



GOVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

PROGRAMME DE STABILITÉ

Juillet 2022

Sommaire

1. VUE D'ENSEMBLE	3
2. SCENARIO MACROECONOMIQUE.....	6
2.1 Les perspectives pour 2022	6
2.2. Les perspectives à moyen terme (2023-2027)	10
3. STRATEGIE DE FINANCES PUBLIQUES	15
3.1 Stratégie d'ensemble	15
3.2 Trajectoire de finances publiques à politique inchangée.....	22
3.3 Retour sur l'exécution 2021	24
3.4 Évolution du solde structurel	25
3.5 Évolution du solde public par sous-secteur	28
3.6 Évolution de la dépense publique.....	30
3.7 Évolution des recettes publiques.....	38
3.8 Dette publique et flux de créances	43
4. ANALYSE DE SENSIBILITE ET COMPARAISON AVEC LA PROGRAMMATION PRECEDENTE	44
4.1 Sensibilité aux hypothèses extérieures	44
4.2 Comparaison à la programmation précédente	48
4.3 Comparaison aux prévisions de finances publiques de la Commission européenne	50
5. QUALITE DES FINANCES PUBLIQUES.....	51
5.1 Qualité des dépenses publiques	51
5.2 Qualité des recettes publiques	54
6. SOUTENABILITE DES FINANCES PUBLIQUES	56
6.1 Soutenabilité de la dette publique	56
6.2 Engagements contingents	59
6.3 Poursuite des réformes en réponse aux défis économiques majeurs	61
7. ASPECTS INSTITUTIONNELS ET GOUVERNANCE DES FINANCES PUBLIQUES.....	62
7.1 Une gouvernance budgétaire pleinement opérationnelle.....	62
7.2 Gouvernance statistique	65
7.3 Statut du présent Programme de Stabilité dans la procédure interne	67
8. ANNEXES	68
8.1 Tables statistiques	68
8.2 Annexe méthodologique : calcul de l'ajustement structurel et de la règle en dépense	80

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 pour le quinquennat. Cette trajectoire traduit l'objectif de retour à des comptes publics normalisés une fois la crise sanitaire passée : le déficit public reviendrait sous le seuil de 3 % à l'horizon 2027, grâce à un ajustement structurel de 0,3 point de PIB par an à compter de 2024. Cela conduirait à une décrue du ratio de la dette publique à compter de 2026.

Ce Programme de Stabilité permet de fixer les principales ancrs de finances publiques et de politique économique pour le prochain quinquennat. Il présente le cadre macroéconomique et financier au sein duquel s'inscrivent les objectifs du Gouvernement : protéger les Français face à la hausse des prix de l'énergie tout en menant des réformes d'ampleur pour soutenir la croissance, atteindre le plein emploi et accélérer la transition écologique. Il s'inscrit dans le cadre des mesures annoncées par le Président de la République au cours de la campagne électorale, en faveur du pouvoir d'achat des Français et de la compétitivité des entreprises : c'est par exemple le cas de la suppression de la redevance audiovisuelle, qui est d'ores et déjà proposée dans le cadre du Projet de loi de finances rectificative pour 2022, ou encore de la baisse des impôts de production dès 2023.

Les mesures du programme présidentiel seront mises en œuvre tout en garantissant la soutenabilité de nos finances publiques en maîtrisant l'augmentation de la dépense publique dans toutes ses sphères (+0,6 % en volume hors urgence et relance en moyenne sur la période 2023-2027). La soutenabilité des finances publiques ne se fera pas par une hausse de prélèvements obligatoires, hors réduction justifiée de niches fiscales et sociales. La maîtrise des dépenses publiques repose principalement sur des réformes structurelles, la réforme des retraites notamment comme le Président de la République s'y est engagé au cours de la campagne électorale. L'effort de maîtrise est réparti entre l'État, les collectivités territoriales et la sécurité sociale. Le Gouvernement aura l'occasion d'exposer de manière détaillée l'ensemble des mesures mises en œuvre pour assurer cette stratégie à l'automne, lors de l'élaboration de la nouvelle loi de programmation des finances publiques.

À court terme, ce Programme de Stabilité est marqué par les conséquences de la guerre en Ukraine et des tensions inflationnistes, ainsi que par les mesures prises par le Gouvernement pour y répondre, en limitant la hausse des prix et en soutenant les ménages et les entreprises. Ces mesures ont été mises en œuvre depuis l'automne 2021 et continuent de l'être, notamment à travers le Projet de loi de finances rectificative et le Projet de loi en faveur du pouvoir d'achat.

Enfin, ce Programme de Stabilité tient compte de la sortie à compter de 2023 des dispositifs d'urgence mis en place lors de la crise sanitaire. Il s'appuie également sur la poursuite des dépenses des plans France Relance et France 2030, qui permettront de soutenir l'activité et le potentiel de croissance, en accélérant la transition écologique, en favorisant l'investissement, l'innovation, la cohésion sociale et territoriale et en assurant la souveraineté numérique et industrielle.

Après avoir fortement rebondi en 2021 (+6,8 %), le PIB français continuerait à progresser en 2022 (+2,5 %). Après un léger recul au 1^{er} trimestre 2022 (-0,2 %) du fait de la vague épidémique

au début du trimestre et de la guerre en Ukraine à la fin, l'amélioration de la situation sanitaire au 2^e trimestre puis le renforcement des mesures du Gouvernement en faveur du pouvoir d'achat soutiendraient l'activité sur le reste de l'année, qui serait notamment tirée par un rebond de la consommation après son recul au 1^{er} trimestre. En effet, le pouvoir d'achat serait préservé en dépit de la dynamique de l'inflation et progresserait légèrement sur l'année, grâce à la fois aux mesures de soutien direct aux revenus et à celles pour limiter l'inflation (bouclier tarifaire et remise carburants).

Par la suite, la croissance serait de +1,4 % en 2023, puis accélérerait sur la période 2024-2027, passant de 1,6 % à 1,8 % entre 2024 et 2027. Elle serait légèrement supérieure à son rythme **potentiel** afin de refermer l'écart de production. En 2023, le rebond (+1,4 %) serait atténué par la situation géopolitique et les tensions côté offre mais soutenu par les mesures de soutien au pouvoir d'achat. Il serait plus marqué à partir de 2024 (+1,6 %) et s'accélérerait jusqu'en 2027 (+1,8 %), pour s'établir à 1,7 % en moyenne sur la période 2024-2027. L'emploi serait dynamique, sous l'effet des mesures qui contribueraient à accroître l'offre de travail et à atteindre le plein emploi, notamment la poursuite de la réforme de l'assurance chômage, la réforme des retraites, la réforme du RSA, l'amélioration de l'accompagnement des demandeurs d'emploi (réforme de Pôle Emploi en France Travail), l'élargissement au lycée professionnel du succès de l'apprentissage, et la mise en place d'un service public de la petite enfance.

Concernant les finances publiques, après un creusement du déficit public en 2020 à -8,9 % du PIB en raison de la crise sanitaire et économique majeure, ce dernier s'est amélioré en 2021 pour atteindre -6,4 % du PIB. Ce niveau de solde est meilleur que la dernière projection de -8,2 % du PIB réalisée à l'occasion de la 2^{ème} loi de finances rectificative pour 2021, notamment en raison de recettes nettement plus dynamiques qu'anticipé. Cette amélioration s'explique en particulier par le retour de la croissance, rendu possible par le soutien massif et efficace apporté à l'économie française pour faire face à l'ampleur de la crise dès 2020. L'année 2021 a aussi été marquée par la crise sanitaire et par des dépenses encore importantes, liées aux dispositifs de soutien d'urgence et aux dépenses sanitaires exceptionnelles encore en vigueur (pour un total de 62 Md€). Par ailleurs, le déploiement du plan France Relance s'est accéléré en 2021 avec des dépenses de 23 Md€ (après 2 ½ Md€ en 2020) et la baisse des impôts de production. L'impact de ces mesures de relance sur les finances publiques est en partie compensé par le financement européen obtenu dans le cadre du Plan national pour la reprise et la résilience (PNRR), à hauteur de 14 ½ Md€ en 2021. Enfin, l'année 2021 a aussi été marquée par la reprise de l'inflation et par les premières mesures mises en œuvre par le Gouvernement pour protéger les Français dès la fin de l'année, avec en particulier la mise en place du bouclier tarifaire et de l'indemnité inflation, pour un montant total d'environ 5 Md€.

L'année 2022, première année du présent Programme de Stabilité, a été marquée d'abord par une nouvelle vague épidémique qui a freiné l'activité en début d'année et surtout par un environnement économique international dégradé dès la fin du mois de février en raison de l'invasion russe en Ukraine, qui a entraîné une forte hausse des prix des matières premières, un rebond des tensions d'approvisionnement et une augmentation de l'incertitude. Dans ce contexte, le Gouvernement a mis en place plusieurs dispositifs pour contenir la hausse des prix de l'énergie, protéger le pouvoir d'achat des ménages et soutenir les entreprises, avec un impact direct sur les finances publiques : l'ensemble de ces mesures s'élèverait à 41 Md€, mais leur impact sur le solde public serait en partie compensé par les économies réalisées sur les charges de service public de l'énergie. Pour

autant, la prévision de solde public pour 2022 retenue dans le Programme de Stabilité (qui est identique à celle du Projet de loi de finances rectificative) s'établit au même niveau que celle inscrite en LFI pour 2022, soit -5,0% du PIB en 2022. En effet, les recettes et les dépenses ont toutes deux été fortement révisées en hausse depuis la LFI : ces deux mouvements concomitants, liés chacun en partie au surcroît d'inflation, se compensent globalement. D'une part, concernant les recettes, l'exécution 2021, la révision de l'environnement macroéconomique et la prise en compte des remontées comptables disponibles à date conduisent à rehausser sensiblement la prévision de prélèvements obligatoires (PO). D'autre part, les dépenses ont été revues à la hausse en raison de l'augmentation de la charge de la dette publique portée par l'effet de l'inflation sur les titres indexés, par les mesures nouvelles pour la protection du pouvoir d'achat, les mesures du plan de résilience et les surcoûts au titre de l'ONDAM (Covid). Au total, en 2022, les mesures de soutien d'urgence s'élèveraient encore à 15 Md€ mais ne seraient quasiment plus constituées que de dépenses de santé directement liées à la crise sanitaire (11 Md€) : les autres dispositifs sont en cours d'extinction. Les dépenses du plan France Relance s'élèveraient à 20 Md€, partiellement financées par l'Union européenne à hauteur de 11 Md€.

La croissance de la dépense publique en volume hors crédits d'impôt s'établirait à -2,0 % en 2022, après +2,7 % en 2021. La décade en 2022 refléterait la sortie des dispositifs d'urgence et la baisse des dépenses de relance. La part des dépenses publiques s'est établie à 58,4 % du PIB en 2021 et retomberait à 57,3 % en 2022, après 60,6 % en 2020.

Le ratio de prélèvements obligatoires rapporté au PIB a diminué de -0,1 point en 2021 pour s'établir à 44,3 % du PIB. En prévision, il augmenterait de 0,5 point en 2022. L'année 2021 a été marquée par d'importantes mesures nouvelles de baisse des prélèvements obligatoires, pour environ -15 Md€, en particulier la mesure de réduction des impôts de production prévue dans le cadre du plan de relance (-9 Md€, y compris effet retour sur l'impôt sur les sociétés), la nouvelle baisse du taux de l'impôt sur les sociétés (-3,7 Md€) et la poursuite de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (-2,6 Md€). La baisse du taux de prélèvements obligatoires a toutefois été limitée du fait de leur évolution spontanée, plus dynamique que l'activité (élasticité de 1,1). L'année 2022 est de nouveau marquée par d'importantes mesures nouvelles de baisse des prélèvements obligatoires pour environ -15 Md€ : il s'agit principalement de la baisse de la TICFE décidée dans le cadre du bouclier tarifaire (-7,4 Md€), de la suppression de la redevance audiovisuelle (-3,2 Md€) et de la poursuite des trajectoires de baisse du taux de l'impôt sur les sociétés (-2,9 Md€) et de suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (-2,8 Md€). Le taux de prélèvements obligatoires augmenterait toutefois, en raison d'une évolution spontanée des prélèvements obligatoires beaucoup plus rapide que l'activité (élasticité de 1,5), du fait d'assiettes économiques plus dynamiques que le PIB nominal (dans le cas de la masse salariale ou des emplois taxables) ou en raison des résultats de l'année précédente (bénéfice fiscal ou valeur ajoutée des entreprises).

