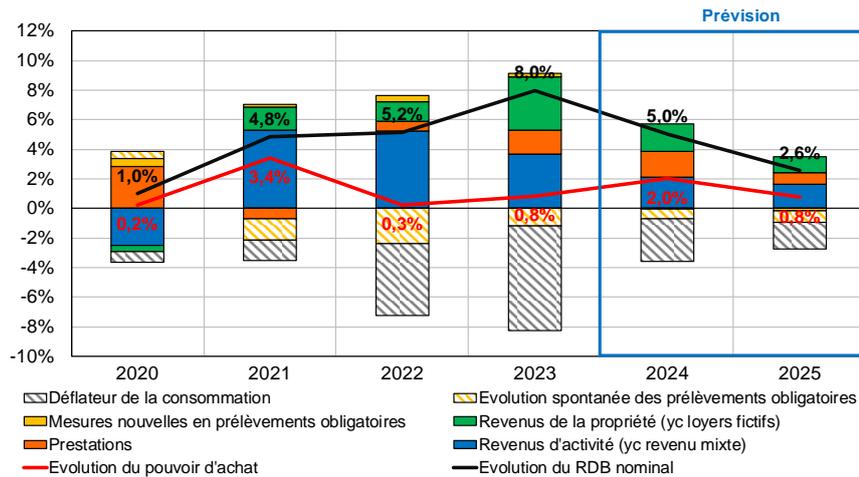
L'évolution de la consommation des ménages serait décalée par rapport à celle du pouvoir d'achat, avec une progression modérée en 2024 (+0,7 %) avant d'accélérer en 2025 (+1,3 %). La consommation est restée atone au premier semestre 2024 (avec un acquis à l'issue du 2^e trimestre de +0,3 %) mais serait plus dynamique au 2^e semestre, grâce en particulier à l'enregistrement au 3^e trimestre des achats de billets des Jeux olympiques et paralympiques. En 2025, la consommation serait encore soutenue par la forte hausse du pouvoir d'achat de 2024, qui ne serait dépensée que progressivement, et par le reflux de l'inflation ressentie.

Ce décalage entre les évolutions du pouvoir d'achat et de la consommation explique la trajectoire du taux d'épargne (cf. graphique n°16), qui augmenterait nettement en 2024 (18,1 %) puis diminuerait en 2025 (17,6 %). Il resterait ainsi encore très au-dessus de sa moyenne historique (14,6 % sur la période 2010-2019). Le niveau encore élevé du taux d'épargne en dépit de la baisse marquée de l'inflation pourrait s'expliquer en particulier par le décalage temporel entre l'inflation ressentie et mesurée (cf. encadré n°5) ainsi que par le dynamisme des revenus de la propriété, qui sont moins consommés que les revenus d'activité. Ils sont en effet moins liquides et davantage touchés par les ménages aisés, dont la propension à consommer est plus faible. Ces facteurs devraient se dissiper progressivement à partir de 2025, soutenant ainsi la consommation et donc l'activité.

L'investissement des ménages serait toujours en repli marqué en 2024 (-6,0 %) avant de rebondir légèrement en 2025 (+0,4 %). L'investissement en services, principalement les frais de notaires et d'agences associés aux transactions immobilières, baisserait encore sensiblement avec la baisse du nombre de transactions en 2024. Il rebondirait en 2025, les transactions immobilières profitant de l'assouplissement des conditions de financement. Dans le même temps, l'investissement en construction se replierait en 2024 et en 2025. La baisse s'atténuerait cependant en 2025, comme le suggère la stabilisation des mises en chantier au 2^e trimestre 2024. L'entretien-amélioration demeurerait un facteur de soutien à l'investissement des ménages en 2024 et 2025, malgré un léger ralentissement attendu après une activité très dynamique en 2023.

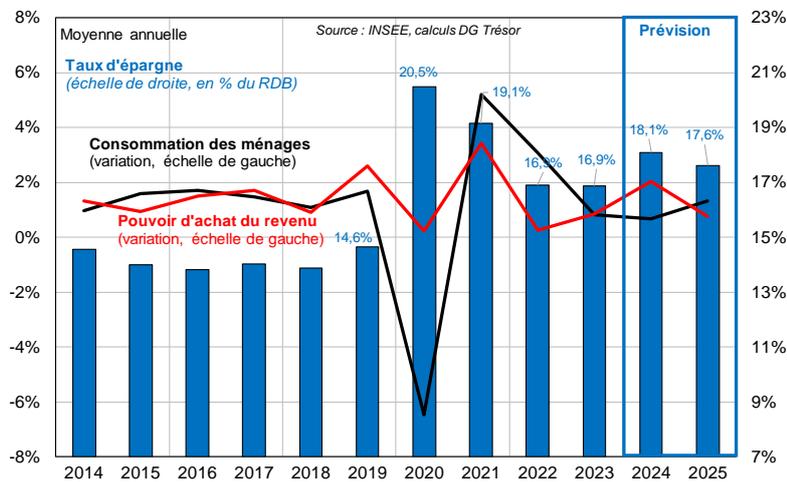
²⁷ Le pouvoir d'achat est calculé en corrigeant l'évolution du RDB par le déflateur de la consommation des ménages, qui progresserait de +2,5 % en 2024 et de +1,7 % en 2025. Ce dernier a un champ et des pondérations distinctes de l'indice des prix à la consommation (IPC). Il inclut en particulier l'évolution des loyers imputés pour les propriétaires occupants, ce qui accroît le poids du logement.

Graphique n°15 : Contributions à l'évolution annuelle du pouvoir d'achat des ménages



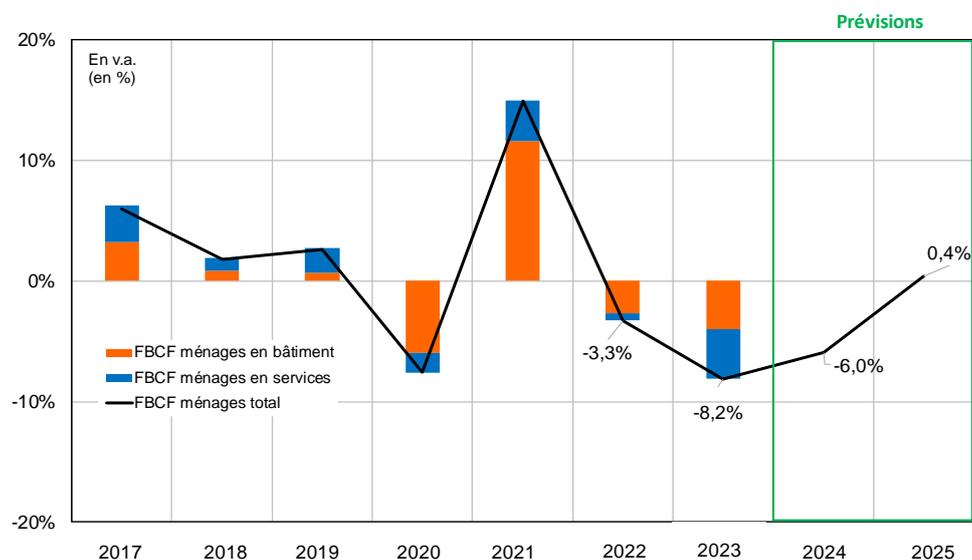
Sources : Insee, PLF pour 2025

Graphique n°16 : Pouvoir d'achat, consommation et taux d'épargne des ménages



Sources : Insee, PLF pour 2025

Graphique n°17 : Contributions à la croissance de l'investissement des ménages (variation annuelle)



Sources : Insee, PLF pour 2025

4. Commerce extérieur

En 2024, malgré une croissance limitée du commerce mondial, les exportations seraient dynamiques (+2,1 %), en particulier grâce à l'énergie et au tourisme. Les exportations de biens augmenteraient de +3,1 % ; ce rythme serait supérieur à la demande mondiale adressée à la France (+0,9 %), permettant ainsi une hausse des performances à l'export de la France. Les exportations d'énergie augmenteraient sensiblement, en lien avec le retour à la normale de la production d'électricité, tout comme les exportations de biens manufacturés, grâce aux exportations aéronautiques et pharmaceutiques. Les exportations de tourisme progresseraient aussi nettement, après un premier semestre particulièrement dynamique. En revanche, les exportations de services hors tourisme diminueraient, principalement à cause du retour à la normale des services de transport, qui reflètent largement les évolutions du trafic maritime.

Les importations reculeraient en 2024 (-1,1 %). Les importations de biens reculeraient sous l'effet d'un déstockage des entreprises, de la remise en service progressive du parc électronucléaire et de la faible dynamique de la demande intérieure. Les importations de services hors tourisme baisseraient également.

En 2025, les exportations accéléreraient (+3,4 %). Les exportations en biens progresseraient à un rythme soutenu (+3,6 %), au même rythme que la demande mondiale en biens adressée à la France (+3,6 %). Les livraisons d'Airbus, quoique revues en baisse en juin, continueraient de progresser, soutenant les exportations aéronautiques. Il est fait l'hypothèse d'un ralentissement des exportations de tourisme, qui retrouveraient leur tendance de longue période après plusieurs années de croissance soutenue.

En 2025, les importations connaîtraient une croissance soutenue (+2,6 %). Les importations en biens seraient soutenues par la dynamique des exportations et de la demande intérieure. Les importations de tourisme, c'est-à-dire les dépenses des résidents français à l'étranger, reviendraient pour la première fois en 2025 au-dessus de leur niveau d'avant crise.

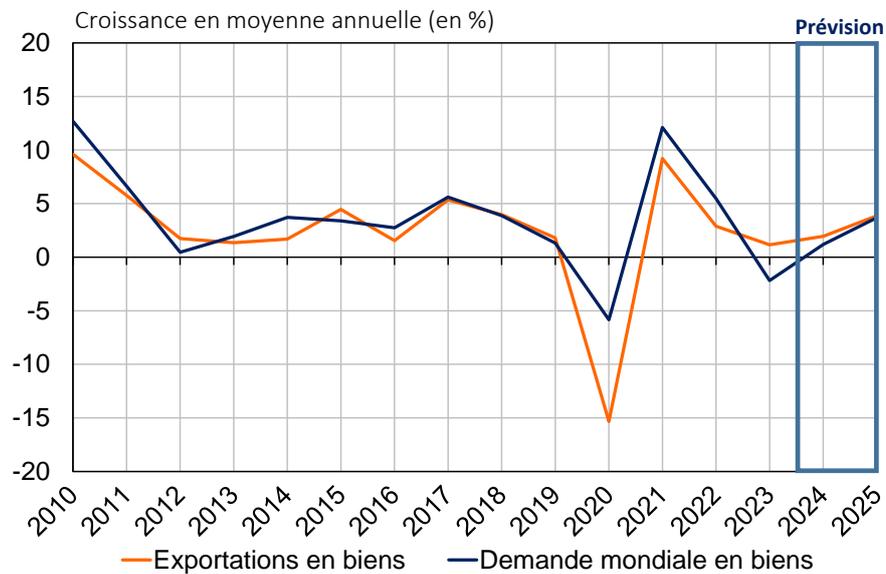
Le commerce extérieur contribuerait ainsi fortement à la croissance du PIB en 2024 (+1,1 pt). En particulier, la contribution du solde des biens manufacturés serait fortement positive (+0,9 pt). Cette contribution positive doit être toutefois mise en regard de la forte contribution négative des variations de stocks (-0,6 pt) : une partie de la demande a été satisfaite en puisant dans les stocks, plutôt que par des importations ou une hausse de la production nationale. En 2025, la contribution du commerce extérieur à la croissance serait plus modérée (+0,2 pt).

Le déficit commercial au sens des Douanes se réduirait. En 2023, le déficit (données FAB/FAB) s'était établi à -99 Md€. En 2024, le déficit reculerait, à -86 Md€, en raison d'une amélioration du solde des biens manufacturés et d'une baisse de la facture énergétique. Il baisserait de nouveau en 2025 (-81 Md€), la hausse des livraisons aéronautiques continuant à soutenir le solde des biens manufacturés.

Le solde des biens et services au sens de la balance des paiements serait nettement moins dégradé. Le déficit serait de 19 Md€ en 2024 et 15 Md€ en 2025, le déficit pour les biens étant partiellement compensé par le fort excédent des services (45 Md€ en 2024 puis 47 Md€ en 2025), tiré par la dynamique du commerce mondial (services de transport et services financiers notamment).

Le solde des transactions courantes s'améliorerait nettement entre 2023 et 2024, essentiellement en raison de la réduction du déficit de la balance des biens et services, les autres composantes étant plus stables. Le solde des transactions courantes continuerait de s'améliorer en 2025, et serait proche de l'équilibre.

Graphique n°18 : Exportations et demande mondiale adressée à la France



Sources : Insee, PLF pour 2025

Tableau n°6 : Principaux éléments du compte de transactions courantes de la balance des paiements (soldes, Md€ courants)

	2023	2024	2025
Biens et services (a)	-42,0	-19,1	-15,1
Biens - marchandises	-95,1	-82,1	-80,1
dont données douanières (FAB-FAB)	-99,3	-86,3	-81,3
Biens - négoce international	17,6	17,6	17,6
Services	35,5	45,4	47,4
Revenus primaires (b)	64,8	61,5	65,1
Rémunération des salariés	31,6	32,5	33,4
Revenus des investissements	31,0	26,8	29,6
Autres revenus primaires	2,3	2,2	2,1
Revenus secondaires (c)	-52,3	-50,9	-52,8
Transactions courantes (a+b+c)	-29,5	-8,6	-2,7
Transactions courantes en % du PIB	-1,0%	-0,3%	-0,1%
Moyenne sur 3 ans du solde des transactions courantes (en % du PIB) *	-0,9%	-1,1%	-0,5%

* Indicateur pour la procédure de déséquilibres macroéconomiques.

Sources : Banque de France, Douanes, prévisions PLF pour 2025.

5. Emploi

En 2024, l'emploi total poursuivrait le ralentissement observé depuis la fin de l'année 2023, avec la création de +135 000 emplois nets en glissement annuel (dont +95 000 emplois salariés), marquant une normalisation des créations d'emplois vers un rythme plus aligné avec celui de l'activité.

Après deux années très dynamiques en sortie de crise sanitaire, avec la création de près de 1,4 million d'emplois au total fin 2022 par rapport à fin 2020, l'emploi a ralenti en 2023. Fin 2023, l'emploi salarié a augmenté de +175 000 postes par rapport à fin 2022. Ce fléchissement est plus marqué pour le secteur marchand non-agricole (ci-après « secteur marchand »), avec la création de +85 000 emplois salariés en glissement annuel en 2023 (après +290 000 créations en glissement annuel en 2022).

L'emploi salarié a été stable au 2^e trimestre 2024 (avec -12 900 postes)²⁸, après une nette hausse au 1^{er} trimestre 2024 (+78 600 emplois), en grande partie liée aux embauches en CDD dans le cadre de l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques. Si les créations d'emplois salariés se maintiennent dans le tertiaire non marchand et dans l'industrie (avec respectivement +50 000 et +10 000 créations de postes au 1^{er} semestre), elles marquent le pas dans le tertiaire marchand et reculent dans la construction et l'intérim depuis le début de l'année 2023 (-20 000 emplois salariés dans la construction et -20 000 emplois intérimaires au 1^{er} semestre 2024).

L'emploi total augmenterait de +135 000 postes sur l'année en glissement annuel, dont +95 000 emplois salariés, une majorité de cette hausse étant concentrée sur le 1^{er} semestre. L'emploi salarié serait moins dynamique sur le second semestre, en lien avec la prévision de sorties pour fins de CDD liées à la fin des compétitions sportives.

L'emploi salarié marchand non agricole ralentirait plus nettement, avec la création de +25 000 emplois nets en glissement annuel (soit +50 000 en moyenne annuelle).

En 2025, les créations d'emploi reprendraient progressivement tout au long de l'année, avec +100 000 créations d'emploi total en glissement annuel, dont 95 000 emplois salariés.

L'emploi serait soutenu par la reprise progressive de l'activité et la poursuite de la montée en charge de certaines réformes du marché du travail (notamment la réforme des retraites, la réforme de la contracyclicité de l'assurance-chômage, la création de l'opérateur France Travail et la poursuite du déploiement de l'apprentissage) mais sa dynamique serait tempérée par le rattrapage partiel et progressif des pertes de productivité observées depuis la crise sanitaire en lien avec la résorption de certains facteurs temporaires de perte de productivité, en particulier les phénomènes de rétention de main d'œuvre.

Ainsi, les créations d'emploi salarié redémarreraient progressivement également dans le secteur marchand (environ +55 000 emplois entre fin 2024 et fin 2025). Elles ralentiraient dans le secteur non marchand, avec +40 000 emplois créés en glissement annuel à la fin 2025 (après +70 000 emplois en glissement annuel en 2024).

Au total, l'emploi total progresserait de +100 000 postes en glissement annuel sur l'année 2025 (correspondant à +90 000 postes en moyenne annuelle).

²⁸ À noter que cette donnée provient des estimations trimestrielles d'emploi de l'Insee, alors que le taux de chômage (-0,2 pt sur le trimestre) et le taux d'emploi (+0,2 pt sur le trimestre) sont calculés à partir de l'enquête Emploi. Les taux de chômage et d'emploi dépendent par ailleurs de la dynamique de la population active. Pour ces raisons, ces variables peuvent évoluer différemment de l'emploi sur une période donnée.

Tableau n°7 : Prévisions d'emploi 2024-2025
(en glissement annuel, en milliers) *

	2022	2023	2024	2025
Emploi salarié agricole	0	0	-5	5
Emploi salarié marchand	290	85	25	55
Emploi salarié non marchand	45	90	70	40
Total Salariés	335	175	95	95
Non-salariés	60	80	40	5
Emploi total	390	255	135	100

Sources : Estimations trimestrielles d'emploi (Insee), prévisions DG Trésor pour le PLF pour 2025. Champ France entière.

*Les données d'emploi étant présentées en arrondi, la somme des lignes d'une colonne peut ne pas coïncider avec le total indiqué.

Tableau n°8 : Prévisions d'emploi 2024-2025
(en variation de moyenne annuelle, en milliers) *

	2022	2023	2024	2025
Emploi salarié agricole	0	0	0	0
Emploi salarié marchand	525	205	50	20
Emploi salarié non marchand	40	50	95	50
Total Salariés	565	260	140	70
Non-salariés	110	70	60	20
Emploi total	675	330	200	90

Sources : Estimations trimestrielles d'emploi (Insee), prévisions DG Trésor pour le PLF pour 2025. Champ France entière.

*Les données d'emploi étant présentées en arrondi, la somme des lignes d'une colonne peut ne pas coïncider avec le total indiqué.

6. Inflation et salaires

En août 2024, l'inflation est passée sous les 2 % en France pour la première fois depuis août 2021. Après avoir atteint un pic en février 2023, à +6,3 % en glissement annuel, l'inflation a nettement reflué et s'est établie à +1,8 % en août 2024. Le ralentissement des prix a d'abord été porté par la baisse de l'inflation énergétique, puis par celle des produits alimentaires et manufacturés. Ce sont désormais les prix des services, sous l'effet des hausses passées de salaires, qui soutiennent l'inflation d'ensemble.

L'inflation diminuerait nettement en moyenne annuelle 2024, à +2,1%, l'inflation sous-jacente s'établissant à +1,9 %. Les prix de l'énergie poursuivraient leur ralentissement en 2024, tirés à la baisse par les prix du gaz et des produits pétroliers. L'inflation alimentaire diminuerait également très nettement et ne contribuerait presque plus à l'inflation d'ensemble en 2024, après avoir atteint des niveaux historiquement hauts en 2023. La contribution des prix des produits manufacturés à l'inflation serait également nulle en 2024. Les prix des services resteraient aussi dynamiques qu'en 2023, encore partiellement entretenus par le choc passé et sa répercussion sur le coût du travail.

L'inflation poursuivrait sa baisse en 2025, à +1,8 %, l'inflation sous-jacente s'établissant au même niveau. L'inflation alimentaire continuerait de ralentir et serait quasi nulle en moyenne annuelle. La hausse des coûts du fret maritime en 2024 se répercuterait sur les prix des produits manufacturés, qui seraient en légère hausse. Les prix de l'énergie diminueraient légèrement, tandis que les prix des services accéléreraient légèrement.

En termes d'IPCH (l'indice harmonisé européen), l'inflation s'établirait à +2,5 % en 2024 et +1,9 % en 2025. La différence avec l'IPC en 2024 reflète notamment la hausse du reste à charge dans le secteur de la santé²⁹, qui tire l'IPCH à la hausse mais n'a pas d'impact sur l'IPC. Cet écart se résorberait progressivement en 2025, avec un IPCH qui diminuerait plus rapidement que l'IPC.

Les aléas sur la prévision d'inflation apparaissent plutôt baissiers. Le chiffre d'inflation pour septembre en France, qui a été publié après la finalisation du scénario économique, a surpris à la baisse, à +1,2 %. Les prix du pétrole constituent toujours un aléa important ; la remontée des cours début octobre conduit le prix du baril de Brent, début octobre, à un niveau proche de l'hypothèse retenue dans le présent scénario (80 \$).

Le salaire moyen par tête (SMPT) des branches marchandes non agricoles augmenterait de +2,8 % en 2024 et de +2,7 % en 2025.

En 2024, le SMPT suivrait, avec un décalage temporel, la baisse de l'inflation amorcée en 2023. Il serait aussi freiné par de moindres versements de prime de partage de la valeur (PPV) par rapport à 2023, en lien avec la suppression d'une partie des avantages fiscaux et sociaux associés à ce dispositif depuis janvier 2024³⁰. Une fois retraité de l'effet lié à la PPV, le SPMT progresserait de +3,1 %. La progression des salaires en 2024 serait supérieure à l'inflation, conduisant ainsi à un rebond du salaire réel.

En 2025, le ralentissement du salaire nominal (léger sur le SPMT « brut », plus prononcé une fois retraité de la PPV) traduirait la poursuite du reflux de l'inflation. Cet effet serait atténué par des gains de productivité plus élevés, qui constituent le principal déterminant de la dynamique des salaires à long terme. L'inflation baissant plus que le salaire nominal, le salaire réel accélérerait en 2025.

²⁹ Le montant des franchises médicales appliquées à certains produits et services de santé (médicaments, actes effectués par des auxiliaires médicaux, transports sanitaires) a doublé au 1^{er} avril et la participation forfaitaire sur les consultations et actes médicaux a doublé au 15 mai.

³⁰ En particulier, l'assujettissement au forfait social et à la taxe sur les salaires pour certains bénéficiaires, qui devraient limiter le recours au dispositif.

Tableau n°9 : Évolution de l'indice des prix à la consommation par grands postes

Moyenne annuelle (en %)	Moyenne 2010-2019	2023	2024	2025
IPC	1,1	4,9	2,1	1,8
Sous-jacent	0,7	5,1	1,9	1,8
IPC hors tabac	1,0	4,8	2,0	1,8
Alimentation	1,3	11,8	1,3	0,7
Produits manufacturés	-0,3	3,5	0,0	0,1
Énergie	3,8	5,6	2,7	-0,3
Services	1,3	3,0	3,0	3,2
IPCH	1,3	5,7	2,5	1,9

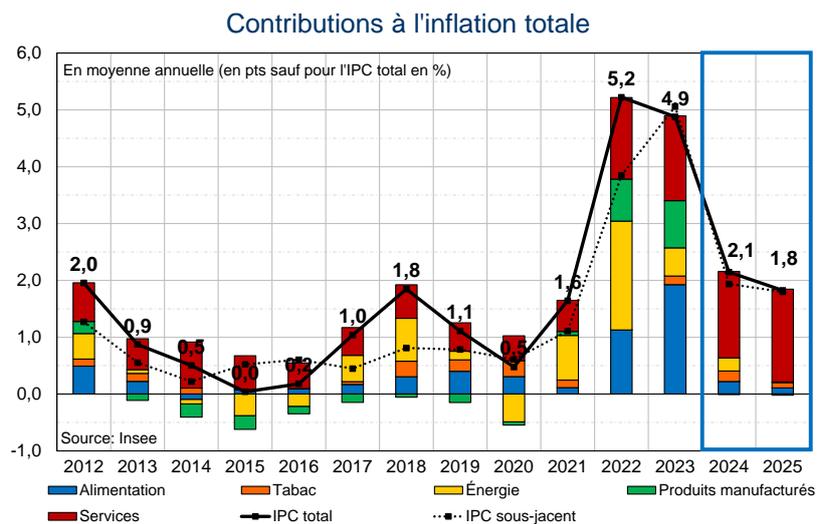
Sources : Insee, prévisions PLF pour 2025.

Tableau n°10 : Évolution du salaire moyen

Moyenne annuelle (en %)	2023	2024	2025
Salaire moyen par tête (SPMT), branches marchandes non agricoles (BMNA)	4,1	2,8	2,7
SPMT BMNA « économique » (corrige de l'activité partielle et de la PPV)	3,9	3,1	2,7
SPMT BMNA réel (déflaté par l'IPC)	-0,8	0,6	0,8

Sources : Insee, prévisions PLF pour 2025.

Graphique n°19 : Contributions à l'inflation totale



Sources : Insee, prévisions PLF pour 2025.

7. Croissance potentielle et scénario de moyen terme

Les projections de moyen terme reposent sur une hypothèse de croissance potentielle de +1,2 % par an sur la période 2024-2028. Cette nouvelle estimation se fonde sur les comptes nationaux annuels de l'Insee en base 2020 publiés en mai 2024 et intègre des hypothèses plus prudentes (cf. encadré n°8).

L'accumulation du capital continuerait de bénéficier des mesures passées en faveur de l'offre (baisse de différents postes d'imposition des entreprises, plan France Relance). L'offre de travail serait soutenue par les politiques en faveur de l'emploi (réformes des retraites, de la contracyclicité de l'assurance chômage, France Travail notamment) dont les effets continuent de monter en charge. Ces mesures limiteraient les effets du ralentissement démographique sur le potentiel d'activité. Enfin, la productivité serait soutenue par les réformes favorisant l'innovation (France 2030 notamment).

Dans les nouveaux comptes nationaux publiés en mai 2024 par l'Insee, la croissance du PIB effectif a été revue de +0,9 pt sur 2020-2023. L'hypothèse retenue dans le cadre du PSMT est d'attribuer la moitié de cette révision à un rebond plus rapide de l'économie après la crise sanitaire, et la moitié à une moindre perte potentielle. L'écart de production est ainsi estimé à -0,6 % en 2023 (révisé de +½ pt par rapport au programme de stabilité d'avril 2024), reflétant des marges de rattrapage toujours significatives bien qu'amoindries. La perte de crise, définie comme la perte cumulée de croissance potentielle entre 2020 et 2022 en écart à une trajectoire sans crise, est désormais estimée à 1 pt de PIB potentiel (contre 1 ½ pt au programme de stabilité).

La croissance effective augmenterait progressivement, à +1,4 % en 2026, puis +1,5 % en 2027 et 2028, permettant de refermer l'écart de production à cet horizon.

Du côté de la demande, la croissance serait d'abord tirée par la consommation des ménages, qui profiterait du retour progressif du taux d'épargne vers sa moyenne d'avant crise : il s'établirait à 15,5 % en 2028, encore un point au-dessus de sa moyenne historique. Après un rebond marqué en 2023 et poursuivi en 2024, la contribution du commerce extérieur à la croissance s'atténuerait : il profiterait d'une demande mondiale structurellement plus dynamique que la demande intérieure mais ne serait plus soutenu par des gains de performances à l'exportation. L'investissement des entreprises et des ménages bénéficierait de l'assouplissement monétaire initié en 2024. Côté offre, les tensions d'approvisionnement et de recrutement se dissiperaient, notamment dans les secteurs les plus affectés par la succession de crises comme l'aéronautique et la construction. L'emploi serait soutenu par la montée en charge des réformes passées : sur la période 2026-2028, 1 055 000 emplois salariés marchands non agricoles seraient créés en moyenne par an.

L'inflation retrouverait à partir de 2026 un rythme de +1,75 % par an, un niveau compatible avec la cible de la BCE de 2 % pour la zone euro. L'écart entre ces valeurs reflète deux facteurs cumulatifs : (i) en France, l'inflation au sens de l'IPC est légèrement plus faible sur longue période que celle au sens de l'IPCH (indice harmonisé européen), dont le champ est différent ; (ii) à concept égal, les évolutions des prix sont un peu plus dynamiques pour les pays les moins riches et périphériques de la zone euro (effet de rattrapage de type Balassa-Samuelson), que pour les pays centraux et plus riches, dont la France.

Encadré n°8 : Croissance potentielle et écart de production

Le PIB potentiel est défini comme le volume de production que peut atteindre durablement une économie en utilisant pleinement ses capacités, mais sans créer de tensions inflationnistes ou déflationnistes, c'est-à-dire sans accélération ni décélération des prix. L'écart entre le niveau effectif d'activité et le niveau potentiel est appelé « écart de production ». Celui-ci indique la position de l'économie dans le cycle : un écart de production négatif indique une économie en bas de cycle, suggérant des marges de rattrapage, et un écart de production positif indique une économie en haut de cycle.

La croissance potentielle est déterminée à partir du potentiel des facteurs de production (travail et capital) et de la productivité globale de ces facteurs (PGF)³¹. La PGF reflète, à travail et capital donnés, les gains liés au progrès technique, à l'organisation du travail et à la réorganisation entre les secteurs d'activité. La quantité de facteur travail, qui correspond au volume total d'heures travaillées potentielles (c'est-à-dire hors fluctuations conjoncturelles), dépend de la population active, du taux de chômage structurel et des heures travaillées par tête.

La croissance potentielle a été mise à jour suite à la publication par l'Insee en mai 2024 des comptes annuels de la nation dans la nouvelle base 2020.

En prévision, la croissance potentielle moyenne sur la période 2023-2028 s'établirait à +1,2 % par an. Cette estimation suppose un retour de la croissance de la PGF potentielle à une tendance de 0,4/0,5 pt par an. En particulier, les chocs consécutifs aux crises sanitaire et énergétique auraient eu un effet uniquement en niveau sur le potentiel de l'économie. Bien que le taux d'investissement ait continué de croître depuis 2019, il est fait en prévision l'hypothèse d'un gel du ratio de *l'investissement au capital* (flux entrant) et du taux de dépréciation du capital (flux sortant) à leur niveau moyen d'avant crise. Ceci se traduit par le maintien de la contribution du capital à hauteur de 0,4/0,5 pt par an également.

Enfin, les heures travaillées totales contribueraient pour environ 0,2/0,3 pt par an à la croissance potentielle. Cela reflèterait essentiellement la croissance de la population active au cours de la décennie 2020, reflétant la montée en charge des réformes d'offre sur le marché du travail (ex. retraites, assurance-chômage).

³¹ La méthodologie employée est décrite dans Gatier A. et A. Herlin, « La croissance potentielle en France », DG Trésor, *Trésor-Éco*, n°206, sept. 2017.

Encadré n°9 : Comparaison avec la trajectoire de référence de la Commission européenne

La Commission européenne a transmis en juin 2024 aux États membres de l'Union européenne des trajectoires de référence par pays, qui seront utilisées pour juger si les plans budgétaires et structurels à moyen terme respectent les règles européennes. Ces trajectoires de référence se basent sur des hypothèses économiques et budgétaires. Les États membres peuvent utiliser d'autres hypothèses, à condition de les présenter et de les justifier.

La trajectoire macroéconomique de ce plan budgétaire et structurel à moyen terme retient certaines hypothèses qui diffèrent de celles de la Commission.

À court terme, le scénario économique du PSMT pour 2024 et 2025 prend en compte les comptes nationaux annuels de l'Insee parus en mai 2024, les dernières données conjoncturelles et les mesures du PLF 2025. Le scénario de référence de la Commission s'appuie sur les prévisions de printemps publiés en mai 2024, avec une croissance alors attendue à 0,7 % en 2024 et 1,3 % en 2025.

Le multiplicateur budgétaire est également différent. La trajectoire de référence retient un multiplicateur unique de 0,75. Le PSMT prend en compte la nature des mesures en dépenses et recettes, de façon très détaillée à court terme (2024 et 2025) et de manière plus agrégée à partir de 2026. Ainsi pour 2025, le multiplicateur estimé serait plutôt de l'ordre de 0,5, en faisant la somme pondérée des mesures pesant directement sur la demande publique (avec un multiplicateur proche de 1), de mesures de hausses de prélèvements ou de baisses de transferts (multiplicateur de 0,5 ou inférieur), dont certaines sont ciblées sur les contribuables – ménages et entreprises – ayant une forte capacité contributive, et de mesures de normalisation de la fiscalité de l'énergie, qui n'empêchent pas une baisse des prix au détail en raison de la chute passée des prix de gros (multiplicateur de 0).

À moyen terme, la principale différence concerne la trajectoire de croissance potentielle. L'estimation retenue par la Commission européenne s'élève à +0,7 % en moyenne par an sur la période 2024-2028, un chiffre sensiblement inférieur à celle du PSMT (+1,2 %), du FMI (+1,2 % sur 2023-2028) et de l'OCDE (+1,2 % sur 2023-2025). Sur la période 2024-2041, qui est celle correspondant à l'analyse de la soutenabilité de la dette, la trajectoire de la Commission présente un profil en U, qui semble moins justifiable économiquement et complique la relecture structurelle de la trajectoire de finances publiques. Ce profil reflète la méthodologie utilisée par la Commission face à un choc positif d'offre de travail : elle aboutit à prolonger en prévision la faiblesse de la productivité par tête liée au fort enrichissement de la croissance en emplois sur les dernières années en France, sans prolonger la contrepartie en termes de créations d'emploi.

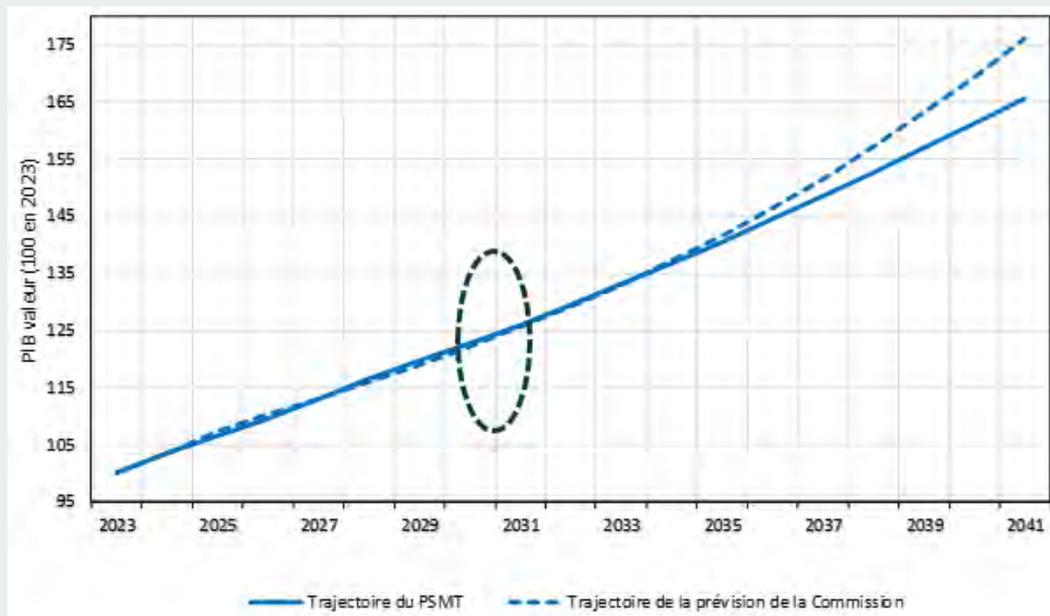
À l'inverse, l'évolution du déflateur du PIB est nettement plus élevée dans la trajectoire de référence de la Commission transmise en juin que dans le PSMT. Sur la période 2024-28 le déflateur du PIB évoluerait ainsi de +2,3 % en moyenne selon la trajectoire de référence, contre +1,7 % pour la prévision du Gouvernement. Cette différence reflète des méthodologies distinctes : le déflateur du scénario de la Commission est projeté à partir d'anticipations de marché (swaps d'inflation) ; la prévision du Gouvernement se base sur la cible d'inflation de la BCE, en prenant en compte un effet des mesures de redressement des comptes publics sur les prix de consommation publique.

À l'horizon de la programmation, les écarts sur la croissance et le déflateur du PIB se compensent. Le PIB valeur, dont dépendent les ratios de finances publiques, est à un niveau similaire en 2031 dans le PSMT et dans la trajectoire de référence de la Commission. Il devient significativement plus élevé dans la trajectoire de référence à partir du milieu des années 2030 et jusqu'en 2041 (cf. graphique n°20).

Enfin, le scénario du Gouvernement intègre une convergence des taux d'intérêt à 10 ans vers 3,70 % à partir de 2027 ; le scénario de la Commission retient une convergence vers ce niveau en 2034.

Dans son avis du 9 octobre 2024 relatif au plan budgétaire et structurel à moyen terme 2025-2028, le Haut Conseil des finances publiques s'est prononcé sur le réalisme du scénario potentiel du PSMT. Il a jugé « raisonnable, quoiqu'encore un peu optimiste » l'estimation de croissance potentielle du Gouvernement et également « raisonnable » le niveau d'écart de production estimé en 2023. Il qualifie par ailleurs de « pessimiste » la prévision de croissance potentielle de la Commission européenne, en considérant qu'elle « reporte en prévision une partie de la baisse des gains de productivité, par nature temporaire, enregistrée depuis la crise sanitaire en lien avec les mesures prises pour enrichir le contenu de la croissance en emplois, telles que celles en faveur de l'apprentissage ».

Graphique n°20 : PIB en valeur du PSMT et de la trajectoire de référence de la Commission européenne (100 en 2023)



Sources : Prévisions de printemps de la Commission européenne (mai 2024), PSMT.

8. Aléas

Les aléas qui entourent le scénario macroéconomique apparaissent globalement équilibrés.

La situation géopolitique, en particulier en Ukraine et au Proche et Moyen-Orient, continue de faire peser des risques sur les prix des matières premières ainsi que sur les flux commerciaux. L'intensification du conflit au Proche Orient début octobre s'est traduit par un rebond du prix du pétrole mais les cours restaient encore à un niveau similaire à celui retenu pour le scénario international. Une hausse encore plus importante du prix du pétrole ou un regain de tensions sur le trafic maritime pèseraient à la baisse sur l'environnement économique mondial, et donc sur la croissance française.

L'évolution des prix représente un aléa haussier. Le chiffre d'inflation pour septembre en France, qui a été publié après la finalisation du scénario économique, a surpris à la baisse, à +1,2 %. Un reflux plus prononcé de l'inflation constituerait un aléa haussier sur le scénario économique, en soutenant le pouvoir d'achat des ménages et en favorisant les conditions d'une diminution plus rapide ou plus forte des taux d'intérêt. Le scénario macroéconomique intégrait ainsi une seule baisse de taux supplémentaire de la BCE en 2024 après celle du 12 septembre, en accord avec les anticipations de marché à la fin de l'été. Les marchés tablent désormais plutôt sur deux baisses supplémentaires.

À moyen terme, le principal aléa porte sur l'hypothèse d'un reflux progressif du taux d'épargne des ménages français vers son niveau moyen d'avant crise. Au cours de la crise sanitaire, le taux d'épargne a fortement augmenté en 2020, et n'a que modérément reflué entre 2021 et 2023, restant à un niveau très supérieur à sa moyenne historique. Le scénario retient une baisse seulement graduelle de l'épargne des ménages. Si un changement pérenne des comportements de consommation était de nature à amoindrir le potentiel de rebond, à l'inverse la diminution plus rapide du taux d'épargne soutiendrait davantage la consommation et donc l'activité. Par ailleurs, le scénario de moyen terme fait l'hypothèse d'une stabilisation des performances à l'export après 2025, moins de la moitié des pertes constatées sur la période 2020-2022 étant rattrapées. Cela laisse la place à un aléa haussier.

Perspectives des finances publiques

1. Vue d'ensemble et stratégie des finances publiques

Vue d'ensemble

L'année 2023 a été marquée par un déficit public qui s'est établi à -5,5 % du PIB après -4,7 % en 2022. Cette dégradation s'explique principalement par une évolution spontanée des prélèvements obligatoires (+2,6 %) beaucoup moins allante que l'activité nominale (+6,3 %), contrecoup après un fort dynamisme en 2022. Même si la croissance réelle du PIB s'est bien tenue, le reflux de l'inflation a été plus rapide qu'anticipé, pesant notamment sur la consommation nominale et la masse salariale, et par conséquent sur les recettes publiques. Dans le même temps, la dépense publique a diminué en volume (-1,0 %), avec une inflation en moyenne annuelle encore élevée (4,8 %) et alors même que le Gouvernement a continué, comme en 2022, de protéger les ménages et entreprises les plus affectés par l'inflation notamment énergétique. Les dépenses publiques ont ainsi été moins élevées qu'anticipé, grâce à des sous-exécutions sur les dépenses de l'État et des opérateurs qui ont fait plus que compenser le dynamisme plus fort qu'anticipé des dépenses des collectivités locales. Enfin, le changement de base des comptes nationaux opéré par l'Insee conduit à une dégradation du solde d'environ -0,1 point de PIB, principalement du fait de la sortie de l'Établissement de retraite additionnelle de la fonction publique, structurellement excédentaire, du champ des administrations publiques.

En 2024, le déficit public prévu s'établirait à -6,1 % du PIB, après -5,5 % en 2023, soit une dégradation de -0,6 point de PIB.

Cette dégradation s'explique entièrement par un infléchissement du solde structurel, le solde conjoncturel étant quasiment stable par rapport à 2023.

En l'absence de mesures, le déficit structurel aurait augmenté de -0,9 point de PIB potentiel en 2024 par rapport à 2023, en raison principalement (i) du dynamisme spontané des dépenses des collectivités territoriales tant en fonctionnement (-0,1 point de PIB) qu'en investissement (-0,2 point de PIB), (ii) de l'évolution des prestations vieillesse soutenues notamment par la revalorisation en 2024 fondée sur l'inflation 2023 (-0,4 point de PIB) et les effets démographiques, (iii) d'un dynamisme spontané des prélèvements obligatoires moindre que l'activité en valeur (-0,5 point de PIB), (iv) d'une hausse de la charge de la dette (-0,2 point de PIB) sous l'effet de la hausse passée des taux d'intérêt, et (v) d'une hausse des dépenses du programme d'investissements d'avenir (-0,1 point de PIB). Ces effets seraient toutefois atténués par la sortie progressive des mesures exceptionnelles prises pour protéger les ménages et les entreprises face à la hausse des prix de l'énergie (+0,7 point de PIB).

Cette dégradation spontanée du solde structurel est en partie compensée à hauteur de 0,3 point de PIB par la mesure prise en février 2024 par le Gouvernement d'annuler par décret 10 Md€ de crédits des ministères.

En 2025, le solde public s'améliorerait fortement par rapport à 2024 et atteindrait -5,0 % du PIB. Le solde conjoncturel serait quasi stable et le solde structurel se redresserait de +1,1 point de PIB.

En l'absence de mesures de redressement, le déficit 2025 aurait été de l'ordre de 7 % du PIB. Son amélioration résulte des mesures présentées par le Gouvernement, qui représentent au total un effort de 60 milliards d'euros par rapport à l'évolution spontanée des dépenses et recettes, soit 2 points de PIB, dont les deux tiers portent sur les dépenses.

Les principales mesures sont les suivantes :

- un effort renforcé de modération des dépenses de l'État et de ses opérateurs, de plus de 20 Md€ par rapport au tendanciel, dont notamment 15 Md€ *via* la stabilisation en valeur des crédits par rapport au budget voté pour 2024 contenue dans les plafonds prévisionnels préparés en amont du PLF ;
- une maîtrise des dépenses des administrations de sécurité sociale, dans un contexte de baisse de l'inflation, grâce notamment à : (i) une évolution de l'ONDAM de +2,8 %, (ii) l'indexation des pensions de retraites en juillet 2025, (iii) une évolution des allègements généraux pour favoriser la progression salariale tout en freinant leur augmentation pour modérer leur coût pour les finances publiques ;
- la participation des collectivités territoriales aux efforts de maîtrise des dépenses publiques, *via* différentes mesures inscrites en PLF 2025, objets de concertation avec les collectivités territoriales. Ces mesures permettront une plus grande résilience des finances publiques des collectivités territoriales, dans une logique d'auto-assurance pluriannuelle ;
- une plus grande justice sociale et fiscale permise par (i) un mécanisme exceptionnel de limitation de l'optimisation fiscale pour les plus hauts revenus, (ii) une contribution exceptionnelle sur les bénéficiaires des plus grandes entreprises, et (iii) une réduction de certaines niches fiscales et sociales pour lutter contre les effets d'aubaine ;
- un verdissement de la fiscalité en incitant notamment à une plus grande sobriété énergétique.

Au total, ces mesures de redressement font porter principalement l'effort sur la maîtrise de la dépense publique, qui représentera environ les deux tiers des efforts annoncés par le Gouvernement.

Ces mesures feraient plus que compenser la détérioration spontanée du solde structurel qui, en l'absence de ces mesures, se serait élevée en 2025 à -0,8 point de PIB potentiel en raison de la hausse de la charge de la dette (-0,2 point de PIB), de l'hypothèse d'un dynamisme des prélèvements obligatoires légèrement inférieur à la croissance de l'activité en valeur (-0,2 point de PIB), de la dynamique spontanée des dépenses de l'Etat et des dépenses sous ONDAM, liée notamment à l'inflation, aux lois de programmation et au dynamisme des dépenses de santé (-0,3 point de PIB), de la croissance des investissements des collectivités territoriales en lien avec le cycle électoral (-0,1 point de PIB) et d'une persistance du dynamisme spontané des pensions de retraite (-0,1 point de PIB). Ces effets négatifs sont en partie compensés par la dernière étape de l'extinction des boucliers énergétiques (+0,2 point de PIB).

Retraçant ces évolutions, après s'être établi à 45,0 % du PIB en 2022 et 43,2 % du PIB en 2023, le taux de prélèvements obligatoires s'établirait à 42,8 % en 2024 et 43,6 % en 2025. Après 56,4 % en 2023, le ratio de dépense publique (hors crédits d'impôt) s'établirait à 56,8 % du PIB en 2024, avant de reculer à 56,4 % de PIB en 2025.

Cible de déficit 2025

Les prévisions macroéconomiques et de finances publiques présentées au sein de ce programme comportent pour l'année 2025 une cible de déficit public au sens de Maastricht pour l'ensemble des administrations publiques de 5,0 % du PIB.

Toutefois, les articles liminaires du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2025 présentés au Parlement affichent un déficit de 5,2 % du PIB (et des agrégats de finances publiques cohérents avec ce déficit), en cohérence d'une part avec les évaluations de recettes et les plafonds de dépenses prévus par le PLF pour l'Etat, et d'autre part avec les évaluations de recettes et les évaluations de dépenses présentées par le PLFSS. Le Gouvernement a retenu ce choix de présentation afin de veiller au principe de sincérité.

Cet écart de 0,2 point de PIB s'explique, dans les conditions exceptionnelles et très spécifiques de préparation des textes à la suite de la nomination du Gouvernement le 22 septembre 2024, par la volonté du Gouvernement de faire évoluer, en cours de débat, le projet dont la préparation a été initiée par le précédent Gouvernement, à la fois pour les plafonds de dépenses de l'Etat et pour certaines mesures fiscales, tout en respectant une date de dépôt permettant de préserver au Parlement les 70 jours d'examen prévus par la Constitution.

Pour assurer la clarté et l'intelligibilité du débat, le Gouvernement en a informé en toute transparence le Haut Conseil des finances publiques. Le Gouvernement a par ailleurs informé la représentation nationale, dès le dépôt des textes, des modifications qu'il souhaite apporter en cours de débat.

Ainsi, concernant les dépenses de l'Etat, le Gouvernement a l'intention de soumettre au Parlement, au cours des débats, une économie additionnelle de 5 Md€. Cette mesure de diminution des plafonds de crédits, qui a vocation à être répartie sur les ministères, sera équivalente à l'annulation de l'ordre de la moitié des crédits qui constituent habituellement la mise en réserve de début de gestion. Elle portera ainsi sur une assiette de crédits large qui tiendra compte de la rigidité relative des dépenses, tout en emportant une capacité de modulation de l'effort. Elle sera associée à une réduction du taux de mise en réserve en début de gestion.

Concernant les recettes, les montants présentés à l'état A du projet de loi de finances correspondent aux évaluations de recettes de l'Etat et aux mesures fiscales présentées dans le projet de loi. Toutefois, le Gouvernement souhaite déposer en cours de débat des amendements renforçant les signaux fiscaux en faveur de la transition environnementale et tendant à accroître les recettes fiscales de 1 ½ Md€ de manière pérenne à compter de 2025.

Au total, ces mesures améliorent le solde public de 6 ½ Md€ (5 Md€ en dépenses et 1 ½ Md€ en recettes), soit 0,2 point de PIB. Cette amélioration du solde est entièrement portée par l'Etat.

Les chiffres présentés dans ce document sont cohérents avec un déficit égal à 5,0 % du PIB.

Trajectoire pluriannuelle

Conformément au nouveau cadre européen de gouvernance budgétaire entré en vigueur le 30 avril 2024, le présent plan budgétaire et structurel national à moyen terme (PSMT) présente une trajectoire pluriannuelle de finances publiques couvrant la période 2025-2029.

Cette trajectoire respecte les exigences de ces nouvelles règles européennes à condition que la période pour réaliser l'ajustement total requis pour la France soit portée de 4 ans à 7 ans. La France sollicite donc cette faculté d'extension de la période d'ajustement qui est soumise à l'approbation du Conseil en contrepartie d'engagements sur des investissements et de réformes. Ces engagements sont présentés dans ce même rapport. Cette extension se traduit par un lissage dans le temps des exigences de consolidation budgétaire ayant pour effet d'atténuer l'ajustement moyen annuel requis sur la durée du plan.

L'objectif d'obtenir une telle extension est de s'inscrire dans une trajectoire de consolidation des finances publiques plus progressive permettant de ne pas pénaliser la croissance et surtout de préserver des marges de manœuvre pour investir face aux défis à venir. Ainsi la France continuera de réaliser les investissements indispensables pour assurer les transitions écologique et numérique, atteindre le plein emploi, s'assurer de la compétitivité de nos entreprises et soutenir l'activité et le potentiel de croissance.

L'effort de consolidation sera important et correspond à un ajustement structurel primaire moyen de 0,78 point par an, soit un niveau supérieur au 0,76 point requis par le nouveau cadre de gouvernance avec une période d'ajustement de 7 ans.

En respectant ce rythme d'ajustement, la trajectoire sous-jacente au PSMT 2025-2029 prévoit un retour du déficit sous le seuil de 3 % en 2029. L'atteinte de cette cible requiert une amélioration du solde public de 3,3 points de PIB, pour passer d'un déficit de -6,1 % de PIB en 2024 à -2,8 % de PIB en 2029.

Une part significative de ce redressement sera réalisée dès 2025, avec une baisse du déficit de près de 1,1 point de PIB, correspondant à un tiers de la baisse de déficit visée d'ici à 2029. Cet effort conséquent dès la première année du plan témoigne de l'engagement du Gouvernement à redresser au plus vite les finances publiques.

Entre 2026 et 2029, le déficit serait réduit de 2,2 points du PIB, passant de -5,0 % en 2025 à -2,8 % en 2029. Cette réduction serait portée par :

- un ajustement structurel cumulé de 1,8 point de PIB potentiel, malgré un renchérissement du coût de la charge d'intérêts de la dette de 0,9 point. Cet ajustement sera permis par des mesures qui ont vocation à être élaborées et présentées dans les textes financiers des années concernées ;
- une amélioration de 0,3 point de PIB du solde conjoncturel, le dynamisme de la croissance effective étant supérieur à la croissance potentielle jusqu'en 2028.

Cet ajustement se traduira progressivement par une inversion de la dynamique du ratio de dette publique sur le PIB, qui commencera à décroître à partir de 2028. La dette au sens de Maastricht passerait de 109,9 % du PIB en 2023 à 116,5 % en 2027. Le ratio de dette amorcerait ensuite une décrue : il atteindrait 116,1 % de PIB en 2028 et 115,8 % du PIB en 2029. Ce reflux du ratio de dette publique se poursuivrait les années suivantes, conformément à la réglementation européenne qui prescrit un ajustement des finances publiques permettant d'assurer une baisse du ratio de dette jusqu'en 2041, y compris en cas de chocs économiques défavorables.

Tableau n°11 : Solde public par sous-secteur

Capacité (+) ou besoin (-) de financement, en % du PIB	2023	2024	2025
État	-5,5	-5,2	-4,3
Organismes divers d'administration centrale	-0,1	-0,2	-0,2
Administrations publiques locales	-0,4	-0,7	-0,7
Administrations de sécurité sociale	0,4	0,0	0,2
Solde public	-5,5	-6,1	-5,0

Tableau n°12 : Chiffres-clés

En % du PIB, sauf mention contraire	2023	2024	2025
Dette publique totale	109,9	112,9	114,7
Dette publique hors soutien à la zone euro	107,7	110,8	112,7
Dépense publique hors crédits d'impôt	56,4	56,8	56,4
<i>Progression en valeur (%)</i>	3,8	4,2	2,2
<i>Progression en volume (%)</i>	-1,0	2,1	0,4
Prélèvements obligatoires	43,2	42,8	43,6

Encadré n°10 : Plan de relance

Le Gouvernement a présenté en septembre 2020 le plan France Relance de 100 Md€ dont le déploiement a fortement accéléré en 2021 et 2022. Au total, les mesures avec effet sur le solde public avant financements européens atteindraient 7,7 Md€ en 2024 et 6,3 Md€ en 2025. À ces montants, s'ajoute une baisse d'environ 10 Md€ pérenne au titre de la baisse des impôts sur la production.

Les financements européens s'élèveraient à 40,3 Md€ de subventions pour l'ensemble de France Relance, intégrant 2,8 Md€ au titre du plan Repower EU, présenté par la Commission européenne en mai 2022. 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.

Tableau n°13 : Décomposition des mesures du plan France Relance entre 2020 et 2025

En Md€	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Mesures du plan de relance (hors impôts de production – avant financement UE) (A)	2,5	22,5	20,0	10,0	7,7	6,3
Financement UE (B)	0,0	-13,5	-11,4	-5,4	-4,6	-4,5
Plan de relance net des financements UE (A+B)	2,5	9,0	8,6	4,6	3,1	1,8

Tableau n°14 : Trajectoire pluriannuelle

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	
	En Md€		En % de PIB					
Solde public	-154,8	-5,5	-6,1	-5,0	-4,6	-4,0	-3,3	-2,8
Solde primaire (a)	-102,1	-3,6	-4,1	-2,7	-2,0	-1,2	-0,3	0,4
Ajustement conjoncturel								
Solde structurel*		-5,1	-5,7	-4,6	-4,3	-3,9	-3,3	-2,8
Solde structurel primaire*		-3,2	-3,6	-2,3	-1,7	-1,0	-0,3	0,3
Dettes								
Endettement brut	3101,4	109,9	112,9	114,7	115,9	116,5	116,1	115,8
Variation de l'endettement brut	147,8	-1,3	3,0	1,8	1,2	0,5	-0,3	-0,3
Contributions à la variation de l'endettement brut								
Effet solde primaire (= - a)		3,6	4,1	2,7	2,0	1,2	0,3	-0,4
Effet boule de neige		-4,7	-1,6	-0,9	-0,7	-0,6	-0,6	0,1
dont effet charge d'intérêts		1,9	2,1	2,3	2,6	2,8	3,0	3,2
dont effet croissance		-1,0	-1,2	-1,3	-1,5	-1,6	-1,7	-1,2
dont effet inflation		-5,6	-2,5	-1,9	-1,8	-1,8	-1,9	-1,9
Flux de créances consolidés		-0,2	0,6	0,0	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1
Taux d'intérêt apparent sur la dette		1,8	1,9	2,1	2,3	2,5	2,6	2,8
Trajectoire d'investissement								
Dépenses d'intérêts		1,9	2,1	2,3	2,6	2,8	3,0	3,2
Investissement public financé au niveau national**		3,5	3,6	3,9	4,0	3,9	3,8	3,7

* % de PIB potentiel

**Le niveau d'investissement public financé au niveau national pour chaque année est lissé en calculant la moyenne des investissements courants de l'année N-3 à l'année N dans le PIB de l'année N

Encadré n°11 : 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 2022. Ce bouclier passait notamment par une compensation par l'Etat des pertes occasionnées par ce gel chez les fournisseurs et entreprises locales de distribution d'électricité et de gaz, et une baisse de la fiscalité sur l'électricité³².

Le Gouvernement a complété, au cours de l'année 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. L'augmentation des TRVe a été limitée à +15 % en février 2023, contre +99 % selon le calcul de la Commission de Régulation de l'Energie (CRE) si la compensation des fournisseurs dans le cadre du bouclier avait été supprimée ; puis à +10 % en août 2023, contre +74,5 % selon le calcul de la CRE.

Par ailleurs, pour davantage prendre en compte les difficultés des entreprises 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 a permis 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 n'ont pas payé 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 est venue 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.

En 2024, la baisse des prix des énergies a permis au Gouvernement d'amorcer une sortie progressive des mesures de soutien face à l'inflation. Le bouclier gaz a pris fin en juillet 2023, à l'exception du bouclier à destination des copropriétés qui a été prolongé en 2024 pour celles en bénéficiant en 2023. La composante compensation aux

³² 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.

fournisseurs d'électricité du bouclier électricité a pris fin en février 2024, induisant un coût 2024 uniquement au titre de janvier. La composante de réduction de l'accise sur l'électricité (ex-TICFE et TCCFE), sera quant à elle supprimée en deux étapes : cette accise a été partiellement rétablie en février 2024, avant un rétablissement complet prévu en février 2025 (d'où un coût résiduel de 0,5 Md€ en 2025 au titre du mois de janvier 2025). Par ailleurs, « l'amortisseur électricité » et le « guichet d'aide au paiement des factures d'électricité » sont partiellement prolongés en 2024³³.

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, ont baissé significativement dans le contexte des prix de marché élevés et ont conduit à des recettes pour l'État comptabilisées comme prélèvements obligatoires en comptabilité nationale. 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€ à compter de 2022) ;
- 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.

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

**Tableau n°15 : 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	2024	2025
Bouclier gaz - compensation aux fournisseurs de gaz	0,4	4,5	2,0	0,5	-
Bouclier électricité - baisse de la TICFE et de la TCCFE	0,0	6,2	8,8	4,0	0,5
Bouclier électricité - manque à gagner des fournisseurs d'électricité	0,0	10,4	15,1	2,8	-
Indemnité inflation	3,8	-	-	-	-
Remise sur les prix du carburant	-	7,7	-	-	-
Aide exceptionnelle de rentrée	-	1,1	-	-	-
Revalorisation anticipée des retraites et des prestations	-	6,7	1,6	0,1	-
Barème kilométrique	-	0,4	0,6	0,5	0,4
Amortisseur électricité et garantie TPE (suramortisseur)	-	-	1,9	0,4	-
Guichet d'aide au paiement des factures d'électricité pour les entreprises	-	0,6	1,7	0,1	-
Aides sectorielles	-	0,9	0,1	-	-
Chèques de soutien aux ménages modestes*	0,5	1,2	1,1	-	-
Total	4,7	39,5	32,9	8,4	0,9

³³ L'« amortisseur électricité » est prolongé pour le stock de contrats existants et le guichet est prolongé en une version plus restrictive que celle de 2023.

Moindres charges de service public de l'énergie (CSPE) **	-1,9	-9,0	-7,9	-2,2	0,7
Contribution sur la rente infra-marginale de la production d'électricité (CRI)	-	-0,4	-0,3	-0,1	-
Contribution exceptionnelle de solidarité (CES)	-	-0,1	-	-	-
Hausse des redevances hydroélectriques	-0,1	-0,2	-0,4	-0,7	-0,8
Total des moindres CSPE, des recettes de redevances hydroélectriques, des recettes CES et de la contribution sur la rente infra-marginale	-2,0	-9,7	-8,6	-3,0	-0,1
Total net des moindres CSPE, des recettes de redevances hydroélectriques, des recettes CES et de la contribution sur la rente infra-marginale	2,7	29,8	24,3	5,4	0,8

* Chèques énergie exceptionnels, chèque « fioul », chèque « bois » et indemnité carburant en 2023. L'indemnité carburant travailleur annoncée le 24 septembre 2023 sera introduite lors du débat parlementaire.

** 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 et 2024)

Encadré n°12 : Les mesures ponctuelles et temporaires prises en compte dans l'évaluation du solde structurel

Dans le cadre du présent rapport et en cohérence avec les principes retenus dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 (LPPF)^(a) les mesures ponctuelles et temporaires (ou one-offs) sont exclues du solde structurel.

Dans ce cadre, sont considérés comme one-offs les mesures suivantes :

- en recettes, il s'agit des primes sur les prêts garantis par l'État ;
- en dépense, il s'agit essentiellement du contentieux OPCVM, des intérêts des contentieux fiscaux de série et des sinistralités sur les garanties accordées pendant la crise.

Tableau n°16 : Mesures retenues comme ponctuelles et temporaires

(effet sur le solde nominal, en Md€)	2023	2024	2025
Effet total sur le solde (1) + (2)	-2,2	-2,1	-1,5
Mesures en recettes (1)	0,7	0,5	0,5
Dont primes sur les prêts garantis par l'État	0,7	0,5	0,5
Mesures en dépense (2)	-2,9	-2,7	-2,1
Dont contentieux fiscaux en série	-1,0	-0,8	-0,8
Dont intérêts des contentieux fiscaux de série	-0,1	-0,1	-0,1
Dont sinistralité des prêts garantis par l'État	-1,8	-1,6	-1,1
Dont sinistralité BEI	0,0	-0,2	0,0

Note de lecture : L'inscription des montants dans ce tableau ne préjuge pas de l'issue des contentieux, mais reflète une volonté d'apurer le solde structurel de décisions de justice exceptionnelles et imprévisibles dans les projections pluriannuelles de finances publiques. En outre, les montants affichés sont susceptibles de changer avec les jugements définitifs.

^(a) Voir l'annexe 3 du rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques 2023-2027, qui expose la doctrine employée en matière de classification des mesures ponctuelles et temporaires.

Retour sur 2023 et éléments d'exécution à mi-année

Retour sur 2023

Vue d'ensemble de l'exécution

En 2023, le déficit des administrations publiques au sens de Maastricht s'établissait à -154,8 Md€, soit -5,5 % du PIB, après -4,7 % en 2022.

Cette dégradation du solde public s'explique à hauteur de 0,1 point par la détérioration du solde conjoncturel. En effet, la croissance du PIB en volume en 2023 (1,1 %) a été inférieure à la croissance potentielle (1,2 %), d'où un léger creusement de l'écart de production.

Cette dégradation du solde public résulte également d'une dégradation de 0,6 point du solde structurel, qui passe de -4,5 % en 2022 à -5,1 % en 2023. Cette dégradation du solde structurel résulte principalement du faible dynamisme des recettes qui s'explique principalement par une évolution spontanée des prélèvements obligatoires (+2,6 %) largement inférieure à la croissance en valeur du PIB (+6,3 %) en 2023. Le faible dynamisme des recettes tient également aux mesures nouvelles en matière de prélèvements obligatoires, notamment à la dernière étape de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et à la suppression de la première tranche de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (cf. ci-dessous).

Ces facteurs de dégradation sont toutefois atténués par l'extinction progressive des mesures d'urgence et de soutien mises en place pendant la crise sanitaire, par la baisse du coût des mesures pour lutter contre la hausse du prix de l'énergie, le léger reflux de la charge de la dette et du prélèvement sur recettes au profit de l'Union Européenne, lié au décalage de versement en matière de politique de cohésion.

Par sous-secteur, le déficit 2023 des administrations publiques centrales s'accroît par rapport à 2022 (-5,5 % du PIB après -5,0 % en 2022), ainsi que celui des administrations publiques locales (-0,4 % du PIB après 0,0 %). Ces déficits sont en partie compensés par le solde des administrations de sécurité sociale, qui demeure excédentaire à hauteur de +0,4 % du PIB (après +0,3 %). Ces données correspondent à la dernière mise à jour des comptes des administrations publiques par l'Insee, publiée fin août 2024.

Trajectoire des dépenses publiques en 2023

En 2023, la croissance de la dépense publique (hors crédits d'impôt) s'est établie à +3,8 % en valeur (après +4,0 % en 2022). En raison du niveau de l'inflation (4,8 % en 2023, hors tabac), la dépense a diminué de -1,0 % en volume. Ainsi, la part de la dépense publique dans le PIB (hors crédits d'impôt) a baissé à 56,4 %, après 57,7 % en 2022. Cette évolution s'explique principalement par l'extinction progressive des mesures d'urgence et de soutien mises en place pendant la crise sanitaire puis pour faire face à la hausse des prix de l'énergie.

La dépense de l'État (hors crédits d'impôt) a baissé en valeur, de -2,2 % par rapport à 2022 (après une augmentation de +7,5 % en 2022, y compris transferts). La rémunération des salariés s'inscrit en hausse (+4,8 %) sous l'effet en année pleine de la revalorisation du point d'indice dans la fonction publique (+3,5 % en juillet 2022 et +1,5 % en juillet 2023), de l'incidence de mesures catégorielles, et d'un emploi public plus dynamique en 2023. Les dépenses de consommations intermédiaires (+10,5 %) sont également orientées à la hausse dans un contexte d'inflation.

Concernant les organismes divers d'administration centrale (ODAC), leurs dépenses ont augmenté de +3,3 % en 2023. Cette augmentation s'explique par une hausse de la formation brute de capital fixe (+4,7 % après +3,7 % en 2022) et des subventions (+21,5 %, après +9,8 % en 2022). Ces hausses sont portées notamment par l'accélération des dépenses d'aide à l'investissement au titre du Programme d'investissement d'avenir (PIA) et de France 2030 et de la dynamique des dépenses d'apprentissage.

La dépense locale a augmenté de +7,0 % en valeur en 2023 après une hausse de +5,5 % en 2022. Cette hausse est principalement portée par (i) l'investissement, en hausse de +12,2 % après +7,8 % en 2022 en lien avec le cycle électoral, (ii) les dépenses de personnel (+4,8 %) sous l'effet en année pleine de la revalorisation du point d'indice dans la fonction publique (+3,5 % en juillet 2022 et +1,5 % en juillet 2023), (iii) le dynamisme des prestations sociales (+3,7 %) expliqué par des revalorisations du revenu de solidarité active (RSA), la hausse des dépenses au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie et la prestation de compensation du handicap.

