



GOUVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

PROGRAMME DE STABILITÉ

Avril 2024

Sommaire

1. VUE D'ENSEMBLE	3
2. SCÉNARIO MACROÉCONOMIQUE.....	6
2.1 Les perspectives pour 2024 et 2025	6
2.2. Les perspectives à moyen terme (2026-2027)	11
3. STRATÉGIE DE FINANCES PUBLIQUES	15
3.1 Stratégie d'ensemble	15
3.2 Retour sur l'exécution 2023	23
3.3 Évolution du solde structurel	26
3.4 Évolution du solde public par sous-secteur	29
3.5 Évolution de la dépense publique.....	30
3.6 Évolution des recettes publiques.....	39
3.7 Dette publique et flux de créances	43
4. ANALYSE DE SENSIBILITÉ ET COMPARAISON AVEC LA PROGRAMMATION PRÉCÉDENTE	45
4.1 Sensibilité aux hypothèses extérieures	45
4.2 Comparaison à la programmation précédente	49
4.3 Comparaison aux prévisions de finances publiques de la Commission européenne	50
5. SOUTENABILITÉ DES FINANCES PUBLIQUES	51
5.1 Impact du vieillissement démographique sur les finances publiques	51
5.2 Soutenabilité à long terme (S2).....	52
6. ASPECTS INSTITUTIONNELS ET GOUVERNANCE DES FINANCES PUBLIQUES	54
6.1 Une gouvernance budgétaire pleinement opérationnelle	54
6.2 Gouvernance statistique.....	59
6.3 Statut du présent Programme de Stabilité dans la procédure interne	62
7. ANNEXES	63
7.1 Tables statistiques	63
7.2 Annexe méthodologique : calcul du solde et de l'effort structurels	73

1. Vue d'ensemble

Ce programme de stabilité a pour objectif d'exposer les prévisions de croissance et la trajectoire de finances publiques que le Gouvernement s'est fixée à horizon 2027. Cette trajectoire traduit l'objectif de normalisation des comptes publics une fois les crises sanitaire et de l'énergie passées : le déficit public reviendrait sous le seuil de 3 % de PIB à l'horizon 2027, et ce grâce à un redressement du solde structurel de 2,3 points entre 2023 et 2027 et à la dynamique attendue de l'activité. Le ratio de dette publique s'inscrirait en baisse à compter de 2026. La publication du programme de stabilité s'inscrit dans le cadre d'une transition vers de nouvelles règles budgétaires européennes. Un accord politique sur le cadre de gouvernance économique a en effet été conclu entre le Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen le 10 février 2024 en vue d'une entrée en vigueur courant 2024 et d'une pleine application en 2025. Conformément aux nouvelles règles, la France publiera à l'automne un plan budgétaire et structurel à moyen terme qui actualisera les engagements pluriannuels de finances publiques du Gouvernement. Ces nouvelles règles budgétaires sont à la fois équilibrées et adaptées à la nouvelle réalité économique et contribueront à la soutenabilité des finances publiques et à la croissance à long terme.

Ce programme de stabilité permet de fixer les principales ancrs de finances publiques et de politique économique à horizon 2027. L'action résolue du Gouvernement a permis à la France d'afficher un bilan économique solide, sur le front de la croissance, de l'attractivité, de la réindustrialisation et de l'inflation, malgré la succession inédite de chocs qui ont frappé le pays. Conformément au cap fixé par le Président de la République, le Gouvernement conserve sa stratégie de politique économique visant à poursuivre les réformes d'ampleur nécessaires pour soutenir la croissance, atteindre le plein emploi et accélérer la réindustrialisation, réinvestir dans les services publics (éducation, santé, justice, sécurité), accélérer la transition écologique et numérique et garantir la souveraineté de la France dans un cadre macroéconomique et financier détaillé par ce programme de stabilité, qui réaffirme l'objectif d'un retour sous le seuil des 3 % en 2027. Cet objectif est à la fois réaliste et ambitieux.

Le rétablissement de nos comptes publics passe par la maîtrise de la dépense publique, qui croîtrait de +0,6 % en volume hors urgence et relance en moyenne annuelle sur la période 2023-2027. La maîtrise des dépenses publiques repose notamment sur des réformes structurelles, comme la réforme des retraites, et la poursuite de l'objectif de plein emploi. Elle s'appuie également sur un dispositif annuel de revues de dépenses prévu dans la loi de programmation des finances publiques 2023-2027. Ce dispositif, engagé dès 2023 et placé sous l'autorité du Premier ministre, porte sur l'ensemble des secteurs des administrations publiques. L'effort de maîtrise des dépenses sera réparti entre les administrations publiques centrales, la sécurité sociale, les collectivités territoriales et les opérateurs de l'État.

Après avoir progressé de +0,9 % en 2023, signe de la résilience de l'économie française en dépit des chocs, l'activité augmenterait de +1,0 % en 2024, portée par l'accélération de la consommation des ménages, grâce au reflux de l'inflation qui favoriserait une décreue du taux d'épargne. Le commerce extérieur soutiendrait la croissance malgré un environnement international peu porteur, grâce à la poursuite du redressement des performances à l'exportation, notamment dans l'aéronautique.

La croissance atteindrait +1,4 % en 2025, toujours principalement soutenue par la consommation des ménages, favorisée par le repli de l'inflation dont le montant cumulé depuis 2019 reste l'un des plus faibles de la zone euro. L'activité profiterait également du rebond progressif de l'investissement des entreprises, en lien avec la baisse des taux amorcée en 2024, et du commerce extérieur, qui bénéficierait du redressement de la demande mondiale en 2025.

La croissance dépasserait ensuite son rythme potentiel (estimé à +1,35 %) et s'établirait à +1,7 % en 2026 et +1,8 % en 2027. Ce rythme reflète les capacités de rattrapage importantes de l'économie française, aussi bien côté demande (avec le reflux du taux d'épargne et le rattrapage d'une partie des pertes de performances à l'exportation enregistrées entre 2020 et 2022) que côté offre (en particulier dans l'aéronautique, l'automobile et les secteurs écono-intensifs). L'investissement des entreprises bénéficierait en outre de la baisse de fiscalité sur la production et des baisses passées d'impôt sur les sociétés, du plan France 2030 ainsi que de la poursuite des investissements nécessaires aux transitions écologique et numérique.

Le déficit public 2023 s'est établi à -5,5 % du PIB après -4,8 % en 2022. Cette dégradation s'explique principalement par une évolution spontanée des prélèvements obligatoires (+2,6 %) beaucoup moins allante que l'activité nominale (+6,2 %), contrecoup après un fort dynamisme en 2022. La dépense publique a diminué (-1,1 % en volume), alors même que le Gouvernement a continué, comme en 2022, de protéger les ménages et entreprises les plus affectés par l'inflation notamment énergétique. Le maintien des mesures de protection face à la hausse des prix a représenté un coût brut de 34 Md€ et un coût net de 25 Md€ en 2023 (cf. Encadré 5). Les mesures de protection des entreprises ont été renforcées *via* la prolongation et la simplification du guichet d'aides aux entreprises, la poursuite du bouclier tarifaire et la mise en place de l'amortisseur électricité pour une partie des très petites entreprises et les PME. Par ailleurs, le Gouvernement a mieux ciblé les mesures en faveur des ménages les plus modestes avec le remplacement de la remise carburant par une indemnité carburant forfaitaire qui concerne 50 % des ménages les plus modestes qui ont besoin de leur véhicule pour se rendre sur leur lieu de travail. Par ailleurs, l'année 2023 marque la quasi extinction des dépenses associées à la crise sanitaire et une nette baisse des dépenses du plan de relance, tandis que la charge de la dette s'est repliée par rapport à 2022.

Le solde public 2023 est dégradé par rapport à la prévision sous-jacente au projet de loi de finances pour 2024 (-4,9 % du PIB). Cela s'explique par une dégradation des recettes publiques, associée notamment à un environnement macroéconomique moins favorable que prévu : 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. A l'inverse, les dépenses publiques ont 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.

A noter enfin que 2023 a été une année de poursuite d'importantes mesures de baisse des prélèvements obligatoires. Ces baisses (-7,1 Md€) concernent à la fois les entreprises avec en particulier la poursuite de la baisse des impôts de production entamée dès 2022, avec la suppression de la moitié de la CVAE, ainsi que le pouvoir d'achat des ménages avec la suppression de la dernière tranche de la taxe d'habitation sur les résidences principales

L'année 2024, première année du présent programme de stabilité, renouvelle la volonté du Gouvernement de poursuivre sa stratégie de politique économique et de rétablir l'équilibre des finances publiques avec un objectif maintenu de retour à un déficit public inférieur à 3 % en 2027, malgré la détérioration du déficit constaté en 2023. La cible de déficit pour 2024 est fixée à -5,1 % du PIB, soit une amélioration de 0,4 point de PIB par rapport à 2023, traduisant une maîtrise des dépenses publiques sans pour autant pénaliser la croissance. Cette amélioration reflète en partie la sortie des mesures temporaires relatives à l'énergie et à la relance. Le reflux des prix de l'énergie permet de sortir de l'essentiel des mesures de soutien face à l'inflation, dont le coût serait donc réduit à 9 Md€ brut et 5 Md€ net. En outre, le Gouvernement a pris des mesures fortes de maîtrise de la dépense de l'État, en adoptant dès février 2024 un décret d'annulation de crédits à hauteur de 10 Md€, et maintient l'objectif de croissance inférieure de 0,5 point à l'inflation des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales inscrit dans la LPPF. Des mesures complémentaires permettront de tenir la cible de déficit, *via* notamment la maîtrise de la dépense de l'État, des opérateurs ou encore la taxation de rentes notamment dans le secteur énergétique. Ces effets seraient partiellement compensés en 2024 par le dynamisme des prestations vieillesse soutenues par l'indexation sur l'inflation passée et la hausse de la charge d'intérêt de la dette, matérialisant les effets progressifs de la hausse des taux.

Au total, le ratio de dépense publique poursuivrait sa baisse, pour s'établir à 56,3 % du PIB en 2024, hors crédits d'impôts, après 56,7 % en 2023. La dépense publique augmenterait légèrement en volume (+0,6 % en 2024), après -1,1 % en 2023.

Le taux de prélèvements obligatoires (PO) a nettement diminué en 2023 pour s'établir à 43,5 % du PIB, après 45,2 % en 2022. Outre les mesures de baisse d'impôts, le faible dynamisme des recettes s'explique pour partie par les recettes d'impôt sur les sociétés, qui s'élevaient à un niveau exceptionnel en 2022 du fait de la très forte croissance du bénéfice fiscal en 2021. La faible dynamique des emplois taxables et d'importantes demandes de remboursement de crédits de TVA jouent également à la baisse sur les recettes de TVA. De plus, l'évolution de la masse salariale moins allante que l'activité en 2023 affecte le dynamisme des cotisations sociales, des prélèvements sociaux ou encore de l'impôt sur le revenu. Enfin, la situation du marché immobilier a conduit à une nette baisse des recettes de droits de mutation à titre onéreux (DMTO).

En 2024, la croissance spontanée des prélèvements obligatoires se rapprocherait de l'évolution de l'activité en valeur mais resterait inférieure (+3,0 % pour une croissance nominale à +3,6 %, soit une élasticité de 0,8), avec une diminution prévue des DMTO en raison d'une anticipation de baisse des volumes de transactions et d'une baisse des prix, un recul des DMTG après une année 2023 exceptionnelle, tandis que la TICPE serait elle aussi en légère baisse suite à une baisse des consommations. Les mesures nouvelles conduiraient à une hausse de +9,2 Md€ des prélèvements obligatoires, avec notamment l'extinction progressive du bouclier tarifaire sur la TICFE, l'ajustement début 2024 de la fiscalité énergétique sur la TICGN et la taxation prévue des rentes notamment dans le secteur énergétique. **Le taux de PO serait ainsi quasi stable en 2024 (43,6 % après 43,5 %).**

Un redressement marqué des comptes publics est ensuite prévu pour 2025, avec un objectif de solde public de -4,1 % du PIB. Les mesures sous-jacentes seront inscrites dans les textes financiers de l'année 2025, en s'appuyant notamment sur les exercices de revues de dépenses en cours. L'effort portera prioritairement sur les dépenses et sera partagé par l'ensemble des secteurs des administrations publiques. Le solde public s'établirait ensuite à -3,6 % du PIB en 2026, puis -2,9 % en 2027. Cet objectif reste nettement inférieur au solde stabilisant le ratio de dette publique, de sorte que ce dernier se replierait à compter de 2026.

2. Scénario macroéconomique

2.1 LES PERSPECTIVES POUR 2024 ET 2025

Après avoir progressé de +0,9 % en 2023, l'activité en France augmenterait de +1,0 % en 2024 puis +1,4 % en 2025

En 2023, la croissance de l'activité s'est établie à +0,9 %, un chiffre très proche de la prévision du Gouvernement (+1,0 %) et qui témoigne de la résilience de l'économie française en dépit des chocs. L'économie a toutefois ralenti plus qu'attendu au 2^e semestre, notamment en raison d'un contexte économique européen plus défavorable et d'un marché immobilier encore mal orienté. L'acquis de croissance pour 2024 à la fin 2023 est ainsi limité (+0,2 point).

La croissance atteindrait 1,0 % en 2024, ce qui suppose une accélération progressive de l'activité au cours de l'année. Cette prévision est confortée par les indicateurs disponibles début avril. L'inflation a poursuivi son reflux, à un rythme même plus marqué début 2024 que celui anticipé à l'automne dernier, et atteint 2,3 % en mars selon l'Insee, le niveau le plus bas depuis septembre 2021. Dans le même temps, les données d'enquête auprès des ménages et des entreprises suggèrent toutes une amélioration de la situation conjoncturelle : le climat des affaires de l'Insee a retrouvé sa moyenne de long terme en mars et la confiance des ménages, qui avait atteint des niveaux exceptionnellement bas à la mi-2023, s'inscrit en nette progression depuis lors.

L'activité en 2024 serait majoritairement portée par l'accélération de la consommation des ménages, grâce au reflux de l'inflation qui soutiendrait les salaires réels et favoriserait en outre une décade du taux d'épargne. L'environnement international resterait relativement peu porteur mais la poursuite du redressement des performances à l'exportation, grâce notamment aux livraisons dans l'aéronautique, permettrait au commerce extérieur de soutenir la croissance. L'investissement, en particulier celui des ménages, subirait l'effet des taux d'intérêt élevés et pèserait sur l'activité.

En 2025, la croissance atteindrait +1,4 % et retrouverait ainsi un rythme proche de son potentiel. Elle resterait majoritairement soutenue par la consommation des ménages, en lien avec une baisse du taux d'épargne plus franche qu'en 2024. Cette décade du taux d'épargne serait en particulier soutenue par le passage sous les 2 % de l'inflation, la fin anticipée de la hausse des prix alimentaires et de l'énergie – qui augmentait le ressenti du choc inflationniste – et une hausse du revenu moins soutenue par les revenus de la propriété, qui sont associés à une propension à consommer plus faible que les revenus d'activité ou de transfert. L'activité profiterait également en 2025 du léger rebond de l'investissement des entreprises, en raison de la baisse des taux amorcée en 2024, et du commerce extérieur, qui bénéficierait du redressement de la demande mondiale.

L'inflation poursuivrait son reflux et passerait sous les 2 %.

L'inflation a été de +4,9 % en moyenne annuelle 2023, comme prévu dans le programme de stabilité d'avril 2023. Elle a poursuivi son reflux début 2024 et a atteint +2,3 % en mars selon l'Insee. Cette baisse reflète la nette décélération des prix alimentaires et des produits manufacturés, l'inflation totale étant désormais portée principalement par la dynamique des prix dans les services.

En 2024, l'inflation baisserait à +2,5 % en moyenne annuelle. Les indicateurs avancés, comme les prix de production et d'importation, indiquent en effet une poursuite de la diminution de l'inflation pour les produits alimentaires et manufacturés. Les prix de l'énergie augmenteraient en 2024 à un rythme proche de 2023, en raison notamment du retrait progressif du bouclier tarifaire sur les prix de l'électricité. Les prix des services seraient soutenus par la transmission progressive des hausses passées de salaires et resteraient dynamiques, sans accélérer pour autant. L'inflation sous-jacente serait de +2,2 % en 2024.

En 2025, l'inflation continuerait sa baisse, à +1,7 % en moyenne annuelle, et serait à cet horizon essentiellement tirée par les prix des services. L'inflation alimentaire continuerait sa décélération et reviendrait à un rythme proche de sa moyenne historique. Les prix des produits manufacturés continueraient de ralentir, comme le suggère la tendance baissière des prix de production et des cours des matières premières. L'inflation sous-jacente s'élèverait à +1,7 %.

Après des années très dynamiques, l'emploi ralentirait temporairement en 2024, avant une reprise progressive en 2025

Le marché du travail s'est montré résilient en 2023. Dans un contexte de ralentissement de l'activité, le rythme de créations d'emplois a diminué par rapport au fort rebond de 2021-2022. Pour autant, les créations d'emploi salarié se sont poursuivies en 2023 (+150 000 postes en glissement annuel du T4 2022 au T4 2023, et +280 000 postes en moyenne annuelle), malgré un ralentissement en cours d'année. L'emploi en alternance, qui a nettement contribué à la dynamique passée (représentant environ un tiers des créations d'emplois entre fin 2019 et fin 2022), a ralenti en 2023.

En 2024, l'emploi total poursuivrait son ralentissement. En glissement annuel, +125 000 emplois seraient ainsi créés (+110 000 en moyenne annuelle). L'emploi salarié marchand non-agricole suivrait une dynamique similaire avec +70 000 postes en 2024 en glissement annuel (+40 000 postes en moyenne annuelle).

En 2025, l'emploi total retrouverait progressivement une dynamique plus favorable (+270 000 postes en glissement annuel, +190 000 postes en moyenne annuelle) grâce à l'accélération de l'activité et aux mesures mises en œuvre pour soutenir l'emploi, notamment la montée en charge de la réforme des retraites, le déploiement de France Travail et les réformes de l'assurance-chômage.

Les salaires ralentiraient, dans le sillage du reflux de l'inflation

Le salaire moyen par tête (SMPT) dans les branches marchandes non agricoles ralentirait sensiblement : il progresserait de +2,7 % en moyenne annuelle en 2024 (après +4,0 % en 2023), puis +2,3 % en 2025. Ce ralentissement traduit à la fois le reflux de l'inflation et un mouvement de convergence des salaires réels vers la productivité par tête, qui est le principal déterminant des salaires réels à long terme. La prévision tient également compte d'une transmission plus rapide qu'habituellement du ralentissement de l'inflation aux salaires, en miroir de la transmission plus rapide à la hausse observée en 2022 et début 2023 (cf. encadré n°1).

La consommation accélérerait, grâce à la décrue du taux d'épargne

La consommation des ménages accélérerait en 2024, à +1,6 % après +0,6 %. Le pouvoir d'achat serait un peu plus dynamique qu'en 2023 (+1,1 %, après +0,8 %) ce qui reflète notamment des revalorisations des prestations sociales (retraite, vieillesse, allocation adulte handicapé et primes d'activité) sur la base d'une inflation 2023 encore élevée. Une accélération de la consommation est confortée par le net redressement de la confiance des ménages depuis l'automne 2023. Le taux d'épargne en 2024 diminuerait un peu pour s'établir à 17,2 % (après 17,6 % en 2023).

En 2025, la consommation des ménages resterait dynamique à +1,6 %. Le pouvoir d'achat (+0,8 %) progresserait légèrement moins qu'en 2024, du fait notamment d'un moindre dynamisme des revenus de la propriété, dans un contexte de reflux des taux d'intérêt. La consommation serait soutenue par la composition du pouvoir d'achat, désormais moins porté par les revenus de la propriété dont la propension à consommer est relativement faible, mais également par la fin de la hausse des prix alimentaires et de l'énergie, qui a augmenté le ressenti du choc inflationniste. Le taux d'épargne diminuerait plus franchement en 2025 à 16,5 %. Il resterait toutefois encore nettement au-dessus de sa moyenne d'avant-crise.