En 2021, le niveau de dette publique s'est établi à 112,5 % du PIB. Il s'agit d'une baisse de plus de 2 points par rapport à 2020, année où le ratio de dette publique a atteint son pic, du fait du retour de la croissance économique. **En 2022, le ratio d'endettement baisserait légèrement, malgré les mesures visant à protéger les Français du contexte inflationniste**, du fait notamment de la poursuite du rebond de la croissance, et atteindrait 111,9 % du PIB.

2. Scénario macroéconomique

2.1 LES PERSPECTIVES POUR 2022

Après avoir fortement rebondi en 2021 (+6,8 %), le PIB français continuerait à progresser en 2022 (+2,5 %).

Après un rebond de l'économie à l'été 2021 qui a permis à l'activité de dépasser son niveau d'avant-crise dès le 3^e trimestre 2021, une nouvelle vague épidémique a freiné l'activité à la fin 2021 et au début 2022. Surtout, l'environnement économique international s'est dégradé à partir de fin février 2022 en raison de l'invasion russe en Ukraine, qui a entraîné une forte hausse des prix des matières premières, un rebond des tensions d'approvisionnement et une augmentation de l'incertitude.

Le PIB a baissé de -0,2 % au 1^{er} trimestre 2022, ce qui reflète le double impact de la vague épidémique au début du trimestre et de la guerre en Ukraine à la fin. Le repli du PIB s'explique entièrement par la nette baisse de la consommation des ménages (-1,5 %), alors que l'investissement et les exportations étaient en progression. L'acquis de croissance pour l'année 2022 à l'issue du 1^{er} trimestre s'établit ainsi à 1,9 %.

Au 2^e trimestre 2022, la consommation des ménages profiterait de la nette amélioration de la situation sanitaire par rapport au 1^{er} trimestre et les exportations de services seraient soutenues par la reprise marquée du tourisme international. La production resterait toutefois freinée dans certains secteurs par les difficultés d'approvisionnement et de recrutement, alors que l'inflation pèserait sur les dépenses en biens des ménages. Les dernières enquêtes de conjoncture de l'Insee confortent ce diagnostic. Elles suggèrent une résilience de l'économie malgré les chocs, avec toutefois des différences selon les secteurs : les climats des affaires fléchissent en effet depuis l'invasion russe en Ukraine mais restent au-dessus de leur moyenne de long terme en juillet, signe de la résilience de l'économie.

Au 2^e semestre, le renforcement des mesures du Gouvernement en faveur du pouvoir d'achat soutiendrait la consommation des ménages, tandis que le relâchement progressif des tensions d'approvisionnements profiterait à la production.

L'inflation s'établirait à +5,0 % en lien avec les hausses des prix des matières premières, mais freinée par les mesures du Gouvernement

L'inflation atteindrait +5,0 % en moyenne annuelle en 2022, après +1,6 % en 2021. Les prix de l'énergie contribueraient pour près de 40 % à cette hausse des prix, sous l'hypothèse d'un prix du pétrole gelé à son niveau de juin, 114 \$ soit 106 €, sur la fin de l'année, pour une moyenne annuelle à 110 \$ soit 102 €. L'inflation énergétique aurait été encore plus élevée sans la mise en œuvre du bouclier tarifaire, prolongé jusqu'à la fin de l'année et la remise carburant, qui réduiraient l'inflation totale d'environ 1 ½ pt en moyenne annuelle. La hausse de l'inflation sous-jacente serait aussi marquée, à +3,9 % en 2022 après +1,1 % en 2021. En effet, les tensions d'approvisionnement observées en 2021, puis la hausse des prix des matières premières en lien avec la guerre en Ukraine,

auraient un effet retardé sur les prix à la consommation de certains produits alimentaires et manufacturés en 2022. Les prix des services seraient aussi dynamiques, en lien avec l'accélération des salaires nominaux, des prix de l'énergie pour certains services de transport et la progression des loyers en lien avec l'inflation totale.

ENCADRÉ 1 – EFFET DES PRIX DE L'ÉNERGIE SUR L'INFLATION

Les prix de l'énergie ont un effet direct sur l'inflation telle que mesurée par l'indice des prix à la consommation (IPC) *via* la composante énergétique qui représente 8,9 % du panier de l'IPC en 2022. Les prix de l'énergie expliqueraient en grande partie le profil de l'inflation totale en 2022, compte tenu de leur forte augmentation notamment depuis l'invasion russe en Ukraine. Les prix de l'énergie contribueraient pour près de 40 % à l'inflation totale en 2022, six fois plus que la moyenne sur la période 2010-2019.

Les prix des produits pétroliers seraient les principaux facteurs de cette dynamique, dans le sillage des cours du pétrole mais la hausse de la composante énergie serait contenue avec le bouclier tarifaire sur les prix du gaz et de l'électricité prolongé sur l'ensemble de l'année 2022. Le cours du pétrole augmenterait en effet fortement en 2022, à 102 € (110 \$) en moyenne sur l'année, après 60 € (71 \$) en 2021*.

Outre l'inflation énergétique, la hausse des prix de l'énergie entraîne également une hausse des coûts de production et de transport, que les entreprises peuvent par la suite répercuter, en particulier pour les produits industriels. La part précise de la hausse des prix de ces produits est difficile à quantifier. Au total, la contribution des prix de l'énergie à l'inflation est donc supérieure aux seuls 40 % liés à la composante énergétique de l'IPC.

D'autres hausses de coûts d'origine extérieure, comme les hausses de prix d'autres matières premières (métaux, matières agricoles, etc.) ou des tensions d'approvisionnement (pénurie d'intrants, coût du fret) participent également à la dynamique des prix.

ENCADRÉ 2 – EFFET D'UN CHOC DES TERMES DE L'ÉCHANGE SUR LES PRIX

Le prix de PIB détermine le PIB valeur, notamment utilisé pour calculer des ratios de finances publiques.

En temps normal, son évolution est relativement proche de l'inflation. En 2022 le déflateur de PIB accélérerait (+2,3 % après +1,3 % en 2021), une évolution nettement inférieure à celle des prix à la consommation, qui progresseraient plus rapidement, passant de +1,6 % en 2021, à +5,0 % en 2022. Les prix à la consommation intègrent en effet des prix importés, qui sont par construction retirés du déflateur du PIB, qui mesure l'évolution des prix des biens et services produits sur le territoire national.

En prévision, l'évolution du déflateur de PIB est calculée à partir de celle des différentes composantes de la demande. En 2022, les déflateurs de la consommation des ménages et de l'investissement seraient particulièrement dynamiques, ce qui soutient la croissance du déflateur du PIB. La France étant un pays importateur de pétrole et de gaz, cet effet est toutefois nettement réduit par le choc des termes de l'échange lié au conflit en Ukraine avec des prix d'importation nettement plus dynamiques que les prix d'exportations, qui se traduit par une contribution fortement négative des prix du commerce extérieur au déflateur de PIB.

En l'absence de choc supplémentaire de termes de l'échange en 2023, les prix d'importation ne progresseraient pas davantage que les prix d'exportations et cette situation se normaliserait en 2023. Le déflateur du PIB et l'indice des prix à la consommation progresseraient de façon similaire (+3,2 %).

Un marché du travail qui resterait bien orienté et des salaires dynamiques soutiendraient l'évolution de la masse salariale

Après un rebond marqué en 2021, l'emploi salarié marchand resterait très dynamique en moyenne annuelle 2022 mais ralentirait en glissement annuel.

En 2021, l'emploi salarié marchand a fortement rebondi (+780 000 créations de postes en glissement annuel, soit +470 000 postes en moyenne annuelle), et est ainsi apparu plus résilient que l'activité depuis fin 2019. Les mesures d'urgence et de relance ainsi que la situation sanitaire (activité partielle, besoins spécifiques liés à la crise, remplacement d'arrêt maladie, etc.) ont pu contribuer à ce fort dynamisme de l'emploi.

En 2022, l'emploi salarié marchand ralentirait en glissement annuel (+85 000 postes, mais +440 000 postes en moyenne annuelle en raison des fortes créations tout au long de l'année 2021). Les créations d'emploi sont restées relativement élevées au premier trimestre 2022, bien qu'en ralentissement par rapport aux trimestres précédents (+64 500 emplois salariés marchands soit +0,4 %, après +130 200 postes créés au 4^e trimestre 2021 soit +0,7 %). Cette moindre dynamique devrait se poursuivre courant 2022, sous l'effet du ralentissement de l'activité par rapport à 2021. L'emploi salarié non marchand suivrait une dynamique similaire ; il continuerait de croître mais à un rythme moindre en 2022 (+25 000 postes en glissement annuel, soit +45 000 postes en moyenne annuelle). En 2022, les créations d'emploi total ralentiraient avec +115 000 postes en glissement annuel (+475 000 en moyenne annuelle).

En 2021, la masse salariale brute du secteur privé a progressé de +8,7 %. Le salaire moyen par tête des branches marchandes non agricoles a augmenté de +6,2 %, un chiffre ramené à +2,4 % une fois retraité des effets de l'activité partielle. En 2022, les salaires accéléreraient, soutenus par la forte hausse des prix, qui est prise en compte dans les négociations annuelles et les revalorisations automatiques du SMIC, par un taux de chômage bas en comparaison historique et par l'élargissement de la prime exceptionnelle du pouvoir d'achat. Le salaire moyen par tête « économique », corrigé de l'activité partielle, progresserait de +3,7 % en moyenne annuelle (+5,8 % non retraité). Au total, la masse salariale des branches marchandes non agricoles progresserait de 8,5 % en 2022.

Le pouvoir d'achat des ménages serait préservé en dépit de l'inflation et soutiendrait la consommation ; le taux d'épargne diminuerait tout en restant au-dessus de son niveau d'avant-crise

Le revenu disponible brut des ménages progresserait fortement en 2022 (+5,0 %), ce qui reflète le soutien des mesures prises par le Gouvernement en faveur du pouvoir d'achat et le dynamisme des revenus d'activité. Les créations d'emploi progresseraient en effet fortement en moyenne annuelle 2022, tandis que la dynamique des salaires serait soutenue par l'inflation élevée et le triplement de la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat. En particulier, du fait des revalorisations automatiques liées à l'inflation, le SMIC augmenterait légèrement plus que l'inflation, protégeant ainsi le pouvoir

d'achat des travailleurs concernés. Les revenus de la propriété profiteraient de la remontée des taux d'intérêt. Les prestations sociales contribueraient positivement à l'évolution du revenu : le retrait des mesures liées à la crise covid comme l'activité partielle serait compensé par les mesures d'aide supplémentaires pour faire face au regain d'inflation (comme la revalorisation anticipée des pensions de base et des prestations sociales, et l'aide exceptionnelle de rentrée ciblée sur 8 millions de ménages). Enfin, les ménages profiteraient de mesures de baisse des prélèvements obligatoires, en particulier la suppression de la contribution à l'audiovisuel public et la baisse de la taxe d'habitation pour les ménages qui en restent redevables. À ces mesures de soutien aux revenus s'ajoutent la prolongation du gel des prix du gaz et de l'électricité au deuxième semestre 2022 et les dispositifs de remise du prix du carburant à la pompe, qui viennent limiter l'inflation et donc soutenir le pouvoir d'achat des ménages. Au total, ce dernier serait préservé en dépit de la dynamique de l'inflation avec une augmentation sur l'année de +0,5 %, l'évolution du revenu disponible étant un peu supérieure à celle du déflateur de la consommation (+4,5 %)¹. Les mesures de soutien direct du PLFR et du projet de loi pouvoir d'achat augmenteraient le revenu des ménages à hauteur de +1,2 pt en 2022. Combinées aux mesures qui abaisseraient l'inflation d'environ d'1 pt ½ (bouclier tarifaire et remise carburants), l'ensemble des mesures du Gouvernement permettrait de soutenir le pouvoir d'achat des ménages de près de 3 pts en 2022.