En 2023, les dépenses des ASSO ont augmenté (+4,3 % après +3,1 % en valeur) du fait du relatif dynamisme des prestations sociales (+3,8 % après +2,6 %). Cette évolution s'explique principalement par la progression des prestations vieillesse, en raison de l'effet en année pleine des revalorisations anticipées des pensions de juillet 2022 de +4,0 %, complétées par la revalorisation du 1^{er} janvier 2023 de +0,8 % et par celle des pensions complémentaires de +5,1 %.

Trajectoire des prélèvements obligatoires en 2023

Les prélèvements obligatoires (nets des crédits d'impôt) ralentissent (+2,1 %, après +7,7 % en 2022), et s'établissent à 43,2 % du PIB, après 45,0 % en 2022. La croissance spontanée – corrigée des mesures nouvelles – des prélèvements obligatoires est bien moins dynamique que celle de l'activité en valeur (+2,6 % contre +6,3 %) en 2023. Ce moindre dynamisme des PO s'explique notamment par (i) le contrecoup sur les recettes d'impôt sur les sociétés de la très forte croissance du bénéfice fiscal en 2021 (ayant eu un effet à la fois sur le solde et les acomptes en 2022, mais sans effet sur le solde 2023), ainsi que par le faible dynamisme du bénéfice fiscal en 2023, (ii) le moindre dynamisme des recettes de TVA, affectées par des remboursements de crédits importants et une assiette macro-économique (les emplois taxables) moins dynamique que l'activité, (iii) la nette baisse des recettes de DMTO, touchés par le resserrement des conditions d'emprunt immobilier, (iv) la revalorisation sur l'inflation du barème de l'impôt sur le revenu supérieure à l'évolution du salaire moyen par tête, (v) le dynamisme des allègements généraux, qui pèse sur les cotisations sociales, ainsi que (vi) les moindres consommations de carburants affectant les recettes de TICPE. En outre, la réduction des prélèvements obligatoires a continué à l'instar de 2022 (-7,0 Md€ en 2023 après -7,4 Md€ en 2022) avec notamment la suppression de la moitié de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), la montée en charge de la réduction de la fraction sur l'électricité des accises sur l'énergie avec le bouclier tarifaire, ainsi que l'extinction de la taxe d'habitation sur les résidences principales, en partie compensée par les hausses de taux des impôts directs locaux.

Trajectoire des recettes hors prélèvements obligatoires en 2023

Les recettes hors prélèvements obligatoires ont représenté 7,9 % du PIB en 2023 contre 8,1 % en 2022.

Éléments d'exécution 2024 à mi-année

Trajectoire des dépenses publiques en 2024

Sur l'État, dans la lignée de l'exercice 2023, le Gouvernement fait preuve en 2024 d'une gestion rigoureuse des dépenses. L'exécution des dépenses sur le périmètre des dépenses de l'État (PDE) devrait ainsi de nouveau s'inscrire en baisse par rapport aux 491,9 Md€ de crédits votés en LFI pour 2024, qui étaient déjà en baisse par rapport à la LFI 2023 (496,1 Md€), sous l'effet du recentrage résolu, voire de la mise en extinction, de dispositifs exceptionnels mis en place en réponse à la crise sanitaire puis à la crise énergétique (bouclier tarifaire, chèque énergie, sortie de la relance, ...).

En effet, en réponse aux perspectives dégradées d'atterrissage du solde public et du solde budgétaire de l'État 2023, dans un contexte macroéconomique défavorable et revu à la baisse tant en 2023 que pour 2024, des mesures vigoureuses de maîtrise de la dépense ont été prises dès le début d'année.

Ainsi, le Gouvernement a décidé d'annuler par décret, dès le 21 février 2024, près de 10 Md€ en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), répartis sur l'ensemble du budget de l'Etat. Cette annulation, documentée à la fois par des mesures ciblées sur certains dispositifs d'intervention et par un effort transversal de maîtrise de la dépense, notamment sur des dispositifs discrétionnaires, a donné lieu à un exercice de reprogrammation par l'ensemble des ministères, visant à sécuriser la soutenabilité de cette baisse des plafonds d'autorisation de dépense.

Par la suite, au mois de juillet et en cohérence avec les cibles de déficit définies à l'occasion du Programme de stabilité, des plafonds d'exécution ont été notifiés par le ministre chargé de l'économie et des finances à l'ensemble des ministères gestionnaires, sur chacun de leur périmètre, visant à sécuriser une dépense hors dépenses de personnel en deçà des crédits ouverts pour l'année 2024, y compris annulations par décret.

Pour assurer le plein respect de ces plafonds et disposer de marges de pilotage, un surgel de 4,2 Md€ en AE et de 7,2 Md€ en CP a été décidé dans la foulée de ces notifications : cette mesure de régulation, qui revient à un quasi-doublement de la réserve de précaution, permet au Gouvernement de s'assurer de disposer des leviers nécessaires à une maîtrise effective de la dépense sur l'ensemble de l'exercice.

S'agissant des administrations publiques locales (APUL), les dernières remontées comptables d'exécution, sous réserve des incertitudes persistant à ce stade de l'année, sont compatibles avec les perspectives d'évolution retenues pour les dépenses de fonctionnement (+4,6 % pour les collectivités locales) et pour l'investissement (+13,5 % pour la FBCF des APUL hors SGP).

Trajectoire des prélèvements obligatoires en 2024

Pour l'année en cours, la prévision de prélèvements obligatoires s'appuie sur l'analyse des recouvrements sur les huit premiers mois de l'année, des informations extra-comptables disponibles et des déterminants macroéconomiques de leurs assiettes.

La prévision s'appuie notamment sur les éléments suivants.

La masse salariale privée des branches marchandes non-agricoles (BMNA) hors primes exceptionnelles soumise à cotisations sociales augmenterait de +3,2 % en 2024 par rapport à 2023. À l'issue du deuxième trimestre 2024, l'acquis de croissance de la masse salariale du secteur marchand non agricole atteint déjà +2,5 %. Cette évolution serait soutenue principalement par le dynamisme des salaires et, dans une moindre mesure, par l'emploi.

Les recettes nettes de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sont estimées notamment à partir du montant des recettes budgétaires à fin août qui s'élèvent à 140,8 Md€ toutes administrations publiques confondues. Cela représente une hausse de 1,7 Md€ par rapport à la même période en 2023, soit +1,2 %. Cette augmentation ne se reflète toutefois pas intégralement dans les prévisions de TVA, car en parallèle les entreprises ont déposé des demandes de remboursement de crédits de TVA qui n'ont pas encore été toutes traitées.

S'agissant de l'impôt sur les sociétés (IS), les recouvrements bruts d'IS à fin juin s'élèvent à 45,6 Md€, soit 28,1 Md€ en net, dont 31,0 Md€ d'acomptes au titre du premier semestre de l'année 2024. Ce niveau de recouvrement est en hausse par rapport au niveau d'IS net à la même période de l'année 2023 (27,3 Md€). Ces résultats corroborent la prévision annuelle d'un IS net attendu à 57,7 Md€, en légère hausse par rapport à 2023 (+0,9 Md€).

S'agissant de l'impôt sur le revenu (IR), les remontées d'exécution font apparaître sur la première partie de l'année des recettes de prélèvement à la source (PAS) supérieures à celles de l'année dernière au cours de la même période : à 58 Md€ à fin août, elles ont augmenté de +1,1 Md€ par rapport à la même période en 2023. L'évolution positive observée sur les recettes de PAS repose principalement sur la croissance de la masse salariale. Enfin, les déclarations d'impôt sur les revenus de 2023 font apparaître un solde 2024 à payer en baisse de -2 Md€ par rapport à 2023. Cet effet s'explique par la croissance du salaire moyen par tête qui en 2023 reste inférieure à l'inflation, sur laquelle le barème est indexé, et par le moindre dynamisme des plus-values mobilières en 2023.

Les recettes de TICPE sont estimées notamment à partir du niveau des consommations de produits taxés à fin juillet ; elles correspondent globalement à une relative stabilité par rapport à la même période en 2023, conduisant à une prévision de TICPE brute globale quasi stable en 2024.

S'agissant des recettes locales, les impôts directs locaux se fondent principalement sur l'évolution des bases et les taux de fiscalité votés. Concernant les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), les recettes à fin août s'élèvent à 9,1 Md€ en cumulé depuis janvier 2024, soit 19 % de moins qu'à la même période de l'année précédente. Cette forte baisse est portée par un volume de transactions en fort recul (-20 % sur 12 mois en juillet 2024), à l'image des prix (-5 % au deuxième trimestre 2024, par rapport à la même période en 2023). La prévision annuelle retient néanmoins une baisse des recettes de -13 % par rapport à 2023, contre -22 % l'année précédente, en raison de (i) l'importante diminution des recettes dans la seconde moitié de l'année en 2023 et (ii) l'amélioration récente des conditions d'emprunt : baisse des taux de crédit immobilier et hausse de la production de crédit.

2. Solde structurel

Tableau n°17 : Décomposition du solde public 2023-2025			
% du PIB potentiel sauf mention contraire	2023	2024	2025
Solde public * (1)	-5,5	-6,1	-5,0*
Solde conjoncturel ** (=0,57 x écart de production) (2)	-0,3	-0,4	-0,4
Mesures ponctuelles et temporaires (3)	-0,1	-0,1	-0,1
Solde structurel = (1) - (2) - (3)	-5,1	-5,7	-4,6
Ajustement structurel	-0,6	-0,6	1,1
dont effort structurel	1,1	-0,1	1,4
<i>dont contribution des mesures nouvelles en recettes***</i>	-0,4	0,2	1,0
<i>dont effort en dépense (y compris CI)</i>	1,5	-0,4	0,4
dont composante non discrétionnaire	-1,7	-0,5	-0,3
<i>dont recettes hors PO</i>	-0,1	0,0	-0,1
<i>dont effet d'élasticités fiscales</i>	-1,7	-0,5	-0,2
Écart de production	-0,6	-0,6	-0,7

* Le solde public affiché dans l'article liminaire au PLF s'élève à -5,2 % du PIB, une partie des mesures permettant d'atteindre -5,0 % du PIB devant être prises par amendement au cours de la discussion parlementaire.

** En % du PIB nominal.

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

Solde structurel

La relecture structurelle présentée dans ce document est effectuée sur la base de la méthodologie présentée en annexe. Cette dernière a été simplifiée, sans perte en précision compte tenu des incertitudes entourant la mesure de l'écart de production, de sorte que la composante conjoncturelle du déficit est calculée comme l'écart de production multiplié par une semi-élasticité fixe de 0,57, et que le solde structurel s'en déduit, une fois tenu compte des mesures ponctuelles et temporaires.

En 2024, en raison d'un écart de production dû à une croissance de l'activité prévue à +1,1 %, en deçà de la croissance potentielle de +1,2 %, le solde conjoncturel se dégraderait légèrement (-0,4 point de PIB en 2024 contre -0,3 point en 2023). Le solde des mesures ponctuelles et temporaires serait très légèrement déficitaire en 2024 (-0,1 point de PIB).

Le solde structurel s'établirait ainsi à -5,7 points de PIB potentiel en 2024, soit 0,6 point de PIB en dessous du solde structurel de 2023.

En l'absence de mesures, le déficit structurel aurait augmenté de -0,9 point de PIB en 2024 par rapport à 2023, en raison principalement (i) du dynamisme spontané des dépenses des collectivités territoriales tant en fonctionnement (-0,1 point de PIB) qu'en investissement (-0,2 point de PIB), (ii) de l'évolution des prestations vieillesse soutenues notamment par la revalorisation en 2024 fondée sur l'inflation 2023 (-0,4 point de PIB) et les effets démographiques, (iii) d'un dynamisme spontané des prélèvements obligatoires moindre que l'activité en valeur (-0,5 point de PIB), (iv) d'une hausse de la charge de la dette (-0,2 point de PIB) sous l'effet de la hausse passée des taux d'intérêt, et (v) d'une hausse des dépenses du programme d'investissements d'avenir (-0,1 point de PIB). Ces effets seraient toutefois atténués par la sortie progressive des mesures exceptionnelles prises pour protéger les ménages et les entreprises face à la hausse des prix de l'énergie (+0,7 point de PIB).

Cette dégradation spontanée du solde structurel est en partie compensée à hauteur de 0,3 point de PIB par la mesure prise en février 2024 par le Gouvernement d'annuler par décret 10 Md€ de crédits des ministères.

En 2025, le solde public s'améliorerait fortement par rapport à 2024 et atteindrait -5,0 % du PIB. Le solde conjoncturel serait quasi stable et le solde structurel se redresserait de +1,1 point de PIB.

En l'absence de mesures, le déficit public aurait été de l'ordre de 7 % du PIB en 2025. La détérioration spontanée du solde structurel se serait élevée en 2025 à -0,8 point de PIB potentiel en raison de la hausse de la charge de la dette (-0,2 point de PIB), de l'hypothèse d'un dynamisme des prélèvements obligatoires légèrement inférieur à la croissance de l'activité en valeur (-0,2 point de PIB), de la dynamique spontanée des dépenses de l'Etat et des dépenses sous ONDAM, liée notamment à l'inflation, aux lois de programmation et au dynamisme des dépenses de santé (-0,3 point de PIB), de la croissance des investissements des collectivités territoriales en lien avec le cycle électoral (-0,1 point de PIB) et d'une persistance du dynamisme spontané des pensions de retraite (-0,1 point de PIB). Ces effets négatifs sont en partie compensés par la dernière étape de l'extinction des boucliers énergétiques (+0,2 point de PIB).

L'amélioration du solde public résulte des mesures présentées par le Gouvernement, qui représentent au total un effort de 60 milliards d'euros par rapport à l'évolution spontanée des dépenses et recettes, soit 2 points de PIB, dont les deux tiers portent sur les dépenses (cf. tableau n°18).

Les principales mesures sont les suivantes :

- un effort renforcé de modération des dépenses de l'État et de ses opérateurs, de plus de 20 Md€ par rapport au tendanciel, dont notamment 15 Md€ *via* la stabilisation en valeur des crédits par rapport au budget voté pour 2024 contenue dans les plafonds prévisionnels préparés en amont du PLF ;
- une maîtrise des dépenses des administrations de sécurité sociale, dans un contexte de baisse de l'inflation, grâce notamment à : (i) une évolution de l'ONDAM de +2,8 %, (ii) l'indexation des pensions de retraites en juillet 2025, (iii) une évolution des allègements généraux pour favoriser la progression salariale tout en freinant leur augmentation pour modérer leur coût pour les finances publiques ;
- la participation des collectivités territoriales aux efforts de maîtrise des dépenses publiques, *via* différentes mesures inscrites en PLF 2025, objets de concertation avec les collectivités territoriales. Ces mesures permettront une plus grande résilience des finances publiques des collectivités territoriales, dans une logique d'auto-assurance pluriannuelle ;
- une plus grande justice sociale et fiscale permise par (i) un mécanisme exceptionnel de limitation de l'optimisation fiscale pour les plus hauts revenus, (ii) une contribution exceptionnelle sur les bénéficiaires des plus grandes entreprises, et (iii) une réduction de certaines niches fiscales et sociales pour lutter contre les effets d'aubaine ;
- un verdissement de la fiscalité en incitant notamment à une plus grande sobriété énergétique.

Tableau n°18 : Impact des mesures annoncées du PLF/PLFSS sur l'effort structurel 2025	
% du PIB potentiel sauf mention contraire	2025
Effort structurel total = (a) + (b)	1,4
<i>dont contribution des mesures nouvelles en recettes**</i>	1,0
<i>dont effort en dépense (y compris CI)</i>	0,4
(a) Mesures annoncées PLF/PLFSS	1,9
<i>dont contribution des mesures nouvelles en recettes**</i>	0,8
<i>dont effort en dépense (y compris CI)</i>	1,2
(b) Effort structurel avant mesures PLF/PLFSS	-0,6
<i>dont contribution des mesures nouvelles en recettes**</i>	0,2
<i>dont effort en dépense (y compris CI)</i>	-0,8

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

Dépense des administrations publiques

Pour l'année 2024, et en comparaison à 2023, le dynamisme des prévisions de dépense publique sous-jacentes aux projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2025 reflète quatre mouvements principaux :

- (i) la hausse de la charge de la dette sous l'effet de la hausse passée des taux d'intérêt ;
- (ii) le dynamisme spontané des dépenses des collectivités territoriales tant en fonctionnement qu'en investissement ;
- (iii) l'évolution des prestations vieillesse soutenues notamment par la revalorisation en 2024 fondée sur l'inflation 2023 et les effets démographiques ;
- (iv) la hausse des dépenses du programme d'investissements d'avenir.

Ces effets seraient toutefois atténués par la sortie progressive des mesures exceptionnelles prises pour protéger les ménages et les entreprises face à la hausse des prix de l'énergie.

En 2024, la dépense publique hors crédits d'impôt à champ constant augmenterait en volume (+2,1 %), après la baisse observée en 2023 (-1,0 %). En valeur, l'évolution de la dépense publique serait de +4,2 %, en hausse par rapport à la croissance de la dépense entre 2022 et 2023 (+3,8 %).

La hausse de la dépense publique serait particulièrement marquée sur le champ des **administrations publiques locales (APUL)** : à champ courant, la dépense locale progresserait de +6,6 % en 2024 (après +7,0 % en 2023). La hausse de la dépense locale serait principalement expliquée par des dépenses d'investissement particulièrement dynamiques en fin de cycle électoral communal de l'investissement, notamment en 2024 (+14,1 %). Les dépenses de fonctionnement des APUL connaîtraient une évolution de +4,0 % en 2024 (après +5,8 % en 2023). Sur le champ des **administrations de sécurité sociale**, les dépenses accélèreraient en 2024 (+5,3 % après +4,3 % en 2023), portées par le dynamisme des prestations sociales (+6,1 % après +3,8 % en 2023). Ce fort dynamisme s'explique principalement par les mécanismes de revalorisation à la suite de la forte inflation en 2022 et 2023. Les pensions de vieillesse de base ont notamment été revalorisées de 5,3 % au 1^{er} janvier 2024 et les pensions complémentaires de 4,9 % au 1^{er} novembre 2023, portant ainsi la progression totale des prestations vieillesse-survie à +6,9 %. De même, les prestations famille augmenteraient suite à leur revalorisation sur l'inflation au 1^{er} avril 2024 (+4,6 %). Les dépenses de santé de l'Objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) progresseraient de +3,3 %, avec un dépassement de +1,2 Md€ par rapport à l'objectif déterminé en loi de programmation des finances publiques. Enfin, les prestations chômage augmenteraient de 3,5 % du fait d'un ralentissement de l'emploi en fin d'année 2024 et de la croissance du salaire moyen.

Les **administrations publiques centrales** connaîtraient quant à elles une augmentation contenue de leurs dépenses (hors transferts, hors CI et à champ constant) en 2024 (1,4 % en valeur et -0,6 % en volume, en comparaison à 0,8 % en valeur et -3,9 % en volume en 2023). S'agissant de **l'Etat**, l'évolution des dépenses en valeur (+0,2 %, soit -1,7 % en volume) s'expliquerait principalement par un pilotage rigoureux des dépenses des ministères sous norme. Le freinage des dépenses, de façon transverse, a été rendu possible par la mise en œuvre de mesures fortes de pilotage au cours de l'année 2024 (décret d'annulation, plafonds d'exécution notifiés, mise en réserve complémentaire).

Les dépenses des **ODAC** connaîtraient une hausse entre 2023 et 2024, notamment en raison du déploiement du quatrième volet des programmes d'investissements d'avenir (PIA 4) et du plan France 2030 (+3,3 Md€), ainsi que de l'augmentation des dépenses de France Compétences, portée par le dynamisme de l'apprentissage (+1,1 Md€).

En 2025, la hausse de la dépense publique, hors crédits d'impôt et à champ constant, serait contenue (+2,2 % en valeur soit +0,4 % en volume).

Les dépenses des **administrations publiques centrales** seraient maîtrisées (+2,0 % en valeur et +0,2 % en volume, soit +0,7 % en valeur et -1,1 % en volume pour la dépense primaire), à la faveur d'efforts portés par l'Etat et les ODAC.

S'agissant de l'Etat, cet effort s'appuie sur des mesures ciblées d'efficience et de recentrage de dispositions d'intervention, en particulier ceux élargis à l'occasion de la réponse aux crises, en s'appuyant sur la procédure de revues de dépenses définie par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2023-2027 : c'est notamment le cas sur la politique de l'emploi et la politique de formation et d'apprentissage, sans revenir pour autant sur l'objectif de plein emploi.

La dynamique de certaines dépenses discrétionnaires est par ailleurs revue à la baisse, à l'instar des dépenses dédiées à l'aide publique au développement. Enfin, la sortie définitive des dispositifs de réponse aux crises, notamment énergétique, constitue un axe majeur de maîtrise de la dépense.

Les **dépenses des ODAC** augmenteraient de +0,7 Md€, malgré des économies attendues sur les dépenses de France Compétences, notamment au titre de l'apprentissage (-0,7 Md€). Ainsi, l'augmentation des dépenses totales des ODAC s'expliquerait principalement par la montée en puissance du PIA 4 et de France 2030, qui entraînerait des décaissements en hausse (+1 Md€), et par le prélèvement opéré par l'Etat sur la trésorerie du CNC, qui se traduit en comptabilité nationale par une augmentation de la dépense de l'opérateur (+0,5 Md€).

Les dépenses des **administrations de sécurité sociale** ralentiraient nettement (+2,4 % en 2025), en grande partie en raison du moindre dynamisme des prestations (+2,2 %) induit par le ralentissement de l'inflation et la mise en place de mesures nouvelles.

Les administrations publiques locales participeraient également à l'effort de maîtrise des dépenses publiques, *via* une modération de leurs dépenses de fonctionnement. Cette contribution passera par différentes mesures concertées avec les collectivités territoriales, inscrites dans le PLF pour 2025.

Tableau n°19 : Dépense publique hors crédits d'impôt

En %	2023	2024	2025
Champ courant (hors crédits d'impôt)			
Croissance de la dépense publique en volume	-1,0	2,1	0,4
Croissance de la dépense publique en valeur	3,8	4,2	2,2
Ratio de dépense (en points de PIB)	56,4	56,8	56,4
Champ constant (hors crédits d'impôt, hors transferts)			
Croissance de la dépense publique toutes APU en volume	-1,0	2,1	0,4
<i>Croissance de la dépense des APUC en volume</i>	-3,9	-0,6	0,2

Croissance de la dépense des APUL en volume	2,4	4,8	0,2
Croissance de la dépense des ASSO en volume	-0,1	3,2	0,6
Croissance de la dépense publique en valeur	3,8	4,2	2,2
Croissance de la dépense publique primaire* toutes APU en volume	-1,0	1,8	-0,1
Croissance de la dépense primaire des APUC en volume	-2,9	-1,6	-1,1
Croissance de la dépense primaire des APUL en volume	1,0	4,7	0,0
Croissance de la dépense primaire des ASSO en volume	-0,3	3,1	0,6

*La dépense primaire correspond à la dépense hors charge d'intérêts

Encadré n°13 : Partition de la dépense publique

Cet encadré présente les contributions des sous-secteurs des administrations publiques à la croissance de la dépense publique, en les corrigeant des éléments suivants :

- Les flux entre sous-secteurs afin d'éviter les doubles comptes : à titre d'exemple, la compensation de l'État aux collectivités territoriales au titre de la TVA acquittée sur les investissements (FCTVA) est une dépense de l'État en comptabilité nationale, mais ne contribue pas à la dépense finale des administrations publiques, puisqu'elle constitue une recette des collectivités locales ;
- Les crédits d'impôt, comptabilisés en SEC 2010 en dépenses pour le montant de la créance acquise, et non pour le montant imputé ou restitué sur le montant d'impôts dû ;
- Les transferts de compétences d'un secteur vers un autre, ce qui permet de raisonner à champ constant d'une année sur l'autre. En 2023 et 2024, la principale mesure de périmètre concerne la recentralisation de la rémunération des accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH) qui conduit à abaisser la dépense des administrations locales de respectivement 0,2 Md€ et 0,7 Md€ et à augmenter à due concurrence les dépenses des administrations publiques centrales. En 2025, aucune mesure de périmètre n'est à relever.

En 2023, 2024 et 2025, la contribution des sous-secteurs à la croissance de la dépense des administrations publiques en valeur hors crédits d'impôt serait la suivante :

Tableau n°20 : Décomposition par sous-secteur de la dynamique de la dépense hors crédits d'impôt, à champ constant *

Contributions à la croissance de la dépense publique, en valeur** (%)	2023	2024	2025
Total	3,7	4,1	2,1
APUC	0,3	0,5	0,7
APUL	1,4	1,3	0,4
ASSO	2,1	2,3	1,1

* Comme indiqué dans l'encadré, les mesures de périmètre retraitées sont soit des changements entre secteurs, soit sur la dépense totale elle-même, avec notamment la budgétisation progressive du crédit d'impôt transition énergétique, transformé en MaPrimeRenov' à compter de 2020.

** Hors transferts entre administrations publiques

Encadré n°14 : Évolution des dépenses publiques sur longue période

Le dynamisme de la dépense publique en 2020 et 2021 a illustré l'ampleur inédite du soutien accordé au système de santé et à l'économie française pour faire face à la crise sanitaire. France relance, dont la majeure partie prend la forme de dépenses, et en particulier d'investissements publics, a permis à l'économie française de rebondir plus rapidement des conséquences de la crise sanitaire tout en accélérant la transition écologique, en améliorant la compétitivité des entreprises et en favorisant la cohésion sociale et territoriale de la France.

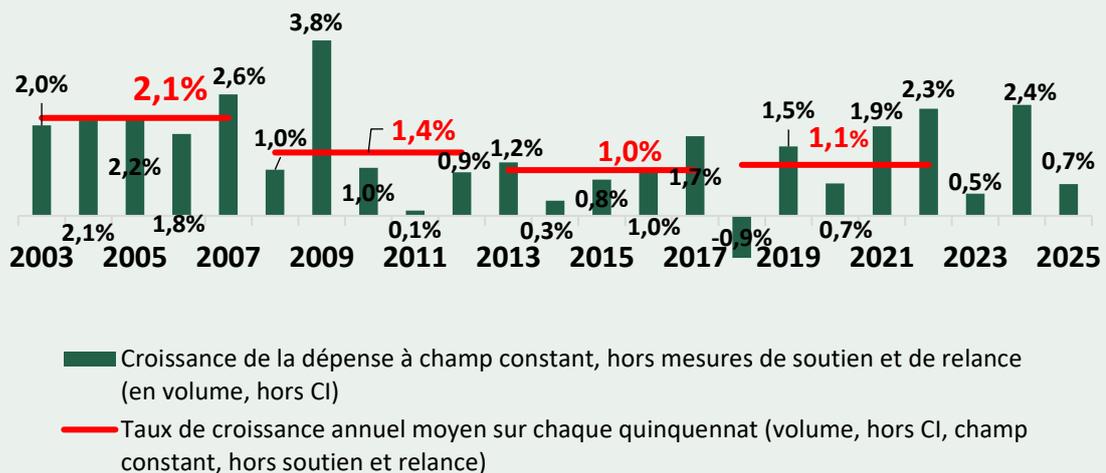
En 2022, la dépense publique s'est contractée de -1,3 % en volume, en lien principalement avec le contrecoup des mesures d'urgence dont les principaux dispositifs (Fonds de solidarité, activité partielle, exonérations de cotisations sociales) ont pris fin au cours de l'année 2022 hors dépenses exceptionnelles de santé et d'une légère baisse des dépenses de France relance. Hors urgence et relance, la dépense publique a cru de +2,3 % en volume, en raison principalement des mesures de soutien aux ménages et aux entreprises face à l'inflation.

En 2023, la dépense publique a continué de reculer, de -1,0 % en volume, du fait de la baisse des dépenses d'urgence (y compris dépenses de santé exceptionnelles) et de France relance. Hors ces deux postes, la dépense publique est restée globalement stable en volume (+0,5 % en volume).

En 2024, la dépense publique augmenterait de +2,1 % en volume, et de +0,4 % en 2025. Sur la période 2023–2027, la progression moyenne de la dépense serait de +0,8 %.

Graphique : Évolution annuelle des dépenses publiques en volume, hors crédits d'impôt, hors soutien d'urgence et relance

Les dépenses de soutien face à l'inflation ne sont pas retraitées en 2022 et 2023



Recettes des administrations publiques

Après s'être établi à 43,2 % du PIB en 2023, le taux de prélèvements obligatoires (PO) s'établirait à 42,8 % du PIB en 2024, puis 43,6 % du PIB en 2025.

En 2024, le taux de prélèvements obligatoires diminuerait à hauteur de -0,4 point par rapport à 2023. Cette baisse serait due à une évolution spontanée des prélèvements obligatoires inférieure à celle de l'activité (+2,3 % contre +3,5 % pour la croissance de l'activité en valeur), conduisant ainsi à une élasticité des prélèvements obligatoires à l'activité infra-unitaire (0,7). Cette faible évolution des PO s'explique par un ensemble de facteurs, notamment : (i) une composition de la croissance davantage tirée par le commerce extérieur que la demande interne privée, ce qui pèse sur les recettes de TVA, (ii) la croissance négative du salaire moyen par tête réel en 2023 affectant les recettes d'impôt sur le revenu, (iii) un bénéfice fiscal peu dynamique en 2023 et prévu en baisse en 2024 venant grever le dynamisme des recettes de l'impôt sur les sociétés, (iv) des recettes de DMTO en recul du fait de la chute continue du volume de transactions et de la baisse des prix de l'immobilier, (v) la légère baisse de consommation des carburants et combustibles affectant les recettes de TICPE, (vi) les recettes de droits de mutation à titre gratuit qui seraient moins dynamiques que l'activité en raison du contrecoup du dynamisme de l'année précédente.

Les mesures nouvelles viendraient contrebalancer en partie cet effet sur les prélèvements obligatoires, pour +4,0 Md€. Cette hausse est principalement due à l'extinction partielle du bouclier tarifaire sur la TICFE (+4,5 Md€) et à l'ajustement de la fiscalité énergétique intervenu en 2024 sur le gaz naturel (+1,8 Md€). Ces effets sont atténués par la suppression partielle de la CVAE en 2024 (- 1,5 Md€).

En 2025, le taux de prélèvements obligatoires augmenterait de +0,8 point par rapport à 2024. Les prélèvements obligatoires évolueraient à un rythme plus lent que l'activité (+2,5 % contre +2,9 % pour le PIB valeur). L'élasticité des prélèvements obligatoires serait donc proche de l'unité, à 0,9. En effet, les phénomènes ayant contribué à l'élasticité très infra-unitaire de 2023 (0,4 en contrecoup de la forte élasticité de 2022) et 2024 (0,7 du fait notamment de la composition de la croissance) seraient résorbés à horizon 2025, justifiant l'hypothèse d'une élasticité proche de l'unité, en cohérence notamment avec les tendances historiques qui suggèrent une élasticité moyenne unitaire sur longue période. L'évolution spontanée des recettes légèrement inférieure à l'activité s'expliquerait principalement par le faible dynamisme de l'impôt sur les sociétés, des cotisations sociales en raison du faible dynamisme de la masse salariale publique et de la TICPE du fait de la baisse tendancielle des consommations. A l'inverse, les recettes de l'impôt sur le revenu viendraient contrebalancer cet effet et bénéficieraient du dynamisme des salaires réels en 2024.

Les mesures nouvelles augmenteraient les prélèvements obligatoires de +29,5 Md€ au total, en cumulant des mesures annoncées au moment du PLF et des mesures antérieures. Ces mesures intègrent la finalisation de l'extinction du bouclier tarifaire sur la TICFE (+3,9 Md€) et l'évolution de la fiscalité énergétique (permettant une baisse de la facture d'électricité d'environ 9 % pour les ménages et les entreprises au tarif réglementé ou ayant une offre de marché indexée sur celui-ci) pour un rendement de +3 Md€. Elles intègrent également d'autres mesures de verdissement de la fiscalité qui seront proposées par le Gouvernement par amendement (+1,5 Md€). Des mesures ciblées et exceptionnelles incluent une contribution différentielle pour les contribuables à très hauts revenus (+2,0 Md€), une contribution exceptionnelle sur les bénéfices des grandes entreprises (+8,0 Md€) et une taxe sur le résultat d'exploitation des sociétés de fret maritime (+0,5 Md€). La fiscalisation des rachats d'actions serait introduite (+0,2 Md€), une mise en conformité de la TVA sur les chaudières à gaz avec le droit européen serait effectuée (+0,2 Md€) ainsi qu'une suppression de niche à l'IR sur les loueurs meublés (+0,2 Md€). Le dispositif des allègements généraux sera revu afin d'insuffler une plus grande dynamique salariale (+5 Md€), avec un effet retour minorant l'impôt sur les sociétés de -1,0 Md€, soit un gain net de +4,0 Md€. Une réduction des niches fiscales et sociales pour lutter contre les effets d'aubaine impliquerait la réduction de niches sociales pour les

entreprises (+0,7 Md€), la réduction de l'avantage en nature pour les véhicules thermiques (+0,3 Md€) et la diminution des exonérations concernant les jeunes entreprises innovantes, les apprentis et marins sur les cotisations sociales (+0,6 Md€). Enfin, une hausse des cotisations de retraites pour les administrations publiques locales et les hôpitaux à la CNRACL serait intégrée pour +2,3 Md€, ainsi qu'une hausse de taux de cotisations maladie sur les mêmes secteurs (+0,6 Md€).

Les hausses de recettes, dont certaines exceptionnelles, visent à amorcer au plus vite une forte réduction du déficit public, d'ici à ce que des mesures complémentaires de nature plus structurelle prennent le relais les années suivantes, prioritairement en dépense, au-delà des efforts déjà engagés en 2025 en la matière. Ces hausses de prélèvements obligatoires sont ciblées et en partie temporaires afin de ne pas pénaliser la compétitivité, l'investissement et donc la croissance.

La part des recettes hors prélèvements obligatoires (hors PO) s'élevait à 7,9 % du PIB en 2023. Elle resterait stable en 2024 et 2025 à 7,9 % du PIB.

Tableau n°21 : Principales mesures en prélèvements obligatoires entre 2019 et 2025

En milliards d'euros	Code*	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Total ménages		-3,6	-3,8	-2,7	-6,9	-4,9	4,2	6,5
Suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales		-3,6	-3,8	-2,7	-2,6	-2,9		
Baisse de cotisations des travailleurs indépendants	D611				-0,1	-0,6	0,3	
Fiscalisation de la PPV - effet IR	D51					0,0	0,1	0,1
Fiscalisation de la PPV - effet PS	D51					0,1	0,1	
Barème kilométrique	D51				-0,4	-0,3	0,1	0,1
Ajustement de la fiscalité du tabac	D214					0,1	0,1	
Ajustement fiscalité énergétique en 2024 - TICGN (part ménages)	D214						0,9	0,1
Bouclier tarifaire TICFE (part ménages)	D214				-3,0	-1,2	2,1	1,8
Retour TVA du bouclier tarifaire sur la TICFE	D211				-0,9	-0,2	0,5	0,4
Contribution exceptionnelle des contribuables à très hauts revenus	D51							2,0
Hausse des accises sur l'énergie (baisse de facture d'électricité proche de 9 % pour les ménages au tarif réglementé ou en offre de marché indexée à celui-ci)	D214							1,1
Arrêt du taux réduit de TVA sur les abonnements à l'électricité	D211							0,6
Arrêt du taux réduit de TVA sur les abonnements au gaz	D211							0,3
Baisse de la TICGN en miroir de réduction de taux réduit TVA	D214							-0,2
Suppression de niche à l'IR sur les loueurs meublés	D51							0,2
Total entreprises		-1,4	-2,5	-14,1	-4,9	-5,3	4,5	19,2
Baisse du taux d'IS de 33 % à 25 %	D51	-0,8	-2,5	-3,7	-2,9	-0,4		
CICE - montée en charge et hausse de taux de 6 % à 7 %**	D51	-0,5	-0,0	-1,3	-0,1	0,1	-0,1	
Baisse des impôts de production	D292, D211			-10,6	-0,7	0,1	0,1	
Retour IS de la suppression des impôts de production	D51			1,5	1,3	-0,6	-0,0	
Prorogation PTZ et eco PTZ	D51	-0,2	-0,1	0,0	0,2	0,1	-0,0	-0,1
Suppression partielle de la CVAE	D292, D11, D51					-3,7	0,2	-0,3

Tableau n°21 : Principales mesures en prélèvements obligatoires entre 2019 et 2025

En milliards d'euros	Code*	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Suspension de la baisse de la CVAE	D292, D51						-1,0	
Fiscalisation de la PPV - effet forfait social	D291						0,1	
Suppression progressive de la déduction forfaitaire spécifique (DFS)	D611						0,0	0,2
Hausse du versement mobilité	D291						0,4	
Mesures de gage industrie verte (renforcement malus CO2, TVS)	D214, D292						0,4	0,3
Création du Crédit d'impôt investissement vert (CIIV)	D51							-0,3
Taxe sur les gestionnaires d'infrastructures de transport (autoroutes)	D51						0,6	
Bouclier tarifaire TICFE (part entreprises)	D214				-3,3	-1,3	2,4	2,0
Retour IS du bouclier tarifaire sur la TICFE	D51				0,7	0,2	-0,5	-0,4
Ajustement fiscalité énergétique en 2024 - TICGN (part entreprises)	D214						0,9	0,1
Hausse taux AGS	D291						0,5	0,2
Gel des bandeaux famille et maladie	D611, D51						0,4	
Contribution spécifique de 30 % sur les indemnités de rupture conventionnelle	D291					0,1	0,1	
Suppression du taux de TVA réduit sur les chaudières à gaz et au fioul	D211							0,2
Renforcement du malus automobile	D214							0,3
Suppression de l'exonération de CSG sur les apprentis	D51							0,4
Diminution des exonérations de cotisations (JEI, apprentis et marins)	D611							0,6
Reprofilage des allègements généraux	D611							5,0
Reprofilage des allègements généraux - effet retour IS	D51							-1,0
Suppression d'une niche sociale sur les travailleurs expatriés	D611							0,3
Contribution exceptionnelle sur les grandes entreprises	D51							8,0
Taxe exceptionnelle sur le secteur du fret maritime	D51							0,5
Fiscalisation des rachats d'action	D214							0,2
Baisse des avantages nature pour les véhicules thermiques	D611							0,3
Hausse des accises sur l'énergie (baisse de facture d'électricité proche de 9 % pour les entreprises au tarif réglementé ou en offre de marché indexée à celui-ci)	D214							1,1
Verdissement de la fiscalité (en amendement)	D214							1,5
Arrêt du taux réduit de TVA sur les abonnements à l'électricité	D211							0,2
Arrêt du taux réduit de TVA sur les abonnements au gaz	D211							0,1
Baisse de la TICGN en miroir de réduction de taux réduit TVA	D214							-0,2
Hausse de taux de cotisations maladie FPH FPT (circuit CNRACL)	D611							0,6

Tableau n°21 : Principales mesures en prélèvements obligatoires entre 2019 et 2025

En milliards d'euros	Code*	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Hausse de 4 points du taux de cotisation CNRACL	D611							2,3
Traitement en recettes des gains sur charges de SPE	D292				3,6	-1,3	-2,3	
Contribution sur les rentes infra-marginales	D292				0,4	-0,1	-0,2	-0,1
Instauration et montée en charge du Fonds de résolution unique (PO UE)**	D292	0,1	0,6	0,4	1,3	-0,8	-3,9	
Effet temporaire de la bascule CICE cotisations**	D51, D611	-20,1	14,0	0,7	1,4	4,4	1,0	0,1
Hausse des taux d'imposition des impôts directs locaux (TFPB)	D292		-0,0	0,6	0,6	1,2	0,3	0,3
Autres mesures		0,9	-1,9	0,5	-2,8	0,2	0,3	0,7
Total		-24,1	6,3	-14,6	-7,4	-7,0	4,0	29,5

*Code au sens de la comptabilité nationale, concerné par la mesure. Seuls les codes des prélèvements obligatoires sont mentionnés ici.

**Effet sur les prélèvements obligatoires et non sur le solde public

Note : aucune mesure ponctuelle et temporaire (« one off ») ne constitue de mesure nouvelle en prélèvement obligatoire au sens de la comptabilité nationale ; c'est pourquoi la colonne n'est pas ajoutée au tableau.

Tableau n°22 : Prélèvements obligatoires par sous-secteurs

En % du PIB, champ courant	2023	2024	2025
État	11,6 %	11,3 %	12,0 %
ODAC	0,7 %	0,7 %	0,7 %
APUL	6,3 %	6,3 %	6,3 %
ASSO	24,3 %	24,4 %	24,5 %
UE	0,2 %	0,1 %	0,1 %
Taux de prélèvements obligatoires	43,2 %	42,8 %	43,6 %

Tableau n°23 : Évolution des prélèvements obligatoires

	2023	2024	2025
Croissance du PIB en valeur (1)	6,3 %	3,5 %	2,9 %
Évolution effective des prélèvements obligatoires (PO)	2,1 %	2,6 %	4,8 %
Évolution spontanée des PO (2)	2,6 %	2,3 %	2,5 %
Élasticité des PO au PIB (2) / (1)	0,4	0,7	0,9

Tableau n°24 : Évolution du taux de prélèvements obligatoires en 2024

	État	ODAC	ASSO	APUL	UE	Total
Montants en Md€	329,6	21,4	711,6	184,8	2,8	1250,1
Taux de PO (en % de PIB)	11,3 %	0,7 %	24,4 %	6,3 %	0,1 %	42,8 %
Évolution du taux de PO	-0,4 %	0,0 %	0,1 %	0,0 %	-0,1 %	-0,4 %
<i>Contributions à l'évolution du taux de PO</i>						
- Évolution spontanée	-0,4 %	0,0 %	0,0 %	-0,1 %	0,0 %	-0,5 %
- Mesures nouvelles	0,1 %	0,0 %	0,1 %	0,0 %	-0,1 %	0,1 %
- Mesures de transfert	-0,1 %	0,0 %	0,0 %	0,1 %	0,0 %	0,0 %

Tableau n°25 : Évolution du taux de prélèvements obligatoires en 2025

	État	ODAC	ASSO	APUL	UE	Total
Montants en Md€	360,7	20,6	737,0	189,5	2,8	1 310,6
Taux de PO (en % de PIB)	12,0 %	0,7 %	24,5 %	6,3 %	0,1 %	43,6 %
Évolution du taux de PO	0,7 %	0,0 %	0,2 %	0,0 %	0,0 %	0,8 %
<i>Contributions à l'évolution du taux de PO</i>						
- Évolution spontanée	-0,1 %	0,0 %	-0,1 %	0,0 %	0,0 %	-0,2 %
- Mesures nouvelles	0,6 %	0,0 %	0,3 %	0,0 %	0,0 %	1,0 %
- Mesures de transfert	0,1 %	-0,1 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %

**Tableau n°26 : Impôts de production payés par les entreprises
non financières (ENF) (2021-2023) ***

	(en Md€)			(en % de la VA)		
	2021	2022	2023	2021	2022	2023
Valeur ajoutée brute (B1g)	1 389,4	1 504,3	1 618,3	100 %	100 %	100 %
Impôts sur les salaires et la main d'œuvre (D291)	30,2	33,9	35,8	2,2 %	2,3 %	2,2 %
dont payés par les SNF	29,9	33,5	35,4	2,1 %	2,2 %	2,2 %
dont payés par les EINF	0,4	0,4	0,4	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Contributions pour la formation professionnelle et l'apprentissage	8,5	10,0	10,4	0,6 %	0,7 %	0,6 %
Versement mobilité	6,7	7,4	8,1	0,5 %	0,5 %	0,5 %
Forfait social	4,6	5,6	5,7	0,3 %	0,4 %	0,4 %
Taxe sur les salaires	4,0	4,2	4,5	0,3 %	0,3 %	0,3 %
Contribution de solidarité pour l'autonomie (CNSA)	1,6	1,7	1,8	0,1 %	0,1 %	0,1 %
Contribution au fonds national d'aide au logement (FNAL)	1,7	1,7	1,7	0,1 %	0,1 %	0,1 %
Participation des employeurs à l'effort de construction	1,2	1,2	1,3	0,1 %	0,1 %	0,1 %
Autres	2,0	2,1	2,2	0,1 %	0,1 %	0,1 %
Impôts divers sur la production (D292)	34,0	42,0	40,9	2,4 %	2,8 %	2,5 %
dont payés par les SNF	33,0	40,9	39,8	2,4 %	2,7 %	2,5 %
dont payés par les EINF	1,0	1,2	1,1	0,1 %	0,1 %	0,1 %
Taxe foncière	11,0	11,6	12,8	0,8 %	0,8 %	0,8 %
Cotisation foncière des entreprises	5,7	6,3	6,8	0,4 %	0,4 %	0,4 %
Contribution sociale de solidarité des sociétés	2,8	3,3	3,7	0,2 %	0,2 %	0,2 %
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises	6,3	7,8	3,5	0,5 %	0,5 %	0,2 %
Contributions des producteurs d'électricité	-	3,9	2,6	-	0,3 %	0,2 %
Quotas carbone (taxe sur émissions de gaz à effet de serre)	0,7	1,4	1,8	0,1 %	0,1 %	0,1 %
Impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux	1,3	1,5	1,6	0,1 %	0,1 %	0,1 %
Taxe sur les surfaces commerciales	1,0	1,1	1,2	0,1 %	0,1 %	0,1 %
Autres	5,2	5,3	7,0	0,4 %	0,4 %	0,4 %
Total (D29)	64,3	75,9	76,7	4,6 %	5,0 %	4,7 %
dont payé par les SNF	62,9	74,4	75,1	4,5 %	4,9 %	4,6 %
dont payé par les EINF	1,3	1,6	1,5	0,1 %	0,1 %	0,1 %

*Cet indicateur fait suite à l'engagement du Gouvernement, au sein de la « Stratégie Nation ETI », de publier un indicateur de suivi dans le temps des impôts de production payés par les entreprises. Sa première publication avait été réalisée dans le RESF du projet de loi de finances pour 2023 et est désormais actualisée lors de chaque RESF. Les données 2021, 2022 et 2023 sont ici présentées conformément à la nouvelle base (2020) produite par l'Insee, ce qui génère quelques différences avec l'ancienne base (2014), y compris pour la ventilation des prélèvements obligatoires selon les différents secteurs institutionnels.

Ce tableau est construit par la DG Trésor à partir de données de comptabilité nationale de l'Insee, qui publie les montants d'impôts sur la production acquittés par les ENF dans son tableau économique d'ensemble (TEE), ainsi, par ailleurs, que les recettes des principaux prélèvements obligatoires, versés aux administrations publiques par l'ensemble des secteurs institutionnels. Les estimations retenues de la part de chaque impôt acquitté par les ENF sont cohérentes avec les impôts sur la production figurant dans le TEE publié par l'Insee.

Il convient de noter que cette analyse statique ne tient pas compte de l'incidence fiscale et ne permet donc pas de renseigner effectivement sur l'agent économique qui supporte l'impôt in fine.

En 2021, les impôts de production payés par les sociétés non financières avaient baissé de plus d'un point de valeur ajoutée, essentiellement sur la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, la cotisation foncière des entreprises et la taxe foncière des entreprises. Cette baisse était issue de la baisse des impôts de production mise en œuvre dans le cadre du Plan de relance (suppression de la part régionale de la CVAE, réduction du montant de CFE et de TF à la charge des entreprises industrielles).

En 2022, les impôts de production des entreprises non financières ont augmenté de 0,4 point de valeur ajoutée, de façon assez concentrée sur les impôts divers sur la production (D292). Cette hausse s'explique pour partie par les recettes allantes de CVAE, portées par le dynamisme de l'activité des sociétés non financières en sortie de crise Covid, ainsi que par une augmentation des recettes tirées du système européen d'échange de quotas d'émission (« ETS »). Mais l'essentiel de l'augmentation (0,3 point de VA) provient des contributions sur les producteurs d'électricité introduites en 2022 : la contribution sur les rentes infra-marginales des producteurs d'électricité « CRIM » et surtout la perception de recettes au titre des charges de service public de l'énergie (ce dernier prélèvement obligatoire était classé par l'Insee, en base 2014, en impôts sur les produits « D214 » mais a été reclassé, en base 2020, en « impôt divers sur la production »).

En 2023, les impôts de production des entreprises non financières refluent de 0,3 point de valeur ajoutée, toujours du fait des impôts divers sur la production (D292). Cette baisse s'explique notamment par un reflux des recettes du système d'achats d'énergies renouvelables à prix contractuels (traitement en recettes des gains sur charges de service public de l'énergie) pour les producteurs d'électricité, mais surtout par une baisse marquée de la CVAE (-0,3 point de VA), du fait de la réduction de moitié de son taux par rapport à 2022 (article 55 de la LFI 2023).

3. Analyse par sous-secteur

État

Tableau n°27 : Évolution des dépenses de l'État

En Md€	Exécution 2023	LFI 24	Révisé 2024	Ecart révisé 24 / LFI 2024	PLF 2025 initial	PLF 2025 cible	Ecart PLF25 cible / révisé 24
Solde Etat-hors FMI	-173,0	-146,9	-166,6	-19,7	-142,1	-135,6	31,0
Dépenses du budget général et PSR	516,2	512,5	507,2	-5,3	518,8	513,8	6,6
Dépenses du budget général	448,1	445,8	440,1	-5,8	451,3	446,3	6,2
Crédits budgétaires des ministères (hors FdC)	336,1	335,0	330,9	-4,2	336,7	331,7	0,8
Charge de la dette (yc SNCF)	54,8	52,2	50,9	-1,3	54,9	54,9	4,0
Amortissement de la dette de l'Etat liée à la Covid-19	6,6	6,5	6,5	0,0	5,2	5,2	-1,3
Contributions du BG au CAS « Pensions »	45,5	47,9	46,8	-1,1	50,1	50,1	3,3
Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux	5,1	4,3	5,1	0,8	4,4	4,4	-0,7
Prélèvements sur recettes	68,1	66,7	67,2	0,5	67,5	67,5	0,3
Prélèvement au profit des collectivités territoriales	44,3	45,1	44,9	-0,1	44,2	44,2	-0,8
Prélèvement au profit de l'Union européenne	23,9	21,6	22,3	0,6	23,3	23,3	1,1
Recettes fiscales nettes	322,9	348,5	322,5	-26,0	357,6	359,1	36,6
Recettes non fiscales	25,1	22,7	23,4	0,7	20,5	20,5	-2,8
Soldes comptes spéciaux-hors FMI	-5,1	-5,7	-5,4	0,3	-1,7	-1,7	3,7
Solde budgets annexes	0,3	0,2	0,2	0,0	0,3	0,3	0,1

Le solde de l'État

En 2024, le solde budgétaire révisé s'établirait à -166,6 Md€, soit une dégradation de 19,7 Md€ par rapport à la prévision de la loi de finances initiale (-146,9 Md€), principalement sous l'effet des évolutions suivantes (montants en écart à la LFI 2024) :

- La diminution des recettes fiscales nettes attendues (-26,0 Md€), à la suite de la dégradation du contexte macroéconomique. Ainsi, l'impôt sur les sociétés serait en important reflux (-14,3 Md€), en raison de la forte révision à la baisse de la prévision de croissance du bénéfice fiscal 2023 et 2024. Par ailleurs, le moindre dynamisme des revenus en 2023 et en 2024 provoque la baisse des recettes de prélèvement à la source et de solde de l'impôt sur le revenu (-5,3 Md€). Enfin, la diminution de la part Etat de la TVA nette (-4,8 Md€) s'explique par la révision à la baisse des sous-jacents macroéconomiques et les remontées fiscales disponibles à date ;
- La dégradation en gestion du solde du CAS « Participations financières de l'État » (-1,8 Md€), en lien avec le décalage d'opérations, qui seraient financées en 2024 par des reports entrants et la mobilisation du solde comptable excédentaire cumulé sur les années antérieures. À cela s'ajoute également la dégradation du solde du CAS « Pensions » (-1,0 Md€), sous l'effet de cotisations inférieures aux prévisions et de la dynamique des dépenses.

Ces mouvements sont principalement atténués par :

- Un pilotage rigoureux des dépenses des ministères sous norme. Le freinage des dépenses, de façon transverse, a été rendu possible par la mise en œuvre de mesures fortes de pilotage (décret d'annulation, plafonds d'exécution notifiés, mise en réserve complémentaire) ;
- La révision à la baisse de la charge de la dette (-1,3 Md€), notamment dans un contexte de baisse de l'inflation par rapport au scénario sous-jacent à la LFI 2024 ;
- L'amélioration du solde du CCF « Avances aux collectivités territoriales » (+2,9 Md€) en lien avec la hausse des taux de TICFE entraînant la hausse des recettes de cette taxe dans le cadre de l'extinction du bouclier tarifaire.

En 2025, le solde budgétaire, présenté dans le PLF 2025 à 142,1 Md€, serait en amélioration significative de +24,5 Md€ par rapport à la prévision révisée pour 2024, étant entendu que le Gouvernement se fixe un objectif d'amélioration plus ambitieuse encore du solde budgétaire : celle-ci reposerait sur la base d'une minoration additionnelle des crédits du budget de l'État (5 Md€) et des mesures de verdissement de la fiscalité (1,5 Md€) qui seront proposées lors des débats, pour un solde budgétaire qui s'établirait à -135,6 Md€ cohérent avec la prévision de solde public de -5,0 % du PIB.

Avant ces ajustements, l'amélioration significative du solde s'explique notamment par les éléments suivants (en écart au révisé 2024) :

- Des mesures nouvelles du PLF en recettes fiscales nettes (+14,7 Md€), notamment une contribution exceptionnelle sur les bénéfices des grandes entreprises (+8,0 Md€) pour les entreprises ayant plus d'un milliard d'euros de CA et sur les entreprises du fret maritime (+0,5 Md€), une hausse supplémentaire de la fiscalité sur l'énergie (+2,4 Md€) ou encore une contribution différentielle exceptionnelle sur certains contribuables disposant des plus hauts revenus (+2,0 Md€) ;
- Le dynamisme par ailleurs des recettes fiscales (+20,4 Md€), porté par la hausse spontanée de l'IR (+5,8 %) en raison de la croissance des revenus catégoriels, la hausse de la TVA (+10,2 Md€) en raison de la progression des emplois taxables et de la baisse des transferts aux APUL/ASSO, ainsi que la progression des autres taxes intérieures dans le cadre de la sortie du bouclier tarifaire ;

Ces mouvements sont partiellement atténués par :

- Une hausse des crédits des ministères sous norme (+5,9 Md€), maîtrisée par rapport à la LFI 2024 et à champ constant mais en croissance au regard des efforts exceptionnels réalisés en 2024 et sous l'effet de mesures de périmètre. Les crédits de la mission « Cohésion des territoires » sont en progression en raison de la rebudgétisation des cotisations employeurs affectées au Fonds national d'aide au logement. À cela s'ajoute la création de la mission « Audiovisuel public » (+4,0 Md€), afin de substituer des crédits budgétaires à la fraction de TVA affectée en 2024, ainsi que la hausse des crédits de la mission « Défense » (+3,2 Md€) dans le cadre de la loi de programmation militaire ;
- Une hausse de la charge de la dette (+4,0 Md€) liée à l'augmentation des taux d'intérêt de long terme ;
- Une baisse des recettes non fiscales (-2,9 Md€) liée principalement à la diminution du versement de l'Union européenne dans le cadre du Plan national de relance et de résilience (-4,2 Md€), conformément à l'échéancier convenu, et en partie compensée par le versement de dividendes d'EDF (+2,0 Md€) ;
- Une hausse du PSR-UE (+1,1 Md€), les dépenses de cohésion de l'UE, particulièrement basses en 2024, devant être en légère reprise en 2025.

Évolution des dépenses de l'État

En 2025, les dépenses de l'État s'élèvent à 490,4 Md€, en diminution, à champ constant, par rapport à la LFI pour 2024, de 2,5 Md€.

Cette baisse de la dépense de l'État correspond au déficit public à 5,2 % du PIB présenté dans le texte déposé et conforte l'objectif de redressement progressif de ses comptes publics avec une réduction du déficit public en dessous de 3 % à horizon 2029, par le biais d'un effort significatif de maîtrise de la dépense.

Le Gouvernement proposera par ailleurs au cours des débats, par amendements, des économies budgétaires supplémentaires à hauteur de 5 Md€ sur les budgets ministériels, permettant d'atteindre une cible de déficit public de -5,0 % sur laquelle il s'est engagé pour 2025.

Cette évolution, dans un contexte marqué par une prévision d'inflation de 1,8 % en 2025 et par une forte dynamique de la dépense sur certains périmètres (évolution des charges de l'énergie, indexation des prestations sociales, rigidité de certaines programmations), reflète un effort transversal significatif de maîtrise de la dépense sur l'ensemble des budgets ministériels.

Cet effort s'appuie notamment sur des mesures ciblées d'efficience et de recentrage de dispositions d'intervention, notamment ceux élargis à l'occasion de la réponse aux crises, en s'appuyant sur la procédure de revues de dépenses définie par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2023-2027 : c'est notamment le cas sur la politique de l'emploi et la politique de formation, sans revenir pour autant sur l'objectif de plein emploi.

La dynamique de certaines dépenses discrétionnaires est par ailleurs revue à la baisse, à l'instar des dépenses dédiées à l'aide publique au développement. Par ailleurs, la sortie définitive des dispositifs de réponse aux crises, notamment énergétique, constitue un axe majeur de maîtrise de la dépense. Enfin, un effort est également prévu sur les opérateurs de l'Etat, les incitant à optimiser leur gestion, ainsi que sur les effectifs, qui baisseront d'environ 2 200 en 2025.

Ces efforts permettent, tout en assurant une baisse globale de la dépense, de financer les priorités du Gouvernement, notamment la sécurité des Français, avec la poursuite des efforts en faveur des budgets régaliens – c'est le cas pour les moyens dédiés à la Défense, qui progressent conformément à la loi de programmation militaire (LPM) 2024-2030, ou encore pour le soutien au développement des énergies renouvelables.

Tableau n°28 : Évolution des dépenses de l'État

Dépenses de l'État en crédits de paiement (Md€)	Format 2025	Format 2025	Format 2025
	LFI 2024	PLF 2025	PLF 2025 cible
Crédits budgétaires des ministères	331,0	330,7	330,7
Taxes et recettes affectées	21,8	21,1	21,1
Budgets annexes et comptes spéciaux	70,3	71,4	71,4
Prélèvement au profit des collectivités territoriales	45,1	44,2	44,2
Prélèvement au profit de l'Union européenne	21,6	23,3	23,3
Mission Plan de Relance	1,4	0,2	0,2
Mission Investir pour la France de 2030	7,7	5,8	5,8
Economies complémentaires par voie d'amendement	0	0	-5
Retraitement des flux internes à l'État, dont not. T3 CAS	-6,0	-6,3	-6,3
Total Périmètre des dépenses de l'Etat (PDE)	492,9	490,4	485,4

Évolution des recettes de l'État

Les recettes fiscales nettes

En 2023 les recettes fiscales de l'État (RFN) sont en baisse de -7,4 Md€ par rapport à leur niveau de 2022 et s'établissent à 322,9 Md€. La croissance spontanée des recettes fiscales nettes s'établit à -0,7 %, un niveau très inférieur à celui de l'activité (+6,3 % pour le PIB nominal). Cette croissance spontanée négative s'explique par une très forte baisse spontanée de l'impôt sur les sociétés (IS) (-15,9 %) en raison de la normalisation du bénéfice fiscal 2022, en hausse uniquement de 1,0 % après une année 2021 exceptionnelle (+41 %). La croissance spontanée de l'impôt sur le revenu (IR) est légèrement positive (+1,1 %), portée par une masse salariale positive mais contrebalancée par une croissance du revenu moyen par tête inférieure à la revalorisation du barème de l'IR qui est indexé sur l'inflation. La croissance spontanée de la TVA s'établit à 3,0 %, malgré une croissance des emplois taxables (+5,5 %) globalement en ligne avec l'activité, en raison du dynamisme des remboursements et dégrèvements, à l'origine de l'écart entre l'évolution spontanée de la TVA et celle de son assiette macroéconomique. La croissance spontanée de la TICPE est négative (-1,8 %) à la suite d'une baisse des consommations de carburant en 2023. Enfin les autres RFN ont connu une évolution spontanée (+6,7 %) proche de celle de l'activité.

Les mesures nouvelles et de transfert diminueraient les recettes de -5,2 Md€. Les mesures de prolongation du bouclier tarifaire de l'électricité (-2,6 Md€), la fin de la trajectoire de suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (-2,9 Md€), la suppression de la moitié de la CVAE restante (-4,2 Md€) dégradent les recettes. Ces mesures sont partiellement compensées par le dispositif de plafonnement des revenus infra-marginaux de la production d'électricité (+0,6 Md€ constaté) et les effets de transformation du CICE en exonérations de cotisations (+4,3 Md€). Les mesures de transfert s'équilibrent globalement : la hausse de la part de TICPE affectée à l'AFITF (-0,7 Md€) et le transfert de TVA en compensation de la baisse de cotisations sur les travailleurs indépendants (-0,9 Md€) sont compensées par la baisse de transfert de TVA à l'UNEDIC (+2,0 Md€).

En 2024, les recettes fiscales nettes diminueraient légèrement par rapport à 2023, à 322,5 Md€.

La croissance spontanée de ces recettes serait légèrement négative (-0,6 %), alors que la croissance de l'activité s'établit à +3,5 %. Cela s'explique par les faibles évolutions spontanées des différents impôts. En effet, hors effet des mesures nouvelles, les recettes d'IS seraient globalement stables (+0,3 %) en raison d'un bénéfice fiscal atone en 2023. La TVA budgétaire progresserait peu (+0,6 %), en raison de la composition de la croissance davantage tirée par le commerce extérieur que par la demande intérieure privée, qui pèse sur les recettes de TVA. Sous

le coup de la progression des revenus nominaux inférieure à celle de l'inflation en 2023, les recettes d'IR 2024 seraient en baisse (-0,5 %). De même, les autres RFN seraient en fort recul (-3,3 %) notamment en raison des droits de mutation à titre gratuit. La TICPE serait presque constante. Les mesures nouvelles joueraient positivement sur les recettes fiscales nettes (+1,5 Md€). Cette hausse est principalement due à l'extinction du bouclier tarifaire sur la TICFE (+2,2 Md€) et l'ajustement de la fiscalité énergétique intervenu en 2024 sur le gaz naturel (+1,3 Md€), mais serait notamment atténuée par la suppression partielle de la CVAE en 2024 (-1,5 Md€).

En 2025, les recettes fiscales nettes seraient de 359,1 Md€, en hausse de 36,6 Md€ par rapport à 2024. La croissance hors mesures nouvelles de ces recettes serait de +2,8 %, et serait proche de celle de l'activité (+2,9 %). Cette augmentation serait principalement due à l'IR dont l'évolution hors mesures nouvelles atteindrait +5,8 %, en raison de la progression des revenus réels de 2024, que compenseraient les faibles évolutions attendues pour l'IS, et la TICPE (respectivement de -0,1 % et -0,7 %). La TVA progresserait spontanément de +2,0 %, soit légèrement moins que la croissance attendue des emplois taxables tandis que la progression des autres RFN serait en ligne avec l'activité (+3,2 %).

Ces mesures intègrent la finalisation de l'extinction du bouclier tarifaire sur la TICFE (+4,3 Md€). L'évolution de la fiscalité génère par ailleurs +2,4 Md€ de recettes en plus (+1,6 Md€ de hausse de TICFE et +0,8 Md€ en raison de la suppression du taux réduit de TVA sur les abonnements d'électricité), permettant d'atteindre, grâce à la baisse des prix de marché hors taxes, une baisse de la facture d'électricité pour les ménages et les entreprises au tarif réglementé ou dont l'offre de marché est indexée au tarif règlementé d'environ 9 %. Elles intègrent également d'autres mesures de verdissement de la fiscalité qui seront présentées par amendement (+1,5 Md€). Des mesures ciblées et exceptionnelles se matérialiseraient par une contribution différentielle des contribuables à très hauts revenus (+2,0 Md€), et des contributions exceptionnelles sur les bénéfices des grandes entreprises (+8,0 Md€) ainsi que sur le secteur du fret maritime (+0,5 Md€). Enfin, d'importantes mesures de transfert de fiscalité affectent les recettes fiscales nettes de l'Etat. La taxe dite du « 1 % logement », auparavant affectée au Fonds national d'aide au logement (FNAL), est désormais budgétisée pour un montant de +3,0 Md€. En outre, la part Etat de la TVA est en hausse en raison de la fin de l'affectation de TVA au compte de concours financier audiovisuel (+4,0 Md€), du gel des transferts aux collectivités locales à leur niveau de 2024 (+1,2 Md€), et de la baisse de la part affectée aux administrations de sécurité sociale afin de compenser l'effet retour de la réforme des allègements généraux sur l'impôt sur les sociétés pour +1,0 Md€. Enfin, la diminution de la fiscalité affectée à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF, +0,6 Md€) ainsi qu'au Fonds de solidarité pour le développement (FSD, +0,7 Md€) contribue également à la croissance des recettes fiscales de l'Etat. Inversement, l'affectation de 2,8 Md€ de taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) pour financer le surcoût lié à la production d'électricité dans les zones non-interconnectées (ZNI) viendrait diminuer les recettes fiscales nettes.

Tableau n°29 : Niveaux des recettes fiscales nettes

En Md€	2023	2024	2025
Impôt sur le revenu net	88,6	88,1	93,8
Impôt sur les sociétés net	56,8	57,7	56,2
Taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques nette	16,8	15,5	16,5
Taxe sur la valeur ajoutée nette	95,2	96,1	106,2
Autre recettes fiscales nettes	65,5	65,1	86,3
Recettes fiscales nettes	322,9	322,5	359,1

Tableau n°30 : Mesures nouvelles et de transfert

En Md€	2024	2025
Impôt sur le revenu net	0,0	0,6
Impôt sur les sociétés net	0,7	-1,4
Taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques nette	-1,3	1,1
Taxe sur la valeur ajoutée nette	0,3	8,3
Autres recettes fiscales nettes	1,8	19,1
Recettes fiscales nettes	1,5	27,7

Tableau n°31 : Élasticité des recettes fiscales nettes

	2023	2024	2025
PIB en valeur (en %) (1)	6,3 %	3,5 %	2,9 %
Évolution hors mesures nouvelles et de transfert (en %) (2)	-0,7 %	-0,6 %	2,8 %
Élasticité des recettes fiscales nettes au PIB (2)/(1)	-0,1	-0,2	1,0

Tableau n°32 : Contributions des principaux impôts à l'évolution spontanée des recettes fiscales nettes

	Niveau 2023 (en Md€)	2024	2025
Impôt sur le revenu net	88,6	-0,1 %	1,6 %
Impôt sur les sociétés net	56,8	0,1 %	0,0 %
TICPE nette	16,8	0,0 %	0,0 %
TVA nette budgétaire	95,2	0,2 %	0,6 %
Autres recettes fiscales	65,5	-0,7 %	0,6 %
Recettes fiscales nettes	322,9	-0,6 %	2,8 %

En 2024, les recettes d'impôt sur le revenu (IR) s'élèveraient à 88,1 Md€, en baisse de -0,5 Md€ par rapport à 2023. Cette évolution s'expliquerait par le prélèvement sur les assiettes contemporaines (+2,5 Md€), en raison de la croissance de la masse salariale assujettie en 2024 (+5,3 %), et par une diminution du solde et des autres composantes (-3,0 Md€), du fait des revenus réels négatifs en 2023.