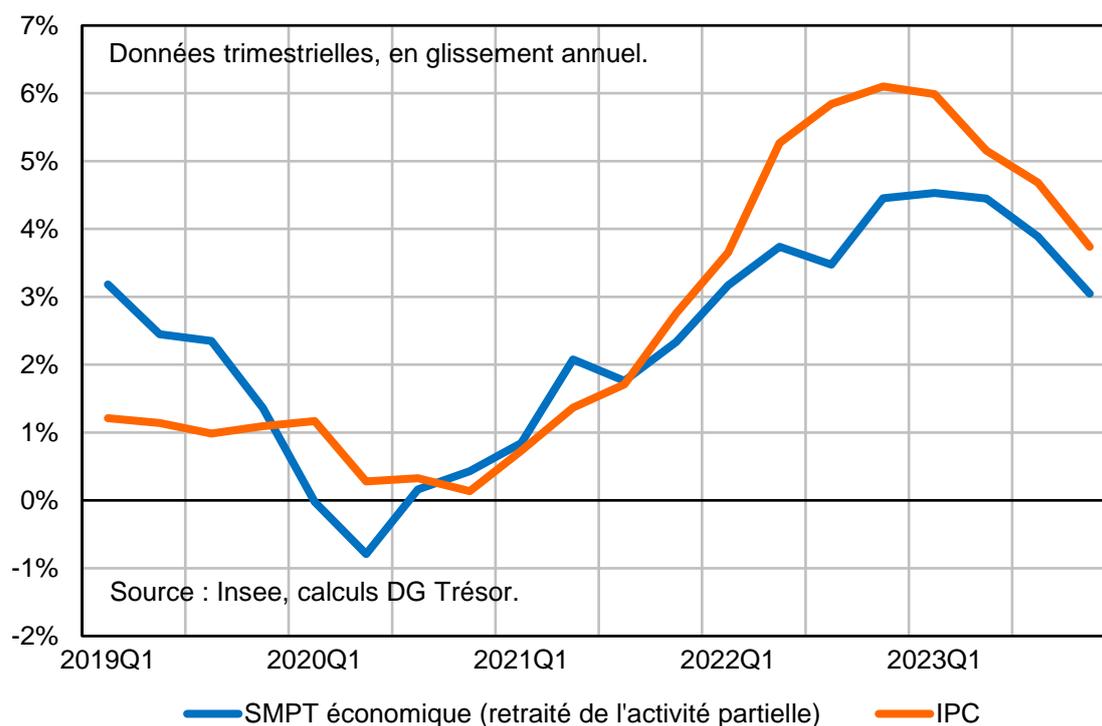
ENCADRÉ 1 – UN RALENTISSEMENT DES SALAIRES PLUS RAPIDE QUE PREVU

La prévision de salaires est un enjeu important de la prévision macroéconomique. D'une part, elle interagit étroitement avec d'autres variables économiques centrales : en premier lieu le pouvoir d'achat des ménages, déterminant principal de la consommation, mais également la compétitivité des entreprises, qui conditionne l'évolution des exportations et des importations. D'autre part, elle constitue une donnée clef pour la prévision des recettes budgétaires, puisque la masse salariale constitue l'assiette des cotisations sociales et d'une grande partie de l'impôt sur le revenu.

Usuellement, les déterminants économiques des salaires (mesurés par le salaire moyen par tête – SMPT - dans les branches marchandes non-agricoles) sont l'inflation et la productivité : à long terme, la productivité est supposée être le principal déterminant des salaires réels¹. Ce lien est à la fois économique – il résulte de la stabilité à long terme du partage de la valeur ajoutée – et, dans une certaine mesure, comptable : les effets de composition de l'emploi (par exemple l'entrée sur le marché du travail de personnes moins qualifiées que la moyenne, comme cela a été observé en France sur les derniers mois avec le rapide développement de l'apprentissage) ont ainsi des effets mécaniques à la fois sur le salaire par travailleur et sur la productivité.

La forte hausse de l'inflation en France en 2022 a été suivie d'une accélération des salaires nominaux : l'évolution du SMPT (retraité des effets de l'activité partielle) en glissement annuel est ainsi passé de 2,3 % au 4^{ème} trimestre 2021 à 4,5 % au 1^{er} trimestre 2023.

Graphique : Évolution comparée des salaires nominaux et de l'inflation



Le ralentissement des prix constaté suite au pic atteint en février 2023 annonçait un ralentissement à venir des salaires, avec cependant une incertitude quant à sa temporalité et son ampleur. Le scénario économique sous-jacent au projet de loi de finances 2024 d'octobre 2023 faisait l'hypothèse que les salaires atteindraient leur pic d'évolution (au sens du glissement annuel) au deuxième semestre 2023, pour prendre en compte le caractère retardé de la transmission des prix aux salaires.

En définitive, les salaires ont commencé de ralentir plus tôt (dès le printemps 2023) et plus rapidement que prévu, passant de 4,5 % au 1^{er} trimestre 2023 à une hausse de seulement 3,0 % en glissement annuel au 4^{ème} trimestre 2023. L'évolution moyenne en 2023 s'est ainsi établie à 4,2 %, contre 5,3 % anticipé au PLF 2024.

Cet écart pourrait en partie s'expliquer par l'accélération de la transmission des prix aux salaires. Les salaires auraient réagi plus vite que d'ordinaire à la forte hausse de l'inflation en 2022 et au début 2023, via des effets qui ne sont pas ou peu captés par les modèles économiques traditionnels.

Cela peut refléter en particulier l'effet du mécanisme d'indexation du salaire minimum. En France, le SMIC est généralement revalorisé chaque année au 1^{er} janvier sur la base de l'inflation constatée en novembre de l'année précédente². Il existe un mécanisme de revalorisation anticipé en cas de forte inflation : le SMIC est ainsi rehaussé en cours d'année dès qu'une hausse des prix de plus de 2 % est constatée par rapport à la dernière revalorisation. Cela a conduit à des hausses intermédiaires en mai 2022, août 2022 et mai 2023, contribuant à accélérer la transmission de l'inflation aux salaires. À cela ont pu s'ajouter des effets plus difficilement mesurables, comme une attention accrue des salariés à l'inflation – pouvant avoir un effet sur les négociations salariales – ou la hausse de la fréquence des renégociations de branche³.

Le scénario du programme de stabilité table sur une poursuite du ralentissement du SMPT en 2024 : il progresserait de 2,7 % en moyenne annuelle. Cela reflète la transmission de la baisse de l'inflation aux salaires et la convergence du SMPT réel vers la productivité par tête, qui a davantage baissé que le salaire réel sur la période récente en France.

L'investissement total baisserait en 2024, en raison du resserrement des conditions de financement, avant de rebondir en 2025

L'investissement total serait en repli en 2024 (-0,4 % après +1,1 %), ce qui reflète notamment l'effet des taux sur l'investissement en construction, avant de rebondir en 2025 (+0,7 %).

L'investissement des entreprises serait en net ralentissement en 2024, sans toutefois baisser (+0,5 % après +2,7 %), soutenu par le bon niveau du taux de marge des entreprises, ainsi que par la dynamique liée à la transition numérique et écologique. Il accélérerait légèrement en 2025 dans le sillage de l'activité, mais resterait sensiblement moins dynamique que le PIB (+0,9 % contre +1,4 %). Le taux d'investissement des entreprises baisserait légèrement pour se stabiliser à 25,4 % en 2025.

L'investissement des ménages serait encore en net recul en 2024 (-4,1 % après -5,1 %) avant de quasiment se stabiliser en 2025 (-0,2 %). L'assouplissement monétaire anticipé à partir de la mi-2024 permettrait une reprise progressive de la demande de prêts immobiliers, qui se traduirait ensuite par un rebond des transactions immobilières puis du bâtiment.

¹ Cf. Aurélien Daubaire, Geoffrey Lefebvre, Olivier Meslin (2017), « La maquette de prévision Opale₂₀₁₇ », *Documents de Travail de la DG Trésor*. À court terme, les salaires dépendent également du taux de chômage, mais ce dernier contribue nettement moins à l'évolution des salaires que l'inflation ou la productivité.

² Plus précisément, sur la base de l'inflation constatée pour les ménages appartenant au 1^{er} quintile de la distribution des revenus.

³ Avec un impact retardé et non linéaire puisqu'il dépend de la mise en conformité des minima de branche par rapport au Smic.

Le redressement des performances à l'exportation françaises se poursuivrait

En 2024, l'environnement international serait peu porteur pour la France : la demande mondiale progresserait de seulement +1,2 %, ce qui reflète une activité peu dynamique en zone euro et au Royaume-Uni. Les exportations seraient soutenues par les exportations en matériels de transport, en cohérence avec les objectifs de livraisons d'Airbus. Elles augmenteraient ainsi de +2,1 % en 2024 (après +1,5 %). En 2025, les exportations françaises bénéficieraient d'une demande mondiale plus favorable (+3,7 %), grâce à l'accélération attendue de l'activité en Europe dans un contexte de baisse de taux, et progresseraient de +3,9 %.

En recul en 2023, les importations seraient peu dynamiques en 2024 (+0,8 %). Les entreprises, qui avaient beaucoup importé de façon préventive en 2022 pour faire face à des risques de pénuries sur leurs approvisionnements, continueraient en effet à puiser dans leurs stocks. Les importations progresseraient de façon plus marquée en 2025 (+3,1 %), ce qui reflète le dynamisme de la consommation des ménages, le rebond de l'investissement, l'accélération des exportations et le retour à la normale des stocks.

Comparaison avec les autres prévisions

La prévision de croissance du programme de stabilité pour 2024 à +1,0 % est proche de celles de la Commission européenne (+0,9 %) et de la Banque de France (+0,8 %), et supérieure à celle du FMI (+0,7 %), du Consensus des économistes (+0,7 %) et de l'OCDE (+0,6 %). Le diagnostic économique général sous-jacent à la prévision du Gouvernement, à savoir une accélération de la consommation des ménages favorisée par le repli de l'inflation, est partagé par la grande majorité des prévisionnistes. Les écarts entre les prévisions reflètent en particulier les jugements différents sur la dynamique du marché du travail et de l'investissement des entreprises. Ils restent en tout état de cause limités au regard de l'incertitude entourant la prévision à ce stade de l'année. Pour 2025, la prévision du programme de stabilité (+1,4 %) est identique à celle du FMI et dans la fourchette de celles des autres prévisionnistes (entre +1,2 % pour l'OCDE et +1,5 % pour la Banque de France).

2.2. LES PERSPECTIVES À MOYEN TERME (2026-2027)

La perte pérenne de PIB potentiel liée à la crise sanitaire et énergétique est revue légèrement à la hausse

Le scénario potentiel sous-jacent à la prévision macroéconomique du Programme de stabilité a été révisé sur le passé par rapport à sa dernière estimation, au moment la loi de programmation des finances publiques (LPPF) pour 2023 à 2027. La perte pérenne de PIB potentiel liée à la crise sanitaire et énergétique est revue légèrement à la hausse, avec un choc en niveau de 1 ½ pt (contre une estimation de 1 ¼ pt précédemment) : les chocs successifs semblent en effet affecter l'économie française plus longtemps que prévu, ce que reflète la reprise plus tardive qu'anticipé.

La croissance potentielle de l'économie française ne serait pas affectée, et se maintiendrait à +1,35 % par an sur la période 2023-2027. La capacité productive de l'économie serait en particulier soutenue par les réformes mise en œuvre pour accroître l'offre de travail et atteindre le plein emploi.

Entre 2026 et 2027, la croissance serait supérieure à son rythme potentiel en raison de facteurs de rattrapage toujours présents

La croissance de l'activité s'établirait à +1,7 % en 2026, puis +1,8 % en 2027, supérieure à son rythme potentiel (+1,35 %) et tirée par les capacités de rattrapage importantes de l'économie française. Ces marges sont visibles d'une part côté demande, avec le reflux progressif du taux d'épargne des ménages et le rattrapage d'une petite partie des pertes de performances à l'exportation enregistrées entre 2020 et 2022 – pour environ un quart à l'horizon 2027, largement dû au rebond des livraisons d'Airbus. En miroir, ces marges de rattrapage sont également visibles, côté offre, en particulier dans l'aéronautique, mais aussi dans l'automobile et les secteurs énergo-intensifs. L'investissement des entreprises bénéficierait en outre de la baisse de fiscalité sur la production, du plan France 2030 ainsi que de la poursuite des investissements nécessaires aux transitions écologiques et numériques. Ce rattrapage est cohérent avec les signaux conjoncturels indiquant un écart de production encore fortement négatif en 2024 : les tensions d'offre sont en net repli (confirmant leur caractère exogène et ponctuel) et le taux d'utilisation des capacités (mesuré par la Banque de France ou par l'Insee) est sensiblement inférieur à sa moyenne. L'écart de production se résorberait graduellement à l'horizon 2027 (-0,6 pt).

TABLEAU 1 : SCÉNARIO MACROÉCONOMIQUE 2023-2027

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

* Comptes nationaux trimestriels, résultats détaillés du 4^e trimestre 2023.

** CVS-CJO

*** Branches marchandes non agricoles

Les réformes du Gouvernement permettraient d'atteindre le plein emploi

Sur la période 2026-2027, l'emploi bénéficierait des mesures mises en œuvre en vue de l'objectif de plein emploi : rénovation du service public de l'emploi par la création de France Travail, réforme de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA et amélioration de l'insertion des publics éloignés de l'emploi, évolutions de l'assurance chômage (réforme de la contracyclicité, réforme de l'assurance chômage annoncée pour 2024), poursuite de la montée en charge de la réforme des retraites, élargissement au lycée professionnel du succès de l'apprentissage, mise en place d'un service public de la petite enfance notamment. Les mesures en faveur de l'évolution des compétences de la nation, à travers notamment la réforme engagée du lycée professionnel contribueront à renforcer le potentiel de formation du pays.

En moyenne entre 2026 et 2027, 290 000 emplois salariés marchands non-agricoles seraient ainsi créés chaque année en moyenne annuelle, ce qui permettrait d'atteindre le plein emploi à horizon 2027.

Les aléas qui entourent le scénario macroéconomique apparaissent équilibrés

A court terme, la principale incertitude concerne l'environnement international. L'environnement géopolitique particulièrement instable, aussi bien en Ukraine qu'au Moyen-Orient, fait peser des risques sur l'évolution des prix des matières premières et sur les flux commerciaux.

Le risque lié à la politique monétaire est en diminution. Le reflux confirmé de l'inflation en zone euro rend probable une baisse des taux directeurs à l'été. Une baisse plus rapide des taux d'intérêt que celle prise en compte dans ce scénario représente un aléa haussier, puisqu'il réduirait le coût de l'endettement et soutiendrait l'investissement et l'activité économique.

A moyen terme, les aléas sont principalement liés à l'ampleur de l'écart de production, et donc aux marges de rattrapage de l'économie française. Le maintien du taux d'épargne à un niveau toujours largement supérieur à sa moyenne de long terme pose en particulier la question d'un changement durable des comportements de consommation. Le scénario se base sur l'hypothèse, qui paraît centrale, d'un reflux très progressif du taux d'épargne des ménages français vers son niveau moyen de long terme, sans consommation de la surépargne accumulée comme cela a été constaté dans certains pays avancés. L'ampleur du rattrapage des pertes de performance à l'exportation constitue également un aléa, principalement haussier : le scénario fait l'hypothèse qu'environ un quart des pertes de performance en biens seraient rattrapés à l'horizon 2027.

**ENCADRÉ 2 – COMPARAISON AVEC LES PRÉVISIONS D'HIVER
DE LA COMMISSION EUROPÉENNE**

Dans ses prévisions d'hiver publiées le 15 février, la Commission anticipe une croissance de +0,9 % en 2024 et +1,3 % en 2025, des prévisions proches de celles du Programme de stabilité (+1,0 % en 2024, puis +1,4 % en 2025). Plusieurs éléments de diagnostic sont partagés, notamment l'accélération de la consommation des ménages grâce au reflux de l'inflation et la baisse du taux d'épargne, et le rebond de l'investissement en 2025.

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

La prévision d'inflation de la Commission au sens de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) s'élève à +2,8 % en 2024 et +2,0 % en 2025, une prévision un peu supérieure à celle du Programme de stabilité (+2,5 % et 1,7 % en IPCH).

3. Stratégie de finances publiques

3.1 STRATÉGIE D'ENSEMBLE

Après une année 2020 et une année 2021 marquées par une mobilisation exceptionnelle des finances publiques en raison de la crise sanitaire et des réponses apportées à cette dernière, l'année 2022 a, quant à elle, été marquée par un environnement économique international dégradé dès la fin du mois de février en raison de l'invasion russe en Ukraine. Face aux tensions inflationnistes, apparues à l'issue de la crise sanitaire et accentuées dans ce contexte international exceptionnel, le Gouvernement a mis en œuvre des mesures fortes de soutien aux ménages et aux entreprises. Ainsi, afin de permettre aux agents de faire face à la hausse des prix de l'énergie, près de 40 Md€ ont été consacrés à ces mesures de soutien (bouclier tarifaire, réduction du prix du carburant à la pompe, revalorisation anticipée des prestations sociales au 1^{er} juillet, etc.). Partiellement compensées notamment par les moindres charges sur le service public de l'énergie (CSPE), ces mesures ont eu un coût net de près de 30 Md€. **Le solde public a néanmoins continué son amélioration en s'établissant à -4,8 % en 2022, après -6,6 % en 2021**, principalement grâce à la poursuite du rebond de l'activité, au fort dynamisme des prélèvements obligatoires en raison d'une croissance spontanée des prélèvements obligatoires nettement plus dynamique que le PIB ainsi qu'au repli des mesures de soutien liées à l'urgence sanitaire.

Le déficit public 2023 s'est établi à -5,5 % du PIB après -4,8 % en 2022. Cette dégradation s'explique principalement par une évolution spontanée des prélèvements obligatoires (+2,6 %) beaucoup moins allante que l'activité (+6,2 %), contrecoup après un fort dynamisme en 2022. La dépense publique a diminué (-1,1 % en volume), alors même que le Gouvernement a continué, comme en 2022, de protéger les ménages et entreprises les plus affectés par l'inflation notamment énergétique. Le maintien des mesures de protection face à la hausse des prix a représenté un coût brut de 34 Md€ et un coût net de 25 Md€ en 2023 (cf. Encadré 4). Les mesures de protection des entreprises ont été renforcées *via* la prolongation et la simplification du guichet d'aides aux entreprises, la poursuite du bouclier tarifaire et la mise en place de l'amortisseur électricité pour une partie des très petites entreprises et les PME. Par ailleurs, le Gouvernement a mieux ciblé les mesures en faveur des ménages les plus modestes avec le remplacement de la remise carburant par une indemnité carburant forfaitaire qui concerne 50 % des ménages les plus modestes qui ont besoin de leur véhicule pour se rendre sur leur lieu de travail. En outre, l'année 2023 marque la quasi extinction des dépenses associées à la crise sanitaire et une nette baisse des dépenses du plan de relance, tandis que la charge de la dette s'est repliée par rapport à 2022, après une année 2022 impactée par des charges d'indexation importantes.