La consommation des ménages progresserait de +2,8 %. Par rapport à 2021, elle serait soutenue par la levée des restrictions sanitaires et par une baisse du taux d'épargne qui avait atteint des niveaux très élevés durant la crise. Son redémarrage serait cependant atténué par des comportements de précaution en lien avec l'incertitude économique qui demeure forte. Cela contribuerait à maintenir un taux d'épargne relativement élevé, qui s'élèverait ainsi à 16,8 %, encore nettement supérieur à son niveau d'avant-crise.

L'investissement des ménages a très fortement rebondi en 2021 (+17,0 %) dépassant sur l'année son niveau de 2019. En 2022, il ne progresserait que modérément (+1,2 %) : les mises en chantiers observés suggèrent un investissement en construction dynamique, mais l'investissement en services serait sur une tendance baissière, les transactions immobilières se repliant légèrement, à un niveau toujours haut, après une année 2021 exceptionnellement élevée.

L'investissement pâtirait du contexte international et du resserrement des conditions de financement

Après avoir atteint un niveau historiquement haut en 2021 (34,3 %), grâce aux mesures de soutien du Gouvernement, le taux de marge des entreprises reculerait en 2022 en raison de l'extinction du fonds de solidarité et du dynamisme de la masse salariale. Il s'établirait à 31,5 %, un niveau identique à celui de 2018.

L'investissement des entreprises serait un peu moins dynamique que l'activité, à +2,0 % en 2022. Il resterait soutenu par l'investissement en information-communication, qui profite de la transition numérique des entreprises, et par la baisse des impôts de production. Il serait cependant tempéré par l'investissement en construction, qui pâtit des difficultés d'approvisionnement et du développement du télétravail, par un certain attentisme des entreprises face à l'incertitude économique et par la remontée des taux d'intérêt.

¹ Le déflateur de la consommation couvre un champ plus large que l'IPC (il intègre par exemple les loyers imputés), ce qui réduit mécaniquement le poids des produits énergétiques dans le panier ; il prend en outre en compte l'évolution de la structure de consommation en cours d'année alors que l'IPC utilise un système de poids annuel fixe.

Les échanges extérieurs poursuivraient leur redressement.

Les exportations progresseraient de +7,1 %, portées notamment par le redressement du tourisme international et la poursuite du rattrapage des livraisons aéronautiques. Les exportations en biens resteraient toutefois pénalisées par les difficultés du secteur automobile et la moindre disponibilité du parc nucléaire français, qui réduit les exports d'électricité. Les performances à l'export, qui ont nettement baissé en 2020 et 2021, ne se redresseraient que légèrement.

Les importations seraient légèrement moins dynamiques et progresseraient de +6,5 % en lien avec le dynamisme global des échanges et le rétablissement des dépenses touristiques des résidents français à l'étranger. Au total, la contribution du commerce extérieur à la croissance serait quasiment nulle.

Comparaison avec les autres prévisions

La prévision du Gouvernement pour 2022 est proche des autres prévisionnistes. Parmi les prévisions de croissance parues en juillet, le Consensus Forecasts prévoit ainsi une croissance de +2,3 % tandis que l'OFCE et la Commission européenne anticipe une croissance en 2022 de +2,4 %. Ces écarts sont faibles au regard de l'incertitude actuelle

2.2. LES PERSPECTIVES A MOYEN TERME (2023-2027)

La perte de potentiel pérenne liée à la crise covid est désormais estimée à -¾ pt de PIB ; la croissance potentielle s'établirait à 1,35 % à partir de 2022

Le scénario potentiel sous-jacent à la prévision macroéconomique du Gouvernement diffère de celui présenté dans le Rapport économique, social et financier pour 2022. Il prend en effet en compte une actualisation des effets de la crise sanitaire sur le potentiel d'activité. Ce nouveau scénario comprend un impact total de la crise covid sur le PIB potentiel en niveau en 2021 de ¾ pt, contre 1 ¾ pt dans le scénario du RESF 2022. Cette révision à la baisse de l'effet de la crise covid sur le potentiel s'explique tout d'abord par la résilience et le rebond de l'économie de manière générale, de l'emploi et de l'investissement en particulier. Elle est étayée par les données disponibles qui permettent une analyse par composante, lesquelles suggèrent une perte nulle sur le facteur travail et très limitée sur le facteur capital. La perte pérenne de crise est ramenée à -¾ pt, essentiellement attribuable à la productivité globale des facteurs. Les facteurs usuels de baisse de perte de productivité en sortie de crise, à savoir la destruction de capital humain comme productif ou un surendettement massif, ont été largement évités grâce aux mesures mises en place en France et en Europe mais aussi par la nature exogène de la crise covid. Celle-ci n'a pas révélé de déséquilibres préexistants dont la correction pénaliserait durablement la croissance. Au contraire, la meilleure capitalisation du secteur bancaire en entrée de crise s'est révélé être un facteur important de résilience du tissu productif. Certains développements issus de la crise, comme le développement du télétravail, auraient par ailleurs un impact ambigu sur la productivité.

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

amélioration de l'accompagnement des demandeurs d'emploi (réforme de Pôle Emploi en France Travail), élargissement au lycée professionnel du succès de l'apprentissage, mise en place d'un service public de la petite enfance. Ces réformes compenseraient notamment la révision à la baisse des projections d'évolution spontanée de population active par l'Insee.

La croissance serait de +1,4 % en 2023, puis accélérerait sur la période 2024-2027, passant de 1,6% à 1,8% entre 2024 et 2027.

L'écart de production serait de -1,4 pt en 2022. La croissance serait ainsi légèrement supérieure à son rythme potentiel de 1,35 % sur la période 2023-2027 afin de refermer progressivement l'écart de production qui serait nul en 2027.

En 2023, le rebond serait ralenti par la situation géopolitique et les tensions côté offre : la situation géopolitique en Ukraine et ses conséquences ne se seraient que partiellement normalisées, freinant les perspectives de rebond, notamment via des prix de l'énergie et des matières premières supérieurs à l'avant-crise, qui affecteraient la consommation des ménages, et via la persistance de comportements attentistes, qui pèseraient sur l'investissement et la consommation. Les mesures de soutien au pouvoir d'achat tempèreraient cependant ce choc et le pouvoir d'achat des ménages continuerait de progresser (+1,2 %). Le rebond de l'activité serait plus marqué à partir de 2024 (+1,6%) et s'accélérerait jusqu'en 2027 (+1,8%), pour s'établir à 1,7% en moyenne sur la période 2024-2027. La croissance serait tirée : côté demande, par la normalisation progressive du taux d'épargne, toujours élevé en 2022 et un rattrapage, partiel, des pertes de performances à l'export observées entre 2020 et début 2022 grâce à une normalisation partielle de la structure sectorielle du commerce et aux mesures de soutien à l'offre prises par le Gouvernement (France 2030, baisse de la fiscalité sur la production notamment) ; côté offre, par un rattrapage de la production des secteurs affectés par la crise covid, l'effacement progressif des tensions d'approvisionnement et un dynamisme toujours vif de l'emploi en lien avec les réformes prévues qui contribueraient à atteindre le plein emploi.

TABLEAU 1 : SCÉNARIO MACROÉCONOMIQUE 2022-2027

Taux de croissance annuel, en %	2021*	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Produit intérieur brut**	6,8	2,5	1,4	1,6	1,7	1,7	1,8
Consommation des ménages	5,2	2,8	1,9	1,8	1,9	1,8	1,9
Consommation des administrations publiques	6,4	1,4	0,5	0,4	0,3	0,8	1,0
Formation brute de capital fixe	11,4	2,9	0,8	1,8	2,0	1,1	1,4
<i>dont entreprises non financières</i>	<i>11,4</i>	<i>2,0</i>	<i>2,0</i>	<i>1,9</i>	<i>1,9</i>	<i>1,9</i>	<i>2,0</i>
Contribution des stocks	-0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Contribution de l'étranger	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,3	0,2
Importations	7,8	6,5	3,0	3,5	3,5	3,1	3,4
Exportations	8,6	7,1	3,5	4,1	4,1	4,1	4,2
Déflateur du PIB	1,3	2,3	3,2	1,70	1,6	1,6	1,6
Déflateur de la consommation des ménages	1,6	4,5	3,2	1,9	1,75	1,75	1,75
Masse salariale (secteur concurrentiel BMNA***)	8,7	8,5	3,7	3,6	3,7	3,6	3,6
Salaire moyen nominal par tête (BMNA)	6,2	5,8	3,6	2,5	2,7	2,2	2,1
Effectifs salariés (BMNA), en personnes physiques	2,3	2,5	0,1	1,1	1,0	1,4	1,5

* Comptes nationaux trimestriels RD 2021 T4.

** CVS-CJO

*** Branches marchandes non agricoles

L'inflation diminuerait mais resterait élevée en 2023 (+3,2 %), elle refluerait ensuite vers la cible de la BCE

L'inflation diminuerait en 2023 à +3,2 %. L'inflation volatile diminuerait fortement, sous l'hypothèse d'un reflux des prix de l'énergie et de la poursuite d'un lissage pour les consommateurs de l'effet des hausses de prix du gaz et d'électricité. En revanche, l'inflation sous-jacente augmenterait légèrement, toujours portée par l'impact différé des hausses de prix des matières premières sur les prix des produits alimentaires et manufacturés, et en lien avec les effets du dynamisme des salaires et de l'évolution des loyers sur les prix des services.

L'inflation diminuerait à +1,9 %, en 2024, encore soutenue en début d'année par des prix des services plus dynamiques que leur moyenne historique du fait de salaires dynamiques en 2023. À partir de 2025, l'inflation serait de +1,75 %, un niveau compatible avec la cible de la Banque Centrale Européenne².

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

Les réformes du Gouvernement permettraient d'atteindre le plein emploi

Sur la période 2023-2027, l'emploi salarié marchand non agricole serait dynamique, sous l'effet des mesures en faveur de l'emploi : réforme des retraites, réforme du RSA, poursuite de la réforme de l'assurance chômage, amélioration de l'accompagnement des demandeurs d'emploi (réforme de Pôle Emploi en France Travail), élargissement au lycée professionnel du succès de l'apprentissage, mise en place d'un service public de la petite enfance notamment. En moyenne entre 2023 et 2027, 185 000 emplois salariés marchands seraient créés chaque année, ce qui permettrait d'atteindre le plein emploi à horizon 2027.

ENCADRÉ 3 – EFFET DU DEVELOPPEMENT DE L'ALTERNANCE SUR L'EMPLOI

L'intégration explicite des alternants dans les estimations d'emploi a conduit à comptabiliser 240 000 créations d'emplois supplémentaires entre fin 2019 et fin 2021.