En 2025, les recettes d'IR seraient en progression de +5,7 Md€ par rapport à 2024 et s'élèveraient à 93,8 Md€. Cette évolution s'explique par des recettes prélevées sur des assiettes contemporaines dynamiques (+1,6 Md€), notamment portées par les recettes de prélèvement à la source (PAS) en raison d'une masse salariale 2025 croissante et les recettes de prélèvement forfaitaire obligatoire (PFO), ainsi que par une hausse du solde et des autres composantes (+4,1 Md€) liée notamment à des revenus réels en augmentation en 2024 soutenant les taux moyens d'imposition.

En 2024, l'impôt sur les sociétés (IS) net budgétaire s'élèverait à 57,7 Md€, soit +0,9 Md€ par rapport à 2023. Cette hausse s'explique par un bénéfice fiscal en légère hausse en 2023 (+1 %). Suite à la suppression du CICE, les restitutions sont en baisse significativement en 2024, ce qui affecte positivement les versements d'IS.

En 2025, l'impôt sur les sociétés net budgétaire s'élèverait à 56,2 Md€, soit une légère baisse de -1,5 Md€ par rapport à 2024. Cette baisse s'explique majoritairement par les effets retour de la réforme des allègements généraux (-1,0 Md€) ainsi que ceux résultant des diverses hausses de la TICFE (-0,6 Md€) bien que partiellement compensée par l'imposition exceptionnelle du secteur maritime (+0,5 Md€). La baisse des mesures serait légèrement amplifiée par la contraction du bénéfice fiscal en 2024 (-1,9 %) qui joue sur les acomptes et le solde versés en 2025, moins importants que l'année précédente. Enfin, la croissance du bénéfice fiscal pour 2025 est estimée en légère hausse à +1,3 %.

En 2024, les recettes budgétaires nettes de TVA de l'État atteindraient 96,1 Md€, en progression de +0,9 Md€ par rapport à 2023. Cette faible hausse, en lien avec l'évolution de la TVA totale, s'explique par la composition de la croissance davantage tirée par le commerce extérieur que par la demande intérieure privée, ce qui pèse sur les recettes de TVA.

En 2025, les recettes budgétaires nettes de TVA s'élèveraient à 106,2 Md€, soit une augmentation de +10,2 Md€ par rapport à 2024. La TVA nette budgétaire de l'État atteindrait une croissance spontanée inférieure à celle des emplois taxables mais serait réhaussée par des mesures de transfert, avec notamment la fin de l'affectation de TVA au compte de concours financier audiovisuel public (+4,0 Md€), le gel des transferts aux collectivités locales (+1,2 Md€) et la moindre fraction de TVA transférée aux administrations de sécurité sociale en compensation des effets sur l'IS de la hausse des allègements généraux (+1,0 Md€). La suppression du taux réduit électrique sur l'achat de chaudière à gaz (+1,0 Md€) contribuerait également à augmenter les recettes de TVA.

En 2024, la TICPE nette pour l'État s'établirait à 15,5 Md€, en baisse de -1,3 Md€ par rapport à 2023. L'évolution spontanée de la TICPE budgétaire de l'État serait nulle, sous l'effet des prix à la pompe qui devrait légèrement soutenir la consommation, compensée par le développement du parc automobile électrique qui devrait produire des effets de substitution sur la consommation des produits pétroliers pour moteurs thermiques, amenant à une quasi-stagnation du rendement global de TICPE. Le transfert de TICPE aux collectivités locales dans le cadre du financement de la formation professionnelles contribuerait à la baisse de la TICPE sur l'État pour -0,7 Md€.

En 2025, les recettes de la TICPE nette de l'État seraient en hausse de +1,0 Md€ et s'établiraient à 16,5 Md€. En 2025 la croissance spontanée de la TICPE serait légèrement négative, mais elle serait compensée par des mesures nouvelles, notamment portées par la baisse du transfert à l'AFITF (+0,6 Md€).

Les autres recettes fiscales nettes (autres RFN) constituent un ensemble hétérogène. Elles sont composées (i) de recettes brutes pour 73,9 Md€ en 2023, dont les droits de mutation à titre gratuit, l'impôt sur la fortune immobilière ou les taxes intérieures de consommation hors TICPE, (ii) nettes des remboursements et dégrèvements, à hauteur de -8,4 Md€ qui représentent notamment les contentieux fiscaux ou les admissions en non-valeur.

En 2024, les autres recettes fiscales nettes s'élèveraient à 65,1 Md€, soit un niveau proche de celui de 2023. Cette stabilité masque des mouvements contraires, notamment la baisse des droits de mutations à titre gratuit (-1,0 Md€) suite à une année 2023 particulièrement haute. La baisse d'un quart de la CVAE restante contribue à abaisser de -1,1 Md€ les recettes de CVAE. Enfin, le versement d'un important contentieux contribue également à diminuer les autres recettes fiscales nettes. Ces baisses sont néanmoins compensées par des hausses de la fiscalité énergétique avec notamment la sortie partielle du bouclier tarifaire sur l'électricité qui augmenterait la TICFE de +2,2 Md€, la hausse de la TICGN intervenue en 2024 qui améliorerait les recettes de +1,3 Md€ et l'augmentation des recettes de la contribution sur la rente infra-marginale (+0,5 Md€) avec l'encaissement du solde dû au titre des deuxième et troisième périodes.

En 2025, les autres recettes fiscales nettes s'établiraient à 86,3 Md€, en hausse de +21,2 Md€ par rapport à 2024. Cette hausse reflète une croissance spontanée en ligne avec l'activité (+3,2 %). Elle serait également portée par les mesures nouvelles composées notamment de la fin du bouclier tarifaire (+4,3 Md€), d'une contribution différentielle sur les très hauts revenus (+2,0 Md€), d'une contribution exceptionnelle sur les bénéficiaires des grandes entreprises (+8,0 Md€), d'une hausse supplémentaire de TICFE pour +1,6 Md€ permettant d'atteindre une baisse de la facture d'électricité pour les ménages et les entreprises au tarif réglementé ou ayant des offres de marché indexées au tarif réglementé d'environ 9 %, et d'une hausse de la fiscalité environnementale (+1,5 Md€). A l'inverse, les recettes de CRI ralentiraient (-1,1 Md€).

Les recettes non fiscales

En 2024, les recettes non fiscales de l'État s'élèveraient à 23,4 Md€ soit une diminution de -1,7 Md€ par rapport à 2023. Hors financements européens du plan de relance, elles seraient en augmentation de +1,6 Md€ par rapport à 2023. Cette augmentation hors financements européens du plan de relance résulterait principalement de la hausse de +0,8 Md€ du versement au budget général dérivant de la sur-couverture des engagements de retraite des agents de la Banque de France, de la hausse des revenus du domaine public non militaire, principalement en provenance de la Compagnie Nationale du Rhône (CNR) pour +0,4 Md€, de la baisse des recettes issues des ventes de quotas carbone de -0,6 Md€ liée à la diminution des prix de ventes constatés, du produit des amendes prononcées par les autorités de la concurrence qui serait en hausse de +0,6 Md€ et reviendrait à un niveau proche de sa moyenne de long terme suite à une année 2023 exceptionnellement basse et de la redirection budgétaire des remboursements de prêts accordés dans le cadre des PIA pour +0,3 Md€.

En 2025, les recettes non fiscales de l'État s'élèveraient à 20,5 Md€ soit une baisse de -2,8 Md€ par rapport à 2024. Hors financements européens du plan de relance, elles augmenteraient de +1,4 Md€. Cette hausse serait due à (i) la hausse des versements de dividendes pour +2,1 Md€, (ii) l'absence de versement au budget général du régime retraite des agents de la Banque de France pour -0,8 Md€, (iii) la diminution du prélèvement sur le fond d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations pour -0,3 Md€, (iv) le prélèvement sur fonds de roulement du CNC pour +0,5 Md€.

Solde des comptes spéciaux

Tableau n°33 : Solde des budgets annexes et comptes spéciaux							
En Md€	Exécution 2023	LFI 24	Révisé 2024	Ecart révisé 24 / LFI 2024	Solde initial PLF 2025	Solde cible PLF 2025	Ecart PLF25 cible / révisé 24
Solde des comptes spéciaux	-5,1	-5,7	-5,4	0,3	-1,7	-1,7	3,7
Comptes d'affectation spéciale	-3,3	-2,5	-5,3	-2,8	-1,0	-1,0	4,2
Contrôle de la circulation et du stationnement routiers	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	-0,1
Développement agricole et rural	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Financement des aides aux collectivités pour l'électrification	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Participation de la France au désendettement de la Grèce	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Participations financières de l'Etat	-2,4	0,0	-1,8	-1,8	0,0	0,0	0,0
Pensions	-1,1	-2,5	-3,5	-1,0	-1,1	-1,1	2,5
Comptes de concours financiers	-2,1	-3,2	-0,3	2,9	-0,2	-0,2	0,0
Prêts et avances à divers services de l'Etat	0,3	0,3	0,3	0,0	0,6	0,6	0,3
Avances à l'audiovisuel public	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Avances aux collectivités territoriales	-3,6	-2,4	0,5	2,9	-0,4	-0,4	-0,8
Prêts à des Etats étrangers	1,1	-0,7	-0,4	0,3	-0,5	-0,5	-0,1
Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés	0,0	-0,4	-0,6	-0,3	0,1	0,1	0,7
Comptes de Commerce	0,3	-0,2	0,0	0,2	-0,6	-0,6	-0,6
Comptes d'opérations monétaires	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0
Solde des budgets annexes	0,3	0,2	0,2	0,0	0,3	0,3	0,1
Contrôle et exploitation aériens	0,2	0,1	0,2	0,0	0,3	0,3	0,1
Publications officielles et information administrative	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

En 2024, le solde des comptes spéciaux demeurerait stable par rapport à la prévision de la loi de finances initiale.

En effet, l'amélioration du solde du compte de concours financiers (CCF) « Avances aux collectivités territoriales » (+2,9 Md€), en lien avec la hausse des tarifs de taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) entraînant l'augmentation des recettes de cette taxe dans le cadre de l'extinction du bouclier tarifaire, est contrebalancée en partie par la dégradation du solde du compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » à la suite de moindres recettes provenant des ministères au titre des cotisations employeurs (-1,0 Md€). Le solde du CAS « Participations financières de l'État » est également en dégradation (-1,8 Md€), les opérations étant financées par un solde excédentaire accumulé sur les exercices précédents.

En 2025, le solde des comptes spéciaux serait en nette progression de +3,7 Md€ par rapport à 2024, pour atteindre -1,7 Md€.

L'amélioration est due au CAS « Participations financières de l'État » (+1,8 Md€) et au CAS « Pensions » (+2,5 Md€). Sur ce dernier, la dynamique masque une résorption du déséquilibre du CAS « Pensions » (déficit ramené à -1 Md€ après -3,5 Md€ prévu pour 2024), sous l'effet croisé du décalage de l'indexation des pensions et du relèvement de 4 points du taux des cotisations employeurs pour la fonction publique d'État. Ce mouvement n'est que partiellement atténué par la baisse du solde du CCF « Avances aux collectivités » (-0,8 Md€), le solde 2024 étant ponctuellement plus élevé sous l'effet d'un rattrapage des recouvrements au titre des années antérieures.

Encadré n°15 : Passage du solde budgétaire au solde en comptabilité nationale

Le passage du solde d'exécution des lois de finances au déficit de l'État au sens de la comptabilité nationale s'obtient :

- en ramenant à l'exercice concerné l'enregistrement de certaines dépenses et recettes du budget général (comptabilité de droits constatés) ;
- en retraçant des opérations budgétaires en opérations financières ou de patrimoine ;
- en intégrant des opérations non budgétaires.

En 2024, le solde de l'État au sens de la comptabilité nationale serait supérieur de +13,7 Md€ au solde budgétaire (-166,6 Md€) et s'établirait à -152,9 Md€, en raison principalement des facteurs suivants :

- le traitement en opérations financières des prises de participations et cessions de titres effectuées sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » (CAS PFE), hors dépenses réalisées par la Caisses des dépôts et des consignations dans le cadre des PIA et financées par le CAS PFE, rehausse le solde de +1,6 Md€ ;
- l'amortissement de la dette de l'État liée au Covid-19 traitée en opération financière (+6,5 Md€) ;
- l'étalement en comptabilité nationale de l'effet en trésorerie lié aux primes et décotes à l'émission et l'enregistrement des intérêts courus non échus (ICNE) rehausse le solde en comptabilité nationale de +5,0 Md€. En effet, lorsque les taux d'intérêt sont en baisse ou négatifs, comme durant les dernières années, des primes sont perçues lors de l'émission des nouvelles obligations de l'État. En comptabilité nationale, ces primes à l'émission sont comptabilisées avec étalement et viennent diminuer la charge d'intérêts. Ce n'est pas le cas en comptabilité budgétaire, où elles n'impactent pas le solde ;
- le traitement en comptabilité nationale du précompte mobilier génère une clé positive de +1,0 Md€ du fait d'un décaissement budgétaire prévu non repris en comptabilité nationale du fait du caractère non définitif de la décision (recours pendants) ;
- le traitement en comptabilité nationale des primes de garantie versées à l'État dans le cadre des prêts garantis par l'État (PGE, +0,7 Md€) diffère des flux budgétaires ;
- dans le cadre du passage des comptes de la Nation en base 2020, l'INSEE a opté, en accord avec la dernière actualisation du *Manual on government, debt and deficit – Implementation of ESA 2010* de

2022, pour la création d'une clé de décalage comptable au titre des versements du budget général à certaines banques multilatérales de développement. Les dépenses au titre de la participation aux reconstitutions de ressources des guichets concessionnels des banques multilatérales de développement sont dorénavant comptabilisées en droit constaté au moment de l'engagement de la dépense et non plus au moment de son décaissement budgétaire. L'impact est de +0,6 Md€ en 2024 ;

- les décalages de calendrier liés aux encaissements de TICFE (+1,0 Md€) ;
- les recettes de l'Union européenne reçues au titre du Plan de relance génèrent un écart entre la comptabilité nationale (droits constatés) et la comptabilité de caisse. Le principe général retenu en comptabilité nationale consiste à enregistrer ces recettes au moment du décaissement effectif par les États membres des dépenses éligibles. Une clé négative de -2,9 Md€ a été inscrite à ce titre en 2024.

En 2025, le solde au sens de la comptabilité nationale s'établirait à -128,7 Md€. Il serait supérieur de +6,9 Md€ au solde budgétaire (-135,6 Md€) en raison principalement des facteurs suivants :

- l'effet en trésorerie lié aux primes et décotes à l'émission et l'enregistrement des intérêts courus non échus (ICNE) rehausse le solde en comptabilité nationale de +0,6 Md€ ;
- le traitement en opérations financières des prises de participations et cessions de titres effectuées sur le CAS « Participations financières de l'État » rehausse le solde de +0,8 Md€ ;
- l'amortissement de la dette de l'Etat liée au Covid-19 traitée en opération financière (+5,2 Md€) ;
- le décalage comptable relatif à la comptabilisation des recettes de subvention de l'Union européenne au titre du Plan de relance, rehausse le solde de l'État de +1,3 Md€ ;
- les effets calendaires de l'extinction du bouclier tarifaire et des versements trimestriels liés à la TICFE (+1,1 Md€) ;
- le traitement en comptabilité nationale des primes de garantie versées à l'Etat dans le cadre des prêts garantis par l'Etat (PGE, +0,7 Md€) ;
- le traitement en comptabilité nationale des crédits d'impôt génère une clé négative de -0,7 Md€ ;
- la clé de décalage comptable liée à l'engagement des dépenses au titre de la participation des reconstitutions de ressources des guichets concessionnels de certaines banques multilatérales de développement (-1,0 Md€) ;
- le solde de l'Etat en comptabilité nationale intègre un effet de -1,3 Md€ pour tenir compte d'une prévision de dépenses de la mission relance financée par reports de crédits.

Organismes divers d'administration centrale

Après un solde 2023 à -1,5 Md€, le besoin de financement des organismes divers d'administration centrale (ODAC) s'établirait à - 5,0 Md€ en 2024 puis de -5,4 Md€ en 2025.

La dégradation du solde des ODAC de -3,5 Md€ entre 2023 et 2024 résulterait principalement des différents volets du Programme d'investissements d'avenir (PIA) et du plan France 2030, qui contribueraient à dégrader le solde des ODAC de -2,9 Md€, du fait de la montée en puissance des décaissements plus importante que l'évolution des recettes des opérateurs. Hors investissements d'avenir, l'évolution du solde serait due à la dégradation du solde de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) de -0,6 Md€, notamment en raison de l'augmentation des dépenses au titre des travaux de rénovation énergétique entrepris dans le cadre de MaPrimeRénov', et du dispositif MaPrimeAdapt', entré en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2024.

En 2025, le solde des ODAC, y compris PIA et plan France 2030, se dégraderait de -0,4 Md€ par rapport à 2024, malgré l'amélioration du déficit de France Compétences de +1,0 Md€ (permise par le dynamisme des recettes et les mesures d'économie mises en œuvre par l'opérateur). Cette dégradation du solde s'expliquerait principalement par la hausse des dépenses dans le cadre des programmes d'investissements d'avenir (+1 Md€), concomitante à une baisse de -0,6 Md€ des crédits budgétaires alloués aux ODAC au titre des PIA.

Tableau n°34 : Solde des ODAC (y compris investissements d'avenir)

En % du PIB	2023	2024	2025
Solde	-0,1	-0,2	-0,2
Recettes	4,8	4,8	4,7
Dépenses	4,9	5,0	4,9

Dépenses des ODAC

Les dépenses des ODAC augmenteraient de +8,8 Md€ entre 2023 et 2024. Les principales contributions à cette augmentation seraient :

- La hausse des dépenses dans le cadre du déploiement du quatrième volet des programmes d'investissements d'avenir (PIA 4) et du plan France 2030 (+3,3 Md€) ;
- L'augmentation des dépenses de France Compétences, portée par le dynamisme de l'apprentissage (+1,1 Md€) ;
- L'augmentation des dépenses de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) comme prévu par le plan de relance et par la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (+1 Md€) ;
- La hausse des dépenses d'intervention de FranceAgriMer prévue par les documents budgétaires (+0,5 Md€) ;
- La hausse des dépenses de l'ANAH au titre des travaux de rénovation énergétique entrepris dans le cadre de MaPrimeRénov', et de la montée en charge du dispositif MaPrimeAdapt' (0,4 Md€) ;
- La hausse des dépenses de santé des agences régionales de santé (ARS) de +0,4 Md€ ;
- La hausse des dépenses des universités du fait de l'augmentation du nombre d'étudiants et des salaires des personnels (+0,4 Md€) ;
- La hausse des dépenses de fonctionnement du Centre national des études spatiales (+0,4 Md€) ;
- L'augmentation des dépenses de fonctionnement de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) de +0,3 Md€ ;
- L'augmentation des dépenses de fonctionnement et d'intervention (hors PIA) du Centre d'études atomiques (+0,3 Md€) ;

- La hausse des dépenses du Centre national du cinéma et l'image animée (CNC) de +0,2 Md€, qui résulte notamment de l'augmentation des aides à la création cinématographique ;
- L'augmentation des dépenses du Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI) de +0,2 Md€, du fait de l'augmentation des dépenses liées aux indemnités et frais payés prévue par le budget rectificatif de l'organisme ;
- La hausse des dépenses de l'Agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU) de +0,2 Md€, du fait notamment de la montée en charge du Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain (NPNRU) ;
- L'augmentation des dépenses de l'Association pour la gestion du régime de garantie des créances des salariés (AGS), en raison de la hausse du nombre de faillites d'entreprises (+0,1 Md€).

Entre 2024 et 2025, les dépenses des ODAC augmenteraient de +0,7 Md€, malgré des économies attendues sur les dépenses de France Compétences, notamment au titre de l'apprentissage (-0,7 Md€). Ainsi, l'augmentation des dépenses totales des ODAC s'expliquerait principalement par la montée en puissance du PIA 4 et de France 2030, qui entraînerait des décaissements en hausse (+1 Md€), et par le prélèvement opéré par l'Etat sur la trésorerie du CNC, qui se traduit en comptabilité nationale par une augmentation de la dépense de l'opérateur (+0,5 Md€).

Recettes des ODAC

L'augmentation des recettes des ODAC de +5,3 Md€ entre 2023 et 2024 serait principalement portée par :

- L'augmentation des dotations aux PIA et au plan France 2030 de +0,4 Md€ ;
- L'augmentation des dotations de l'Etat à France Compétences de +0,4 Md€, auxquelles s'ajouterait une hausse des recettes de Contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance (CUFPA) de +0,4 Md€ ;
- La hausse des dotations de l'Etat à FranceAgriMer (+0,3 Md€) ;
- La hausse des dotations des administrations de sécurité sociale aux ARS de +0,5 Md€ ;
- La hausse des recettes des universités en raison notamment de l'augmentation des dotations de l'Etat aux universités (+0,5 Md€) ;
- La hausse des recettes de l'ADEME et du CEA, notamment en raison de l'augmentation des dotations de l'Etat (+0,8 Md€) ;
- Le relèvement du taux de cotisation AGS de 0,20 % à 0,25 % (+0,5 Md€) ;
- La création de la taxe sur l'exploitation des infrastructures de longue distance (+0,6 Md€) et le relèvement du plafond de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) affectée à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) de +0,2 Md€ ;

Au total, les prélèvements obligatoires des ODAC augmenteraient de 8,7 % en 2023.

Entre 2024 et 2025, les recettes des ODAC augmenteraient +0,3 Md€. Ce faible niveau d'évolution est lié à la baisse des dotations aux PIA et au plan France 2030 (-0,6 Md€), compensée par la hausse des dotations de l'Etat aux universités (+0,5 Md€), mais aussi par l'augmentation des recettes de CUFPA de France Compétences (+0,3 Md€) et par la hausse des recettes de l'AGS de +0,2 Md€ résultant du relèvement du taux de cotisation.

Toutefois, en 2025, les prélèvements obligatoires affectés aux ODAC diminueraient de -3,8 %. Cette évolution s'expliquerait essentiellement par la rebudgétisation des taxes affectées (taxe de solidarité sur les billets d'avion et taxe sur les transactions financières) au Fonds de solidarité pour le développement (FSD), dont le montant serait de 0,7 Md€, ainsi que de la baisse de la fraction de TICPE affectée à l'AFITF en projet de loi de finances 2025 (-0,6 Md€).

Administrations publiques locales

Après un déficit de -9,9 Md€ en 2023, le solde des administrations publiques locales (APUL) se dégraderait fortement en 2024 (-20,6 Md€) et dans une moindre mesure en 2025 (-22,1 Md€).

L'année 2025 serait caractérisée par un relatif ralentissement de la dépense locale, en dépit de dépenses d'investissement demeurant dynamiques compte tenu de la fin de cycle électoral municipal. Les recettes quant à elles devraient progresser en 2025 en ligne avec l'activité.

Après -5,5 Md€ en 2023, le déficit des collectivités locales serait particulièrement marqué en 2024 (-16,0 Md€) et en 2025 (-19,3 Md€), sous l'effet notamment d'une forte hausse des dépenses d'investissement, en lien avec la position dans le cycle électoral, et du dynamisme des dépenses de fonctionnement en 2024.

Le solde des ODAL s'établirait à -4,7 Md€ en 2024 (après -4,4 Md€ en 2023) et à -2,8 Md€ en 2025. La SGP porterait la majeure partie de l'amélioration du solde des ODAL, les dépenses entamant leur décroissance après le pic atteint en 2024.

Dépenses des APUL

La dépense locale progresserait de +6,6 % en 2024 (après +7,0 % en 2023), puis de +2,0 % en 2025³⁴.

La hausse de la dépense locale serait principalement expliquée par la progression des dépenses d'investissement particulièrement dynamiques en fin de cycle électoral communal de l'investissement, notamment en 2024 (+13,5 %³⁵). Les dépenses d'investissement progresseraient toujours mais à un rythme moins soutenu en 2025 (+7,5 %, hors Société des Grands Projets).

Les dépenses de fonctionnement des APUL connaîtraient une évolution de +4,0 % en 2024 (après +5,8 % en 2023) et de +1,0 % en 2025³⁶. Le ralentissement serait notamment expliqué par la participation des administrations publiques locales à l'effort de maîtrise du solde public, principalement *via* une modération de leurs dépenses de fonctionnement. Cette contribution passera par différentes mesures concertées avec les collectivités territoriales, et qui sont inscrites dans le projet de loi de finances pour 2025.

Sur le champ des seules collectivités locales, les dépenses de fonctionnement évolueraient, en valeur, au rythme de +4,6 % en 2024 (ce qui compte tenu des remontées comptables à date implique un freinage de la dépense d'ici la fin de l'année) avant de ralentir sous l'effet du mécanisme de précaution à +1,0 % en 2025.

³⁴ A champ constant, la dépense locale progresserait de +6,8 % en 2024 (après +7,1 % en 2023), puis de +2,0 % en 2025. La dépense locale à champ constant est calculée après retraitement de la recentralisation par l'État du financement du revenu de solidarité active (RSA) des départements expérimentateurs volontaires (l'Ariège en 2023). En outre, la rebudgétisation progressive au sein du budget général de l'État des rémunérations des accompagnants des élèves en situation de handicap en poste dans les établissements publics locaux d'enseignement (ODAL) constitue une mesure de périmètre en 2023 et en 2024.

³⁵ L'évolution de l'investissement local mentionnée ici est relative à la formation brute de capital fixe sur le champ des APUL, hors Société des Grands Projets.

³⁶ A champ constant, la dépense de fonctionnement des APUL progresserait de +4,3 % en 2024 (après +5,9 % en 2023) et de +1,0 % en 2025.

Tableau n°35 : Dépenses des administrations publiques locales

	Niveaux 2022		Évolution		
	Md€	%	2023	2024	2025
Total dépenses	294,9	100 %	7,0 %	6,6 %	2,0 %
Dépenses hors investissement*	222,6	75 %	5,8 %	4,0 %	1,0 %
Dépenses de fonctionnement des collectivités locales**	203,1	69 %	6,2 %	4,6 %	1,0 %
Investissement*	72,3	25 %	10,8 %	14,1 %	4,7 %
dont formation brute de capital fixe (FBCF) hors Société des Grands Projets	53,7	18 %	12,7 %	13,5 %	7,5 %

* Investissement au sens de l'acquisition d'actifs non financiers et des transferts en capital (= subventions d'équipement).

** Évolution des dépenses de fonctionnement des collectivités locales en valeur, à champ constant, retraitées en 2023 de la recentralisation du RSA des départements volontaires (loi n°2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale).

Recettes des APUL

Les recettes des APUL progresseraient de +3,3 % en 2024 puis +1,7 % en 2025³⁷.

En 2024, le taux de prélèvements obligatoires des administrations publiques locales s'établirait à 6,3 % du PIB, stable par rapport à l'année précédente. En dépit d'un niveau de prélèvements obligatoires en hausse (+6,6 Md€ par rapport à 2023), leur croissance spontanée (+1,2 %) serait en effet moins allante que le PIB en valeur (+3,5 %). D'une part, les recettes de droits de mutation à titre onéreux (DMTO) continueraient leur baisse (-13 % après -22 % en 2023), en raison de la chute continue du volume de transactions (-8 %) et de prix (-5 %) liée à la hausse des taux d'intérêt et la contraction de la production de crédits. D'autre part, les recettes de TVA seraient moins dynamiques que l'activité en raison de la composition de la croissance et de remontées comptables mal orientées (+0,4 %).

Les mesures nouvelles (y compris transferts) permettraient de compenser en totalité l'évolution spontanée des prélèvements obligatoires des APUL (+5 Md€). En effet, les recettes de TICFE engendrées par la fin du bouclier tarifaire permettent une compensation directe pour les APUL de la budgétisation des anciennes parts départementales et communales, qui est comptabilisée en prélèvements obligatoires (+2,4 Md€)³⁸. Ensuite, conformément à la mesure votée dans le cadre de la LFI 2024 sur la formation professionnelle, les transferts de TICPE sont réhaussés (+0,7 Md€). Enfin, la mesure de la LFI 2024 visant à permettre l'augmentation du versement mobilité en Ile-de-France contribuerait à hauteur de +0,4 Md€.

En 2025, le taux de prélèvements obligatoires des administrations publiques locales demeurerait stable à 6,3 % du PIB. La croissance spontanée des prélèvements obligatoires des administrations publiques locales serait globalement en ligne avec l'activité. En effet, les recettes croîtraient spontanément de +2,9 % soit la même évolution que le PIB en valeur (+2,9 %). Les recettes des DMTO rebondiraient après plusieurs années de baisse (+7,1 %), sous l'effet de la baisse des taux de crédits immobiliers soutenant le volume de transactions. En contrepartie, la TICPE serait en évolution spontanée de -0,7 % en raison de l'érosion tendancielle des consommations.

³⁷ A champ constant, les recettes locales progresseraient de +3,5 % en 2024 (après +4,1 % en 2023), puis de +1,7 % en 2025. L'évolution des recettes locales à champ constant est calculée après retraitement de la recentralisation par l'État du financement du revenu de solidarité active (RSA) des départements expérimentateurs volontaires (l'Ariège en 2023). En outre, la rebudgétisation progressive au sein du budget général de l'État des rémunérations des accompagnants des élèves en situation de handicap en poste dans les établissements publics locaux d'enseignement (ODAL) constitue une mesure de périmètre en 2023 et en 2024.

³⁸ Cette mesure de périmètre est neutre au solde des APUL qui recevaient durant la période de bouclier tarifaire une compensation équivalente versée par le solde du compte d'avances aux collectivités.

Les mesures nouvelles viendraient également légèrement contrebalancer la progression des prélèvements obligatoires des administrations publiques locales (-0,7 Md€). Le gel du transfert de TVA aux APUL à son niveau de 2024 (-1,2 Md€) serait partiellement compensé par la prise en compte des hausses attendues des taux d'imposition des impôts directs locaux (+0,4 Md€ avec un effet sur la taxe foncière, la taxe d'habitation sur les résidences secondaires, et la cotisation foncière des entreprises).

Administrations de sécurité sociale

En 2024, le solde des administrations de sécurité sociale (ASSO) deviendrait légèrement déficitaire (-0,6 Md€ après +11,5 Md€ en 2023). Le solde hors CADES et FRR se détériorerait nettement (-15,1 Md€, après -4,9 Md€ en 2023), sous l'effet de dépenses plus dynamiques (+5,3 %) que les recettes (+3,6 %). Le dynamisme des dépenses concerne l'ensemble des risques couverts, en particulier avec l'effet retardé de l'inflation passée sur les revalorisations des prestations notamment retraites. Le ralentissement de la masse salariale se répercute dans les recettes de cotisations sociales et de prélèvements sociaux.

En 2025, le solde des ASSO redeviendrait excédentaire (à +5,6 Md€), sous l'effet d'un fort ralentissement des dépenses (+2,4 %), notamment de prestations maladie et vieillesse, ainsi que d'une réduction des prestations chômage. Ce ralentissement serait le résultat d'une inflation moindre en 2024, d'où des revalorisations plus faibles en 2025, de la réforme de l'assurance chômage de 2023 et de la mise en œuvre de mesures visant à contenir l'évolution des dépenses de santé et du décalage de 6 mois de la revalorisation des pensions de base.

Tableau n°36 : Synthèse du compte des administrations de sécurité sociale (ASSO)

En % sauf mention contraire	2023	2024	2025
Capacité de financement (% du PIB)	0,4	0,0	0,2
Évolution des dépenses	4,3	5,3	2,4
<i>dont évolution des prestations sociales</i>	3,8	6,1	2,2
Évolution des recettes	4,7	3,6	3,2
<i>dont évolution des cotisations sociales</i>	4,6	4,0	4,6

Note : Soldes, recettes et dépenses en comptabilité nationale

L'évolution des cotisations sociales présentée ici est brute de la sinistralité mais inclut les cotisations sociales imputées.

Dépenses des ASSO

En 2024, les dépenses accélèreraient (+5,3 % après +4,3 %), portées par le dynamisme des prestations sociales (+6,1 % après +3,8 %). Ce fort dynamisme s'explique principalement par les mécanismes de revalorisation à la suite de l'inflation élevée en 2022 et 2023. Les pensions de vieillesse de base ont notamment été revalorisées de 5,3 % au 1^{er} janvier 2024 et les pensions complémentaires de 4,9 % au 1^{er} novembre 2023, portant ainsi la progression totale des prestations vieillesse-survie à +6,9 %. De même, les prestations famille augmenteraient suite à leur revalorisation sur l'inflation au 1^{er} avril 2024 (+4,6 %).

Les dépenses de santé de l'Objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) progressent de +3,3 % (voir encadré n°16), ce qui s'explique en partie par un dépassement de +1,2 Md€ par rapport à l'objectif déterminé en loi de programmation des finances publiques.

Enfin, malgré la montée en charge de la réforme dite de la « contracyclicité », les prestations chômage augmenteraient de +3,5 % du fait d'un ralentissement de l'emploi en fin d'année 2024 et de la croissance du salaire moyen.

Les dépenses des ASSO ralentiraient nettement en 2025 (+2,4 % après +5,3 %), en grande partie à cause du moindre dynamisme des prestations (+2,2% après +6,1 %) induit par la mise en place de mesures nouvelles et le ralentissement de l'inflation.

Les prestations vieillesse-survie ralentiraient ainsi fortement (+2,7 % après +6,9 %) du fait du décalage de la revalorisation des pensions de base au 1^{er} juillet et de la poursuite attendue du ralentissement de l'inflation.

Malgré des dépenses nouvelles (notamment la revalorisation des consultations médicales) les dépenses de santé sous Ondam seraient contenues à +2,8 % sous l'effet d'importantes mesures de maîtrise des dépenses (voir encadré n°16).

Les prestations chômage diminueraient (-7,4 %), principalement sous l'effet de la poursuite de la montée en charge de la réforme contractualité entrée en vigueur le 1^{er} février 2023.

Encadré n°16 : Ondam 2024, une hausse de 3,3 % ; ralentissement en 2025 à +2,8 %

En 2024, l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) s'établirait à 256,1 Md€, soit un dépassement de 1,2 Md€ (y compris dépenses covid) par rapport à l'objectif de la loi de programmation des finances publiques (LFPF) pour 2023. Cet écart, limité par la prise en compte de la mobilisation des crédits mis en réserve, s'expliquerait principalement par un dépassement des dépenses de soins de ville de 0,8 Md€ (hors covid), du fait notamment du retard d'application de la mesure portant sur le doublement des participations forfaitaires et franchises médicales, du dynamisme des indemnités journalières d'arrêt maladie et des dépenses en faveur des médecins spécialistes. Les dépenses en lien avec la crise sanitaire sont réévaluées à hauteur de +0,3 Md€. Enfin, les dépenses en faveur de l'hôpital dépasseraient également l'objectif de 0,2 Md€.

A partir de cette base rectifiée, à laquelle s'ajoute une mesure de périmètre qui réhausserait le niveau d'Ondam de 0,6 Md€ à partir de 2025 (expérimentation de la fusion des sections soins et dépendance pour le financement des EHPAD et USLD), l'Ondam progresserait de 2,8 % après mobilisation des mises en réserve en 2025 et s'établirait à 263,9 Md€. L'écart avec l'objectif de la LFPF (262,5 Md€) s'élève donc à 0,8 Md€ à périmètre constant. En plus de la croissance spontanée des dépenses de santé liée à l'accroissement des besoins de la population, l'Ondam 2025 intègre des dépenses nouvelles, notamment la revalorisation des consultations médicales stipulée dans le cadre de la convention médicale signée en juin 2024 et entrant en vigueur fin 2024. Il intègre également la compensation pour les hôpitaux publics de la hausse de leurs coûts salariaux résultant de la hausse de 4 points du taux de cotisation de la CNRACL. Malgré ces tendances haussières, la progression de l'Ondam serait limitée à 2,8 % grâce à des mesures d'économies importantes, notamment la maîtrise des prix des produits de santé et des volumes (1,4 Md€), des transferts de dépenses vers les organismes complémentaires via la hausse du ticket modérateur (1,1 Md€), l'optimisation des achats à l'hôpital (0,7 Md€) et des économies sur les indemnités journalières en cas d'arrêt maladie (0,6 Md€).

Recettes des ASSO

En 2024, les recettes des ASSO ralentiraient (+3,6 % après +4,7 % en 2023), principalement sous l'effet des cotisations sociales (+4,0 % après +4,6 %), du fait du ralentissement de la masse salariale des branches marchandes non agricoles hors primes exceptionnelles (+3,2 % après +5,3 %). Les prélèvements sociaux (CSG et CRDS) continueraient de soutenir les recettes des ASSO du fait de revenus de remplacement en hausse et du dynamisme de la masse salariale publique. Les taxes et impôts de production resteraient peu dynamiques (+2,2 % après +1,6 %) en grande partie du fait de la moindre affectation de TVA résultant de la reprise des excédents de l'Unédic au profit de France compétence et France Travail.

En 2025, les recettes ralentiraient légèrement (+3,2 % après +3,6 %). Les cotisations sociales (+4,6 % après +4,0 %) seraient notamment soutenues par la croissance de la masse salariale hors prime exceptionnelle malgré un léger ralentissement (+2,8 % après +3,2 %) et par le reprofilage des allègements généraux.

Cette dernière mesure permettrait un gain net pour les finances publiques de 4 Md€, dont 5 Md€ de cotisations sociales compensées par un effet retour négatif de 1 Md€ sur l'impôt sur les sociétés.

Les taxes et impôts de production affectés aux ASSO resteraient peu dynamiques (+0,7 %) du fait d'une diminution de la TVA affectée (-0,3 %), en lien avec la reprise des excédents de l'Unedic.

Les prélèvements sociaux progresseraient à un rythme légèrement supérieur à de celui de la masse salariale totale (+2,4 %).

Tableau n°37 : Solde, recettes et dépenses des administrations de sécurité sociale (ASSO)		
(en Md€)	2024	2025
ASSO	-0,6	5,6
Recettes	775,7	800,6
Dépenses	776,4	795,0
Régime général + Fonds de solidarité vieillesse	-15,2	-13,4
Recettes	530,0	552,5
Dépenses	545,2	565,9
Unédic	0,9	3,9
Recettes	44,8	45,5
Dépenses	43,9	41,6
Régimes complémentaires	1,6	1,2
Recettes	108,5	111,6
Dépenses	106,9	110,4
Cades	16,0	16,0
Recettes	19,3	19,1
Dépenses	3,3	3,1
FRR - Fonds de réserve des retraites	-1,5	-0,8
Recettes	0,8	0,8
Dépenses	2,3	1,7
Organismes divers de sécurité sociale	-1,0	-0,9
Recettes	131,0	135,3
Dépenses	132,0	136,3

Notes de lecture :

- Ces soldes, recettes et dépenses, sont présentés en comptabilité nationale.
- Les recettes et dépenses des ASSO sont présentées ici après consolidation (c'est-à-dire retraitées des transferts entre caisses, sans impact sur le solde). Toutefois, ce n'est pas le cas des régimes ou groupes de régimes, dont le solde est affecté par les transferts internes aux ASSO. En conséquence, la somme des recettes et des dépenses des sous-ensembles ne correspond pas au total des ASSO.
- De même, les recettes et dépenses du RG+FSV ne sont pas consolidées (des transferts internes entre caisses du RG et FSV), contrairement, par exemple, à la Commission des Comptes de la Sécurité Sociale. Ce retraitement, ou son absence, n'a cependant là non plus aucun effet sur le solde total RG+FSV.

4. Dette des administrations publiques

Tableau n°38 : Prédiction d'évolution du ratio d'endettement des administrations publiques			
(Points de PIB)	2023	2024	2025
Ratio d'endettement hors soutien financier aux États de la zone euro	107,7	110,8	112,7
Ratio d'endettement au sens de Maastricht (1)	109,9	112,9	114,7
Croissance nominale du PIB (en %) (2)	6,3	3,5	2,9
Solde stabilisant le ratio d'endettement (hors flux de créance) (3) _n ≈ - (1) _{n-1} × (2) _n	-6,6	-3,7	-3,2
Solde effectif (4)	-5,5	-6,1	-5,0
Écart au solde stabilisant le ratio d'endettement (5) = (4) - (3)	1,1	-2,4	-1,8
Flux de créances (6)	-0,2	0,6	0,0
Variation du ratio d'endettement (7) = (6) - (5)	-1,3	3,0	1,8

Lecture : la variation de la dette en points de PIB résulte de deux contributions : d'une part, de l'écart entre le solde public effectif et le solde stabilisant la dette (5) et, d'autre part, des flux de créances de l'année (6), notamment des acquisitions nettes d'actifs telles que les prises de participation ou les prêts à des entités hors du secteur des administrations publiques, ou les variations de la trésorerie de l'État. Les concepts utilisés ici correspondent à ceux utilisés dans les traités européens : la dette est ainsi une dette brute, consolidée entre sous-secteurs, en valeur nominale.

Dette de l'ensemble des administrations publiques

En fin d'année 2023, le niveau de dette publique s'est établi à 3 101,4 Md€, soit 109,9 % du PIB, selon les derniers chiffres publiés par l'Insee.

En 2024, le ratio d'endettement augmenterait pour atteindre 112,9 % du PIB en fin d'année, soit une augmentation de 3 points de PIB par rapport à 2023. Cette augmentation serait due :

- d'une part, à la dégradation du déficit qui passerait de 5,5 % du PIB à 6,1 % ;
- d'autre part, à une croissance en valeur moins dynamique (3,5 % en 2024 contre 6,3 % en 2023) du fait du reflux de l'inflation (déflateur du PIB plus faible), ce qui conduit à une hausse du solde stabilisant de 2,9 points de PIB.

La conjugaison de ces deux facteurs explique que le solde public s'écarte de 2,4 points du solde stabilisant la dette, conduisant à une hausse du ratio de dette de même ampleur.

Par ailleurs, les flux de créances participeraient à la hausse du ratio de dette en 2024 à hauteur de 0,6 point de PIB, en raison des décotes à l'émission observées en période de taux plus élevés que par le passé et des prises de participation de l'État.

En 2025, le ratio de dette publique augmenterait plus modérément en raison de l'amélioration du solde public. Il augmenterait de 1,8 point pour atteindre 114,7 % du PIB. Cette hausse plus modérée résulte d'un solde public qui, bien que demeurant inférieur au solde stabilisant la dette, s'en rapproche à la faveur des efforts engagés dans le cadre du PLF 2025.

Entre 2025 et 2027, la hausse du ratio de dette continuerait de s'estomper progressivement au fur et à mesure que les efforts de consolidation des comptes publics permettraient d'améliorer le solde public et de réduire l'écart avec le solde stabilisant la dette.

A partir de 2028, horizon auquel le solde public passerait au-dessus du solde stabilisant la dette, le ratio de dette refluerait.

Les flux de créances contribueraient marginalement à la variation du ratio de dette à moyen terme, en raison notamment pour 2026 du décalage comptable sur les recettes issues du financement européen du plan de relance.

Entre 2024 et 2029, la charge de la dette augmenterait continûment en raison principalement des effets progressifs de la hausse passée des taux d'intérêt sur l'encours et ce malgré la baisse du ratio de dette à partir de 2028.

Encadré n°17 : Flux de créances et évolutions de la dette

Les flux de créances sont des opérations neutres sur le déficit en comptabilité nationale, mais qui ont un effet sur le niveau de la dette (par exemple, les prêts accordés par les administrations publiques à des entités hors des administrations publiques). Ils permettent ainsi de réconcilier l'évolution de la dette avec le cumul des besoins de financement en comptabilité nationale. Les principaux postes affectant les flux de créances sont :

- la variation du niveau de trésorerie de l'État. La dette maastrichtienne est en effet une notion de dette brute et la trésorerie du compte du Trésor ne vient pas en déduction de cette dernière. Ainsi, la mobilisation de cette trésorerie au cours d'une année donnée peut permettre de couvrir un besoin de financement sans se traduire par une accumulation de dette ;
- les décalages entre le solde budgétaire et le solde de l'État en comptabilité nationale comme les opérations financières, les corrections en droits constatés sur les dépenses et les recettes (comme s'agissant des financements européens liés à la relance) ainsi que l'étalement des primes à l'émission passées ;
- les autres décalages comptables entre enregistrement en comptabilité nationale et flux de caisse, comme par exemple les reports d'échéances sociales ;
- enfin, la prise en compte des titres à leur valeur faciale. En effet, les titres obligataires sont comptabilisés dans la dette de Maastricht à leur valeur nominale de remboursement à échéance.

Dettes par sous-secteur

La décomposition de la dette publique par sous-secteur a pour objectif de permettre de calculer les contributions de chaque sous-secteur au ratio de dette publique. La contribution d'un sous-secteur est égale à la totalité de ses dettes, diminuée des éléments dont le créancier est une autre administration publique. Cette diminution est désignée par le terme de consolidation de la dette au sein des administrations publiques. Ainsi, la somme des contributions des sous-secteurs est égale à la dette publique totale. Par exemple, lorsqu'une administration acquiert des titres d'État, la contribution de l'État à la dette publique se réduit, alors que la dette de l'État reste inchangée. De même lorsqu'une administration dépose ses liquidités sur le compte unique du Trésor, la dette de l'État s'accroît, mais pas la contribution de l'État à la dette publique.

L'endettement des administrations publiques est essentiellement porté par l'État et, dans une moindre mesure, par les administrations de sécurité sociale (ASSO) et les administrations publiques locales (APUL). Concernant l'État, la majorité de la dette est constituée de la dette négociable, gérée par l'Agence France Trésor. Au 30 juin 2024, la dette consolidée de l'État s'élève à 2 627,9 Md€³⁹ pour un encours de dette négociable de 2 544 Md€ (dont 293 Md€ de titres indexés)⁴⁰. Les organismes divers d'administration centrale (ODAC) ont interdiction de s'endetter à plus de douze mois, sauf exception déterminée par la loi (article 12 de la loi de programmation des finances publiques du 28 décembre 2010). La dette de SNCF Réseau, qui a été intégrée à la dette publique à la suite du reclassement de l'entreprise au sein des administrations publiques, représente la majeure partie de la dette des ODAC. Concernant les APUL, la dette s'élève à 250,9 Md€ au 30 juin 2024. Concernant les ASSO, la dette s'élève à 280,5 Md€ au 30 juin 2024. La dette des ASSO est principalement portée par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), l'UNEDIC et l'Urssaf Caisse nationale (ex-Acoss).

En 2024 et en 2025, les administrations publiques centrales (APUC) verraient leur contribution au ratio d'endettement augmenter, malgré les efforts conséquents en dépense réalisés par l'État, notamment l'annulation de 10 Md€ de crédits dès la gestion 2024 et la poursuite des efforts en 2025. De leur côté, les administrations publiques locales (APUL) verraient leur contribution au ratio d'endettement augmenter sur deux ans tandis que les administrations de Sécurité sociale (ASSO) observeraient un reflux de leur contribution au ratio d'endettement en raison de l'amélioration de leur solde, dans un contexte marqué par le partage de l'effort entre l'ensemble des administrations publiques, ainsi que le prévoient les projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale (PLF et PLFSS) 2025.

Tableau n°39 : Prévision d'évolution du ratio d'endettement par sous-secteur des administrations publiques

(Points de PIB)	2023	2024	2025
Ratio d'endettement au sens de Maastricht	109,9	112,9	114,7
dont contribution des administrations publiques centrales (APUC)	91,7	94,6	96,3
<i>dont contribution des organismes divers d'administrations centrales</i>	2,6	2,6	2,7
dont contribution des administrations publiques locales (APUL)	8,9	9,3	9,8
<i>dont contribution des organismes divers d'administrations locales</i>	1,4	1,6	1,6
dont contribution des administrations de sécurité sociale (ASSO)	9,3	9,1	8,7

³⁹ Insee, « À la fin du deuxième trimestre 2024, la dette publique s'établit à 3 228,4 Md€ », *Information Rapide* n° 247, 27 septembre 2024.

⁴⁰ Agence France Trésor, Bulletin mensuel n°410, juillet 2024.

Garanties et engagements contingents de l'État

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 relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 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 pris en compte dans le plan budgétaire et structurel national à moyen terme (*cf.* partie sur le respect du cadre de gouvernance européen) ;
- 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 garanties accordées par l'État et dans une moindre mesure par les collectivités locales ; ils couvrent également les provisions pour litiges.

Concernant les provisions pour litiges, ces dernières s'établissent fin 2023 à 26,5 Md€, soit 5 Md€ de moins qu'en 2022.

Concernant les garanties de l'État, elles 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 on trouve 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, en vertu de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), les garanties de l'État ne peuvent être autorisées que par une loi de finances. 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 Fonds Européen de Stabilité Financière (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 prorata de celles-ci.

D'après le compte général de l'État 2023 publié en avril 2024, 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 2023 à 281,2 Md€, après 303,9 Md€ en 2022 (-22,6 Md€).

Cette réduction du stock de garanties en 2023 s'explique par l'extinction progressive des dispositifs de garanties mis en place ou renforcés dans le cadre de la crise sanitaire (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency* - SURE - et *Pan-European Guarantee Fund* - PEGF), ou dans le cadre de la guerre en Ukraine (PGE Résilience). Plus précisément, en 2023, cette baisse s'explique en grande partie par la diminution de 23 Md€ des garanties couvrant les prêts garantis par l'État (PGE) octroyés entre le 16 mars 2020 et le 30 juin 2022, ou entre le 8 avril 2022 et le 31 décembre 2023 pour les entreprises non financières affectées par les conséquences économiques de la guerre en Ukraine.

Dans le compte de prévision sous-jacent au RESF, des pertes prévisionnelles de l'ordre de 1,5 Md€ ont été intégrées au titre des PGE pour les années 2024 et 2025 (nets des primes versées à l'État) avec effet sur le solde public en comptabilité nationale.

Le recours à des garanties portant sur des emprunts a donc fortement augmenté avec la crise sanitaire, et demeure élevé, autour de 300 Md€ en 2023. Cela 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* et 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 des finances en lien avec les autres ministères concernés.

5. Engagements européens de la France en matière de finances publiques

Caractéristiques du nouveau cadre de gouvernance européen

Le nouveau cadre de gouvernance économique européen est entré en vigueur le 30 avril 2024^{41,42,43}. Il prescrit pour les Etats membres, dont la France, l'élaboration d'un plan budgétaire et structurel à moyen terme présentant une trajectoire annuelle contraignante de dépense primaire nette. C'est l'objet du présent plan présenté par la France qui couvre la période 2025-2029. Les plans nationaux budgétaires et structurels à moyen-terme ont ainsi vocation à se substituer aux programmes de stabilité et aux programmes nationaux de réforme propres au précédent cadre.

Les règles entrées en vigueur le 30 avril 2024 et pleinement applicables dès 2025 visent à adapter le Pacte de stabilité et de croissance en favorisant la soutenabilité des finances publiques, la croissance à long terme et également les investissements pour faire face aux défis à venir. Ces nouvelles règles ont notamment pour objectif de garantir la réduction progressive et durable du ratio de dette publique et le retour du déficit sous le seuil de 3 % de PIB grâce à des recommandations d'ajustement fondées sur une analyse économique propre à chaque Etat membre, encadrée par des garde-fous sur la réduction du déficit et de la dette, dans une perspective pluriannuelle. Ce nouveau cadre répond à trois principes :

- **Le principe de différenciation** : grâce à la différenciation des trajectoires d'ajustement selon les Etats membres, le cadre de gouvernance s'adapte à la réalité économique de chaque pays, en tenant compte de la grande hétérogénéité des positions budgétaires et des niveaux d'endettement au sein de l'Union européenne, mais aussi des différentes perspectives en termes de croissance ou de démographie.
- **Le principe d'appropriation** : l'appropriation nationale du cadre est renforcée. Le cadre confie aux Etats membres le soin de proposer, dès lors qu'elles respectent les règles, leur propre trajectoire d'ajustement budgétaire et leurs engagements en termes d'investissements et de réformes. Cette appropriation offre une plus grande garantie sur la crédibilité des engagements et l'application effective des règles.
- **Les incitations aux investissements et aux réformes** : le nouveau cadre incite à la mise en œuvre des investissements et réformes structurelles indispensables pour la compétitivité et la résilience des économies européennes face aux défis du XXI^{ème} siècle, notamment la transition écologique et numérique, et le renforcement des capacités de défense.

Les exigences de l'article 126 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) relatives au déficit et à la dette n'ont pas été modifiées⁴⁴.

Ces nouvelles règles se traduisent par une trajectoire d'ajustement minimal des finances publiques que doivent respecter les Etats membres sur une période de 4 ans qui peut être prolongée jusqu'à 7 ans.

⁴¹ Directive (UE) 2024/1265 du Conseil modifiant la directive 2011/85/UE sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des Etats membres

⁴² Règlement (UE) 2024/1264 du Conseil du 29 avril 2024 modifiant le règlement (CE) n°1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs

⁴³ Règlement (UE) 2024/1263 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2024 relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale et abrogeant le règlement (CE) n°1466/97 du Conseil

⁴⁴ Protocole n°12 sur la procédure concernant les déficits excessifs : « Les valeurs de référence visées à l'article 126, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne sont les suivantes : 3 % pour le rapport entre le déficit public prévu ou effectif et le produit intérieur brut aux prix du marché ; 60 % pour le rapport entre la dette publique et le produit intérieur brut aux prix du marché ».

L'obtention de l'extension à 7 ans de la période d'ajustement requiert l'approbation par le Conseil du programme d'investissements et réformes, inclus dans le présent plan, et répondant aux critères suivants :

- améliorer le potentiel de croissance et de résilience de l'Etat membre concerné de façon durable ;
- contribuer à la soutenabilité des finances publiques, avec des améliorations structurelles conduisant à la réduction du ratio de dette sur PIB ou à l'augmentation du ratio de recettes sur PIB ;
- soutenir les priorités communes de l'Union européenne : transitions écologique et numérique, sécurité énergétique, renforcement des capacités de défense ;
- répondre aux recommandations-pays pertinentes, ainsi qu'aux recommandations découlant de la Procédure pour déséquilibres macroéconomiques ;
- assurer que le niveau d'investissement financé par l'Etat sur la période du plan ne soit pas inférieur au niveau d'investissement réalisé en moyenne sur la période d'avant plan.

La trajectoire d'ajustement requise par les règles européennes est traduite dans un indicateur en dépenses. Cet indicateur est le taux de croissance annuel des dépenses publiques nettes des mesures nouvelles en recettes, des dépenses conjoncturelles de chômage, des dépenses liées à des programmes de l'Union correspondant à des recettes en provenance des fonds européens, des dépenses nationales de co-financement de programmes financés par l'Union et des mesures ponctuelles et temporaires.

Après avis de la Commission européenne et sous réserve de l'accord du Conseil, cette trajectoire pluriannuelle de dépenses sera la référence contraignante à respecter.

En cohérence avec le principe d'appropriation, l'Etat membre propose sa trajectoire de dépense publique nette qui respecte les exigences du cadre de gouvernance en utilisant ses propres hypothèses macroéconomiques et de finances publiques. Pour les Etats membres dont le ratio de dette dépasse 60 % du PIB ou dont le déficit dépasse 3 % du PIB, la Commission élabore une trajectoire de référence qui comprend l'ajustement budgétaire minimum compatible avec les exigences du cadre sous ses propres hypothèses macroéconomiques. La trajectoire proposée par l'Etat membre peut diverger de cette trajectoire, sous réserve de justification des hypothèses économiques sous-jacentes.

La trajectoire de dépenses nettes doit respecter simultanément les exigences des deux volets du nouveau cadre de gouvernance économique : un bras préventif et un bras correctif. Le bras préventif s'applique aux pays dont le déficit nominal est inférieur à 3 % du PIB. Le bras correctif s'applique aux pays ayant un déficit nominal supérieur à 3 %, ou dont la dette est supérieure à 60 % du PIB et qui ne respectent pas la trajectoire de dépense nette retenue dans le plan.

La conception de la trajectoire budgétaire s'articule autour de trois groupes de paramètres :

- La durée de la période d'ajustement (4 à 7 ans).
- L'analyse de la soutenabilité de la dette : à la fin de la période d'ajustement, en supposant l'absence d'autres mesures de consolidation des finances publiques, le ratio de la dette publique prévu doit baisser tous les ans et ce sur une période de 10 ans y compris en cas de chocs défavorables sur l'économie. Le déficit public prévu est ramené en dessous de 3 % du PIB au cours de la période d'ajustement et maintenu en dessous de cette valeur de référence à moyen terme, en supposant l'absence d'autres mesures budgétaires.
- Les garde-fous sur la dette et le déficit : la trajectoire doit vérifier plusieurs critères quantitatifs visant à assurer un minimum de réduction du ratio de dette sur la durée de la période d'ajustement (1 point de PIB en moyenne par an pour les pays les plus endettés à partir de la sortie de PDE) et un minimum d'ajustement budgétaire tant que le déficit structurel n'atteint pas 1,5 %.

Exigences d'ajustement du volet préventif :

Les exigences d'ajustement structurel du volet préventif sont fixées par le règlement (UE) 2024/1263 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2024, relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale et abrogeant le règlement (CE) n°1466/97 du Conseil. Elles sont fondées sur l'outil d'analyse de soutenabilité de la dette de la Commission européenne (*Debt sustainability analysis, DSA*). Cet outil vise à différencier les trajectoires d'ajustement à moyen terme entre les Etats membres, en tenant compte de l'hétérogénéité des niveaux d'endettement et des perspectives économiques. Il simule des trajectoires de finances publiques, y compris dans des scénarios macroéconomiques défavorables, déterministes et stochastiques. La DSA est utilisée pour établir l'ajustement structurel minimum requis pour respecter le bras préventif, c'est-à-dire que :

- 1) Le déficit public doit être ramené sous 3 % du PIB à l'issue de la période d'ajustement et maintenu sous les 3 % à politique inchangée jusqu'à la fin de l'horizon de projection (autrement dit 10 ans après la fin de la période d'ajustement) dans le scénario central.
- 2) Le ratio d'endettement doit être placé sur une trajectoire descendante de manière plausible, c'est-à-dire qu'à politique inchangée, le ratio de dette doit diminuer chaque année entre la fin de la période d'ajustement et la fin de l'horizon de projection.

Ces conditions doivent se vérifier dans le scénario central et dans des scénarios déterministes défavorables (chocs macroéconomiques et financiers) :

- **Stress financier** : choc sur un an d'une hausse d'un point de taux d'intérêt et prime de risque pour les pays endettés.
- **Solde structurel primaire plus bas** : réduction de 0,5 point du solde structurel primaire sur toute la période de projection.
- **Différence « r-g » défavorable** : augmentation d'un point du différentiel entre taux d'intérêt apparent sur la dette et la croissance nominale sur toute la période de projection.

En outre, le ratio de dette doit baisser dans la plupart (au moins 70 %) des scénarios stochastiques sur cinq ans. Ces scénarios sont simulés à partir de chocs aléatoires fondés sur l'historique de l'Etat membre.

Exigences d'ajustement du volet correctif :

Les exigences d'ajustement du volet correctif sont déterminées par le règlement (UE) 2024/1264 du Conseil modifiant le règlement (CE) n°1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure pour déficit excessif.

Une procédure pour déficit excessif (PDE) peut être ouverte si :

- Un Etat membre présente un déficit supérieur à 3 % du PIB (ouverture sur critère de déficit).
- Un Etat membre a une dette supérieure à 60 % du PIB et dévie significativement de la trajectoire endossée par le Conseil : ouverture sur critère de dette.

La Commission rédige alors un rapport et apprécie l'opportunité d'ouvrir une PDE en tenant compte des facteurs pertinents. En cas d'ouverture de PDE, le Conseil propose une trajectoire de correction fixant une date cible de retour du déficit sous les 3 % de PIB, une trajectoire de croissance annuelle de dépenses primaires nettes, et une date cible pour prendre des mesures effectives de résorption. Lorsque la PDE est ouverte sur critère de déficit, la trajectoire de correction doit être cohérente avec un ajustement structurel minimum annuel d'au moins 0,5 % de PIB à titre de référence. Une flexibilité a été introduite pour les années 2025 à 2027 pour refléter la hausse de la charge d'intérêt : cet ajustement peut être compris comme un ajustement structurel primaire pour une période transitoire allant jusqu'à 2027 à condition que l'Etat membre concerné explique comment il garantira la réalisation des réformes et investissements répondant aux principaux défis relevés dans le cadre du Semestre européen et comment il répondra aux priorités communes de l'Union.

Si la Commission estime que l'Etat membre a pris des actions suivies d'effet, elle peut suspendre la PDE jusqu'à résorption du déficit. Si l'Etat ne respecte pas les recommandations, le Conseil peut imposer des sanctions financières, lesquelles peuvent atteindre jusqu'à 0,05 % du PIB pour une période de six mois jusqu'à ce que l'Etat prenne des actions suivies d'effets.

Le suivi du plan

L'Etat membre rédige chaque année un rapport d'avancement annuel détaillant l'exécution du plan de moyen terme. Ce rapport retrace le suivi de l'indicateur de pilotage budgétaire unique, à savoir la croissance des dépenses primaires nettes et de la réalisation des engagements d'investissements et de réformes. Les éventuelles déviations par rapport à la trajectoire inscrite dans le plan sont enregistrées dans le compte de contrôle ; le seuil maximal pour une déviation annuelle est de 0,3 % de PIB, et de 0,6 % de PIB en cumulé sur toute la durée du plan.

Trajectoire de dépense primaire nette financée au niveau national

La réforme du cadre de gouvernance européen consacre l'indicateur de dépense primaire nette financée au niveau national comme l'unique indicateur contraignant de suivi de la trajectoire de finances publiques des Etats-membres. Cette trajectoire de dépense primaire nette financée au niveau national doit être présentée dans le plan budgétaire et structurel national à moyen terme (PSMT) par chaque Etat-membre (règlement (UE) 2024/1263 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2024). Elle doit correspondre à un ajustement permettant de respecter simultanément les exigences des volets correctif et préventif du nouveau Pacte de stabilité et de croissance.

L'indicateur de dépense primaire nette financée au niveau national est défini comme le taux de croissance en valeur d'une année sur l'autre de la dépense publique, nette de la charge d'intérêts, des mesures discrétionnaires en recettes, des dépenses relatives aux programmes de l'Union européenne entièrement compensées par des recettes provenant des fonds de l'Union, des dépenses nationales de cofinancement des programmes financés par l'Union, des dépenses conjoncturelles liées aux indemnités de chômage et des mesures ponctuelles et temporaires en dépense et en recettes (article 2 du volet préventif).

Ainsi, conformément à la réglementation européenne, le présent PSMT 2025-2029 présente la trajectoire de dépense primaire nette financée au niveau national pour la France (cf. tableau n°40) qui permet de respecter l'ensemble des exigences des volets préventifs et correctifs du PSC en supposant une extension de la période d'ajustement à 7 ans (cf. partie relative à la conformité de la trajectoire avec les critères du Pacte de stabilité et de croissance).

En effet, la trajectoire de dépense primaire nette du PSMT serait cohérente avec un ajustement structurel primaire annuel moyen de 0,8 point de PIB potentiel. Or, la combinaison des exigences d'ajustement des volets correctif et préventif de ce nouveau cadre de gouvernance européen requiert, avec une période d'ajustement étendue à 7 ans, 0,76 point de PIB potentiel d'ajustement structurel primaire par an avec les hypothèses macro-économiques et de finances publiques sous-jacentes au présent PSMT 2025-2029.

La trajectoire de dépense primaire nette financée au niveau national du PSMT est plus exigeante que celle de la trajectoire de la référence transmise par la Commission européenne à la France le 21 juin 2024, conformément aux dispositions de l'article 5 du volet préventif du PSC.

Sur la période 2025-2029, la dépense primaire nette progresserait en moyenne de 1 % par an en valeur sur la période 2025-2029 dans le PSMT, contre 1,7 % dans la trajectoire de référence de la Commission avec une extension à 7 ans de la période d'ajustement. Le PSMT prévoit un effort plus important au début de la période d'ajustement, puisque la croissance de la dépense atteint 0,0 % en 2025, contre environ 1,4 % par an les années suivantes.

Le fait que la trajectoire du PSMT soit plus exigeante que la trajectoire de référence de la Commission s'explique par la volonté d'un redressement plus rapide des comptes publics. Elle reflète en outre le caractère plus dégradé qu'anticipé du solde public 2024 intégré à la trajectoire du présent plan, qui s'établirait à -6,1 % du PIB. Partant de ce point de départ plus bas, le respect des critères d'ajustement des volets préventif et correctif implique une évolution moyenne de la dépense primaire nette inférieure sur la durée du plan.

Le passage de la trajectoire d'ajustement structurel primaire sous-jacente au PSMT à la trajectoire de dépense primaire nette qui y figure (cf. tableau n°41) peut être établi en prenant en compte l'effet de la composante non-discretionnaire (globalement négatif sur la période) et de l'effort en dépense induit par l'évolution des dépenses couvertes par des recettes provenant de fonds de l'Union sur l'ajustement structurel primaire.

Tableau n°40 : Trajectoire de dépense primaire nette financée au niveau national

Taux de croissance, en %	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Dépense primaire nette financée au niveau national	3,8	0,0	1,4	1,4	1,4	1,3
<i>Taux de croissance cumulé</i>	3,8	3,8	5,2	6,7	8,1	9,5
Trajectoire de référence de la Commission européenne (trajectoire d'ajustement sur 7 ans)		2,0	1,7	1,6	1,4	1,5

Tableau n°41 : Passage de l'ajustement structurel primaire à l'évolution de la dépense primaire nette financée au niveau national

% de PIB potentiel, sauf mention contraire	2025	2026	2027	2028	2029
Ajustement structurel primaire (i)	1,4	0,6	0,7	0,7	0,7
Composante non-discretionnaire (ii)	-0,3	-0,2	-0,1	0,0	0,0
Effort structurel primaire (iii) = (i) – (ii)	1,6	0,8	0,7	0,8	0,7
Effort structurel primaire corrigé de l'effort en dépense induit par les dépenses couvertes par des recettes provenant des fonds de l'UE (iv)	1,6	0,7	0,7	0,8	0,7
Poids de la dépense primaire nette année n-1 (v)	0,55	0,53	0,53	0,53	0,52
Croissance potentielle valeur (vi)	3,0	2,8	2,8	2,9	2,7
Trajectoire de dépense primaire nette (taux de croissance, %) (vii = vi – iv/v)	0,0	1,4	1,4	1,4	1,3

Respect de l'ajustement structurel prescrit par le cadre de gouvernance européen

La trajectoire de dépense primaire nette présentée dans le présent plan budgétaire et structurel à moyen terme respecte les exigences d'ajustement structurel des volets préventif et correctif du nouveau cadre de gouvernance européen.