A noter enfin que 2023 a été une année de poursuite d'importantes mesures de baisse des prélèvements obligatoires. Ces baisses (-7,1 Md€) concernent à la fois les entreprises avec en particulier la poursuite de la baisse des impôts de production entamée dès 2022, avec la suppression de la moitié de la CVAE, ainsi que le pouvoir d'achat des ménages avec la suppression de la dernière tranche de la taxe d'habitation sur les résidences principales

L'année 2024, première année du présent Programme de Stabilité, renouvelle la volonté du Gouvernement de rétablir l'équilibre des finances publiques avec un objectif maintenu de retour à un déficit public inférieur à 3 % en 2027, en dépit d'un solde 2023 plus dégradé que prévu. La cible de déficit pour 2024 est fixée à -5,1 % du PIB, soit une amélioration de 0,4 point de PIB par rapport à 2023, traduisant une maîtrise des dépenses publiques sans pour autant pénaliser la croissance. Le Gouvernement a pris des mesures fortes en adoptant dès le 21 février 2024 un décret d'annulation de crédits à hauteur de 10 Md€ et maintient l'objectif de croissance des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales inférieur de 0,5 point à l'inflation inscrit dans la LPFP. Des mesures complémentaires permettront de tenir la cible de déficit, *via* notamment la maîtrise de la dépense de l'Etat, des opérateurs ou encore la taxation de rentes notamment dans le secteur énergétique.

À horizon 2027, le Gouvernement s'est fixé pour objectif le retour à un déficit public inférieur à 3 % de PIB, et ce grâce à un redressement du solde structurel de 2,3 points entre 2023 et 2027 et à la dynamique attendue de l'activité. Le ratio de dette publique s'inscrirait en baisse à partir de 2026 pour atteindre 112,0 % du PIB en 2027, sous l'effet de l'amélioration du solde public qui deviendrait supérieur au solde stabilisant la dette. A plus longue échéance l'objectif européen de moyen terme (OMT) de solde structurel est de -0,4 % du PIB – cet objectif pourra être révisé à la suite de la réforme du cadre budgétaire européen. Ce redressement des finances publiques s'accompagnera d'une amélioration de la qualité de la dépense, notamment des investissements nécessaires pour permettre l'atteinte du plein emploi, la réindustrialisation du pays, le réinvestissement dans les services publics (éducation, santé, justice, sécurité), l'accélération des transitions écologique et numérique et pour assurer notre souveraineté dans un contexte mondial de tensions.

Ces dépenses d'investissements stratégiques seront accompagnées d'une consolidation des finances publiques qui s'appuiera principalement sur une maîtrise de la dépense publique dans tous les sous-secteurs de l'administration publique (+0,6 % en volume hors urgence et relance en moyenne annuelle sur la période 2023-2027). Outre les mesures annoncées pour 2024, le Gouvernement a déjà engagé, depuis le début de la législature, des réformes structurelles ambitieuses pour contribuer à la réalisation de cet objectif, comme la réforme des retraites adoptée dans le cadre de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023. Pour 2025 et les années qui suivent, les mesures d'économie ont vocation à être détaillées dans les textes financiers. Elles s'appuieront notamment sur les revues annuelles de dépense prévues par la loi de programmation des finances publiques 2023-2027.

TABLEAU 2 : TRAJECTOIRE PLURIANNUELLE DE FINANCES PUBLIQUES

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Solde public et analyse structurelle						
Solde public	-4,8	-5,5	-5,1	-4,1	-3,6	-2,9
<i>Ajustement nominal</i>	1,8	-0,7	0,4	1,0	0,5	0,7
Solde conjoncturel	-0,4	-0,6	-0,8	-0,8	-0,6	-0,3
Mesures ponctuelles et temporaires (en % du PIB potentiel)	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0
Solde structurel (en % du PIB potentiel)	-4,3	-4,8	-4,2	-3,2	-2,9	-2,5
<i>Ajustement structurel</i>	1,0	-0,5	0,6	0,9	0,3	0,4
<i>Ajustement structurel primaire</i>	1,5	-0,7	0,8	1,2	0,5	0,7
<i>P.m. : croissance potentielle</i>	1,15	1,35	1,35	1,35	1,35	1,35
Principaux agrégats						
Ratio de dépense publique (hors crédits d'impôt)	58,1	56,7	56,3	55,6	55,2	54,5
<i>Evolution de la dépense publique en valeur, hors crédits d'impôt (en %)</i>	4,0	3,6	2,9	1,9	2,5	2,1
<i>Evolution de la dépense publique en volume, hors crédits d'impôt (en %)</i>	-1,3	-1,1	0,6	0,2	0,7	0,4
<i>hors mesures de soutien et de relance (%)</i>	2,3	0,3	0,7	0,6	0,9	0,4
Ratio de prélèvements obligatoires (nets des crédits d'impôt)	45,2	43,5	43,6	43,9	44,1	44,1
Ratio de recettes hors prélèvements obligatoires	8,1	7,9	7,9	7,8	7,7	7,7
<i>hors financement européen PNRR</i>	7,7	7,7	7,7	7,6	7,6	7,6
Dettes publiques						
Dettes publiques	111,9	110,6	112,3	113,1	112,9	112,0
dont hors soutien financier à la zone euro	109,5	108,4	110,2	111,1	110,9	110,2

ENCADRÉ 3– IMPACT DU PLAN DE RELANCE SUR LE SOLDE PUBLIC

Le Gouvernement a présenté en septembre 2020 le plan France Relance de 100 Md€ dont le déploiement a atteint son pic en 2021 et 2022. L'impact des mesures sur le déficit maastrichtien, avant financements européens, atteindrait 9,0 Md€ en 2024, après 10,0 Md€ en 2023. 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.

Au total, l'impact du Plan de relance sur le solde public atteindrait -32,2 Md€ sur la période 2020-2027, dont -4,3 Md€ en 2024.

Plan de Relance (Md€)	TOTAL 2020- 2027	2020	2021	2022	2023	2024	post 2024
Plan de relance net des financements UE	32,2	2,5	9,0	8,6	4,6	4,3	3,2
Mesures du plan de relance (hors impôts de production)	72,5	2,5	22,5	20,0	10,0	9,0	8,5
Financement UE (<i>effet dépense, comptabilité nationale</i>)	-40,3	0,0	-13,5	-11,4	-5,4	-4,6	-5,3
Financement UE (budgétaire)	-40,3	0,0	-5,1	-7,4	-10,9	-7,5	-9,4

ENCADRÉ 4 - 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'électricité⁴.

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 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 2024⁵.

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

⁴ 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.

⁵ 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.

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 chiffrages 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 1 : Impact sur le solde public des mesures de soutien pour faire face à l'inflation (en effet dépense, en Md€)					
Coût des mesures de soutien / bouclier tarifaire (Md€)	2021	2022	2023	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		6,3	8,8	4,0	0,5
Bouclier électricité - manque à gagner des fournisseurs d'électricité		10,3	15,5	2,5	
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 d'électricité et garantie TPE			2,2	0,8	
Guichet d'aide au paiement des factures d'énergie pour les entreprises		0,5	1,9	0,1	
Aides sectorielles		0,9	0,1		
Dispositifs de soutien aux ménages modestes*	0,5	1,2	1,1		
Total	4,7	39,5	33,9	8,5	0,9
Moindres charges de service public de l'énergie (CSPE) **	-1,9	-9,0	-8,1	-2,2	0,4
Contribution sur la rente infra-marginale de la production d'électricité (CRIM)		-0,4	-0,3	-0,1	
Contribution exceptionnelle de solidarité (CES)		-0,1			
Hausse des redevances hydroélectriques	-0,1	-0,2	-0,4	-1,0	
Total des moindres CSPE, des recettes CNR, des recettes CES et de la contribution sur la rente infra-marginale	-2,0	-9,7	-8,8	-3,3	0,4

Total net des moindres CSPE, des recettes CNR, des recettes CES et de la contribution sur la rente infra-marginale	2,7	29,8	25,1	5,2	1,3
---	------------	-------------	-------------	------------	------------

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

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

3.2 RETOUR SUR L'EXÉCUTION 2023

L'Insee a publié le 26 mars 2024 les premiers résultats des comptes nationaux des administrations publiques. Le déficit public est évalué à 5,5 % du PIB en 2023, contre 4,8 % en 2022 et 4,9 % prévu pour 2023 dans la loi de fin de gestion pour 2023 (LFG) et dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 (LPFP 2023-2027).

L'écart entre le solde 2023 publié par l'Insee et celui inscrit en LPFP 2023-2027 s'élève au total à -15 Md€.

Cet écart s'expliquerait à hauteur de -4 Md€ par le changement de méthodologie lié au passage des comptes nationaux en base 2020 opéré par l'Insee. Cet impact sur le solde public est principalement dû à la sortie de l'Etablissement de Retraite additionnelle de la Fonction Publique (ERAFF), 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.

Hors l'effet estimé du changement de base des comptes nationaux, l'écart s'élève donc à -11 Md€. Il s'explique principalement par une moins-value sur les recettes de prélèvements obligatoires (environ -21 Md€). En outre, les dépenses des collectivités territoriales ont été plus dynamiques qu'anticipé dans la LPFP (-4 Md€ d'effet sur le solde public). En sens inverse, les dépenses ont été moindres qu'anticipé sur le budget de l'Etat (environ +6 Md€ d'effet sur le solde public) et des organismes divers d'administration centrale (+2 Md€ sur le solde public). Par ailleurs, les recettes hors prélèvements obligatoires ont été plus élevées que prévu (environ +5 Md€ sur l'ensemble des administrations publiques, sans inclure les effets du changement de base).

Par rapport à 2022, une croissance de l'activité inférieure à son potentiel explique à hauteur de 0,3 point de PIB la hausse du déficit public en 2023. Cet effet de la conjoncture est proche de ce qui était attendu dans la LPFP 2023-2027 (0,2 point de PIB). En effet, bien que la croissance ait résisté en 2023 et demeure proche des prévisions retenues pour la loi de finances 2024 et la LPFP 2023-2027 (0,9 % contre 1,0 % prévu), elle évolue à un rythme inférieur à celui de la croissance potentielle (+1,35 %).

L'augmentation du déficit par rapport à 2022 s'explique également par une dégradation de près de -0,5 point de PIB du solde structurel, celui-ci passant à -4,6 % en 2023 dans le cadre potentiel sous-jacent à la LPFP 2023-2027. Cette dégradation du solde structurel résulte principalement du faible dynamisme des recettes qui est lié principalement à une évolution spontanée des prélèvements obligatoires nettement plus faible que la croissance en valeur du PIB, qui contribue à elle seule à une dégradation de 1,6 point du solde structurel. Cet effet a été pour partie important compensé par l'extinction progressive des mesures exceptionnelles mises en place pour faire face à la crise sanitaire puis à la hausse du prix de l'énergie et par le reflux de la charge de la dette liée aux titres indexés sur l'inflation.

Au total, l'écart entre le solde résultant de l'exécution 2023 calculé avec la chronique de PIB potentiel de la LPFP 2023-2027 et le solde inscrit dans la LPFP 2023-2027 est de -0,6 point de PIB, dont -0,49 point de PIB en termes de solde structurel. En corrigeant des effets du changement de base des comptes nationaux (-0,14 point de PIB), afin de comparer les résultats dans le même référentiel de comptabilité nationale, **l'écart de solde structurel à prendre en considération par rapport aux objectifs de la LPFP est à -0,35 point de PIB potentiel.**

Par sous-secteur des administrations publiques, le déficit des administrations publiques centrales s'accroît par rapport à 2022 (-5,6 % du PIB après -5,0 % du PIB en 2022). Le solde de l'Etat est quasi-stable, passant de -5,6 % du PIB en 2022 à -5,5 % en 2023. Il a été affecté par la reprise de dette de SNCF Réseau en 2022 (-10 Md€, avec une amélioration en miroir du solde

des organismes divers d'administration centrale (ODAC)). L'année 2023 est nettement affectée par la baisse de recettes de l'Etat malgré la maîtrise des dépenses permise notamment par la sortie progressive des dispositifs de soutien mis en place pour faire face à la crise sanitaire puis à la hausse des prix de l'énergie. En revanche, le solde des ODAC se creuse (-0,1 % du PIB contre +0,6 % en 2022) avec le contre-coup de la reprise de dette de SNCF Réseau, mais également du fait de 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.

Le solde des administrations publiques locales se détériore (-0,4 % du PIB alors qu'il était proche de l'équilibre en 2022) du fait du dynamisme des dépenses de fonctionnement et d'investissement, ainsi que de moindres recettes issues des droits de mutation à titre onéreux (DMTO).

Enfin, l'excédent des administrations de sécurité sociale (ASSO) s'accroît (0,5 % du PIB en 2023 contre 0,3 % en 2022) majoritairement sous l'effet d'une réduction des dépenses de santé liées à la crise sanitaire (passant de près de 12 Md€ en 2022 à 1 Md€ en 2023). Les excédents principalement de la CADES mais aussi de l'Unedic et des régimes complémentaires compenseraient le solde du régime général et du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) qui resterait déficitaire (-10,1 Md€ en 2023).

Tableau 3* : Solde, recettes et dépenses des administrations de sécurité sociale (ASSO)	
(en Md€)	2023
ASSO	+12,9
Recettes	747,8
Dépenses	734,9
Régime général + Fonds de solidarité vieillesse	-10,1
Recettes	505,8
Dépenses	515,9
Unedic	+1,7
Recettes	44,1
Dépenses	42,3
Régimes complémentaires	+5,1
Recettes	105,8
Dépenses	100,7
Cades	+18,0
Recettes	21,1
Dépenses	3,2
FRR	-1,5
Recettes	0,8
Dépenses	2,3
Organismes divers de sécurité sociale	+0,1
Recettes	126,3
Dépenses	126,2

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 CCSS. Ce retraitement, ou son absence, n'a cependant là non plus aucun effet sur le solde total RG+FSV.

*Conformément à l'article 24 de la loi n°2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 : « Le Gouvernement transmet chaque année au Parlement, au plus tard le 1er juin, cette même décomposition du solde du sous-secteur des administrations de sécurité sociale pour l'exercice clos. »

La dépense publique hors crédits d'impôt a augmenté de +3,6 % en valeur, soit un recul de -1,1 % en volume. Elle a atteint 56,7 % du PIB après 58,1 % en 2022. La diminution de la part de dépense dans le PIB s'explique notamment par le repli de la charge de la dette après des charges d'indexation particulièrement élevées en 2022, et la sortie progressive des mesures de soutien.

En 2023, le ratio de prélèvements obligatoires s'élève à 43,5 % du PIB, après 45,2 % en 2022.

Cette baisse s'explique notamment par une croissance spontanée des PO (+2,6 %) bien inférieure à celle du PIB en valeur (+6,2 %). Cette élasticité de 0,4 contribue à hauteur de -1,5 point à la baisse du taux de PO : le moindre dynamisme des PO s'explique notamment (i) par le faible dynamisme de l'impôt sur les sociétés (IS), touché par le contrecoup de la très forte croissance du bénéfice fiscal 2021, ainsi que par le faible dynamisme anticipé du bénéfice fiscal en 2023 (probablement plus atone que la prévision sous-jacente au révisé 2023 du PLF 2024), (ii) par 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) par la nette baisse des recettes de DMTO, touchées par les resserrements des conditions d'emprunt immobilier, (iv) par la revalorisation sur l'inflation du barème de l'impôt sur les revenus 2022, revalorisation supérieure à l'évolution du salaire moyen par tête affectant négativement les taux moyens d'imposition, (v) par le moindre allant de la masse salariale pesant sur les recettes des cotisations et des prélèvements sociaux assis sur l'activité, (vi) par le dynamisme des allègements généraux qui pèse sur les recettes de cotisations, et enfin (vii) par la TICPE qui pâtit des consommations en retrait de carburants. **Les mesures nouvelles ont abaissé de -7,1 Md€ le niveau des prélèvements obligatoires**, accentuant la baisse du taux de PO (-0,3 point). Ces baisses concernent notamment la suppression de la première moitié de la CVAE (-4,2 Md€), la dernière étape de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (-2,5 Md€), la prolongation du bouclier tarifaire électricité et son extension à la taxe communale sur la consommation finale d'électricité (-2,5 Md€), le traitement en recette des gains sur charge de service public de l'électricité (CSPE) (-2,1 Md€), ainsi que la baisse des cotisations sur les travailleurs indépendants adoptée dans le cadre de la loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat (-0,6 Md€). A l'inverse, les effets de la fin de la transformation du CICE en exonérations de cotisations ont contribué à rehausser comptablement le niveau des prélèvements obligatoires (+4,4 Md€, sans effet sur le solde public)⁶.

⁶ En comptabilité nationale, les crédits d'impôt ont un impact sur le solde public au moment où la créance est reconnue. Du fait de la suppression du CICE, la baisse progressive des consommations de créances de CICE contribue donc à rehausser progressivement le taux de prélèvements obligatoires, sans impact sur le solde de Maastricht.

3.3 ÉVOLUTION DU SOLDE STRUCTUREL

En 2023, le solde public s'est établi à -5,5 % du PIB après -4,8 % en 2022. Cette hausse du déficit en 2023 de +0,7 point de PIB s'explique à hauteur de +0,3 point de PIB par la dégradation du solde conjoncturel. En effet, bien que la croissance du PIB en volume ait bien résisté en 2023 (+0,9 %), elle évolue à un rythme inférieur à celui de la croissance potentielle (+1,35 %). L'augmentation du déficit par rapport à 2022 s'explique également par une baisse de près de -0,5 point de PIB potentiel du solde structurel, celui-ci passant à -4,8 % en 2023⁷. Cette dégradation du solde structurel résulte du faible dynamisme des recettes, lié principalement à une évolution spontanée des prélèvements obligatoires nettement plus faible que la croissance en valeur du PIB, qui a contribué à dégrader l'ajustement structurel de -1,6 point de PIB potentiel. Des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires (achèvement de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et suppression de la moitié de la contribution à valeur ajoutée des entreprises) ont pesé par ailleurs à hauteur de -0,2 point de PIB potentiel sur l'ajustement structurel. Ces impacts ont été pour partie importants compensés par l'extinction progressive des mesures d'urgence et de soutien mises en place pendant la crise sanitaire (+0,6 point), ainsi que par la baisse du coût des mesures pour lutter contre la hausse du prix de l'énergie (+0,3 point) et par le reflux de la charge de la dette liée aux titres indexés sur l'inflation (+0,3 point).

En 2024, le solde public s'améliorerait par rapport à 2023, passant de -5,5 % du PIB à -5,1 %. Le solde conjoncturel se dégraderait de -0,2 point de PIB (-0,8 % après -0,6 % en 2023) en raison d'une croissance de l'activité en volume qui résisterait bien mais qui demeurerait inférieure à la croissance potentielle (+1,0 % contre +1,35 %). Cette baisse du solde conjoncturel serait toutefois plus que compensée par une amélioration de +0,6 point de PIB potentiel du solde structurel, celui-ci passant de -4,8 points de PIB potentiel en 2023 à -4,2 points de PIB potentiel en 2024. Cette amélioration du solde structurel résulterait principalement (i) de la sortie progressive des mesures relatives à la hausse des prix de l'énergie et de la normalisation de la fiscalité énergétique, principalement via la hausse à 21 €/MWh de la TICFE en février 2024, la hausse de 8 €/MWh de la TICGN en début d'année, et sous l'hypothèse de mise en œuvre d'une contribution exceptionnelle sur les énergéticiens (+0,9 point de PIB), (ii) de la prise en compte du décret d'annulation de crédits du 21 février 2024 (+0,3 point de PIB), (iii) de l'évolution des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales qui serait inférieure de -0,5 point à l'inflation conformément à l'objectif fixé dans la LPFP 2023-2027 (+0,2 point de PIB). Ces effets seraient cependant atténués par le dynamisme des prestations vieillesse soutenues par la revalorisation en 2024 fondée sur l'inflation 2023 (-0,4 point de PIB), par une reprise à la hausse de la charge de la dette (-0,2 point de PIB) et par un dynamisme spontané des prélèvements obligatoires moindre que l'activité en valeur (-0,2 point de PIB).