Le 9 juin 2022, les estimations d'emploi (source administrative) ont été révisées sur le passé suite en particulier à l'intégration explicite des alternants dans les statistiques d'emploi salarié. En effet, jusqu'à présent, les évolutions de l'emploi salarié privé sur les deux années les plus récentes (2020 et 2021) s'appuyaient sur des agrégations de postes de salariés qui excluaient les alternants. Si cette restriction du champ était sans conséquence majeure jusqu'en 2019, dans la mesure où la dynamique de l'alternance ne différait pas nettement du reste de l'emploi, elle occasionnait un biais depuis cette date, l'apprentissage ayant fortement augmenté en 2020 (près de 530 000 entrées – secteur privé et public, soit +44 % par rapport à 2019) et surtout en 2021 (environ 733 000 entrées – secteur privé et public, soit +38 % par rapport à 2020) grâce aux mesures du Gouvernement.

Sur l'horizon de prévision, le soutien du Gouvernement s'amplifierait et les entrées en alternance continueraient ainsi à la dynamique de l'emploi et à l'atteinte de l'objectif de plein emploi

Les aléas autour de cette prévision sont importants

L'évolution de la situation en Ukraine constitue l'aléa majeur, principalement baissier. En particulier, des ruptures d'approvisionnement en gaz et en pétrole pénaliseraient la production. Cependant, une détente même partielle pourrait réduire les prix de l'énergie et diminuer l'incertitude, ce qui soutiendrait l'activité.

L'évolution de la situation sanitaire demeure un aléa. L'activité pourrait être de nouveau affectée en cas de vague épidémique par des comportements de prudence et la hausse des arrêts maladie, ainsi que par l'impact sur les chaînes d'approvisionnement mondiales de mesures mises en œuvre à l'étranger, en particulier en Chine. Un regain épidémique plus fort pourrait avoir des conséquences plus importantes, mais semble moins probable au vu des bons résultats des vaccins existants sur les nouveaux variants au moins sur les formes graves.

Face à ces aléas baissiers, des facteurs de rebond existent mais leur ampleur est incertaine. Le scénario retient une baisse très graduelle du taux d'épargne des ménages. Une diminution plus marquée, qui pourrait être favorisée par l'utilisation de la surépargne accumulée pendant la crise covid et qui reste importante au gré d'une véritable normalisation de l'environnement international,

soutiendrait davantage la consommation et donc l'activité. Le rattrapage des pertes de performances à l'export en biens retenu dans le scénario est limité, son ampleur finale dépendra notamment de la composition sectorielle du commerce mondial à moyen terme. Le relâchement progressif des contraintes d'offres devrait soutenir la production et ainsi permettre un certain dynamisme de l'investissement et des exportations.

Outre l'ampleur de ces facteurs de rebond, leur calendrier est également incertain : une dégradation des perspectives à court terme pourrait par exemple entraîner un report vers la fin de l'horizon de prévision de la matérialisation de ces facteurs de rebond.

ENCADRÉ 4 – COMPARAISON AVEC LES PRÉVISIONS D'ÉTÉ DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

Le scénario de croissance du Programme de Stabilité est très proche des dernières prévisions de la Commission européenne. Ainsi, dans ses prévisions économiques d'été en date de juillet 2022, la Commission anticipe une croissance de +2,4 % en 2022 et +1,4 % en 2023, à comparer à la prévision du Programme de Stabilité de +2,5 % en 2022 et +1,4 % en 2023.

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

La prévision d'inflation de la Commission européenne, au sens de l'indice des prix harmonisé, s'établit à +5,9 % pour 2022 et +4,1 % en 2023 au sens de l'IPCH, contre +5,0 % en 2022 et +3,2 % en 2023 pour la prévision du PSTAB au sens de l'IPC.

Pour rappel, l'inflation telle que mesurée par l'IPCH est en général proche de celle mesurée par l'IPC (écart moyen de 0,16 pt sur la période 2000-2021). Cet écart s'accroît lorsque les prix de l'énergie augmentent fortement, comme c'est le cas en 2021-2022, du fait d'une pondération de l'énergie plus importante dans l'IPCH. En juin (resp. mai) 2022, l'inflation en glissement annuel s'élevait ainsi à +5,8 % (resp. 5,2%) au sens de l'IPC et à +6,5 % (resp. +5,8%) au sens de l'IPCH d'après l'Insee.

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

3. Stratégie de finances publiques

3.1 STRATEGIE D'ENSEMBLE

L'année 2020 a été marquée par la survenue de la crise sanitaire qui a engendré une crise économique sans précédent dans la période d'après-guerre. Pour faire face à cette crise et préserver l'économie et le potentiel d'activité à long terme, la France a fait le choix d'un soutien budgétaire rapide et massif. Le déficit public a ainsi atteint 8,9 % du PIB, après 3,1 % en 2019 (2,2 % du PIB hors double coût exceptionnel lié à la transformation du CICE). Cette forte augmentation du déficit reflète notamment la baisse de l'activité avec une croissance de -7,8 %, et l'impact sur le solde public des mesures de soutien d'urgence adoptées face à la crise sanitaire et économique, pour un impact total de 71 Md€.

2021 a été une année charnière, marquée par une forte reprise économique malgré la poursuite de la crise sanitaire. L'action menée par le Gouvernement, dans le contexte de prolongation de la crise sanitaire, a contribué à en atténuer les impacts et a permis une reprise vigoureuse de l'activité économique, soutenue par le maintien de mesures de soutien puis le déploiement rapide du plan France Relance. En 2021, le déficit public s'est établi à 6,4 % du PIB, après 8,9 % du PIB en 2020. Cette amélioration s'explique notamment par le rebond de l'activité économique, de +6,8 % en volume, la plus forte progression de l'activité depuis 1969. Néanmoins, le solde public est resté dégradé en raison d'un niveau encore élevé des mesures de soutien d'urgence (62 Md€), rendu nécessaire par la situation sanitaire encore difficile, et des mesures du plan France Relance, dont les dépenses se sont élevées à 23 Md€, financées à hauteur de 14 ½ Md€ par l'Union européenne. Du côté des prélèvements obligatoires, la baisse des impôts de production décidée dans le cadre du plan France Relance a été mise en œuvre (-9 Md€ net de l'effet retour sur l'impôt sur les sociétés) et les trajectoires de baisse de prélèvements pour les ménages et les entreprises décidées avant la crise sanitaire ont été poursuivies (baisse du taux de l'impôt sur les sociétés et suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales notamment). Enfin, le Gouvernement a répondu aux tensions inflationnistes apparues à la fin de l'année 2021 en élargissant la gamme des mesures de soutien au pouvoir d'achat mises en œuvre depuis 2017 (suppression progressive de la taxe d'habitation, revalorisation de la prime d'activité et de l'allocation aux adultes handicapés, chèque énergie) grâce au déploiement d'un chèque énergie exceptionnel, d'une indemnité inflation de 100 € allouée à 38 millions de personnes et du bouclier tarifaire sur les tarifs du gaz et de l'électricité : en 2021, l'ensemble de ces mesures se sont élevées à 5 Md€ environ. Le déficit constaté en 2021 (-6,4 % du PIB) s'est néanmoins révélé meilleur que prévu lors de la seconde loi de finances rectificative pour 2021 (-8,2 % du PIB en LFR 2). Cela s'explique pour grande partie par la très bonne résilience de l'économie française : le rebond de l'activité a été plus rapide qu'anticipé, entraînant une croissance supérieure à celle prévue en LFR 2 (+6,8 % en volume et +8,2 % en valeur selon la dernière publication des comptes annuels de l'Insee contre +6 ¼ % en volume et +6,7 % en valeur en LFR 2) et par la bonne résistance des prélèvements obligatoires. Enfin, les dépenses publiques ont été moins dynamiques qu'attendu, ce qui a contribué à améliorer le solde public.

L'année 2022 a, quant à elle, été marquée d'abord par une nouvelle vague épidémique qui a freiné l'activité au début de l'année et surtout par un environnement économique international dégradé dès la fin du mois de février en raison de l'invasion russe en Ukraine, qui a entraîné une forte hausse des prix des matières premières, un rebond des tensions d'approvisionnement et une augmentation de l'incertitude. Dans ce contexte, le Gouvernement a mis en place plusieurs dispositifs pour contenir la hausse des prix de l'énergie, protéger le pouvoir d'achat des ménages et soutenir les entreprises, avec un impact direct sur les finances publiques : l'ensemble de ces mesures s'élèverait à 41 Md€ (y compris baisse de la TICFE), mais leur impact sur le solde public serait en partie compensé par les économies réalisées sur les charges de service public de l'énergie. L'année 2022 est également marquée par l'extinction des dépenses de soutien d'urgence : elles s'élèveraient encore à 15 Md€ mais ne seraient quasiment plus constituées que de dépenses de santé directement liées à la crise sanitaire (11 Md€), les autres dispositifs étant en cours d'extinction. Par ailleurs, les dépenses du plan France Relance s'élèveraient à 20 Md€, en partie financées par l'Union européenne à hauteur de 11 Md€. Du côté des prélèvements obligatoires, au-delà de la forte baisse de TICFE décidée dans le cadre du bouclier tarifaire, l'année serait marquée par la suppression de la redevance audiovisuelle (-3,2 Md€), mesure en faveur du pouvoir d'achat des Français, ainsi que par la poursuite des trajectoires de baisse de prélèvements pour les ménages et les entreprises décidées avant la crise sanitaire (baisse du taux d'impôt sur les sociétés et suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales notamment).

Sur la période 2023-2027, le Gouvernement s'est fixé pour objectif le retour à des comptes publics normalisés une fois la crise sanitaire passée : le déficit public reviendrait sous le seuil de 3 % à l'horizon 2027, grâce à un ajustement structurel de 0,3 point de PIB par an à compter de 2024. Cela conduirait à une décruce du ratio de la dette publique à compter de 2026. Cette maîtrise des finances publiques doit s'accompagner d'un renforcement de la qualité des dépenses, notamment des investissements indispensables pour assurer la transition écologique et numérique, atteindre le plein emploi et s'assurer de la compétitivité de nos entreprises (avec des mesures ambitieuses comme la suppression de la CVAE dès 2023). Dans ce contexte, les dépenses des plans France Relance et France 2030 se poursuivront, permettant de soutenir l'activité et le potentiel de croissance, en accélérant la transition écologique, en favorisant l'investissement, l'innovation, la cohésion sociale et territoriale et en assurant la souveraineté numérique et industrielle.

Ces différentes mesures pourront être mises en œuvre tout en garantissant la soutenabilité de nos finances publiques via une maîtrise de la dépense publique sur tous les sous-secteurs (+0,6 % en volume hors urgence et relance en moyenne sur la période 2023-2027). Une réforme des retraites, comme le Président de la République s'y est engagé au cours de la campagne électorale, contribuera notamment à cet objectif. À l'inverse, il n'y aura pas de hausse de prélèvements obligatoires, hors des mesures d'efficacité comme la réduction justifiée de niches fiscales et sociales inefficaces. Le Gouvernement aura l'occasion d'exposer de manière détaillée l'ensemble des mesures mises en œuvre pour assurer cette stratégie à l'automne, lors de l'élaboration de la nouvelle loi de programmation des finances publiques.