Pour la France, la combinaison des exigences d'ajustement des volets correctifs et préventifs de ce nouveau cadre de gouvernance européen requiert *a minima*, avec une période d'ajustement étendue à 7 ans :

- 0,76 point de PIB potentiel d'ajustement structurel primaire (ASP) par an avec les hypothèses macro-économiques et de finances publiques sous-jacentes au PLF 2025 et à ce PSMT ;
- 0,6 point de PIB potentiel d'ASP par an avec les hypothèses de la Commission européenne ; ce niveau d'ajustement est celui qui figure dans la trajectoire de référence de la Commission communiquée à la France le 21 juin 2024.

L'ajustement structurel minimal résultant des hypothèses sous-jacentes au PLF 2025 est supérieur à celui de la Commission en particulier car la trajectoire présentée prend un compte un niveau de déficit 2024 plus dégradé (6,1 % du PIB) que dans la prévision de printemps de la Commission (5,3 % du PIB).

La trajectoire proposée dans le PSMT de la France retient ainsi un ASP moyen de 0,78 point de PIB potentiel par an sur la période d'ajustement 2025-2031. Cet ASP moyen est supérieur à la fois aux exigences minimales communiquées par la Commission le 21 juin 2024 et celles établies avec les hypothèses sous-jacentes au PLF 2025 et à ce PSMT.

Par ailleurs, sur la seule période 2025-2027, le rythme de redressement est plus élevé, témoignant de la volonté du Gouvernement sous cette mandature d'engager le redressement des finances publiques dès à présent sans différer les mesures à prendre. Ainsi, l'ASP annuel moyen sur la période 2025-2027 serait de 0,87 point de PIB potentiel soit un niveau supérieur à celui requis *a minima* par les règles européennes et même celui prévu en moyenne sur la trajectoire 2025-2031. En outre, sur les 2,6 points de PIB d'ajustement cumulé entre 2025 et 2027 (soit 0,87x3), 1,4 pt serait réalisé dès 2025.

En retenant les hypothèses macroéconomiques et de finances publiques du PSMT, l'ajustement le plus contraignant résulte de l'application des règles du bras préventif.

Les dispositions du bras correctif seraient moins strictes en matière d'ajustement que celles du bras préventif dans la situation de la France et compte tenu des hypothèses macro-économiques et de finances publiques sous-jacentes à ce PSMT. En effet, le bras correctif impose aux Etats membres en situation de procédure pour déficit excessif un ajustement structurel d'au moins 0,5 point de PIB potentiel par an à titre de référence. A titre exceptionnel, et en contrepartie d'un engagement de l'Etat membre sur des réformes et des investissements significatifs, il est possible jusqu'en 2027 d'y soustraire la charge d'intérêts aboutissant à un ajustement s'élevant à 0,5 point de PIB potentiel en termes structurels primaires. Au total, l'ajustement structurel primaire prescrit par le bras correctif n'excéderait pas celui prescrit par le bras préventif entre 2025 et 2029. Après 2029, il est supposé que la France sera revenue sous les 3 % de déficit et donc sortie du volet correctif.

Le bras préventif prescrit un ajustement structurel primaire annuel moyen minimum de 0,76 point de PIB potentiel, soit un niveau supérieur à celui du bras correctif sur toute la période 2025-2029. Le respect des critères d'ajustement du bras préventif implique premièrement que l'ASP réalisé garantisse une baisse continue du ratio de dette publique pendant les dix années qui suivent la période d'ajustement, dans le scénario central, mais également dans trois scénarios déterministes de l'outil d'analyse de soutenabilité de la dette de la Commission européenne. Le scénario central dit « d'ajustement » simule la trajectoire de dette postérieure au plan, sans ajustement supplémentaire, et sans choc macroéconomique affectant cette trajectoire. Le scénario déterministe dit de « stress financier » simule un choc temporaire de taux d'intérêt de 100 points de base l'année qui suit la fin de la période d'ajustement (2032). Le scénario déterministe dit de « solde structurel primaire

dégradé » simule une baisse permanente du solde structurel primaire de 0,5 point de PIB l'année suivant la fin du plan (2032). Le scénario déterministe dit « r-g adverse » simule une hausse durable du solde primaire stabilisant *via* une hausse d'un point du différentiel entre taux d'intérêt apparent sur la dette et croissance nominale, à partir de la fin de la période d'ajustement (2032).

Le respect des critères du bras préventif requiert également une baisse continue du ratio de dette sur les 10 années suivant la période d'ajustement dans au moins 70 % des 10 000 tests stochastiques réalisés par l'outil d'analyse de la soutenabilité de la dette de la Commission.

Comme indiqué dans les tableaux n°42 et n°43, les critères de baisse de dette relatifs au scénario central d'ajustement, aux scénarios déterministes et aux simulations stochastiques seraient respectés grâce à la trajectoire d'ajustement structurel sous-jacente au présent plan.

Le garde-fou sur la dette prévu par les textes européens impose aux pays dont la dette dépasse 90 % du PIB comme la France que le ratio de dette au sens de Maastricht baisse d'en moyenne 1 point de PIB par an entre l'année postérieure à sa sortie prévue de procédure pour déficit excessif (soit 2030), et la dernière année de sa période d'ajustement 2031). Ce garde-fou serait respecté grâce à l'effort d'ajustement sous-jacent à la trajectoire du PSMT : le ratio de dette maastrichtienne baisserait de 1,2 point de PIB en moyenne sur la période 2030-2031 (voir tableau n°42).

Enfin, le respect du garde-fou sur le déficit nécessiterait de prolonger l'ajustement structurel primaire à hauteur de 0,25 point de PIB potentiel par an pendant les deux années suivant la fin de la période d'ajustement afin de placer le solde structurel au-dessus du niveau de -1,5 point de PIB potentiel, en conformité avec le bras préventif.

Dans un scénario contrefactuel avec un solde structurel primaire figé à son niveau de 2024 à partir de 2025, le solde public se dégraderait progressivement pour atteindre -6,9 % du PIB en 2029. Ce scénario impliquerait que les mesures prises seraient suffisantes pour éviter la dégradation du solde structurel primaire mais ne permettraient pas de réaliser d'ajustement structurel positif comme dans la trajectoire du PSMT (voir tableau n°44).

Tableau n°42 : Projections en matière de dette et de solde nominal et principales hypothèses sous-jacentes (*) (**)

		Période d'ajustement										Période post-ajustement									
		2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040	2041	
1. Endettement brut	(en % du PIB)	109,9	112,9	114,7	115,9	116,5	116,1	115,8	114,9	113,5	112,2	110,9	109,6	108,4	107,2	105,9	104,6	103,4	102,1	100,9	
2. Solde des administrations publiques	(en % du PIB)	-5,5	-6,1	-5,0	-4,6	-4,0	-3,3	-2,8	-2,2	-1,7	-1,8	-1,8	-1,7	-1,7	-1,7	-1,6	-1,6	-1,6	-1,5	-1,6	
3. Solde primaire structurel	(en % du PIB pot.)	-3,2	-3,6	-2,3	-1,7	-1,0	-0,3	0,3	1,1	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	
4. Composante conjoncturelle	(en % du PIB)	-0,3	-0,4	-0,4	-0,3	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
5. Mesures ponctuelles et temporaires	(en % du PIB pot.)	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
6. Dépenses d'intérêts	(en % du PIB)	1,9	2,1	2,3	2,6	2,8	3,0	3,2	3,3	3,5	3,7	3,6	3,6	3,5	3,5	3,5	3,4	3,4	3,4	3,3	
7. Taux d'intérêt à long terme	(%)	2,7	3,3	3,6	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	
8. Taux d'intérêt à court terme	(%)	3,8	3,3	3,0	3,0	3,0	3,0	3,2	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	
9. Taux d'intérêt apparent	(%)	1,8	1,9	2,1	2,3	2,5	2,6	2,8	3,0	3,2	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3	3,4	
10. Flux de créances consolidés	(en % du PIB)	-0,2	0,6	0,0	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
11. PIB potentiel volume	(taux de croissance)	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	
12. PIB réel volume	(taux de croissance)	1,1	1,1	1,1	1,4	1,5	1,5	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	
13. Déflateur du PIB	(taux de croissance)	5,3	2,3	1,7	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	
14. PIB nominal	(taux de croissance)	6,5	3,5	2,9	3,0	3,1	3,1	2,7	2,7	2,7	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	

*La trajectoire centrale ici présentée n'inclut pas l'ajustement structurel primaire supplémentaire qu'il faudrait réaliser au-delà de la période d'ajustement (soit post-2031) pour se conformer aux exigences de l'article 8 du bras préventif. Celui-ci dispose que les Etats-membres ayant obtenu une extension à sept ans de leur période d'ajustement doivent réaliser un ajustement structurel primaire de 0,25 point de PIB potentiel par an jusqu'à atteinte d'un solde structurel de -1,5 point de PIB potentiel. En effet, le respect des critères de baisse de dette dans les scénarios de la DSA, qui est l'objet du présent tableau, s'apprécie à solde structurel primaire figé après la période d'ajustement (de sept ans).

**Le solde structurel primaire est ici exprimé hors coût du vieillissement. Ce dernier est toutefois pris en compte dans le solde public ici présenté, et donc de facto dans la trajectoire de dette publique. Les chiffres du coût du vieillissement retenus dans cet exercice sont ceux de l'« Ageing Report 2024 », publié en mai 2024.

Tableau n°43 : Projections en matière de dette et principales variables sous tension, scénarios déterministes et simulations stochastiques

		Période d'ajustement									Période post-ajustement									
		2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040	2041
Scénario de tensions financières																				
1. Endettement brut	(en % du PIB)	109,9	112,9	114,7	115,9	116,5	116,1	115,8	114,9	113,5	112,6	111,8	110,9	109,9	109,0	107,9	106,8	105,7	104,6	103,5
2. Taux d'intérêt à long terme	(%)	2,7	3,3	3,6	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	6,1	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7
3. Taux d'intérêt à court terme	(%)	3,8	3,3	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	4,7	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Scénario du solde primaire structurel inférieur																				
4. Endettement brut	(en % du PIB)	109,9	112,9	114,7	115,9	116,5	116,1	115,8	114,9	113,5	112,4	111,7	110,9	110,2	109,5	108,7	108,0	107,2	106,5	105,8
5. Solde primaire structurel	(en % du PIB pot.)	-3,2	-3,6	-2,3	-1,7	-1,0	-0,3	0,3	1,1	1,8	1,6	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
Scénario défavorable de différentiel taux d'intérêt-croissance																				
6. Endettement brut	(en % du PIB)	109,9	112,9	114,7	115,9	116,5	116,1	115,8	114,9	113,5	112,7	112,1	111,4	110,9	110,4	109,9	109,5	109,1	108,7	108,5
7. Taux d'intérêt à long terme	(%)	2,7	3,3	3,6	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2
8. Taux d'intérêt à court terme	(%)	3,8	3,3	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5
9. PIB réel, volume	(taux de croissance)	1,1	1,1	1,1	1,4	1,5	1,5	1,0	1,0	1,0	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
10. PIB potentiel, volume	(taux de croissance)	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,0	1,0	1,0	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Simulations stochastiques																				
11. Probabilité que la dette soit inférieure à sa valeur en T+4/7*	(%)	17,6																		

* La probabilité que la dette ne baisse pas continûment sur dix ans lors des simulations stochastiques est de 17,6 %. Le volet préventif de la DSA fixe la borne haute de cette probabilité à 30 % : le critère est donc respecté

Tableau n°44 : Projections en matière de dette et de solde nominal et hypothèses sous-jacentes dans le scénario de base avec un solde structurel primaire figé à son niveau de 2024

		Période d'ajustement										Période post-ajustement									
		2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040	2041	
1. Endettement brut	(en % du PIB)	109,9	112,9	116,0	119,1	122,2	125,2	128,8	132,7	136,6	140,6	144,8	149,0	153,4	157,9	162,5	167,2	171,9	176,7	181,7	
2. Solde des administrations publiques	(en % du PIB)	-5,5	-6,1	-6,3	-6,5	-6,6	-6,7	-6,9	-7,2	-7,4	-7,7	-7,9	-8,2	-8,4	-8,6	-8,8	-9,1	-9,3	-9,5	-9,7	
3. Solde primaire structurel	(en % du PIB pot.)	-3,2	-3,6	-3,6	-3,6	-3,6	-3,6	-3,6	-3,6	-3,6	-3,6	-3,6	-3,6	-3,6	-3,6	-3,6	-3,6	-3,6	-3,6	-3,6	
4. Composante conjoncturelle	(en % du PIB)	-0,3	-0,4	-0,4	-0,3	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
5. Dépenses d'intérêts	(en % du PIB)	1,9	2,1	2,2	2,5	2,8	3,0	3,3	3,6	3,8	4,0	4,3	4,5	4,7	4,9	5,1	5,3	5,5	5,8	6,0	
6. Taux d'intérêt à long terme	(%)	2,7	3,3	3,6	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	
7. Taux d'intérêt à court terme	(%)	3,8	3,3	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	
8. Taux d'intérêt apparent sur la dette	(%)	1,7	1,8	2,0	2,2	2,4	2,6	2,7	2,8	2,9	3,0	3,1	3,2	3,2	3,3	3,3	3,4	3,4	3,4	3,5	
9. PIB potentiel	(taux de croissance)	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	
10. PIB réel	(taux de croissance)	1,1	1,1	1,1	1,4	1,5	1,5	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	
11. Déflateur du PIB	(taux de croissance)	5,3	2,3	1,7	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	
12. PIB nominal	(taux de croissance)	6,5	3,5	2,9	3,0	3,1	3,1	2,7	2,7	2,7	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	

Investissements et réformes

Ce document présente les investissements et réformes résultant de mesures annoncées et adoptées à la date de publication de ce rapport, sans préjudice des réformes ultérieurement présentées par le Gouvernement et adoptées par la représentation nationale.

Les défis structurels auxquels est confrontée l'économie française et la nécessité de conjuguer redressement des finances publiques et soutien à la croissance potentielle plaident pour la poursuite d'une stratégie ambitieuse de réformes et d'investissements.

Ainsi, de nombreuses réformes structurelles ont été conduites en France au cours des dernières années, sous l'impulsion du chef de l'Etat et de ses gouvernements successifs. Elles ont permis de stimuler le marché du travail, d'accroître l'attractivité de notre territoire et la compétitivité de nos entreprises. Le Gouvernement entend poursuivre cette dynamique de réformes et conduit une politique en faveur d'une croissance forte, durable, et inclusive, tout en garantissant la viabilité de la dette publique.

Transformer durablement les secteurs clés de notre économie par l'innovation technologique et industrielle, maintenir notre statut de leader de la transition écologique et énergétique, accompagner les populations les plus fragiles, améliorer la productivité, renforcer les compétences de chacun et leur adéquation aux besoins du futur, telles sont les ambitions de notre politique économique.

L'action publique se déploie ainsi autour de cinq grandes priorités économiques : assurer la soutenabilité des finances publiques et l'efficacité de la dépense publique, renforcer les politiques en faveur du plein emploi à travers notamment le développement des compétences et le renforcement du dialogue social, simplifier et renforcer la compétitivité de l'économie française, réindustrialiser et soutenir le financement de l'innovation, et enfin soutenir les efforts de transition écologique et énergétique.

Assurer la soutenabilité des finances publiques et l'efficacité de la dépense publique

Après un soutien public massif et nécessaire déployé lors des récentes crises successives en vue de protéger le tissu productif et les ménages, la trajectoire des finances publiques définie dans ce plan budgétaire et structurel à moyen terme (PSMT) témoigne du fort engagement du Gouvernement d'assainir ses comptes publics et par conséquent de dégager des marges de manœuvre pour répondre efficacement à d'éventuels nouveaux chocs externes et financer les investissements indispensables pour répondre aux enjeux transformationnels de notre société.

Le redressement de nos finances publiques doit être progressif et ciblé afin de ne pas obérer la croissance économique. Il passe ainsi par une meilleure maîtrise et un meilleur ciblage de notre dépense publique. Le projet de loi de finances pour 2025 tel que présenté début octobre au Parlement prévoit un effort budgétaire d'ampleur, avec 60 Md€ d'économies en 2025, qui porteront prioritairement sur la dépense publique. Celle-ci représente 57 % du PIB en 2023. L'accent sera mis sur la réduction des dépenses les moins productives et celles affectant le moins la demande.

La maîtrise accrue de notre dépense publique passe notamment par la mutualisation et le regroupement d'acteurs publics ayant des objectifs proches. **Une fusion d'opérateurs publics sera engagée, avec un objectif de réduction des dépenses de 10 % d'ici 2029.** Ces regroupements permettront d'une part de rationaliser les ressources, et d'autre part d'améliorer l'efficacité des services publics pour que demain, chaque citoyen ou entrepreneur sache à quelle administration s'adresser pour régler un problème du quotidien. A titre d'exemple, Business France, qui aide les entreprises françaises à se développer à l'étranger, et Atout France, qui assure la promotion touristique de la France à l'international, seront regroupés dans cette logique de simplification. Des efforts importants seront également déployés pour **responsabiliser les directeurs d'administrations centrales et d'opérateurs de l'Etat et améliorer la maîtrise et l'efficacité de la dépense publique, au travers d'objectifs de productivité contractualisés.**

Tout en préservant le modèle social français, des actions seront poursuivies visant à maîtriser davantage l'évolution de notre dépense publique et accroître la soutenabilité de nos finances publiques. A ce titre, la modernisation de notre système de santé sera poursuivie. La santé

représente plus de 20 % de la dépense publique en France. Engager des actions qui permettent d'optimiser son fonctionnement, d'assurer une responsabilisation accrue du patient et du système de soins est primordial pour garantir la pérennité du système de santé et maintenir une qualité des soins apportés aux citoyens élevée. Dans la continuité du plan Ségur de la santé, des investissements et réformes seront réalisés afin d'améliorer l'efficacité et l'accessibilité du système santé. Il s'agira, par exemple, de lutter contre les déserts médicaux et la pénurie de soignants et permettre à tous les patients, vivant en zone urbaine ou rurale, de pouvoir être rapidement pris en charge par des professionnels de santé. Il s'agira également de renforcer la pertinence des soins et des prescriptions en s'appuyant notamment sur des outils offerts par l'intelligence artificielle. Il s'agira enfin d'accentuer le système de prévention avec notamment la publication d'indicateurs territoriaux autour des patients en affection de longue durée sans médecin traitant. Enfin dans un contexte de vieillissement démographique, la rénovation des établissements médicaux sociaux, en particulier des établissements d'accueil pour les personnes âgées dépendantes, améliorera la capacité d'accueil et les conditions de prises en charge.

Le renforcement des dispositifs de lutte contre la fraude fiscale, sociale et douanière concourra aux objectifs de contrôle de la dépense publique et à l'accroissement des recettes. Rétablir la confiance, la justice et l'efficacité de la puissance publique, tels sont les objectifs du plan de lutte contre tous les types de fraude qui sera porté par le Gouvernement. Sa feuille de route comprend de nombreuses mesures qui permettront aux pouvoirs publics de mieux s'adapter aux enjeux numériques, de lutter plus efficacement contre les fraudes à l'international, d'agir plus collectivement, à travers des coopérations institutionnelles renforcées, pour être plus efficaces, et d'approfondir la relation de confiance pour les usagers de bonne foi en incitant notamment à la régularisation sociale et fiscale. Cette action de lutte contre la fraude s'inscrira dans une utilisation croissante des outils numériques comme l'illustre le projet de rénovation de la carte vitale.

Afin d'accroître l'efficacité de la dépense publique, le Gouvernement entend poursuivre une démarche rénovée et ambitieuse de revue des dépenses. L'exercice annuel d'évaluation et de revue de dépenses sera transformé en exercice permanent et roulant. Assis sur un portage au niveau du Premier ministre, il aura vocation à couvrir un périmètre élargi comprenant les dépenses fiscales et sociales. Un objectif pluriannuel de baisse ciblée des dépenses inefficaces ou non prioritaires, fixé à 5 milliards d'euros dans le paquet d'investissements et de réformes, mais qui pourra être rehaussé, permettra de documenter une partie des économies inscrites dans les projets de loi de finances dans les années à venir.

Les évaluations des politiques publiques seront par ailleurs renforcées. Dans une logique de responsabilisation accrue des acteurs publics, les politiques publiques impliquant des dépenses feront l'objet d'un rapport d'évaluation annuel qui présente les résultats continus de ces politiques publiques et leur impact économique, social et environnemental au regard de leur coût. Cet exercice fera l'objet d'un portage politique de très haut niveau.

Atteindre le plein emploi à travers le renforcement des compétences et le dialogue social

Face à un monde en perpétuelle mutation, la politique du Gouvernement en matière d'emploi s'inscrit dans la continuité des réformes engagées depuis 2017 et visera à améliorer le fonctionnement du marché du travail, à inciter au retour à l'emploi, et à favoriser l'insertion et l'accompagnement des personnes les plus éloignées du marché du travail. Au cours des prochaines années, il conviendra de capitaliser sur ces politiques qui ont déjà permis d'atteindre

en France un taux de chômage proche de son niveau le plus faible depuis près de quarante ans (7,3 % au deuxième trimestre 2024), et qui devront être poursuivies.

Les politiques de l'emploi conduites par le Gouvernement auront pour objectif de prolonger les réformes déjà mises en place et de rendre le travail toujours plus attractif. L'agenda de réformes en faveur du plein emploi s'attache à renforcer l'insertion des personnes les plus éloignées du marché du travail et à réduire les tensions de recrutement dans les secteurs stratégiques et en croissance, notamment à travers le rôle de France Travail.

La montée en charge des réformes de l'assurance chômage et des retraites jusqu'en 2030 permettra de renforcer l'insertion professionnelle et ainsi de favoriser le plein emploi. Elle participera également à la soutenabilité des finances publiques en modérant les dépenses sociales et en soutenant la création de richesses. Les discussions en cours avec les partenaires sociaux pour définir de nouvelles règles d'assurance chômage visent à accroître davantage les incitations à l'emploi.

Face à une hausse du phénomène observé dans les entreprises en 2022 et 2023, **la politique de lutte contre l'absentéisme sera renforcée**. Celle-ci passera notamment par la mise en place de mesures d'accompagnement et de prévention. **Une révision du régime d'indemnités journalières et des jours de carence** permettra également de réduire la fréquence des arrêts de travail.

Le Gouvernement entend agir pour que le travail paie toujours davantage que l'inactivité. Son action visera à réduire les « trappes à inactivité » et favoriser la promotion salariale.

Au-delà de la revalorisation anticipée de 2 % du SMIC le 1^{er} novembre 2024, des actions multiples seront mises en œuvre pour revaloriser le travail et augmenter le pouvoir d'achat des salariés. En particulier, alors qu'il subsiste des branches professionnelles dans lesquelles les minima salariaux sont inférieurs au SMIC, **le dialogue social sera renforcé au sein des branches professionnelles pour veiller à ce qu'aucune branche ne présente un minima qui soit inférieur au SMIC**.

Concernant la dynamique salariale, face au constat mis en lumière dans le rapport d'A. Bozio et E. Wasmer de phénomène de « trappes à bas salaires » alimenté et entretenu par les dispositifs d'allègements généraux de cotisations sociales, **une refonte des allègements généraux sera mise en œuvre en 2025-2026**. Elle visera à soutenir une progression salariale plus équilibrée et réduire les risques de trappe à bas salaires au niveau du SMIC, tout en limitant la dynamique très forte d'accroissement des allègements généraux.

Enfin, pour mieux garantir l'accès aux droits sociaux et mieux aider les plus modestes, la lisibilité du système de prestations sociales sera accrue. A ce titre, le **Gouvernement mettra en œuvre au 1^{er} trimestre 2025 le dispositif de « solidarité à la source » et poursuivra par la suite la refonte de son système de solidarité** dans un sens d'équité, d'efficacité dans la lutte contre la pauvreté et garantissant l'attractivité du travail.

L'effet des politiques d'insertion sur le marché du travail sera amplifié par la poursuite de l'investissement dans les compétences et la transformation de notre système de formation afin de renforcer le capital humain et d'améliorer l'adéquation des compétences avec les besoins de l'économie.

Le Gouvernement entend poursuivre un ambitieux programme de renouvellement des formations professionnelles. Dans la continuité de la réforme du lycée professionnel, l'offre de formation évoluera pour mieux répondre aux besoins des entreprises. La carte des lycées professionnels sera revue et le dispositif *AvenirPro* permettra à 100 % des lycées professionnels de bénéficier d'un accompagnement en lien avec le service public de l'emploi. Dans la même logique que pour les lycées professionnels, l'offre de formation à l'université sera régulièrement adaptée, pour mieux répondre aux besoins en emploi, particulièrement dans le premier cycle universitaire.

La poursuite du déploiement de l'apprentissage permettra aux jeunes de se former aux métiers d'avenir et la **mobilisation de la formation professionnelle** permettra à chacun d'élargir son socle de compétences tout au long de la vie et de favoriser les transitions professionnelles. Enfin face aux transformations profondes de notre économie, **le soutien aux transitions professionnelles et aux reconversions sera renforcé**, afin d'accompagner des carrières plus longues et diversifiées.

Simplifier et renforcer la compétitivité de l'économie française

L'agenda de réformes vise à poursuivre l'amélioration de l'environnement des affaires et la modernisation du tissu productif afin d'attirer les entreprises sur notre territoire et d'accroître notre compétitivité.

La baisse de la dépense publique engagée par le Gouvernement et l'amélioration de son efficience contribueront à assurer une trajectoire durable de compétitivité. En effet, le rétablissement des comptes publics, en permettant de réduire les dépenses publiques et donc les impôts, sera un facteur important de notre compétitivité. Il permettra également de limiter durablement les déficits publics, qui présentent un effet d'éviction sur l'allocation de l'épargne. Enfin, les marges de manœuvre budgétaires, en permettant de répondre aux prochaines crises, permettront également d'éviter les effets durables sur la croissance que pourraient avoir ces crises si l'Etat ne dispose pas des moyens budgétaires pour y répondre.

Le Gouvernement entend par ailleurs reprendre un agenda ambitieux de simplification de la vie des entreprises. Dans la continuité des mesures de simplification de la loi d'accélération et de simplification de l'action publique (ASAP) et de la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises (PACTE), **le projet de loi de la simplification de la vie économique** poursuit trois objectifs : réduire les charges administratives, revoir la relation entre l'administration et l'entreprise, et rationaliser la norme. Ce projet de loi fait suite à un rapport parlementaire publié en février 2024, qui constate un excès et une instabilité de normes ainsi que le coût afférent à cette complexité normative, qui entravent l'activité et la compétitivité des entreprises françaises. Au niveau européen, une attention particulière sera portée pour **faire évoluer les textes européens et/ou leur transposition en droit interne afin de simplifier les contraintes pesant sur les entreprises et favoriser un « level playing field » au niveau international.**

La stratégie poursuivie par le Gouvernement visera également à simplifier les interventions de l'État pour rendre son action plus efficace et plus lisible. Elle passera par un **recentrage de l'action de l'Etat** et une clarification des priorités des interventions de la puissance publique, afin d'apporter une plus grande lisibilité aux acteurs économiques.

L'efficacité de notre action publique se dessinera également à l'échelon local. La création de France services en est la preuve. Nos actions en faveur de la simplification, de l'attractivité et de la compétitivité de nos entreprises devront être pensées également au sein de nos territoires. A cette fin, **un nouveau partenariat sera noué entre l'Etat et les collectivités locales**, afin de favoriser une plus grande capacité d'expérimentation et de dérogation au niveau local. Davantage de souplesse pour les services déconcentrés de l'Etat doit également permettre des expérimentations et dérogations locales.

Réindustrialiser et soutenir le financement de l'innovation

Le Gouvernement porte l'ambition de réindustrialiser l'économie et d'investir dans l'innovation de rupture afin de faire émerger des filières stratégiques pour garantir une économie plus prospère et plus autonome.

Après des décennies de désindustrialisation, marquée par des vagues de délocalisations, l'ambition du Gouvernement est de continuer à renforcer la place de l'industrie dans notre économie. Il s'agit autant de réaffirmer la place de la France dans les échanges mondiaux que de prendre le virage des grandes transformations et ruptures que constituent, entre autres, le numérique, l'intelligence artificielle et la transition écologique et énergétique.

La poursuite du déploiement du plan « France 2030 » permettra de soutenir la croissance en accélérant la transition écologique, en favorisant l'investissement dans les secteurs stratégiques, la recherche, l'innovation, et en assurant la souveraineté économique. Ses moyens seront préservés pour ne pas pénaliser l'avenir.

L'implication des ménages dans la dynamique de réindustrialisation sera accrue par le biais d'une plus grande **mobilisation de l'épargne dans le financement des projets industriels** à fort impact. Pour cela, les dispositifs visant à attirer et à promouvoir les investissements seront renforcés. La promotion d'un agenda européen en matière d'épargne et d'investissement sera poursuivie, avec l'ambition de porter des produits dédiés afin que l'épargne européenne soit davantage investie en Europe. **L'actionnariat salarié, ainsi que les autres dispositifs de partage de la valeur (participation, intéressement) seront également encouragés** afin d'associer davantage les travailleurs dans la réussite de leur entreprise, tout en favorisant la cohésion interne.

L'Etat continuera à investir massivement dans les activités de recherche et développement. Au travers de **la loi de programmation de la recherche** pour les années 2021 à 2030, le Gouvernement a pour objectif de renforcer l'attractivité des carrières scientifiques, simplifier et faire évoluer les structures de recherche et d'innovation en France pour les rendre plus performantes et rester compétitifs à l'échelle internationale.

A l'heure de la transition numérique, l'agenda économique visera à **renforcer le positionnement de la France en matière d'intelligence artificielle**, assurer la diffusion des nouvelles technologies, encourager la formation et attirer les talents. La France accueillera d'ailleurs en février 2025 le Sommet pour l'action sur l'intelligence artificielle pour garantir un développement de l'intelligence artificielle au bénéfice de tous. Plus qu'un simple outil technologique, l'intelligence artificielle peut être un levier puissant pour renforcer l'inclusion sociale et économique dans notre pays.

Enfin, parce qu'elle se concentrera sur les secteurs clés de l'économie, **la politique industrielle et d'innovation permettra d'améliorer la productivité** et ainsi d'assurer le financement durable de notre modèle social.

Accélérer la transition écologique et énergétique

Face à la nécessité de lutter contre le changement climatique, le Gouvernement continue d'accompagner et d'inciter à la décarbonation de tous les secteurs de l'économie.

Les mesures déployées ces dernières années ont permis de réduire les émissions de gaz à effet de serre (de 5,8 % en 2023), mais l'effort de décarbonation devra accélérer pour réduire les émissions de 55 % en 2030 (par rapport à 1990) et atteindre la neutralité carbone d'ici 2050.

La mise en œuvre des lois relatives à l'accélération de la production d'énergies renouvelables et à l'industrie verte permettra de simplifier les procédures, favoriser des projets bas-carbone et ainsi favoriser la transition énergétique et atteindre nos objectifs climatiques. La diversification de notre mix énergétique et la décarbonation de notre économie passeront également par le **développement de notre filière nucléaire**. La rénovation du parc nucléaire existant, la construction de nouveaux réacteurs de grande puissance ainsi que le développement de projets de petits réacteurs innovants contribueront à doter la France d'une énergie abondante, décarbonée et compétitive.

Dans la perspective d'intensifier les efforts de décarbonation, la politique poursuivie par le Gouvernement vise à **poursuivre la réduction de nos émissions** en favorisant la décarbonation de l'industrie et des transports, et à **développer une offre énergétique adaptée et efficace** qui s'appuie sur des sources d'énergie diversifiées.

Le respect des trajectoires de transition écologique s'inscrira dans la réalité locale et devra prendre en compte les spécificités territoriales notamment les contraintes géographiques et économiques des territoires d'Outre-mer. A cet égard, le soutien en faveur du développement

des capacités d'investissement restera un levier d'action publique important pour le développement économique et la transition écologique des territoires d'Outre-mer.

Tableau de synthèse des réformes

AXE	MESURE
AXE 1 : Assurer la soutenabilité des finances publiques et l'efficacité de la dépense publique	Fusion des opérateurs de l'Etat avec un objectif de réduction de 10 % d'ici 2029
	Modernisation, rénovation et transformation du système de santé
	Renforcement des dispositifs de lutte contre la fraude sociale et fiscale
	Revue des dépenses publiques et des dépenses fiscales et sociales
	Revue des politiques publiques avec publication de rapports d'évaluation annuelle des politiques publiques impliquant des dépenses
	Objectifs de productivité contractualisés avec les directeurs d'administrations centrales et les opérateurs de l'Etat
AXE 2 : Atteindre le plein emploi à travers le renforcement des compétences et le dialogue social	Réformes de l'assurance chômage
	Réformes visant à garantir l'équilibre durable du système des retraites : réforme des retraites et hausse des cotisations alimentant la Caisse Nationale de Retraites des Agents des Collectivités Locales (CNRACL)
	Renforcement de la politique de prévention de l'absentéisme et réforme de la prise en charge des arrêts maladie
	Renforcement du dialogue social au sein des branches professionnelles pour s'assurer de la mise en place de minima de salaires au moins égaux au SMIC
	Refonte des allègements généraux de cotisations sociales
	Réforme du service public de l'emploi et accompagnement renforcé des bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) et des entreprises
	Mise en place du dispositif de « solidarité à la source » et refonte du système de solidarité pour garantir l'attractivité du travail
	Mieux former et orienter les jeunes (révision de la carte de lycées professionnels, dispositif AvenirPro)
Investir dans les compétences (soutien à l'apprentissage, formation professionnelle)	
AXE 3 : Simplifier et renforcer la compétitivité de l'économie française	Assurer une trajectoire durable de compétitivité pour notre économie, grâce à une baisse de la dépense publique
	Mise en œuvre de la loi de simplification de la vie économique
	Faire évoluer les textes européens et/ou leur transposition afin de simplifier les contraintes pesant sur les entreprises
	Recentrage de l'action de l'Etat et clarification des priorités de l'action publique
	Favoriser l'expérimentation et la dérogation au niveau local, par le biais d'un nouveau partenariat entre l'Etat et les collectivités locales
AXE 4 : Réindustrialiser et soutenir le financement de l'innovation	Poursuite du déploiement du plan France 2030 (dont PIA 4)
	Mobiliser l'épargne privée des Français dans le financement de projets industriels
	Soutenir l'innovation dans les secteurs clés de l'économie afin d'augmenter la productivité
	Encourager l'actionnariat salarié et les autres dispositifs de partage de la valeur (participation, intéressement)
	Mise en œuvre de la loi de programmation de la recherche et de la loi de programmation militaire
Renforcement de la position de la France en matière d'intelligence artificielle	
AXE 5 : Accélérer la transition écologique et énergétique	Mise en œuvre de la loi d'accélération de la production des énergies renouvelables et de la loi industrie verte
	Modernisation et développement du parc nucléaire français
	Poursuivre la réduction de nos émissions, en assurant notamment la décarbonation de l'industrie et des transports
	Développer une offre énergétiques adaptée, tout en favorisant l'efficacité et la diversification des sources d'énergie
	Poursuite du plan de sobriété
	Renforcement des mobilités du quotidien
	Mise en place d'aides à l'achat et à la location longue durée de véhicules peu polluants
Soutenir le développement des capacités d'investissement pour le développement économique et la transition climatique des territoires d'Outre-mer	

1. Investissements et réformes sous-tendant la demande d'extension de l'ajustement budgétaire

Dans le cadre du déploiement de sa stratégie de politique économique, la France choisit de présenter au titre de sa demande de prolongation de la durée de l'ajustement budgétaire, une sélection d'investissements et de réformes articulés autour de ses priorités économiques (cf. tableau ci-après) : l'atteinte du plein emploi, la réindustrialisation et le renforcement de la compétitivité, l'accélération de la transition écologique et énergétique ainsi que le renforcement de la gouvernance des finances publiques. Les investissements et réformes présentés ci-après, bien que ne reflétant qu'une partie des réformes et investissements qui seront mis en œuvre par le Gouvernement dans les prochaines années, couvrent des politiques publiques transversales. Le tableau ci-après répond aux critères fixés par la Commission européenne pour le tableau n°8 « réformes et investissements sous-tendant l'extension de la période d'ajustement » dans son guide transmis le 20 juin 2024⁴⁵.

Pour garantir l'efficacité et l'acceptabilité de ce paquet, les investissements et réformes s'inscrivent dans une logique de long terme requérant un allongement de la durée d'ajustement budgétaire pour une période de sept ans, conformément aux nouvelles règles de gouvernance économique et budgétaire européenne.

La France présente un paquet d'investissements et de réformes articulés autour de quatre axes traduisant certaines grandes priorités de la stratégie de politique économique du Gouvernement.

Le premier axe d'engagements s'articule autour de l'objectif d'atteinte du plein emploi. Face à un monde en perpétuelle mutation, il est impératif de mobiliser l'ensemble de nos ressources pour favoriser l'insertion et l'accompagnement des demandeurs d'emploi tout en renforçant les incitations à l'emploi. Les mesures déployées, en particulier les réformes successives de l'assurance chômage et la réforme des retraites, permettront d'augmenter la taille de la population active et le taux d'emploi, avec un effet significatif et durable sur la croissance et en retour sur les finances publiques. La hausse des cotisations de la caisse nationale de retraites des agents de collectivités locales (CNRACL) permettra d'assainir la situation budgétaire de celle-ci. La réforme des allègements généraux de cotisations sociales, inspirée notamment des travaux des économistes A. Bozio et E. Wasmer, limitera le risque de trappes à bas salaires⁴⁶, ciblera mieux les allègements, et favorisera les augmentations de salaires et la montée en compétences. Ces mesures permettront ainsi de revaloriser le travail et de soutenir le pouvoir d'achat des travailleurs. Elles permettront d'atteindre les objectifs du pilier européen des droits sociaux, y compris les objectifs connexes en matière d'emploi, de compétences et de réduction de la pauvreté d'ici à 2030.

Le deuxième axe d'engagements vise à restaurer la vitalité de notre tissu industriel en renforçant la compétitivité et l'innovation. La réindustrialisation de la France est engagée. Poursuivre et amplifier cette dynamique requiert d'importants investissements destinés à transformer notre appareil productif et favoriser l'innovation de rupture. Le paquet d'investissements et de réformes inclut ainsi la poursuite du déploiement de France 2030 et de la loi de programmation pour la recherche dans la continuité des efforts déjà entrepris dans le cadre du plan national de relance et de résilience (PNRR ) , ainsi que la mise en œuvre de la loi de simplification de la vie économique. La plan France 2030 vise à soutenir le développement des industries stratégiques et des secteurs d'avenir, stimulant ainsi la productivité et l'innovation. La loi de programmation de la recherche renforcera le capital humain et stimulera la R&D à horizon 2030 tandis que la loi de simplification de la vie économique a pour objectif d'accroître la productivité en réduisant la charge administrative et en facilitant les implantations d'entreprises. Ces réformes contribueront ainsi à augmenter la croissance potentielle.

L'accélération de la transition écologique et énergétique constitue le troisième axe d'engagements. Pour atteindre une baisse de 55 % des émissions nettes de gaz à effet de serre en 2030 par rapport à 1990 et la neutralité carbone d'ici 2050, l'accélération du déploiement des énergies bas-carbone et la

⁴⁵ Commission européenne, *Guidance to Member States on the Information Requirements for the Medium-Term Fiscal-Structural Plans and for the Annual Progress Reports*, 20 juin 2024, p. 14

⁴⁶ C'est-à-dire la concentration des emplois dans le bas de la distribution des salaires.

décarbonation de l'industrie et des transports doivent être pensées et articulées ensemble. L'objectif de transition écologique et énergétique est à la fois une nécessité et une opportunité pour la transformation de notre économie. Le paquet intègre donc des mesures visant à réduire les émissions dans les prochaines années, notamment dans les secteurs les plus émetteurs. Pour ce faire, la mise en œuvre de la loi d'accélération de la production d'énergies renouvelables permettra d'améliorer le mix énergétique français et d'assurer notre sécurité d'approvisionnement. La mise en œuvre de la loi Industrie verte permettra quant à elle de soutenir la réduction des émissions de gaz à effet de serre des industries existantes et la création d'industries vertes, notamment par le développement des technologies qui vont permettre la décarbonation.

Le quatrième axe repose sur l'amélioration de la gouvernance des finances publiques. Le dispositif de revue de dépenses sera renforcé sur un périmètre élargi comprenant la rationalisation des dépenses fiscales et sociales pour améliorer l'efficacité de la dépense publique dans son ensemble. Cela permettra de consolider le cadre institutionnel pérenne et récurrent d'évaluation de l'action publique pour documenter des économies dans une perspective pluriannuelle, dégager des marges de manœuvre en vue de financer les priorités de politique publique et accélérer le désendettement en sortie de crise, dans tous les secteurs de l'administration.

L'ambition transformatrice de ce paquet ainsi que l'environnement macroéconomique et budgétaire justifient un allongement de la durée d'ajustement budgétaire pour la porter à sept ans.

Les investissements et réformes sélectionnés dans le cadre de ce paquet sont cohérents avec les objectifs d'amélioration de la croissance potentielle et de soutenabilité budgétaire. Pour assurer sa réussite, il convient toutefois de veiller à ce que le déploiement de ces mesures soit progressif et durable, avec une montée en puissance sur toute la durée de la période d'ajustement budgétaire. Les mesures présentées sont des processus dont les bénéfices s'observent sur le temps long et qui requièrent un engagement massif et continu. Par ailleurs, les investissements et réformes qui composent le paquet transformeront profondément l'économie et la société française. Atteindre le plein emploi, réindustrialiser le pays, ou accélérer la transition écologique et énergétique imposent des efforts inédits par leur ampleur qui s'inscrivent nécessairement sur le temps long. Un allongement de la durée d'ajustement budgétaire permettra ainsi de mieux mobiliser les ménages et les entreprises en préservant la cohésion sociale et en garantissant l'acceptabilité des mesures mises en œuvre. Par ailleurs, procéder à une consolidation budgétaire trop rapide en phase de reprise – à l'image de celle qu'ont mis en œuvre les pays européens à la suite de la crise de 2008 – entraverait la reprise et limiterait plus qu'elle n'augmenterait les marges budgétaires à moyen terme.

Les investissements mis en œuvre permettront de préserver le niveau des investissements publics et de répondre aux besoins futurs de l'économie française.

La France se caractérise par un niveau élevé d'investissement public par rapport à ses principaux partenaires européens, à la fois en valeur absolue (98,3 Md€ en 2022, contre 102,8 Md€ pour l'Allemagne) mais aussi en part de la richesse nationale (3,7% du PIB en 2022, contre 3,3% en moyenne dans l'UE et 2,6% en Allemagne). Les besoins d'investissements publics restent toutefois importants, notamment pour préparer notre économie à la double transition écologique et numérique et répondre aux priorités communes de l'UE. Selon la SPAFTE⁴⁷, les besoins d'investissements supplémentaires s'élèvent à 110 Md€ brut (63 Md€ net) d'ici 2030 par rapport à 2021 pour atteindre les objectifs de décarbonation de l'économie (cf. tableau n°10 du guide transmis le 20 juin 2024⁴⁸). À ce titre, les investissements prévus dans le paquet, et plus généralement dans la stratégie de politique économique du Gouvernement, permettront de contribuer à cet effort.

Enfin, les investissements et réformes s'articulent pleinement avec les grands axes et les fonds de la politique de cohésion ainsi que du plan national de relance et de résilience.

Le contenu du paquet d'investissements et de réformes a été pensé en cohérence avec les investissements réalisés dans le cadre de la politique de cohésion.

En effet, on observe une interaction croissante entre les objectifs stratégiques définis pour les

⁴⁷ Gouvernement. Stratégie pluriannuelle des financements de la transition écologique et de la politique énergétique (SPAFTE). Octobre 2024.

⁴⁸ Commission européenne, *Guidance to Member States on the Information Requirements for the Medium-Term Fiscal-Structural Plans and for the Annual Progress Reports*, 20 juin 2024, p. 15

instruments financiers européens, entre eux et avec les priorités d'investissements mises en exergue par la Commission et le Conseil de l'Union européenne et que doit refléter le PSMT.

Ainsi, l'accord de partenariat français 2021-2027 pour les fonds de la politique de cohésion déploie les cinq objectifs stratégiques de la période 2021-2027, cohérents avec les priorités de la Commission européenne 2019-2024⁴⁹.

Les objectifs stratégiques des fonds de la politique de Cohésion

- **OS1: Une Europe plus intelligente**, grâce à l'innovation, à la numérisation, à la transformation économique et au soutien aux petites et moyennes entreprises ;
- **OS2: Une Europe plus verte** et à zéro émission de carbone, qui met en œuvre l'accord de Paris et investit dans la transition énergétique, climatique et écologique ;
- **OS3: Une Europe plus connectée**, dotée de réseaux stratégiques de transports ;
- **OS4: Une Europe plus sociale**, qui donnera une expression concrète au socle européen des droits sociaux et soutiendra les emplois de qualité, l'éducation, les compétences, l'inclusion sociale et l'égalité d'accès aux soins de santé ;
- **OS5: Une Europe plus proche des citoyens**, qui soutiendra les stratégies de développement pilotées au niveau local et le développement urbain durable dans toute l'Union européenne.

Par ailleurs, les investissements et réformes présentés témoignent également d'un **engagement renouvelé sur des mesures clés déployées dans le cadre du plan national de relance et de résilience (PNRR)**, notamment dans le cadre des demandes de paiement à venir.

Le volet structurel du PSMT comporte, comme le permet l'article 36 du règlement n° 2024/1263, plusieurs réformes et investissements figurant dans le PNRR, dans les secteurs de la politique industrielle (mesures du PIA4 de France 2030), de la recherche (mise en œuvre de la loi de programmation de la recherche), de la transition énergétique (mise en œuvre de la loi d'accélération de la production d'énergies renouvelables, introduite dans le chapitre *REPowerEU* du PNRR). Ces mesures se déploieront sur les dernières années de mise en œuvre du PNRR, de 2024 à 2026 et au-delà pour ce qui concerne les mesures de France 2030, hors PNRR.

Les réformes et investissements du PSMT répondent enfin aux enjeux de souveraineté européenne figurant au programme stratégique de l'Union européenne 2024-2029 adopté par les chefs d'État et de gouvernement lors du Conseil européen du 27 juin 2024⁵⁰.

Complémentarité et prévention du double financement

Tant les fonds de la politique de cohésion que la facilité pour la reprise et la résilience (FRR) poursuivent des objectifs communs (reprise économique, transition verte, innovation, numérique) définis en fonction des priorités européennes. Leur mise en œuvre sur le territoire français nécessite une articulation étroite pour éviter tout risque de double financement ainsi que de sous-consommation des fonds.

La complémentarité entre les sources de financement européen a été présentée par le Gouvernement français dans le PNRR et par les autorités de gestion de la politique de cohésion dans leurs programmes 2024-2020 et 2021-2027. Pour ce qui concerne les mesures du PNRR reprises dans le PSMT, le guide relatif à l'articulation des fonds issus de la FRR avec les fonds de la politique de cohésion européenne précise les procédures mises en place pour éviter un double financement sur

⁴⁹ Un pacte vert pour l'Europe, une Europe adaptée à l'ère numérique, une économie au service des personnes, une Europe plus forte sur la scène internationale, la promotion de notre mode de vie européen, un nouvel élan pour la démocratie européenne.

⁵⁰ Programme stratégique 2024-2029 - Consilium (europa.eu)

un même projet⁵¹.

Pour ce qui concerne les réformes et investissements hors PNRR figurant dans le Plan, il s'agit de mesures financées au niveau national, ne comportant pas de cofinancements européens.

Parmi ces mesures, en particulier celles sous-tendant la demande d'extension, certaines ont été adoptées dans la continuité de mesures figurant dans le PNRR :

- ainsi, la réforme de l'assurance chômage de 2023, dite réforme de la contracyclicité, poursuit le même objectif général que la précédente réforme de l'assurance chômage figurant au PNRR (mesure C8. R4), à savoir renforcer les incitations au retour à l'emploi ;
- la réforme des retraites du 14 avril 2023 vise à garantir la pérennité du système en assurant son équilibre financier, en améliorant l'emploi des seniors et en mettant en place un système plus équitable. Il s'agit d'une réforme essentielle pour lever les freins aux mobilités sur le marché du travail (objectif poursuivi par plusieurs mesures de la composante 8 du PNRR) et assurer l'universalité de la couverture retraite quels que soient les statuts et les parcours professionnels. Elle s'accompagne d'une mesure visant à assurer l'équilibre financier du régime spécial de retraite des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers (2^{ème} régime de retraite en France) au moyen d'une augmentation des cotisations versées à la Caisse nationale de Retraites des Agents des Collectivités locales ;
- la loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi réforme le service public de l'emploi pour mieux accompagner les demandeurs d'emploi et favoriser l'insertion professionnelle des personnes les plus éloignées du marché du travail. Elle prolonge ainsi les mesures initiées dans le cadre de France relance et insérées dans le PNRR, lesquelles visaient à améliorer l'offre des services de Pôle emploi (devenu France Travail) et à renforcer ses moyens (mesures C8.R1 et C8.I22). La loi du 18 décembre 2023 concrétise la volonté des pouvoirs publics d'aller plus loin, de mieux coordonner les services publics de l'emploi et de créer les conditions d'un meilleur appariement de l'offre et de la demande de travail de façon à réduire les tensions de recrutement ;
- la loi Industrie verte du 23 octobre 2023 vise à accélérer la réindustrialisation du pays tout en soutenant les technologies vertes et en décarbonant l'économie. Elle se situe dans la droite ligne de plusieurs mesures majeures du PNRR : décarbonation de l'industrie (mesure C2.I.1), réhabilitation des friches (mesure C2.I3.), Industrie zéro fossile (C10.I1.).

D'autres mesures, faisant partie du programme plus global de réformes du Gouvernement, n'ont qu'un lien indirect avec le PNRR, mais se rapportent à des priorités européennes communes :

- l'attractivité des métiers de l'enseignement constitue un défi posé à la majorité des États membres, dont la France, qui se traduit notamment par des difficultés de recrutement⁵². La mesure proposée dans le PSMT n'a pas d'antécédent dans le PNRR. Elle constitue une mesure nouvelle qui repose sur une pluralité d'actions : revalorisations salariales, amélioration de la formation initiale et continue des enseignants, soutien à l'innovation pédagogique, grâce au soutien au Fonds d'innovation pédagogique et à l'autonomie des établissements. Elle rejoint toutefois les objectifs généraux de mesures du PNRR telles que les internats d'excellence (mesure C8.I7) ou les cordées de la réussite (mesure C8.I8), consistant à offrir une éducation de qualité à tous les élèves ;
- le renforcement des matières fondamentales au collège et au lycée, autre mesure nouvelle, constitue le pendant de la mesure précédente. Les savoirs fondamentaux — français et mathématiques — constituent la colonne vertébrale de la formation initiale des élèves, des apprentissages futurs et de la bonne maîtrise des compétences socles essentielles à la poursuite d'études supérieures ;
- le PSMT se réfère à plusieurs mesures ou relevant ou contribuant à la transition énergétique qui ne sont pas financées par la facilité de reprise et de résilience et en particulier, le

⁵¹ [Guide] Articulation de la facilité pour la reprise et la résilience avec les fonds de la politique de cohésion européenne | L'Europe s'engage en France, le portail des Fonds européens (europe-en-france.gouv.fr)

⁵² Rapport d'étape de la Commission européenne : Progrès accomplis dans la réalisation de l'espace européen de l'éducation, Communication de la Commission européenne, novembre 2022.

développement de petits réacteurs modulaires (SMR) et la rénovation du parc nucléaire existant, ainsi qu'également le développement de réseaux de transports urbains et métropolitains.

La loi de programmation militaire répond quant à elle à la nécessité de renforcer notre souveraineté dans un contexte géopolitique de montée des tensions, notamment avec la guerre en Ukraine. Elle fixe les objectifs de la politique de défense et sa programmation financière pour 2024-2030. Elle s'inscrit ainsi dans le cadre de l'agenda stratégique 2024-2029, adopté par le Conseil le 27 juin 2024 :

«.../...L'Europe doit être un espace où chacun est et se sent libre et en sécurité. L'Union européenne et ses États membres ont pris des mesures audacieuses pour renforcer la préparation et les capacités de l'Union en matière de défense, y compris par une augmentation des dépenses en la matière. En ce qui concerne l'avenir, nous augmenterons et améliorerons ensemble nos investissements de manière substantielle, réduirons nos dépendances stratégiques, accroîtrons nos capacités et renforcerons la base industrielle et technologique de défense européenne en conséquence .../... »⁵³

⁵³ Conclusions adoptées par le Conseil européen le 27 juin 2024 : [euco-conclusions-27062024-fr.pdf](#) (europa.eu)

Axe n°1 : Atteindre le plein emploi

Depuis 2017, le Gouvernement a engagé de nombreuses réformes pour renforcer l'activité et permettre un retour durable vers l'emploi. Elles ont permis de fluidifier le fonctionnement du marché du travail, de renforcer les incitations au retour à l'emploi et d'améliorer l'employabilité des actifs, avec des résultats significatifs : le taux d'emploi des 15-64 ans a durablement augmenté, s'établissant à 69,0% au deuxième trimestre 2024 contre 65,6% au deuxième trimestre 2017, à son plus haut niveau depuis que l'Insee le mesure (1975).

L'emploi est un déterminant fondamental d'une **croissance durable et inclusive** en créant de la richesse pour tous. C'est aussi un facteur clef de la **maîtrise des finances publiques** à travers la réduction des dépenses directes et indirectes liées à l'assurance chômage et aux prestations sociales, ainsi que l'augmentation des recettes sociales et fiscales.

Pour atteindre le plein emploi et conformément à la stratégie de politique économique du Gouvernement présentée *supra* (voir partie 1), il existe encore des marges de progression pour accroître les incitations au retour à l'emploi.

À ce titre, le paquet d'investissements et de réformes inclut trois réformes qui monteront progressivement en puissance et contribueront à l'augmentation du taux d'emploi et au rétablissement des finances publiques : (i) **les réformes de l'assurance chômage**, dont la réforme de la contracyclicité déployée depuis février 2023, (ii) les réformes favorisant l'emploi des seniors et l'équilibre durable du système des retraites avec la **réforme des retraites**, mise en œuvre depuis le 1^{er} septembre 2023, et la **hausse des cotisations alimentant la Caisse Nationale de Retraites des Agents des Collectivités Locales (CNRACL)**, et (iii) la **refonte des allègements généraux de cotisations sociales**.

Incidence des engagements sur la croissance potentielle et la viabilité budgétaire, ainsi que leur réponse aux priorités communes de l'Union et aux recommandations-pays

L'ensemble des réformes du paquet destinées à atteindre le plein emploi permettra d'**augmenter durablement la croissance potentielle** à travers une hausse de l'offre de travail et un meilleur appariement avec la demande de travail. En réduisant la durée passée au chômage et en facilitant une reprise d'activité durable, ces réformes contribuent aussi à **réduire les dépenses d'indemnisation, contribuant à accroître la soutenabilité budgétaire conformément à la recommandation-pays n°1.4 pour 2023⁵⁴ et 2022**.

La **réforme des retraites** de 2023 répond en partie à la **recommandation-pays n°1.5 de 2022** invitant la France à réformer son système de retraites pour uniformiser progressivement les règles des différents régimes de retraite afin de renforcer l'équité du système, avec la mise à l'arrêt de six régimes spéciaux, tout en assurant sa soutenabilité.

De même, les réformes du paquet s'inscrivent pleinement dans le cadre du **socle européen des droits sociaux et des objectifs de l'Union européenne en matière d'emploi et de réduction de la pauvreté**.

La **réforme des retraites**, en repoussant progressivement l'âge légal de départ à 64 ans à horizon 2030 et en allongeant la durée de cotisation, vise à favoriser l'emploi des seniors tout en renforçant la viabilité financière du système, en accord avec le principe de sécurité sociale et d'assistance du socle européen. La **hausse des cotisations alimentant la Caisse Nationale de Retraites des Agents des Collectivités Locales (CNRACL)** contribuera également à la soutenabilité financière du système de retraites.

Parallèlement, les **réformes de l'assurance chômage**, en modulant, pour celle de 2023, les règles d'indemnisation selon la conjoncture économique, accentuent les incitations au retour à l'emploi et répondent à l'exigence de flexibilité et de soutien actif au retour à l'emploi, tout en protégeant les travailleurs face aux fluctuations du marché du travail.

En simplifiant et en rationalisant les dispositifs de réduction du coût du travail, la **refonte des allègements généraux de cotisations sociales** réduit les risques de trappes à bas salaires, et permet de mieux cibler le dispositif avec des effets positifs sur les finances publiques. En effet, selon le

⁵⁴ « Continuer de mener une stratégie budgétaire à moyen terme d'assainissement progressif et durable »

rapport Bozio-Wasmer⁵⁵, on « constate un écrasement de la distribution des salaires, susceptible d'être lié à la forte dégressivité du barème des exonérations de cotisations et des retraits d'autres prestations sociales ». En conséquence, le rapport estime qu'une réduction de la pente des allègements permettrait la montée en gamme des emplois.

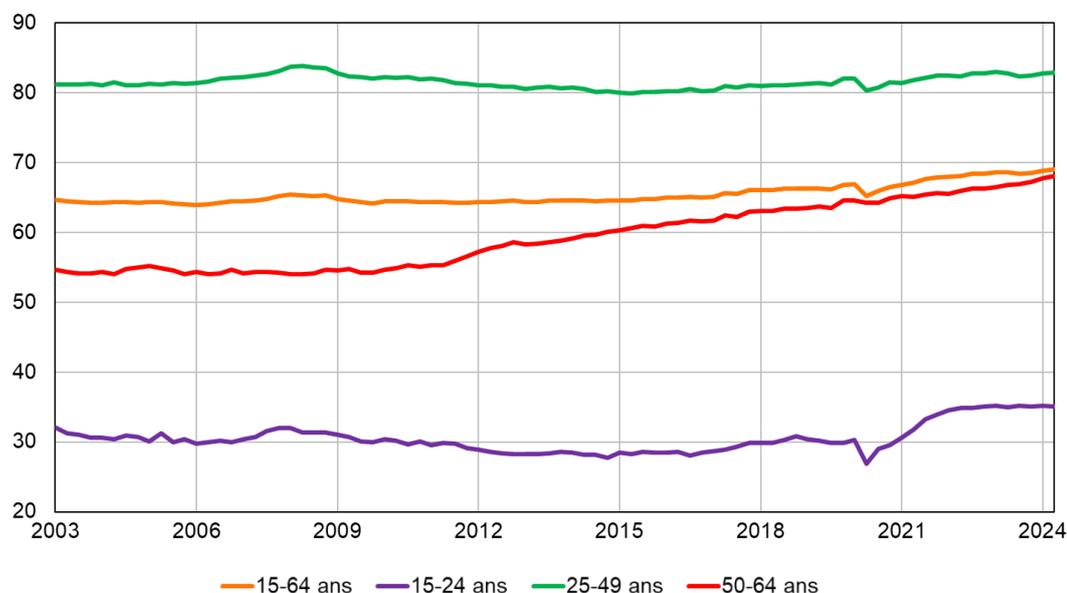
En augmentant le taux d'emploi, en réduisant les tensions de recrutement et en favorisant l'insertion par l'activité, toutes ces réformes contribuent en outre à renforcer l'inclusion sociale, réduire les inégalités et prévenir la pauvreté, conformément aux objectifs de la stratégie Europe 2030. Elles sont ainsi alignées et répondent au **plan d'action de la Commission européenne du 4 mars 2021 sur le socle européen des droits sociaux**.

Engagements en matière d'investissements et de réformes

a. Renforcement des incitations de retour à l'emploi et hausse du taux d'emploi

Le renforcement des incitations au retour à l'emploi est un axe majeur de la stratégie de politique économique du Gouvernement depuis 2017. Le taux d'emploi a progressé ces dernières années pour atteindre son plus haut niveau depuis que l'Insee le mesure (1975). En particulier, le taux d'emploi des jeunes de 15 à 24 ans a fortement augmenté depuis quelques années, passant de 28,9 % au deuxième trimestre 2017 à 35,1 % au deuxième trimestre 2024.

Graphique n°21 : Évolution trimestrielle du taux d'emploi (en %)



Source : Insee

Toutefois, des marges de progrès existent pour poursuivre la hausse du taux d'emploi des seniors et renforcer encore les incitations au retour à l'emploi. C'est à ces enjeux que répondent les **réformes de l'assurance chômage et des retraites**.

Les premiers effets de ces réformes sont déjà perceptibles (voir *infra*). La majorité des ouvertures de droit à l'assurance chômage sont aujourd'hui soumises aux règles définies par la réforme de la contracyclicité, et on observe une diminution de la durée du droit potentiel de 100 jours en moyenne pour ces dernières⁵⁶. **Ces réformes monteront progressivement en charge pour atteindre leur pleine effectivité durant de la période d'ajustement budgétaire**. De même, la réforme des retraites a d'ores et déjà permis de faire des économies pour les finances publiques, qui continueront de s'accroître jusqu'en 2030.

⁵⁵ Bozio, A. et Wasmer, E., octobre 2024, France Stratégie « Les politiques d'exonérations de cotisations sociales : une inflexion nécessaire » (lien).

⁵⁶ Daudey et al., février 2024, UNEDIC « Suivi et effets de la réglementation d'assurance chômage ».

Réformes de l'assurance chômage

Avec les difficultés de recrutement rencontrées par les entreprises et un taux de chômage qui a atteint 7,3 % au deuxième trimestre 2024, le marché du travail est dans un contexte favorable. Dans ce contexte, la réforme de février 2023 a pour objectif de mieux aligner les conditions d'assurance avec la situation effective sur le marché du travail afin d'offrir davantage d'incitations au retour à l'emploi en période favorable et davantage de protection dans les phases défavorables.

Le décret du 26 janvier 2023 relatif au régime d'assurance chômage introduit une modulation de la durée d'indemnisation en fonction de la situation du marché du travail.

Cette réforme, qui s'applique au flux de nouveaux allocataires depuis le 1^{er} février 2023, prévoit :

- en cas de conjoncture « favorable », une baisse du taux de conversion (rapport entre la durée potentielle d'indemnisation⁵⁷ et la durée d'affiliation⁵⁸) de 1 à 0,75 assortie de la mise en place d'un plancher de durée potentielle d'indemnisation de 6 mois ;
- en cas de conjoncture « défavorable », la durée d'indemnisation reviendrait à son niveau actuel via l'octroi d'un « bonus » accordé en fin de droits.

La conjoncture est jugée « défavorable » si le taux de chômage dépasse le seuil de 9,0 % ou varie de +0,8 point en un trimestre, et « favorable » si le taux de chômage reste inférieur à 9,0 % sur 3 trimestres et connaît sur la période des évolutions trimestrielles inférieures à +0,8 pt.

Cette réforme de 2023 fait suite à la réforme de 2019 qui instaure une modulation du taux de contribution d'assurance chômage à la charge des employeurs, appelée « bonus-malus », afin de lutter contre la précarité de l'emploi.

Par ailleurs, dans un courrier transmis le 9 octobre 2024, la Ministre du Travail et de l'Emploi a invité les partenaires sociaux à reprendre les discussions pour le renouvellement de la convention définissant les règles de l'assurance chômage pour les trois prochaines années. La préservation des acquis des réformes de 2019 et 2023 fait partie des priorités fixées par le Gouvernement. Dans ce contexte, il est demandé aux partenaires sociaux de définir les paramètres d'une nouvelle réforme, en dégageant 400 M€ d'économies annuelles supplémentaires, notamment sur les seniors, pour une entrée en vigueur des nouvelles règles de l'assurance chômage le 1^{er} janvier 2025.

Impact recherché

La réforme de la contracyclicité de l'assurance chômage vise à accroître les incitations au retour à l'emploi et limiter les dépenses d'indemnisation, hors effet conjoncturel.

Cette réforme a un impact positif sur l'activité et l'emploi sur la durée du plan. En effet, la littérature empirique montre que la durée effective au chômage se réduit lorsque la durée potentielle d'indemnisation diminue⁵⁹. La baisse de la durée d'indemnisation intensifie l'effort de recherche (à salaire donné) des demandeurs d'emploi et entraîne une baisse du salaire de réserve à plus long terme. Cette baisse diminue le salaire d'équilibre sur le marché du travail, stimulant ainsi la demande de travail des entreprises, ce qui augmente la probabilité des demandeurs d'emploi de retrouver un emploi⁶⁰. L'impact sur l'emploi de la réforme serait positif dès le court terme. De même, pour les finances publiques, l'impact serait positif. En outre, la pression à la modération des salaires de réserve exercée par l'évolution des règles d'indemnisation limiterait la croissance des prix, impliquant des gains de compétitivité et des effets positifs sur l'activité et l'emploi dès le moyen-terme.

Selon une évaluation de la Direction générale du Trésor (DG Trésor) réalisée à partir du modèle macroéconométrique Mésange, la réforme de la contracyclicité de l'assurance chômage aurait un effet positif sur l'emploi à court terme, avec un peu plus de 40 000 emplois créés à horizon 2027 et

⁵⁷ C'est-à-dire la durée maximale d'indemnisation pour le droit liquidé.

⁵⁸ C'est-à-dire le nombre de jours cotisés au régime, dans la limite de 24 mois (36 mois pour les seniors).

⁵⁹ Voir par exemple Le Barbanchon T. (2016), « The Effect of the Potential Benefit Duration of Unemployment Benefits on Unemployment Exits to Work and Match Quality in France », *Labor Economics* ; Tatsiramos, K. and van Ours, J. (2014), « Labor Market Effects Of Unemployment Insurance Design », *Journal of Economic Surveys* ; Lopes M. (2021), « A review on the elasticity of unemployment duration to the potential duration of unemployment benefits », *Journal of Economic Surveys*.

⁶⁰ Voir par exemple Pissarides C. (2000), *Equilibrium Unemployment Theory*, MIT Press.

près de 100 000 à horizon 10 ans. À long terme, l'activité serait rehaussée de 0,5 pt de PIB pour un peu moins de 120 000 emplois créés.