En 2025, le solde public continuerait de s'améliorer pour atteindre -4,1 % de PIB. En raison d'une croissance en volume qui augmenterait à un rythme quasi identique à celui de la croissance potentielle, le solde conjoncturel resterait stable à -0,8 point de PIB. Le solde structurel se redresserait de +0,9 point pour atteindre -3,2 points de PIB potentiel. La hausse de la charge de la dette (-0,2 point de PIB) ainsi qu'un dynamisme spontané des prélèvements obligatoires moindre que l'activité en valeur (-0,1 point de PIB) seraient compensés par l'extinction des mesures de lutte

⁷ La relecture structurelle du solde public est établie dans le cadre du programme de stabilité sur la base d'un cadre de croissance potentielle mis à jour par rapport à la LPFP. Le niveau de l'écart de production, des soldes structurel et conjoncturel, diffèrent donc quelque peu de ceux présentés dans le projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023 (PLRG 2023).

contre la hausse des prix de l'énergie et par la fin de la normalisation de la fiscalité énergétique (+0,2 point de PIB) et par l'achèvement progressif des dépenses de relance (+0,1 point de PIB). L'ajustement de +0,9 point de PIB en 2025 sera porté par des mesures de redressement des comptes publics ciblées sur la dépense publique incluant les économies liées aux revues de dépenses déjà prévues dans la LPFP 2023-2027. Ces mesures auront vocation à être détaillées dans les prochains projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale.

À horizon 2027, le déficit public continuerait de s'améliorer et passerait sous le seuil de -3 % de PIB. Cette amélioration serait permise par un ajustement structurel cumulé de +2,3 points entre 2023 et 2027. Cet objectif sera notamment atteint *via* une maîtrise de la dépense publique sur tous les sous-secteurs (+0,6 % en volume hors urgence et relance en moyenne sur la période 2023-2027). L'amélioration du solde serait également due à l'amélioration pour +0,3 point de sa composante conjoncturelle entre 2023 et 2027 du fait de la résorption progressive de l'écart de production.

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

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

* en % du PIB nominal.

ENCADRE 5 – LES MESURES EXCEPTIONNELLES ET TEMPORAIRES PRISES EN COMPTE DANS L’ÉVALUATION DU SOLDE STRUCTUREL DE LA FRANCE

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

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

Ainsi, en recettes, pour les années de la prévision présentée, les mesures considérées comme exceptionnelles et temporaires sont les primes sur les Prêts garantis par l’État octroyés au moment de la crise sanitaire. En dépense, les mesures considérées comme ponctuelles et temporaires sont les remboursements effectués au titre du principal des contentieux fiscaux de série⁸, les paiements des intérêts des contentieux fiscaux de série et les dépenses liées à la sinistralité sur les dispositifs de garantie (prêts garantis par l’État et BEI).

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

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

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

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

3.4 ÉVOLUTION DU SOLDE PUBLIC PAR SOUS-SECTEUR

En 2023, le déficit a atteint 5,5 % du PIB, après 4,8 % du PIB en 2022. Cette évolution intervient après une amélioration significative du déficit public depuis 2020, où il s'établissait à 8,9 % du PIB.

L'objectif d'un retour sous les 3 % de déficit sera notamment atteint *via* une maîtrise de la dépense publique sur tous les sous-secteurs. Ainsi, les soldes de l'État, des administrations de sécurité sociale et des administrations publiques locales s'amélioreraient progressivement à horizon 2027, matérialisant à la fois les efforts d'évolution maîtrisée de la dépense et l'amélioration du solde conjoncturel.

Le solde de l'Etat s'améliorerait de 0,5 point de PIB entre 2024 et 2027. Après avoir porté l'essentiel des dépenses liées à la crise sanitaire, à la relance et aux mesures pour faire face à l'inflation, son solde s'améliorerait prioritairement grâce aux efforts de maîtrise de la dépense des ministères. Cette maîtrise de la dépense est déjà engagée en 2024 avec les économies permises par le décret d'annulation de crédits de février 2024 et l'extinction progressive des mesures exceptionnelles mises en place dans le contexte de crise sanitaire, puis de hausse du prix de l'énergie. Elle se poursuivra notamment au travers du processus annuel de revues de dépenses qui a vocation, ainsi qu'en dispose la LPFP 2023-2027, à identifier des économies sur le champ de l'Etat dès 2025.

Le solde des administrations publiques locales s'améliorerait entre 2024 et 2027 à la faveur de leurs efforts de maîtrise de la dépense de fonctionnement conformément à l'objectif d'une croissance de cette dernière inférieure de 0,5 point à l'inflation, fixé dans la LPFP. Cette amélioration serait

⁸ Le changement de base des comptes nationaux de l'Insee a conduit à considérer les remboursements effectués au titre du principal des contentieux fiscaux de série comme une dépense et non plus comme des moindres recettes à l'instar de la LPFP 2023-2027.

particulièrement marquée en 2026 et 2027, du fait de la baisse attendue de l'investissement des collectivités territoriales en raison du cycle électoral municipal.

Le solde des administrations de sécurité sociale (y compris CADES) est excédentaire en 2023, tout comme en 2022 (+0,5 % du PIB après +0,3 % du PIB en 2022). Les prélèvements obligatoires affectés aux ASSO ont notamment bénéficié du dynamisme de la masse salariale, tandis que les dépenses ont progressé de +3,9 %, à un rythme inférieur à l'évolution des recettes (+4,5 %). En 2024, le solde des ASSO se dégraderait, sous l'effet du fort dynamisme des prestations notamment vieillesse et du ralentissement des recettes en raison du moindre dynamisme de la masse salariale et de l'activité. A partir de 2025 et sur toute la trajectoire jusqu'en 2027, le solde des ASSO s'améliorerait du fait de l'amélioration conjoncturelle, de l'effet des réformes structurelles déjà mises en place (réformes des retraites et de l'assurance chômage en particulier) et grâce aux efforts de maîtrise de la dépense. Le solde des ASSO s'établirait à +1,0 % de PIB en 2027.

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

(% du PIB)	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Solde public au sens de Maastricht	-2,4	-8,9	-6,6	-4,8	-5,5	-5,1	-4,1	-3,6	-2,9
<i>dont solde primaire</i>	-1,0	-7,6	-5,2	-2,8	-3,8	-3,2	-1,9	-1,2	-0,3
État	-2,7	-7,6	-5,8	-5,6	-5,5	-4,8	-4,4	-4,4	-4,3
Organismes divers d'administrations centrales	-0,1	1,0	0,0	0,6	-0,1	-0,1	0,0	-0,1	0,0
Administrations publiques locales	-0,1	-0,2	0,0	0,0	-0,4	-0,4	-0,2	0,1	0,4
Administrations publiques de sécurité sociale	0,5	-2,1	-0,8	0,3	0,5	0,2	0,6	0,7	1,0

3.5 ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE PUBLIQUE

3.5.1 Les dépenses des administrations publiques

Après une hausse de +3,6 % en valeur en 2023, la dépense publique hors crédits d'impôt des administrations publiques augmenterait de +2,9 % en 2024. En 2023, la dynamique de dépense publique a sensiblement ralenti en raison de plusieurs facteurs (repli de la charge de la dette et sortie progressive des mesures de soutien notamment) et ce, en dépit de dépenses des collectivités territoriales plus dynamiques qu'anticipé en LPFP.

En volume, la dépense publique hors crédits d'impôt serait en augmentation de +0,6% en 2024, après -1,1 % en 2023. Cette évolution s'explique principalement par (i) l'indexation des prestations sur l'inflation (principalement l'effet de la revalorisation des pensions), soutenant l'évolution en valeur alors que l'inflation baisse, (ii) l'effet de la hausse des taux sur la charge de la dette⁹ (+7,3 Md€ par rapport à 2023 sur le champ de la dette négociable de l'État) et, enfin, (iii) la poursuite du dynamisme des dépenses d'investissement des administrations publiques locales. Les mesures de maîtrise des dépenses mises en œuvre par le Gouvernement *via* le décret d'annulation du 21 février 2024 compensent en partie ces hausses à hauteur de 10 Md€ avec un effet principalement sur la dépense de l'Etat. La diminution sensible des mesures de soutien face à la

⁹ Pour rappel, l'effet de +1 % sur les taux d'intérêt est de +2,6 Md€ la première année et +17,2 Md€ la 5^{ème} année.

hausse des prix, la quasi extinction des mesures de soutien face à la crise sanitaire, et, dans une moindre mesure, la baisse de la contribution française au profit de l'Union Européenne (-1,2 Md€ par rapport à 2023), contribuent également à compenser la dynamique haussière des dépenses.

En conséquence, **la part des dépenses publiques dans le PIB, hors crédits d'impôt, poursuivrait sa baisse en 2024, à 56,3 % de PIB après 56,7 % en 2023.**

La croissance en valeur des dépenses de l'État¹⁰ en comptabilité nationale serait de -0,7 % en 2024, hors crédits d'impôt et à champ constant, après -0,3 % en 2023. Cette tendance s'explique principalement par les efforts de maîtrise sur le périmètre de la dépense de l'Etat consentis à la suite du décret d'annulation du 21 février 2024. La dépense locale croîtrait de +3,4 % en 2024 après +7,3 % en 2023 (à champ constant et hors transferts vers les autres administrations publiques) : l'investissement local hors Société des grands projets ralentirait tout en restant dynamique et les dépenses de fonctionnement ralentiraient dans le sillage de l'inflation. La dépense des administrations de sécurité sociale croîtrait de +4,6 % en 2024 après +4,4 % en 2023, notamment en raison de la revalorisation des pensions de base, indexées sur l'inflation, et complémentaires (revalorisation des pensions de base à +5,3 % au 1^{er} janvier 2024¹¹ et des pensions complémentaires à +4,9 % au 1^{er} novembre 2023). Les prestations de santé seraient également dynamiques en lien avec l'évolution de l'Ondam (+3,2 % hors Covid voté en LFSS pour 2024).

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

Évolution en valeur de la dépense totale, hors crédits d'impôts et hors transferts entre administrations publiques, à champ constant sauf mention contraire	2023	2024
Administrations publiques*	3,6%	2,9%
État*	-0,3%	-0,7%
Organismes divers d'administration centrale*	5,3%	5,6%
Administrations publiques locales*	7,3%	3,4%
Administrations de sécurité sociale*	4,4%	4,6%
Administrations publiques, hors mesures de soutien et de relance	5,2%	3,1%

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

¹⁰ Les dépenses de l'État, des administrations publiques locales et des administrations de sécurité sociale commentées dans ce paragraphe s'entendent hors transferts entre administrations publiques.

¹¹ Les pensions de base sont revalorisées au 1^{er} janvier de l'année N sur la base de l'inflation en moyenne annuelle octobre de l'année N-1

3.5.2 Les dépenses de l'État

L'année 2023 est caractérisée, sur le plan de la dépense, par une normalisation de l'exécution, alors même que cet exercice budgétaire s'est inscrit dans un contexte économique et géopolitique difficile, marqué notamment par une inflation persistante et une instabilité internationale, avec en particulier le prolongement du conflit en Ukraine.

Le Gouvernement a néanmoins pris la décision d'engager l'extinction des dispositifs hérités de la gestion de la crise sanitaire et des mesures exceptionnelles prises pour faire face à la hausse des prix de l'énergie. Ainsi les dépenses liées aux dispositifs de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire », supprimée en 2023, ont pris fin ; celles relatives aux dispositifs tels que l'indemnité inflation, la remise sur le prix des carburants et les chèques exceptionnels ont été resserrées ; les dépenses résiduelles liées aux crises, notamment sur le bouclier tarifaire, ont été limitées.

En dépit de circonstances peu favorables, la dépense de l'État a ainsi été maîtrisée et la nouvelle norme de dépenses¹² plus que respectée, grâce à la **mise en œuvre de mesures de pilotage fortes** :

- un surgel à mi-année de 1 % des crédits ouverts aux ministères en loi de finances initiale pour 2023 (soit une majoration de 20 % des crédits mis en réserve en début de gestion) ;
- la publication d'un décret d'annulation de 5 Md€ en crédits de paiement ;
- une loi de finances de fin de gestion (LFG) portant des annulations nettes sur le périmètre des dépenses de l'État ;
- un suivi et un pilotage renforcés de l'exécution des dépenses en fin de gestion.

L'absence d'ouverture de crédits par le biais d'un projet de loi de finances rectificative ou d'un décret d'avance, inédite depuis 2019, illustre le retour à des conditions de gestion maîtrisées du point de vue de la dépense.

Au total, ces mesures de pilotage ont eu pour résultat de limiter l'exécution à 489,1 Md€ sur le périmètre des dépenses de l'État (PDE), soit un niveau inférieur de -7,0 Md€ à la loi de finances initiale.

Pour 2024, la loi de finances initiale (LFI), tout en poursuivant le financement des priorités du Gouvernement, notamment dans le cadre des lois de programmation ou encore le déploiement du plan France 2030, **a été adoptée avec une baisse en valeur des crédits sur le PDE, à 491,9 Md€, soit une baisse de 3,8 Md€** par rapport à la LFI 2023. Cette baisse tient notamment à la poursuite du recentrage des dispositifs exceptionnels mis en place durant la crise énergétique en faveur des ménages, des entreprises et des collectivités locales, en particulier le bouclier tarifaire.

Ensuite, compte tenu de la dégradation du solde public anticipé pour 2023 et des perspectives macro-économiques pour 2024, **une mesure de régulation significative a été prise dès le mois de février, avec l'annulation par décret de 10 Md€ de crédits¹³** : cette annulation a donné lieu à une reprogrammation des dépenses par chacun des ministères concernés afin d'en assurer la soutenabilité.

¹² L'agrégat « Périmètre des dépenses de l'État » (PDE) est défini à l'article 10 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027

¹³ Décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits

Pour la période 2024-2027, les plafonds de crédits prévus pour chaque mission budgétaire, par l'article 13 de la loi de programmation des finances publiques 2023-2027, seront ajustés lors de la préparation du prochain projet de loi de finances pour tenir compte de la trajectoire portée par le présent programme de stabilité. Cette révision des plafonds de crédits sera documentée à la fois par la pérennisation de mesures d'économies sous-jacentes aux annulations du décret d'annulation du 21 février et par les conclusions des revues de dépenses instituées par la LPFP 2023-2027¹⁴ et par la LFI 2023¹⁵.

D'un point de vue plus qualitatif, enfin, **un examen systématique de l'impact environnemental des dépenses sera effectué dans le cadre du budget vert annexé au projet de loi de finances pour 2025**. Pour rappel, répondant à une initiative de l'OCDE (« Paris collaborative on green budgeting »), la France est le premier Etat à s'être doté fin 2020 d'un outil d'analyse de l'impact environnemental de son budget.

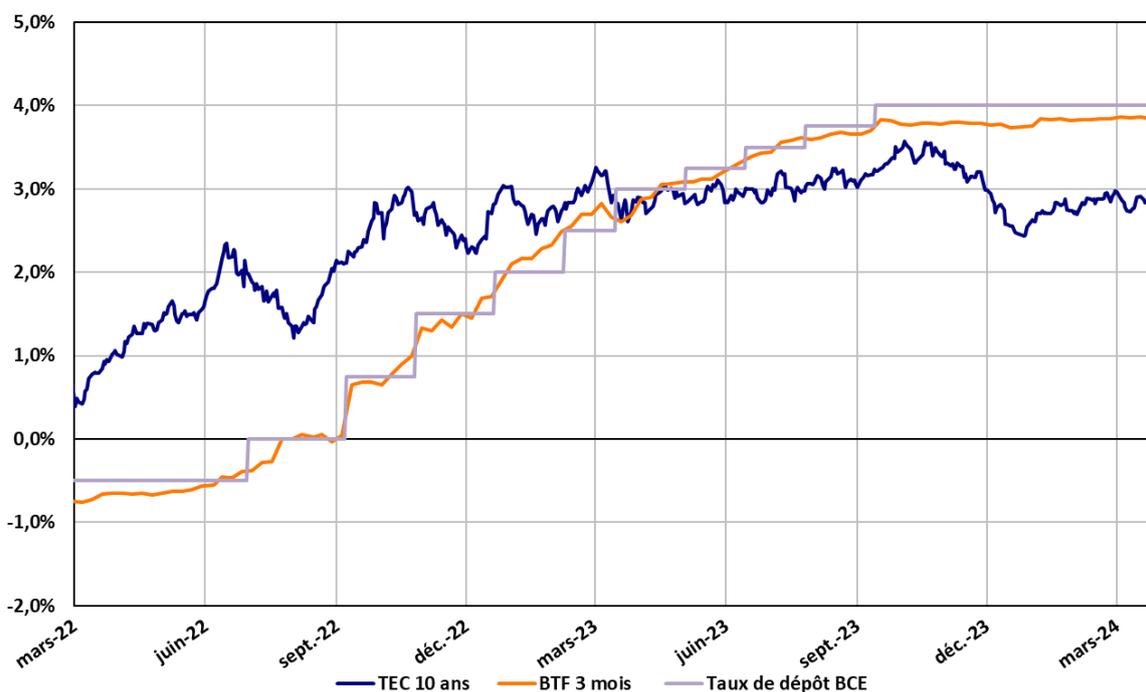
¹⁴ Article 22 de la loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027

¹⁵ Article 167 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023

ENCADRÉ 6 – COÛT DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT ET HYPOTHESES DE TAUX D'INTERÊT

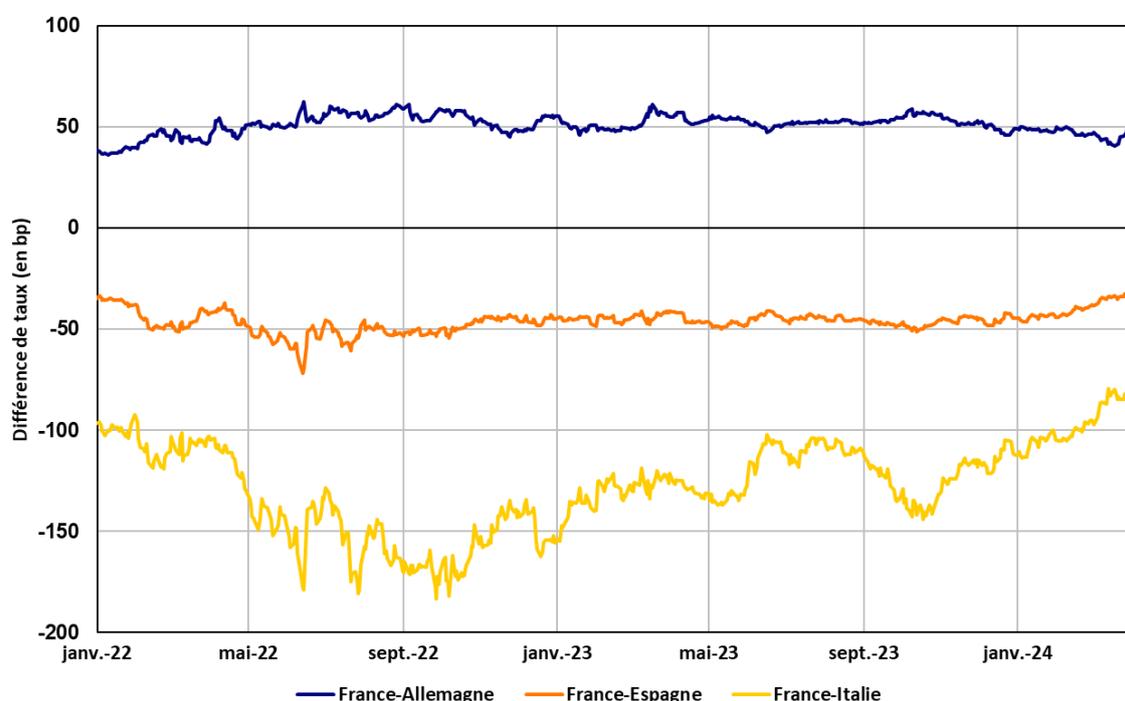
L'année 2023 a été marquée par la poursuite du resserrement monétaire de la BCE destiné à juguler les tensions inflationnistes : le taux de la facilité de dépôt est ainsi passé de 2,0 % fin 2022 à 4,0 % fin 2023. Dans ce contexte, les taux d'intérêt sur les marchés obligataires se sont inscrits dans une tendance haussière, avec des périodes de volatilité (Graphique 1). Le taux moyen à l'émission est ainsi remonté à 3,03 % en 2023 après 1,43 % en 2022 pour les titres à plus d'un an (hors titres indexés), et à 3,33 % en 2023 après 0,19 % en 2022 pour les titres à moins d'un an.