TABLEAU 2 : TRAJECTOIRE PLURIANNUELLE DE FINANCES PUBLIQUES

en % du PIB, sauf mention contraire	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Solde public et analyse structurelle									
Solde public	-3,1	-8,9	-6,4	-5,0	-5,0	-4,6	-4,0	-3,4	-2,9
<i>Ajustement nominal</i>	-0,8	-5,8	2,5	1,4	0,0	0,5	0,6	0,6	0,6
Solde conjoncturel	0,4	-4,5	-1,5	-0,8	-0,8	-0,7	-0,4	-0,2	0,0
Mesures ponctuelles et temporaires (en % du PIB potentiel)	-1,0	-2,9	-0,1	-0,1	-0,2	-0,1	-0,1	0,0	0,0
Solde structurel (en % du PIB potentiel)	-2,5	-1,5	-4,8	-4,0	-4,1	-3,8	-3,5	-3,2	-2,9
<i>Ajustement structurel</i>	-0,2	1,0	-3,3	0,8	0,0	0,3	0,3	0,3	0,3
<i>P.m. : croissance potentielle (en %)</i>	1,25	0,5	1,3	1,35	1,35	1,35	1,35	1,35	1,35
Principaux agrégats									
Ratio de dépense publique (hors crédits d'impôt)	53,8	60,6	58,4	57,3	55,5	55,2	54,7	54,1	53,5
<i>Evolution de la dépense publique en valeur, hors crédits d'impôt (en %)</i>	2,8	6,8	4,3	3,0	1,4	2,8	2,5	2,1	2,4
<i>Evolution de la dépense publique en volume, hors crédits d'impôt (en %)</i>	1,9	6,5	2,7	-2,0	-1,8	0,8	0,7	0,3	0,6
<i>hors mesures de soutien et de relance (%)</i>		1,1	2,0	1,5	-0,3	1,2	1,0	0,4	0,6
Ratio de prélèvements obligatoires (nets des crédits d'impôt)	43,8	44,4	44,3	44,8	43,5	43,8	44,0	44,0	44,0
Ratio de recettes hors prélèvements obligatoires	7,2	7,2	7,6	7,5	7,1	7,0	7,0	6,8	6,8
<i>hors financement européen du plan de relance</i>	7,2	7,2	7,1	7,1	6,9	6,9	6,9	6,8	6,8
Dettes publiques									
Dettes publiques	97,4	114,6	112,5	111,9	111,7	112,8	113,3	113,2	112,5
<i>dont hors soutien financier à la zone euro</i>	94,7	111,8	109,9	109,4	109,4	110,6	111,2	111,2	110,6

ENCADRÉ 5 – MESURES DE SOUTIEN ET DE RELANCE EN RÉPONSE À LA COVID-19

Pour faire face aux conséquences économiques de la crise de la Covid-19, le Gouvernement a mis en place des mesures de soutien d'urgence à partir de mars 2020. Encore très soutenues en 2021 pour tenir compte du contexte sanitaire et économique, ces mesures ont fortement décliné en 2022 et ne seraient pas reconduites en 2023 (l'année 2023 resterait affectée par la sinistralité sur les dispositifs de garantie, PGE et BEI).

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

en Md€	2020	2021	2022
Activité partielle (<u>hors</u> APLD du plan de relance)	25,8	8,5	0,3
Fonds de solidarité et aides annexes, y compris sport montagne culture	15,9	23,9	1,1
Dépenses de santé	14,0	18,0	10,6
Exonérations et aide au paiement des cotisations sociales	5,8	2,9	0,1
Trésorerie de l'Agence de services et de paiement (ASP) et de Santé publique France (SPF)	-0,9	-	0,3
Prolongation des revenus de remplacement et décalage de l'entrée en vigueur de la réforme de l'assurance-chômage	3,9	5,3	0,3
Report en arrière des déficits sur l'assiette fiscale de l'IS	0,1	0,4	-0,1
Crédit d'impôt bailleurs	-	0,1	-
Autres mesures de soutien spécifiques (masques, permittents, etc.)	6,4	1,9	0,2
Sinistralité BEI (Banque européenne d'investissement)	-	0,0	0,5
Sinistralité PGE (prêts garantis par l'État) nette des primes	-0,2	-0,4	1,9
Autres dépenses sous norme pilotable	-	1,0	-
Total	70,7	61,7	15,4

Le plan France Relance de 100 Md€, présenté le 3 septembre 2020, a poursuivi son rythme de décaissement en 2022 et se poursuivra, en décélération à partir de 2023.

France Relance est essentiellement composé de mesures ayant un impact direct sur le solde public maastrichtien, pour 87 Md€ : dépenses des administrations publiques et moindres recettes liées à la baisse des impôts de production. Les 13 Md€ restants du plan de relance n'ont pas d'effet sur le solde au sens de Maastricht. Certaines mesures du plan de relance sont en effet portées par des entités n'entrant pas dans le périmètre des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale (BPI France, Banque des territoires) et certains décaissements portés

par des entités publiques sont considérés comme des transferts internes aux administrations publiques (soutien aux collectivités locales), ou comme des opérations financières qui ne constituent pas des dépenses publiques dans le référentiel maastrichtien.

Les financements européens s'élèveraient à 37,5 Md€ de subventions pour l'ensemble de France Relance. La Commission a en effet proposé le 30 juin 2022 au Conseil de l'Union européenne et au Parlement européen ce montant révisé, précédemment fixé à près de 40 Md€. Ces flux sont enregistrés comme des recettes hors prélèvements obligatoires, avec un écart entre la comptabilité nationale en droits constatés et la comptabilité de caisse en raison du délai attendu entre la réalisation des dépenses financées par l'UE et le versement effectif des fonds associés.

TABLEAU 2 : IMPACT DU PLAN DE RELANCE SUR LE DÉFICIT PUBLIC (EN MD€)

En Md€	2020	2021	2022	Total 2020-2027
Mesures avec effet sur le solde en comptabilité nationale	2,5	32,9	29,9	87,3
Total financements européens en comptabilité nationale (recettes hors prélèvements obligatoires)	-	14,4	10,7	37,5
Pour information, total financements européens en comptabilité de caisse (recettes non fiscales)	-	5,1	7,4	37,5

ENCADRÉ 6 – MESURES DE SOUTIEN POUR FAIRE FACE A 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 de gaz et d'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 % en février 2022. 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) à son niveau plancher, le relèvement exceptionnel du plafond de l'Accès régulé à l'électricité nucléaire historique (ARENH) de 100 TWh à 120 TWh en 2022, et le blocage complémentaire des TRVe permettant d'atteindre l'objectif d'une hausse des TRVe limitée à +4 % TTC en février 2022. Les pertes des fournisseurs et des entreprises locales de distribution engendrées par ce plafonnement seront compensées. En comptabilité nationale, une subvention sur les produits est donc enregistrée au moment où les fournisseurs constatent leurs pertes.

Le bouclier tarifaire a été renforcé dans le cadre du Plan de résilience économique et social annoncé le 16 mars 2022 par le Premier ministre :

- une « remise carburant » de 15 centimes hors taxes par litre pour tous les ménages et les entreprises a été mise en place depuis le 1^{er} avril. Dans le cadre des discussions au Parlement sur le projet de loi de finances rectificative (PLFR) pour 2022, il est prévu que cette aide augmente à 30 centimes au 1^{er} septembre puis prenne fin progressivement d'ici la fin de l'année ;
- 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 du coût des intrants.

Enfin, d'autres mesures ont été mises en œuvre par le Gouvernement en 2022 pour soutenir les ménages face à l'inflation, au premier rang desquelles les revalorisations anticipées des retraites et des prestations sociales et le versement d'une aide exceptionnelle de rentrée.

Ces mesures s'ajoutent à celles prises dès 2021 : le versement d'une indemnité inflation de 100 € à 38 millions de français (dépense de 3,8 Md€ enregistrée en 2021 en comptabilité nationale) et le versement d'un chèque énergie exceptionnel de 100 € aux ménages bénéficiaires de la prestation de droit commun.

TABLEAU 1 : IMPACT SUR LE SOLDE PUBLIC DES MESURES DE SOUTIEN POUR FAIRE FACE A L'INFLATION (EN MD€)

Coût des mesures de soutien / bouclier tarifaire (Md€)	2021	2022
Indemnité inflation	3,8	-
Chèque énergie exceptionnel	0,5	-
Bouclier gaz – compensation aux fournisseurs de gaz	0,4	4,7
Bouclier électricité – baisse de la TICFE	-	7,4
Bouclier électricité – manque à gagner des fournisseurs d'électricité	-	8,9
Remise sur les prix du carburant	-	7,6
Subvention aux entreprises énérgo-intensives	-	3,0
Aides sectorielles	-	1,1
Barème kilométrique	-	0,4
Aide exceptionnelle de rentrée	-	1,0
Revalorisation anticipée des retraites et des prestations	-	6,7
Total	4,7	40,8

L'impact de ces mesures sur le solde public est en partie compensé par les économies réalisées sur les charges de service public de l'énergie (charges de SPE). Ces charges de SPE comprennent des subventions versées par l'État pour soutenir le développement des énergies renouvelables. Ces subventions, dont le montant dépend de l'écart entre un prix de seuil contractuel et le prix de vente de l'électricité sur les marchés, baisseraient significativement dans le contexte actuel de prix de marché élevés.

S'ajoute à ces mesures la suppression de la redevance audiovisuelle (effet de -3,2 Md€ sur le solde public en 2022), mesure en faveur du pouvoir d'achat des Français proposée dans le cadre du Projet de loi de finances rectificative pour 2022. Enfin, la revalorisation de +3,5 % du point d'indice de la fonction publique au 1er juillet 2022 aurait un impact de -3,7 Md€ sur le solde public en 2022.

3.2 TRAJECTOIRE DE FINANCES PUBLIQUES A POLITIQUE INCHANGEE

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

S'agissant des recettes, il est fait l'hypothèse de retenir uniquement dans cette trajectoire contrefactuelle l'effet des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires déjà votées, par exemple l'ensemble des mesures de baisse d'impôts votées durant le précédent quinquennat ou encore la baisse de TICFE. En revanche, ni les mesures prises dans le PLFR I 2022, notamment la suppression de la redevance audiovisuelle, ni celles annoncées durant la campagne (en particulier la suppression de la CVAE) ne sont prises en compte. En ce qui concerne les hypothèses d'évolution spontanée des prélèvements obligatoires, elles sont identiques à celles de la prévision du Programme de Stabilité. De même, il n'y a pas de différence en ce qui concerne les recettes hors prélèvements obligatoires entre la trajectoire à politique inchangée et celle du Programme de Stabilité.

S'agissant de la dépense, la trajectoire contrefactuelle retient une hypothèse de croissance en volume de la dépense hors crédits d'impôt de +1,2 % par an, hors extinction des mesures d'urgence et de relance, soit le rythme observé sur la période 2008-2017. La trajectoire n'intègre pas les mesures de protection du pouvoir d'achat annoncées. Enfin, la trajectoire ne provisionne ni réforme des retraites ni toute autre mesure additionnelle de maîtrise de la dépense publique à un rythme de +0,6 % par an qui permettraient d'assurer le reflux de la dette à partir de 2026 et de résorber le déficit public sous le seuil de 3 % du PIB.

Ainsi, en 2022, le solde public à politique inchangée serait de -4,7 % contre -5,0 % prévu dans le Programme de Stabilité. Ce meilleur déficit s'explique d'une part par l'absence dans la trajectoire à politique inchangée de la mesure de suppression de la redevance audiovisuelle prise en faveur du pouvoir d'achat des Français, et d'autre part par une croissance de la dépense en volume hors mesure d'urgence et de relance plus dynamique dans le Programme de Stabilité que dans le scénario contrefactuel (+1,5 % contre +1,2 %). Ainsi, l'écart entre la prévision de déficit du Programme de Stabilité et celle à politique inchangée illustre les mesures prises par le Gouvernement pour protéger le pouvoir d'achat des Français du choc inflationniste, que cela soit en dépense ou en recettes.

À horizon 2027 en revanche, la trajectoire à politique inchangée est plus dégradée que la prévision du Programme de Stabilité. En effet, en l'absence d'une croissance maîtrisée de la dépense sur la période, le déficit se résorberait plus lentement et resterait supérieur à 4 % à l'horizon de la prévision. Ainsi, le ratio de dette continuerait de croître à l'horizon de la prévision et culminerait au-dessus de 115 % du PIB, au-dessus du pic de 2020 (114,6 % du PIB).