Les moindres dépenses d'indemnisation associées à cette réforme contribueront à la baisse des dépenses publiques. Selon les évaluations ex ante réalisées par l'Unedic⁶¹ et reprises par la DG Trésor, elles pourraient atteindre respectivement 0,7 Md€ et 2,8 Md€ au cours des deuxième et troisième années d'application (2024 et 2025). La pleine montée en charge serait atteinte en cinquième année (2027), où les moindres dépenses d'indemnisation atteindraient 4,2 Md€. Les économies annuelles totales atteindraient 4,5 Md€ en tenant compte de l'effet retour sur le financement des caisses de retraites complémentaires par l'Unedic⁶². Au total, la réforme induirait 11,5 Md€ d'économies en cumulé en dépenses d'indemnisation d'ici 2027.

Economies liées à la réforme de la contracyclicité de février 2023, en Md€					
	2023	2024	2025	2026	Croisière
Moindres dépenses d'allocations	0	0,7	2,8	3,8	4,2

Source : Unedic

Les premiers travaux statistiques⁶³ sur la réforme de 2019 suggèrent des effets positifs, sans que ces évolutions puissent être directement imputées à la réforme à ce stade de l'analyse, avec notamment :

- une baisse importante du nombre d'ouvertures de droit : en 2023, le nombre d'ouvertures de droit a baissé de 14 % par rapport à 2019, soit environ 30 000 ouvertures de moins par mois ;
- une baisse du montant de l'allocation chômage atténuée par l'augmentation des salaires : en moyenne, ce montant est inférieur de 16 % au montant moyen des entrants avant 2021.

De même, le rapport intermédiaire du comité d'évaluation de la réforme de l'assurance chômage initiée en 2019, publié en février 2024 montre que :

- la réforme a réduit la part des sortants de contrats courts et des jeunes parmi les entrants en indemnisation : entre 2019 et 2022, le nombre d'allocataires ouvrant un droit à l'Assurance chômage a diminué de 17 % en moyenne. Cette baisse est plus marquée pour les allocataires de moins de 25 ans (-24 %), pour ceux sortant d'un CDD (-27 %) ou d'une mission d'intérim (-35 %) et pour ceux dotés d'un niveau de diplôme inférieur au Bac (-20 %) ;
- d'après des résultats préliminaires de l'enquête qualitative menée au premier semestre 2022, les demandeurs d'emplois déclarent avoir intensifié leur recherche d'emploi durant les mois qui suivent l'entrée en vigueur de la réforme.

La réforme de 2023 ainsi que celle à venir devraient accentuer ces effets positifs. Les premières remontées d'informations sur la réforme de la contracyclicité montrent que la durée moyenne de droit des entrants fin juin 2023 est en moyenne inférieure de 100 jours par rapport aux entrées antérieures à février 2023⁶⁴.

Indicateurs

- ➔ **Fin du 1^{er} semestre 2025 : mise en œuvre des nouvelles règles issues de la négociation d'assurance chômage**
- ➔ **Fin 2027 : publication d'un rapport d'évaluation des effets des réformes de l'assurance chômage**

⁶¹ Chiffrage réalisé par l'Unedic (2023), Effets de l'adaptation des règles d'assurance chômage à la conjoncture | Unedic.fr

⁶² L'Unedic finance l'acquisition de points de retraite complémentaire pour les allocataires indemnisés, pour un coût net pour l'Unedic représentant environ 7 % des dépenses d'indemnisation (en tenant compte des prélèvements sur l'allocation journalière initiale), soit une diminution du coût net de 0,3 Md€ environ lorsque les dépenses d'indemnisation diminuent de 4,2 Md€.

⁶³ Voir Février 2024, DARES « Rapport intermédiaire du comité d'évaluation de la réforme de l'assurance chômage initiée en 2019 »

⁶⁴ Voir Selon Daudey et al., février 2024, UNEDIC « Suivi et effets de la réglementation d'assurance chômage ».

Réformes visant à assurer l'équilibre durable du système de retraites par répartition : réforme des retraites et hausse des cotisations alimentant la Caisse Nationale de Retraites des Agents des Collectivités Locales (CNRACL)

La réforme des retraites de 2023 vise à créer un système de retraites plus juste et durable pour tous, tout en assurant son équilibre financier. En parallèle, les cotisations visant à alimenter la Caisse Nationale de Retraites des Agents des Collectivités Locales (CNRACL), régime spécial de la Sécurité Sociale chargé de l'assurance vieillesse des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers, seront augmentées afin d'assurer l'équilibre financier de ce régime spécial. Ces deux mesures permettront ensemble d'assurer l'équilibre durable du système de retraites par répartition en France.

Afin d'encourager le maintien en emploi des seniors et de garantir la pérennité financière du modèle par répartition, une réforme des retraites a été mise en place en 2023. Elle repose sur un recul progressif de l'âge minimum de départ et l'accélération de l'allongement de la durée de cotisation. En soutenant l'offre de travail des seniors, cette réforme contribue à l'objectif de plein-emploi, et par ce biais vient soutenir le potentiel de l'économie. Elle renforce également la justice et l'équité du système en prêtant une attention particulière aux carrières longues et difficiles et en compensant mieux les interruptions de parcours, en particulier pour les femmes.

La loi allonge progressivement de 62 à 64 ans l'âge légal de départ à la retraite. À partir du 1^{er} septembre 2023, cet âge va être progressivement relevé, à raison de trois mois par génération à compter des assurés nés le 1^{er} septembre 1961. L'âge d'ouverture à la retraite sera porté à 63 ans et 3 mois en 2027 et atteindra 64 ans en 2030.

Parallèlement, la durée de cotisation pour bénéficier d'une retraite à taux plein sera portée à 43 ans en 2027, dès la génération née en 1965. L'application de loi dite « Touraine » de 2014 est ainsi accélérée. Elle prévoyait un allongement de la durée de cotisation de 42 ans aujourd'hui à 43 ans d'ici 2035, à partir de la génération 1973. Pour les personnes qui n'auraient pas pu cotiser 43 ans, l'âge de la retraite à taux plein (sans décote) reste fixé à 67 ans.

Un ensemble de mesures vise à renforcer l'équité du système de retraite et la justice sociale.

Le dispositif de carrières longues a été adapté pour ne pas pénaliser ceux qui ont commencé à travailler tôt. Ceux ayant démarré avant 16 ans pourront partir à 58 ans ; entre 16 et 18 ans à partir de 60 ans et entre 18 et 20 ans à partir de 62 ans. Une 4^{ème} borne d'âge a été ajoutée pour que ceux qui ont débuté entre 20 et 21 ans puissent partir à 63 ans. Les travailleurs intégrés dans le dispositif « carrière longues » restent soumis aux mêmes règles de durée de cotisation pour atteindre le taux plein que les autres actifs.

Les victimes d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle pourront partir en retraite pour incapacité à 60 ans si elles justifient d'un taux d'incapacité permanente de minimum 20 %. Les travailleurs handicapés pourront partir à compter de 55 ans.

Les mères de famille pourront bénéficier d'une surcote anticipée jusqu'à 5 % dès lors qu'elles ont une carrière complète à 63 ans et au moins un trimestre de majoration de durée d'assurance pour enfant. Il est garanti aux femmes un minimum de 2 trimestres de majoration liée à l'éducation ou l'adoption d'un enfant.

Le gouvernement est disposé à proposer aux partenaires sociaux de réfléchir à des aménagements raisonnables et justes de la réforme, en particulier sur les questions des retraites progressives, de l'usure professionnelle, de l'égalité entre les femmes et les hommes, tout en préservant l'équilibre durable du système de retraites par répartition.

La réforme revalorise le montant des pensions de retraites les plus basses. La loi permet de réhausser le minimum contributif pour une carrière complète de 100 € et prévoit de l'indexer sur le SMIC. Pour les assurés ayant cotisé une carrière complète, la pension brute, une fois relevée au MICO majoré et complétée par leur retraite complémentaire, atteindra au moins 85 % du SMIC net.

Enfin, la loi acte la suppression des principaux régimes spéciaux de retraite pour les futurs embauchés, depuis le 1^{er} septembre 2023. Sont concernés les régimes des industries électriques et gazières (IEG), de la Régie autonome des transports parisiens (RATP), des clercs et employés de notaire, de la Banque

de France et des membres du Conseil économique, social et environnemental (CESE). Les nouveaux embauchés seront affiliés au régime général au titre de la retraite. Les salariés actuels resteront affiliés à leur régime spécial selon la clause dite « du grand-père ». Les autres régimes particuliers de retraite (comme les marins, l'Opéra de Paris, la Comédie Française), les régimes autonomes des professions libérales et les régimes agricoles restent inchangés.

Par ailleurs, afin de garantir l'équilibre financier du système de retraite, une hausse de 4 points du taux de cotisations vieillesse employeur en 2025 alimentant la Caisse Nationale de Retraites des Agents des Collectivités Locales (CNRACL), permettra de répondre à la dégradation constatée des ratios financiers du régime. Cette mesure générera un gain dès 2025 de 2,3 Md€. Fin 2023, le résultat de cette caisse est déficitaire de 2,5 Md€ et les capitaux propres sont très largement négatifs (- 9 Md€) comme l'a souligné le rapport IGF-IGAS-IGA publié en septembre 2024⁶⁵. Cette hausse s'inscrit dans un effort pluriannuel : de nouvelles hausses pourraient être réalisées sur la durée de l'ajustement budgétaire. En l'absence d'ajustement suffisant des contributions employeurs (31,65 %) et des retenues salariés (11,10 %), la situation de la CNRACL continuerait de se dégrader. À horizon 2030, le déficit annuel était estimé à plus de 10 Md€ sans hausse des cotisations.

Impact recherché

La réforme des retraites aura un impact économique positif à travers l'augmentation de la population active et la hausse du taux d'emploi des seniors. Elle a également un impact positif sur les finances publiques avec la baisse des dépenses conjuguées à la hausse des recettes liées au surcroît d'activité.

D'une part, la réforme permettra d'augmenter la taille de la population active. En décalant l'âge de départ à la retraite, la réforme prolonge la durée d'activité des travailleurs, augmentant ainsi le nombre de personnes actives sur le marché du travail : elle créerait ainsi environ 200 000 emplois en 2027 selon les estimations retenues de la loi de programmation des finances publiques⁶⁶.

Ce surcroît de population active, en exerçant une pression à la baisse sur le coût du travail, permet de soutenir l'emploi dès les premières années. Par suite, la diminution du coût du travail entraîne celle des prix de production, ainsi que des prix à la consommation. À moyen et long terme, la dynamique de l'emploi, conjuguée à la baisse des prix, augmente le pouvoir d'achat et donc la consommation des ménages. La baisse des prix favorise également la compétitivité-prix de l'économie et permet donc une amélioration de la balance commerciale. Selon les estimations retenues dans la loi de programmation des finances publiques⁶⁷, la réforme générerait ainsi un surcroît de PIB de 0,7 point en 2027 qui se traduirait en outre par des recettes supplémentaires.

La réforme permettra également d'augmenter le taux d'emploi des seniors. En effet, selon les estimations retenues de la loi de programmation des finances publiques⁶⁸, la réforme devrait augmenter le taux d'emploi des 60-64 ans de 6 pts à partir de 2030. Elle devrait également contribuer à rehausser le taux d'emploi des 55-59 ans par un effet d'allongement de leur horizon de carrière. Par ailleurs, la réforme a également introduit des mesures visant à améliorer les conditions de travail et la prévention de l'usure professionnelle. Combinées à l'augmentation de l'âge de départ à la retraite, elles devraient permettre de maintenir les travailleurs plus âgés sur le marché du travail plus longtemps.

Enfin, la réforme aura un impact positif sur l'équilibre financier du système des retraites et sur la maîtrise des finances publiques. L'augmentation de la population active et du taux d'emploi des seniors augmenteront les recettes. En outre, selon les travaux conduits dans le cadre du rapport sur les objectifs et les effets du projet de réforme des retraites⁶⁹, le relèvement de l'âge d'ouverture des droits couplé à une accélération de la hausse de la durée d'assurance doit permettre une amélioration du solde du système de retraite sur l'ensemble des régimes de 10 Md€ d'ici 2027 et de 18 Md€ à l'horizon 2030. Les économies générées à l'horizon 2027 seraient d'environ 0,1 pt de PIB en versement de pensions sur l'ensemble des régimes de retraite obligatoire. Elle conduira à un rendement encore

⁶⁵ IGF-IGAS-IGA, Situation financière de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales - Bilan et perspectives, 27 septembre 2024

⁶⁶ Loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027.

⁶⁷ Loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027.

⁶⁸ *Ibid*

⁶⁹ *Rapport sur les objectifs et les effets du projet de réforme des retraites*, Janvier 2023, p. 60

significativement supérieur pour l'ensemble des finances publiques en tenant compte de l'effet de la hausse d'activité induite par la réforme sur les recettes publiques autres que les cotisations du système de retraites, et net des effets de bord sur d'autres prestations sociales (invalidité, chômage, etc.).

La réforme des retraites a d'ores et déjà permis de faire des économies pour les finances publiques, qui continueront de s'accroître jusqu'en 2030. Sur le champ de l'ensemble des administrations publiques, les gains permis par le recul progressif de l'âge de départ sont estimés à 2,1 Md€ d'économies sur l'ensemble des pensions en 2024. Les gains seraient plus élevés en 2025, à 3,3 Md€, du fait de la montée en charge de ces mesures. En plus de ces économies budgétaires, la réforme de retraites permettra à horizon 2027 des gains découlant du surcroît d'activité économique (+0,7 % en 2027 portés par 200 000 emplois supplémentaires grâce à la réforme), qui se traduiraient par une augmentation proportionnelle des prélèvements obligatoires (un peu moins de 0,4 point de PIB en 2027, y compris cotisations retraite).

Sur le seul champ des régimes obligatoires de base de sécurité sociale (ROBSS), le rendement de la mesure est évalué à 6,7 Md€ en 2027 (dont 5,2 Md€ imputables à la baisse des dépenses de prestations et 1,5 Md€ à des recettes supplémentaires de cotisations d'assurance vieillesse). En 2030, le solde des ROBSS sera amélioré de 11,5 Md€ hors rendement Fonction publique d'Etat (dont 8,9 Md€ de moindres dépenses). La dotation de l'Etat au titre de l'équilibrage du régime de la fonction publique d'Etat sera en outre réduite de 0,7 Md€ à l'horizon 2027 (1,2 Md€ en 2030). La mesure conduira à une amélioration du solde des régimes complémentaires de 2,9 Md€ cette même année (5,1 Md€ en 2030).

S'agissant de la hausse des cotisations visant à alimenter la Caisse Nationale de Retraites des Agents des Collectivités Locales (CNRACL), elle permettra d'améliorer le solde de ce régime de retraite à hauteur de 2,3 Md€ dès 2025 afin d'initier le retour à l'équilibre et d'assurer la pérennité financière de ce régime.

Indicateurs

- ➔ **Fin 2025 : Mise en œuvre de l'augmentation de 4 points du taux de cotisation vieillesse employeur alimentant la Caisse Nationale de Retraites des Agents des Collectivités Locales (CNRACL)**
- ➔ **Fin 2027 : Publication d'un rapport d'évaluation des effets de la réforme des retraites**

b. Rationaliser les dispositifs de réduction du coût du travail et redonner du pouvoir d'achat aux français.

L'atteinte du plein emploi se double de l'objectif de redonner du pouvoir d'achat aux Français en faisant en sorte que le travail paie davantage. En outre, le Gouvernement a pour objectif de favoriser les dynamiques salariales au cours de la carrière et la montée en gamme des emplois, en réduisant le risque de trappes à bas salaires, notamment au niveau du Smic. Pour ce faire, le Gouvernement a décidé de refondre les allègements généraux de cotisations sociales. Il s'agit de simplifier les mécanismes existants et de réduire les taux marginaux de prélèvements à la charge de l'employeur au-delà du Smic. En effet, selon le rapport Bozio-Wasmer⁷⁰, l'écrasement de la distribution des salaires serait lié à la forte dégressivité du barème des exonérations de cotisations et des retraits d'autres prestations sociales.

En limitant la dégressivité des allègements, cette réforme permettra de favoriser la progression salariale et donc le pouvoir d'achat des travailleurs, en prenant également en compte la nécessité de maîtriser les finances publiques.

⁷⁰ Bozio, A. et Wasmer, E., octobre 2024, France Stratégie « Les politiques d'exonérations de cotisations sociales : une inflexion nécessaire » (lien).

Refonte des allègements généraux de cotisations sociales

La refonte des allègements généraux de cotisations sociales, inscrite dans le projet de loi de finances pour 2025, consiste à décaler vers la droite le point de sortie de la réduction générale dégressive des allègements généraux, tout en supprimant à terme les bandeaux d'exonérations des cotisations maladie et famille.

Depuis 1993, les dispositifs d'allègements et d'exonérations de cotisations sociales, initialement réservés aux bas salaires pour enrayer le chômage des travailleurs peu qualifiés, ont été progressivement renforcés et élargis à d'autres niveaux de salaires. Un triple mouvement de fond a été observé conjuguant une baisse tendancielle des cotisations au niveau du Smic, une extension des exonérations au-delà du Smic, jusqu'à 3,5 Smic et la création et le renforcement des pentes de 1 à 1,6 Smic. Le taux de cotisation employeur au niveau du Smic est ainsi passé de 45 % en 1993 à 6,9 % en 2024.

Ces dispositifs ont permis de combiner un soutien au pouvoir d'achat des travailleurs modestes et une maîtrise du coût du travail au niveau du Smic, favorisant l'emploi, mais leur coût pour les finances publiques n'a cessé de croître à mesure que les objectifs du dispositif se sont multipliés. Par ailleurs, ils auraient contribué à limiter la progression salariale en créant des effets de seuil et constituent des dispositifs complexes et peu lisibles pour les entreprises. En particulier, les bandeaux d'exonérations des cotisations maladie et famille créent de fortes discontinuités d'allègements et s'appliquent jusqu'à des niveaux de salaires intermédiaires à élevés où les allègements sont peu efficaces d'après la littérature économique.

La refonte des allègements généraux de cotisations sociales vise ainsi à simplifier les barèmes et réduire les risques de trappes à bas salaires notamment au niveau du SMIC. La réforme prévoit notamment la suppression des bandeaux « famille » et « maladie » recyclés dans une réduction générale dégressive (RGD) unique avec un point d'entrée plus bas et un point de sortie plus haut ainsi qu'une convexité accrue de la courbe. La réforme sera introduite en deux phases : au 1^{er} janvier 2025, les cotisations au niveau du Smic seront réhaussées de 2 points et les points de sortie des bandeaux « familles » et « maladies » seront avancés. Puis au 1^{er} janvier 2026, les cotisations au niveau du Smic seront réhaussés de 2 points supplémentaires, la convexité de la courbe d'allègements accrue et les bandeaux seront supprimés.

Impact recherché

La refonte des allègements généraux de cotisations sociales vise à simplifier et rationaliser les dispositifs existants pour encourager la mobilité salariale, tout en optimisant l'efficacité des dépenses publiques. En modifiant le point de sortie de la réduction générale dégressive des allègements et en supprimant les bandeaux d'exonérations spécifiques des cotisations maladie et famille, la réforme simplifie le cadre des allègements de cotisations sociales pour les employeurs, tout en renforçant leur efficacité économique.

La révision des allègements sociaux répond aussi à la nécessité de réduire les risques de trappes à bas salaires. Comme le souligne le rapport des économistes Antoine Bozio et Etienne Wasmer (2024)⁷¹, les dispositifs d'allègements de cotisations actuellement en cours alimenteraient et entretiendraient des phénomènes de trappes à bas salaires. En réduisant le taux d'exonération maximale au niveau du Smic et en déplaçant le point de sortie de la réduction générale dégressive vers des niveaux de rémunération plus élevés, cette mesure limitera le risque de trappes à bas salaires. En effet, en réduisant la pente des allègements et donc les taux marginaux de prélèvement, en particulier pour les rémunérations inférieures à 1,6 Smic, **la réforme permettrait de réduire le coût pour l'employeur d'une hausse du salaire net du salarié et donc de favoriser la progression des salaires.** La réforme devrait inciter les entreprises à valoriser davantage la qualification et la productivité de leurs salariés, et encourager les salariés à se former pour progresser dans l'échelle salariale, favorisant ainsi une montée en compétence dans les secteurs concernés. À terme, l'augmentation des salaires et du

⁷¹ Bozio, A. et Wasmer, E., octobre 2024, France Stratégie « Les politiques d'exonérations de cotisations sociales : une inflexion nécessaire » ([lien](#)).

pouvoir d'achat aura des effets bénéfiques sur la consommation des ménages, stimulant ainsi la demande intérieure.

Cette refonte aura un effet positif sur les finances publiques en rendant les dispositifs d'exonérations plus efficaces et mieux ciblés. Elle représenterait une économie nette de 4 Md€ par an par rapport à la législation actuelle (y compris effet retour sur l'impôt sur les sociétés), selon l'évaluation *ex ante* de la direction de la Sécurité sociale (2024). En réduisant les réductions de charges sur les rémunérations élevées, la réforme contribuera à limiter les effets d'aubaine et à une meilleure allocation des mesures de soutien. En parallèle, la hausse des rémunérations soutiendra l'élargissement de la base de prélèvements sociaux, renforçant ainsi les recettes publiques tout en réduisant les dépenses associées aux exonérations compensées par l'État.

En favorisant des salaires plus attractifs, cette réforme contribuera à améliorer la productivité du travail. Les estimations du rapport Bozio-Wasmer montrent que cette rationalisation des allègements de cotisations sociales pourrait accroître le PIB à moyen terme, tout en favorisant une utilisation plus efficiente de la dépense publique. La loi renforcera ainsi l'efficacité globale du marché du travail et la croissance potentielle.

Indicateurs

- **Fin 2025 : Mise en œuvre de la 1^{ère} phase de la réforme**
- **Fin 2026 : Mise en œuvre de la refonte globale des allègements généraux de cotisations sociales (2^{ème} phase)**

Axe n°2 : Réindustrialiser le pays et renforcer notre compétitivité

Le **poids de l'industrie manufacturière en France** relativement au reste de l'économie a été divisé par deux depuis 1970 et se stabilise désormais autour de 10 % du PIB depuis 2017 contre 15 % en moyenne dans l'Union européenne⁷². Cependant, la crise sanitaire puis la crise énergétique ont mis en exergue l'existence de **vulnérabilités stratégiques** qui invitent à accroître la **résilience de notre économie**. Cette exigence est d'autant plus importante à l'échelle européenne où l'industrie constitue l'un des déterminants fondamentaux de notre autonomie stratégique, dans un contexte de forte concurrence internationale. Enfin, l'industrie est un moteur essentiel **d'innovation, de progrès technique et de productivité**.

Si beaucoup a déjà été fait depuis 2017, les entreprises françaises accusent toujours un retard en matière d'innovation et d'investissements dans la recherche et développement (R&D). Le Gouvernement est donc déterminé à actionner tous les leviers pour encourager les financements dans la R&D, essentiels à l'émergence d'innovations de rupture qui renforceront notre compétitivité. Pour répondre à cet objectif, **le plan France 2030 et la loi de programmation de la recherche** constituent des investissements majeurs dans le cadre de la demande d'extension de la durée d'ajustement budgétaire. Ils permettront de tendre vers le respect des critères de la stratégie « Europe 2020 », qui vise à allouer 3 % du PIB à la R&D, et à investir dans les secteurs et technologies d'avenir. En parallèle, la **nouvelle loi de simplification** de la vie économique réduira la charge administrative qui pèse sur les entreprises, facilitera leur implantation, les investissements et l'attractivité du territoire. La loi Industrie verte soutient également la compétitivité de l'appareil productif français (voir *infra* Axe n°3).

Incidence des engagements sur la croissance potentielle et la viabilité budgétaire, ainsi que leur réponse aux priorités communes de l'Union et aux recommandations-pays

Les investissements de ce volet du paquet d'investissements et de réformes permettront de répondre à la **quatrième recommandation-pays 2024** pour la France concernant l'amélioration de l'environnement des affaires et la compétitivité⁷³. France 2030 et la loi de programmation de la recherche permettront en particulier de respecter les **recommandations-pays n°1.3 et 1.4 pour 2023** invitant la France à préserver les investissements publics financés au niveau national et des investissements et à des réformes propices à une croissance durable plus forte, tandis que la nouvelle loi de simplification de la vie économique répond directement à la **recommandation-pays n°1.5** qui incite la France à continuer d'améliorer les conditions-cadres afin de faciliter l'investissement et l'innovation. Ces investissements et réformes permettent en outre de répondre à la **recommandation-pays n°1.3 pour 2022** visant à accroître l'investissement public en faveur de la transition écologique et numérique ainsi que la sécurité énergétique. À ce titre, ils auront un **effet d'entraînement sur l'innovation, la productivité et la croissance potentielle**.

France 2030 et la loi de programmation de la recherche constituent des leviers essentiels pour renforcer la croissance potentielle. En investissant massivement dans les secteurs d'avenir, tels que la transition écologique, le numérique, la santé, et les technologies de pointe, France 2030 vise à positionner la France en tant que leader dans les industries stratégiques. Ce plan contribue à accroître la productivité et à soutenir l'innovation, deux moteurs fondamentaux de la croissance potentielle. En parallèle, la loi de programmation de la recherche, en allouant des ressources supplémentaires à la recherche et à l'enseignement supérieur, renforce le capital humain et stimule la R&D, également essentiels à l'augmentation de la croissance potentielle.

La loi de simplification de la vie économique devrait renforcer l'investissement des entreprises en créant un environnement favorable, en particulier pour l'implantation de nouvelles usines, favoriser l'innovation, tout en contribuant à accroître la productivité à travers la limitation de la charge administrative, dans la continuité de la loi PACTE.

⁷² Il convient toutefois de noter que, du fait de méthodes statistiques divergentes, les valeurs ajoutées manufacturière des autres pays européens peuvent être surestimée par rapport aux données françaises. Par exemple, après harmonisation des méthodes, l'écart franco-allemand au niveau de la part de l'industrie manufacturière dans l'économie est quasiment divisé par deux (Source : Insee).

⁷³ « Améliorer l'environnement des affaires en réduisant la charge administrative. Favoriser l'intensité de la R&D des entreprises, notamment en ciblant mieux les dispositifs d'aide publique. »

Les engagements répondent également aux priorités communes de l'Union européenne, en particulier dans le cadre de la transition verte et numérique. Elles s'inscrivent dans les objectifs de l'Union de réduire les émissions de gaz à effet de serre, de renforcer l'autonomie stratégique de l'Europe, et de favoriser une croissance inclusive. En mettant l'accent sur l'innovation et les technologies propres, France 2030 participe activement à la réalisation du **Pacte vert pour l'Europe**. Le soutien à l'innovation de rupture dans le numérique dans toutes ces dimensions, répond directement au **programme de la décennie numérique**.

En matière de soutenabilité budgétaire, ces investissements sont conçus pour générer des retours économiques significatifs à moyen et long terme. En augmentant la croissance potentielle, ils contribuent à élargir la base fiscale future, soutenant ainsi les recettes publiques et permettant un financement plus soutenable des dépenses publiques.

Engagements en matière d'investissements et de réformes

La réindustrialisation de la France et le renforcement de sa compétitivité sont des enjeux majeurs pour accompagner les transformations profondes de notre économie. Dans ce contexte, le Gouvernement déploie un ensemble de réformes et d'investissements structurants qui visent à dynamiser l'innovation, à soutenir la transition industrielle et à simplifier l'environnement des entreprises.

Le plan France 2030, pivot de la stratégie nationale, mobilise des ressources considérables (54 Md€) pour financer des projets industriels d'avenir, notamment dans les secteurs technologiques et écologiques. Parallèlement, la loi de programmation pour la recherche vise à accroître l'effort en matière de recherche et développement, afin de stimuler l'innovation de rupture. Enfin, le projet de loi de simplification de la vie économique s'inscrit dans une démarche de modernisation et de rationalisation des procédures administratives et plus généralement de l'environnement des affaires, pour faciliter la vie des entreprises, encourager leur compétitivité et faciliter les investissements. Ces initiatives s'articulent pour soutenir une réindustrialisation durable et répondre aux défis économiques et climatiques contemporains, dans la continuité de la stratégie de politique économique déployée depuis 2017.

Déploiement de France 2030

France 2030 constitue une politique industrielle verticale visant à transformer l'économie par l'innovation. France 2030 se fixe pour objectif d'allouer une partie de ses dépenses à la décarbonation de l'économie, et une partie à des acteurs émergents, porteurs d'innovation, sans dépenses défavorables à l'environnement⁷⁴.

Le plan est doté de 54 Md€ sur 5 ans, dont 20 Md€ liés au quatrième plan d'investissement d'avenir (PIA 4), qui a été intégré. La mesure comprend ainsi les engagements du PNRR relatifs aux mesures « PIA4 – Technologies numériques clés » (C6.I2) et « PIA4 – Entreprises innovantes (C6.I3). Pour mémoire, le PNRR contribue à hauteur de 5,95 Md€ au financement du plan France 2030, dont 2,55 Md€ pour les deux investissements du PNRR ici valorisés.

Depuis les années 1990, la politique industrielle en France et en Europe mettait l'accent sur l'utilisation d'instruments « horizontaux », ouverts à toutes les entreprises, sous forme par exemple d'incitations fiscales à l'innovation (e.g. Crédit d'Impôt Recherche). **Avec France 2030, la logique est inversée : le plan vise à soutenir des stratégies principalement industrielles pour répondre aux enjeux des transitions écologiques et sociales en ciblant notamment des acteurs à très fort potentiel de croissance.** Ses objectifs et leviers couvrent l'ensemble de la chaîne de valeur, de la recherche fondamentale à l'innovation et jusqu'à l'industrialisation.

La gouvernance et les modalités de sélection des projets dans le cadre de France 2030 reposent sur des principes de transparence et de mobilisation de compétences adaptées.

Les 10 grands objectifs de France 2030 s'appuient sur 6 leviers transversaux : matières premières, composants, technologies numériques, talents et compétences, financement de l'innovation, développement d'écosystèmes d'enseignement supérieur, de recherche et d'innovation.

Dans le champ des matières premières, l'objectif est de sécuriser l'accès à nos matériaux. France 2030 doit notamment permettre de sécuriser les filières du plastique et des métaux, consolider la filière bois, investir dans l'économie circulaire et, de manière générale, réduire notre dépendance à l'importation.

France 2030 doit permettre de sécuriser les composants électroniques et robotiques indispensables au futur de l'industrie française. Le plan vise ainsi à assurer la localisation en France de projets stratégiques comme l'usine de production de semi-conducteurs à Crolles, qui représente 5,7 Md€ d'investissements et à terme 1 000 emplois et conduira à doubler la capacité de production. À l'échelle nationale, grâce à un niveau de soutien très ambitieux porté par la stratégie électronique de France 2030, l'ensemble des projets aidés d'innovation et d'industrialisation vise à doubler les capacités de production françaises à l'horizon 2030. France 2030 consacre également 1 Md€ pour accompagner l'émergence d'une industrie française en matière de nucléaire.

La maîtrise des technologies numériques souveraines et sûres est un autre levier stratégique du plan France 2030. En effet, la capacité à disposer de solutions numériques de confiance, performantes et souveraines est décisive pour innover sans sacrifier notre indépendance technologique dans la plupart des secteurs (Cloud, quantique, intelligence artificielle, cybersécurité, 5G). Dans le cadre de la stratégie nationale quantique, le plan France 2030 soutient le développement des technologies et usages du calcul quantique (initiative HQI, programme de recherche quantique, etc.). Plusieurs projets d'envergure et concrets ont émergé en France, par exemple pour le développement d'ordinateurs quantiques (PASQAL, Siquance, Alice & Bob).

France 2030 entend soutenir l'émergence de talents et accélérer l'adaptation des formations aux besoins de compétences des nouvelles filières et des métiers d'avenir.

Le soutien à l'émergence et l'industrialisation de startups pour renforcer l'innovation constitue un autre objectif de France 2030. Le soutien continu depuis 2017 à l'innovation et à la French Tech fait de la France aujourd'hui un leader technologique en Europe. Cette révolution doit être prolongée si la France souhaite rattraper son retard dans l'innovation de rupture (Deeptech et start-up

⁷⁴ France Relance avait déjà mobilisé 1,2 Md€ d'aides pour soutenir 241 projets permettant de réduire de 4,7 MtCO₂eq par an, soit 5 %, les émissions de l'industrie. France 2030 consacre 5,6 Md€ à la décarbonation industrielle. Une démarche de planification de la décarbonation des 50 sites les plus émetteurs a été initiée en novembre dernier afin d'atteindre l'objectif de réduction de 45 % des émissions de CO₂ d'ici 2030.

industrielles) et faire émerger des géants technologiques. Pour soutenir la réindustrialisation, France 2030 mise sur le soutien aux acteurs émergents et la transformation de nos filières d'excellence. À titre d'illustration, le lancement de la stratégie «start-ups industrielles» a permis de soutenir 18 projets de premières usines en 2022.

Enfin, le sixième levier de France 2030 est l'accompagnement vers l'excellence des écosystèmes d'enseignement supérieur, de recherche et d'innovation en investissant massivement dans les établissements d'enseignements supérieurs et la transformation des écosystèmes de recherche et d'innovation.

Impact recherché

Le plan France 2030 renforcera l'attractivité de nos territoires et favorisera les gains de productivité et l'innovation tout en améliorant l'indépendance stratégique de la France sur des technologies et secteurs d'avenir.

L'action du plan d'investissement France 2030 est principalement ciblée sur l'innovation, source importante de gains de productivité et de croissance potentielle, via un investissement massif dans la recherche et le développement de la R&D privée. Ces mesures visent à soutenir l'innovation à moyen et long terme, et sa plus grande diffusion dans toute l'économie.

Les investissements permis par France 2030 permettront d'accroître les dépenses de R&D et de favoriser l'innovation. À moyen terme, ces dépenses de R&D supplémentaires et de recherche favoriseront l'émergence de nouvelles innovations qui pourraient augmenter la productivité des facteurs.

France 2030 se traduirait également en un soutien à la croissance de filières d'avenir, similaire à une baisse du coût du capital sur le plan macroéconomique. Ces mesures de soutien inciteraient alors les entreprises à investir et à produire plus, et par suite à augmenter l'emploi. Les mesures de ce type ont des effets importants à moyen terme *via* le soutien à l'investissement des entreprises.

Enfin, les mesures ciblées sur la formation permettront une préparation des Français aux métiers d'avenir⁷⁵. Ces mesures diminueraient ainsi les rigidités salariales réelles liées au faible nombre de travailleurs qualifiés pour ces métiers et présents sur le marché du travail. À court terme, ces mesures devraient ainsi accroître la flexibilité du marché du travail des travailleurs qualifiés. Ceci stimulerait la demande de travail et l'emploi. À moyen terme, la diminution des coûts des entreprises favoriserait la compétitivité, ce qui stimulerait les revenus des ménages et l'activité.

Les premiers résultats confirment l'efficacité du plan France 2030. France 2030 a engagé 31 Md€ sur les 54 Md€ de budget total au 31 mai 2024 et continue de monter en puissance. En particulier selon le rapport annuel 2023⁷⁶ du Secrétariat général pour l'investissement, publié en juin 2024, France 2030 a contribué au financement de 3 650 projets pour 4 200 organisations bénéficiaires. 56 % des soutiens ont été attribués à des PME et des ETI, 16 % à des grands groupes, et 19 % à des organismes de recherche, collectivités et établissements publics.

Une évaluation de l'impact macroéconomique du plan France 2030 est en cours d'élaboration. Un comité scientifique, composé d'experts indépendants, a été formé en juillet 2024 et conduit actuellement, sous l'égide de France Stratégie, une évaluation d'ampleur du plan.

Indicateurs

- **Fin 2025 : rapport d'évaluation ex ante des effets macroéconomiques du plan France 2030**
- **Pour les cibles du PNRR relatives au PIA4 – Technologies numériques clés (C6.I2; C6.I3) :**
 - **4^{ème} trimestre 2024 : Décision d'exécution de la Première ministre à l'issue des appels à propositions/appels à manifestation d'intérêt lancés dans le cadre du jalon 6-6, en vue de permettre la contractualisation avec les bénéficiaires au moyen de conventions de subvention ou d'autres contrats d'octroi de fonds.**
 - **4^{ème} trimestre 2024 : Décision d'exécution de la Première ministre à l'issue des appels à propositions/appels à manifestation d'intérêt lancés dans le cadre du jalon 6-8, en vue de permettre la contractualisation avec les bénéficiaires au moyen de l'octroi de fonds.**

⁷⁵ Voir plus haut les développements sur le volet « formation » de France 2030.

⁷⁶ Secrétariat général pour l'investissement, Rapport d'activité 2023, juin 2024.

Mise en œuvre de la loi de programmation pour la recherche (C6.R1)

La loi n° 2020-1674 du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche (LPR) pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur vise à mieux financer la recherche publique, promouvoir l'excellence scientifique, améliorer l'attractivité des métiers de la recherche, et également à mieux valoriser les résultats de la recherche publique par le secteur privé, en encourageant les liens entre recherche publique et innovation privée. Elle a fait l'objet d'un soutien et d'engagements dans le cadre du PNRR (mesure C6.R1).

La loi mobilise trois leviers majeurs :

- consolider les dispositifs de financement et d'organisation de la recherche, en particulier par la capacité de financement compétitif des projets de recherche (via la hausse du budget de l'Agence nationale de la recherche notamment) ;
- renforcer l'attractivité des emplois et des carrières scientifiques ;
- renforcer les interactions de la recherche avec l'économie et la société.

Le budget de la recherche publique augmente de 26,3 Md€ sur 10 ans, dont 2,7 Md€ entre 2021 et 2025. En particulier, les moyens annuels de l'Agence nationale de la recherche (ANR) augmentent d'1 Md€ d'ici 2027. L'objectif est de relever le taux de succès des appels à projets, tout en revalorisant l'abondement financier qui revient aux établissements pour soutenir les laboratoires et les unités de recherche.

La LPR inclut également une refonte indemnitaire de l'ensemble des personnels concourant à la recherche et à l'enseignement supérieur. Cette mesure de revalorisation a pour objectif d'améliorer l'attractivité de la recherche publique française pour les talents nationaux et internationaux. Ainsi durant sept ans à partir de 2021, 92 M€ supplémentaires par an sont consacrés à cette mesure, soit une montée en charge progressive jusqu'en 2027 pour atteindre 644 M€. Les moyens consacrés à la refonte indemnitaire de personnels de l'enseignement supérieur et de la recherche s'élèvent ainsi à 2,6 Md€ sur la période 2021-2027.

Enfin, **la loi ambitionne de renforcer le lien entre la société et le monde scientifique, notamment avec les entreprises.** Les chercheurs publics peuvent plus facilement créer une entreprise, participer à la vie d'une entreprise ou cumuler leur poste avec une activité privée à temps partiel.

La recherche française va ainsi bénéficier d'un effort de financement sans précédent depuis 1945.

Impact recherché

La mesure devrait conduire à une hausse de l'activité favorable à la croissance à court terme. La hausse du pouvoir d'achat des personnels de recherche, les investissements publics ainsi que par les premiers effets de l'innovation induits par la LPR devraient entraîner une hausse de l'activité.

En stimulant l'investissement et l'emploi en R&D publique, la LPR favoriserait l'innovation et la productivité, facteurs clefs de la croissance et de la compétitivité à long terme. Les dépenses en R&D étant particulièrement axées sur des revalorisations salariales, la LPR soutiendrait, à court terme, l'emploi très qualifié dans le secteur de la R&D publique, dans une optique de rattrapage par rapport au secteur de la R&D privée et à d'autres pays. A la marge intensive, la hausse des salaires pourrait augmenter l'incitation des chercheurs et donc leur productivité individuelle ; à la marge extensive, cette hausse pourrait inciter de nouveaux chercheurs à rejoindre le secteur de la recherche publique. La hausse des salaires rendra la recherche publique plus attractive, ce qui pourrait diminuer les risques de fuite de cerveaux. La LPR encouragerait également l'investissement public dans le capital en R&D public. Le surcroît d'emploi de chercheurs, de leur productivité et d'investissement en R&D soutiendrait, à moyen et long terme, l'innovation, elle-même porteuse de forts gains de productivité du travail qui se diffuseraient progressivement à toute l'économie.

Selon les travaux d'évaluation macroéconomique internes de la DG Trésor, la loi de programmation devrait permettre d'augmenter l'activité de +0,2 pt de PIB à horizon 15 ans et +0,3 pt à long terme. Ce résultat est corroboré par une évaluation réalisée également avec le modèle QUEST de la Commission Européenne.

Indicateurs

- **Cible du PNRR au 3^{ème} trimestre 2025 : augmentation des crédits de la recherche publique pour atteindre 14,7 Md€ (+1,8 Md€ par rapport à 2020), attestée par le rapport de la Direction générale de la recherche et de l'innovation (DGRI).**

Loi de simplification de la vie économique

Dans la continuité de la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises (PACTE) du 22 mai 2019, le projet de loi de simplification de la vie économique poursuit trois objectifs : réduire radicalement la charge engendrée par les démarches administratives, revoir la relation entre l'administration et les entreprises et rationaliser les normes existantes⁷⁷.

En premier lieu, le projet de loi vise à simplifier les démarches et la vie des entreprises. Il propose plusieurs mesures pour alléger les contraintes administratives qui pèsent sur les entreprises. Il prévoit notamment de transformer certaines procédures d'autorisation en simples déclarations, d'alléger ou supprimer des formulaires Cerfa, et de simplifier les bulletins de paye pour les rendre plus lisibles. Par ailleurs, le principe « Dites-le nous une fois » sera déployé plus largement, facilitant la transmission d'informations par les entreprises. En outre, la pratique des rescrits administratifs, qui permettent aux entreprises d'obtenir une prise de position formelle de l'administration sur leur situation, sera étendue. L'accès à la commande publique sera également facilité grâce à la plateforme en ligne unique "Place", accessible à toutes les entreprises.

En deuxième lieu, les droits des très petites entreprises (TPE) seront en grande partie alignés sur ceux des particuliers. Le projet de loi de simplification de la vie économique introduit plusieurs mesures destinées à réduire les coûts et simplifier la gestion pour les très petites entreprises (TPE). Le texte garantit la gratuité de la clôture de comptes bancaires professionnels et oblige les banques à fournir gratuitement un relevé annuel des frais de gestion de compte aux TPE. En matière d'assurances, il permet aux TPE de résilier leurs contrats à tout moment après un an, comme c'est déjà le cas pour les particuliers. Les loyers commerciaux sont également concernés, avec une mensualisation des paiements et une limitation du dépôt de garantie pour soulager la trésorerie des petites entreprises.

En troisième lieu, le projet de loi de simplification de la vie économique encourage les projets industriels et de transition énergétique. Il prévoit des dérogations au droit commun pour accélérer l'implantation d'usines ou de projets liés à la transition énergétique. Des mesures de simplification facilitant l'installation d'éoliennes, d'antennes-relais, ainsi que la gestion des impacts environnementaux des projets d'aménagement, seront également mises en œuvre. Les centres de données industriels bénéficieront d'un statut de projets d'intérêt national majeur (PINM), permettant d'accélérer certaines procédures administratives. Enfin, le code minier sera réformé pour réduire le délai d'instruction des permis exclusifs de recherche miniers, favorisant ainsi l'exploration et l'exploitation des ressources naturelles.

En simplifiant les démarches administratives, en renforçant la protection des TPE et en facilitant les projets industriels, le projet loi vise à stimuler l'activité économique et à renforcer l'attractivité du territoire français pour les investisseurs.

Impact recherché

Le projet de loi de simplification de la vie économique devrait avoir un impact macroéconomique notable en facilitant la vie des entreprises, en stimulant l'investissement et en renforçant la compétitivité des entreprises françaises, dans la continuité des effets de la première loi PACTE.

À court terme, les mesures visant à simplifier les démarches administratives pour les entreprises devraient alléger les charges administratives et libérer des ressources pour les entreprises. Cette réduction des coûts de conformité liés à la suppression de formulaires, à l'extension des rescrits ou encore à la simplification des bulletins de paye améliorerait la productivité des entreprises, particulièrement des TPE et petites et moyennes entreprises (PME), en leur permettant de se concentrer sur leur cœur de métier. En rendant l'accès à la commande publique plus facile et en simplifiant les litiges avec l'administration, cette nouvelle loi pourrait également améliorer les flux d'investissements dans des secteurs stratégiques, renforçant ainsi l'activité économique.

À moyen terme, l'alignement des droits des TPE sur ceux des particuliers augmenterait la compétitivité des très petites entreprises. La gratuité de la clôture de comptes bancaires ou la possibilité de résilier des assurances à tout moment devraient stimuler la création d'entreprises et

⁷⁷ Par exemple, la loi Pacte a réduit le nombre de seuils réglementaires liés à la taille des entreprises à 3 (11, 50 et 250), contre 199 situations possibles auparavant.

améliorer leur survie en réduisant leurs coûts fixes. L'implantation d'usines et de projets de transition énergétique facilitée par des mesures dérogatoires encouragerait l'investissement dans des secteurs d'avenir, renforçant ainsi la dynamique industrielle et la transition écologique du pays.

À long terme, en allégeant le cadre réglementaire, notamment dans le domaine des énergies renouvelables (éolien, réseau haut débit, etc.), et en accélérant les délais d'instruction des permis miniers, le projet de loi de simplification de la vie économique contribuerait à la modernisation des infrastructures énergétiques et industrielles de la France ainsi qu'à sa compétitivité. Ces mesures devraient renforcer la productivité globale de l'économie, soutenir la réindustrialisation et contribuer à atteindre les objectifs de transition écologique. En rationalisant le cadre réglementaire et en stimulant l'innovation industrielle, la réforme pourrait ainsi accroître le potentiel de croissance de l'économie française.

Ex ante, et même ex post une évaluation de la loi sur les impacts macroéconomiques en termes de croissance, sur l'emploi et les investissements est relativement compliquée, en particulier car ce type de loi agrège des mesures règlementaires, souvent très hétérogènes et qui se prêtent peu à une évaluation d'ensemble. Par ailleurs la littérature économique est assez peu fournie. En revanche, comme dit *supra*, cette loi ayant vocation à s'inscrire dans la lignée de la loi PACTE, les évaluations se rapportant à cette dernière permettent d'illustrer les effets attendus. Une évaluation publique du Trésor évalue ainsi l'effet de certaines mesures de la loi PACTE à près de 1 point de PIB à long terme, passant par une hausse de la productivité⁷⁸. Par ailleurs la précédente loi PACTE, avait donné lieu à un comité de suivi et d'évaluation de la loi sous l'égide de France Stratégie qui a publié plusieurs rapports pour suivre les avancées des différentes mesures, sans pour autant pouvoir fournir une évaluation macroéconomique⁷⁹.

Indicateurs

- **Fin 2025 : entrée en vigueur de la loi**
- **2025-2028 : suivi annuel de publication des décrets d'application⁸⁰.**

⁷⁸ *Quel effet macroéconomique du PACTE ? Premiers éléments de réponse*, Trésor-Éco n°226, DG Trésor.

⁷⁹ Comité de suivi et d'évaluation de la loi Pacte - Quatrième rapport | France Stratégie (strategie.gouv.fr)

⁸⁰ Les décrets d'application étant étalés dans le temps ; par exemple les décrets de la loi PACTE ont été publiés entre 2019 et 2021.

Axe n°3 : Accélérer la transition écologique et énergétique

En l'absence de renforcement des efforts mondiaux de décarbonation, le réchauffement climatique pourrait atteindre +3°C dans le monde et +4°C en France d'ici la fin du siècle par rapport à l'ère préindustrielle selon le groupe d'experts sur le climat (GIEC). Le réchauffement moyen des températures a d'ores et déjà atteint +1,9°C sur la période 2013-2022 en France métropolitaine, avec des **coûts économiques substantiels** pour l'agriculture ou encore le tourisme.

Pour atteindre la neutralité carbone en 2050 et une baisse de 55 % des émissions nettes de gaz à effet de serre en 2030 par rapport à 1990, il est nécessaire **d'accélérer la transition écologique et énergétique**. La France est pleinement engagée dans ce défi du siècle et déploie une stratégie ambitieuse qui **englobe l'ensemble des acteurs de notre économie**, producteurs et consommateurs, à travers **la création du Secrétariat à la planification écologique (SGPE)** en 2022 et le plan d'action « **France Nation Verte** ». D'importants engagements ont été et seront mis en œuvre pour décarboner notre industrie, le système énergétique, ou encore les transports collectifs et individuels (*voir infra*). **La baisse importante des émissions territoriales de gaz à effet de serre pour l'année 2023, estimée à -5,8 % par rapport à 2022, apparaît en ligne** avec les objectifs climatiques de la France. Les investissements bas-carbone ont déjà augmenté au cours de la dernière décennie pour atteindre plus de 100 Md€ en 2023 en France, concernant par exemple les véhicules électriques, le report modal, la production d'électricité bas-carbone, la décarbonation de l'industrie et la rénovation énergétique des logements. Cette hausse des investissements climat est soutenue par les mesures de politiques publiques mises en place pour décarboner l'économie, mais aussi par l'incitation liée par la hausse des prix de l'énergie et l'augmentation relative de la valeur des actifs bas-carbone. Le paquet d'investissements et réformes s'inscrit dans la continuité de cette dynamique afin de doter la France de tous les atouts pour mener à bien la transformation écologique de l'économie, contribuer à la préservation de notre environnement et tenir ses objectifs climatiques et environnementaux.

Incidence des engagements sur la croissance potentielle et la viabilité budgétaire, ainsi que leur réponse aux priorités communes de l'Union et aux recommandations-pays

Les engagements de réformes et d'investissement sont articulés entre eux pour en maximiser les effets et les inscrire dans une logique globale et durable de **transformation de notre économie** face aux dérèglements climatiques. Ces réformes s'inscrivent dans le cadre du **paquet « Ajustement à l'objectif 55 » (Fit-for-55) de la Commission européenne**. De même, elles **répondent directement à la 4^{ème} recommandation-pays de la Commission pour 2024** incitant à **accélérer le déploiement des énergies renouvelables⁸¹ ainsi qu'aux 4^{èmes} recommandation-pays 2023 et 2022⁸²** invitant à faciliter les investissements privés, mettre en place un environnement réglementaire propice à l'augmentation des investissements dans la fabrication de technologies propres, notamment en simplifiant les mesures d'octroi de permis. Ces engagements donneront à la France les moyens d'atteindre les objectifs du **Pacte vert pour l'Europe**.

La loi d'accélération de la production d'énergies renouvelables, en facilitant le développement de projets d'énergie décarbonée, est un levier clef pour renforcer la croissance potentielle. En augmentant la capacité de production d'énergie verte, la France réduit sa dépendance aux énergies fossiles importées. Cette transition vers des sources d'énergie renouvelables permet de sécuriser notre approvisionnement énergétique et de favoriser la création d'emplois dans les secteurs de pointe, contribuant ainsi à une dynamique de croissance durable et à une meilleure résilience économique face aux chocs externes.

Par ailleurs, la loi Industrie verte soutient la modernisation du tissu industriel français, en promouvant l'adoption de technologies propres et en encourageant les investissements dans des secteurs à faible empreinte carbone. Ce nouveau cadre réglementaire renforce l'attractivité du territoire en encourageant les investissements étrangers dans l'industrie française, et la

⁸¹ « Accélérer la transition énergétique en accélérant le déploiement des énergies renouvelables, notamment en adoptant une législation dérivée, en mettant en place des « zones d'accélération des énergies renouvelables » et en promouvant les technologies de stockage. »

⁸² « À réduire la dépendance globale aux combustibles fossiles ; à accélérer le déploiement des énergies renouvelables de taille industrielle et décentralisées en accroissant l'investissement public et en facilitant l'investissement privé, notamment en rationalisant encore les procédures d'octroi de permis et en veillant à ce que les administrations chargées de l'octroi des permis disposent d'effectifs suffisants »

compétitivité des entreprises françaises sur les marchés internationaux, en leur permettant de se positionner en tant que leaders dans les secteurs de l'économie verte qui sont appelés à croître au cours des prochaines années.

En outre, en soutenant l'innovation et la modernisation industrielle, ces réformes créent un environnement favorable à une croissance économique plus respectueuse de l'environnement et plus résiliente à long terme face aux crises climatiques et environnementales.

En cohérence avec les priorités communes de l'Union européenne, ces réformes constituent des réponses concrètes aux défis climatiques et économiques actuels, tout en alignant la stratégie de la France avec les objectifs européens de neutralité carbone et de développement durable.

Engagements en matière d'investissements et de réformes

a. Accélérer la transition écologique

La réindustrialisation verte de l'économie française requiert une **simplification de l'environnement réglementaire** pour **faciliter les investissements et accélérer les procédures d'installation de nouvelles usines**. Les lois PACTE (Plan d'Action pour la Croissance et la Transformation de l'Entreprise) et ASAP (Accélération et Simplification de l'Action Publique) ont déjà contribué à améliorer l'environnement des affaires. La **loi Industrie verte** s'inscrit dans la continuité et vise en particulier à faciliter les procédures d'installation et réduire les délais pour accélérer la transition écologique et énergétique dans le secteur de l'industrie.

Loi Industrie verte

Pour renforcer l'attractivité et la compétitivité de la France et répondre à l'ambition du Gouvernement de placer les enjeux climatiques au cœur de son action, un nouveau cap de réindustrialisation doit être franchi. **La loi n°2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte répond à deux objectifs :**

- **accélérer le développement de l'industrie verte et des technologies qui vont permettre la décarbonation.** Pompes à chaleur, hydrogène décarboné, énergies renouvelables, batteries ou encore semi-conducteurs... Ces technologies et outils sont indispensables à une souveraineté industrielle décarbonée ;
- **accompagner l'industrie dans la décarbonation** alors qu'elle représente aujourd'hui 19 % des émissions de gaz à effet de serre en France.

L'État français élabore ainsi une stratégie nationale pour une industrie verte pour la période 2023-2030 pour accélérer la transition écologique et la décarbonation de l'industrie (article 2 de la loi).

Cette stratégie s'articule autour de quatre axes :

Le premier axe vise à faciliter l'implantation des sites industriels. Plusieurs dispositions visent à **améliorer et accélérer les procédures et les dépollutions.** Une planification du foncier industriel est instaurée à l'échelle régionale au travers des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) qui devront intégrer un objectif en matière de développement des activités industrielles. Dans les zones de fort développement industriel et économique, les concertations préalables du public pourront être mutualisées à l'échelle d'un même territoire (et non plus d'un projet). Pour réhabiliter plus rapidement des friches industrielles, la procédure de cessation d'activité des anciens sites industriels est facilitée.

Pour accélérer l'implantation de nouvelles usines, la procédure d'autorisation environnementale est simplifiée. L'instruction par les services et par l'autorité environnementale et la consultation du public seront menées en parallèle. **L'objectif est de diviser par deux les délais de délivrance des autorisations, de 17 mois aujourd'hui à neuf mois demain.** Pour les projets industriels d'intérêt national majeur (PINM), une procédure exceptionnelle simplifiée est créée, qui concernera les projets de très grandes usines (gigafactories). Afin de traduire cette ambition, deux décrets ont été publiés en juillet 2024⁸³ en application de la loi pour accélérer la libération de foncier industriel et l'implantation de nouvelles usines, notamment *via* la réduction des délais d'examen des demandes d'autorisation environnementale.

Le deuxième axe vise à améliorer le financement des projets industriels verts. Pour financer les projets bas-carbone, **l'épargne privée sera mobilisée via un nouveau « plan d'épargne avenir climat » (PEAC)** destiné aux jeunes, accessible depuis le 1^{er} juillet 2024. Parallèlement, **l'assurance-vie et les plans épargne retraite permettront de davantage financer la décarbonation des petites et moyennes entreprises et des entreprises de taille intermédiaire.** La loi autorise la Banque de France à recueillir des données d'entreprises liées aux enjeux de durabilité, afin de produire un « **indicateur climat** » à disposition des entreprises et des acteurs financiers. L'objectif est de faciliter la compréhension par les banques de l'impact des entreprises sur les enjeux environnementaux.

Le troisième axe contribue au verdissement de la commande publique. La loi accélère la prise en compte de critères environnementaux dans la commande publique. Trois nouveaux motifs d'exclusion des marchés publics sont créés : le premier pour les entreprises ne satisfaisant pas à l'obligation d'établir un bilan de leurs émissions de gaz à effet de serre (BEGES) ; le second pour les entreprises ne respectant pas leurs engagements de publication d'information en matière de durabilité. Les collectivités locales pourront choisir ou non d'appliquer ces deux motifs d'exclusion. Enfin, le troisième motif d'exclusion concerne les offres émanant de pays tiers mettant en œuvre une concurrence déloyale vis-à-vis de la France. Les marchés publics devront

⁸³ Décret n° 2024-704 du 5 juillet 2024 modifiant le code de l'urbanisme et le code de l'environnement en vue de favoriser l'implantation des installations industrielles vertes et Décret n° 2024-742 du 6 juillet 2024 portant diverses dispositions d'application de la loi industrie verte et de simplification en matière d'environnement.

prendre en compte des critères environnementaux dès juillet 2024 (au lieu d'août 2026) pour des produits clés de la décarbonation (voitures électriques, pompes à chaleur...).

Le quatrième axe renforce le conditionnement des aides publiques à la transition écologique. Les entreprises bénéficiaires d'aides publiques à la transition écologique et énergétique de l'État et de ses opérateurs, en particulier l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) ou Bpifrance, devront **mesurer leur impact environnemental, via un bilan d'émissions de gaz à effet de serre (BEGES)**. Les entreprises de 50 à 500 salariés seront soumises à un bilan simplifié.

Impact recherché

La loi Industrie verte poursuit le double objectif de soutenir le développement des capacités de production de l'industrie verte et des technologies contribuant à la transition écologique et d'accompagner la décarbonation de l'industrie existante.

Les mesures de dépenses prévues par la loi Industrie verte soutiendront positivement la demande et l'innovation, à court terme et l'offre à plus long terme, favorisant la croissance potentielle. Les mesures de soutien à l'investissement en décarbonation (crédit d'impôt pour la production d'équipements « industries vertes » et subventions à la décarbonation des PME industrielles, voir *infra* dans la première partie) diminueront le coût du capital des entreprises, ce qui rehaussera leurs investissements et soutiendra l'activité et l'emploi. Les mesures de soutien à l'innovation (aide aux projets de recherche, de développement ou d'innovation et subventions aux entreprises de batterie) stimuleront la demande de facteurs (capital et travail), rehausseront l'investissement en R&D, et soutiendront ainsi l'activité à moyen terme *via* l'offre. Enfin, ces mesures amélioreront la compétitivité des entreprises, contribuant à renforcer la souveraineté industrielle du pays.

Dans l'ensemble, la loi soutiendra la réindustrialisation verte, la compétitivité et donc l'attractivité du territoire tout en contribuant au verdissement de l'industrie française, conformément aux objectifs du Pacte vert pour l'Europe. En matière environnementale, une baisse de 41 millions de tonnes de CO₂ eq est attendue d'ici 2030 grâce aux principales mesures de la loi industrie verte, soit près de 5 % de réduction de l'empreinte des importations et 1 % de l'empreinte totale de la France.

Indicateurs

- **Suivi du nombre de projets d'intérêt national majeur (PINM)**
- **Suivi du nombre de nouveaux sites industriels et d'extensions significatives de sites industriels**
- **Suivi du délai moyen d'instruction de l'autorisation d'exploiter une nouvelle activité industrielle**

b. Accélérer la transition énergétique

Si la France a fait d'importants progrès au cours des dernières années, l'atteinte de nos objectifs de développement des énergies renouvelables – doublement de la production issue des énergies renouvelables électriques d'ici 2030, hausse des capacités de production solaire, éolienne maritime et terrestre d'ici 2050 – impose d'accélérer encore le rythme de leur déploiement. Pour ce faire, la **loi d'accélération de la production d'énergies renouvelables** promulguée en mars 2023 permet de **planifier les projets d'énergies renouvelables, simplifier les procédures, mobiliser du foncier** pour le solaire et l'éolien mais aussi mieux partager la valeur des énergies renouvelables. Elle contribuera à soutenir les efforts de la France pour porter à 58 % la part des énergies décarbonées (dont une estimation à 570 TWh d'énergies renouvelables) dans sa consommation finale d'énergie en 2030, et 71% en 2035, comme prévu dans le **plan national intégré énergie climat (PNIEC)** transmis à la Commission européenne en juin 2024.

Mise en œuvre de la loi d'accélération de la production d'énergies renouvelables (C10.R1)

Promulguée le 10 mars 2023, la loi relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables sera essentielle pour atteindre nos objectifs de transition énergétique et pour assurer notre sécurité d'approvisionnement.

La loi vise à accélérer le développement et la production de l'éolien, du photovoltaïque ou encore de la méthanisation.

Elle est intégrée au plan national de réforme et de résilience et s'articule autour de plusieurs axes :

- **simplification des procédures et planification territoriale du développement des énergies renouvelables** : des mesures, temporaires ou non, sont prévues afin d'accélérer l'instruction des projets d'énergie renouvelable. À titre d'exemple, la loi définit un référent préfectoral unique à la transition énergétique, point d'entrée unique pour l'instruction des dossiers. L'article 15 favorise l'association des communes pour l'identification des zones préférentielles de développement des énergies renouvelables. Plus de 320 000 zones d'accélération ont été saisies sur le portail mis en place par les pouvoirs publics en avril 2024 et plus de 12 000 communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) avaient un compte actif. Des simplifications des documents d'urbanisme sont également prévues : l'article 19 prévoit la reconnaissance de la Raison Impérative d'Intérêt Public Majeur (RIIPM) pour les projets d'énergie renouvelables répondant à des conditions fixées par décret. Cette disposition devrait permettre de sécuriser juridiquement les projets bénéficiant d'une dérogation espèces protégées ;
- **accélération du développement de l'énergie solaire (thermique, photovoltaïque et agrivoltaïque)** : la loi facilite l'installation de panneaux solaires sur les bords des routes et des autoroutes, sur les friches en loi littoral ou sur des stocks de saumure, dans les communes de montagne dotées d'une carte communale. Elle renforce les obligations de développement des panneaux photovoltaïque sur certains bâtiments et sur les parkings extérieurs.
- **accélération du développement des énergies renouvelables en mer** : la loi permet d'accélérer la planification de l'éolien en mer, et clarifie son cadre juridique.
- **mesures transverses de financement des énergies renouvelables, de récupération (EnR&R) et de partage de la valeur** : l'article 93 introduit un mécanisme de partage de la valeur des énergies renouvelables via la création d'un système de fonds auquel les développeurs devront abonder afin de financer des projets portés par la collectivité d'implantation en faveur notamment de la transition énergétique, de la protection de la biodiversité ou de l'adaptation au changement climatique.

Cette loi s'inscrit dans une stratégie plus globale de planification écologique que porte la France pour atteindre la neutralité carbone. Le Secrétariat général à la planification écologique (SGPE), a été mis en place en juillet 2022. Il coordonne l'élaboration des stratégies nationales en matière de climat, d'énergie, de biodiversité et d'économie circulaire, et veille à leur mise en œuvre par l'ensemble des ministères. Ces stratégies comprennent la Stratégie nationale bas-carbone (SNBC), le Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC) et la Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE).

Impact recherché

La loi relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables contribue à un triple objectif économique : sécuriser l'approvisionnement énergétique décarboné de la France, assurer sa souveraineté énergétique et préserver le pouvoir d'achat des ménages et la compétitivité des entreprises au moyen de sources d'approvisionnement bas-carbone à bas coût de fonctionnement.

Une fois installées, les énergies renouvelables réduisent notre dépendance aux intrants énergétiques fossiles, largement importés. Elles peuvent participer à faire baisser les prix sur les marchés de gros en les rendant moins dépendant des centrales fossiles. Elles peuvent augmenter le pouvoir d'achat des ménages via l'autoconsommation et la compétitivité des entreprises qui signent des contrats d'approvisionnement de long terme à bas coût avec des producteurs (Power Purchase Agreements).

En outre, le déploiement des énergies renouvelables permet de limiter la dépendance aux importations énergétiques fossiles.

Le développement des énergies renouvelables contribue à limiter les émissions de gaz à effet de serre. Ces énergies émettent peu, voire pas et sont donc particulièrement essentielles pour atteindre nos objectifs climatiques.

Les premières données disponibles montrent une accélération de la production d'énergies renouvelables en France, contribuant à la réduction des gaz à effet de serre :

- La part des énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie en France a progressé de 1,7 point en 2023 par rapport à 2022 (à 22,2 %).
- Le baromètre 2024 du tableau de bord de la planification écologique, publié en mars 2024, montre une accélération de la baisse des émissions nationales de GES en 2023, due à l'augmentation de la puissance cumulée de production électrique solaire : 19 GW en 2023 (contre 16 GW en 2022 et 7 GW en 2017) ainsi qu'à la progression de la production d'électricité éolienne terrestre (42 milliards de kWh en 2023 contre 25 milliards de kWh en 2017).

Indicateurs

- **Dispositions de la loi prévoyant l'entrée en vigueur des dispositions directement applicables**
- **A la suite de la création de l'observatoire des énergies renouvelables et de la biodiversité⁸⁴, chargé de produire des évaluations :**
 - **Janvier 2025 : lancement du site Internet et de la revue systématique des incidences des énergies renouvelables sur la biodiversité**
 - **Juillet 2025 : assemblée des parties prenantes et publication des premiers rapports de bilan des pratiques**
- **Automne 2024 : publication de la décision sur la planification maritime et l'éolien en mer à la suite du débat public organisé conformément à la loi d'accélération de la production d'énergies renouvelables.**

⁸⁴ Décret n° 2024-315 du 6 avril 2024 relatif à la création d'un observatoire des énergies renouvelables et de la biodiversité.

Axe n°4 : Renforcer la gouvernance des finances publiques

Le redressement des comptes publics est une des priorités majeures du Gouvernement. Ces dernières années, la France a fait face à de nombreuses crises d'ordre social, sanitaire et énergétique. Le soutien budgétaire à destination des ménages et des entreprises a permis de soutenir et de préserver l'activité économique. Cependant, afin de pouvoir préserver les investissements de long terme concernant l'éducation, la santé, et faire face à des défis comme la transition écologique, numérique, le contexte géopolitique, et plus largement pour mener des réformes et dégager des marges de manœuvre, il est nécessaire de réduire le déficit et la dette publics.