GRAPHIQUE 1 : TAUX D'EMPRUNT À 3 MOIS ET À 10 ANS ET TAUX DE RÉMUNÉRATION DES DÉPÔTS PAR LA BCE



L'écart de taux entre la France et l'Allemagne a été quelque peu volatil mais a clôturé l'année 2023 en ligne avec son niveau de fin 2022, proche de 50 points de base.

GRAPHIQUE 2 : DIFFÉRENCE DE TAUX D'INTÉRÊT À 10 ANS DE LA FRANCE AVEC L'ALLEMAGNE, L'ESPAGNE ET L'ITALIE



Le profil de taux d'intérêt sous-jacent à la prévision de charge de la dette pour les années 2024 et suivantes repose sur l'hypothèse d'un assouplissement progressif de la politique monétaire de la BCE en 2024, qui porterait le taux d'intérêt à 3 mois à 3,25 % fin 2024 avant de refluer vers 3,0 % mi-2025 puis de se stabiliser à ce niveau (Tableau 1). Le taux d'intérêt à 10 ans atteindrait 3,2 % d'ici fin 2024, 3,5 % fin 2026 et se stabiliserait à 3,6 % à partir de fin 2026. Ce scénario est cohérent avec les autres hypothèses macroéconomiques retenues dans le Programme de Stabilité.

TABLEAU 1 : HYPOTHÈSES DE TAUX D'INTÉRÊT EN FIN D'ANNÉE

Niveaux en fin d'année (hypothèses)	2024	2025	2026	2027
Taux courts (BTF 3 mois)	3,25 %	3,00 %	3,00 %	3,00 %
Taux longs (OAT à 10 ans)	3,20 %	3,50 %	3,60 %	3,60 %

L'impact de la hausse des taux sur la charge de la dette de l'État se matérialise graduellement en raison de la durée de vie moyenne du stock de la dette et du refinancement progressif de la dette. Ainsi, la charge de la dette augmenterait progressivement jusqu'en 2027 pour atteindre environ 72 Md€ (Tableau 2).

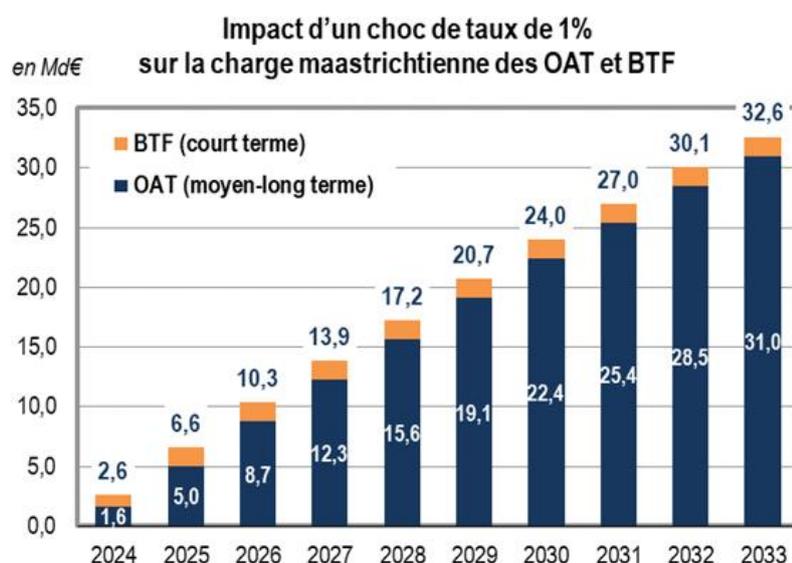
En 2023, la charge de la dette de l'État a baissé ponctuellement du fait du repli de l'inflation en fin d'année par rapport au pic atteint fin 2022. La valeur de remboursement des obligations indexées sur l'inflation dépendant de l'inflation de référence accumulée jusqu'à la date du remboursement, une provision annuelle pour charge d'indexation est inscrite dans la charge de la dette et reflète l'inflation observée au cours de l'année. Les charges d'intérêt progressent sur la période notamment du fait du refinancement d'anciennes souches à faible taux d'intérêt par de nouvelles souches avec des taux d'intérêt plus élevés.

TABLEAU 2 : ÉVOLUTION DE LA CHARGE DE LA DETTE DE L'ÉTAT

En Md€	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Charge de la dette de l'État (comptabilité maastrichtienne)	46,3	39,0	46,3	54,0	62,7	72,3

Une remontée durable des taux d'intérêt au-dessus de ces hypothèses constituerait un facteur d'augmentation progressive de la charge de la dette par rapport à la prévision du Programme de Stabilité. L'effet sur la charge d'intérêt en comptabilité nationale d'un choc de +100 points de base sur l'ensemble des maturités, dès le début de l'année 2024 et sur toute la durée de la projection, est représenté ci-dessous. L'impact est graduel en raison du refinancement progressif de la dette : il s'établit à 17 Md€ après cinq ans.

GRAPHIQUE 3 : IMPACT D'UN CHOC DE TAUX DE 1 POINT DE POURCENTAGE SUR LA CHARGE DE LA DETTE NÉGOCIABLE DE L'ÉTAT (OAT ET BTF)



3.5.3 Les dépenses des organismes divers d'administration centrale

En 2023, les dépenses des organismes divers d'administration centrale (ODAC), y compris transferts entre administrations publiques, ont connu une hausse de +2,9 %, atteignant 136,9 Md€ en 2023, contre 133,0 Md€ l'année précédente. Cette hausse s'explique notamment par l'augmentation des dépenses des opérateurs de recherche – ANR, CEA, CNRS, INSERM, ONERA – (+1,4 Md€) et des universités (+0,8 Md€) notamment du fait de la loi de programmation de la recherche de 2020, de SNCF Réseau (+0,8 Md€) principalement au titre des dépenses de fonctionnement ; des Agences régionales de santé (+0,4 Md€), de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF, +0,3 Md€) et de l'Agence nationale de l'habitat (Anah), en lien notamment avec la montée en puissance de MaPrimeRénov' (+0,2 Md€).

En 2024, les dépenses des ODAC seraient en hausse de +6,4 % par rapport à 2023, à 145,6 Md€. Cette évolution s'expliquerait notamment par la montée en puissance des dépenses d'avenir en particulier de France 2030, et par la hausse des dépenses de France Compétences, notamment celles relatives à l'apprentissage, pour atteindre l'objectif du million d'apprentis d'ici 2027 et l'augmentation des dépenses des universités, qui résulte notamment de la loi de programmation de la recherche de 2020. Les dépenses de certains opérateurs d'infrastructures poursuivraient également leur dynamique : c'est notamment le cas de l'AFITF, dont la trajectoire est prévue par la loi d'orientation des mobilités de 2019 et qui se voit affecter la nouvelle taxe sur l'exploitation des infrastructures de transport de longue distance. En outre, l'Anah et l'Agence nationale pour la rénovation urbaine verraient aussi leurs dépenses augmenter au titre respectivement de MaPrimeRénov' et du Nouveau programme national de renouvellement urbain.

En 2025, les dépenses des ODAC augmenteraient de +1,1 %, du fait notamment des investissements d'avenir et en particulier du plan France 2030.

3.5.4 Les dépenses des administrations de sécurité sociale (Asso)

En 2023, les dépenses des ASSO ont accéléré (+ 3,9 % après + 3,1 % y compris transferts entre sous-secteurs des administrations publiques), principalement portées par le dynamisme des prestations sociales (+3,8 % après +2,6 %). En effet, les prestations vieillesse et famille accélèrent à respectivement +5,3% et +5,4% principalement sous l'effet des revalorisations en lien avec l'inflation élevée en 2022. Les prestations chômage augmentent également (+ 4,4 % après -20,6 %) en raison du ralentissement du marché du travail se traduisant par une augmentation du nombre de demandeurs d'emploi indemnisés à l'assurance chômage (+5,7 % sur un an). A contrario, les prestations de santé ralentissent (+ 0,5 % après + 4,0 %), en lien avec la fin des dépenses de santé liées à la crise COVID (environ 1 Md€ en 2023 après 11,7 Md€ en 2022).

En 2024, les dépenses des ASSO accélèreraient (+ 4,6 % après + 3,9 % y compris transferts), sous l'effet de la hausse des prestations sociales (+ 5,3 % après + 3,8 %). Comme en 2023, ce dynamisme s'explique par les prestations vieillesse-survie (+ 6,7 %), en raison des règles de revalorisation sur l'inflation (+ 5,3 % au 1^{er} janvier 2024 pour les pensions de base, et + 4,9 % pour les pensions complémentaires revalorisées au 1^{er} novembre 2023). Les prestations de santé seraient également dynamiques en lien avec l'évolution de l'Ondam (+3,2 % hors Covid, comme inscrit en LFSS pour 2024).

En 2025, le Programme de stabilité se fonde sur l'hypothèse d'un ralentissement des dépenses des administrations de sécurité sociale, en raison d'un effort de maîtrise des dépenses publiques concernant l'ensemble des secteurs des administrations publiques. Les prestations chômage diminueraient en outre en lien avec la montée en charge de la réforme dite de la contracyclicité. Les dépenses de santé consolideraient leur rythme de croissance avec un Ondam en évolution de +3,0 % (comme inscrit en LPFP).

ENCADRÉ 7 – LES RÉFORMES STRUCTURELLES DANS LE CHAMP DES ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE

La prévision intègre deux réformes structurelles majeures :

La réforme des retraites

La réforme des retraites entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2023, comprenant un relèvement progressif de l'âge d'ouverture des droits de 62 à 64 ans et une accélération de la hausse de durée de cotisation prévue par la réforme de 2014, contribue à redresser les finances publiques à horizon 2027 et au-delà. Cette réforme procure des gains d'activité, ce qui se reflète sur la croissance potentielle et les recettes publiques, et contribue par ailleurs à modérer la progression des dépenses. Les mesures d'âge et de durée permettent en effet d'accroître la population active et d'améliorer le solde public, via le maintien des seniors en emploi et le décalage dans le temps de l'âge de versement des pensions de retraite.

Côté recettes, les gains découleraient du surcroît d'activité (+0,7 % en 2027) intégré dans les prévisions macroéconomiques et de croissance potentielle, qui se traduirait par une augmentation proportionnelle des prélèvements obligatoires (un peu moins de 0,4 point de PIB en 2027, y compris cotisations retraite).

Côté dépenses, la réforme permettrait un gain de 0,1 point de PIB en versement de pensions en 2027 sur l'ensemble des régimes de retraite légalement obligatoires. Ces économies sont nettes des coûts liés aux dispositifs dérogatoires et aux mesures d'accompagnement (dispense des inaptés et des invalides, renforcement du dispositif de carrières longues, revalorisation des faibles pensions notamment).

La réforme de la « contracyclicité » de l'Unedic

La réforme promulguée par le décret du 31 janvier 2023 consiste à moduler la durée d'indemnisation en fonction de la conjoncture économique et à en améliorer la contracyclicité : diminution de 25 % de la durée potentielle d'indemnisation (avec un plancher à six mois) en cas de conjoncture favorable, c'est-à-dire tant que le taux de chômage est inférieur à 9 % et qu'il n'augmente pas de plus de +0,8 point sur un trimestre. Ces règles s'appliquent pour les nouveaux chômeurs depuis le 1^{er} février 2023. La réforme monterait progressivement en charge avec des économies estimées à 4,2 Md€ en régime de croisière à partir de 2027. De plus, une nouvelle réforme de l'assurance chômage a été annoncée afin de contribuer à l'atteinte du plein emploi à horizon 2027.

3.5.5 Les dépenses des administrations publiques locales

La dépense locale, après une hausse de +7,1 % en 2023, connaîtrait une progression de +3,4 % en 2024 et de +1,0 % en 2025 (à champ constant¹⁶, y compris transferts entre administrations publiques).

Le programme de stabilité fait l'hypothèse d'une croissance des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales au sens de la LPFP¹⁷ en ligne avec les objectifs inscrits dans cette même loi, avec une progression inférieure de -0,5 % à celle de l'inflation hors tabac, soit en valeur, de +1,9 % en 2024 (après +6,1 % en 2023) et de +1,1 % en 2025, dans un contexte de ralentissement de l'inflation (l'indice des prix à la consommation hors tabac progresserait de +2,4 % en 2024, après 4,8 % en 2023, et de +1,6 % en 2025).

Les dépenses d'investissement¹⁸ des APUL hors Société des Grands Projets progresseraient de 7,5 % en 2024 (après +12,4 % en 2023), puis ralentiraient à +1,2 % en 2025 après ces années particulièrement dynamiques, atteignant ainsi un pic en année pré-électorale, conformément au cycle électoral communal observé par le passé.

À moyen terme, l'association des collectivités locales au retour progressif à l'équilibre des comptes publics implique qu'elles poursuivent la maîtrise de leurs dépenses. Les dépenses de fonctionnement au sens de la LPFP progresseraient toujours à un rythme inférieur de -0,5 point à l'inflation hors tabac. L'investissement suivrait un profil cohérent avec le cycle électoral, avec un ralentissement en 2026, l'année des élections municipales, et en 2027.

3.6 ÉVOLUTION DES RECETTES PUBLIQUES

3.6.1 Les recettes des administrations publiques

Le ratio des prélèvements obligatoires (PO) a nettement diminué en 2023 pour s'établir à 43,5 % du PIB (après 45,2 % en 2022), en raison d'une évolution spontanée des prélèvements obligatoires (+2,6 %) beaucoup moins dynamique que celle de l'activité (+6,2 %). 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 anticipé du bénéfice fiscal en 2023 (probablement plus atone que la prévision sous-jacente au révisé 2023 du PLF 2024), (ii) par 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) par la nette baisse des recettes de DMTO, touchées par le resserrement des conditions d'emprunt immobilier, (iv) par la revalorisation sur l'inflation du barème de l'impôt sur le revenu supérieure à l'évolution du salaire moyen par tête, ayant un effet négatif sur

¹⁶ A champ courant, la dépense locale a progressé de 7,0 % en 2023 et progresserait de 3,2 % en 2024 et de 1,0 % en 2025. Les mesures de périmètre concernent la recentralisation du financement du RSA pour certains départements en 2023, ainsi que la rebudgétisation progressive en 2023 et en 2024, au sein du budget général de l'État, des rémunérations des accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH) en poste dans les établissements publics locaux d'enseignement (ODAL).

¹⁷ L'article 17 alinéa IV de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 précise que, s'agissant de l'objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités territoriales, les dépenses réelles de fonctionnement sont retraitées des dépenses exposées au titre du revenu de solidarité active, de l'allocation personnalisée d'autonomie et de la prestation de compensation du handicap.

¹⁸ Au sens de la formation brute de capital fixe

les recettes en affectant les taux moyens d'imposition, (v) par la masse salariale moins allante que la croissance nominale pesant sur les cotisations et les prélèvements sociaux activité, (vi) par le dynamisme des allègements généraux, qui pèse sur les cotisations, (vii) ainsi que par les moindres consommations de carburants affectant les recettes de TICPE. De plus, des mesures de baisse des prélèvements obligatoires ont été prises en 2023, pour un effet total de -7,1 Md€ (cf. Tableau).

En 2024, le ratio des prélèvements obligatoires s'établirait à 43,6 % du PIB. La croissance spontanée des PO serait légèrement moindre que celle de l'activité en valeur (+3,0 % contre +3,6 % pour le PIB en valeur, soit une élasticité de 0,8), en raison principalement : (i) de recettes de DMTO en baisse, les volumes de transactions continuant de reculer dans l'attente d'une amélioration des conditions d'emprunt immobilier, (ii) du moindre dynamisme des recettes de DMTG, souffrant du contrecoup de recettes exceptionnelles constatées en 2023, (iii) du moindre allant des prélèvements sociaux activité, affectés par une croissance de la masse salariale inférieure à celle de l'activité, (iv) de consommations de carburants en retrait conduisant à une baisse des recettes de TICPE. Les mesures nouvelles en hausse (+9,2 Md€) viendraient contrebalancer ce faible dynamisme des PO. Les mesures nouvelles sur l'énergie – hausse de la fiscalité énergétique sur le TICGN (+1,9 Md€) et la TICFE (+4,9 Md€) mises en œuvre respectivement en janvier et février 2024 – sont les principales contributrices. La taxe sur les infrastructures de transports (+0,6 Md€) et la hausse du versement mobilité (+0,4 Md€) prévus par LFI pour 2024, ainsi que la mesure de gel des bandeaux famille et maladie des allègements de cotisation prévus en LFSS 2024 (+0,4 Md€) seraient compensées par la poursuite de la suppression de la CVAE (-1,5 Md€). A ces mesures déjà engagées viennent s'ajouter les annonces récentes sur les mesures fiscales concernant les rentes, notamment dans le secteur énergétique.

En 2025, le Programme de stabilité repose sur l'hypothèse d'un ratio de prélèvements obligatoires s'établissant à 43,9 % du PIB. L'évolution spontanée des prélèvements obligatoires serait quasiment en ligne avec l'activité (+2,9 % contre +3,1 % pour le PIB en valeur), conduisant à une élasticité qui se rapproche de l'unité : le ralentissement de la masse salariale pèserait sur le dynamisme des prélèvements sociaux sur l'activité, tandis que les consommations de carburants en retrait pèseraient, tout comme l'année précédente, sur les recettes de TICPE.

Au-delà de 2026, l'évolution spontanée des prélèvements obligatoires retenue est en ligne avec l'activité. L'élasticité des prélèvements obligatoires serait donc unitaire chaque année en 2026 et 2027.

Enfin, les recettes hors prélèvements obligatoires s'établiraient à 7,9 % du PIB en 2024, au même niveau qu'en 2023, puis à 7,8 % en 2025, avant d'atteindre 7,7 % en 2026 et 2027.