TABLEAU 3 : TRAJECTOIRE À POLITIQUE INCHANGÉE

<i>En % PIB</i>	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Solde public à législation et pratique inchangées depuis mai 2022	-6,4	-4,7	-5,1	-4,9	-4,5	-4,4	-4,1
Dette publique à législation et pratique inchangées depuis mai 2022	112,5	111,6	111,5	112,9	113,9	114,7	115,2
Ecart cumulé sur les dépenses hors crédits d'impôt		-0,2	0,5	0,6	0,7	1,1	1,4
Ecart cumulé sur les mesures annoncées en recettes (*)		-0,1	-0,4	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2
Solde public du Programme de Stabilité	-6,4	-5,0	-5,0	-4,6	-4,0	-3,4	-2,9
Dette publique du programme de stabilité	112,5	111,9	111,7	112,8	113,3	113,2	112,5

Notes :

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

3.3 RETOUR SUR L'EXECUTION 2021

L'Insee a publié le 31 mai 2022 le compte provisoire des administrations publiques en 2021, présentant un déficit public de 6,4 % du PIB, après 8,9 % en 2020 et 3,1 % en 2019. Cette amélioration du solde public par rapport à 2020 s'explique principalement par le rebond de l'activité (croissance de l'activité à 6,8 % en 2021 après une baisse de 7,8 % en 2020). Malgré la reprise économique, le solde public 2021 demeure fortement affecté par la situation sanitaire : les mesures de soutien d'urgence, qui ont permis de lutter contre l'épidémie et de préserver l'économie et l'emploi, restent à un niveau élevé. S'y ajoute la montée en charge du plan France Relance, qui contribuera à pérenniser la croissance et à soutenir la transition écologique et numérique. Ces facteurs ont continué à peser principalement sur le solde des administrations publiques centrales (État et ses opérateurs, dont le solde s'établit à -5,7 % du PIB après -6,8 % en 2020) et dans une moindre mesure sur le solde des administrations de sécurité sociale (solde à -0,7 % du PIB après -2,0 % en 2020). Le solde des administrations publiques locales est à l'équilibre en 2021, l'excédent des collectivités locales (0,2 % du PIB) est compensé par le déficit des organismes divers d'administrations locales.

La dépense publique a augmenté de +4,3 % en valeur, soit +2,7 % en termes réels. Elle atteint 58,4 % du PIB hors crédits d'impôt contre 60,6 % en 2020. Cette baisse s'explique notamment par l'effet dénominateur lié au ressaut de l'activité et elle est en partie compensée par :

- le déploiement du plan France Relance dont les aides et investissements associés augmentent la dépense publique en 2021 ;
- le maintien des mesures de soutien d'urgence face à l'épidémie de Covid-19 dont le montant en 2021 reste très élevé (61,7 Md€ après 70,7 Md€ en 2020) ;
- la montée en charge des dépenses associées au Ségur de la santé, surtout la revalorisation salariale importante des soignants ;
- le rebond de certains postes de dépense, notamment l'investissement local, en repli en 2020 du fait de la crise sanitaire ;
- l'augmentation de la charge d'intérêt portée par la reprise de l'inflation dès 2021.

En 2021, le ratio de prélèvements obligatoires s'élève à 44,3 % du PIB, après 44,4 % en 2020.

Cette quasi-stabilité du ratio de PO rapporté au PIB s'explique par une hausse spontanée des PO (+9,4 %) supérieure à celle du PIB en valeur (+8,2 %) qui compenserait les mesures nouvelles de baisse de PO de -14,8 Md€ (voir encadré *infra*). Celles-ci sont constituées de mesures décidées avant la crise sanitaire, comme la baisse du taux d'IS (-3,7 Md€) et la poursuite de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (-2,6 Md€), ainsi que de mesures adoptées dans le cadre du plan France Relance, comme la baisse des impôts de production (environ -9 Md€ net de l'effet retour sur l'impôt sur les sociétés).

ENCADRÉ 7 – DES RECETTES PLUS DYNAMIQUES QU'ANTICIPE EN 2021

En 2021, les prélèvements obligatoires ont été revus à la hausse de +30,9 Md€ par rapport à la seconde loi de finances rectificatives pour 2021, soit la précédente prévision publique pour cette année, expliquant la majorité de l'écart entre le déficit prévu alors (8,2 % du PIB) et celui mesuré par l'Insee (6,4 % du PIB).

Il est à noter que la France n'est pas un cas isolé en Europe : en effet, à l'échelle de l'ensemble de la zone euro, les déficits mesurés par les instituts statistiques se sont avérés plus faibles que ceux prévus à l'automne. Cette amélioration a ainsi été de +3,6 points de PIB pour l'Allemagne, +2,2 points de PIB en Italie et +1,5 point de PIB en Espagne (contre +1,6 point de PIB pour la France).

Cette révision est principalement due à un environnement macroéconomique meilleur qu'anticipé, la prévision de croissance du PIB en valeur au moment de la LFR II 2021 étant en effet de +6,7 % contre +8,2 % effectivement constaté fin mai 2022 par l'Insee. Au-delà de cet effet, les recettes ont été spontanément plus dynamiques que l'activité en 2021, avec une élasticité des prélèvements obligatoires à l'activité estimée à 1,1, contre 1,0 prévu en LFR II 2021. Les recettes se sont ainsi avérées beaucoup plus élevées que prévu dans le sillage de l'activité économique, notamment concernant l'impôt sur les sociétés (+9,9 Md€), les cotisations sociales (+8,3 Md€), la TVA (+4,6 Md€), l'impôt sur le revenu (+1,6 Md€), les prélèvements sociaux (+1,4 Md€) et les droits de mutation à titre gratuit (donations, successions) (+1,0 Md€). Dans le détail :

- Les recettes d'IS ont fortement surpris à la hausse au-delà de la révision de l'activité, du fait d'un bénéfice fiscal des entreprises beaucoup plus dynamique que prévu, en hausse de +40 % ;
- Les recettes de cotisations sociales, d'impôt sur le revenu ou de prélèvements sociaux ont été revues à la hausse en lien notamment avec la bonne surprise de la masse salariale ;
- Les recettes de TVA de l'ensemble des APU ont, quant à elles, évolué de +14,3 %, en raison de sous-jacents très dynamiques, avec une croissance des emplois taxables (assiettes macroéconomiques de la TVA) un peu plus dynamiques que l'activité, et d'effets de structure positifs impliquant une augmentation des recettes supérieure à celle des emplois taxables.

3.4 ÉVOLUTION DU SOLDE STRUCTUREL

Après le niveau inédit de 8,9 % de PIB en 2020, le déficit public a diminué à 6,4 % de PIB en 2021 sous l'effet de la reprise économique, les facteurs conjoncturels jouant pour +3,0 points dans l'amélioration du solde public. Le déficit est resté toutefois dégradé du fait de la situation sanitaire encore difficile, rendant nécessaire la poursuite des mesures de soutien d'urgence et la mise en œuvre rapide des mesures de France Relance. Le solde structurel s'établit à -4,8 % du PIB potentiel, en dégradation de -3,3 points par rapport à 2020. Cela s'explique principalement par les mesures de relance et d'urgence, qui ne sont pas considérées comme des mesures ponctuelles et temporaires en 2021. En effet, l'effort en dépense serait largement négatif (-4,0 points de PIB potentiel), principalement du fait des mesures d'urgence et de relance qui sont considérées comme structurelles, alors que les dépenses d'urgence en 2020 sont considérées comme ponctuelles et temporaires (effet de -3,3 points). D'autres facteurs pèseraient sur l'effort en dépense comme la hausse des rémunérations décidées dans le cadre du Ségur de la santé, les premières mesures de soutien pour faire face à l'inflation (en particulier l'indemnité inflation) et la hausse de la charge de la dette indexée. La contribution des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires à l'ajustement structurel serait également négative (-0,5 point), d'une part en raison des baisses de prélèvements obligatoires décidées avant la crise (en particulier la poursuite des trajectoires de baisse du taux

d'impôt sur les sociétés et de suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales) et d'autre part du fait de la baisse des impôts de production décidée dans le cadre du plan France Relance. À l'inverse, le dynamisme spontané des prélèvements obligatoires soutiendrait l'ajustement structurel à hauteur de +0,5 point de PIB, avec une année 2021 marquée par une élasticité supra-unitaire. Les recettes hors prélèvements obligatoires contribueraient également à soutenir l'ajustement structurel (+0,8 point) notamment sous l'effet des financements européens du plan de relance.

En 2022, le solde public s'améliorerait encore à -5,0 %. Cette amélioration serait due pour moitié à la reprise économique, la composante conjoncturelle y contribuant pour +0,7 point. Le solde structurel s'améliorerait également de +0,8 point. L'effort en dépense contribuerait à hauteur de +0,4 point à l'ajustement structurel : en effet, en volume, la dépense publique hors crédits d'impôt se contracterait en 2022 de -2,0 %. Ainsi, malgré le surcroît de dépense provoqué par le choc inflationniste, la dépense publique progresserait plus modérément que l'indice des prix à la consommation hors tabac, du fait de la forte baisse des mesures de soutien d'urgence mises en place pendant la crise sanitaire (neutralisée de cet effet, la dépense publique progresserait de +1,5 % en volume en 2022). L'effet de cette contraction de la dépense en volume sur l'effort en dépense serait toutefois modéré par le fait que le déflateur du PIB serait moins dynamique que les prix à la consommation (+2,3 % contre +5,1 %) : ainsi, la contribution des termes de l'échange à l'effort en dépense serait de -1,5 point. Les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires auraient quant à elle une contribution négative à l'ajustement structurel (-0,6 point), du fait de la baisse de la TICFE pour faire face à l'inflation, de la mesure de suppression de la redevance audiovisuelle prise dans le cadre du projet de loi de finances rectificatif pour 2022 et enfin des trajectoires de baisse de PO décidées avant la crise (baisse du taux d'impôt sur les sociétés et suppression de la taxe d'habitation principalement). Enfin, le très fort dynamisme spontané des prélèvements obligatoires par rapport à la croissance soutiendrait l'ajustement structurel à hauteur de +1,0 point.

À horizon 2027, le déficit public continuerait de s'améliorer et passerait sous les 3 %. Cette amélioration serait permise par un ajustement structurel de 0,3 point par an à compter de 2024. Cela conduirait à une décroissance du ratio de la dette publique à compter de 2026. Cet objectif sera atteint via une maîtrise de la dépense publique sur tous les sous-secteurs (+0,6 % en volume hors urgence et relance en moyenne sur la période 2023-2027), sans hausse globale de PO (hors réduction de niches). Elle serait également liée à la composante conjoncturelle du solde public : en effet, celle-ci serait nulle en 2027, du fait de la fermeture attendue de l'écart de production à cet horizon, alors qu'elle pèse encore à court terme sur le déficit. Il s'agirait là d'une première étape de renforcement de la soutenabilité de la dette publique, dans une trajectoire conforme à l'objectif européen de moyen terme (OMT) de solde structurel de -0,4 % du PIB.

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

(en % du PIB potentiel sauf mention contraire)	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Solde public* (1)	-3,1	-8,9	-6,4	-5,0	-5,0	-4,6	-4,0	-3,4	-2,9
Ajustement nominal	-0,8	-5,8	2,5	1,4	0,0	0,5	0,6	0,6	0,6
Solde conjoncturel* (2)	0,4	-4,5	-1,5	-0,8	-0,8	-0,7	-0,4	-0,2	0,0
Mesures ponctuelles et temporaires (3)	-1,0	-2,9	-0,1	-0,1	-0,2	-0,1	-0,1	0,0	0,0
Solde structurel (1) - (2) - (3)	-2,5	-1,5	-4,8	-4,0	-4,1	-3,8	-3,5	-3,2	-2,9
Ajustement structurel	-0,2	1,0	-3,3	0,8	0,0	0,3	0,3	0,3	0,3
Effort structurel	-0,2	1,1	-4,6	-0,2	1,3	0,4	0,3	0,4	0,3
<i>Mesures nouvelles en prélèvements obligatoires</i>	-0,1	-0,6	-0,5	-0,6	-0,2	0,3	0,1	0,0	0,0
<i>Effort en dépense</i>	-0,2	1,4	-4,0	0,4	1,7	0,1	0,2	0,4	0,3
<i>Clé en crédits d'impôt</i>	0,0	0,4	0,0	0,0	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Composante non discrétionnaire	0,0	-0,1	1,2	0,9	-1,4	-0,1	0,0	-0,1	0,0
<i>P.m. : croissance potentielle</i>	1,2	0,5	1,3	1,35	1,35	1,35	1,35	1,35	1,35

*points de PIB nominal

ENCADRE 8 – 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.