La France s'est engagée sur une trajectoire ambitieuse de réduction du déficit public, telle que définie dans son projet de loi de finances pour 2025, qui passe en premier lieu par une maîtrise accrue de la dépense publique. Dans le cadre de cet effort très important, le Gouvernement souhaite s'appuyer sur une gouvernance renforcée. Après le déploiement des plans d'urgence et de relance, le Gouvernement a souhaité mettre en place des outils à même de soutenir le rétablissement des comptes en sortie de crise. Un dispositif annuel de revue de dépenses a ainsi été institué afin d'évaluer et améliorer l'efficacité de la dépense publique. Ce dispositif d'évaluation de la qualité de l'action publique est notamment prévu par la loi de programmation des finances publiques, et est ainsi inscrit dans celle pour la période 2023-2027. L'une des principales innovations des revues de dépenses tient à leur articulation étroite avec le calendrier budgétaire pluriannuel. Ainsi, le projet de loi de finances pour 2025 intègre des mesures issues de revues de dépenses menées au cours de l'année 2024, dans les domaines relatifs par exemple aux aides aux entreprises, au soutien à la formation professionnelle et à l'apprentissage.

Le champ des évaluations porte sur l'ensemble des administrations publiques et l'ensemble des leviers de l'action publique afin à moyen terme de baisser substantiellement la dépense publique, tout en soutenant les objectifs de qualité des services publics, de transition écologique et d'une plus grande efficacité de l'économie.

Incidence des engagements sur la croissance potentielle et la viabilité budgétaire, ainsi que leur réponse aux priorités communes de l'Union et aux recommandations-pays

Le renforcement du dispositif de revue de dépenses permettra de répondre à **la recommandation-pays n°1.4 pour 2023** de la Commission pour la France **qui vise à accroître la soutenabilité budgétaire.** En effet, l'engagement pluriannuel fort, sur le volet dépenses et rationalisation des dépenses fiscales et sociales, permettra de documenter une partie de la trajectoire de redressement des finances publiques.

L'évaluation de la qualité des dépenses publiques, par des revues de dépenses, permettra, au-delà des gains et économies attendus, de favoriser et de renforcer la gouvernance des finances publiques, dans tous les secteurs de l'administration publique.

Plus largement, cette mesure s'inscrit dans la priorité commune de gouvernance économique européenne, qui permettra de renforcer les bonnes pratiques dans la gestion des finances publiques mais aussi de répondre aux attentes des citoyens en termes d'efficacité de la dépense.

Engagements en matière d'investissements et de réformes

La réduction des déficits et la bonne gouvernance des finances publiques sont des enjeux prioritaires pour augmenter la soutenabilité budgétaire, dégager des marges de manœuvre afin de répondre efficacement aux chocs externes et financer les investissements, et garantir l'efficacité de la dépense publique.

Le dispositif de revue de dépenses sera renforcé au cours de la durée de l'ajustement budgétaire, en intégrant dans le périmètre des mesures évaluées les dépenses fiscales et sociales, afin d'améliorer l'efficacité de la dépense publique et rationaliser les dépenses, et notamment les dépenses fiscales et sociales inefficaces. Une cible de réductions des dépenses inspirées des revues de dépenses sera établie dans une logique pluriannuelle pour la période 2025-2027.

Cette mesure correspond ainsi à un effort supplémentaire sur la gouvernance des finances publiques, en complément des efforts significatifs de réduction du déficit public tel que défini dans la trajectoire pluriannuelle des finances publiques (cf. partie relative aux finances publiques *supra*).

Évaluation de la qualité des dépenses publiques et dépenses fiscales et sociales par des revues de dépenses

Dans le cadre du redressement de ses finances publiques, la France va réaliser dès 2025 un ajustement de près de 60 Md€ par rapport à l'évolution spontanée des dépenses et des recettes. Cet effort sera porté aux deux tiers par une réduction des dépenses, qui associera État, opérateurs, administration de sécurité sociale et collectivités locales. Ainsi, l'ensemble des administrations publiques vont faire un effort substantiel de maîtrise et de réduction des dépenses.

En plus de cette réduction des dépenses, et au-delà de ce qui est prévu dans le PNRR, le Gouvernement propose de renforcer le dispositif de revues annuelles de dépenses en élargissant son périmètre aux dépenses fiscales et sociales, **avec pour objectif la réduction des dépenses publiques et la rationalisation des dépenses fiscales et sociales dans une perspective pluriannuelle**. Les revues des années précédentes pourront utilement documenter les économies en dépenses et les rationalisations de dépenses fiscales et sociales sur la période 2025-2027.

La cible de réductions proposée des dépenses inspirées des revues de dépenses est établie à hauteur de **5 Md€ en cumul sur la période 2025-2027**.

Impact recherché

Cette mesure vise à proposer un engagement quantifié et pluriannuel, qui inscrit dans la durée la volonté de dégager des marges de manœuvres budgétaires, mais aussi de rationaliser et améliorer l'efficacité de la dépense. Cette revue des dépenses au sens large permettra notamment de réduire certaines niches fiscales et sociales inefficaces, mais aussi les dépenses de fonctionnement et traduire ainsi un engagement en faveur d'une amélioration la qualité de la dépense publique.

Ainsi, sera proposé une évaluation annuelle des mesures prises pour améliorer la qualité des dépenses publiques et rationaliser les dépenses inefficaces, dont les dépenses fiscales et sociales, avec la publication de rapports annuels de suivi.

Ce processus renforcé des revues de dépenses permettra de contribuer à la stratégie de consolidation des finances publiques sur la durée de l'ajustement budgétaire et de documenter une partie des économies présentées dans les projets de loi de finances.

Indicateurs

- Rapport annuel de suivi des revues de dépenses, y compris dépenses fiscales et sociales.
- Fin 2027 : rapport annuel validant l'atteinte de la cible pluriannuelle.

Tableau : Réformes et investissements sous-tendant une prolongation de la période d'ajustement

AXE	ID	Nom	FRR	Recommandations par pays	Priorités communes	Description et objectifs principaux	Date de mise en œuvre	Indicateur	Effets économiques
I. Atteindre le plein-emploi	1.1	Réformes de l'assurance chômage		1.4 (2023) 2.1 (2023) 1.4 (2022) 3.1 (2023) 3 (2022)	Socle européen des droits sociaux et objectifs en matière d'emploi et de développement des compétences	<p>Les réformes de l'assurance chômage de 2019 et de 2023 (contracyclicité de l'assurance chômage avec une modulation à la baisse de la durée d'indemnisation en période favorable et une protection renforcée en cas de conjoncture défavorable) visent à accroître les incitations au retour à l'emploi.</p> <p>La réforme de la contracyclicité de l'assurance chômage de 2023 consiste en la modulation de la durée d'indemnisation en fonction de la situation effective sur le marché du travail afin d'offrir :</p> <p>1) Davantage d'incitations au retour à l'emploi en période favorable (modulation à la baisse de la durée d'indemnisation);</p> <p>2) Davantage de protection dans les phases défavorables.</p> <p>Cette réforme complète celle de 2019 en durcissant les droits des chômeurs et vise à accroître les incitations au retour à l'emploi.</p> <p>Le Gouvernement a proposé aux partenaires sociaux de négocier, dès les prochaines semaines, sur l'emploi des seniors et sur notre système d'indemnisation du chômage.</p>	2023	<p>Fin du 1^{er} semestre 2025 : mise en œuvre des nouvelles règles issues de la négociation d'assurance chômage</p> <p>Fin 2027 : publication d'un rapport d'évaluation des effets des réformes de l'assurance chômage</p>	<p>Les réformes mises en œuvre sur le marché du travail visent sur la période du plan à moyen terme à :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Accroître les incitations au retour à l'emploi - Limiter le phénomène de « permittance » (alternance de contrats-courts et de périodes de chômage) - Limiter les dépenses d'indemnisation – hors effet conjoncturel <p>Les premiers travaux statistiques sur la réforme de 2019 suggèrent des effets positifs, sans que ces évolutions puissent-être directement imputées à la réforme, avec notamment (i) une baisse importante du nombre d'ouvertures de droit, (ii) une baisse du montant de l'allocation atténuée par l'augmentation des salaires, (iii) une réduction de la part des sortants de contrats courts et des jeunes parmi les entrants en indemnisation, et (iv) une intensification par les demandeurs d'emploi de leur recherche d'emploi durant les mois qui suivent l'entrée en vigueur de la réforme.</p> <p>Selon les évaluations de la DG Trésor, la réforme de la contracyclicité permettra de créer plus de 40 000 emplois d'ici 2027 et près de 100 000 à horizon 10 ans, et d'augmenter l'activité de 0,5 pt de PIB à long terme. Par ailleurs, la réforme générerait 11,5 Md€ d'économies en cumulé en dépenses d'indemnisation d'ici 2027. Les premières remontées d'informations montrent que la durée moyenne de droit des entrants fin juin 2023 est inférieure de 100 jours par rapport aux entrées antérieures à février 2023. (voir Daudey et al., février 2024, UNEDIC « Suivi et effets de la réglementation d'assurance chômage »).</p> <p>Dans un courrier transmis le 9 octobre 2024 par la ministre du Travail aux partenaires sociaux, ces derniers sont invités à reprendre les discussions sur l'assurance chômage, avec une demande de trouver 400 M€ d'économies annuelles supplémentaires.</p>
	1.2	Garantie de l'équilibre durable du système des retraites : réforme des retraites et hausse des cotisations alimentant la Caisse Nationale de Retraites des Agents des Collectivités Locales (CNRACL)		1.5 (2022)	Socle européen des droits sociaux et objectifs en matière d'emploi et de développement des compétences	<p>La mise en œuvre de réformes visant à assurer l'équilibre durable du système des retraites par répartition sera poursuivie durant la durée de l'ajustement, par le biais de deux mesures :</p> <p>1. La réforme des retraites vise à créer un système de retraite plus juste et durable pour tous tout en assurant son équilibre financier :</p> <p>a) Elle repose sur un recul progressif de l'âge minimum de départ et l'accélération de l'allongement de la durée de cotisation;</p> <p>b) En soutenant l'offre de travail des seniors, cette réforme contribue à l'objectif de plein-emploi, et par ce biais vient soutenir le potentiel de l'économie;</p>	2023-2030	<p>A partir de fin 2025 mise en œuvre de l'augmentation des cotisations employeurs de la CNRACL</p> <p>Fin 2027 : Publication du rapport d'évaluation et de suivi des effets de la réforme</p>	<p>Le déploiement de la réforme des retraites aura un impact positif sur l'emploi, les finances publiques et la croissance dans les années à venir :</p> <p>i. Sur l'emploi : augmentation de la population active et hausse du taux d'emploi des seniors :</p> <ul style="list-style-type: none"> - En décalant l'âge de départ à la retraite, la réforme prolonge la durée d'activité des travailleurs, augmentant ainsi le nombre de personnes actives sur le marché du travail : elle créerait environ 200 000 emplois en 2027. Selon l'INSEE, le nombre d'actifs projetés à l'horizon 2070 serait rehaussé d'environ 600 000 par rapport aux projections antérieures sans réforme. - La réforme devrait augmenter le taux d'emploi des 60-64 ans de 6 pts à partir de 2030. Le taux d'activité projeté à l'horizon 2070 des personnes âgées de 55 à 69 ans serait rehaussé de 4,5 pts par rapport aux projections de 2022.

AXE	ID	Nom	FRR	Recommandations par pays	Priorités communes	Description et objectifs principaux	Date de mise en œuvre	Indicateur	Effets économiques
						<p>c) Elle renforce également la justice et l'équité du système en prêtant une attention particulière aux carrières longues et difficiles et en compensant mieux les interruptions de parcours, en particulier pour les femmes.</p> <p>2. Les cotisations visant à alimenter la Caisse Nationale de Retraites des Agents des Collectivités Locales (CNRACL), régime spécial de la Sécurité Sociale chargé de l'assurance vieillesse des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers, seront augmentées de 4 points afin d'assurer l'équilibre financier de ce régime spécial.</p>			<p>L'effet serait également plus marqué sur cet horizon de long terme pour les 60-64 ans, pour lesquels le rehaussement du taux d'activité atteindrait 10,9 pts.</p> <p>ii. Sur les finances publiques, avec la baisse des dépenses conjuguées à la hausse des recettes liées au surcroît d'activité :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Selon les travaux conduits dans le cadre du rapport sur les objectifs et les effets du projet de réforme des retraites, le rendement brut du relèvement de l'âge d'ouverture des droits couplé à une accélération de la hausse de la durée d'assurance doit permettre une amélioration du solde du système de retraite de 10 Md€ d'ici 2027 et de 18 Md€ à l'horizon 2030. Les économies générées à l'horizon 2027 seraient d'environ 0,1 pt de PIB en versement de pensions sur l'ensemble des régimes de retraite obligatoire. - Sur le seul champ des régimes obligatoires de base de sécurité sociale (ROBSS), le rendement de la mesure est évalué à 6,7 Md€ en 2027 (dont 5,2 Md€ imputables à la baisse des dépenses de prestations et 1,5 Md€ à des recettes supplémentaires de cotisations d'assurance vieillesse). En 2030, le solde des ROBSS sera amélioré de 11,5 Md€ hors rendement Fonction publique d'État (dont 8,9 Md€ de moindres dépenses). La dotation de l'État au titre de l'équilibrage du régime de la fonction publique d'État sera en outre réduite de 0,7 Md€ à l'horizon 2027 (1,2 Md€ en 2030). La mesure conduira à une amélioration du solde des régimes complémentaires de 2,9 Md€ cette même année (5,1 Md€ en 2030). <p>iii. Sur la croissance, grâce à l'effet de la réforme sur l'emploi : selon les estimations retenues de la loi de programmation des finances publiques, la réforme génèrerait ainsi un surcroît de PIB de 0,7 pt en 2027 qui se traduirait par des recettes supplémentaires.</p> <p>La hausse des cotisations de 4 points visant à alimenter la Caisse Nationale de Retraites des Agents des Collectivités Locales (CNRACL) permettra d'améliorer le solde de ce régime de retraite à hauteur de 2,3 Md€. De nouvelles hausses pourraient être réalisées sur la durée de l'ajustement budgétaire.</p>
	I.3	Refonte des allègements généraux de cotisations sociales		1.4 (2023)	Socle européen des droits sociaux et objectifs en matière d'emploi et de développement des compétences	La refonte des allègements généraux de cotisations sociales consiste en la baisse du point d'entrée et le décalage du point de sortie des allègements généraux, tout en supprimant les bandeaux d'exonérations des cotisations maladie et famille. Cette mesure vise à simplifier et rationaliser les dispositifs de réduction du coût du travail, ainsi que de réduire les risques de trappes à bas salaires, et mieux cibler le dispositif avec des effets positifs sur les finances publiques.	2025-2026	<p>Fin 2025 : mise en œuvre de la 1^{ère} phase</p> <p>Fin 2026 : mise en œuvre de la 2^{ème} phase</p>	<p>Comme le souligne le rapport Bozio-Wasmer (2024), les dispositifs d'allègements de cotisations actuellement en cours pourraient alimenter et entretenir des phénomènes de trappes à bas salaires. En ciblant mieux les exonérations sur les bas salaires où elles sont plus efficaces d'après la littérature microéconomique, en raison d'une élasticité de l'emploi au coût du travail décroissante avec le salaire, la réforme permettrait de limiter les risques de trappes à bas salaires en décalant le point de sortie de la réduction générale dégressive et donc en limitant le coût pour l'employeur de la hausse du salaire net du salarié.</p> <p>Sur le plan budgétaire, la refonte des dispositifs d'allègement de cotisation représenterait une économie de l'ordre de 4 Md€ par an.</p>
II. Réindustrialiser le pays en renforçant la	II.1	France 2030 (dont PIA 4)	C6.I2 C6.I3	1.3. (2023) 3.1 (2023) 4.1 (2023) 4.2. (2023)	Pacte vert européen & Programme de	France 2030 constitue une politique industrielle verticale et de transformation de l'économie par l'innovation. France 2030 est défini par deux objectifs transversaux consistant à consacrer 50 % de ces	2022-2026	Fin 2025: rapport d'évaluation ex ante des effets	France 2030 aura un impact positif sur l'innovation, la productivité, et les conditions de financement des entreprises et l'emploi :

AXE	ID	Nom	FRR	Recommandations par pays	Priorités communes	Description et objectifs principaux	Date de mise en œuvre	Indicateur	Effets économiques
compétitivité, l'innovation et la R&D				4.6 (2023) 1.3 (2022) 3.1 (2022) 4.1 (2022) 4.2 (2022) 4.3 (2022)	la décennie numérique	dépenses à la décarbonation de l'économie, et 50 % à des acteurs émergents, porteurs d'innovation, sans dépenses défavorables à l'environnement. Doté de 54 Md€, il accompagne dans la durée les transformations du tissu productif en finançant des projets innovants dans des secteurs stratégiques comme la santé, l'énergie et l'aéronautique. Ses objectifs et leviers couvrent l'ensemble de la chaîne de valeur, de la recherche fondamentale à l'innovation et jusqu'à l'industrialisation. Le plan contribue également à rattraper le retard d'investissement en R&D et à accélérer le verdissement et la numérisation de notre économie.		macroéconomiques du plan France 2030 Pour les cibles du PNRR relatives au PIA4 – Technologies numériques clés (C6.I2; C6.I3) : T4 2024: Décision d'exécution de la Première ministre à l'issue des appels à propositions/appels à manifestation d'intérêt lancés dans le cadre du jalon 6-6, en vue de permettre la contractualisation avec les bénéficiaires au moyen de conventions de subvention ou d'autres contrats d'octroi de fonds T4 2024: Décision d'exécution de la Première ministre à l'issue des appels à propositions/appels à manifestation d'intérêt lancés dans le cadre du jalon 6-8, en vue de permettre la contractualisation avec les bénéficiaires au moyen de l'octroi de fonds.	1) L'action du plan d'investissement France 2030 est principalement ciblée sur la recherche et l'innovation, sources importantes de gains de productivité et de croissance potentielle, via un investissement massif dans la recherche fondamentale et le développement de la R&D privée. Ces mesures visent à soutenir l'innovation à moyen et long terme, et sa plus grande diffusion dans toute l'économie. 2) France 2030 se traduirait également en un soutien à la croissance de filières d'avenir, similaire à une baisse du coût du capital sur le plan macroéconomique. Ces mesures de soutien inciteraient alors les entreprises à investir et à produire plus, et par suite à augmenter l'emploi. Les mesures de ce type sont relativement lentes à monter en charge mais ont des effets importants à moyen terme via le soutien à l'investissement des entreprises. Les premières évaluations confirment l'efficacité du plan France 2030. En particulier, selon le rapport annuel 2023 du Secrétariat général pour l'investissement, France 2030 a engagé 29,9Md€ sur les 54 Md€ de budget total au 31 mai 2024 et contribué au financement de 3 650 projets pour 4 200 organisations bénéficiaires. 56% des soutiens ont été attribués à des PME et des ETI, 16% à des grands groupes, et 19% à des organismes de recherche, collectivités et établissements publics. Les crédits engagés par France 2030 soutiennent l'activité économique française, tant sur la croissance que sur l'emploi, en soutenant la compétitivité industrielle et les technologies d'avenir. La recherche bénéficie également d'un fort soutien avec près de 4 633 intentions de brevets déposés. Près de 34 000 nouvelles places de formation ont été ouvertes depuis 2022. Une évaluation de l'impact macroéconomique du plan France 2030 est en cours d'élaboration. Un comité scientifique a été formé sous l'égide de France Stratégie en juillet 2024 en vue de la réalisation d'une évaluation quantitative des effets sur la croissance et l'emploi à court, moyen et long terme.
	II.2.	Mise en œuvre de la loi de programmation de la recherche	C6.R1	1.3 (2023) 2.1 (2023) 4.6 (2023) 2.1 (2022)	Pacte vert européen & Programme de la décennie numérique	La loi de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur vise à mieux financer la recherche publique, promouvoir l'excellence scientifique, améliorer l'attractivité des métiers de la recherche, et également à mieux valoriser les résultats de la recherche publique par le secteur privé, en encourageant les liens entre recherche publique et innovation privée. Elle mobilise trois leviers majeurs: 1) Consolider les dispositifs de financement et d'organisation de la recherche, en particulier par la capacité de financement compétitif des projets de	2021-2030	Cible PNRR : T3 2025: Augmentation des crédits (en Md€) de la recherche publique par rapport à 2020, attestée par le rapport de la DGRI.	La LPR devrait conduire à une hausse de l'activité favorable à la croissance à court terme. La hausse du pouvoir d'achat des personnels de recherche, les investissements publics ainsi que par les premiers effets de l'innovation induits par la LPR devraient entraîner une hausse de l'activité : 1) En stimulant l'investissement et l'emploi en R&D publique, la LPR favoriserait l'innovation et la productivité, facteurs clefs de la croissance et de la compétitivité à long terme. Les dépenses en R&D étant particulièrement axées sur des revalorisations salariales, la LPR soutiendrait, à court terme, l'emploi très qualifié dans le secteur de la R&D publique, dans une optique de rattrapage par rapport au secteur de la R&D privée et à d'autres pays. A la marge intensive, la hausse des salaires pourrait augmenter l'incitation des chercheurs et donc leur productivité individuelle ; à la marge extensive,

AXE	ID	Nom	FRR	Recommandations par pays	Priorités communes	Description et objectifs principaux	Date de mise en œuvre	Indicateur	Effets économiques
						<p>recherche (via la hausse du budget de l'Agence nationale de la recherche notamment);</p> <p>2) Renforcer l'attractivité des emplois et des carrières scientifiques;</p> <p>3) Renforcer les interactions de la recherche avec l'économie et la société.</p>			<p>cette hausse pourrait inciter de nouveaux chercheurs à rejoindre le secteur de la recherche publique.</p> <p>2) La hausse des salaires rendra la recherche publique plus compétitive, ce qui pourrait diminuer les risques de fuite de cerveaux. La LPR encouragerait également l'investissement public dans le capital en R&D public. Le surcroît d'emploi de chercheurs, de leur productivité et d'investissement en R&D soutiendrait, à moyen et long terme, l'innovation, elle-même porteuse de forts gains de productivité du travail qui se diffuseraient progressivement à toute l'économie.</p> <p>Selon les travaux d'évaluation macroéconomique de la DG Trésor, la loi de programmation devrait permettre d'augmenter l'activité de +0,2 pt de PIB à horizon 15 ans et +0,3 pt à long terme. Ce résultat est corroboré par une évaluation réalisée avec le modèle QUEST III R&D de la Commission européenne.</p>
	II.3.	Loi de simplification de la vie économique		1.5 (2023) 4.5 (2023)	Pacte vert européen & Programme de la décennie numérique	<p>Le projet de loi de simplification de la vie économique vise à :</p> <p>1) Simplifier les démarches et la vie des entreprises (supprimer des déclarations et alléger ou supprimer des formulaires Cerfa, élargir la pratique des rescrits administratifs applicables aux entreprises, améliorer l'accès des entreprises à la commande publique, simplifier les bulletins de paye, généraliser la médiation dans les litiges entre les entreprises et l'administration);</p> <p>2) Aligner les droits des TPE sur ceux des particuliers (modifier le code monétaire et financier pour garantir la gratuité de toute clôture de comptes bancaires détenus par des professionnels, ouvrir aux TPE et PME le droit de résilier à tout moment leur assurance dommage, ...);</p> <p>3) Favoriser l'implantation d'usines ou des projets de transition énergétique. Des mesures dérogatoires au droit commun sont prévues dans différents domaines (installation d'éoliennes, réseau haut débit mobile, compensation des atteintes à la biodiversité des projets d'aménagement...) La loi réforme le code minier pour réduire le délai d'instruction des permis exclusifs de recherche miniers.</p>	2025-2028	<p>Fin 2025 : entrée en vigueur de la loi</p> <p>2025-2028 : suivi annuel de publication des décrets d'application</p>	<p>Dans la continuité de la loi PACTE, les mesures de simplification prévues dans la loi de simplification de la vie économique devraient :</p> <p>1) Renforcer l'investissement des entreprises en créant un environnement favorable, en particulier pour l'implantation de nouvelles usines ;</p> <p>2) Renforcer l'innovation ;</p> <p>3) Renforcer la productivité en permettant de limiter la charge administrative.</p>
III. Accélérer la transition écologique et énergétique.	III.1.	Mise en œuvre de la loi d'accélération de la production d'énergies renouvelables	C10.R1	2.1 (2023) 4.1 (2023) 4.2 (2023) 2.1 (2022) 4.1 (2022) 4.2 (2022)	Pacte vert européen	<p>Promulguée le 10 mars 2023, la loi relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables vise à accélérer le développement et la production de l'éolien, du photovoltaïque ou encore de la méthanisation. Elle s'articule autour de plusieurs axes :</p> <p>1) Simplification des procédures et planification territoriale du développement des énergies renouvelables ;</p> <p>2) Accélération du développement de l'énergie solaire (thermique, photovoltaïque et agrivoltaïque) ;</p> <p>3) Accélération du développement des énergies renouvelables en mer ;</p>	2023-2030	<p>Décrets d'application</p> <p>Observatoire des énergies renouvelables :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Juillet 2024 : Première assemblée des parties prenantes, collecte des cartes et rapports existants - Janvier 2025 : Lancement du site Internet et de la revue systématique des incidences des énergies 	<p>La loi relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables contribue à un triple objectif économique :</p> <p>1) Accélérer le déploiement des EnR et réduire les émissions de CO2 ;</p> <p>2) Préserver la compétitivité des entreprises en garantissant l'accès à une énergie décarbonée à bas coût ;</p> <p>3) Défendre l'indépendance industrielle et énergétique de la France.</p> <p>Les premières données disponibles montrent une accélération de la production d'énergies renouvelables en France, contribuant à la réduction des gaz à effet de serre :</p>

AXE	ID	Nom	FRR	Recommandations par pays	Priorités communes	Description et objectifs principaux	Date de mise en œuvre	Indicateur	Effets économiques
						<p>4) Mesures transverses de financement des énergies renouvelables, de récupération (EnR&R) et de partage de la valeur.</p> <p>Déploiement : au-delà du cadre réglementaire que pose la loi, la mise en œuvre de ses différents volets permettra le déploiement de nouvelles sources d'EnR dans les années à venir en accord avec le PNIEC. (33 % d'énergies renouvelables à horizon 2030 dans le mix énergétique français)</p>		<p>renouvelables sur la biodiversité</p> <ul style="list-style-type: none"> - Juillet 2025 : Deuxième assemblée des parties prenantes, publication des premiers rapports de bilan des pratiques <p>Éolien en mer :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Automne 2024 : Publication de la décision sur la planification maritime et l'éolien en mer à la suite du débat public organisé conformément à la loi APER 	<ul style="list-style-type: none"> - La part des énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie en France a progressé de 1,7 pt en 2023 par rapport à 2022 (à 22,2 %). - Le baromètre 2024 du tableau de bord de la planification écologique, publié en mars 2024, montre une accélération de la baisse des émissions nationales de GES en 2023, due à l'augmentation de la puissance cumulée de production électrique solaire : 19 GW en 2023 (contre 16 GW en 2022 et 7 GW en 2017) ainsi qu'à la progression de la production d'électricité éolienne terrestre (42 milliards de kWh en 2023 contre 25 milliards de kWh en 2017).
	III.2.	Loi industrie verte		4.5 (2023) 4.2. (2022)	Pacte vert européen	<p>La loi sur l'industrie verte répond à deux objectifs : faire de la France la championne de l'industrie verte et des technologies qui vont permettre la décarbonation, accompagner l'industrie dans la décarbonation alors qu'elle représente aujourd'hui 19 % des émissions de gaz à effet de serre en France. Elle s'articule autour de quatre axes :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Faciliter et accélérer l'implantation des sites industriels verts ; 2) Améliorer le financement des projets industriels verts ; 3) Verdier la commande publique ; 4) Renforcer le conditionnement des aides publiques à la transition écologique. 	2023-2030	<ul style="list-style-type: none"> • Suivi du nombre de projets d'intérêt national majeur (PINM) • Suivi du nombre de nouveaux sites industriels et d'extensions significatives de sites industriels • Suivi du délai moyen d'instruction de l'autorisation d'exploiter une nouvelle activité industrielle 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Les mesures de soutien à l'investissement en décarbonation (crédit d'impôt pour la production d'équipements « industries vertes » et subventions à la décarbonation des PME industrielles) diminueront le coût du capital des entreprises, ce qui rehaussera leurs investissements et soutiendra l'activité et l'emploi : le crédit d'impôt « Investissement Industries Vertes » devrait générer 23 Md€ d'investissements et 40 000 emplois directs sur le territoire d'ici 2030. 2) Les mesures de soutien à l'innovation (aide aux projets de recherche, de développement ou d'innovation et subventions aux entreprises de batterie) stimuleront la demande de facteurs (capital et travail), rehausseront l'investissement en R&D, et soutiendront ainsi l'activité à moyen terme via l'offre. 3) En matière environnementale, une baisse de 41 millions de tonnes de CO2 eq est attendue d'ici 2030 grâce aux principales mesures de la loi industrie verte, soit près de 5 % de réduction de l'empreinte des importations et 1 % de l'empreinte totale de la France.
IV. Renforcer la gouvernance des finances publiques	IV. 1	Evaluation de la qualité des dépenses publiques, par des revues de dépenses	C7.R5	1.4 (2023)	Gouvernance économique européenne	<p>Réalisation de revues annuelles de dépenses, intégrant à leur périmètre les dépenses fiscales, avec pour objectif la réduction des dépenses publiques et la rationalisation des dépenses fiscales et sociales.</p> <p>Cible de réductions des dépenses inspirées des revues de dépenses établie à hauteur de 5 Md€ en cumul sur la période 2025-2027</p>	2025-2027	<p>Rapport annuel de suivi des revues de dépenses, y compris dépenses fiscales et sociales</p> <p>Fin 2027 : rapport annuel validant l'atteinte de la cible pluriannuelle</p>	<p>Évaluation annuelle des mesures prises pour améliorer la qualité des dépenses publiques et rationaliser les dépenses inefficaces, dont les dépenses fiscales et sociales, avec la publication de rapports annuels de suivi. Ce processus renforcé des revues de dépenses permettra de contribuer à la stratégie de consolidation des finances publiques sur la durée de l'ajustement et de documenter une partie des économies présentées dans les projets de loi de finances.</p>

2. Autres réformes et investissements

Au-delà des investissements et réformes sous-tendant l'extension de la durée d'ajustement budgétaire, le Gouvernement met en œuvre un grand nombre de mesures de politique économique. Le tableau ci-après répond aux critères fixés par la Commission européenne pour le tableau n°9 « Autres réformes et investissements » dans son guide transmis le 20 juin 2024⁸⁵. Il reprend et présente synthétiquement les principales réformes et les investissements majeurs qui concourent à la stratégie de politique économique du Gouvernement, détaillée *supra*, en réponse aux recommandations-pays de la Commission ainsi qu'aux priorités de l'Union européenne.

La France met en œuvre de nombreuses politiques en faveur du plein emploi, dans une optique d'accroître durablement la force de travail et d'augmenter la richesse produite. De manière concomitante, des mesures favorisent l'essor de la croissance potentielle en se concentrant notamment sur l'éducation et pour favoriser le développement du capital humain, éléments déterminants pour accroître la productivité. L'école est une des priorités du Gouvernement, à l'instar de la santé et des mesures qui contribuent à la cohésion sociale, qui constituent des socle et cadre essentiels des conditions d'une croissance de long terme forte. Enfin, la souveraineté de la France se matérialise par des mesures portant sur la transition énergétique et l'investissement dans l'industrie de la défense ; ce dernier enjeu est primordial dans le contexte géopolitique actuel, la défense nationale contribuant également à la défense européenne.

Le développement de l'emploi est au cœur de la politique économique du Gouvernement afin d'assurer notre prospérité

En complément des mesures d'incitation au retour à l'emploi exposées dans le paquet d'investissements et de réformes en vue de l'extension de la durée d'ajustement budgétaire, atteindre le plein emploi impose de renforcer l'insertion de tous les travailleurs, en particulier pour les publics les plus éloignés du marché du travail (chômeurs de longue durée, seniors, jeunes sans qualifications ni diplômes). Il s'agit donc de lutter contre les trappes à inactivité et d'améliorer l'accompagnement des demandeurs d'emplois. La loi Plein emploi comprend ainsi une réforme du service public de l'emploi et l'accompagnement renforcé des bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) et des entreprises. La création d'un service public de la petite enfance (SPPE) permettra d'aider les parents, en particulier les femmes, et les ménages modestes à retrouver un emploi plus rapidement en levant les freins tenant à la nécessité de trouver un mode de garde. Le Contrat d'engagement jeune (CEJ) est un dispositif destiné à accompagner les jeunes de 16 à 25 ans sans emploi ni formation vers une insertion professionnelle durable. Les réformes proposées, dont le déploiement interviendra rapidement, permettront d'améliorer la qualité et l'efficacité du service public de l'emploi. En conséquence, elles fluidifieront le marché du travail en améliorant l'appariement de l'offre et de la demande tout en augmentant globalement l'emploi. Elles amélioreront ainsi notre productivité, favorisant une **croissance durable et inclusive** en créant de la richesse pour tous. C'est aussi un facteur clef de la **maîtrise des finances publiques** à travers la réduction des dépenses directes et indirectes liées à l'assurance chômage et aux prestations sociales, ainsi que l'augmentation des recettes sociales et fiscales. En augmentant le taux d'emploi, en réduisant les tensions de recrutement et en favorisant l'insertion par l'activité, toutes ces réformes contribuent en outre à renforcer l'inclusion sociale, réduire les inégalités et prévenir la pauvreté, conformément aux objectifs de la stratégie Europe 2030. Elles sont ainsi alignées et répondent au **plan d'action de la Commission européenne du 4 mars 2021 sur le socle européen des droits sociaux**.

L'éducation et l'innovation sont des facteurs clés de la croissance de la productivité et de la croissance potentielle

L'investissement dans la recherche, l'innovation, l'éducation et les compétences est source de gains de productivité importants. Tout d'abord, il s'agit d'abord de renforcer le niveau global des élèves dans les disciplines fondamentales en provoquant un véritable « choc des savoirs ». Les mesures déployées consacrent des moyens supplémentaires à destination du premier et du second degré pour améliorer la maîtrise des connaissances fondamentales. L'innovation pédagogique est

⁸⁵ Commission européenne, *Guidance to Member States on the Information Requirements for the Medium-Term Fiscal-Structural Plans and for the Annual Progress Reports*, 20 juin 2024, p. 15

également renforcée au bénéfice des élèves, notamment à travers le numérique. L'attractivité du métier d'enseignant constitue un autre axe d'action afin de recruter et de fidéliser les professeurs. La revalorisation des salaires est engagée et des mesures permettant d'accélérer les carrières des enseignants ont également été mises en place afin de dynamiser l'évolution de leur rémunération. Alors que nos économies font face à d'importantes transitions – notamment écologique et numérique – il apparaît également nécessaire de former massivement aux métiers d'avenir. La France a déjà investi massivement dans les compétences à travers une logique sur plusieurs années (France compétences, Plan d'investissement dans les compétences). Dans ce contexte, la stratégie du Gouvernement est de consolider cet effort vis-à-vis des actifs notamment à travers le déploiement du volet « Formation » de France 2030. Pour préparer les travailleurs de demain, le Gouvernement a également engagé une réforme du lycée professionnel et poursuivi son soutien à l'apprentissage, qui renforcent l'employabilité des jeunes. Le Gouvernement est par ailleurs déterminé à actionner tous les leviers pour encourager les financements dans la recherche et le développement, essentiels à l'émergence d'innovations de rupture, notamment dans le secteur spatial. Les investissements et réformes répondent à la **troisième recommandation-pays 2024 de la Commission pour la France concernant l'amélioration des compétences de la population**⁸⁶, et des **conditions de travail et de la formation initiale et continue des enseignants**⁸⁷. Elles répondent pleinement aux **recommandations-pays de la Commission** pour la France de **remédier à la pénurie de compétences**, en particulier en proposant des possibilités supplémentaires de formation et en augmentant la proportion de personnes possédant des compétences de base.

La politique du Gouvernement vise à faire face aux enjeux climatiques investissant dans la transition écologique

Outre le développement de l'industrie verte et des énergies renouvelables, la France dispose d'une stratégie complète et cohérente de transition écologique. La loi Climat et Résilience renforce ainsi la lutte contre le dérèglement climatique et la surconsommation de ressources tandis le plan de sobriété favorise les économies d'énergie dans la durée et dans toute notre économie. Le Gouvernement met aussi en œuvre des plans ambitieux de verdissement des mobilités (vélo, ferroviaires, voitures électriques, etc.). Les engagements de réformes et d'investissement sont articulés entre eux pour en maximiser les effets et les inscrire dans une logique globale et durable de transformation de notre économie face aux dérèglements climatiques. De plus, la poursuite du développement de l'énergie nucléaire, par le biais du développement des petits réacteurs modulaires et de la rénovation du parc nucléaire existant, contribuera à la production d'une énergie décarbonée, compétitive et sûre. Le quatrième Programme d'investissements d'avenir (PIA4), inclus au sein du plan France 2030, permet aussi des investissements massifs dans les technologies avancées pour la transition écologique. En finançant des projets d'innovation, ce programme permet des **gains de productivité**. Ces réformes s'inscrivent dans le cadre du paquet « Fit-for-55 » et donneront à la France les moyens d'atteindre les objectifs du **Pacte vert pour l'Europe**.

Les réformes visent renforcer notre souveraineté et notre résilience en investissant dans la défense et la cohésion sociale, notamment le système de santé

La transformation de notre système de santé est un enjeu prioritaire pour assurer la qualité du service et des soins face au vieillissement démographique, aux nouvelles pathologies et aux inégalités d'accès aux soins. Les mesures visent notamment à moderniser le système de santé dans son ensemble notamment en accélérant le développement des outils numériques dans le secteur de la santé mais également à soutenir l'offre de médecins. Ces réformes se doublent d'investissements significatifs, dans la continuité du Ségur de la santé. En parallèle, le Gouvernement veille à lutter contre les pénuries de médicaments et à accroître l'offre de professionnels de santé, tout en favorisant l'accès au médecin traitant. Les mesures destinées à améliorer l'efficacité et l'accessibilité de notre système de santé ainsi qu'à renforcer les solidarités sont également essentielles pour réduire les inégalités, conformément aux **principes fixés par le socle européen des droits sociaux**. C'est également l'objectif

⁸⁶ « À remédier davantage aux pénuries de compétences, y compris dans les professions liées à la transition écologique, et à encourager la participation à la formation, en particulier chez les personnes ayant un faible niveau de compétences ».

⁸⁷ « À améliorer les performances et l'équité du système éducatif ; à renforcer la profession d'enseignant, notamment en améliorant les conditions de travail et la formation des enseignants. ».

de l'Index de l'égalité professionnelle qui contribuera grande équité dans le monde du travail. Ces réformes, en améliorant le niveau de santé général et la durée de vie en bonne santé, soutiendra la qualité et la quantité d'emploi, ce qui augmentera la croissance potentielle et bénéficiera aux finances publiques.

La loi de programmation militaire prévoit l'investissement dans l'industrie de défense et l'innovation de rupture. Le renforcement de la défense nationale et européenne, qui impose d'importants investissements, permet de préserver nos intérêts stratégiques. Ces investissements correspondent donc aux priorités fixées par le plan d'action de la « **boussole stratégique** ».

Tableau : Autres réformes et investissements

AXE	SOUS-AXE	NOM	PNRR	CSR	PRIORITE DE L'Union européenne	DESCRIPTION
AXE 1 : Atteindre le plein emploi	1.1. Renforcement des incitations de retour à l'emploi	Création d'un service public de la petite enfance (SPPE)		3.1 (2023)	Socle européen des droits sociaux et objectifs en matière d'emploi et de développement des compétences	La création d'un service public de la petite enfance (SPPE) permettra d'aider les parents, en particulier les femmes, et les ménages modestes à retrouver un emploi plus rapidement en levant les freins tenant à la nécessité de trouver un mode de garde pour les parents de jeunes enfants. A compter du 1er janvier 2025, les communes seront les autorités organisatrices de l'accueil du jeune enfant. À ce titre, elles seront compétentes pour recenser, en termes de services, les besoins des familles comprenant des enfants de moins de 3 ans, et les modes d'accueil disponibles sur le territoire.
		Loi Plein emploi : réforme du service public de l'emploi et accompagnement renforcé des bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) et des entreprises.		3.1 (2023) 3 (2022)	Socle européen des droits sociaux et objectifs en matière d'emploi et de développement des compétences	La réforme du service public de l'emploi vise à améliorer l'accompagnement des demandeurs d'emploi et à favoriser l'insertion professionnelle des personnes les plus éloignées du marché du travail. Elle comprend plusieurs axes : 1) Transformation au 1 ^{er} janvier 2024 de Pôle emploi en opérateur « France Travail » ; 2) Amélioration de la coordination des services publics de l'emploi et de l'insertion avec la création d'un « Réseau pour l'emploi » ; 3) Mise en œuvre par France Travail d'un patrimoine commun de services (système d'information, outils de diagnostic, critères d'orientation, etc...) 4) Inscription automatique à France Travail pour les demandeurs du RSA. La loi pour le Plein emploi prévoit également : 5) Un nouveau régime de droits et devoirs des demandeurs d'emploi, avec un rapprochement des régimes applicables aux demandeurs d'emploi et aux bénéficiaires du RSA.
	1.2. Accompagnement de l'insertion des personnes les plus éloignées du travail	Contrat d'engagement jeune (CEJ)		3.1 (2023) 3 (2022)	Socle européen des droits sociaux et objectifs en matière d'emploi et de développement des compétences	Le Contrat d'engagement jeune (CEJ) est un dispositif destiné à accompagner les jeunes de 16 à 25 ans sans emploi ni formation vers une insertion professionnelle durable. Il repose sur un parcours personnalisé comprenant un accompagnement intensif, des formations, et des immersions en entreprise pour développer les compétences nécessaires à l'emploi. En échange, les jeunes s'engagent activement dans ce parcours et peuvent bénéficier d'une allocation financière. Le CEJ vise ainsi à réduire le chômage des jeunes et à faciliter leur entrée sur le marché du travail.
	1.3. Investissement dans les compétences	Modernisation et hybridation de la formation professionnelle	C8.I18	2.1 (2023) 3.1 (2023) 2.1 (2022) 3 (2022)	Socle européen des droits sociaux et objectifs en matière d'emploi et de développement des compétences	L'investissement mis en œuvre vise à soutenir des projets innovants de numérisation et de modernisation de la formation professionnelle, proposés par des acteurs économiques à l'échelle des filières économiques ou des réseaux d'organismes de formation, ainsi qu'à soutenir l'activité de formation dans des tiers-lieux pour rendre la formation plus attractive et accessible sur tout le territoire. Ces projets permettront d'offrir une plus grande flexibilité dans la formation professionnelle, en combinant les possibilités d'apprentissage sur place, hybride et à distance.
Déploiement du volet "Formation" de France 2030			3.1 (2023) 3 (2022)	Socle européen des droits sociaux et objectifs en matière d'emploi et de développement des compétences	Le volet « Formation » du plan France 2030 contribue de manière significative aux enjeux de réindustrialisation et de souveraineté de la France en identifiant et soutenant les projets de formation en phase avec les objectifs de France 2030. Doté d'un budget global de 2,5 Md€ pour 5 ans (2021-2026), l'appel à manifestation d'intérêt « Compétences et métiers d'avenir » (AMI CMA) a pour objectifs : 1) D'anticiper et de contribuer à satisfaire les besoins en emplois ou en compétences et que ceux-ci soient reconnus par des titres, des certifications ou des diplômes ; 2) D'accélérer la mise en œuvre des formations préparant à ces métiers d'avenir, qu'il s'agisse de formations initiales ou continues, et quel que soit le statut des personnes ; 3) Repenser les dispositifs d'information et d'attractivité des métiers concernés.	

INVESTISSEMENTS ET REFORMES

AXE	SOUS-AXE	NOM	PNRR	CSR	PRIORITE DE L'Union européenne	DESCRIPTION
		Plan d'investissement dans les compétences		3.1 (2023) 3 (2022)	Socle européen des droits sociaux et objectifs en matière d'emploi et de développement des compétences	Le Plan d'investissement dans les compétences (PIC) vise à renforcer l'employabilité des personnes les plus éloignées du marché du travail en leur offrant des formations adaptées aux besoins économiques. Ce plan se concentre sur trois axes principaux : 1) L'accompagnement renforcé des jeunes et des demandeurs d'emploi de longue durée ; 2) Le développement de formations dans les secteurs en tension ; 3) L'amélioration de l'accès à la qualification pour les moins diplômés et l'acquisition de compétences fondamentales. Le PIC contribue ainsi à la réduction du chômage et à la lutte contre les inégalités.
		Soutien à l'apprentissage		3.1 (2023) 3 (2022)	Socle européen des droits sociaux et objectifs en matière d'emploi et de développement des compétences	Ce dispositif de soutien à l'apprentissage répond à un triple objectif : 1) Susciter l'engagement des entreprises en les soutenant dès la première année dans le projet de recrutement en alternance ; 2) Favoriser l'embauche d'apprentis sur les niveaux baccalauréat ou inférieurs et dans les plus petites entreprises ; 3) Rendre le dispositif plus lisible pour les jeunes et leurs employeurs.
		Réforme du lycée professionnel		3.1 (2023) 3 (2022)	Socle européen des droits sociaux et objectifs en matière d'emploi et de développement des compétences	La réforme du lycée professionnel vise à : 1) Améliorer le taux d'accès à l'emploi après le diplôme ; 2) Réduire le nombre d'élèves en décrochage scolaire ; 3) Mieux préparer les poursuites d'études supérieures requises par certains métiers.
		Mieux former et orienter les jeunes		3.1 (2023) 3 (2022)	Socle européen des droits sociaux et objectifs en matière d'emploi et de développement des compétences	Renforcer les formations et compétences dont a besoin le marché du travail et accompagner la transformation de l'économie face aux défis de la transition, du vieillissement et de la réindustrialisation. Cette mesure renvoie aux chantiers suivants : 1) Transformer la carte des lycées professionnels (cible de 10 %) ; 2) Transformer les formations universitaires dans le premier cycle (en 2025, objectif de 4 % de transformation et 90 % de contractualisation sur la transformation) ; 2) Déployer le dispositif AvenirPro (objectif de 100 % des lycées professionnels bénéficiant d'un accompagnement en lien avec le service public de l'emploi) ; 3) Publier les indicateurs d'emploi et de réussite dans Parcours Sup (objectif 80 % des formations en 2025, 85 % en 2026).
AXE 2 : Investir dans l'innovation et l'éducation	2.1. Investissement dans l'innovation et la R&D	Spatial	C6.I4	1.3 (2023) 2.1 (2023) 1.3 (2022) 2.1 (2022)	Programme de la décennie numérique	La mesure soutient la contribution ad hoc à l'Agence spatiale européenne (ESA) afin de répondre aux appels à financement lancés par l'ESA pour le programme Ariane 6, un programme de développement du système de lancement de fusées géré par l'Agence spatiale européenne (ESA).
		France très Haut Débit		1.3 (2023) 2.1 (2023) 1.3 (2022) 2.1 (2022)	Programme de la décennie numérique	France très Haut Débit accompagne la numérisation de notre économie, en assurant l'accès au très haut débit pour tous d'ici 2025.
	2.2. Promouvoir et revaloriser le métier d'enseignant	Renforcement de l'attractivité des métiers de l'enseignement		3.3 (2023) 3 (2022)	Socle européen des droits sociaux et objectifs en matière d'emploi et de développement des compétences	Le renforcement de l'attractivité des métiers de l'enseignement repose sur l'amélioration de la formation initiale et continue des enseignants, notamment à travers les plans français et mathématiques, qui vise à renforcer les compétences linguistiques, quantitatives et logiques. Il s'appuie également sur les revalorisations salariales au travers des volets « Pacte » et « Socle » et le soutien à l'innovation pédagogique à travers le Fonds d'innovation pédagogique et l'autonomie accrue des établissements.
	2.3. Renforcer les fondamentaux	Renforcement des matières fondamentales au collège et au lycée		3.1 (2023) 3.2 (2023) 3 (2022)	Socle européen des droits sociaux et objectifs en matière d'emploi et de développement des compétences	Le ministère de l'Éducation Nationale met en œuvre un renforcement des matières fondamentales au collège et au lycée : 1) Dès la rentrée 2024, évaluations nationales à tous les niveaux de la scolarité au collège ; 2) A la rentrée 2025 et 2026, de nouveaux programmes de français et de mathématiques au collège verront le jour ; 3) Au lycée général, la réintroduction des mathématiques a été actée dès la rentrée 2023, afin de consolider la formation commune. Tous les élèves de première générale qui n'ont pas pris les spécialités mathématiques auront une heure et demie obligatoire de cours de mathématiques par semaine.
AXE 3 : Accélérer la transition	3.1. Accélérer la transition écologique	Mobilités du quotidien	C3.I3	2.1 (2023) 4.1 (2023)	Pacte vert européen	La mesure vise à refinancer le développement de l'infrastructure ferroviaire pour les mobilités du quotidien dans les zones urbaines, afin d'accroître leur attractivité. Elle se concentre sur la région Île-de-France autour de Paris, afin de résoudre les problèmes récurrents de saturation. Elle

INVESTISSEMENTS ET REFORMES

AXE	SOUS-AXE	NOM	PNRR	CSR	PRIORITE DE L'Union européenne	DESCRIPTION
écologique et énergétique				2.1 (2022) 4.1 (2022)		participe également à la création de nouvelles lignes de métro urbain dans les grandes villes des régions.
		Verdissement des ports	C3.I6	2.1 (2023) 4.1 (2023) 2.1 (2022) 4.1 (2022)	Pacte vert européen	La mesure vise à poursuivre les investissements conformément aux exigences de la transition climatique en soutenant les navires à carburant alternatif et plus propres ainsi que l'électrification à quai. Elle se compose de deux sous-mesures : 1) Le financement de l'installation de neuf nouvelles bornes électriques pour offrir un carburant alternatif sur les quais pour les navires de croisière, les navires à passagers d'ici à la fin de 2023 sur les quais des ports métropolitains ; 2) Le financement de l'achat de nouveaux navires à moindres émissions pour la flotte du service chargé des affaires maritimes du ministère de l'écologie.
		Plan Vélo et marche		2.1 (2023) 4.1 (2023) 2.1 (2022) 4.1 (2022)	Pacte vert européen	Le plan vise trois axes d'action pour inscrire le vélo et la marche dans le quotidien de tous les Français : 1) Former au vélo dès le plus jeune âge 2) Faire du vélo une alternative aux autres transports 3) Développer une filière économique et industrielle du vélo
		Aides à l'achat et à la location longue durée de véhicules peu polluants		2.1 (2023) 4.1 (2023) 2.1 (2022) 4.1 (2022)	Pacte vert européen	Le projet de loi de finances pour 2025 prévoit un budget de 1 Md€ pour les aides à l'achat et à la location longue durée de véhicules peu polluants. Ces aides sont financées par le programme 174 du Ministère de la transition écologique. L'essentiel de ces aides concerne les véhicules légers (voitures, camionnettes) électriques.
		Innovier pour la transition écologique	C4.I1	2.1 (2023) 4.1 (2023) 4.2 (2023) 4.6 (2023) 2.1 (2022) 4.1 (2022) 4.2(2022)	Pacte vert européen	Cet investissement vise à accélérer et à renforcer les investissements dans les technologies avancées pour la transition écologique, dans le cadre du quatrième Programme d'investissements d'avenir (PIA4). Cet investissement finance des projets d'innovation, en s'appuyant sur sept stratégies d'accélération de la transition écologique, élaborées dans le cadre du volet dirigé du PIA4. <u>Déploiement</u> : dans le cadre de France 2030, l'accompagnement des lauréats des appels à projet se poursuit et fera l'objet d'un suivi dans le cadre d'un rapport de monitoring ex post fin 2025
	3.2. Accélérer la transition énergétique	Mise en service de la 2ème ligne de l'interconnexion Savoie-Piémont		4.1 (2023) 4.2 (2023) 4.3 (2023) 4.1 (2022) 4.2 (2022) 4.4 (2022)	Pacte vert européen	L'interconnexion Savoie-Piémont est une double liaison électrique souterraine de 190 km reliant la France (à Saint-Hélène-du-Lac, au sud-est de Chambéry) et l'Italie (à Piossasco, près de Turin).
		Développement de petits réacteurs modulaires (SMR)		2.1 (2023) 4.1 (2023) 4.2 (2023) 2.1 (2022) 4.1 (2022) 4.2 (2022)	Pacte vert européen	Le développement de petits réacteurs modulaires (SMR) s'inscrit dans la stratégie énergétique de la France pour diversifier et sécuriser sa production d'électricité. Ces réacteurs, plus compacts et flexibles que les grandes centrales nucléaires traditionnelles, offrent une solution adaptée aux besoins croissants en énergie décarbonée. Le programme SMR vise à renforcer la souveraineté énergétique de la France tout en contribuant à la transition écologique, en réduisant les émissions de gaz à effet de serre et en soutenant l'innovation industrielle dans le domaine nucléaire.
		Rénovation du parc nucléaire existant		2.1 (2023) 4.1 (2023) 4.2 (2023) 2.1 (2022) 4.1 (2022) 4.2 (2022)	Pacte vert européen	La rénovation du parc nucléaire en France vise à moderniser et prolonger la durée de vie des réacteurs existants tout en renforçant la sécurité et la performance des installations. Ce programme inclut des investissements majeurs pour améliorer les infrastructures, intégrer les nouvelles technologies, et respecter les exigences environnementales et de sûreté.
		Normalisation du taux de TVA sur les chaudières à gaz			Pacte Vert européen	Le projet de loi de finances pour 2025 prévoit la normalisation du taux de TVA sur les chaudières au gaz (passage de la TVA sur les chaudières gaz à 20 %), résultant de la transposition de la directive européenne sur la performance énergétique des bâtiments (dite DPEB) dans sa version d'avril 2024 qui impose impérativement aux Etats membres de mettre fin aux incitations financières aux chaudières autonomes utilisant des combustibles fossiles à partir du 1er janvier 2025.
		Plan de sobriété		2.1 (2023) 4.1 (2023) 4.2 (2023) 2.1 (2022) 4.1 (2022) 4.2 (2022)	Pacte vert européen	Le plan de sobriété vise à enclencher la réduction de consommation énergétique nécessaire à l'atteinte de nos engagements en termes de réduction d'émissions de gaz à effet de serre, et de renforcer notre résilience et notre souveraineté énergétique.

INVESTISSEMENTS ET REFORMES

AXE	SOUS-AXE	NOM	PNRR	CSR	PRIORITE DE L'Union européenne	DESCRIPTION
						Dix groupes de travail ont été réunis pour faire le bilan des actions menées lors du premier volet du plan de sobriété et définir des feuilles de route sectorielles comprenant les mesures de sobriété pour chaque secteur. Le plan comprend ainsi 14 mesures phares- écogestes, actions de sensibilisation – qui concernent l'Etat, les collectivités territoriales mais aussi les citoyens et les entreprises.
AXE 4 : Bâtir une France souveraine et résiliente	4.1. Améliorer l'efficacité et l'accessibilité de notre système de santé	Modernisation et restructuration des hôpitaux et de l'offre de soins	C9.I2	1.3 (2023) 1.4 (2023) 2.1 (2023) 2.1 (2022)	Socle européen des droits sociaux et objectifs en matière d'emploi et de développement des compétences	Dans le cadre du plan Ségur de la santé, le Gouvernement s'est engagé à augmenter le soutien aux investissements dans les hôpitaux et les établissements de soins de santé : 1) Une partie de ces investissements concerne la rénovation complète et la modernisation des bâtiments hospitaliers, également en vue d'accroître leur efficacité énergétique (meilleure isolation des bâtiments pour améliorer le confort thermique, meilleure performance des installations techniques réduisant la consommation) ; 2) D'autres projets d'investissement concernent la construction d'installations ambulatoires et la modernisation des infrastructures et équipements médicaux (tels que l'équipement des salles de chirurgie et le développement des services ambulatoires) ; 3) La mesure finance également les investissements pour la mise aux normes de sécurité et d'environnement (tels que la sécurité des équipements et des produits de santé, les équipements destinés à améliorer les conditions de travail, la gestion des déchets).
		Rattrapage du retard sur les standards techniques pour le numérique en santé	C9.I1	1.3 (2023) 1.4 (2023) 2.1 (2023) 2.1 (2022)	Socle européen des droits sociaux et objectifs en matière d'emploi et de développement des compétences	Cette mesure vise à accélérer le développement des outils numériques dans le secteur de la santé. Elle s'articule autour de quatre volets : 1) Infrastructure numérique de l'État dans le domaine de la santé ; 2) Interopérabilité et sécurité des logiciels utilisés dans le secteur public et privé des soins de santé ; 3) Accompagnement de la transformation, et incitation à l'usage par les professionnels ; 4) Rattrapage numérique du secteur médico-social.
		Rénovation des établissements médico-sociaux		1.3 (2023) 1.4 (2023) 2.1 (2023) 4.4 (2023) 2.1 (2022)	Socle européen des droits sociaux et objectifs en matière d'emploi et de développement des compétences	Cet investissement est consacré à la rénovation, à la transformation et à l'équipement du secteur médico-social français, en particulier les établissements pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) sur la période 2021-2025, afin d'augmenter leur capacité d'accueil et de prise en charge en prévision des évolutions démographiques à venir et de contribuer à la transition écologique par des projets d'efficacité énergétique. Cette mesure consiste à soutenir les investissements dans le secteur médico-social pour la rénovation ou la reconstruction des EHPAD les plus vétustes, principalement dans le secteur public.
		Modernisation et transformation du système de santé		1.3 (2023) 1.4 (2023) 2.1 (2023) 2.1 (2022)	Socle européen des droits sociaux et objectifs en matière d'emploi et de développement des compétences	Renforcer la pertinence des soins et prescriptions ainsi que la prévention dans notre système de santé, via : 1) un volet prévention, portant notamment sur la publication d'indicateurs territoriaux autour des patients en affection de longue durée sans médecin traitant ; 2) un volet « pertinence », via la mobilisation de l'intelligence artificielle pour l'aide à la prescription des médecins, la publication d'un rapport annuel permettant d'analyser les pratiques médicales au regard des recommandations de la Haute Autorité de Santé pour la médecine de ville, le recensement de patients hyper poly-médiqués.
	4.2. Renforcer nos capacités de défense	Mise en œuvre de la loi de programmation militaire		1.3 (2023)	Boussole stratégique	La loi de programmation militaire (LPM) et son rapport annexé fixent les objectifs de la politique de défense et sa programmation financière pour les années 2024-2030. La LPM vise à transformer les armées dans un contexte de forte tensions géopolitiques.

Annexe :
Comparaison des trajectoires
de finances publiques

Écarts à la trajectoire de la loi de programmation

Tableau n°45 : Trajectoire et décomposition de solde structurel			
	2023	2024	2025
LPFP 2023-2027			
Solde public (en points de PIB nominal)	-4,9	-4,4	-3,7
Solde conjoncturel (en points de PIB nominal)	-0,7	-0,6	-0,4
Solde des <i>one-offs</i> (en points de PIB potentiel)	-0,1	-0,1	-0,1
Solde structurel (en points de PIB potentiel)	-4,1	-3,7	-3,3
Programme de stabilité 2024			
Solde public (en points de PIB nominal)	-5,5	-5,1	-4,1
Solde conjoncturel (en points de PIB nominal)	-0,6	-0,8	-0,8
Solde des <i>one-offs</i> (en points de PIB potentiel)	-0,1	-0,1	-0,1
Solde structurel (en points de PIB potentiel)	-4,8	-4,2	-3,2
PLF 2025			
Solde public (en points de PIB nominal)	-5,5	-6,1	-5,0
Solde conjoncturel (en points de PIB nominal)	-0,3	-0,4	-0,4
Solde des <i>one-offs</i> (en points de PIB potentiel)	-0,1	-0,1	-0,1
Solde structurel (en points de PIB potentiel)	-5,1	-5,7	-4,6

La trajectoire de finances publiques du PLF 2025 s'écarte de celle prévue pour l'année 2025 dans la loi de programmation des finances publiques 2023-2027.

Tableau n°46 : Comparaison avec la LPFP		
En % du PIB sauf mention contraire	2025	2025
	PLF 2025	LPFP 2023-2027
Ensemble des administrations publiques		
Solde structurel (1)	-4,6	-3,3
Solde conjoncturel (2)	-0,4	-0,4
Solde des mesures ponctuelles et temporaires (3)	-0,1	-0,1
Solde effectif (1+2+3)	-5,0	-3,7
Dettes au sens de Maastricht	114,7	109,6
Taux de prélèvements obligatoires (y.c UE nets des CI)	43,6	44,4
Dépense publique (hors CI)	56,4	55,0
Dépense publique (hors CI, en Md€)	1 694	1 668
Évolution de la dépense publique hors CI en volume (%) ¹	0,4	0,8
Principales dépenses d'investissement (en Md€) ²	31	34
Administrations publiques centrales		
Solde	-4,5	-4,3
Dépense publique (hors CI, en Md€)	663	658
Évolution de la dépense publique en volume (%) ³	0,2	1,9
Administrations publiques locales		
Solde	-0,7	-0,2
Dépense publique (hors CI, en Md€)	343	329
Évolution de la dépense publique hors CI en volume (%) ³	0,2	0,2
Administrations de sécurité sociale		
Solde	0,2	0,7
Dépense publique (hors CI, en Md€)	795	779
Évolution de la dépense publique hors CI en volume (%) ³	0,6	0,3

S'agissant de la comparaison avec les cibles de finances publiques de la LPFP 2023-2027, le passage en 2024 des comptes nationaux en base 2020 opéré en toute indépendance par l'Insee sous le contrôle d'Eurostat rend l'exercice plus complexe puisque ce changement de méthodologie a significativement affecté les ratios de finances publiques. Tout d'abord, le passage des comptes nationaux en base 2020 conduit à une hausse de 0,1 point de PIB du déficit public. Cet impact sur le solde public est principalement dû à la sortie de l'Établissement de Retraite additionnelle de la Fonction Publique (ERAFP), structurellement excédentaire, du champ des administrations publiques. Ce seul reclassement a conduit à une dégradation du déficit public d'environ 2,6 Md€ en 2023.

Le passage en base 2020 des comptes nationaux induit également des changements méthodologiques affectant significativement les ratios de finances publiques sans impact sur le solde, avec notamment un niveau nettement plus élevé des dépenses publiques et des recettes hors prélèvements obligatoires. Deux principaux effets expliquent cette augmentation : (i) l'intégration du compte complet de SNCF Réseau (dont seul le solde était retracé précédemment) pour 10 Md€ environ de hausse des recettes hors PO et des dépenses en 2023, et (ii) un nouveau traitement des corrections liées à la recherche et développement pour 4 Md€ environ de hausse des recettes hors PO et des dépenses. Ainsi, s'agissant tout particulièrement de la dépense, ce sont donc les effets du changement de base qui expliquent très largement les écarts importants sur le montant en milliards d'euros et sur la part dans le PIB de la dépense publique.

La prévision de solde public s'écarte de celle de la LPFP en 2024 (-6,1 % du PIB contre -4,4 % du PIB dans la LPFP) et en 2025 (-5,0 % du PIB contre -3,7 % du PIB dans la LPFP). La trajectoire de finances publiques du PLF 2025 s'écarte également de celle du programme de Stabilité 2024.

Par rapport au Programme de stabilité (PSTAB), la prévision de solde public 2024 est revue à la baisse (-6,1 % du PIB contre -5,1 % du PIB) principalement en raison des facteurs suivants :

- Les recettes connaîtraient une dégradation principalement en raison d'une évolution spontanée des prélèvements obligatoires moins allante que prévue dans le PSTAB, notamment du fait d'une composition de la croissance de l'activité moins riche en recettes fiscales ;
- Les dépenses de l'État, si elles restent inférieures à la LFI, s'écartent des hypothèses du PSTAB (-0,3 point de PIB sur le solde), qui intégraient déjà le décret d'annulation de 10 Md€ ;
- Les dépenses locales accélèreraient fortement (-0,4 point de PIB sur le solde) par rapport aux hypothèses du PSTAB, notamment au regard du dynamisme des remontées comptables observées tant sur le fonctionnement que l'investissement.

En 2025, la prévision de solde public est revue à -5,0 % du PIB contre -4,1 % lors du PSTAB en raison des principaux facteurs suivants :

- Les recettes connaîtraient une dégradation en raison d'une évolution spontanée des recettes moins allante que prévue dans le programme de stabilité avec la reprise en base des révisions 2024 et la révision en baisse de la croissance du PIB en 2025 ;
- Concernant les prélèvements obligatoires, le gouvernement prévoit également la mise en œuvre de mesures de justice fiscale pour les particuliers et les entreprises, des mesures exceptionnelles pour les entreprises, de verdissement de la fiscalité, ainsi que des mesures pour favoriser la progression salariale, qui permettraient une augmentation des recettes par rapport au PSTAB.
- S'agissant des dépenses des administrations de sécurité sociale, les mesures intégrées aux PLF et PLFSS contribuent à améliorer le solde mais moins que ce qui était anticipé au PSTAB ;
- Le solde des collectivités serait plus dégradé qu'au PSTAB, principalement du fait de la dynamique de leurs dépenses de 2024 reprise en base en niveau.

Annexe méthodologique

1. La comptabilité nationale

Encadré n°18 : Le passage des comptes nationaux en base 2020

En 2024, la grande majorité des pays de l'Union européenne change de base conformément aux préconisations de la direction statistique de la Commission européenne, Eurostat. Pour la France, l'Insee a réalisé ce changement en mai 2024 en opérant le passage des comptes nationaux en base 2020.

Une telle opération de chargement de base intervient à intervalles réguliers, les derniers datant de 2011, 2014 et 2018. Le changement de base permet de recalculer l'intégralité des séries des comptes nationaux sur de meilleures sources et de modifier certaines méthodes afin de mieux décrire le fonctionnement de l'économie. Les changements de base peuvent induire, du seul fait des évolutions méthodologiques, des révisions sur les agrégats de finances publiques comme sur le solde public, le montant des dépenses ou le montant des recettes.

Ce changement de base 2020 a été l'occasion d'actualiser les périmètres des différents secteurs institutionnels pour mieux refléter les évolutions économiques et pour prendre en compte les recommandations européennes, en particulier, pour le périmètre des administrations publiques. Les principales conséquences sur les agrégats de finances publiques sont les suivantes :

Le changement de méthodologie lié au passage des comptes nationaux en base 2020 a conduit à accroître le déficit de 0,1 point de PIB. Cet impact sur le solde public est principalement dû à la sortie de l'Établissement de Retraite additionnelle de la Fonction Publique (ERAFP), structurellement excédentaire, du champ des administrations publiques. L'Insee estime que l'ERAFP, qui est autonome dans l'exercice de sa mission et fonctionne sur le principe de la capitalisation, doit être considéré comme un fonds de pension et reclassé parmi les sociétés financières.