**TABLEAU 7 : PRINCIPALES MESURES NOUVELLES EN PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES
EN 2023 ET 2024**

	2023	2024
Ménages	-4,5	4,4
Suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales	-2,5	-0,3
Bouclier tarifaire TICFE (part ménages)	-1,2	2,3
Baisse de cotisations des travailleurs indépendants	-0,6	0,3
Retour TVA du bouclier tarifaire sur la TICFE	-0,2	0,5
Harmonisation de la fiscalité sur les produits du tabac	0,2	0,3
Fiscalisation de la PPV - effet IR et PS	0,1	0,2
Ajustement fiscalité énergétique - TICGN (part ménages)		1,0
Autres mesures ménages	-0,3	0,1
Entreprises	-5,5	7,1
Poursuite de la baisse du taux d'IS	-0,4	
Bouclier tarifaire TICFE (part entreprises)	-1,3	2,5
Retour IS du bouclier tarifaire sur la TICFE	0,2	-0,5
Contribution sur les rentes infra-marginales	-0,1	-0,2
Réduction progressive de la CVAE	-4,2	-1,5
Retour IS de la suppression progressive de la CVAE	0,6	0,7
Taxe sur les gestionnaires d'infrastructures de transport		0,6
Fiscalisation de la PPV - effet forfait social		0,3
Ajustement fiscalité énergétique - TICGN (part entreprises)		0,9
Mesures de gage industrie verte (renforcement malus CO2, TVS)		0,4
Gel des bandeaux famille et maladie		0,4
Contribution spécifique de 30% sur les indemnités de rupture conventionnelle	0,0	0,2
Hausse du versement mobilité		0,4
Mesures fiscales énergéticiens et autres mesures sur les rentes		3,0
Autres mesures entreprises	-0,4	-0,1
Autres mesures (Notamment mesures de périmètre)	2,9	-2,4
Traitement en recettes des gains sur charges de SPE	-2,1	-2,3
Effet temporaire de la bascule CICE cotisations*	4,4	1,0
Autres mesures	0,6	-1,1
Total y compris autres mesures	-7,1	9,2

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

TABLEAU 8 : ÉVOLUTION DU RATIO DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Taux de prélèvements obligatoires net des CI (% du PIB)	45,2	43,5	43,6	43,9	44,1	44,1
Élasticité des prélèvements obligatoires	1,5	0,4	0,8	0,9	1,0	1,0

3.6.2 Les recettes des administrations publiques centrales

En 2023, les prélèvements obligatoires de l'État ont enregistré un recul (-1,3 % contre +6,2 % pour le PIB en valeur, soit une élasticité de -0,2). Cette baisse spontanée des prélèvements obligatoires de l'État s'explique principalement par la chute des recettes d'impôt sur les sociétés, portée par le contrecoup sur le solde de la très forte croissance du bénéfice fiscal 2021 et par une croissance du bénéfice fiscal en 2023 vraisemblablement peu dynamique, ce qui aurait pesé sur le 5^{ème} acompte de fin 2023. **L'effet des mesures nouvelles et de transfert (-5,2 Md€) a contribué à accentuer cette baisse des prélèvements obligatoires de l'État.** Ces mesures concernent notamment la poursuite de la trajectoire de suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (-2,5 Md€), le traitement en recettes des gains sur charges de service public d'électricité (-2,1 Md€), la suppression de la première moitié de la CVAE restante (-4,2 Md€), ainsi qu'un nouveau transfert de TVA vers les ASSO en compensation de la baisse des cotisations sur les travailleurs indépendants (-0,9 Md€). Ces baisses sont en partie compensées par des mesures à la hausse, parmi lesquelles la baisse du recours au CICE, du fait de l'extinction du dispositif (+4,4 Md€, sans impact sur le solde public).

En 2024, les prélèvements obligatoires de l'État évolueraient moins vite que l'activité (+2,9 % contre +3,6 % pour le PIB nominal, soit une élasticité de 0,8). Malgré la révision à la baisse de la prévision du bénéfice fiscal 2023, l'impôt sur les sociétés resterait dynamique. A l'inverse, l'impôt sur le revenu serait moins allant que la croissance de l'activité en valeur. Le contrecoup de recettes exceptionnelles constatées en 2023 pèserait sur le dynamisme des recettes de DMTG et les recettes de TICPE s'inscriraient en baisse, en raison de consommations de produits pétroliers en retrait. **Les mesures nouvelles et de transfert (+3,6 Md€) joueraient à la hausse.** Les mesures nouvelles sur l'énergie – hausse de la fiscalité énergétique sur la TICGN (+1,9 Md€) et la TICFE, dont une part revient aux collectivités locales en compensation des anciennes taxes locales sur la consommation d'électricité à partir de 2024 (+2,4 Md€ pour l'Etat) – sont les principales contributrices, atténuées par des mesures de baisses des PO telles que la poursuite de la suppression de la CVAE (-1,5 Md€) et le traitement en recettes des gains sur charge de service public de l'énergie (CSPE) (-2,3 Md€). A ces mesures déjà engagées viendraient s'ajouter les annonces récentes sur les mesures fiscales concernant les rentes notamment dans le secteur énergétique.

3.6.3 Les recettes des administrations de sécurité sociale (Asso)

En 2023, l'évolution spontanée des prélèvements obligatoires des ASSO a été moins dynamique que la croissance nominale (+4,6 % contre +6,2 %). Les cotisations sociales ont ralenti (+4,6 % après +6,3 %), évoluant moins vite que la masse salariale privée (+5,5 %) principalement du fait du dynamisme des allègements généraux. Les impôts sur le revenu et le patrimoine ont également décéléré (+5,8 % après +9,4 %), notamment la CSG et la CRDS en lien avec le moindre dynamisme de la masse salariale totale (+5,4 % après +8,0 %). Enfin, les taxes et impôts sur la production ont ralenti (+1,6 % après +4,4 %), notamment en raison du ralentissement de la TVA.

En 2024, l'évolution spontanée des prélèvements obligatoires des ASSO s'établirait à +3,4 %, moins dynamique que la croissance nominale (+3,6 %). Les cotisations augmenteraient de +3,6 % (après +4,6 %), plus dynamiques que la masse salariale privée (+3,1 %). Cela s'expliquerait notamment par des cotisations sociales plafonnées qui évolueraient plus rapidement, de +4,5 %, du fait d'un fort effet plafond, puisque le PASS¹⁹ est revalorisé de +5,4 % à partir du 1^{er} janvier 2024.

3.6.4 Les recettes des administrations publiques locales

En 2023, les prélèvements obligatoires des administrations publiques locales ont augmenté moins vite que l'activité (+2,4 % contre +6,2 % pour le PIB nominal, soit une élasticité de 0,4). D'une part, les taxes foncières, malgré leur dynamisme, évoluent moins vite que l'activité avec +5,2 % d'évolution spontanée (hors hausses de taux). Cette évolution s'explique notamment par le mécanisme de revalorisation des valeurs locatives, en partie fondé sur l'IPCH en glissement annuel de novembre de l'année précédente (+5,2 % en 2022). D'autre part, la dégradation du scénario immobilier, en raison de la chute des transactions dans un contexte de hausse des taux d'intérêt et de contraction de la production de crédit, amène une importante dégradation des DMTO de -22 %, ce qui a pesé sur les prélèvements obligatoires des administrations publiques locales.

En 2024, les prélèvements obligatoires des administrations publiques locales augmenteraient spontanément moins vite que l'activité (+1,7 % contre +3,6 % pour le PIB nominal, soit une élasticité de 0,5). Les taxes foncières seraient dynamiques (+4,7 %) du fait de l'inflation enregistrée en 2023 (4,9 % pour l'IPCH en glissement annuel de novembre), ce qui induirait une évolution bien supérieure à celle de l'activité en valeur. Cependant, les recettes de DMTO s'inscriraient dans un scénario de poursuite attendue du recul du volume des transactions immobilières et de baisse de prix pour atteindre une dégradation de -10 % des recettes par rapport au niveau de 2023. Les recettes de TVA seraient légèrement moins dynamiques que l'activité (+3,2 %).

3.7 DETTE PUBLIQUE ET FLUX DE CRÉANCES

En fin d'année 2023, le niveau de dette publique s'est établi à 3101,2 Md€, selon les chiffres publiés par l'Insee le 26 mars 2024. Exprimée en pourcentage du PIB, la dette publique diminue, à 110,6 % après avoir atteint 111,9 % fin 2022 et 113,0 % fin 2021, principalement sous l'effet de la croissance nominale du PIB.

En 2024, le ratio d'endettement augmenterait pour atteindre 112,3 % du PIB principalement sous l'effet d'un solde public qui se situerait en dessous du solde stabilisant la dette publique. Le solde stabilisant la dette s'établirait en effet à - 3,8 % du PIB, alors que le solde public serait de -5,1 % du PIB : cet effet expliquerait la majeure partie de la hausse de 1,7 point du ratio de dette.

En 2025, le ratio d'endettement continuerait d'augmenter, pour atteindre 113,1 % du PIB sous l'effet d'un solde public toujours inférieur au solde stabilisant le ratio de dette publique (- 4,1 % pour le solde public contre - 3,4 % pour le solde stabilisant la dette).

¹⁹ Plafond Annuel de la Sécurité Sociale, fixé à 3 864 € mensuel

À moyen terme, le ratio d'endettement diminuerait à partir de 2026 pour atteindre 112,0 % en 2027. En effet, compte tenu du scénario de croissance de moyen terme, le solde stabilisant le ratio d'endettement se situerait en 2026 à -3,6 % du PIB, soit un niveau équivalent au solde public pour cette année. Les flux de créances liés au décalage comptable sur les recettes du financement européen du plan de relance joueraient à la baisse et conduiraient à une diminution du ratio d'endettement de -0,2 point dès 2026. En 2027, la décrue du ratio serait plus accentuée (-0,9 point), le solde public s'établissant à -2,9 %, soit un niveau nettement supérieur au solde stabilisant la dette (-3,7 % du PIB).

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

(Points de PIB)	2023	2024	2025	2026	2027
Ratio d'endettement au sens de Maastricht	110,6	112,3	113,1	112,9	112,0
Ratio d'endettement hors soutien financier aux États de la zone euro	108,4	110,2	111,1	110,9	110,2
Variation du ratio d'endettement	-1,3	1,7	0,8	-0,2	-0,9
Ecart au solde stabilisant	-1,1	1,3	0,7	0,0	-0,8
<i>Solde stabilisant le ratio d'endettement (hors flux de créances)</i>	-6,5	-3,8	-3,4	-3,6	-3,7
<i>Solde effectif</i>	-5,5	-5,1	-4,1	-3,6	-2,9
Flux de créances	-0,2	0,4	0,1	-0,2	0,0
<i>Pm : croissance nominale du PIB (en %)</i>	6,2	3,6	3,1	3,3	3,4

4. Analyse de sensibilité et comparaison avec la programmation précédente

4.1 SENSIBILITÉ AUX HYPOTHÈSES EXTÉRIEURES

Le scénario économique pour 2024 repose conventionnellement sur un maintien à leurs niveaux récents du prix du pétrole et du taux de change de l'euro, dont les fluctuations peuvent *in fine* constituer un soutien ou un frein à l'activité. L'évolution des taux d'intérêt et, dans une moindre mesure, des cours boursiers sont des aléas supplémentaires sur le scénario.

Le dynamisme des exportations françaises dépendra en particulier de la croissance des principaux partenaires de la France. Dans la prévision associée à ce programme de stabilité, la demande mondiale en biens adressée à la France progresserait de +1,2 % en 2024. Le taux de change euro-dollar est gelé à 1,08 USD/€ sur l'horizon de prévision - il s'établirait en moyenne à 1,08 USD/€ en 2024 et en 2025. Le prix du baril de Brent est supposé se maintenir à 82 \$ sur le reste de l'année, pour une moyenne annuelle également de 82 \$ le baril en 2024 comme en 2025.

Cette partie rappelle l'impact chiffré des hypothèses de demande mondiale, de taux de change, de prix du pétrole ou de taux d'intérêt sur la croissance, l'inflation et le solde public dans le scénario central (cf. tableaux 10 à 13).

Sensibilité des projections aux hypothèses extérieures²⁰**TABLEAU 10 : IMPACT SUR L'ÉCONOMIE FRANÇAISE D'UNE HAUSSE DE 1 % DE LA DEMANDE MONDIALE DE BIENS ADRESSÉE À LA FRANCE ***

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

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

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

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

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

²⁰ Les variantes des tableaux 10 à 13 sont obtenues avec le modèle Mésange 2017. *Documents de Travail de la DG Trésor* (2017), « Le modèle macroéconométrique Mésange : réestimation et nouveautés », par Anne-Sophie Dufernez, Claire Elezaar, Pierre Leblanc, Emmanuelle Masson, Harry Partouche, José Bardaji, Benoît Campagne, Marie-Baïanne Khder, Quentin Lafféter, Olivier Simon.

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

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

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

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

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

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

ENCADRÉ 8 – COMMENT UTILISER LES VARIANTES POUR LA PRÉVISION ?

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

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

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

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

4.2 COMPARAISON À LA PROGRAMMATION PRÉCÉDENTE

TABLEAU 14 : COMPARAISON AVEC LE PRÉCÉDENT PROGRAMME DE STABILITÉ

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Programme de Stabilité 2023-2027 (avril 2023)						
Croissance réelle du PIB (en %)	2,6	1,0	1,6	1,7	1,7	1,8
Croissance potentielle réelle (en %)	1,35	1,35	1,35	1,35	1,35	1,35
Ecart de production (en % du PIB potentiel)	-1,1	-1,5	-1,3	-0,9	-0,5	0,0
Solde public nominal (en % du PIB)	-4,7	-4,9	-4,4	-3,7	-3,2	-2,7
Solde structurel (en % du PIB pot.)	-4,0	-4,0	-3,6	-3,1	-2,8	-2,6
<i>Ajustement structurel (en % du PIB pot.)</i>	1,0	0,0	0,4	0,4	0,3	0,2
Dette publique (en % du PIB)	111,6	109,6	109,5	109,4	109,2	108,3
Dette publique, hors soutien à la zone euro (en % du PIB)	109,2	107,3	107,4	107,4	107,2	106,5
Programme de Stabilité 2024-2027 (avril 2024)						
Croissance réelle du PIB (en %)	2,5	0,9	1,0	1,4	1,7	1,8
Croissance potentielle réelle (en %)	1,15	1,35	1,35	1,35	1,35	1,35
Ecart de production (en % du PIB potentiel)	-0,6	-1,1	-1,5	-1,4	-1,1	-0,6
Solde public nominal (en % du PIB)	-4,8	-5,5	-5,1	-4,1	-3,6	-2,9
Solde structurel (en % du PIB pot.)	-4,3	-4,8	-4,2	-3,2	-2,9	-2,5
<i>Ajustement structurel (en % du PIB potentiel)</i>	1,0	-0,5	0,6	0,9	0,3	0,4
Dette publique (en % du PIB)	111,9	110,6	112,3	113,1	112,9	112,0
Dette publique, hors soutien à la zone euro (en % du PIB)	109,5	108,4	110,2	111,1	110,9	110,2

Par rapport au précédent Programme de Stabilité, les hypothèses de croissance ont été revues à la baisse en 2024 et 2025 et demeurent inchangées à partir de 2026. Elles font l'hypothèse d'un redémarrage plus progressif qu'anticipé.

En 2023, la prévision de déficit public du précédent Programme de Stabilité s'établissait à -4,9 % du PIB, en écart de 0,6 point de PIB par rapport au déficit publié par l'Insee le 26 mars 2024 à -5,5 % du PIB. Cet écart tient principalement au moindre dynamisme des prélèvements obligatoires qu'anticipé dans la précédente programmation.

En 2024, la prévision de déficit public du précédent Programme de Stabilité s'établissait à -4,4 % de PIB. Cet écart tient principalement à la dégradation du solde 2023 et à la révision à la baisse de la croissance du PIB. Il aurait été plus important sans les mesures prises par le Gouvernement conduisant à des efforts supplémentaires, avec notamment le décret d'annulation pris le 21 février 2024.

A l'horizon 2027, le présent Programme de Stabilité vise comme le précédent un retour du déficit public sous le seuil de 3 % de PIB à l'horizon 2027. Au regard du point de départ 2023 plus dégradé et d'une croissance moindre en 2024 et 2025, se reflétant dans un moindre

redressement du solde conjoncturel, l'ajustement structurel à réaliser sur 2024-2027 est plus marqué que dans le PSTAB 2023-2027 : il s'élève désormais à +2,3 % du PIB contre +1,3 % l'an dernier.

4.3 COMPARAISON AUX PRÉVISIONS DE FINANCES PUBLIQUES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

TABLEAU 15 : COMPARAISON AVEC LES PRÉVISIONS DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Projections de la Commission Européenne (prévisions d'automne, novembre 2023)							
Croissance réelle du PIB (en %)	6,4	2,5	1,0	1,2	1,4		
Solde public (en % du PIB)	-6,5	-4,8	-4,8	-4,4	-4,3		
Solde structurel (en % du PIB pot.)	-5,7	-4,9	-4,7	-4,4	-4,5		
<i>Ajustement structurel (en % du PIB pot.)</i>	-0,6	0,8	0,2	0,3	-0,1		
Dette publique (en % du PIB)	112,9	111,8	109,6	109,5	110,0		
Programme de Stabilité 2024-2027							
Croissance réelle du PIB (en %) (*)	6,4	2,5	0,9	1,0	1,4	1,7	1,8
Solde public (en % du PIB)	-6,6	-4,8	-5,5	-5,1	-4,1	-3,6	-2,9
Solde structurel (en % du PIB pot.)	-5,3	-4,3	-4,8	-4,2	-3,2	-2,9	-2,5
<i>Ajustement structurel (en % du PIB pot.)</i>	-3,2	1,0	-0,5	0,6	0,9	0,3	0,4
Dette publique (en % du PIB)	113,0	111,9	110,6	112,3	113,1	112,9	112,0
* Données brutes non CJO							

Dans ses prévisions publiées à l'automne 2023, la Commission européenne prévoyait pour la France un solde public de -4,8 % en 2023 puis -4,4 % en 2024 et -4,3 % du PIB en 2025.

En ce qui concerne 2023, l'Insee a publié le 26 mars 2023 le compte provisoire des administrations publiques, présentant un solde public de -5,5 % du PIB.

En ce qui concerne 2024 et 2025, la trajectoire de solde retenue par le Gouvernement dans le présent Programme de stabilité est plus dégradée que celle prévue par la Commission européenne. En 2024, la prévision de croissance du Gouvernement de +1,0 % est alignée sur la prévision d'automne de la Commission européenne. L'écart entre la prévision de solde public du Gouvernement pour 2024 à -5,1 % du PIB et la prévision d'automne de la Commission à -4,4 % du PIB s'explique par le fait que cette dernière n'intégrait pas la dégradation du solde public en 2023 à -5,5 % du PIB. Pour 2025, la Commission anticipait une amélioration du solde de seulement +0,1 point de PIB par rapport à 2024, plus faible que dans le présent Programme de Stabilité qui prévoit un redressement du solde de +1,0 point de PIB.

5. Soutenabilité des finances publiques

5.1 IMPACT DU VIEILLISSEMENT DÉMOGRAPHIQUE SUR LES FINANCES PUBLIQUES

Le vieillissement démographique devrait se poursuivre dans les prochaines décennies, faisant peser un risque sur la soutenabilité des finances publiques. Alors que la France comptait 2,1 cotisants pour un retraité en 2002, le ratio était de 1,7 en 2022 et serait de 1,6 en 2040²¹. Cette baisse du ratio démographique, bien qu'atténuée par les réformes successives des retraites, fragilise la capacité à financer les dépenses liées au vieillissement (retraite, santé, dépendance).

Le processus de réformes engagé depuis 30 ans a permis de contenir la hausse des dépenses de retraite, favorisant ainsi la soutenabilité du système de retraite face au vieillissement. Dans un contexte de ralentissement économique au cours de la dernière décennie et face aux départs en retraite des générations du baby-boom, les réformes des retraites de 2010 et 2014 et les accords nationaux interprofessionnels sur les retraites complémentaires Agirc-Arrco d'octobre 2015 ont ainsi prévu des mesures de redressement réparties entre actifs, entreprises et retraités²². La réforme adoptée en 2023 s'inscrit dans cet objectif de soutenabilité, *via* un relèvement de l'âge d'ouverture des droits de deux ans à terme et une accélération de la hausse de la durée de cotisation prévue par la réforme de 2014.

Selon les projections du Conseil d'orientation des retraites de 2023, le solde du système de retraite, excédentaire en 2022 (+0,2 % de PIB), serait déficitaire à -0,2 % du PIB en 2030 (scénario à 1,0 % de gains de productivité). Ce solde en 2030 serait en amélioration de 0,2 point de PIB par rapport à celui des projections réalisées en 2022 (-0,4 % du PIB en 2030). Cette amélioration est principalement portée par la réforme de 2023 et ce malgré la révision du cadrage macroéconomique.