En réponse à la demande du Haut Conseil des Finances publiques, depuis la loi de programmation des finances publiques 2014-2019, le rapport qui est annexé aux lois de programmation des finances publiques présente la doctrine du Gouvernement en matière de mesures exceptionnelles et temporaires et propose un ensemble de critères encadrant la notion des *one-offs*. C'est en particulier le cas de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022.

En ce qui concerne les mesures de soutien d'urgence en 2021 et 2022, 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. Par nature, de telles mesures n'ont pas vocation à s'étaler sur plusieurs années. Le choix de considérer comme ponctuelles et temporaires la totalité du coût des mesures de soutien d'urgence en 2020 se justifie par la nature et la temporalité de celles-ci. En revanche, la prolongation dans le temps des dispositifs, dans une optique de moyen terme, et alors que les mesures de relance (qui ne sont elles-mêmes pas considérées comme ponctuelles et temporaires) viennent les compléter, ne permet pas de justifier un tel classement à partir de 2021.

Ainsi, en recettes, pour les années de la prévision présentée, les mesures considérées comme exceptionnelles et temporaires sont les remboursements effectués au titre du principal des contentieux fiscaux de série, les recettes qui découlent des conventions judiciaires d'intérêt public (CJIP), ainsi que le double coût ponctuel lié à la transfor-

mation en aides budgétaires ou en aides contemporaines de plusieurs crédits d'impôt (crédit d'impôt pour la transition énergétique en 2021, puis crédits d'impôt service à la personne et garde d'enfants hors du domicile à compter de 2022). Enfin, les primes sur les Prêts garantis par l'État octroyés au moment de la crise sanitaire sont considérées comme des recettes exceptionnelles et temporaires.

En dépense, pour les années de la prévision présentée, les seules mesures considérées comme ponctuelles et temporaires sont les paiements des intérêts des contentieux fiscaux de série et les dépenses liées à la sinistralité sur les dispositifs de garantie (prêts garantis par l'État et BEI).

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

en Md€	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Mesures en recettes (1)	-1,6	-0,4	-2,6	-2,2	-1,1	-0,2	0,0
Contentieux fiscaux de série	-1,9	-1,0	-1,1	-1,0	-0,8		
Conventions Judiciaires d'Intérêt Public		0,5					
Double coût liée à la transformation du CITE (*)	-0,4						
Double coût liée à la transformation du CI service à la personne (*)		-0,5	-2,0	-1,5	-0,3	-0,1	-0,0
Double coût liée à la transformation du CI garde d'enfants hors du domicile (*)				-0,3	-0,5	-0,2	-0,0
Crise Sanitaire - Primes sur les prêts garantis par l'État	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,1	0,0
Mesures en dépenses (2)	0,6	3,1	2,5	1,5	0,6	0,2	0,1
Intérêts des contentieux	0,4	0,2	0,3	0,3	0,2		
Sinistralité des prêts garantis par l'État et BEI	0,2	2,9	2,2	1,2	0,4	0,2	0,1
Effet total sur le solde (1) - (2)	-2,2	-3,5	-5,1	-3,7	-1,7	-0,5	-0,1

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

(*) Ces mesures exceptionnelles sont des dépenses au sens du SEC 2010 mais sont comptées en moindres recettes dans la décomposition structurelle du déficit. La clé de crédits d'impôt permet de rester cohérent avec les règles du SEC 2010, cf. Annexe méthodologique.

3.5 ÉVOLUTION DU SOLDE PUBLIC PAR SOUS-SECTEUR

Après l'année 2021, marquée par une forte reprise économique malgré la poursuite de la crise sanitaire (le déficit s'est établi à -6,4 % du PIB, en nette amélioration après -8,9 % en 2020), et l'année 2022, marquée par la reprise de l'inflation et l'invasion russe en Ukraine, la trajectoire de finances publiques traduit l'objectif de retour à des comptes publics maîtrisés : le déficit public reviendrait sous le seuil de 3 % à l'horizon 2027, grâce à un ajustement structurel de 0,3 point de PIB par an à compter de 2024. Cela conduirait à une décreue du ratio de la dette publique à compter de 2026. Cet effort de redressement des finances publiques devra permettre de réduire le ratio de dépenses publiques, qui passerait de 58,4 % du PIB en 2021, niveau encore exceptionnellement élevé du fait

de l'importance des mesures de soutien d'urgence et de relance, à 53,5 % du PIB en 2027, niveau revenu ainsi en-dessous du niveau atteint avant crise, qui était de 53,8 % en 2019.

L'action de soutien à la croissance et de maîtrise de la hausse de la dépense sera portée par l'ensemble des administrations publiques : l'État et ses opérateurs, à travers la priorisation des dépenses d'avenir et la réduction des dépenses inefficaces ; les administrations publiques locales, dont les modalités de contribution à l'effort de maîtrise des dépenses de fonctionnement fera l'objet d'une concertation. Les administrations de sécurité sociale, qui représentent la moitié de la dépense publique, devront également participer à la modération des dépenses, avec la poursuite de la transformation du système de santé, engagée avec le Ségur de la santé, et au-delà des facteurs exceptionnels liés à la crise, ainsi qu'avec la maîtrise de certaines typologies de dépenses et le développement de la politique de prévention. Dans l'ensemble des sphères de la dépense, cela supposera une efficacité accrue de l'action publique et la poursuite des réformes structurelles en faveur de la croissance durable. Ces efforts s'inscrivent dans l'objectif de long terme d'assurer la soutenabilité des finances publiques.

Les soldes de l'État, des ASSO et des APUL s'amélioreraient progressivement à horizon 2027, matérialisant l'amélioration cyclique attendue et les efforts d'évolution maîtrisée de la dépense. Du côté des administrations centrales, la reprise de dette de SNCF Réseau en 2020 et 2022 affecte la lecture de la trajectoire de solde des Organismes Divers d'Administration Centrale (ODAC). Leur solde s'améliorerait à moyen terme, pour se rapprocher de l'équilibre. Le solde des administrations publiques locales s'améliorerait à la faveur des économies permises année après année. Les comptes des administrations de sécurité sociale redeviendraient excédentaires, sous l'effet de recettes dynamiques liées à l'emploi, de moindres dépenses liées à la réforme des retraites et à la diminution du nombre de chômeurs avec l'atteinte du plein emploi, et grâce aux excédents de la CADES permettant d'amortir la dette sociale.

**TABLEAU 5 : CAPACITÉ (+) / BESOIN (-) DE FINANCEMENT
DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES³**

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

Note : en 2020 et 2022, la reprise de dette de SNCF Réseau par l'État pour respectivement 25 Md€ et 10 Md€, dégrade le solde de l'État d'autant en comptabilité nationale et améliore celui des ODAC.

³ La répartition par sous-secteurs de la dynamique de dépense publique à partir de 2023 est conventionnelle.

3.6 ÉVOLUTION DE LA DEPENSE PUBLIQUE

3.6.1 Les dépenses des administrations publiques

Après une hausse de +4,3 % en valeur en 2021, la dépense publique hors crédits d'impôt des administrations publiques augmenterait de +3,0 % en 2022. Les effets directs de l'inflation sur la dépense publique (en particulier l'effet de l'inflation sur la charge de la dette et plus précisément sur les titres indexés), les mesures de soutien pour faire face à l'inflation et la revalorisation du point d'indice des agents publics au 1^{er} juillet contribueraient à dynamiser la dépense publique. À l'inverse, les dépenses de soutien d'urgence mises en place lors de la crise sanitaire seraient en forte baisse : elles s'élèveraient à 15 Md€ (après 62 Md€ en 2021) et ne seraient quasiment plus constituées que de dépenses de santé directement liées à la crise sanitaire (11 Md€), les autres dispositifs étant en cours d'extinction. Par ailleurs, les dépenses de France Relance resteraient dynamiques : elles s'élèveraient à 20 Md€, après 23 Md€ en 2021.

En volume, la dépense publique hors crédits d'impôt se contracterait en 2022 de -2,0 %. Ainsi, malgré le surcroît de dépense provoqué par le choc inflationniste, la dépense publique progresserait plus modérément que l'indice des prix à la consommation hors tabac, du fait de la forte baisse des mesures de soutien d'urgence mises en place pendant la crise sanitaire. Neutralisée de cet effet, la dépense publique progresserait de +1,5 % en volume en 2022.

En raison de ces évolutions et, côté dénominateur, du rebond de l'activité, la part des dépenses publiques dans le PIB, hors crédits d'impôt, baisserait en 2022 à 57,3 % du PIB après 58,4 % en 2021 et 60,6 % en 2020.

La croissance en valeur des dépenses de l'État en comptabilité nationale serait de +2,8 % à champ constant en 2022 après +5,1 % en 2021. Cette hausse est alimentée par l'augmentation de la charge d'intérêt de la dette, les mesures de soutien pour faire face à l'inflation et la revalorisation des agents de la fonction publique d'État. À l'inverse, les dépenses de soutien d'urgence, principalement portées par l'État, diminueraient fortement. La dépense locale croîtrait de +5,3 % en 2022 après +4,4 % en 2021 : l'investissement ralentirait tout en restant dynamique, tandis que les dépenses de fonctionnement seraient portées par l'inflation et la revalorisation des rémunérations. La dépense des administrations de sécurité sociale croîtrait de +1,8 % en 2022 après +2,9 % en 2021, sous l'effet de l'inflation, des revalorisations anticipées sur les pensions et les autres prestations et de la revalorisation des rémunérations. À l'inverse, les prestations de chômage, comme les dépenses de santé exceptionnelles liées au Covid, seraient en forte baisse.