Le passage en base 2020 des comptes nationaux a induit également des changements méthodologiques affectant significativement les ratios de finances publiques sans impact sur le solde, avec notamment un niveau nettement plus élevé des dépenses publiques et des recettes hors prélèvements obligatoires. Deux principaux effets expliquent cette augmentation : (i) l'intégration du compte complet de SNCF Réseau (dont seul le solde était retracé précédemment) pour 10 Md€ environ de hausse des recettes hors prélèvements obligatoires et des dépenses, et (ii) un nouveau traitement des corrections liées à la recherche et développement pour 4 Md€ environ de hausse des recettes hors prélèvements obligatoires et des dépenses.

La mise en œuvre de la base 2020 a amené également à réviser légèrement à la baisse le niveau du PIB et plus significativement certains agrégats macroéconomiques ou certains ratios.

Le champ des administrations publiques

Le protocole n° 12 sur la procédure concernant les déficits excessifs, annexé aux traités européens, définit le champ sur lequel sont calculés les chiffres de déficit utilisés dans la mise en œuvre du Pacte de stabilité et de croissance : ce sont « *les administrations centrales, les autorités régionales ou locales et les fonds de sécurité sociale, à l'exclusion des opérations commerciales, telles que définies dans le système européen de comptes économiques intégrés*⁸⁸. »

C'est le Système européen des comptes 2010 (SEC 2010) qui définit les **administrations publiques**.

Celles-ci comprennent :

- les organismes publics qui gèrent et financent un ensemble d'activités consistant pour l'essentiel à fournir à la collectivité des biens et services non marchands ;
- les institutions sans but lucratif (producteurs non marchands) contrôlées et majoritairement financées par des administrations publiques.

Par exemple, l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), principalement financée par des ressources qui lui sont affectées par l'État, fait donc partie du champ des administrations publiques. À l'inverse, les entreprises publiques produisant des biens et services marchands, telles que La Poste et la RATP en sont exclues. Le périmètre du secteur des administrations publiques n'est pas toujours aisé à définir. Par exemple, le Fonds de solidarité pour le développement (FSD) créé en 2005 pour collecter la taxe solidaire sur les billets d'avion, destinée à financer la lutte contre les grandes pandémies dans les pays en développement, est géré par l'Agence Française de Développement, qui n'est pas une administration publique. Pour autant, le comptable national (l'Insee) a considéré que le fonds lui-même faisait partie des administrations publiques en tant qu'organisme divers d'administration centrale. Concrètement, quatre secteurs sont habituellement distingués au sein de l'ensemble « administrations publiques » (APU) :

- **l'État** pour les opérations retracées dans le budget général, les budgets annexes, les comptes spéciaux et les opérations patrimoniales du Trésor ; il intègre également en comptabilité nationale divers fonds (*cf. infra*).
- **les organismes divers d'administration centrale (ODAC)** composent avec l'État l'ensemble des administrations publiques centrales (APUC). Ces organismes sont financés principalement par des subventions de l'État et/ou par affectation de recettes votées en loi de finances. Ils peuvent gérer directement un service public, dans le domaine de l'enseignement supérieur comme par exemple Centre national de la recherche scientifique (CNRS), universités, grandes écoles, etc. L'État peut leur confier la gestion d'une politique d'intervention dans des domaines aussi divers que l'innovation et la recherche (comme l'Agence nationale de la recherche ou ANR), le transport (AFITF et SNCF Réseau notamment), la santé (les Agences régionales de santé), du développement (FSD par exemple) ou dans l'audiovisuel (France Télévision et ses filiales). Les ODAC comprennent également des établissements publics gérant des actifs financiers (BPI France Participations par exemple) ou des passifs financiers (Caisse de la dette publique en particulier). En 2018, l'Insee a décidé d'intégrer l'audiovisuel public ainsi que SNCF Réseau dans le champ des administrations publiques (et plus précisément au sein des ODAC), alors qu'il les classait auparavant parmi les sociétés non financières. La société Action Logement Services intègre aussi le périmètre des ODAC depuis le compte semi-définitif 2021. Le passage des comptes nationaux en base 2020 a conduit également à inclure de nouveaux établissements dans le champ des ODAC : bureau de recherches géologiques et minières ; Institut national de l'information géographique et forestière ; Institut national de recherches archéologiques préventives.

⁸⁸ Les quatre départements et régions d'outre-mer (Guadeloupe, Martinique, Guyane et Réunion) font partie des collectivités territoriales résidant sur le territoire économique, et donc du sous-secteur APUL, de même que Mayotte qui est devenu en 2011 le cinquième département d'outre-mer. Les collectivités d'outre-mer (Wallis et Futuna, Saint-Pierre-et-Miquelon) et les pays d'outre-mer (Polynésie et Nouvelle-Calédonie) sont en revanche classés dans le « Reste du Monde », en dehors des administrations publiques françaises.

- **les administrations publiques locales (APUL)** incluent l'ensemble des collectivités territoriales (régions, départements, communes et groupements de communes) situées dans le territoire économique au sens de la comptabilité nationale, mais aussi les organismes divers d'administration locale (ODAL) : centres communaux d'action sociale, caisses des écoles, services départementaux d'incendie et de secours, collèges et lycées, syndicats de collectivités, chambres consulaires, etc. ; à noter, depuis le compte provisoire de mai 2016, la Société du Grand Paris (SGP) n'appartient plus au champ des ODAL mais à celui des ODAL. Plus récemment, lors du compte provisoire de mai 2020, la Société du Canal Seine-Nord Europe (SCSNE) a connu le même reclassement. Lors du changement de base 2020, les maisons départementales pour les personnes handicapées (MDPH) et les offices de tourisme ont été ajoutés dans le périmètre des APUL, et les crèches privées sont reclassées dans le secteur des sociétés non financières.
- **les administrations de sécurité sociale (ASSO)** regroupent les hôpitaux et l'ensemble des régimes de sécurité sociale – régime général et régimes spéciaux⁸⁹ – ainsi que les régimes de retraite complémentaire (Agirc, Arrco, Ircantec) ; elles comprennent aussi l'assurance-chômage. Enfin, la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) et le Fonds de réserve pour les retraites (FRR) appartiennent également aux ASSO. Lors du passage en base 2020, l'Établissement de retraite additionnelle de la fonction publique (ERAFP) a été reclassé en institution financière en dehors du champ des administrations publiques. La ligne de partage entre les sous-secteurs des APU n'est pas toujours facile à définir. Cette ligne de partage évolue. Ainsi, depuis les comptes annuels de mai 2014, trois fonds anciennement classés ODAL ont été intégrés à l'État (Fonds national des solidarités actives ou FNSA, Fonds national d'aide au logement ou FNAL, Fonds national de gestion des risques en agriculture ou FNGRA).

L'enregistrement en droits constatés

Cette notion implique que :

- la dépense publique en comptabilité nationale est rattachée à l'année au cours de laquelle l'obligation juridique constitutive d'une dette a pris naissance (« fait générateur »)
- la recette publique en comptabilité nationale est rattachée à l'année au titre de laquelle elle est due.

En comptabilité budgétaire, la dépense (respectivement la recette) est rattachée à l'année au cours de laquelle elle a conduit à un décaissement (respectivement un encaissement). La comptabilité nationale est donc sur ce point plus proche d'une comptabilité générale, fondée sur le principe de constatation des droits et obligations. Il est à noter que l'État tient par ailleurs une comptabilité d'engagement. Cette dernière fait partie de la comptabilité budgétaire, qui comprend également la comptabilité des paiements. Cette comptabilité d'engagement ne doit pas être confondue avec une comptabilité en droits constatés, dans la mesure où l'engagement de la dépense est susceptible d'intervenir avant la constatation juridique des droits des créanciers de l'État. La comptabilité d'engagement de l'État enregistre des opérations qui ont à terme vocation à le rendre débiteur d'une obligation de payer. Celle-ci ne sera constituée qu'une fois le service fait. C'est à ce moment-là que la comptabilité nationale constatera le droit d'un tiers à être payé. C'est en raison de cette règle que, par exemple, la charge d'intérêts enregistrée en dépense publique au titre de l'année N ne correspond pas exactement aux sommes versées aux créanciers des administrations publiques lors des détachements de coupons⁹⁰.

⁸⁹ À l'exception des « régimes d'employeur » par lesquels l'employeur assure lui-même ses salariés contre les risques sociaux.

⁹⁰ Elle est majorée, en premier lieu, des intérêts courus représentatifs des droits à rémunération acquis par le créancier, calculés au prorata du temps écoulé entre le détachement du dernier coupon et la fin de l'année civile ainsi que de l'étalement des décotes à l'émission. Symétriquement, elle est minorée des intérêts courus enregistrés au titre de l'année précédente et qui ont été effectivement payés au cours de l'année N ainsi que de l'étalement des primes à l'émission.

2. Analyse de la dépense publique

Généralités

Selon l'économiste américain Richard Musgrave, la dépense publique peut répondre à trois fonctions : une fonction d'allocation des ressources (pour financer les biens et services publics), une fonction de redistribution (pour corriger les inégalités) et une fonction de stabilisation macroéconomique (pour lisser les variations cycliques de l'activité).

L'existence d'un grand nombre d'acteurs publics ne facilite pas l'identification de l'effet économique des choix effectués en matière de dépense publique. Il importe donc de clarifier le concept de dépense publique et ses fonctions.

La dépense publique est la dépense de l'ensemble des administrations publiques. Cette définition simple en apparence soulève en réalité deux difficultés méthodologiques préalables :

- la première est liée à la détermination des administrations publiques prises en compte. Il est aisé d'identifier l'État ou les collectivités territoriales comme des administrations publiques. Cette classification peut, à l'inverse, être complexe pour de nombreux organismes à la frontière de l'activité publique et privée et dont le contrôle par la puissance publique est partiel ;
- la seconde est celle de la définition de la notion de dépense. À titre illustratif, le prélèvement sur recettes à destination des collectivités territoriales n'a pas la qualification juridique de dépense dans le budget de l'État. Pourtant, sa nature diffère peu d'une dotation budgétaire en dépense au bénéfice des collectivités territoriales (elle est bien enregistrée comme telle en comptabilité nationale).

La mesure de la dépense est donc fonction des règles comptables adoptées. Pour faciliter les comparaisons internationales, cinq organisations internationales (Commission européenne, FMI, OCDE, ONU et Banque mondiale) ont harmonisé au début des années 1990 les concepts employés au sein du Système des Comptes Nationaux (SCN 93). Ce système a été actualisé en 2008 (SCN 2008).

Les critères définis par le traité de Maastricht pour l'adoption de la monnaie unique et le développement de la coordination des politiques économiques dans le cadre de la zone euro ont augmenté le besoin d'un cadre normatif commun applicable aux dépenses et aux recettes publiques des pays européens. S'appuyant sur le SCN 93, le Système Européen de Comptes (SEC 2010) constitue ce cadre normatif pour l'ensemble des pays de l'Union européenne.

La dépense publique est entendue dans cette annexe comme une dépense engagée par l'ensemble des administrations publiques. Elle n'est donc pas limitée à l'État et elle s'écarte très sensiblement de la notion de dépense budgétaire puisqu'elle obéit à des normes comptables distinctes de la comptabilité de caisse (cf. section précédente).

Le concept de dépense publique en comptabilité nationale

La comptabilité nationale cherche à déterminer ce qui, par nature, est une dépense, quel que soit son intitulé, qu'elle se traduise ou non par un flux de trésorerie. Le critère essentiel est qu'une dépense est une transaction qui appauvrit l'administration concernée au sens où son actif financier net courant diminue (soit par une baisse de l'actif financier, soit par une augmentation du passif financier).

On peut noter qu'une dépense ayant pour contrepartie un actif non financier immobilisé (patrimoine immobilier, routes, ports, etc.) diminue l'actif financier de l'administration au sens de la comptabilité nationale ou conduit à augmenter son passif financier. Ainsi la construction d'une route (actif physique) sera considérée comme une dépense (générant un besoin de financement équivalent) alors qu'une prise de participation dans une société d'autoroute sera considérée comme une opération financière (sans impact sur le besoin de financement en comptabilité nationale).

Concrètement, cette définition conduit à exclure du champ des dépenses publiques certaines

opérations qui sont des dépenses au sens budgétaire :

- les opérations d’acquisition de titres financiers ne constituent pas une dépense publique au sens de la comptabilité nationale. En effet, elles n’impliquent aucune diminution de l’actif financier net des administrations, mais seulement une réallocation d’actifs au sein du patrimoine des administrations entre trésorerie et titres ;
- les dotations en capital peuvent aussi être exclues de la dépense publique si elles conduisent à une augmentation de la valeur de la participation de l’État détenue dans l’entreprise, et donc *in fine* du patrimoine de l’État. En revanche, si ces dotations sont à fonds perdus, elles seront considérées comme de la dépense ;
- les prêts à des organismes privés ou à des États étrangers sont considérés comme des opérations financières et n’ont d’impact à ce titre ni sur le besoin/capacité de financement de l’administration publique, ni sur sa valeur nette dans le compte de patrimoine.

À l’inverse, des opérations sans impact budgétaire, telles que l’abandon d’une créance (par exemple à la suite d’une annulation de dette pour des pays créanciers du Club de Paris), sont enregistrées par la comptabilité nationale comme des dépenses publiques. Un abandon de créance par une administration conduit en effet à une baisse à due concurrence de son actif financier net.

L’emploi de ce critère par la comptabilité nationale peut conduire à enregistrer des dépenses qui n’ont jamais eu de contreparties en caisse. L’absence de flux de trésorerie ne fait pas obstacle à l’existence d’une dépense dès lors qu’une somme, pour laquelle la dette est juridiquement constituée, augmente le passif d’une administration. Ceci s’applique entre autres lorsqu’une prestation versée pour le compte de l’État ne s’est pas traduite par une dépense du budget de l’État d’un montant strictement identique, faute par exemple de crédits disponibles à un niveau suffisant (par exemple pour certaines prestations versées par la sécurité sociale pour le compte de l’État).

Les cotisations sociales imputées

Les administrations publiques, notamment l’État, versent directement des prestations comme les retraites ou certaines prestations familiales à leurs employés et à leurs retraités. Elles agissent donc comme un régime direct d’employeur. Cette situation n’est pas économiquement différente du recours à un régime de protection sociale explicite distinct. Pour garantir le fait que le niveau de dépense ne dépend pas des modalités pratiques de versement de la prestation, la comptabilité nationale enregistre par convention une cotisation fictive égale à la prestation versée (nette des cotisations salariales), comme si l’employeur se versait une cotisation à lui-même. Ces flux n’apparaissent pas dans le budget des administrations publiques. Mais ils apparaissent en dépense et en recettes en comptabilité nationale, principalement pour des raisons de comparabilité internationale. Cette correction, qui est neutre sur le solde des administrations publiques, s’élève à 47 Md€ en 2022 selon l’Insee.

Les prélèvements sur recettes

Les comptes nationaux considèrent la majorité des prélèvements sur recettes (PSR) comme des dépenses. Par exemple la « quatrième ressource » versée à l’Union européenne (UE) entre dans cette catégorie. Avec le passage au SEC 2010, le mode de comptabilisation des prélèvements sur recettes au profit de l’Union européenne a été substantiellement revu : les ressources propres de l’UE basées sur la TVA et le RNB sont désormais comptabilisées à part au sein d’un nouveau code de dépense de comptabilité nationale (D76). Le montant des prélèvements obligatoires au profit de l’UE s’en trouve modifié.

Ainsi, les conventions qui conduisent la comptabilité nationale à s’écarter d’une comptabilité de caisse concernent les quatre sous-secteurs composant les administrations publiques. Elles expliquent, entre autres, la différence qui existe entre le solde budgétaire de l’État et sa capacité de financement au sens de la comptabilité nationale. La liste de ces retraitements est appelée « clé de passage ».

Les crédits d'impôt

En comptabilité nationale (depuis le SEC 2010), les crédits d'impôt restituables⁹¹ sont enregistrés comme un surplus de dépenses, et non comme une moindre recette.

Le montant enregistré en dépense est le montant intégral de la créance reconnue par l'administration fiscale et non seulement le montant budgétaire imputé ou restitué. Pour la plupart des crédits d'impôt, le montant de la créance est globalement équivalent au montant budgétaire, soit parce que la restitution est immédiate, soit parce que les dispositifs sont en régime « de croisière ». Deux crédits d'impôt ont néanmoins des créances qui diffèrent du montant budgétaire : le crédit impôt recherche (CIR) et le crédit impôt compétitivité emploi (CICE) (dont l'impact sur les finances publiques disparaît progressivement suite à sa transformation en baisse pérenne de cotisations sociales patronales en 2019). Les règles d'enregistrement des crédits d'impôt restituables ont été précisées avec l'actualisation du manuel européen sur le déficit et la dette des administrations (MGDD) en 2023 pour une implémentation dans la base 2020. Désormais, les dépenses de crédit d'impôt sont comptabilisées au moment de leur fait générateur, c'est-à-dire, au moment de l'évènement économique ouvrant le droit au crédit d'impôt. La nouvelle règle conduit à significativement modifier la chronique des recettes et des dépenses au titre du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), conduisant à avancer d'un an la dépense du crédit d'impôt.

Toutefois, le taux de prélèvements obligatoires est calculé net des crédits d'impôt afin de rester proche de la charge fiscale réelle supportée par les agents économiques.

Pour des raisons de lisibilité, c'est l'évolution de la dépense publique hors crédits d'impôt qui est mise en avant dans le rapport économique, social et financier.

La comptabilisation de la R&D

Les dépenses de recherche et développement (R&D) sont comptabilisées en investissement plutôt qu'en consommation intermédiaire, modification apportée par le SEC 2010.

Lorsque la R&D est produite par une administration publique, un schéma comptable spécifique est adopté pour traduire le fait que la R&D donne lieu à constitution d'un capital physique. Une dépense de formation brute de capital fixe est comptabilisée en double compte des dépenses réellement engagées, dont l'effet sur le solde est neutralisé par l'enregistrement en recettes d'une production pour emploi final propre.

En base 2020, les dépenses de R&D produites par une administration pour elle-même ont été revues à la hausse par l'incorporation des dépenses de recherche des hôpitaux et une amélioration de l'exploitation des données.

Typologie de la dépense publique

Sur le périmètre ainsi établi, la nomenclature de la comptabilité nationale permet de classer les dépenses publiques en fonction de leur nature. Les principaux postes de dépense comprennent :

- la rémunération des agents publics qui recouvre les salaires et traitements bruts ainsi que les cotisations sociales, effectives et imputées ;
- les consommations intermédiaires ou autres dépenses de fonctionnement, c'est-à-dire les produits incorporés ou détruits à l'occasion de la production des services des administrations publiques (carburant, frais de téléphone, fournitures de bureau, etc.) ;
- la formation brute de capital fixe (FBCF), qui se compose des acquisitions nettes des cessions d'actifs fixes, corporels ou incorporels ; en comptabilité nationale, elle est proche de la notion d'investissement (infrastructures portuaires ou routières, immeubles, etc.) ;

⁹¹ Selon l'Insee, « le Système européen de comptes 2010 distingue deux sortes de crédit d'impôts : les crédits restituables et non-restituables. Un crédit d'impôt est dit « restituable » si le contribuable peut obtenir un remboursement de l'État lorsque l'avantage fiscal excède le montant d'impôt dû. Par exemple, la prime pour l'emploi est un crédit d'impôt restituable car même des ménages peu ou pas imposables peuvent en bénéficier sous la forme d'un versement de l'État. *A contrario*, la réduction d'impôt obtenue pour les dons aux œuvres est « non-restituable », puisqu'elle ne peut pas excéder l'impôt dû et ne donne donc lieu à aucun remboursement. »

- les charges d'intérêts ;
- les transferts en capital, tels que les aides à l'investissement ;
- les subventions et transferts courants ;
- les transferts aux ménages (prestations sociales par exemple) ;
- les crédits d'impôt.

Les normes comptables applicables à la dépense de l'État

La notion de dépense varie selon les conventions comptables adoptées. Pour l'État, trois comptabilités coexistent, appliquent des normes différentes et poursuivent des finalités distinctes : la comptabilité budgétaire, la comptabilité générale et la comptabilité nationale.

La comptabilité budgétaire

Pour les dépenses, la comptabilité budgétaire comprend une comptabilité des engagements et une comptabilité des paiements.

La comptabilité des engagements retrace les engagements juridiques pris par l'État (passation de marchés, par exemple), lesquels, une fois le service fait, donneront lieu à obligation de payer le créancier de l'administration.

La comptabilité des paiements retrace les décaissements. Elle est régie par un principe de caisse qui enregistre les dépenses autorisées en lois de finances au moment où elles sont décaissées (articles 27 et 28 de la loi organique relative aux lois de finances – LOLF). Les dépenses et les recettes ainsi exécutées permettent de dégager, en fin de période, le solde d'exécution des lois de finances, autrement appelé déficit budgétaire lorsqu'il est négatif. Destinée à assurer le respect du vote du Parlement relatif aux plafonds de dépenses, cette comptabilité est utilisée par les gestionnaires pour le suivi de la consommation de leurs crédits et de l'exécution de leurs dépenses. Elle sert également au contrôle du besoin de trésorerie de l'État.

La comptabilité générale

La comptabilité générale de l'État ne déroge aux règles de la comptabilité d'entreprise qu'en raison des spécificités de son action (article 30 de la LOLF). Elle vise à décrire sa situation patrimoniale, c'est-à-dire ses actifs (terrains, immeubles, créances) et ses passifs (emprunts, dettes non financières), permettant de dégager sa situation nette. Il s'agit d'une comptabilité en droits constatés et en partie double. Outre la détermination de la situation nette de l'État, elle donne lieu, en fin de période, au calcul du résultat patrimonial (ensemble des produits constatés sur l'exercice diminués des charges) qui apporte, sur l'activité de l'État afférente à l'exercice écoulé, un éclairage complémentaire au solde d'exécution des lois de finances.

Les opérations d'exécution de la dépense de l'État donnent lieu à des événements, concomitants ou non, en comptabilités générale et budgétaire. Ainsi, s'agissant de l'achat de biens ou de prestations, l'engagement juridique est le fait générateur pour la comptabilité budgétaire des engagements alors qu'il n'aura une incidence en comptabilité générale que lorsque la prestation liée sera réalisée, même si elle n'a pas encore été payée. La comptabilité budgétaire des paiements, pour sa part, n'enregistrera l'opération qu'au moment du règlement effectif du créancier.

Pour illustration, les opérations d'investissement sont traitées en comptabilité générale différemment des comptabilités budgétaire et nationale. Une opération d'investissement de l'État, qu'elle soit immobilière ou financière par exemple, ne se traduit pas par un appauvrissement de sa situation patrimoniale. Elle ne dégrade pas son résultat comptable mais modifie la composition de son patrimoine :

- i. si l'opération est réalisée au comptant, la valeur de l'actif reste inchangée mais celui-ci devient plus stable (trésorerie convertie en immobilisation) ;
- ii. si l'opération est réalisée à crédit, l'actif augmente autant que le passif (comptabilisation pour un montant identique d'une immobilisation et d'une dette).

En définitive, la situation nette de l'État (différence entre ses actifs et ses passifs) est inchangée en comptabilité générale.

Il existe une autre différence majeure entre les comptabilités générale et budgétaire : conformément aux règles de la comptabilité privée, la nouvelle comptabilité générale de l'État enregistre des charges calculées (amortissements, dépréciations et provisions pour risques et charges) et rattache les charges et produits à l'exercice en vertu du principe de constatation des droits et obligations, que ne connaît pas la comptabilité budgétaire. L'enregistrement de provisions pour risques et charges ne se retrouve ni en comptabilité budgétaire ni en comptabilité nationale.

La comptabilité nationale

La dépense de l'État en comptabilité nationale (cf. partie 3 « Analyse par sous-secteur ») est celle qui permet de calculer la capacité ou le besoin de financement de l'État dans le cadre des engagements européens de la France.

Consolidation de la dépense publique

Le mécanisme de consolidation des dépenses entre administrations publiques et la neutralisation des effets de périmètre.

Pour pouvoir comparer l'évolution des dépenses d'une année sur l'autre, le premier retraitement nécessaire est la consolidation. Deux exemples simples peuvent illustrer la notion de consolidation comptable :

- les subventions pour charges de service public (SCSP) versées par l'État à certains ODAC afin de couvrir les dépenses courantes d'opérateurs de l'État : le CNRS par exemple perçoit 3,1 Md€ de subvention de l'État en 2021, qui serait comptabilisée deux fois si on additionnait la dépense de transfert de l'État et la dépense finale du CNRS au sein de la dépense totale des administrations publiques ;
- la reprise de la dette de SNCF Réseau par l'État en 2020 constitue en comptabilité nationale une dépense de l'État et une recette des ODAC de 25 Md€. Cette opération de transfert entre administrations publiques n'a pas d'effet sur le solde public, ni sur le niveau des dépenses et des recettes publiques.

Les montants de ces flux croisés entre administrations publiques ne sont pas négligeables. Ainsi en 2023, les transferts de l'État vers les autres APU ont représenté 135 Md€, soit environ 23 % de la dépense totale de l'État. Ces transferts se sont effectués en majorité vers les APUL (à travers les dotations aux collectivités territoriales par exemple) et vers les ODAC (notamment en raison des investissements d'avenir portés par les opérateurs). L'ampleur des transferts croisés entre les autres sous-secteurs (ASSO, APUL et ODAC) est nettement moins importante.

Consolider la dépense publique consiste à éliminer ces flux croisés entre administrations publiques. Pour étudier la dépense de l'ensemble des administrations publiques, on s'intéresse donc à la notion de dépense finale, qui est rattachée à l'entité qui mandate *in fine* la dépense.

Pour pouvoir comparer l'évolution des dépenses d'une année sur l'autre, un second retraitement des données est nécessaire : il consiste à rendre le « périmètre » de la dépense homogène d'une année sur l'autre par sous-secteur. Après retraitement des effets de périmètre, l'évolution de la dépense est ainsi calculée à champ « constant glissant », c'est-à-dire que le taux de croissance de l'année 2021 est calculé sur la base du périmètre de la dépense de l'année 2020.

Les retraitements concernent ainsi les rattachements au secteur des administrations publiques, comme ce fut le cas de SNCF Réseau à partir de 2016 ou d'Action Logement Services à partir de 2020. S'agissant de la répartition des dépenses entre sous-secteurs, ces retraitements permettent de tenir compte des transferts de compétence entre sous-secteurs : par exemple, la prise en charge des allocations de revenu de solidarité active (RSA) par l'État en 2019 pour les départements de Mayotte et de la Guyane et en 2020 pour le département de La Réunion ou le reclassement d'une administration publique d'un sous-secteur vers un autre, comme ce fut le cas en 2021 avec le rattachement aux ASSO du fonds CMU anciennement classés au sein des ODAC ou le reclassement de la SGP dans les APUL en 2016 et de la SCSNE en 2020 alors qu'elles étaient initialement classées dans le périmètre des ODAC.

3. Analyse des prélèvements obligatoires

La notion de prélèvements obligatoires

L'OCDE a établi une définition des prélèvements obligatoires (PO), à partir de trois grands critères :

- la **nature** des flux : les flux doivent correspondre à des versements effectifs ;
- les **destinataires** des versements : ce sont uniquement « les administrations publiques », au sens de la comptabilité nationale, et les institutions communautaires européennes ;
- le **caractère** « non volontaire » des versements : le caractère obligatoire des versements ne procède pas d'un critère juridique mais d'un double critère économique que sont l'absence de choix du montant et des conditions de versement et l'inexistence de contrepartie immédiate.

Au sein de l'Union européenne, même si la notion de prélèvements obligatoires à proprement parler n'est pas définie dans le système européen de comptabilité nationale (SEC 2010), les impôts et cotisations sociales le sont selon des critères précis et contraignants pour les États membres.

En France, ce sont les comptes nationaux de l'Insee qui décident du classement d'un prélèvement dans la catégorie des prélèvements obligatoires. Certaines conventions comptables méritent d'être rappelées. Le fait, par exemple, de ne considérer que les versements effectifs conduit à exclure des prélèvements obligatoires les cotisations sociales dites « imputées » qui constituent la contrepartie de prestations fournies directement, c'est-à-dire en dehors de tout circuit de cotisations, par les employeurs à leurs salariés ou anciens salariés et ayant droits. Ces régimes directs d'employeurs concernent surtout les salariés de la fonction publique d'État.

Sont également exclus, par définition, tous les prélèvements qui ne sont pas effectués au profit du secteur des administrations publiques tel que le définit la comptabilité nationale. Cette convention conduit à éliminer des prélèvements obligatoires une grande partie des taxes ou cotisations versées à des organismes autres que les administrations publiques (ou les cotisations aux ordres professionnels), ainsi que les versements à des organismes qui se situent à la frontière des régimes de sécurité sociale et des régimes d'assurance, comme les sociétés mutualistes.

Enfin, certains prélèvements ne sont pas considérés comme obligatoires car ils correspondent à une décision considérée comme « volontaire » de la part de celui qui les paie, ou sont la contrepartie d'un service rendu (les amendes non fiscales, les droits de timbre sur les permis de conduire, les passeports, les cartes grises, etc.).

Le champ couvert par la notion de prélèvements obligatoires ne recouvre donc pas l'ensemble des recettes fiscales et sociales votées dans les lois de finances de l'État et dans les lois de financement de la sécurité sociale.

En effet, trois types de facteurs sont susceptibles d'induire des écarts entre ces agrégats.

- En premier lieu, certains retraitements sont nécessaires pour passer des recettes budgétaires telles qu'elles figurent dans les lois de finances aux prélèvements obligatoires au sens de la comptabilité nationale. La prise en compte de ces recettes en « droits constatés » dans la comptabilité nationale en constitue l'un des éléments. La partie suivante « *Des recettes budgétaires de l'État aux prélèvements obligatoires de l'État en comptabilité nationale* » décrit, à titre d'illustration, les traitements qu'il est nécessaire d'appliquer aux recettes budgétaires de l'État présentées dans la loi de finances pour aboutir aux prélèvements obligatoires de l'État au sens de la comptabilité nationale.
- D'autre part, une partie des prélèvements obligatoires résulte de décisions autonomes qui ne sont pas retracées dans les lois de finances. C'est le cas, notamment, des recettes de fiscalité directe locale dont les évolutions dépendent des décisions des collectivités locales et ne sont pas soumises au vote du Parlement. C'est également le cas des modifications des taux des cotisations sociales (Unédic, régimes de retraite, etc.) qui sont décidées par les partenaires sociaux. De même, certaines taxes alimentant les ressources des organismes divers

d'administration centrale (ODAC) et ne transitant pas par le budget de l'État peuvent constituer des prélèvements obligatoires (taxe sur les entreprises cinématographiques, taxe sur les logements vacants par exemple).

- Enfin, et à l'inverse, certaines recettes votées dans des lois financières ne sont pas traitées comme des prélèvements obligatoires. C'est le cas pour certaines taxes ou cotisations professionnelles, par exemple, dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale, ou encore de certaines recettes non fiscales votées en loi de finances de l'État.

Le taux de prélèvements obligatoires, qui rapporte le produit de l'ensemble des prélèvements obligatoires sociaux et fiscaux au produit intérieur brut (PIB), n'en constitue pas moins la synthèse la plus usuelle parmi les indicateurs macro-économiques relatifs aux prélèvements fiscaux et sociaux.

Des recettes budgétaires de l'État aux prélèvements obligatoires de l'État en comptabilité nationale

Le montant des prélèvements obligatoires de l'État diffère des montants de recettes fiscales nettes tels qu'ils sont présentés dans le tome 1 de l'Évaluation des voies et moyens, rapport annexé au projet de loi de finances.

Plusieurs retraitements sont, en effet, nécessaires pour parvenir, à partir des recettes fiscales nettes de l'État en données budgétaires, au champ pertinent des prélèvements obligatoires de l'État.

La prise en compte des « droits constatés » : en comptabilité nationale, les impôts sont enregistrés au moment où ils sont dus, c'est-à-dire au moment où le fait générateur de la dette fiscale se manifeste (cf. partie 1 « *L'enregistrement en droits constatés* »). Or, en pratique, il peut exister un décalage temporel entre le fait générateur d'un prélèvement (par exemple, pour la TVA, l'achat d'un bien par un ménage) et le moment où la recette est inscrite dans les comptes de l'État (pour les recettes de TVA, les déclarations ont lieu le mois suivant l'achat ayant donné lieu à paiement). Afin de neutraliser cet écart, il est nécessaire de calculer un décalage temporel permettant de restaurer le lien entre la recette et son fait générateur. Un décalage temporel est ainsi calculé notamment pour la TVA, mais aussi pour la TICPE.

Parmi les recettes fiscales nettes, certaines doivent être soustraites car elles ne sont pas considérées (en totalité ou en partie) comme des prélèvements obligatoires au sens de la comptabilité nationale (timbre unique, taxes sur les stations et liaisons radioélectriques privées, etc.).

Aux recettes fiscales de l'État comptabilisées en prélèvements obligatoires s'ajoutent les recettes non fiscales, dont seulement une faible partie (qui dépend de la nature de la recette non fiscale) est comptabilisée en prélèvements obligatoires. De même, une partie seulement des fonds de concours et des comptes spéciaux du Trésor est considérée comme prélèvements obligatoires.

Enfin, certains prélèvements sur recettes (PSR) au profit des collectivités locales doivent être retranchés pour obtenir les prélèvements obligatoires de l'État.

4. Analyse structurelle du solde public

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 de séparer la partie du solde public qui dépend directement de la conjoncture et celle qui en est indépendante et donc sur lequel les décisions politiques peuvent avoir un impact. **Ainsi, le calcul du solde structurel repose de manière intrinsèque sur la définition du cycle économique et donc de l'écart du PIB au PIB potentiel.** En particulier, on observe de moindres recettes et un surcroît de dépenses (notamment celles liées à l'indemnisation du chômage) lorsque le PIB est inférieur à son niveau potentiel 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 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances fait application en droit interne⁹². Chaque année, le solde public peut ainsi se décomposer en :

- une **composante conjoncturelle** (reflétant l'impact de la position dans le cycle sur le solde public, c'est-à-dire 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) ;
- des **mesures ponctuelles 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*).

⁹² 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.

Encadré n°19 : Le 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 de la 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 :

- 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 dépenses, 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.
- 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.
- **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 fixe désormais cette semi élasticité à une valeur moyenne, sans perdre en précision compte tenu des incertitudes entourant la mesure de l'écart de production.

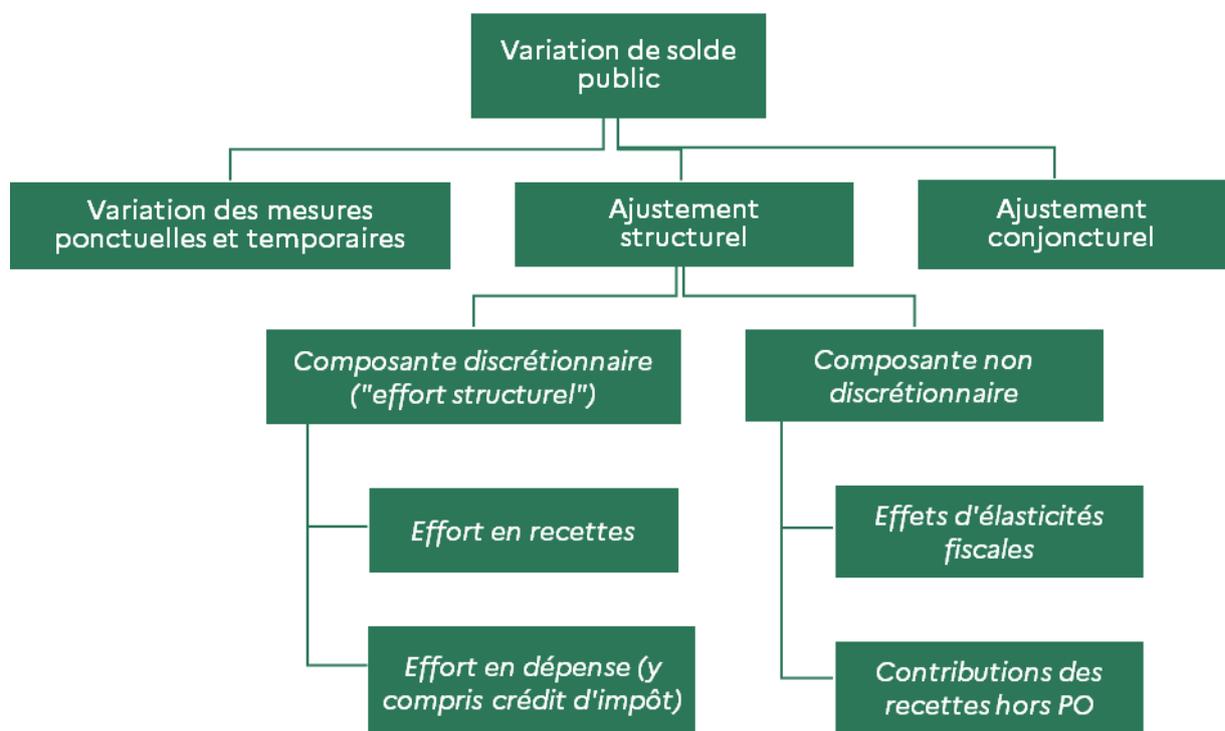
La valeur de la semi-élasticité apparente retenue sera fixe sur la période de programmation et sera actualisée à la prochaine loi de programmation pour tenir compte de l'évolution des poids relatifs des différents impôts et, le cas échéant, d'une révision des élasticités estimées par impôt.

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 volume⁹³ (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 (correspondant à la variation du ratio des recettes hors PO hors mesures exceptionnelles dans le PIB potentiel).
- **Les « effets d'élasticités fiscales »**, qui correspondent à l'écart entre l'évolution spontanée des recettes de prélèvements obligatoires et celle du PIB nominal.

⁹³ 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.

Tableaux prévisionnels détaillés

Tableau n°47 : Produit intérieur brut et composantes

PRODUIT INTÉRIEUR BRUT - en Md€ courants	2023	2024	2025	
	2 822	2 921	3 005	
	Valeur	Volume		
	Niveau (Md€)	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
RESSOURCES				
Produit intérieur brut	2 822	1,1	1,1	1,1
Importations	1 024	0,7	-1,1	2,6
TOTAL DES RESSOURCES	3 846	1,4	0,5	1,5
EMPLOIS				
Consommation finale privée	1 547	0,9	0,7	1,3
Consommation finale des administrations publiques	679	0,8	2,7	-0,2
Formation brute de capital fixe	652	0,7	-1,7	0,4
- dont FBCF des sociétés non financières et entreprises individuelles	353	3,1	-1,9	0,6
- dont FBCF des ménages hors entreprises individuelles	147	-8,2	-6,0	0,4
- dont FBCF des administrations publiques	121	7,1	3,0	-0,7
Exportations	968	2,5	2,1	3,4
Variations de stocks et objets de valeur	2			
TOTAL DES EMPLOIS	3 846	1,4	0,5	1,5
Contributions à la croissance du PIB				
Demande intérieure finale hors stocks		0,9	0,7	0,8
Variations de stocks et objets de valeur		-0,4	-0,6	0,1
Commerce extérieur		0,6	1,1	0,2

Tableau n°48 : Évolutions des prix

	2023	2024	2025
	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
RESSOURCES			
Produit intérieur brut	5,3	2,3	1,7
Importations	-2,2	-1,0	1,2
TOTAL DES RESSOURCES	1,3	1,4	1,6
EMPLOIS			
Consommation finale privée	7,1	2,9	1,8
Consommation finale des administrations publiques	3,2	2,1	1,4
Formation brute de capital fixe	3,4	1,4	1,8
Exportations	-2,2	-1,1	1,2
TOTAL DES EMPLOIS	1,3	1,4	1,6
AUTRES INDICES DE PRIX			
Indice des prix à la consommation	4,9	2,1	1,8
Indice des prix à la consommation hors tabac	4,8	2,0	1,8
Indice des prix harmonisé	5,7	2,5	1,9

Tableau n°49 : Capacité de financement

	2023	2024	2025
	en % PIB	en % PIB	en % PIB
CAPACITÉ DE FINANCEMENT DE LA NATION	-1,7	-0,3	0,0
<i>dont :</i>			
- Balance des biens et services	-2,0	-0,9	-0,6
- Balance des revenus et transferts	0,0	0,3	0,3
- Compte de capital	0,3	0,3	0,3
CAPACITÉ DE FINANCEMENT DU SECTEUR PRIVÉ	3,8	5,8	5,0
<i>dont :</i>			
- Ménages	4,2	5,7	5,5
- Sociétés non financières	0,8	-0,1	-1,1
CAPACITÉ DE FINANCEMENT DU SECTEUR PUBLIC*	-5,5	-6,1	-5,0

*Au sens de Maastricht.

Tableau n°50 : Commerce extérieur

	2023	2024	2025
	Niveau en Md€	Niveau en Md€	Niveau en Md€
SOLDE COMMERCIAL CAF-FAB en Md€	-123	-110	-105
<i>dont :</i>			
- agriculture	1	2	2
- énergie	-69	-69	-69
- industrie manufacturière	-55	-42	-37
Solde commercial FAB-FAB - en niveau	-99	-86	-81
Solde commercial FAB-FAB - en points de PIB	-3,5	-3,0	-2,7

Tableau n°51 : Compte des sociétés non financières

	2023		2024	2025
	Niveau en Md€	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
VALEUR AJOUTÉE (VA)	1 477	7,9	0,5	2,3
Rémunération des salariés	958	5,5	3,1	3,1
Ratio : Rémunération des salariés / VA - niveau en %		64,9	66,6	67,1
Impôts sur la production	75	1,0	1,1	2,8
Subventions d'exploitation	-40	3,1	12,2	-0,8
Excédent brut d'exploitation (EBE)	484	13,9	-3,9	0,2
Ratio - EBE / VA : Taux de marge des SNF - niveau en %		32,7	31,3	30,7
Revenus de la propriété versés	478	31,6	15,4	7,4
Revenus de la propriété reçus	395	31,6	11,1	7,1
Impôts sur le revenu et le patrimoine	62	-8,7	0,8	10,6
ÉPARGNE BRUTE	320	15,5	-15,5	-5,9
Ratio : Taux d'épargne (Épargne brute / VA) - niveau en %		21,7	18,2	16,8
Formation brute de capital fixe (FBCF)	336	6,2	-0,2	2,5
Ratio : Taux d'autofinancement (Épargne / FBCF) - niveau en %		95,3	80,6	74,0
Ratio : Taux d'investissement (FBCF / VA) - niveau en %		22,8	22,6	22,7
Variation des stocks (1)		-1	-19	-14
CAPACITÉ / BESOIN DE FINANCEMENT (en niveau, en points de VA)		1,5	-0,2	-2,1

Tableau n°52 : Ménages - Comptes de revenus

	2023	2024	2025
--	------	------	------

TABLEAUX PRÉVISIONNELS DÉTAILLÉS

	Niveau en Md€	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
RESSOURCES				
Salaires bruts	1 097	5,3	3,2	2,3
- Cotisations sociales salariés	131	7,6	3,2	2,5
Salaires nets	965	5,0	3,2	2,3
Revenu mixte (principalement des entrepreneurs individuels)	137	4,2	2,0	2,8
Excédent brut d'exploitation (hors entrepreneurs individuels)	262	17,0	6,5	4,3
Prestations sociales en espèces	595	4,7	5,2	2,4
Revenus de la propriété	201	50,7	16,0	5,1
Autres ressources	77	4,3	3,5	2,9
EMPLOIS				
Cotisations sociales non salariés	34	0,1	4,2	2,5
Impôts courants sur le revenu et le patrimoine	274	2,2	2,4	4,8
Revenus de la propriété versés	64	261,8	25,1	4,4
Autres emplois	93	3,7	3,5	2,9
REVENU DISPONIBLE BRUT (RDB)	1 774	8,0	5,0	2,6

Tableau n°53 : Ménages - Du revenu à la capacité de financement

	2023		2024	2025
	Niveau en Md€	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
REVENU DISPONIBLE BRUT (RDB)	1 774	8,0	5,0	2,6
Pouvoir d'achat du RDB (variation en %)		0,8	2,0	0,8
Dépenses de consommation	1 482	8,0	3,6	3,2
ÉPARGNE BRUTE	301	8,4	11,9	-0,1
TAUX D'ÉPARGNE (Épargne brute/RDB) - en niveau		16,9	18,1	17,6
Formation brute de capital fixe	165	-3,6	-5,2	1,9
Autres emplois nets	19	24,7	-20,0	-25,4
CAPACITÉ DE FINANCEMENT	117	28,3	41,0	0,3
Taux d'épargne financière (Capacité de financement /RDB) - en niveau		6,6	8,4	8,2

Tableau n°54 : Environnement international – principaux chiffres

	2023	2024	2025
Taux court (Euribor 3 mois, moyenne annuelle)	3,4	3,7	3,2
Taux obligataire à 10 ans en France (moyenne annuelle)	3,0	3,0	3,5
Taux de change \$/€ (moyenne annuelle)	1,08	1,09	1,09
Taux de change effectif nominal de la France (taux de croissance)	3,5	1,6	0,3
Croissance mondiale	3,2	3,2	3,4
Demande mondiale en biens adressée à la France (taux de croissance)	-2,1	0,9	3,6
Importations mondiales (hors UE), en taux de croissance	-0,6	3,5	4,6
Prix du pétrole (Brent, USD/baril)	82	82	80

Tableau n°55 : Environnement international – prévisions de croissance du PIB

	2023		2024	2025
	Niveau * (Md USD)	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
France	3 056	1,1	1,1	1,1
UE à 27	18 486	0,6	1,1	1,8
Zone euro	15 673	0,5	0,8	1,4
Zone euro hors France	12 617	0,4	0,7	1,5
Royaume-Uni	3 340	0,1	1,1	1,3
États-Unis	27 361	2,5	2,5	1,9
Chine	17 802	5,2	5,0	4,6

(*) Les comptes des États-Unis et de la Chine sont en Système de comptabilité nationale 2008 (SCN 2008), ceux de la France, du Royaume-Uni, de la zone euro et de l'UE sont en SCN 2008/Système européen de comptes 2010 (SEC 2010).

Tableau n°56 : Environnement international - prix à la consommation

	2023	2024	2025
France (indice des prix à la consommation)	4,9	2,1	1,8
Zone euro	5,4	2,4	1,9
Royaume-Uni	7,3	2,7	2,2

Tableau n°57 : Marché du travail

	2023		2024	2025
	Niveau	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
Emplois personnes physiques, ensemble de l'économie¹ – Moyenne annuelle	30 424	1,1	0,7	0,3
Emplois personnes physiques - France métropolitaine, <i>ensemble de l'économie - Moyenne annuelle² - en milliers</i>	30 305	330	200	90
Emplois salariés personnes physiques - France métropolitaine, <i>Secteurs marchands non agricoles (SMNA) - Moyenne annuelle²</i>	18 198	1,2	0,3	0,1
Emplois salariés personnes physiques - France métropolitaine, <i>Secteurs marchands non agricoles (SMNA) - Glissement annuel² en fin d'année - en milliers</i>	18 221	85	25	55
Rémunérations - Ensemble de l'économie	1 099	5,3	3,5	2,8
Salaire moyen par tête - Branches marchandes non agricoles (BMNA)		4,1	2,8	2,7
Productivité du travail - Ensemble de l'économie³		0,0	0,5	0,8

(1) Population occupée (France entière), concept national selon la définition des comptes nationaux.

(2) Au sens des estimation d'emplois de l'Insee

(3) Productivité par tête (PIB volume / Emploi total).

Tableau n°58 : Croissance effective et croissance potentielle

	2023	2024	2025
	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
Croissance effective	1,1	1,1	1,1
Croissance potentielle	1,2	1,2	1,2
Contributions :			
- travail	0,2 / 0,3	0,2 / 0,3	0,2 / 0,3
- capital	0,5	0,5	0,5
- productivité globale des facteurs	0,4 / 0,5	0,4 / 0,5	0,4 / 0,5
Écart de production (en % du PIB potentiel)	-0,6	-0,6	-0,7

Tableau n°59. Cibles budgétaires par sous-secteur

	Code SEC	2023	2024	2025
		% du PIB	% du PIB	% du PIB
1. Administrations publiques	S.13	-5,5	-6,1	-5,0
2. Administrations publiques centrales (État et ODAC)	S.1311	-5,5	-5,4	-4,5
3. Administrations d'États fédérés	S.1312			
4. Administrations publiques locales	S.1313	-0,4	-0,7	-0,7
5. Administrations de sécurité sociale	S.1314	0,4	0,0	0,2
6. Charges d'intérêts	EDP D.41	1,9	2,1	2,3
7. Solde primaire (1 + 6)		-3,6	-4,1	-2,7
8. Mesures exceptionnelles ("one-off", en % du PIB potentiel)*		-0,1	-0,1	-0,1
9. Croissance du PIB en volume (en %)		1,1	1,1	1,1
10. Croissance potentielle en volume (en %)		1,2	1,2	1,2
11. Écart de production (en % du PIB potentiel)		-0,6	-0,6	-0,7
12. Composante conjoncturelle du solde public (0,57 * écart de production)		-0,3	-0,4	-0,4
13. Solde public corrigé des variations conjoncturelles (1 - 12)		-5,2	-5,8	-4,6
14. Solde primaire corrigé des variations conjoncturelles (13 + 6)		-3,3	-3,7	-2,3
15. Solde structurel (13 - 8) (% du PIB potentiel)		-5,1	-5,7	-4,6

**Un signe positif correspond à des mesures exceptionnelles réduisant le déficit*

Tableau n°60 : Évolution de la dette publique

	Code SEC	2023	2024	2025
		% du PIB	% du PIB	% du PIB
1. Dette brute		109,9	112,9	114,7
2. Variation du ratio d'endettement brut		-1,3	3,0	1,8
Contributions à l'évolution du ratio d'endettement brut				
3. Solde primaire		-3,6	-4,1	-2,7
4. Charges d'intérêts	D.41	1,9	2,1	2,3
5. Flux de créances		-0,2	0,6	0,0
p.m.: Taux d'intérêt apparent sur la dette (%)*		1,8	1,9	2,1
Dette hors soutien financier à la zone Euro		107,7	110,8	112,7

**Le taux d'intérêt apparent sur la dette correspond à la charge d'intérêts de l'année N exprimée en pourcentage de la dette publique de l'année N-1.*

Tableau n°61 A : Engagements contingents

	Code SEC	2023	2024	2025
		% du PIB	% du PIB	% du PIB
Dettes garanties par l'État		10,0		

Tableau n°61 B : Mesures en garanties en réponse à la crise de la covid-19

en % du PIB 2022	Date d'adoption	Montant de garantie maximum	Montant de la garantie portée
Dispositif de garantie exceptionnelle de l'État pour les prêts aux entreprises	2020	11,4	5,4
Activation d'une réassurance publique sur les encours d'assurance-crédit (dispositifs Cap/Cap+)	2020	0,3	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	0,1
Total mesures en garantie		12,2	5,8

Tableau n°62 : Effort structurel par sous-secteur

Administration publiques centrales			
	2023	2024	2025
Solde public	-5,5	-5,4	-4,5
Solde structurel (en % du PIB potentiel)	-5,3	-5,1	-4,2
Ajustement structurel	-0,5	0,2	0,9
<i>dont effort structurel</i>	0,7	0,5	0,8
<i>dont opérations neutres sur le solde public*</i>	0,0	-0,0	0,2
Administrations publiques locales			
	2023	2024	2025
Solde public	-0,4	-0,7	-0,7
Solde structurel (en % du PIB potentiel)	-0,3	-0,7	-0,7
Ajustement structurel	-0,3	-0,4	-0,0
<i>dont effort structurel</i>	-0,0	-0,3	0,1
<i>dont opérations neutres sur le solde public*</i>	-0,1	0,1	-0,1
Administrations de sécurité sociale			
	2023	2024	2025
Solde public	0,4	-0,0	0,2
Solde structurel (en % du PIB potentiel)	0,5	0,1	0,3
Ajustement structurel	0,2	-0,4	0,2
<i>dont effort structurel</i>	0,4	-0,4	0,5
<i>dont opérations neutres sur le solde public*</i>	0,0	-0,0	-0,1

*Mesures de périmètre et transferts entre sous-secteurs

Tableau n°63 : Prévisions de recettes et dépenses des administrations publiques

Administrations publiques (S.13)	Code SEC	2023		2024	2025
		En Md€	% de PIB	% du PIB	% du PIB
1. Recettes totales					
1.1. Impôts sur la production et les importations	D.2	443,5	15,7 %	15,6 %	15,8 %
1.2. Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.	D.5	357,3	12,7 %	12,6 %	12,9 %
1.3. Cotisations sociales	D.61	462,3	16,4 %	16,5 %	16,7 %
1.4. Autres recettes courantes	(P.11+P.12+P.131)+D.3 9+D.4+D.7	163,1	5,8 %	5,8 %	5,7 %
1.5. Impôts sur le capital	D.91	21,4	0,8 %	0,7 %	0,7 %
1.6. Autres recettes en capital	D.92+D.99	7,5	0,3 %	0,2 %	0,2 %
1.7. Total des recettes (=1+2+3+4+5)	TR	1 455,0	51,6 %	51,3 %	52,0 %
1.8. dont : transferts de l'UE (à recevoir, non en espèces)	D.7EU+D.9EU	5,4	0,2 %	0,2 %	0,2 %
1.9. Total des recettes hors transferts de l'UE (=7 - 8)		1 449,6	51,5 %	51,2 %	51,9 %
2. Dépenses totales					
2.1. Rémunération des salariés	D.1	346,2	12,2 %	12,4 %	12,4 %
2.2. Consommations intermédiaires	P.2	154,8	5,5 %	5,6 %	5,3 %
2.3. Dépenses d'intérêts	D.41	52,8	1,9 %	2,1 %	2,3 %
2.4. Prestations sociales autres que transferts sociaux en nature	D62	531,1	18,8 %	19,2 %	19,1 %
2.5. Transferts sociaux en nature de produits marchands	D.632	178,8	6,3 %	6,4 %	6,4 %
2.6. Subventions	D.3	71,4	2,5 %	2,0 %	1,8 %
2.7. Autres dépenses courantes	D.29+(D.4- D.41)+D.5+D.7+D.8	108,2	3,8 %	3,8 %	3,6 %
2.8. Formation brute de capital fixe	P.51	120,8	4,3 %	4,3 %	4,3 %
2.9. dont : investissements publics financés au niveau national					
2.10. Transferts en capital	D.9	43,3	1,5 %	1,6 %	1,7 %
2.11. Autres dépenses en capital	P.52+P.53+NP	2,4	0,1 %	0,1 %	0,1 %
2.12. Total des dépenses	TE	1 609,9	57,0 %	57,4 %	57,1 %
2.13. dont : dépenses financées par des transferts de l'UE (=1.8)	D.7EU + D.9EU	5,4	0,2 %	0,2 %	0,2 %
2.14. Dépenses financées au niveau national (12 - 13)		1 604,5			
2.15. Composante conjoncturelle des prestations chômage		0,6 Md€	0,0 %	0,0 %	0,0 %
2.16. Dépenses ponctuelles incluses dans les projections (niveau, hors mesures financées par l'UE)		2,9 Md€		2,7 Md€	2,1 Md€
2.17. Dépenses primaires nettes financées au niveau national (avant mesures en matière de recettes) (=2.14 - 2.15 - 2.16 - 2.3)		1548,3	54,9 %	55,1 %	54,6 %

Note : dépense et recettes en SEC 2010 (y.c. compris crédits d'impôts pour la dépense et recettes brutes).

*Prélèvement obligatoires net des crédits d'impôts et non bruts

Tableau n°64 : Ensemble des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires sur la période 2023-2025

	2023	2024	2025
ETAT	-4,8	0,5	23,5
PLF / PLFSS 2025			15,8
Contribution exceptionnelle sur les grandes entreprises			8,0
Taxe exceptionnelle sur le secteur du fret maritime			0,5
Verdissement de la fiscalité (en amendement)			1,5
Suppression de la baisse de la CVAE (hors effet retour sur l'impôt sur les sociétés)			1,1
Effet retour sur l'impôt sur les sociétés de la suppression de la baisse de la CVAE			-0,1
Fiscalisation des rachats d'actions			0,2
Renforcement du malus automobile			0,3
Hausse des accises sur l'énergie (baisse de facture d'électricité d'environ 9 %)			2,2
Suppression du taux réduit de TVA sur les abonnements à l'électricité			0,8
Contribution exceptionnelle des contribuables à très hauts revenus			2,0
Mesure loueurs meublés non professionnels			0,2
Suppression du taux réduit de TVA sur les chaudières à gaz et au fioul			0,2
Reprofilage des allègements généraux - effet retour IS			-1,0
Aide au secteur agricole – provision pour hausse de la valeur du stock de vaches (impôt sur le revenu)			-0,0
Autres mesures 2024		-0,3	0,3
Aménagements des tarifs sur le GNR agricole		-0,3	0,2
Hausse de la contribution sur les contrats d'assurance (régime Cat Nat)			0,2
Autres mesures		0,0	-0,1
LFI / LFSS 2024	0,1	0,9	-0,7
Suppression de la dernière tranche de CVAE en quatre ans (2024-2027)		-1,1	-1,3
Suppression de la dernière tranche de CVAE en quatre ans (2024-2027) - effet retour		0,2	0,3
IS			
Renforcement du malus automobile		0,2	0,3
Retour sur l'impôt sur les sociétés du gel des bandeaux		-0,1	
Ajustement fiscalité énergétique - TICGN		1,8	
Ajustement fiscalité énergétique - Indexation sur l'inflation des tarifs de TICGN			0,2
Création du Crédit d'impôt investissement vert (CIIV)			-0,3
Autres mesures	0,1	-0,0	0,1
Autres mesures 2023	-0,2	4,6	4,0
Sortie du bouclier tarifaire électricité (TICFE)		4,6	3,9
Ajustement du barème de l'indemnité kilométrique	-0,2	-0,0	0,1
LFI / LFSS 2023	-5,6	-0,4	-0,1
Contribution sur les rentes infra-marginales (CRIM)	-0,1	-0,2	-0,1
Bouclier tarifaire TICFE	-1,3	-0,1	
Suppression de la CVAE restante en 2023	-4,2	-0,4	
Retour IS de la suppression de la CVAE	0,6	0,6	-0,2
Plafond du taux réduit d'IS sur les PME	-0,2		
Rehaussement du plafond du crédit d'impôt garde d'enfants	-0,2		
Autres mesures	-0,2	-0,3	0,2
Loi MUPPA (portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat)	0,0	0,1	0,1

Tableau n°64 : Ensemble des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires sur la période 2023-2025

	2023	2024	2025
Effet sur l'IR de la fiscalisation de la prime de partage de la valeur (PPV)	0,0	0,1	0,1
LFR I 2022	-0,2	0,1	
Relèvement du plafond de défiscalisation pour les heures supplémentaires	-0,2	0,1	
Autres mesures	-0,0		
Autres mesures 2022	-1,4	-2,1	
Traitement en recettes des gains sur charges de SPE	-1,3	-2,3	
Revalorisation du barème kilométrique	-0,1	0,2	
LFI / LFSS 2022	-1,4	-0,1	0,1
Bouclier tarifaire électricité - mise au plancher des tarifs de TICFE	-1,2		
Retour TVA du bouclier tarifaire sur la TICFE	-0,2		
Retour IS du bouclier tarifaire sur la TICFE	0,2		
Autres mesures	-0,2	-0,1	0,1
LFI / LFSS 2021	-0,2	-0,0	-0,0
Effet retour IS plan de relance (baisse des impôts de production)	-0,6	-0,0	
Mise en conformité avec le droit européen du CIR et du CII	0,2		
Augmentation du malus CO2 sur trois ans	0,5		
Prorogation du Pinel jusqu'en 2024	-0,2	-0,2	-0,1
Autres mesures	0,0	0,1	0,1
LFI / LFSS 2020	-2,9	0,1	
Suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales	-2,9		
Lissage de la chronique de baisse du taux d'IS de 33 % à 25 %	-0,0		
Autres mesures	-0,0	0,1	
LFI / LFSS 2019	0,1	0,1	0,0
Hausse de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP)	0,1	0,0	0,0
Autres mesures	0,0	0,1	0,0
LFI/LFSS 2018	4,0	1,0	0,1
Retour IS de la bascule CICE/cotisations	4,4	1,0	0,1
Baisse du taux d'IS de 33 % à 25 %	-0,3		
Autres mesures	-0,0	-0,0	0,0
Autres mesures	0,1	0,1	0,0
Montée en charge du CICE (mesures adoptées jusqu'à la LFI 2017)	0,1	-0,1	
Contentieux	0,0		-0,2
Prolongation d'un an de la mesure de suramortissement	0,0		
Autres mesures	-0,1	0,2	0,2
Transferts de recettes	2,8	-3,4	4,0
Transferts de recettes des APUL	1,6	-3,3	1,1
Transfert de recettes des ASSO	1,8	0,0	1,5
Transfert de recettes des ODAC	-0,7	-0,1	1,5
Administrations de sécurité sociale (ASSO)	-2,2	1,6	8,1
PLF / PLFSS 2025			8,8
Reprofilage des allègements généraux			5,0
Diminution exonérations de cotisations (jeunes entreprises innovantes, apprentis, marins)			0,6

Tableau n°64 : Ensemble des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires sur la période 2023-2025

	2023	2024	2025
Réduction du déficit de la CNRACL (hausse de 4 points du taux de cotisations)			2,3
Suppression d'une niche sociale des travailleurs expatriés			0,3
Fiscalité environnementale - baisse des avantages sur les véhicules thermiques			0,3
Réduction exonération CSG apprentissage			0,4
Aide au secteur agricole – provision pour hausse de la valeur du stock de vaches (cotisations sociales)			-0,1
LFI / LFSS 2024		0,8	0,2
Suppression progressive de la déduction forfaitaire spécifique		0,0	0,2
Gel des points de sortie des bandeaux famille et maladie		0,5	
Renforcement de la taxe sur les véhicules de sociétés (TVS)		0,2	
Autres mesures		0,0	
LFSS 2023	0,1	0,1	0,6
Indemnités de rupture conventionnelle	0,1	0,1	
Hausse de taux de cotisations maladie fonctions publiques hospitalière et territoriale (circuit CNRACL)			0,6
LFI / LFSS 2023	0,1	0,3	0,0
Harmonisation de la fiscalité sur les produits du tabac	0,3	0,2	0,0
Autres mesures	-0,2	0,1	
Loi MUPPA (portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat)	-0,7	0,4	
Effet sur les recettes ASSO de la fiscalisation de la prime de partage de la valeur (PPV)	0,1	0,2	
Baisse de cotisations des travailleurs indépendants	-0,6	0,3	
Autres mesures	-0,2		
LFI / LFSS 2021	0,1		
Exonération de forfait social sur le taux à 10 %	0,1		
Autres mesures	0,1		
Autres mesures	0,0		
Transferts de recettes de l'Etat	-1,8	0,0	-1,5
Administrations publiques locales (APUL)	-0,0	4,5	-0,7
Baisse des impôts de production	0,1	0,1	
Hausse des taux d'imposition des impôts directs locaux	1,6	0,5	0,3
Versement mobilité (PLF 2024)		0,4	
Taxe de séjour (PLF 2024)		0,2	
Autres mesures	-0,1	0,1	-0,0
Transferts de recettes de l'Etat	-1,6	3,3	-1,1
Organismes divers d'administration centrale (ODAC)	0,7	1,2	-1,3
Taxe sur les gestionnaires d'infrastructures de transport (PLF 2024)		0,6	
Hausse du taux de cotisation AGS (Assurance de garantie des salaires)		0,5	0,2
Transferts de recettes de l'Etat	0,7	0,1	-1,5
Union européenne (UE)	-0,8	-3,9	
Atteinte du plafond du Fonds de résolution unique (FRU)	-0,8	-3,9	
Total	-7,0	4,0	29,5

Tableau n°65 : Dépenses des administrations publiques par fonction*

En % PIB	Code COFOG	2021	2022
1. Services publics généraux	1	5,8	6,2
2. Défense	2	1,8	1,8
3. Ordre et sûreté publics	3	1,7	1,7
4. Affaires économiques	4	6,9	6,7
5. Protection de l'environnement	5	1,0	1,1
6. Logement et développement urbain	6	1,3	1,2
7. Santé	7	9,2	9,1
8. Loisir, culture et religion	8	1,4	1,4
9. Education	9	5,3	5,2
10. Protection sociale	10	24,8	23,8
11. Dépenses totales	TE	59,1	58,3

* Dernières données Eurostat disponibles par fonction COFOG

Encadré n°20 : Publication de données comptables infra-annuelles

Le règlement UE n° 473/2013, partie intégrante du « two-pack » et auquel il est aussi fait référence sous le nom de « règlement Ferreira » dispose dans son article 10 paragraphe 3 :

« En ce qui concerne les administrations publiques et leurs sous-secteurs, l'État membre présente régulièrement à la Commission et au comité économique et financier un rapport sur l'exécution budgétaire infra-annuelle, l'incidence budgétaire des mesures discrétionnaires prises du côté des dépenses comme des recettes, les objectifs en matière de dépenses et de recettes publiques, ainsi que sur les mesures adoptées et la nature de celles envisagées pour atteindre les objectifs fixés. Ce rapport est rendu public. »

Le règlement délégué n° 877/2013 de la Commission européenne du 27 juin 2013 a précisé le format attendu des publications^a, sous la forme des tableaux présentés en annexe. Les données sous-jacentes ont été rendues publiques par les différentes administrations publiques concernées conformément à l'article 3.2^b de la directive 2011/85/UE du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres, directive incluse dans le « six-pack ».

Les tableaux ci-dessous présentent les principales données disponibles, en comptabilité de caisse (**Tableau n°66**) ou en comptabilité nationale (**Tableau n°67**) et dont le détail est donné en annexe.

Les données disponibles doivent être analysées avec prudence. Notamment, les données par sous-secteur sont indiquées en comptabilité de caisse (sauf pour les administrations de sécurité sociale) : elles ne permettent pas de consolider le compte des administrations publiques. Enfin, l'enregistrement des dépenses et des recettes n'est pas régulier au cours de l'année. De fait, le niveau de solde atteint à un moment de l'année ne donne que des indications très partielles sur celui qui sera observé en fin d'année.