La réforme des retraites adoptée en 2023 permettra d'accroître la population active et l'activité et d'améliorer le solde public. En effet, les mesures d'âge et de durée décalent l'âge de versement des pensions de retraite et maintiennent en emploi des actifs, ce qui génère à la fois des économies sur le système de retraite, et de l'activité, donc des recettes supplémentaires sur l'ensemble des prélèvements obligatoires. Environ 200 000 emplois supplémentaires seraient ainsi créés en 2027 grâce à la réforme, se traduisant par 0,3 point de PIB de recettes supplémentaires (hors cotisations retraite ; cf. aussi Encadré 8 sur « réformes structurelles dans le champ des administrations de sécurité sociale » en partie 3.6.4).

²¹ Selon le rapport du Conseil d'orientation des retraites de juin 2023.

²² L'accord d'octobre 2015 a notamment instauré un coefficient de solidarité correspondant à une réduction de la pension complémentaire de 10 % pendant 3 ans pour les assurés liquidant au taux plein, et un décalage de la date de revalorisation annuelle des pensions du 1^{er} avril au 1^{er} novembre. Le coefficient de solidarité a été annulé par l'accord d'octobre 2023 qui prévoit par ailleurs une sous-indexation des pensions par rapport à l'inflation pour la période 2024 à 2026. Les pensions Agirc-Arrco ont été gelées en 2020 et sous-indexées par rapport à l'inflation en 2021 et 2022.

Par rapport à ses voisins européens, la France serait dans une position moins défavorable pour faire face au vieillissement de sa population²³. Elle se distingue en effet par une diminution des dépenses rapportées au PIB en projection sur la période 2022-2045 (-0,7 point de PIB contre +1,0 point en moyenne UE). Ces écarts d'évolution proviennent principalement des dépenses de retraite (écart d'évolution de -1,3 point de PIB entre la France et la moyenne UE). L'évolution plus favorable des dépenses pour la France reflète son niveau de fécondité le plus élevé en projection dans l'UE et une hausse nettement plus élevée du taux d'activité des 55-64 ans (+12 points sur 2022-2040 contre +6 points en moyenne UE), portée notamment par la réforme des retraites de 2023.

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

5.2 SOUTENABILITÉ À LONG TERME (S2)

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

- **l'impact de la position budgétaire initiale**, qui correspond essentiellement à l'écart du solde structurel primaire au solde stabilisant la dette à long terme ;
- **l'effet du vieillissement de la population** sur les évolutions à politique inchangée des dépenses de retraite, santé, dépendance, éducation et chômage à partir de 2028. Un travail mené au niveau européen entre les États-membres et la Commission européenne a permis une estimation harmonisée de cet effet. Les données utilisées ici sont celles du Rapport sur le vieillissement de 2024.

Selon l'indicateur de soutenabilité S2 calculé avec les projections de l'*Ageing working group* (AWG) de la Commission européenne jusqu'en 2070, la stabilisation de la dette à long terme ne serait pas assurée si le solde structurel primaire était maintenu au niveau de 2023 durant la période 2024-2027. En effet, calculé dans le cadre potentiel révisé, et avec les hypothèses macroéconomiques retenues dans le scénario central, l'indicateur S2 vaudrait +4,3 % du PIB dans ce scénario de solde structurel primaire inchangé sur la période 2024-2027, indiquant l'amplitude de l'ajustement supplémentaire requis pour assurer la stabilisation du ratio de dette publique à long terme (*cf.* Tableau 16).

L'ajustement structurel présenté dans le présent Programme de Stabilité permettrait d'améliorer significativement l'indicateur de soutenabilité S2. Cet effort projeté sur la période 2023-2027

²³ Selon le rapport sur le vieillissement de 2024 de la Commission européenne, « 2024 Ageing Report: economic and budgetary projections for the EU Member States (2022-2070) » (à paraître).

réduirait en effet le besoin d'ajustement lié à la situation budgétaire initiale d'environ 3 points de PIB sur les 4,3 points de PIB d'ajustement structurel primaire à réaliser pour assurer la stabilisation du ratio de dette à long terme compte tenu du vieillissement de la population. Par ailleurs, les nouvelles règles européennes prévoient en particulier, avec notamment le « garde-fou sur le déficit » qu'un ajustement structurel primaire d'au moins +0,4 % du PIB par an (cet ajustement structurel primaire peut être réduit à 0,25 % en cas d'engagements en matière de réformes et d'investissements) soit maintenu tant qu'un solde structurel de -1,5 % du PIB n'est pas atteint (cible commune à tous les États membres). Le solde structurel s'élèverait à -2,5 % du PIB en 2027 selon les hypothèses du Programme de stabilité. Ainsi, avec ce critère également, un ajustement de l'ordre de 1 point de PIB restera requis au minimum au-delà de l'horizon du Programme de stabilité.

Il est à noter que les résultats de l'indicateur S2 sont substantiellement révisés par rapport aux Programmes de stabilité précédents, en raison principalement d'hypothèses de taux d'intérêt nettement plus élevées de la part de la Commission, se reflétant dans le calcul de l'écart entre la position budgétaire initiale et le solde structurel primaire stabilisant la dette.

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

Année de référence	Scénario inchangé sur 2024-2027	Scénario PSTAB
Écart de soutenabilité (indicateur S2)	4,3	1,1
dont impact de la position budgétaire initiale	4,3	1,1
dont impact du vieillissement (à partir de 2027)	0,0	0,0

Notes de lecture du tableau :

- les chroniques de dépenses liées au vieillissement (retraites, santé, dépendance, éducation, chômage) sont celles du rapport sur le vieillissement de la Commission européenne de 2024 (à paraître).

6. Aspects institutionnels et gouvernance des finances publiques

6.1 UNE GOUVERNANCE BUDGÉTAIRE PLEINEMENT OPÉRATIONNELLE

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

Selon les dispositions désormais en vigueur, le Haut conseil des finances publiques (HCFP), créé en 2012, est chargé de rendre un avis sur les prévisions macroéconomiques associées aux programmes de stabilité et aux projets de textes financiers (loi de finances et de financement de la sécurité sociale et lois de financement rectificatives), sur le réalisme des prévisions de recettes et de dépenses publiques sous-jacentes aux textes financiers, et sur leur cohérence au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques. Le HCFP est en outre chargé d'identifier d'éventuels écarts entre la programmation pluriannuelle et les résultats de l'exécution budgétaire, lors de l'examen du projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes. En cas d'écart important, il peut déclencher le mécanisme de correction. Le Gouvernement doit alors exposer les raisons des écarts et indiquer les mesures de redressement de la trajectoire envisagées lors de l'examen par chaque assemblée du projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année, dont il devra tenir compte au plus tard dans le prochain projet de loi de finances de l'année et dans le prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année. Les avis rendus par le HCFP sur ces textes comportent alors une appréciation de ces mesures. Depuis la réforme organique portée par la loi du 28 décembre 2021, le HCFP est aussi responsable d'évaluer la compatibilité des lois de programmation sectorielles avec la LPFP en vigueur. Le HCFP a rendu deux avis sur de tels projets de lois en 2023 : en avril, sur la loi de programmation militaire²⁴ ; en mai, sur la loi d'orientation et de programmation du ministère de la Justice²⁵.

²⁴ Avis n°2023-2

²⁵ Avis n°2023-3

Le HCFP permet au Parlement, au Conseil constitutionnel et aux observateurs extérieurs de disposer d'une évaluation indépendante des prévisions réalisées par le Gouvernement. Il a ainsi rendu 59 avis sur les textes financiers et programmes de stabilité présentés par le Gouvernement depuis avril 2013 (dont 9 en 2023).

Pour être pleinement opérationnels, ces mécanismes de gouvernance nécessitent l'adoption d'une loi de programmation des finances publiques, en application de l'article 34 de la Constitution : **la loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2023-2027 est entrée en vigueur le 19 décembre 2023.**

Les dispositions des LPFP permettent par ailleurs d'améliorer significativement la gouvernance des finances publiques en déterminant, d'une part, des trajectoires financières par sous-secteur d'administration publique et en fixant, d'autre part, des outils de gouvernance. Les principaux dispositifs d'encadrement et de régulation sont, par grand secteur des administrations publiques concerné :

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

Les règles et objectifs de finances publiques prévus dans les dispositions de la loi de programmation des finances publiques font l'objet d'un **bilan annuel de réalisation** au moment du dépôt du projet de loi de règlement et d'approbation des comptes.

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

Dans le cadre de la réforme des règles budgétaires européennes qui devrait entrer en vigueur en 2024, le semestre européen s'articulera autour d'un plan de moyen terme (PMT) et d'un plan d'investissements et de réformes (PIR) dans lesquels l'Etat membre devra déterminer sa trajectoire de finances publiques sur 4 ans et pourra présenter les réformes et investissements justifiant une extension de la période d'ajustement à 7 ans.

Par ailleurs, en 2021, de manière exceptionnelle, un Plan national de relance et de résilience (PNRR) a été transmis à la Commission pour détailler la stratégie de relance et d'investissement, dans le cadre du plan européen « *Next generation EU* » mis en place pour faire face à la crise économique et sanitaire liée à la pandémie de Covid-19. **Ce dernier engage notamment à construire « des lois financières articulées avec les évaluations de la dépense publique couvrant le champ des administrations publiques dans le respect de la trajectoire de dépenses de la loi de programmation des finances publiques »**. Cet objectif se traduit par la mise en place d'une revue des dépenses publiques, selon des modalités précisées dans la LPFP 2023-2027 ainsi que dans la LFI 2023.

ENCADRÉ 9 – RÉFORME DE LA GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE

À la suite de l'accord politique du 10 février 2024 entre la Présidence du Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen, la réforme du cadre de gouvernance économique européenne devrait être applicable dès 2025 sous réserve de son adoption formelle par le Parlement européen et le Conseil au premier semestre 2024. Cet accord sur les nouvelles règles du Pacte de stabilité et de croissance instaurera un cadre budgétaire équilibré et adapté à la nouvelle réalité économique, en contribuant à la fois à la soutenabilité des finances publiques et à la croissance à long terme. Les règles seront ainsi plus crédibles et réalistes, et intégreront des incitations aux réformes et aux investissements.

Le nouveau cadre budgétaire vise la réduction progressive et durable de la dette publique par un rétablissement crédible des finances publiques de tous les États membres. Grâce à l'introduction du principe de différenciation des trajectoires d'ajustement budgétaire, le nouveau cadre s'adaptera à la réalité économique de chaque pays. En pratique, les trajectoires budgétaires seront déterminées par un outil d'analyse de soutenabilité de la dette (Debt Sustainability Analysis ou DSA), qui permettra de déterminer les ajustements nécessaires pour assurer la soutenabilité des finances publiques à moyen terme et le respect des objectifs des Traités européens. Cet outil renforce la logique économique du cadre budgétaire, grâce à la prise en compte de paramètres ayant un impact direct sur la soutenabilité des finances publiques comme la croissance, l'évolution de la charge d'intérêt ou le coût du vieillissement. L'utilisation de la DSA restera toutefois encadrée par des garde-fous communs qui permettront d'assurer un ajustement minimum pour converger vers les cibles des Traités sur la dette et le déficit et respecter ces cibles dans la durée en reconstituant des marges budgétaires. L'appropriation nationale du cadre sera en outre renforcée. Les États membres proposeront leur propre plan budgétaire et structurel à moyen terme couvrant une période de quatre ou cinq ans. Cette responsabilisation des États membres dans la détermination de leur trajectoire budgétaire contribuera à la crédibilité des engagements et à l'application effective des règles. Chaque année de la mise en œuvre du plan budgétaire et structurel à moyen terme, l'État membre devra publier un rapport d'avancement présentant les progrès réalisés dans la mise en œuvre du plan. Les déviations constatées annuellement entre la trajectoire budgétaire du plan et celle effectivement réalisée seront enregistrées dans un compte de contrôle.

Le nouveau cadre incitera à la mise en œuvre d'investissements et de réformes structurelles. Ces incitations sont consacrées par la possibilité d'obtenir une prolongation jusqu'à trois années supplémentaires de la période d'ajustement budgétaire, pour la porter de quatre à sept ans. Cette extension se traduira par un lissage dans le temps des exigences de consolidation budgétaire lorsque les États membres prendront des engagements de réformes et d'investissements contribuant à la soutenabilité des finances publiques, à l'amélioration de la croissance potentielle ou aux priorités européennes comme les transitions écologique et numérique et le renforcement des capacités de défense. Par ailleurs, les réformes et investissements présents dans le Plan national de relance et de résilience (PNRR) contribueront significativement à obtenir l'extension de la période d'ajustement pour le premier plan.

Enfin, les règles s'appliquant en cas de déficit excessif resteront inchangées mais seront transitoirement adaptées pour tenir compte du contexte de hausse des taux d'intérêt et de la charge de la dette. Une procédure pour déficit excessif pourra être ouverte lorsqu'un État membre dépasse la cible de 3 % du PIB de déficit nominal. La Commission devra alors recommander une trajectoire de correction, compatible avec un ajustement structurel minimum

de 0,5 % par an à titre de référence, comme dans les règles actuelles. Néanmoins, une flexibilité a été introduite pour les années 2025 à 2027 : la référence d'ajustement minimum de 0,5 % par an en termes structurels pourra être abaissée pour refléter la hausse de la charge d'intérêt lorsqu'un État membre réalise des investissements significatifs.

Les plans nationaux budgétaires et structurels à moyen-terme ont vocation à se substituer aux programmes de stabilité et aux programmes nationaux de réforme propres à l'ancien cadre. L'année 2024 fait ainsi office d'année de transition entre l'ancien et le nouveau cadre budgétaire. Dans le prolongement de l'entrée en vigueur du nouveau cadre à venir, la France devrait présenter son premier plan à l'automne 2024.

6.2 GOUVERNANCE STATISTIQUE

L'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) est chargé de la publication des comptes nationaux de la France, qui comprennent notamment les principaux agrégats de finances publiques en comptabilité nationale.

A partir de 2024, les comptes nationaux sont élaborés par l'Insee dans une nouvelle base de comptabilité nationale – dite base 2020. Précédemment, ils étaient construits en base 2014.

S'agissant de ce changement de base, l'Insee indique : « *Une telle opération de changement de base, effectuée à intervalles réguliers comme dans les autres pays européens, s'ajoute à la campagne annuelle ordinaire de révisions des comptes nationaux, qui porte elle sur les trois dernières années (2021, 2022 et 2023). Ainsi, l'ensemble des données sur la période couverte par les comptes nationaux (1949-2023) sera révisé et disponible en base 2020. 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. Ce changement amènera à réviser le niveau des agrégats en valeur ainsi que de certains ratios, avec des effets en général plus limités sur les évolutions.* ²⁶ »

La nouvelle base 2020 reste conforme au règlement européen SEC 2010 qui fixe un cadre commun de comptabilité nationale entre tous les Etats-Membres, mais elle permet de procéder à des ajustements au niveau national pour tenir compte des recommandations européennes. La majorité des Etats membres devraient procéder, tout comme la France, à ce changement de base en 2024.

Le changement de méthodologie lié au passage des comptes nationaux en base 2020 dégraderait le solde public d'environ 4 Md€ en 2023. Cet impact sur le solde public est principalement dû à la sortie de l'Etablissement 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.

Par ailleurs, le passage en base 2020 des comptes nationaux induit également des changements méthodologiques affectant significativement les ratios de finances publiques sans impact sur le solde, avec notamment un niveau nettement plus élevé des dépenses publiques et des recettes hors prélèvements obligatoires. Deux principaux effets expliquent cette augmentation : (i) l'intégration du compte complet de SNCF Réseau (dont seul le solde était retracé précédemment) pour 10 Md€ environ de hausse des recettes hors PO et des dépenses, et (ii) un nouveau traitement des corrections liées à la recherche et développement pour 4 Md€ environ de hausse des recettes hors PO et des dépenses.

Ce changement de base ne modifie pas les différentes étapes et calendriers d'élaboration des comptes nationaux.

L'élaboration des **comptes semi-définitif et définitif** des administrations publiques, publiés dans un délai respectivement deux ans et trois ans²⁷, s'appuie sur une information comptable détaillée.

²⁶ Source : site internet de l'Insee

²⁷ L'Insee a publié en mars 2024, les grands agrégats de finances publiques des compte semi-définitif 2022 et définitif 2020. Ces deux années feront l'objet d'une publication plus détaillée en mai 2023, lors de la publication des comptes de la Nation.

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

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

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

Le compte provisoire est ainsi une très bonne estimation à date du solde des administrations publiques, les révisions du solde jusqu'au compte définitif étant relativement faibles²⁸.

²⁸ La France est l'un des pays de l'Union européenne qui révisé le moins le solde public après la première notification (cf. étude de la Commission européenne : « *How reliable are the statistics of the stability and growth pact ?* », L.G. Mora et J.N. Martins, Economic Papers n° 273, février 2007, European Commission et « *Fiscal revisions in Europe* » F. Castro, J.J. Pérez et M. Rodriguez-Vives, Journal of Money, Credit and Banking n°45, septembre 2013).

Le compte provisoire des administrations publiques fait l'objet d'une actualisation au mois de mai lors de la publication des comptes de la Nation : si les agrégats de finances publiques en Md€ sont peu révisés à cette occasion, les ratios peuvent être modifiés du fait de l'actualisation du PIB nominal utilisé au dénominateur²⁹.

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

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

Enfin, concernant **l'indépendance de la production statistique**, la loi statistique française (loi n° 51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistique) dispose dans son article 1er que « la conception, la production et la diffusion des statistiques publiques sont effectuées en toute indépendance professionnelle ». En juillet 2008, le Parlement français a adopté, la loi de modernisation de l'économie qui, dans son article 144, consacre en droit l'indépendance professionnelle des statisticiens publics. Cette inscription dans la loi fait suite au code de bonnes pratiques de la statistique européenne, adopté par le comité du programme statistique le 24 février 2005, repris dans la recommandation de la Commission européenne du 25 mai 2005 sur l'indépendance, l'intégrité et la responsabilité des services statistiques nationaux et communautaires, et révisé en septembre 2011. Le premier principe du code, relatif à l'indépendance professionnelle, précise que l'indépendance de l'autorité statistique dans la production et la diffusion de statistiques publiques doit être inscrite dans le droit. L'article 144 de la loi de modernisation de l'économie crée à cette fin une Autorité de la statistique publique, chargée de s'assurer du respect du code de bonnes pratiques de la statistique européenne. Son champ de compétence couvre l'ensemble des personnes produisant des statistiques publiques. Par ailleurs, le règlement (CE) n°223/2009 modifié du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 relatif à la statistique européenne, définit l'indépendance professionnelle des statistiques européennes (art 2.1.a) et acte sa garantie (art 5 bis.1). Directement applicable en France, il a notamment été pris en compte par le décret n° 2009-250 du 3 mars 2009 révisé en 2018 qui confère un certain nombre de leviers (comme l'émission d'avis) à l'Autorité de la statistique publique pour exercer sa mission.

²⁹ Pour la notification d'avril n+1, le PIB nominal utilisé pour calculer les ratios de finances publiques de l'année n est construit par l'Insee en appliquant la croissance nominale n issue des comptes trimestriels (non corrigée des jours ouvrés) au PIB nominal n-1 élaboré dans le cadre du compte semi-définitif. En revanche, en mai n+1, ce PIB nominal est celui directement élaboré dans le cadre des comptes de la Nation n.

6.3 STATUT DU PRÉSENT PROGRAMME DE STABILITÉ DANS LA PROCÉDURE INTERNE

Le Programme de Stabilité a été adressé au Parlement le 17 avril 2024.

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

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

Le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) a rendu public son avis relatif aux prévisions macroéconomiques associées au projet de Programme de Stabilité pour les années 2024 à 2027. Cet avis sera joint au Programme de Stabilité lors de sa transmission au Conseil de l'Union européenne et à la Commission européenne.

7. Annexes

7.1 TABLES STATISTIQUES

TABLEAU 1A : PRÉVISIONS MACROÉCONOMIQUES

	Code SEC	2023* Valeur en Md€ courants	2023** Variation annuelle	2024 Variation annuelle	2025 Variation annuelle	2026 Variation annuelle	2027 Variation annuelle
1. PIB en volume	B1*g		0,9	1,0	1,4	1,7	1,8
2. PIB nominal	B1*g	2 806,5	6,4	3,6	3,1	3,3	3,4
Composantes du PIB en volume							
3. Dépenses de consommation privée	P.3	1 506,7	0,7	1,5	1,6	2,0	2,2
4. Dépenses de consommation des administrations publiques	P.3	653,0	0,5	0,1	0,7	1,2	0,9
5. Formation brute de capital fixe	P.51	696,6	1,1	-0,4	0,7	1,3	1,2
6. Variation des stocks et objets de valeur (% du PIB)	P.52 + P.53	13,3	-	-	-	-	-
7. Exportations de biens et services	P.6	917,7	1,5	2,1	3,9	3,5	3,5
8. Importations de biens et services	P.7	980,8	-0,1	0,8	3,1	3,1	3,1
Contributions à la croissance du PIB							
9. Demande intérieure finale hors stocks		-	0,8	0,4	1,2	1,6	1,7
10. Variation des stocks et objets de valeur	P.52 + P.53	-	-0,4	-0,2	0,0	0,0	0,0
11. Commerce extérieur	B.11	-	0,5	0,4	0,2	0,1	0,1

* Données CVS-CJO issues des comptes trimestriels (février 2024)

** Données CVS-CJO

TABLEAU 1B : ÉVOLUTION DES PRIX

	Code SEC	2023*	2024	2025	2026	2027
		Variation annuelle				
1. Déflateur du PIB		5,5	2,6	1,7	1,6	1,6
2. Déflateur de la consommation privée		6,3	2,5	1,7	1,75	1,75
3. Indice des prix à la consommation (IPC)		4,9	2,5	1,7	1,75	1,75
4. Déflateur de la consommation publique		2,5	2,0	1,6	1,0	1,0
5. Déflateur de l'investissement		3,7	1,6	1,6	1,75	1,75
6. Déflateur des exportations (biens et services)		-1,1	1,1	1,5	1,75	1,75
7. Déflateur des importations (biens et services)		-3,4	0,3	1,3	1,75	1,75

* Données CVS-CJO issues des comptes trimestriels (février 2024)

TABLEAU 1C : MARCHÉ DU TRAVAIL

Ensemble de l'économie	Code SEC	2023*	2023*	2024	2025	2026	2027
		Niveau	Variation annuelle				
1. Emploi, personnes physiques¹		30 390	1,1	0,4	0,6	1,1	1,4
2. Emploi, heures travaillées ²							
3. Taux de chômage (%)³							
4. Productivité du travail, personnes physiques⁴			-0,3	0,6	0,8	0,6	0,4
5. Productivité du travail, heures travaillées ⁵							
6. Rémunération des salariés (y compris cotisations employeurs) – en Md€ courants en 2023	D.1	1 407	5,3	3,2	2,9	3,1	3,3
7. Rémunération (y compris cotisations employeurs) moyenne par tête			4,1	2,9	2,3	2,0	1,9

¹ Population active occupée, niveau en milliers, variations annuelles en %, au sens des comptes nationaux

² Concept comptes nationaux

³ Concept BIT

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

⁵ PIB en volume par heure travaillée

* Données CVS-CJO issues des comptes trimestriels (février 2024).

TABLEAU 1D : BALANCE COURANTE

en % du PIB	Code SEC	2023*	2024	2025	2026	2027
1. Capacité de financement de la Nation	B.9	-1,9	-1,2	-1,1	-1,1	-0,9
dont :						
- Balance des biens et services		-2,2	-1,6	-1,3	-1,2	-1,1
- Solde des revenus primaires et transferts		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- Compte de capital		0,3	0,3	0,3	0,2	0,1
2. Capacité de financement du secteur privé	B.9	3,6	3,9	3,0	2,5	1,9
3. Capacité de financement du secteur public	B.9	-5,5	-5,1	-4,1	-3,6	-2,9
4. Écart statistique						

* Données CVS-CJO issues des comptes trimestriels (février 2024).

TABLEAU 2A : SITUATION FINANCIÈRE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES³⁰

	Code SEC	2023 Niveau en Md€	2023 Niveau en % PIB	2024 Niveau en % PIB	2025 Niveau en % PIB	2026 Niveau en % PIB	2027 Niveau en % PIB
Capacité de financement (B.9) par sous-secteur							
1. Administrations publiques	S.13	-154	-5,5	-5,1	-4,1	-3,6	-2,9
2. Administrations publiques centrales	S.1311	-157	-5,6	-4,9	-4,4	-4,4	-4,3
3. Administrations publiques fédérées	S.1312						
4. Administrations publiques locales	S.1313	-10	-0,4	-0,4	-0,2	0,1	0,4
5. Administrations de sécurité sociale	S.1314	13	0,5	0,2	0,6	0,7	1,0
Administrations publiques (S.13)							
6. Recettes totales	TR	1453	51,9	51,9	52,2	52,3	52,3
7. Dépenses totales	TE	1607	57,3	57,0	56,3	55,9	55,2
8. Capacité de financement	B.9	-154	-5,5	-5,1	-4,1	-3,6	-2,9
9. Charges d'intérêts	D.41	48	1,7	1,9	2,1	2,3	2,6
10. Solde primaire¹		-106	-3,8	-3,2	-1,9	-1,2	-0,3
11. Mesures exceptionnelles ("one-off")²		-2	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0
Principales composantes des recettes							
12. Impôts totaux (12=12a+12b+12c)		822	29,3	29,5	29,7	29,7	29,8
12a. Impôts sur la production et les importations*	D.2	443	15,8	16,0	16,0	16,1	16,1
12b. Impôts courants sur le revenu et le patrimoine	D.5	357	12,7	12,8	13,0	12,9	12,9
12c. Impôts en capital	D.91	21	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7
13. Cotisations sociales	D.61	462	16,5	16,5	16,7	16,7	16,7
14. Revenus de la propriété	D.4	18	0,7	0,6	0,6	0,6	0,7
15. Autres recettes³ (15=16-12-13-14)		151	5,4	5,3	5,2	5,2	5,2
16=6. Recettes totales	TR	1453	51,9	51,9	52,2	52,3	52,3
pm : Prélèvements obligatoires bruts des crédits d'impôt (D.2+D.5+D.61-D612+D.91-D.995) ⁴		1238	44,2	44,2	44,6	44,8	44,8

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

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

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

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

³⁰Les hypothèses sur la répartition de l'ajustement à partir de 2025 ont été intégrées de manière conventionnelle, sans préjuger des décisions qui seront annoncées en PLF/PLFSS.

TABLEAU 2A, SUITE : SITUATION FINANCIÈRE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

	Code SEC	2023 Niveau en Md€	2023 Niveau en % PIB	2024 Niveau en % PIB	2025 Niveau en % PIB	2026 Niveau en % PIB	2027 Niveau en % PIB
Principales composantes de la dépense							
17. Rémunération des salariés et consommations intermédiaires	D.1 + P.2	505	18,0	17,6	17,4	17,2	16,9
17a. Rémunération des salariés	D.1	346	12,3	12,4	12,3	12,1	11,9
17b. Consommations intermédiaires (y.c. SIFIM)	P.2	159	5,7	5,2	5,1	5,1	5,0
18. Prestations sociales⁵ (18=18a+18b)		710	25,3	25,6	25,1	24,8	24,5
dont prestations chômage		35	1,2	1,2	1,1	1,0	0,8
18a. Prestations sociales en nature	D.632	179	6,4	6,3	6,3	6,3	6,2
18b. Prestations sociales en espèces	D.62	531	19,0	19,2	18,8	18,5	18,2
19=9. Charges d'intérêts	D.41	48	1,7	1,9	2,1	2,3	2,6
20. Subventions	D.3	71	2,5	1,9	1,9	1,9	1,9
21. Formation brute de capital fixe	P.51	120	4,3	4,3	4,2	4,1	3,9
22. Transferts en capital	D.9	42	1,5	1,8	1,7	1,6	1,5
23. Autres dépenses⁶ (23=24-17-18-19-20-21-22)		111	3,9	3,9	3,9	4,1	4,0
24=7. Dépenses totales	TE1	1607	57,3	57,0	56,3	55,9	55,2
p.m.: consommation publique (nominale)	P.3						

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

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

* Hors impôts collectés par l'Union Européenne

TABLEAU 2B : EVOLUTION DE L'AGREGAT NET DE LA RÈGLE EN DÉPENSE

	2024	2025	2026	2027
Évolution de l'agrégat net de la règle en dépense, en valeur (en%)	2,2	0,6	1,9	1,7
Croissance potentielle valeur (en %)	4,0	3,1	2,9	2,9
Traduction de l'évolution de l'agrégat en termes d'effort	0,9	1,3	0,5	0,6
Pour mémoire : ajustement structurel primaire (% de PIB potentiel)	0,8	1,2	0,5	0,7

TABLEAU 3 : DÉPENSE PUBLIQUE PAR FONCTION

en % du PIB	Code COFOG	2022
1. Services généraux des administrations publiques	1	6,2%
2. Défense	2	1,8%
3. Ordre et sécurité publics	3	1,7%
4. Affaires économiques	4	6,7%
5. Protection de l'environnement	5	1,1%
6. Logements et équipements collectifs	6	1,2%
7. Santé	7	9,1%
8. Loisirs, culture et culte	8	1,4%
9. Enseignement	9	5,2%
10. Protection sociale	10	23,8%
11. Dépenses totales	TE	58,3%

Données Insee, comptes de la nation, base 2014.

TABLEAU 4 : ÉVOLUTION DE LA DETTE PUBLIQUE

en % du PIB	Code SEC	2023	2024	2025	2026	2027
1. Dette brute¹		110,6	112,3	113,1	112,9	112,0
2. Variation du ratio d'endettement brut		-1,3	1,7	0,8	-0,2	-0,9
Contributions à l'évolution du ratio d'endettement brut						
3. Solde primaire²		-3,8	-3,2	-1,9	-1,2	-0,3
4. Charges d'intérêt³	D.41	1,7	1,9	2,1	2,3	2,6
5. Flux de créances		-0,2	0,4	0,1	-0,2	0,0
<i>dont:</i>						
- décalages comptables ⁴						
- accumulation nette d'actifs financiers ⁵						
- dont recettes de privatisations						
- écarts de réévaluation et autres ⁶						
<i>p.m.: Taux d'intérêt apparent sur la dette⁷</i>		1,6	1,7	1,9	2,1	2,3
Autres variables pertinentes						
6. Actifs financiers liquides⁸						
7. Dette nette (7=1-6)						
8. Amortissement						
9. Part de la dette libellée en devises (%)						

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

² Cf. ligne 10 du tableau 2A.

³ Cf. ligne 9 du tableau 2A.

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

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

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

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

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

TABLEAU 5 : ÉVOLUTIONS CONJONCTURELLE ET STRUCTURELLE

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

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

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

	Code SEC	2023	2024	2025	2026	2027
Croissance réelle du PIB (%)						
Programme précédent 2023		1,0	1,6	1,7	1,7	1,8
Programme courant (2024-2027)		0,9	1,0	1,4	1,7	1,8
Différence		-0,1	-0,6	-0,3	0,0	0,0
Solde public (en % du PIB)						
Programme précédent 2023	B.9	-4,9	-4,4	-3,7	-3,2	-2,7
Programme courant (2024-2027)	B.9	-5,5	-5,1	-4,1	-3,6	-2,9
Différence	B.9	-0,6	-0,7	-0,4	-0,4	-0,2
Dettes publiques (en % du PIB)						
Programme précédent 2023		109,6	109,5	109,4	109,2	108,3
Programme courant (2024-2027)		110,6	112,3	113,1	112,9	112,0
Différence		1,0	2,8	3,7	3,7	3,7

TABLEAU 7 : SOUTENABILITÉ DE LONG TERME DES FINANCES PUBLIQUES*

en % du PIB	2022	2030	2040	2050	2060	2070
Dépenses totales						
dont dépenses liées au vieillissement	29,9	29,2	29,2	29,2	29,0	29,2
Dépenses de retraites	14,4	14,3	14,1	13,7	13,5	13,6
dont pensions versées par la sécurité sociale						
dont pensions de vieillesse de droits directs						
dont autres pensions (droits dérivés, pensions d'invalidité)						
dont retraites d'employeur (des administrations publiques)						
Dépenses de santé	8,8	8,5	8,8	8,9	9,0	9,1
Dépenses de dépendance	1,9	2,0	2,3	2,4	2,5	2,6
Dépenses d'éducation	4,8	4,4	4,1	4,1	4,0	3,9
Autres dépenses liées au vieillissement (chômage)						
Charges d'intérêts						
Recettes totales						
dont revenus de la propriété	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,5
dont cotisations de retraite (ou cotisations sociales si approprié)						
Actifs financiers des régimes complémentaires de retraite et du FRR						
dont actifs financiers consolidés des organismes complémentaires de retraite et du FRR						
Hypothèses						
Taux de croissance de la productivité du travail	:	:	:	:	:	:
Taux de croissance du PIB en volume	:	:	:	:	:	:
Taux de participation des hommes (20-64 ans)	:	:	:	:	:	:
Taux de participation des femmes (20-64 ans)	:	:	:	:	:	:
Taux de participation (20-64 ans)	:	:	:	:	:	:
Taux de chômage	:	:	:	:	:	:
Part de la population âgée de 65 ans et plus dans la population totale	:	:	:	:	:	:

* Les chiffres sur les dépenses proviennent du rapport 2024 sur le vieillissement de la Commission européenne (Ageing Report 2024) à paraître.

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

TABLEAU 8 : HYPOTHÈSES DE BASE

	2023	2024	2025	2026	2027
Taux d'intérêt à court terme (moyenne annuelle) ¹	3,4	3,6	3,2	3,1	3,1
Taux d'intérêt à long terme (moyenne annuelle) ²	3,0	3,0	3,4	3,6	3,6
Taux de change €/€ (moyenne annuelle)	1,08	1,08	1,08	1,08	1,08
Taux de change effectif nominal (variation annuelle)	3,7	0,8	0,0	0,0	0,0
PIB mondial hors Union européenne	3,6	3,4	3,4	n.d.	n.d.
PIB Union européenne	0,6	1,0	1,8	n.d.	n.d.
Demande mondiale adressée à la France	-2,2	1,2	3,7	3,2	3,2
Commerce mondial hors Union européenne	0,7	3,6	4,6	n.d.	n.d.
Prix du pétrole (baril de Brent en \$)	82	82	82	82	82

¹ Taux Euribor à 3 mois

² Taux des OAT françaises à 10 ans

TABLEAU 9 : FINANCEMENTS EUROPÉENS POUR LA RELANCE

Financement européen pour le plan de relance (%PIB)	2021	2022	2023	2024
En comptabilité nationale	0,5	0,4	0,2	0,2
En comptabilité de caisse	0,2	0,3	0,4	0,3

Dépenses financées par l'Union européenne pour le plan de relance (%PIB)	2021	2022	2023	2024
Dépenses courantes	0,2	0,1	0,0	0,0
Dépenses d'investissement	0,3	0,3	0,2	0,2

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

Rôle de la croissance potentielle

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

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

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

Le solde structurel

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

Le solde structurel en points de PIB potentiel est le ratio de solde public qui serait observé une fois le PIB revenu à son potentiel et après disparition des effets des mesures ponctuelles et temporaires. Ces concepts proviennent notamment des règles budgétaires européennes, du Pacte de stabilité et de croissance ainsi que du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, dont la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances fait application en droit interne³¹. Chaque année, le solde public peut ainsi se décomposer en :

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

³¹ Depuis la réforme organique de 2021, la loi organique de 1^{er} août 2001 intègre, en les ajustant, l'essentiel des dispositions initialement introduites par la loi organique du 17 décembre 2012.

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

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

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

ENCADRÉ 10 – MODE DE CALCUL DU SOLDE STRUCTUREL

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

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

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

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

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

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

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

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

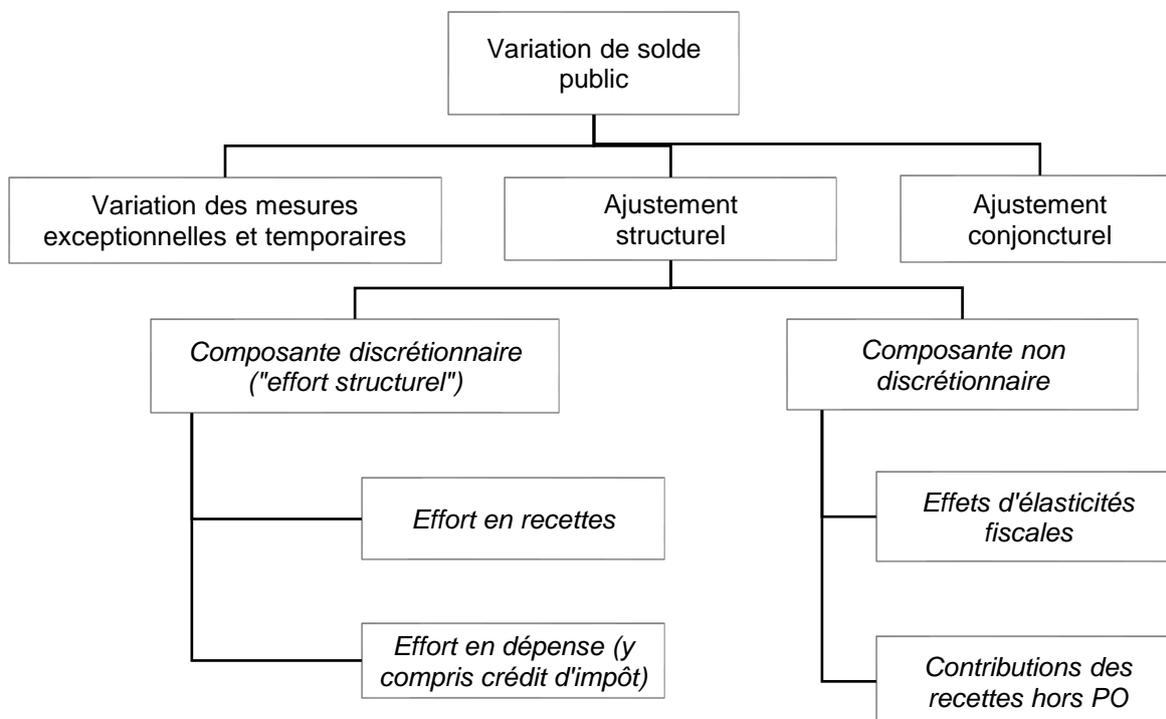
La valeur de la semi-élasticité apparente retenue sera fixe sur la période de programmation et sera actualisée à la prochaine loi de programmation pour tenir compte de l'évolution des poids relatifs des différents impôts et, le cas échéant, d'une révision des élasticités estimées par impôt.

L'effort structurel

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

En effet, chaque année, les élasticité (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 volume³² (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 »**

³² Les dépenses structurelles correspondent à la dépense publique y compris crédits d'impôt, hors mesures ponctuelles et temporaires en dépense et effets de la conjoncture sur les dépenses chômage.

Contact presse

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

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

economie.gouv.fr