Tableau n°66 : Exécution budgétaire trimestrielle en cours d'année pour les administrations publiques et les sous-secteurs

En Md€	1er trimestre	1er semestre
Solde global par sous-secteur		
Administrations publiques		
Administrations centrales (c)	-52,8	-103,5
Administrations d'États fédérés		
Administrations locales	-11,4	-6,8
ASSO (maladie - PUMa), vieillesse des régimes alignés + FSV, famille, AT-MP, autonomie) (d)	-4,9	-5,6
Total des recettes/entrées		
Administrations locales	61,8	164,2
ASSO (maladie - PUMa), vieillesse des régimes alignés + FSV, famille, AT-MP, autonomie) (d)	132,8	271,8
Total des dépenses/sorties		
Administrations locales	73,2	170,9
ASSO (maladie - PUMa), vieillesse des régimes alignés + FSV, famille, AT-MP, autonomie) (d)	137,7	277,3

Tableau n°67 : Exécution budgétaire trimestrielle en cours d'année pour les administrations publiques et les sous-secteurs (e)

En Md€	Code SEC	Année 2023	
		1er trimestre	2ème trimestre
Capacité (+)/besoin (-) de financement			
Administrations publiques	S. 13	-40,6	-39,8
Administrations centrales	S. 1311		
Administrations d'États fédérés	S. 1312		
Administrations locales	S. 1313		
Administrations de sécurité sociale (régime général et FSV)	S. 1314		
Total des recettes/entrées			
Total des recettes	TR	369,7	373,7
Total des dépenses	TE	410,3	413,5

(a) http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2013.244.01.0023.01.FRA

(b) L'article 3.2 de la directive 2011/85/UE du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres dispose en effet que : « Les États membres assurent la publication régulière, et en temps utile, de données budgétaires afférentes à tous les sous-secteurs des administrations publiques au sens du règlement (CE) n° 2223/96. Ils publient notamment : a) des données budgétaires établies sur la base de la comptabilité de caisse (ou, si ces données ne sont pas disponibles, les chiffres équivalents provenant de la comptabilité publique), selon les périodicités suivantes : mensuellement, avant la fin du mois suivant, pour les sous-secteurs de l'administration centrale, des administrations d'États fédérés et de la sécurité sociale, et tous les trois mois, avant la fin du trimestre suivant, pour le sous-secteur des administrations locales ; b) un tableau de correspondance détaillé, indiquant la méthode utilisée pour effectuer la transition entre les données établies sur la base de la comptabilité de caisse (ou, si ces données ne sont pas disponibles, les chiffres équivalents provenant de la comptabilité publique) et les données établies sur base des normes du SEC 95

(c) <https://www.budget.gouv.fr/documentation/publications-de-la-direction/situation-mensuelle-du-budget-de-letat-smb/smb-2023-0-Situation-mensuelle-au-31/03/2024-et-situation-mensuelle-au-30/06/2024-consultees-le-10/10/2024>.

(d) Comptes mensuels des organismes de sécurité sociale. Situation au 31/06/24, publiée en septembre 2024 et consultée le 10/10/2024.

(e) Comptes nationaux trimestriels au deuxième trimestre 2024

Tableaux des finances publiques jusqu'en 2023

Tableaux des finances publiques jusqu'en 2023

Tableau n°68 : Capacité ou besoin de financement des administrations publiques

Tableau n°69 : Capacité ou besoin de financement des administrations de sécurité sociale

Tableau n°70 : Part des dépenses publiques dans le PIB

Tableau n°71 : Part des prélèvements obligatoires dans le PIB

Tableau n°72 : Dépenses et recettes des administrations publiques (APU)

Tableau n°73 : Dépenses et recettes de l'État

Tableau n°74 : Dépenses et recettes des administrations de sécurité sociale (ASSO)

Tableau n°75 : Dépenses et recettes des organismes divers d'administration centrale (ODAC)

Tableau n°76 : Dépenses et recettes des administrations publiques locales (APUL)

Tableau n°77 : Structure de la dette publique au sens de Maastricht

Tableau n°78 : Lois de finances initiales et exécution budgétaire

Tableau n°79 : Bilan de l'État en comptabilité générale (approche patrimoniale)

Définitions

DG Trésor : direction générale du Trésor.

Les **dépenses publiques** sont les dépenses effectuées par les administrations publiques (**APU**). Ces dernières sont financées par des prélèvements obligatoires et des emprunts, produisent des services non marchands et effectuent des opérations de redistribution. Elles comprennent :

- les APU centrales : **État** et organismes divers d'administration centrale (**ODAC**) dont l'action est financée au niveau national (ANPE, CNRS, universités...);
- les APU locales (**APUL**) : collectivités locales (régions, départements, communes et organismes en dépendant), et organismes divers d'administration locale (**ODAL**) dont l'action est financée localement (lycées, collèges, chambres de commerce et d'industrie, crèches mais aussi Société du Grand Paris ...);
- les administrations de sécurité sociale (**ASSO**) : régimes d'assurance sociale et organismes financés par ceux-ci.

**Tableau n°68 : Capacité (+) ou besoin (-) de financement des administrations publiques
(en milliards d'euros et en points de PIB)**

Années	État	Organismes divers d'administration centrale	Administrations publiques locales	Administrations de sécurité sociale	Administrations publiques
en milliards d'euros					
2015	-74,8	-4,8	-0,4	-5,7	-85,7
2016	-77,2	-4,7	2,3	-4,4	-84,0
2017	-78,2	-3,6	1,4	3,4	-77,1
2018	-62,8	-2,8	1,8	9,2	-54,6
2019	-65,9	-1,9	-2,5	12,1	-58,2
2020	-177	22,1	-3,9	-48,3	-207,1
2021	-144,1	-0,5	-0,9	-19,7	-165,1
2022	-148,4	15,5	-1,1	8,2	-125,8
2023	-154,9	-1,5	-9,9	11,5	-154,8
en points de PIB					
1983	-2,0	0,1	-1,2	0,5	-2,6
1984	-2,2	-0,1	-0,8	0,3	-2,8
1985	-2,5	0,2	-0,8	0,1	-3,0
1986	-1,8	-0,2	-0,7	-0,6	-3,2
1987	-1,4	0,0	-0,5	-0,1	-2,0
1988	-2,0	0,1	-0,6	-0,1	-2,6
1989	-1,5	0,3	-0,6	0,1	-1,8
1990	-2,1	0,2	-0,5	-0,1	-2,5
1991	-1,9	0,2	-0,7	-0,5	-2,9
1992	-3,4	0,2	-0,7	-0,8	-4,6
1993	-5,2	0,2	-0,4	-1,0	-6,4
1994	-4,7	0,2	-0,4	-0,5	-5,5
1995	-3,6	-0,4	-0,3	-0,7	-5,1
1996	-3,4	0,0	-0,1	-0,4	-3,9
1997	-3,7	0,1	0,1	-0,2	-3,7
1998	-2,6	0,0	0,2	0,0	-2,4
1999	-2,3	0,2	0,2	0,4	-1,5
2000	-2,2	0,0	0,1	0,8	-1,3
2001	-2,1	0,0	0,1	0,7	-1,4
2002	-3,6	0,1	0,1	0,2	-3,2
2003	-3,8	0,0	0,0	-0,3	-4,1
2004	-3,1	0,4	-0,2	-0,7	-3,6
2005	-3,0	0,3	-0,2	-0,5	-3,5
2006	-2,7	0,4	-0,2	0,1	-2,7
2007	-2,4	-0,3	-0,4	0,1	-3,0
2008	-3,5	-0,1	-0,5	0,6	-3,5
2009	-6,1	0,0	-0,3	-0,9	-7,4
2010	-6,4	0,6	-0,1	-1,3	-7,2
2011	-4,5	0,0	-0,1	-0,7	-5,3
2012	-4,1	-0,1	-0,2	-0,7	-5,2
2013	-4,0	0,1	-0,4	-0,5	-4,9
2014	-3,9	0,0	-0,3	-0,4	-4,6
2015	-3,4	-0,2	0,0	-0,3	-3,9
2016	-3,5	-0,2	0,1	-0,2	-3,8
2017	-3,4	-0,2	0,1	0,1	-3,4
2018	-2,7	-0,1	0,1	0,4	-2,3
2019	-2,7	-0,1	-0,1	0,5	-2,4
2020	-7,6	1,0	-0,2	-2,1	-8,9
2021	-5,7	0,0	0,0	-0,8	-6,6
2022	-5,6	0,6	0,0	0,3	-4,7
2023	-5,5	-0,1	-0,4	0,4	-5,5

Source : Insee, base 2020 des comptes nationaux

Tableau n°69 : Capacité (+) ou besoin (-) de financement des administrations de sécurité sociale (en milliards d'euros et en points de PIB)

Années	Total administrations de sécurité sociale (1)	ODASS (dont Hôpitaux) (2)	Régime Général	Régimes d'indemnisation du chômage	Régimes complémentaires (6)	Fonds spéciaux (dont FSV) (3)	Autres régimes (4)
En points de PIB							
Base 2020		Base 1995 des comptes nationaux					
1999	0,4	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0
Base 2020		Base 2000 des comptes nationaux					
2000	0,8	0,0	0,1	0,0	0,3	-0,1	0,1
2001	0,7	0,0	0,1	-0,1	0,3	-0,0	0,1
2002	0,2	0,0	-0,3	-0,3	0,4	-0,1	0,0
2003	-0,3	0,0	-0,7	-0,3	0,4	0,0	0,1
2004	-0,7	0,0	-0,9	-0,3	0,4	-0,0	-0,1
2005	-0,5	-0,1	-0,2	-0,2	0,4	-0,2	0,0
Base 2020		Base 2005 des comptes nationaux					
2006	0,1	-0,1	-0,5	0,1	0,4	0,1	0,1
2007	0,1	-0,1	-0,5	0,2	0,3	0,2	0,1
2008	0,6	-0,1	-0,5	0,2	0,2	0,6	0,3
Base 2014		Base 2010 des comptes nationaux					
2009	-0,9	-0,1	-1,0	0,0	0,1	0,2	0,1
2010	-1,3	-0,1	-1,1	-0,1	0,0	0,2	0,0
2011	-0,7	-0,1	-0,8	-0,1	0,0	0,4	0,0
2012	-0,7	-0,1	-0,6	-0,1	-0,1	0,3	0,0
Base 2020		Base 2014 des comptes nationaux (5)					
2013	-0,5	-0,1	-0,5	-0,2	-0,1	0,4	0,1
2014	-0,4	-0,1	-0,4	-0,2	-0,1	0,3	0,1
2015	-0,3	0,0	-0,3	-0,2	-0,1	0,3	0,1
2016	-0,2	0,0	-0,2	-0,2	0,0	0,4	0,0
2017	0,1	0,0	-0,1	-0,1	0,0	0,4	0,1
2018	0,4	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,5	0,0
Base 2020		Base 2020 des comptes nationaux (5)					
2019	0,5	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,5	0,1
2020	-2,1	0,1	-1,6	-0,8	-0,2	0,5	-0,1
2021	-0,8	0,3	-1,1	-0,3	0,1	0,3	0,0
2022	0,3	0,0	-0,8	0,1	0,2	0,7	0,0
2023	0,4	-0,1	-0,4	0,1	0,2	0,6	0,0
En milliards d'euros							
Base 2020		Base 2020 des comptes nationaux (5)					
2019	12,1	-0,2	-0,5	-1,7	0,4	12,7	1,5
2020	-45,8	2,1	-36,1	-18,0	-3,6	12,2	-2,4
2021	-19,7	6,8	-28,7	-8,0	2,3	8,1	-0,3
2022	8,2	-0,1	-20,1	3,6	6,2	17,9	0,8
2023	11,5	-1,5	-11,2	1,8	5,5	17,5	-0,5

Source : Insee, bases 2014, 2010, 2005, 2000 et 1995 des comptes nationaux.

(1) À l'occasion du passage à la base 2005, la Caisse d'amortissement de la dette sociales (Cades) et le Fonds de réserve pour les retraites (FRR), précédemment classés dans le sous-secteur des organismes divers d'administration centrale (ODAC), ont été reclassés dans le sous-secteur des administrations de sécurité sociale (Fonds spéciaux).

(2) ODASS : organismes dépendant des administrations de sécurité sociale, essentiellement les hôpitaux et à partir de 2009 France Travail (anciennement Pôle emploi).

(3) Dont FRR et Cades en base 2010 des comptes nationaux.

(4) Les autres régimes regroupent les régimes particuliers de salariés (régimes des marins, des mineurs ou des agents des collectivités locales), les régimes de non-salariés (caisses des artisans et des professions libérales) et les régimes agricoles.

(5) En base 2020 des comptes nationaux, les comptes 2022 sont semi-définitifs et les comptes 2023 sont provisoires.

(6) Le régime de retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP) est inclus dans les régimes complémentaires jusqu'à la base 2014.

Tableau n°70 : Part des dépenses publiques dans le PIB (en milliards d'euros et en points de PIB)

Années	Administrations publiques (1)						État				Organismes divers d'administration centrale	Administrations publiques locales				Administrations de sécurité sociale	
	Total des dépenses	dont					Total des dépenses	dont :				Total des dépenses	dont :			Total des dépenses	dont prestations sociales et transferts sociaux (D62 + D63 partie)
		Consommations intermédiaires (P2)	Rémunérations (D1)	Prestations (D62 + D63 partie)	Intérêts (D41)	FBCF (P51)		Consommations intermédiaires (P2)	Rémunérations (D1)	Intérêts (D41)			Total des dépenses	Consommations intermédiaires (P2)	Rémunérations (D1)		
en milliards d'euros																	
2018	1327,6	122,9	296,7	604,1	41,7	92,2	494,6	24,2	126,0	34,6	102,1	256,0	50,1	78,7	46,2	610,3	467,5
2019	1346,2	126,7	300,6	620,1	36,9	101,1	483,8	25,1	127,8	29,8	112,3	268,7	51,0	80,3	53,4	623,5	478,0
2020	1430,4	126,4	307,6	668,4	29,7	96,3	562,8	25,5	129,1	24,4	119,5	266,3	48,9	81,6	48,5	661,8	503,3
2021	1491,4	136,1	317,1	679,2	34,8	102,2	567,7	28,7	130,8	30,1	130,0	279,5	51,7	84,0	52,6	685,9	520,6
2022	1550,7	145,7	331,0	687,3	50,9	110,3	609,3	31,2	135,7	45,5	133,0	294,9	56,4	88,4	56,7	707,3	534,1
2023	1609,9	154,8	346,2	709,9	52,8	120,8	597,3	34,5	142,2	40,3	137,3	315,6	58,3	92,6	63,6	737,5	554,3
en points de PIB																	
1996	56,0	5,7	13,7	22,6	3,6	4,6	24,4	1,8	7,2	2,6	4,4	10,0	2,7	2,7	2,1	23,6	17,6
1997	55,6	5,7	13,5	22,7	3,6	4,2	24,6	1,8	7,1	2,7	4,4	9,6	2,7	2,7	1,9	23,5	17,6
1998	54,0	5,1	13,3	22,3	3,4	4,1	23,3	1,3	7,0	2,6	4,3	9,4	2,7	2,7	1,9	23,2	17,3
1999	53,7	5,1	13,3	22,2	3,1	4,1	23,5	1,2	6,9	2,5	4,2	9,5	2,8	2,8	2,1	23,0	17,2
2000	52,6	5,1	13,2	21,7	3,0	4,3	22,5	1,2	6,8	2,4	4,2	9,6	2,8	2,8	2,2	22,5	17,0
2001	52,8	5,0	13,1	21,9	3,1	4,2	22,6	1,2	6,7	2,4	4,4	9,5	2,8	2,8	2,2	22,8	17,1
2002	53,9	5,2	13,3	22,4	3,0	4,1	23,3	1,2	6,7	2,5	4,4	9,8	2,8	2,8	2,1	23,3	17,6
2003	54,4	5,1	13,3	22,9	2,9	4,3	22,8	1,1	6,7	2,4	4,4	10,1	2,9	2,9	2,1	23,9	18,0
2004	54,0	5,1	13,1	23,0	2,8	4,3	23,1	1,1	6,5	2,3	4,2	10,5	2,9	2,9	2,2	24,0	18,1
2005	54,3	5,1	13,0	23,1	2,7	4,4	22,9	1,1	6,4	2,2	4,3	10,6	2,9	2,9	2,3	24,3	18,3
2006	53,8	5,0	12,8	23,1	2,6	4,4	21,7	1,0	6,2	2,1	4,2	10,7	2,9	2,9	2,3	23,9	18,0
2007	53,6	4,9	12,5	23,1	2,7	4,4	21,0	1,0	6,0	2,1	4,4	10,9	3,0	3,0	2,4	23,9	17,8
2008	54,3	4,9	12,5	23,2	2,9	4,4	21,5	1,0	5,9	2,2	4,2	11,1	3,1	3,1	2,4	24,0	18,1
2009	58,0	5,4	13,3	25,1	2,5	4,8	22,7	1,1	6,1	2,0	4,7	11,8	3,4	3,4	2,4	25,8	19,5
2010	57,7	5,4	13,2	25,1	2,5	4,8	24,6	1,0	5,8	2,1	4,9	11,5	3,4	3,4	2,2	25,9	19,7
2011	57,0	5,3	13,0	25,0	2,7	4,5	22,0	1,0	5,7	2,2	4,8	11,3	3,3	3,3	2,2	25,9	19,6
2012	57,9	5,4	13,1	25,6	2,6	4,6	22,1	1,0	5,7	2,1	4,8	11,6	3,4	3,4	2,3	26,4	20,0
2013	58,6	5,4	13,1	25,9	2,3	4,6	22,5	1,0	5,6	1,9	4,9	11,8	3,4	3,4	2,4	26,6	20,3
2014	58,4	5,3	13,1	26,1	2,2	4,3	22,4	0,9	5,5	1,8	5,0	11,6	3,5	3,5	2,1	26,7	20,4
2015	57,6	5,3	13,0	25,9	2,0	3,9	21,7	1,0	5,4	1,7	4,9	11,2	3,5	3,5	1,9	26,3	20,3
2016	57,4	5,2	12,9	26,0	1,9	3,9	21,7	1,0	5,4	1,6	4,5	11,0	3,5	3,5	1,8	26,3	20,1
2017	57,7	5,3	12,9	25,9	1,8	3,8	22,1	1,0	5,4	1,5	4,5	10,9	3,4	3,4	1,9	26,1	20,0
2018	56,4	5,2	12,6	25,6	1,8	3,9	21,0	1,0	5,3	1,5	4,3	10,9	3,3	3,3	2,0	25,9	19,8
2019	55,3	5,2	12,4	25,5	1,5	4,2	19,9	1,0	5,3	1,2	4,6	11,0	3,3	3,3	2,2	25,6	19,7
2020	61,7	5,5	13,3	28,8	1,3	4,2	24,3	1,1	5,6	1,1	5,2	11,5	3,5	3,5	2,1	28,5	21,7
2021	59,5	5,4	12,6	27,1	1,4	4,1	22,6	1,1	5,2	1,2	5,2	11,1	3,3	3,3	2,1	27,3	20,8
2022	58,4	5,5	12,5	25,9	1,9	4,2	22,9	1,2	5,1	1,7	5,0	11,1	3,3	3,3	2,1	26,6	20,1
2023	57,0	5,5	12,3	25,2	1,9	4,3	21,2	1,2	5,0	1,4	4,9	11,2	3,3	3,3	2,3	26,1	19,6

Source : Insee, base 2020 des comptes nationaux, calculs DG Trésor

(1) Total des postes de l'État, des ODAC, des APUL et des ASSO consolidés au niveau des APU

Tableau n°71 : Part des prélèvements obligatoires dans le PIB (en milliards d'euros et en points de PIB)

Année	État						Administrations publiques locales					Administration de la sécurité sociale				ODAC	Union Européenne	Total
	Taxe sur la valeur ajoutée	TICPE	Impôt sur le revenu (1)	Impôt sur les sociétés (1)	Autres (2)	Total	CET + IFER (3)	Taxes foncières	Taxe d'habitation	Autres (4)	Total	CSG (5)	Cotisations sociales (6)	Autres (7)	Total			
Niveau en milliards d'euros (base 2020)																		
2021	93,4	17,7	79,2	46,8	67,8	305,0	14,5	35,7	2,5	112,7	165,4	131,0	360,4	121,7	613,1	19,5	5,5	1 108,5
2022	101,6	18,0	88,7	63,4	66,7	338,4	17,0	37,6	2,6	116,3	173,4	141,1	385,0	130,8	656,8	18,5	6,9	1 194,0
2023	95,8	16,7	88,6	57,3	70,3	328,7	8,8	41,4	3,0	125,0	178,2	147,3	402,6	135,3	685,2	19,7	6,6	1 218,4
En points de PIB (base 2000)																		
1992	6,5	1,5	4,0	1,3	2,6	15,9	1,5	0,9	0,6	1,9	5,0	0,6	18,3	0,4	19,2	0,4	0,9	41,4
1993	6,5	1,6	4,0	1,4	2,4	15,9	1,4	1,0	0,7	2,2	5,2	0,8	18,5	0,6	19,8	0,4	0,8	42,2
1994	7,3	1,9	3,7	1,8	1,3	16,0	1,4	1,0	0,7	2,2	5,4	1,2	18,2	0,7	20,1	0,4	0,8	42,6
1995	6,8	1,8	3,6	1,9	1,9	15,9	1,4	1,0	0,7	2,2	5,4	1,2	18,1	0,8	20,2	0,4	0,8	42,7
1996	7,2	1,8	3,5	2,0	2,1	16,7	1,5	1,1	0,7	2,3	5,6	1,2	18,2	0,9	20,3	0,6	0,7	43,9
1997	7,2	1,8	3,2	2,3	2,3	16,8	1,5	1,1	0,7	2,3	5,7	1,8	17,6	0,9	20,3	0,7	0,7	44,1
1998	7,1	1,8	3,2	2,4	2,1	16,7	1,5	1,1	0,7	2,3	5,6	3,9	15,5	1,0	20,4	0,7	0,6	44,0
1999	7,2	1,8	3,4	2,7	2,4	17,4	1,4	1,1	0,7	2,3	5,5	4,0	15,7	1,0	20,7	0,7	0,6	44,9
2000	6,9	1,7	3,4	2,6	2,0	16,5	1,3	1,1	0,6	2,2	5,2	4,1	15,6	1,5	21,1	0,7	0,6	44,1
En points de PIB (base 2005)																		
2001	6,8	1,5	3,2	3,0	1,7	16,2	1,3	1,1	0,6	2,0	5,0	4,1	15,6	2,0	21,8	0,3	0,6	43,8
2002	6,8	1,5	3,0	2,5	1,7	15,5	1,2	1,1	0,6	2,1	4,9	4,0	15,7	2,1	21,8	0,5	0,5	43,3
2003	6,9	1,5	3,0	2,3	1,6	15,2	1,2	1,1	0,6	2,1	5,0	4,0	15,9	2,0	22,0	0,5	0,3	43,1
2004	7,1	1,2	2,9	2,5	2,7	16,3	1,2	1,1	0,6	2,4	5,3	4,0	15,8	1,2	20,9	0,5	0,2	43,3
2005	7,2	1,1	2,9	2,4	2,6	16,2	1,2	1,2	0,7	2,5	5,5	4,2	15,9	1,3	21,4	0,5	0,3	43,8
2006	6,8	1,0	2,9	2,7	1,7	15,2	1,2	1,2	0,7	2,6	5,6	4,3	15,8	2,4	22,5	0,5	0,3	44,1
2007	6,7	0,9	2,6	2,7	1,5	14,4	1,2	1,2	0,7	2,7	5,7	4,3	15,7	2,5	22,4	0,6	0,3	43,4
2008	6,5	0,8	2,6	2,6	1,3	13,8	1,1	1,2	0,7	2,9	5,8	4,4	15,7	2,7	22,8	0,5	0,3	43,2
En points de PIB (base 2010)																		
2009	6,3	0,7	2,4	1,1	1,1	11,6	1,1	1,3	0,7	2,9	6,0	4,2	15,8	2,8	22,8	0,5	0,1	41,0
2010	6,3	0,7	2,4	1,7	2,6	13,6	0,0	1,3	0,8	2,4	4,5	4,2	15,7	2,7	22,5	0,6	0,1	41,3
2011	6,3	0,6	2,5	2,1	1,4	12,9	0,8	1,3	0,8	2,9	5,8	4,3	15,8	3,1	23,2	0,6	0,1	42,6
2012	6,3	0,6	2,9	2,0	1,7	13,6	0,9	1,4	0,8	2,8	5,9	4,4	16,0	3,2	23,6	0,6	0,1	43,8
2013	6,2	0,6	3,2	2,1	1,9	14,1	0,9	1,4	0,8	2,7	5,9	4,4	16,3	3,3	24,0	0,7	0,1	44,8
2014	6,4	0,6	3,3	1,7	1,7	13,6	0,9	1,4	0,8	2,7	6,0	4,4	16,5	3,4	24,3	0,7	0,1	44,6
2015	6,4	0,6	3,2	1,4	1,8	13,4	0,9	1,4	0,8	2,8	6,1	4,4	16,3	3,4	24,1	0,8	0,1	44,4
2016	6,4	0,7	3,3	1,4	2,0	13,7	1,0	1,5	0,8	2,9	6,2	4,4	16,3	3,4	24,0	0,5	0,1	44,4
En points de PIB (base 2014)																		
2017	6,6	0,7	3,2	1,5	2,1	14,1	0,9	1,5	0,8	3,0	6,2	4,3	16,3	3,3	24,0	0,6	0,2	45,1
2018	6,6	0,8	3,1	1,2	1,9	13,6	0,9	1,5	0,7	3,2	6,4	5,3	15,7	3,1	24,0	0,5	0,2	44,7
2019	5,1	0,7	3,1	1,3	2,2	12,5	1,0	1,5	0,6	3,4	6,4	5,2	14,5	4,3	24,0	0,8	0,2	43,8
2020	4,9	0,6	3,2	1,6	1,9	12,2	1,0	1,6	0,5	3,6	6,6	5,2	14,4	4,7	24,3	0,9	0,2	44,3
En points de PIB (base 2020)																		
2021	3,7	0,7	3,2	1,9	2,7	12,2	0,6	1,4	0,1	4,5	6,6	5,2	14,4	4,9	24,4	0,8	0,2	44,2
2022	3,8	0,7	3,3	2,4	2,5	12,7	0,6	1,4	0,1	4,4	6,5	5,3	14,5	4,9	24,7	0,7	0,3	45,0
2023	3,4	0,6	3,1	2,0	2,5	11,6	0,3	1,5	0,1	4,4	6,3	5,2	14,3	4,8	24,3	0,7	0,2	43,2

Source : Insee, bases 2020, 2014, 2010, 2005 et 2000 des comptes nationaux, calculs DG Trésor.

(1) Déduction faite des crédits d'impôts budgétaires ; (2) Déduction faite des transferts fiscaux de l'État aux collectivités locales et à la sécurité sociale et des impôts dus non recouvrables. (3) Jusqu'en 2010, les collectivités locales percevaient la taxe professionnelle ; (4) Principalement la fiscalité indirecte locale et les transferts de recettes fiscales en provenance de l'État. (5) Y.c. rendement du prélèvement au fil de l'eau de la part en euro des contrats d'assurance-vie multi-supports ; (6) Déduction faite des cotisations dues non recouvrables ; (7) Notamment TVA transférée, taxe sur les salaires et prélèvements sur tabacs et alcools.

Tableau n°72 : Dépenses et recettes des administrations publiques (en milliards d'euros et en points de PIB)

Postes	En milliards d'euros											En points de PIB										
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
DÉPENSES																						
Consommations intermédiaires	114,1	113,9	115,6	116,2	120,6	122,9	126,7	126,4	136,1	145,7	154,8	5,4	5,3	5,3	5,2	5,3	5,2	5,2	5,5	5,4	5,5	5,5
Rémunérations des salariés	278,1	282,9	285,1	287,7	294,8	296,7	300,6	307,6	317,1	331,0	346,2	13,1	13,1	13,0	12,9	12,9	12,6	12,4	13,3	12,6	12,5	12,3
Autres dépenses de fonctionnement	9,9	10,3	10,5	10,5	10,5	10,8	11,0	11,3	12,0	12,6	13,2	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Intérêts	49,4	47,3	44,7	42,4	41,0	41,7	36,9	29,7	34,8	50,9	52,8	2,3	2,2	2,0	1,9	1,8	1,8	1,5	1,3	1,4	1,9	1,9
Prestations sociales et transferts sociaux	548,8	561,1	570,1	580,2	593,2	604,1	620,1	668,4	679,2	687,3	709,9	25,9	26,1	25,9	26,0	25,9	25,6	25,5	28,8	27,1	25,9	25,2
Subventions	46,6	53,6	55,3	54,6	59,6	55,8	40,6	70,1	77,3	73,2	71,4	2,2	2,5	2,5	2,4	2,6	2,4	1,7	3,0	3,1	2,8	2,5
Autres transferts	94,9	93,9	97,5	98,8	110,6	100,6	105,5	115,2	129,3	134,7	138,4	4,5	4,4	4,4	4,4	4,8	4,3	4,3	5,0	5,2	5,1	4,9
Acquisition d'actifs non financiers	100,5	94,7	89,3	90,3	91,0	95,1	104,7	101,5	105,7	115,2	123,2	4,7	4,4	4,1	4,0	4,0	4,0	4,3	4,4	4,2	4,3	4,4
dont FBCF	97,0	91,8	86,8	87,5	88,2	92,2	101,1	96,3	102,2	110,3	120,8	4,6	4,3	3,9	3,9	3,8	3,9	4,2	4,2	4,1	4,2	4,3
TOTAL DES DÉPENSES	1242,4	1257,6	1268,0	1280,6	1321,4	1327,6	1346,2	1430,4	1491,4	1550,7	1609,9	58,6	58,4	57,6	57,4	57,7	56,4	55,3	61,7	59,5	58,4	57,0
RECETTES																						
Production et subventions d'exploitation	97,5	99,0	99,9	98,9	102,8	103,7	106,2	99,1	107,4	115,2	121,3	4,6	4,6	4,5	4,4	4,5	4,4	4,4	4,3	4,3	4,3	4,3
Impôts et transferts de recettes fiscales	611,9	621,9	640,8	649,5	683,0	715,6	742,7	711,9	759,5	819,3	822,1	28,9	28,9	29,1	29,1	29,8	30,4	30,5	30,7	30,3	30,9	29,1
dont taxes et impôts sur production	330,7	339,0	349,8	358,2	374,6	389,5	409,0	390,3	416,4	441,2	443,5	15,6	15,7	15,9	16,1	16,3	16,5	16,8	16,8	16,6	16,6	15,7
dont impôts courants sur le revenu et le patrimoine	270,6	272,5	278,5	278,6	293,9	311,5	318,2	306,2	324,1	359,1	357,3	12,8	12,7	12,7	12,5	12,8	13,2	13,1	13,2	12,9	13,5	12,7
dont impôts en capital	10,6	10,5	12,5	12,7	14,5	14,6	15,5	15,4	19,1	19,0	21,4	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,8	0,7	0,8
dont transferts de recettes fiscales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Cotisations sociales	397,4	407,2	411,5	416,5	429,1	423,0	406,1	390,7	417,7	442,3	462,3	18,7	18,9	18,7	18,7	18,7	18,0	16,7	16,9	16,7	16,7	16,4
Impôts et cotisations dus non recouvrables (nets)	-5,9	-5,8	-5,9	-5,6	-5,6	-5,5	-3,9	-9,8	-6,7	-4,3	-4,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2	-0,4	-0,3	-0,2	-0,2
Autres transferts courants	20,7	20,6	20,0	22,4	20,0	20,8	21,0	20,5	34,5	36,3	34,9	1,0	1,0	0,9	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9	1,4	1,4	1,2
Revenus de la propriété	16,2	16,2	16,1	14,8	15,1	15,4	15,9	10,9	14,0	16,2	18,7	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,5	0,6	0,6	0,7
TOTAL DES RECETTES	1137,6	1159,1	1182,3	1196,6	1244,4	1273,0	1287,9	1223,3	1326,3	1425,0	1455,0	53,7	53,8	53,7	53,6	54,3	54,0	53,0	52,8	52,9	53,7	51,6
CAPACITÉ DE FINANCEMENT	-104,7	-98,5	-85,7	-84,0	-77,1	-54,6	-58,2	-207,1	-165,1	-125,8	-154,8	-4,9	-4,6	-3,9	-3,8	-3,4	-2,3	-2,4	-8,9	-6,6	-4,7	-5,5

Source : Insee, base 2020 des comptes nationaux, calculs DG Trésor.

Tableau n°73 : Dépenses et recettes de l'État (en milliards d'euros et en points de PIB)

Postes	En milliards d'euros											En points de PIB											
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	
DÉPENSES																							
Consommations intermédiaires	21,0	20,2	21,5	22,5	23,9	24,2	25,1	25,5	28,7	31,2	34,5	1,0	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1	1,1	1,2	1,2	
Rémunérations des salariés	118,9	119,3	119,4	120,7	124,2	126,0	127,8	129,1	130,8	135,7	142,2	5,6	5,5	5,4	5,4	5,4	5,3	5,3	5,6	5,2	5,1	5,0	5,0
Autres dépenses de fonctionnement	1,2	1,2	1,2	1,3	1,3	1,3	1,4	1,4	1,4	1,5	1,6	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	
Intérêts	40,0	39,0	36,9	35,0	34,1	34,6	29,8	24,4	30,1	45,5	40,3	1,9	1,8	1,7	1,6	1,5	1,5	1,2	1,1	1,2	1,7	1,4	
Prestations sociales et transferts sociaux	86,5	88,2	89,4	96,6	101,1	104,0	109,4	132,4	125,5	121,5	123,4	4,1	4,1	4,1	4,3	4,4	4,4	4,5	5,0	4,6	4,4	4,4	
Subventions	26,3	32,3	32,9	38,3	43,7	39,1	19,6	43,4	51,3	47,2	43,1	1,2	1,5	1,5	1,7	1,9	1,7	0,8	1,9	2,0	1,8	1,5	
Autres transferts	172,2	172,2	165,2	156,1	166,4	154,0	159,8	193,3	187,1	211,3	196,6	8,1	8,0	7,5	7,0	7,3	6,5	6,6	8,3	7,5	8,0	7,0	
Acquisition d'actifs non financiers	11,0	9,2	10,3	13,4	10,8	11,4	11,1	13,2	12,7	15,4	15,6	0,5	0,4	0,5	0,6	0,5	0,5	0,5	0,6	0,5	0,6	0,6	
dont FBCF	10,8	9,1	10,1	13,0	10,4	10,8	10,3	12,2	11,9	14,9	15,4	0,5	0,4	0,5	0,6	0,5	0,5	0,4	0,5	0,5	0,6	0,5	
TOTAL DES DÉPENSES	477,2	481,6	476,8	483,8	505,5	494,6	483,8	562,8	567,7	609,3	597,3	22,5	22,4	21,7	21,7	22,1	21,0	19,9	24,3	22,6	22,9	21,2	
RECETTES																							
Production et subventions d'exploitation	7,4	7,5	7,8	7,4	6,7	6,9	7,6	5,5	6,4	7,9	8,0	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3	
Impôts et transferts de recettes fiscales	310,4	313,4	322,8	325,8	348,4	351,7	332,5	302,5	320,2	354,5	340,5	14,6	14,6	14,7	14,6	15,2	14,9	13,7	13,0	12,8	13,4	12,1	
dont taxes et impôts sur production	165,6	167,5	175,3	179,1	189,8	198,2	167,3	149,9	136,4	143,9	141,4	7,8	7,8	8,0	8,0	8,3	8,4	6,9	6,5	5,4	5,4	5,0	
dont impôts courants sur le revenu et le patrimoine	142,6	142,2	143,1	141,1	151,9	149,1	163,4	156,2	174,5	199,1	187,7	6,7	6,6	6,5	6,3	6,6	6,3	6,7	6,7	7,0	7,5	6,7	
dont impôts en capital	10,6	10,5	12,5	12,7	14,5	14,6	15,5	15,4	19,1	19,0	21,4	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,8	0,7	0,8	
dont transferts de recettes fiscales	-8,4	-6,8	-8,1	-7,1	-7,9	-10,1	-13,7	-19,0	-9,7	-7,4	-10,0	-0,4	-0,3	-0,4	-0,3	-0,3	-0,4	-0,6	-0,8	-0,4	-0,3	-0,4	
Cotisations sociales	47,6	48,2	48,5	48,8	49,1	49,6	49,7	50,3	50,2	51,9	54,1	2,2	2,2	2,2	2,2	2,1	2,1	2,0	2,2	2,0	2,0	1,9	
Impôts et cotisations dus non recouvrables (nets)	-2,4	-2,2	-2,3	-2,0	-2,2	-2,0	-0,5	-0,6	-0,6	-0,5	-0,5	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Autres transferts courants	22,0	16,6	19,1	17,2	17,9	20,6	23,4	41,0	39,3	31,2	0,0	1,0	0,8	0,9	0,8	0,8	0,9	1,0	1,8	1,6	1,2	0,0	
Revenus de la propriété	8,0	8,8	8,5	7,5	8,0	7,7	8,1	4,8	6,5	7,8	9,1	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3	
TOTAL DES RECETTES	392,8	397,8	402,0	406,7	427,2	431,8	418,0	385,8	423,7	460,9	442,4	18,5	18,5	18,3	18,2	18,6	18,3	17,2	16,6	16,9	17,4	15,7	
CAPACITÉ DE FINANCEMENT	-84,4	-83,8	-74,8	-77,2	-78,2	-62,8	-65,9	-	-144,1	-	-	-4,0	-3,9	-3,4	-3,5	-3,4	-2,7	-2,7	-7,6	-5,7	-5,6	-5,5	

Source : Insee, base 2020 des comptes nationaux, calculs DG Trésor.

Tableau n°74 : Dépenses et recettes des administrations de sécurité sociale (en milliards d'euros et en points de PIB)

Postes	En milliards d'euros											En points de PIB										
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
DÉPENSES																						
Consommations intermédiaires	26,6	26,8	27,3	27,4	28,2	28,7	29,7	30,4	33,1	34,9	37,2	1,3	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3
Rémunérations des salariés	62,9	64,4	65,0	65,6	66,9	67,0	67,3	71,4	76,0	79,3	82,5	3,0	3,0	3,0	2,9	2,9	2,8	2,8	3,1	3,0	3,0	2,9
Autres dépenses de fonctionnement	5,4	5,6	5,6	5,7	5,7	5,7	5,8	6,1	6,7	7,0	7,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3
Intérêts	4,3	4,1	3,8	3,7	3,7	3,7	3,2	2,5	2,1	2,6	4,7	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2
Prestations sociales et transferts sociaux	429,7	438,7	445,8	449,5	457,6	467,5	478,0	503,3	520,6	534,1	554,3	20,3	20,4	20,3	20,1	20,0	19,8	19,7	21,7	20,8	20,1	19,6
Subventions	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,8	0,9	4,4	1,1	0,5	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0
Autres transferts	25,2	26,0	22,0	25,5	27,9	28,8	29,6	35,6	37,7	40,3	41,0	1,2	1,2	1,0	1,1	1,2	1,2	1,2	1,5	1,5	1,5	1,5
Acquisition d'actifs non financiers	9,5	10,0	8,4	8,4	8,0	7,9	8,8	8,0	8,6	8,5	10,1	0,4	0,5	0,4	0,4	0,4	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,4
dont FBCF	9,4	9,9	8,3	8,2	8,0	7,8	8,5	7,8	8,4	8,4	10,0	0,4	0,5	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4
TOTAL DES DÉPENSES	563,7	575,9	578,1	586,0	598,1	610,3	623,5	661,8	685,9	707,3	737,5	26,6	26,7	26,3	26,3	26,1	25,9	25,6	28,5	27,3	26,6	26,1
RECETTES																						
Production et subventions d'exploitation	21,0	21,1	20,9	20,9	22,6	22,8	23,0	22,8	24,1	25,2	26,3	1,0	1,0	1,0	0,9	1,0	1,0	0,9	1,0	1,0	0,9	0,9
Impôts et transferts de recettes fiscales	163,0	167,9	170,4	171,8	176,4	200,5	233,9	234,4	254,3	272,7	283,7	7,7	7,8	7,7	7,7	7,7	8,5	9,6	10,1	10,1	10,3	10,1
dont taxes et impôts sur production	57,4	60,5	58,3	58,2	59,0	58,9	96,8	98,7	110,8	115,7	117,6	2,7	2,8	2,6	2,6	2,6	2,5	4,0	4,3	4,4	4,4	4,2
dont impôts courants sur le revenu et le patrimoine	105,6	107,4	112,1	113,7	117,4	141,7	137,1	135,8	143,5	157,0	166,1	5,0	5,0	5,1	5,1	5,1	6,0	5,6	5,9	5,7	5,9	5,9
dont impôts en capital	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
dont transferts de recettes fiscales	-0,3	-0,2	-0,2	-0,3	-0,3	-0,3	-0,2	-0,2	0,2	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Cotisations sociales	348,5	357,8	361,7	366,4	378,5	371,9	354,9	339,0	366,0	388,9	406,6	16,4	16,6	16,4	16,4	16,5	15,8	14,6	14,6	14,6	14,6	14,4
Impôts et cotisations dus non recouvrables (nets)	-3,5	-3,6	-3,6	-3,6	-3,4	-3,5	-3,5	-9,2	-6,2	-3,7	-3,8	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	-0,4	-0,2	-0,1	-0,1
Autres transferts courants	20,7	20,5	20,0	23,2	24,7	25,0	24,4	24,3	25,1	29,3	32,2	1,0	1,0	0,9	1,0	1,1	1,1	1,0	1,0	1,0	1,1	1,1
Revenus de la propriété	3,5	3,4	3,3	3,1	2,9	3,1	3,0	2,3	2,6	3,0	3,9	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
TOTAL DES RECETTES	552,9	566,7	572,5	581,6	601,5	619,5	635,5	613,5	666,2	715,5	749,0	26,1	26,3	26,0	26,1	26,2	26,3	26,1	26,5	26,6	26,9	26,5
CAPACITÉ DE FINANCEMENT	-10,8	-9,1	-5,7	-4,4	3,4	9,2	12,1	-48,3	-19,7	8,2	11,5	-0,5	-0,4	-0,3	-0,2	0,1	0,4	0,5	-2,1	-0,8	0,3	0,4

Source : Insee, base 2020 des comptes nationaux, calculs DG Trésor.

Tableau n°75 : Dépenses et recettes des organismes divers d'administration centrale (en milliards d'euros et en points de PIB)

TABLEAUX DES FINANCES PUBLIQUES JUSQU'EN 2023

Postes	En milliards d'euros												En points de PIB										
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	
DÉPENSES																							
Consommations intermédiaires	18,6	18,7	19,1	18,3	19,4	19,7	21,0	21,5	22,5	23,1	24,8	0,9	0,9	0,9	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	
Rémunérations des salariés	23,2	23,7	24,0	24,2	24,7	24,9	25,3	25,5	26,4	27,6	28,9	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,0	1,1	1,1	1,0	1,0	
Autres dépenses de fonctionnement	1,3	1,4	1,4	1,4	1,3	1,4	1,4	1,5	1,4	1,5	1,5	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	
Intérêts	2,3	1,6	1,7	1,5	1,4	1,5	1,9	1,8	1,6	1,6	1,9	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	
Prestations sociales et transferts sociaux	7,6	8,1	8,1	6,8	6,8	4,6	4,3	3,9	3,7	2,6	1,9	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	
Subventions	4,7	5,8	6,6	0,9	0,9	0,9	4,9	6,5	8,8	9,6	11,7	0,2	0,3	0,3	0,0	0,0	0,0	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	
Autres transferts	19,6	21,1	20,6	21,5	22,0	21,7	24,8	29,2	35,9	34,9	35,0	0,9	1,0	0,9	1,0	1,0	0,9	1,0	1,3	1,4	1,3	1,2	
Acquisition d'actifs non financiers	27,1	26,9	26,6	26,1	27,3	27,3	28,7	29,6	29,7	32,1	31,6	1,3	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,3	1,2	1,2	1,1	
dont FBCF	26,8	26,7	26,8	26,1	27,3	27,4	28,9	27,7	29,3	30,4	31,8	1,3	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,1	1,1	
TOTAL DES DÉPENSES	104,5	107,2	108,1	100,6	103,7	102,1	112,3	119,5	130,0	133,0	137,3	4,9	5,0	4,9	4,5	4,5	4,3	4,6	5,2	5,2	5,0	4,9	
RECETTES																							
Production et subventions d'exploitation	32,8	33,3	33,7	32,8	34,7	34,8	35,8	34,1	36,8	38,3	40,4	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,4	1,4	
Impôts et transferts de recettes fiscales	13,4	13,6	14,7	14,7	15,5	13,1	21,2	22,0	19,5	18,5	19,7	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,6	0,9	1,0	0,8	0,7	0,7	
dont taxes et impôts sur production	8,9	9,0	10,3	10,2	10,6	9,8	17,8	18,8	16,3	18,4	19,7	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,4	0,7	0,8	0,7	0,7	0,7	
dont impôts courants sur le revenu et le patrimoine	4,5	4,6	4,4	4,6	4,9	3,4	3,4	3,3	3,2	0,0	0,0	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	
dont impôts en capital	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
dont transferts de recettes fiscales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Cotisations sociales	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Impôts et cotisations dus non recouvrables (nets)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Autres transferts courants	53,9	58,0	52,6	46,3	47,8	49,1	51,1	82,9	70,1	88,1	72,2	2,5	2,7	2,4	2,1	2,1	2,1	2,1	3,6	2,8	3,3	2,6	
Revenus de la propriété	2,7	1,8	1,7	1,5	1,4	1,6	1,6	1,9	2,6	3,0	2,9	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	
TOTAL DES RECETTES	103,3	107,3	103,3	95,9	100,1	99,3	110,4	141,6	129,5	148,4	135,8	4,9	5,0	4,7	4,3	4,4	4,2	4,5	6,1	5,2	5,6	4,8	
CAPACITÉ DE FINANCEMENT	-1,2	0,1	-4,8	-4,7	-3,6	-2,8	-1,9	22,1	-0,5	15,5	-1,5	-0,1	0,0	-0,2	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1	1,0	0,0	0,6	-0,1	

Source : Insee, base 2020 des comptes nationaux, calculs DG Trésor.

Tableau n°76 : Dépenses et recettes des administrations publiques locales (en milliards d'euros et en points de PIB)

	En milliards d'euros											En points de PIB										
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
DÉPENSES																						
Consommations intermédiaires	47,8	48,2	47,7	47,9	49,2	50,1	51,0	48,9	51,7	56,4	58,3	2,3	2,2	2,2	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1
Rémunérations des salariés	73,1	75,5	76,7	77,2	79,0	78,7	80,3	81,6	84,0	88,4	92,6	3,4	3,5	3,5	3,5	3,4	3,3	3,3	3,5	3,3	3,3	3,3
Autres dépenses de fonctionnement	1,8	1,9	2,0	2,0	2,1	2,1	2,1	2,2	2,2	2,4	2,6	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Intérêts	3,4	3,0	2,6	2,4	2,0	2,0	2,1	1,8	1,8	2,5	7,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,3
Prestations sociales et transferts sociaux	25,0	26,2	26,7	27,3	27,8	28,0	28,4	28,8	29,4	29,2	30,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,1	1,1
Subventions	15,4	15,4	15,6	15,3	14,9	15,0	15,2	15,8	16,1	15,9	16,1	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,7	0,6	0,6	0,6
Autres transferts	29,8	31,0	30,6	30,7	30,8	31,4	33,2	36,3	39,3	40,7	42,5	1,4	1,4	1,4	1,4	1,3	1,3	1,4	1,6	1,6	1,5	1,5
Acquisition d'actifs non financiers	53,0	48,6	44,0	42,3	44,8	48,5	56,1	50,7	54,7	59,2	66,0	2,5	2,3	2,0	1,9	2,0	2,1	2,3	2,2	2,2	2,2	2,3
dont FBCF	50,1	46,0	41,6	40,2	42,6	46,2	53,4	48,5	52,6	56,7	63,6	2,4	2,1	1,9	1,8	1,9	2,0	2,2	2,1	2,1	2,1	2,3
TOTAL DES DÉPENSES	249,6	249,9	246,2	245,3	250,8	256,0	268,7	266,3	279,5	294,9	315,6	11,8	11,6	11,2	11,0	10,9	10,9	11,0	11,5	11,1	11,1	11,2
RECETTES																						
Production et subventions d'exploitation	36,3	37,1	37,4	37,7	38,8	39,3	39,9	36,6	40,1	43,8	46,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,6	1,6	1,6	1,6	1,7
Impôts et transferts de recettes fiscales	116,7	120,2	124,8	130,1	134,9	140,1	141,5	134,0	155,8	166,2	168,3	5,5	5,6	5,7	5,8	5,9	5,9	5,8	5,8	6,2	6,3	6,0
dont taxes et impôts sur production	98,7	102,0	105,9	110,9	115,2	122,7	127,1	123,0	152,9	163,2	164,8	4,7	4,7	4,8	5,0	5,0	5,2	5,2	5,3	6,1	6,1	5,8
dont impôts courants sur le revenu et le patrimoine	17,9	18,2	18,9	19,2	19,8	17,3	14,4	11,0	2,9	3,0	3,4	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9	0,7	0,6	0,5	0,1	0,1	0,1
dont impôts en capital	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
dont transferts de recettes fiscales	8,6	7,1	8,3	7,3	8,1	10,4	13,9	19,2	9,6	7,2	9,9	0,4	0,3	0,4	0,3	0,4	0,4	0,6	0,8	0,4	0,3	0,4
Cotisations sociales	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Impôts et cotisations dus non recouvrables (nets)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Autres transferts courants	76,4	76,5	71,8	68,8	66,6	64,2	66,8	69,1	69,1	72,0	75,9	3,6	3,6	3,3	3,1	2,9	2,7	2,7	3,0	2,8	2,7	2,7
Revenus de la propriété	2,6	2,6	2,7	2,8	2,9	3,0	3,2	2,7	3,2	3,7	4,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
TOTAL DES RECETTES	241,3	244,2	245,7	247,6	252,2	257,8	266,1	262,4	278,6	293,8	305,7	11,4	11,3	11,2	11,1	11,0	10,9	10,9	11,3	11,1	11,1	10,8
CAPACITÉ DE FINANCEMENT	-8,3	-5,7	-0,4	2,3	1,4	1,8	-2,5	-3,9	-0,9	-1,1	-9,9	-0,4	-0,3	0,0	0,1	0,1	0,1	-0,1	-0,2	0,0	0,0	-0,4

Source : Insee, base 2020 des comptes nationaux, calculs DG Trésor.

**Tableau n°77 : Structure de la dette publique au sens du traité de Maastricht (1)
(en milliards d'euros et en points de PIB)**

Années	Administrations Publiques	Sous-secteurs			
		État	Organismes divers d'administration centrale	Administrations publiques locales	Administrations de sécurité sociale
En milliards d'euros					
2016	2190,0	1705,1	60,5	199,0	225,5
2017	2262,4	1766,7	69,3	200,3	226,1
2018	2319,8	1840,3	69,9	205,0	204,6
2019	2386,1	1909,1	73,9	209,3	193,8
2020	2662,1	2087,1	73,9	228,7	272,4
2021	2826,7	2231,8	76,4	244,1	274,4
2022	2953,6	2363,8	74,4	244,6	270,8
2023	3101,4	2513,7	73,7	250,4	263,7
En points de PIB					
1985	31,9	20,3	1,8	8,5	1,3
1986	32,4	21,1	2,0	8,5	0,8
1987	34,8	22,7	2,1	9,2	0,8
1988	34,7	23,2	1,7	8,9	0,9
1989	35,5	24,2	1,9	8,6	0,8
1990	36,8	25,3	2,0	8,6	0,8
1991	37,8	25,8	2,2	8,8	1,0
1992	41,7	28,8	2,4	8,9	1,6
1993	48,2	33,7	2,9	9,2	2,3
1994	51,6	37,4	3,1	9,2	1,8
1995	57,8	40,3	5,6	9,1	2,8
1996	60,6	42,7	5,5	9,0	3,3
1997	62,0	44,1	5,3	8,2	4,3
1998	62,1	45,6	5,1	7,9	3,5
1999	61,4	45,7	4,9	7,6	3,2
2000	59,7	44,8	4,6	7,2	3,1
2001	59,3	45,0	4,5	6,9	2,9
2002	61,3	47,4	4,2	6,7	3,0
2003	65,4	50,1	4,6	6,7	3,9
2004	66,9	50,3	4,3	6,6	5,6
2005	68,2	51,1	4,0	6,8	6,3
2006	65,4	48,8	3,5	6,9	6,3
2007	65,5	48,4	3,7	7,1	6,3
2008	69,8	52,6	3,7	7,4	6,1
2009	84,1	60,7	7,4	8,1	7,9
2010	86,3	62,8	6,6	8,2	8,8
2011	88,7	65,2	5,4	8,2	10,0
2012	91,7	69,3	3,9	8,4	10,1
2013	94,5	72,1	3,9	8,6	10,0
2014	96,1	74,5	2,9	8,7	10,1
2015	96,9	75,2	2,9	8,9	10,0
2016	98,1	76,4	2,7	8,9	10,1
2017	98,7	77,1	3,0	8,7	9,9
2018	98,5	78,1	3,0	8,7	8,7
2019	98,1	78,5	3,0	8,6	8,0
2020	114,8	90,0	3,2	9,9	11,8
2021	112,7	89,0	3,0	9,7	10,9
2022	111,2	89,0	2,8	9,2	10,2
2023	109,9	89,1	2,6	8,9	9,3

Source : Insee, base 2020 des comptes nationaux, calculs DG Trésor.

(1) La dette au sens de Maastricht est la dette de l'ensemble des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale. Il s'agit d'une dette brute. Elle diffère de la dette au sens de la comptabilité nationale à trois niveaux : il s'agit d'une dette consolidée, exprimée en valeur nominale et elle exclut certaines formes d'endettement (crédits commerciaux, décalages comptables).

Tableau n°78 : Lois de finances initiales (LFI) et exécution budgétaire (hors FMI)
(en milliards d'euros et en points de PIB)

Années	LFI		Exécution budgétaire							Soldes CST
	Solde général hors FMI hors FSC	Solde général hors FMI hors FSC	Solde général hors FMI	Solde du budget général	Dépenses du budget général	Recettes du budget général	Recettes fiscales nettes	Prélèvements sur recettes	Recettes non fiscales	
2006(1)	-46,9	-35,7	-35,7	-39,2	266,1	226,8	267,9	-65,8	24,8	3,5
2006(2)		-39,0	-39,0	-42,5	269,3	226,8	267,9	-65,8	24,8	3,5
2007(3)	-42,0	-38,4	-38,4	-38,2	266,8	228,6	266,7	-66,8	28,7	-0,2
2007(4)		-34,7	-34,7	-38,2	266,8	228,6	266,7	-66,8	28,7	3,5
2008	-41,7	-56,3	-56,3	-57,0	275,0	218,0	260,0	-69,9	28,0	0,7
2009	-67,0	-138,0	-138,0	-129,9	290,9	161,0	214,3	-76,2	19,5	-8,1
2010	-117,4	-148,8	-148,8	-150,8	322,7	171,9	253,6	-102,9	18,2	2,0
2011	-91,6	-90,7	-90,7	-90,1	291,3	201,2	255,0	-74,1	16,4	-0,6
2012	-78,7	-87,2	-87,2	-88,2	299,5	211,4	268,4	-74,6	14,1	1,0
2013	-62,3	-74,9	-74,9	-75,4	298,6	223,2	284,0	-78,0	13,7	0,6
2014	-82,6	-85,6	-85,6	-85,7	302,9	217,2	274,3	-74,8	13,9	0,2
2015 (5)	-74,4	-70,5	-70,5	-72,1	301,6	229,4	280,1	-70,2	14,4	1,6
2016	-72,3	-69,1	-69,1	-75,9	314,4	238,5	284,1	-65,5	16,2	6,8
2017	-77,8	-67,8	-67,8	-73,3	326,8	253,4	295,6	-60,2	13,8	5,5
2018	-85,7	-76,1	-76,1	-76,9	329,7	252,8	295,4	-61,0	13,9	0,8
2019	-107,7	-92,7	-92,7	-96,9	336,1	239,2	281,3	-61,9	14,0	4,1
2020	-93,1	-178,1	-178,1	-172,7	389,7	217,0	256,0	-65,7	14,8	-5,4
2021	-158,8	-170,7	-170,7	-171,5	426,7	255,2	295,7	-69,7	21,3	0,8
2022	-153,8	-151,4	-151,4	-158,2	445,7	287,5	323,3	-67,3	23,9	6,7
2023	-164,9	-173,0	-173,0	-168,2	454,6	286,4	322,9	-68,1	25,1	-5,1

(1) Hors mesure de régularisation des pensions ; (2) Y.c. mesure de régularisation des pensions.

(3) Hors recettes "cession de participation EDF" ; (4) Y.c. recettes "cession de participation EDF".

(5) Dépenses du BG y compris fonds de concours et hors prélèvements sur recettes ; Recettes du BG y compris fonds de concours, hors prélèvements sur recettes et remboursements et dégrèvements.

Part dans le PIB

Base 2000 des comptes nationaux

1982	-2,5	-2,6	-2,4	-2,3	21,2	18,8	19,5	-2,1	1,4	-0,1
1983	-2,8	-3,1	-3,3	-3,2	21,3	18,0	19,1	-2,4	1,4	-0,1
1984	-2,8	-3,2	-3,5	-3,2	21,1	17,8	18,8	-2,4	1,4	-0,2
1985	-2,9	-3,1	-3,3	-3,2	20,9	17,7	18,8	-2,4	1,4	-0,1
1986	-2,8	-2,7	-2,8	-2,9	20,3	17,4	18,6	-2,5	1,4	0,1
1987	-2,3	-2,2	-2,5	-2,0	19,3	17,3	18,8	-2,8	1,2	-0,5
1988	-1,9	-1,9	-1,7	-1,8	18,5	16,8	18,4	-3,0	1,3	0,1
1989	-1,6	-1,6	-1,6	-1,3	18,1	16,8	18,1	-2,9	1,5	-0,3
1990	-1,3	-1,4	-1,4	-1,4	18,1	16,7	17,8	-2,8	1,6	0,0
1991	-1,1	-1,9	-1,9	-1,6	18,1	16,5	17,5	-3,1	2,0	-0,3
1992	-1,2	-3,1	-3,1	-2,8	18,6	15,8	16,7	-3,0	2,1	-0,2
1993	-2,3	-4,3	-4,3	-4,0	19,3	15,3	16,5	-3,2	1,9	-0,3
1994	-4,0	-3,9	-4,0	-3,6	19,4	15,8	16,6	-3,1	2,3	-0,3
1995	-3,5	-4,1	-4,1	-3,9	19,2	15,3	16,6	-3,0	1,7	-0,2
1996	-3,6	-3,7	-3,7	-3,7	19,3	15,6	16,9	-3,0	1,7	0,0
1997	-3,4	-3,2	-3,2	-3,2	18,9	15,7	17,0	-3,0	1,7	0,0
1998	-3,0	-2,9	-2,9	-2,9	18,3	15,4	16,7	-2,9	1,6	0,1
1999	-2,6	-2,3	-2,3	-2,4	18,6	16,2	17,4	-3,0	1,7	0,1
2000	-2,3	-2,0	-2,0	-2,0	17,6	15,5	16,7	-3,0	1,9	0,0
2001	-1,9	-2,2	-2,2	-2,1	18,1	15,8	16,5	-3,1	2,3	0,0

Base 2014 des comptes nationaux

2002	-1,9	-3,1	-3,1	-3,1	17,1	14,0	15,1	-3,1	2,1	0,0
2003	-2,7	-3,5	-3,5	-3,5	16,7	13,3	14,6	-3,2	1,8	-0,0
2004	-3,2	-2,6	-2,6	-2,7	16,6	13,9	15,5	-3,6	2,0	0,1
2005	-2,5	-2,5	-2,5	-2,5	16,3	13,7	15,3	-3,6	2,0	0,1
2006(1)	-2,5	-1,9	-1,9	-2,1	14,4	12,2	14,5	-3,6	1,3	0,2
2006(2)	0,0	-2,1	-2,1	-2,3	14,5	12,2	14,5	-3,6	1,3	0,2
2007(3)	-2,2	-2,0	-2,0	-2,0	13,7	11,7	13,7	-3,4	1,5	-0,0
2007(4)	0,0	-1,8	-1,8	-2,0	13,7	11,7	13,7	-3,4	1,5	0,2
2008	-2,1	-2,8	-2,8	-2,9	13,8	10,9	13,0	-3,5	1,4	0,0
2009	-3,5	-7,1	-7,1	-6,7	15,0	8,3	11,0	-3,9	1,0	-0,4
2010	-5,9	-7,4	-7,4	-7,5	16,1	8,6	12,7	-5,2	0,9	0,1
2011	-4,5	-4,4	-4,4	-4,4	14,1	9,8	12,4	-3,6	0,8	-0,0
2012	-3,8	-4,2	-4,2	-4,2	14,4	10,1	12,9	-3,6	0,7	0,0
2013	-2,9	-3,5	-3,5	-3,6	14,1	10,6	13,4	-3,7	0,6	0,0
2014	-3,8	-4,0	-4,0	-4,0	14,1	10,1	12,8	-3,5	0,6	0,0
2015	-3,4	-3,2	-3,2	-3,3	13,7	10,5	12,8	-3,2	0,7	0,1
2016	-3,2	-3,1	-3,1	-3,4	14,1	10,7	12,7	-2,9	0,7	0,3

Base 2020 des comptes nationaux

2017	-3,4	-3,0	-3,0	-3,2	14,3	11,1	12,9	-2,6	0,6	0,2
2018	-3,6	-3,2	-3,2	-3,3	14,0	10,7	12,6	-2,6	0,6	0,0
2019	-4,4	-3,8	-3,8	-4,0	13,6	9,9	11,6	-2,6	0,6	0,2
2020	-4,0	-7,7	-7,7	-7,5	16,8	9,4	11,0	-2,8	0,6	-0,2
2021	-6,3	-6,8	-6,8	-6,9	17,1	10,2	11,8	-2,8	0,9	0,0
2022	-5,8	-5,7	-5,7	-6,0	16,9	10,9	12,2	-2,5	0,9	0,3
2023	-5,8	-6,1	-6,1	-6,0	16,1	10,1	11,4	-2,4	0,9	-0,2

(1) Hors mesure de régularisation des pensions ; (2) Y.c. mesure de régularisation des pensions.

(3) Hors recettes "cession de participation EDF" ; (4) Y.c. recettes "cession de participation EDF".

Sources : Projets de loi de règlement pour chaque année, Direction du Budget, Insee, calculs DG Trésor. Le Fonds de stabilisation des changes (FSC) est géré par la Banque de France pour le compte de l'État. Depuis 1999, date de la modification du statut de la Banque de France en vue de sa participation au Système européen de banques centrales, le FSC ne détient plus d'actifs en devises étrangères.

Tableau n°79 : Bilan de l'État en comptabilité générale (approche patrimoniale)
(En milliards d'euros)

BILAN DE L'ÉTAT EN COMPTABILITÉ GÉNÉRALE (au 31 décembre de l'année considérée)	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
ACTIF							
ACTIF IMMOBILISÉ (1)	851,1	878,9	896,8	919,3	958,2	1 030,5	1054,5
<i>dont : Immobilisations incorporelles</i>	28,4	28,8	29,1	32,9	34,4	36,3	39,4
<i>Immobilisations corporelles</i>	475,6	496,9	509,5	507,4	532,2	585,1	593,1
<i>Immobilisations financières</i>	347,1	353,3	358,2	379,1	391,6	409	422
ACTIF CIRCULANT (hors trésorerie) (2)	127	126,8	130,5	134,7	145,6	171,2	204,2
<i>dont : Stocks</i>	28,9	29,5	29,3	29,4	30	29,3	27,9
<i>Créances</i>	87,4	88,1	93	98	106,7	114,8	113,3
<i>Charges constatées d'avance</i>	10,7	9,2	8,2	7,3	9	27,1	63
TRÉSORERIE (3)	33,2	46	51	113,2	117,6	81,6	34,9
<i>dont : Fonds bancaires et fonds en caisse</i>	21,4	31,5	32,1	116	119,3	80,1	15,5
<i>Valeurs escomptées, en cours d'encaissement et de décaissement</i>	-1,9	0	-1,5	-2,9	-2,8	-3,5	-2,7
<i>Autres composantes de trésorerie</i>	11,2	9,9	15,3	0	1,1	4,9	22
<i>Équivalents de trésorerie</i>	2,5	4,6	5,1	0	0	0	0
COMPTES DE RÉGULARISATION (4)	1,3	0,2	0,9	0,9	0,9	0,9	0,8
TOTAL ACTIF (I) (=1+2+3+4)	1 012,6	1 051,9	1 079,2	1 168,1	1 222,4	1 284,2	1294,5
PASSIF							
DETTES FINANCIÈRES (5)	1 710,7	1 780,7	1 846,2	2 047,2	2 189,4	2 327,8	2476,8
DETTES NON FINANCIÈRES (hors trésorerie) (6)	244,8	245,2	270,5	281,9	300,2	298,3	283,2
<i>dont : Dettes de fonctionnement</i>	7,6	7,6	7,5	7,4	7,4	8,2	10,2
<i>Dettes d'intervention</i>	16,3	13,2	10	15,1	12,7	11	11
<i>Produits constatés d'avance</i>	82,3	85,7	97,7	118,7	128,3	120	108,8
<i>Autres dettes non financières</i>	138,6	138,8	155,3	140,7	151,8	159,1	153,1
PROVISIONS POUR RISQUES ET CHARGES (7)	150,4	146	147,8	161,2	159,4	176,4	184,8
<i>dont : Provisions pour risques</i>	29,8	28,8	30	32,9	31,4	41,6	35,5
<i>Provisions pour charges</i>	120,6	117,2	117,8	128,2	127,9	134,7	149,4
AUTRES PASSIFS (hors trésorerie) (8)	39,5	36,2	35,4	33,8	34,2	38	38
TRÉSORERIE (9)	107,1	116,9	126,8	156,2	174,9	176,1	164,6
COMPTES DE RÉGULARISATION (10)	22,2	22,5	23,7	25,6	25,5	25,5	22
TOTAL PASSIF (hors situation nette) (II) (=5+6+7+8+9+10)	2 274,6	2 347,5	2 450,5	2 705,9	2 883,6	3 042,1	3169,6
<i>Report des exercices antérieurs</i>	-1 550,3	-1 611,5	-1663,6	-1 748,4	-1 916,3	-1 916,5	-1916,4
<i>Écarts de réévaluation et d'intégration</i>	349,5	367,8	376,9	376,3	396	460,7	468,4
<i>Solde des opérations de l'exercice</i>	-61,1	-51,9	-84,6	-165,7	-141	-160	-124,9
SITUATION NETTE (III = I – II)	-1 261,9	-1 295,6	1 371,2	-1 537,8	-1 661,2	-1 757,9	-1875,1

Source : Compte général de l'État (CGE), 2023 et précédents

Note : Le bilan de l'État est présenté sous la forme d'un tableau de la situation nette