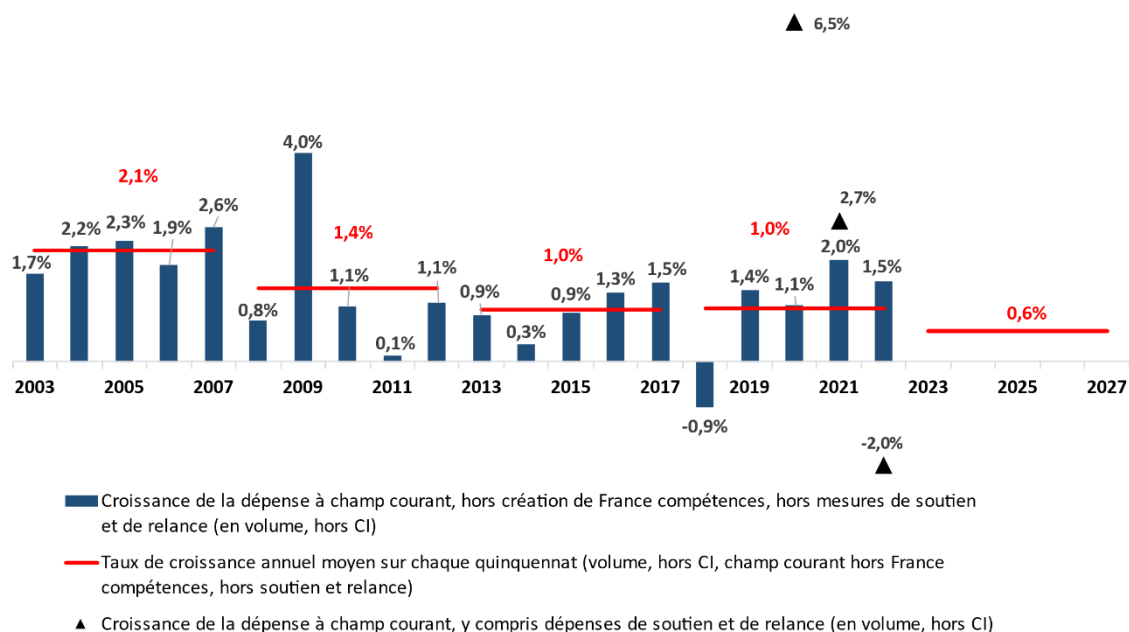
À l'issue de la crise, des efforts de progression maîtrisée de la dépense publique seront menés par tous les sous-secteurs, ce qui renforcera la soutenabilité de la dette publique. Ainsi, la hausse de la dépense publique serait contenue à +0,6 % en volume entre 2023 et 2027, hors effet de l'extinction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

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

En valeur, hors crédits d'impôt et hors transferts entre sous-secteurs des administrations publiques, à champ constant sauf mention contraire	2021	2022
Administrations publiques, à champ courant	4,3 %	3,0 %
Administrations publiques, à champ constant*	4,3 %	3,0 %
État*	5,1 %	2,8 %
Organismes divers d'administration centrale*	10,4 %	6,0 %
Administrations publiques locales (y compris investissement et Société du Grand Paris)*	4,4 %	5,3 %
Administrations de sécurité sociale*	2,9 %	1,8 %
Administrations publiques, à champ constant, hors mesures de soutien et de relance	3,5 %	6,7 %

* Les mesures de périmètre retraitées portent essentiellement sur des changements de périmètre entre sous-secteurs. Sur la dépense publique totale, seul l'effet en 2021 de la budgétisation du crédit d'impôt transition écologique (CITE), transformé en dépenses du dispositif MaPrimeRénov', est retraité.

ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE PUBLIQUE HORS CRÉDITS D'IMPÔT EN VOLUME DE 2003 A 2027



3.6.2 Les dépenses de l'État

La persistance des effets de la crise sanitaire a fortement marqué l'année 2021. Face à elle, le Gouvernement a prolongé les dispositifs économiques et budgétaires de soutien à l'activité et aux plus exposés à la crise. De façon continue, le Gouvernement a toutefois veillé à les ajuster pour répondre à des besoins évolutifs : cela a permis d'assurer une efficacité et une allocation optimales des moyens, sans précédent, déployés pour limiter les effets de la crise et assurer un rebond rapide de l'activité.

Les effets, sur l'activité et sur l'emploi, des mesures administratives et de restriction d'activité ont ainsi été compensés ou atténués par le déploiement de dispositifs d'urgence adaptés à la fois aux secteurs et aux salariés concernés. Avec le déploiement de la vaccination et du passe sanitaire, et le reflux régulier de l'épidémie, les dispositifs exceptionnels de soutien, comme le fonds de solidarité et l'activité partielle, ont progressivement été resserrés puis mis en extinction, au fil de la réouverture des secteurs d'activité concernés, afin de limiter les effets d'aubaine tout en n'affectant pas la reprise.

Au total, sur l'année 2021, la dépense budgétaire exécutée sur le champ des dépenses totales de l'État, y compris charge de la dette, est de 529,1 Md€, supérieure de +12,6 Md€ par rapport aux crédits ouverts. Cet écart s'explique notamment par la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire », qui a bénéficié, au-delà de l'ouverture de 13,7 Md€ de crédits, de reports entrants significatifs sur la gestion 2021 (+28,8 Md€). La dynamique globale de la dépense par rapport à 2020 (+40,3 Md€) s'explique principalement par les dispositifs d'urgence, de relance et de soutien.

Ce sont ainsi 34,4 Md€ de crédits qui ont été consommés en 2021 sur la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire ». Ces crédits ont notamment permis de financer l'activité partielle d'urgence (2,6 Md€), le fonds de solidarité pour les entreprises (26,7 Md€), le renforcement des participations de l'État au capital d'entreprises publiques fragilisées par la crise (0,7 Md€), la compensation à la Sécurité sociale des allègements de prélèvements pour les entreprises les plus touchées par la crise sanitaire (4 Md€) et l'achat de matériels sanitaires pour faire face à la pandémie (0,3 Md€).

La consommation associée aux dispositifs du plan France Relance, directement exécutés sur la mission « Plan de relance », s'établit à 18,8 Md€, soit 76 % de la ressource disponible en crédits de paiement ; le taux de consommation des autorisations d'engagements s'est en revanche élevé à 82 % des crédits ouverts. Ce taux de consommation important, compte tenu de l'importance des moyens ouverts au titre de la relance dès 2021, a permis d'assurer un déploiement du plan France Relance conciliant les impératifs de rapidité de mise en œuvre et d'efficacité de l'action publique, fixés par le Gouvernement dès la conception du plan de relance.

Sur le champ plus restreint de la norme de dépenses pilotables, deux lois de finances rectificatives ont été adoptées en 2021 : elles ont procédé à des ouvertures nettes de +5,8 Md€, principalement pour traiter le prolongement des effets de la crise sanitaire et économique, ainsi que les aléas climatiques et sanitaires. Les ouvertures se sont ainsi concentrées principalement sur les missions « Solidarité, insertion et égalité des chances » (+3,5 Md€) et « Travail et emploi » (+2,6 Md€), afin de financer d'une part l'indemnité inflation décidée par le Gouvernement et d'autre part la perte des recettes subies par France compétences, du fait de la crise sanitaire. La mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » a fait l'objet d'abondements à hauteur de 0,9 Md€ pour compenser les effets de la grippe aviaire et du gel. Des mesures à destination des publics fragiles ont également été financées, à l'image du financement de places d'hébergement d'urgence ou de mesures en faveur des boursiers. Ces dépenses additionnelles ont pu être partiellement couvertes par

le maintien d'un sérieux budgétaire (annulation de 1,5 Md€ de crédits mis en réserve) et l'effet d'une sinistralité moindre qu'attendu sur les appels en garanties de l'État (1,7 Md€) relatives au dispositif des Prêts garantis par l'État mis en place lors de la crise. Par ailleurs, les plafonds de masse salariale ont été à nouveau respectés.

En loi de finances initiale 2022, la hausse des dépenses totales de l'État était contenue et démontrait la volonté du Gouvernement de conserver une trajectoire des finances publiques soutenable à moyen terme (-25,3 Md€ par rapport à l'exécution 2021), en confirmant la normalisation des conditions de budgétisation en sortie de crise. Cette baisse sur le champ de l'objectif de dépense de l'État, en loi de finances initiale 2022 reflétait la normalisation progressive du niveau de dépenses de l'État après les exercices 2020 et 2021, marqués par la création des missions « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » et « Plan de relance », qui ont vocation, en 2023, à s'éteindre pour la première et à ne pas faire l'objet d'engagements additionnels pour la seconde.

L'extinction de la mission « Plan d'urgence » est d'ores et déjà engagée en 2022, avec une ouverture qui se limite à 0,2 Md€ pour l'achat de matériel sanitaire, alors que les moyens ouverts depuis sa création se sont établis à près de 80 Md€. Concernant la mission « Plan de relance », la LFI 2022 a prévu les moyens nécessaires à la poursuite du Plan de relance (13 Md€ de crédits de paiement), qui a vocation à se concentrer essentiellement sur deux ans (2021-2022). Aucune nouvelle autorisation d'engagement ne sera ainsi ouverte en 2023 sur cette mission.

La baisse globale des crédits se matérialisait par ailleurs alors que la mission « Investir pour la France de 2030 » a été créée, accompagnée d'une ouverture de crédits de paiements de 7 Md€ dédiés au plan « France 2030 ». Ce plan représentera plus de 34 Md€ d'engagements au total, à destination d'investissements visant à répondre aux défis de la transition écologique, en accompagnant les secteurs d'acteurs d'activités, tels que l'automobile et l'aéronautique, dans leur transition technologique.

Cependant, un PLFR pour 2022 a été présenté début juillet, avec des dépenses du budget général en augmentation par rapport à la LFI (+44,2 Md€), notamment pour soutenir le pouvoir d'achat dans un contexte inflationniste et pour faire face aux conséquences de la guerre en Ukraine.

Sur le champ plus restreint de la norme de dépenses pilotables, le PLFR porte une ouverture de +19,6 Md€ par rapport à la LFI au titre des crédits des ministères, essentiellement sous l'effet des mesures portées par le Gouvernement pour protéger les ménages et les entreprises les plus exposées au contexte inflationniste.

Par ailleurs un rehaussement de l'autorisation d'abondement du budget général au compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » (CAS PFE) est également prévu à hauteur de 12,7 Md€, pour assurer le financement d'opérations susceptibles d'intervenir au second semestre, notamment la nationalisation d'Electricité de France (EDF). Les dépenses prévisionnelles de pensions (« CAS Pensions ») sont également rehaussées de +1,3 Md€, sous l'effet de la revalorisation anticipée des retraites à 4 %.

Enfin, la charge de la dette serait révisée de +11,9 Md€, sous l'effet conjugué de la hausse de l'inflation, pour l'essentiel, et de la hausse des taux d'intérêt.

Pour les années 2023 à 2027, l'objectif de maîtriser l'évolution des dépenses de l'État, dans un contexte de réduction rapide des dépenses du plan de relance, est réaffirmé. Les hausses de dépenses seront ciblées sur les secteurs prioritaires concernés par des lois ou des projets de lois de

programmation pluriannuels, tels que la loi de programmation militaire, la loi de programmation pluriannuelle de la recherche, le projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur ou encore le service public de la justice et l'aide publique au développement.

Les dépenses de mesures nouvelles hors lois de programmation visent essentiellement au financement des mesures annoncées par le Président de la République, telles que la revalorisation du métier et de la rémunération des enseignants, le financement de la dynamique de l'apprentissage, ou l'individualisation de l'allocation aux adultes handicapés. La trajectoire de dépenses intègre également la revalorisation de +3,5 % du point d'indice de la fonction publique ainsi que les effets de l'inflation sur les dépenses de l'État en matière de prestations et de retraites, anticipées dès 2022, afin de protéger le pouvoir d'achat des Français.

Par ailleurs, 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 2023. Répondant à une initiative de l'OCDE (« *Paris collaborative on green budgeting* »), la France est le premier État à s'être doté fin 2020 d'un outil d'analyse de l'impact environnemental de son budget. Le « budget vert 2022 » a confirmé un budget de l'État à la hauteur de ses ambitions environnementales avec 32,5 Md€ de dépenses favorables à l'environnement, en légère hausse par rapport à 2021 (31,4 Md€ en LFI 2021). S'y sont ajoutés 5,7 Md€ de la mission « Plan de relance ». Les dépenses mixtes se sont élevées à 4,5 Md€ de dépenses à l'impact mixte, en baisse par rapport à la LFI 2021 (4,7 Md€). Les dépenses défavorables ont été estimées à 10,8 Md€, en quasi-stabilisation par rapport à la LFI 2021 (10,6 Md€).

Après une période exceptionnelle de forte hausse des dépenses de l'État, le respect du principe de bon usage des deniers publics, d'efficience de l'action publique et l'atteinte des objectifs fixés dans le projet de loi de finances pour 2023, notamment dans les projets annuels de performance, feront l'objet d'une attention particulière.

ENCADRÉ 9 – COÛT DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT ET HYPOTHÈSES DE TAUX D'INTÉRÊT

En 2021, dans un contexte marqué par un degré élevé de soutien monétaire, les conditions de financement de l'État ont été particulièrement favorables. L'Agence France Trésor a émis à moyen et long terme à un taux d'intérêt de -0,05 % en moyenne, après -0,13 % en 2020. Le coût des émissions de court terme est resté négatif tout au long de l'année, s'établissant à -0,67 % en moyenne, après -0,56 % en 2020.

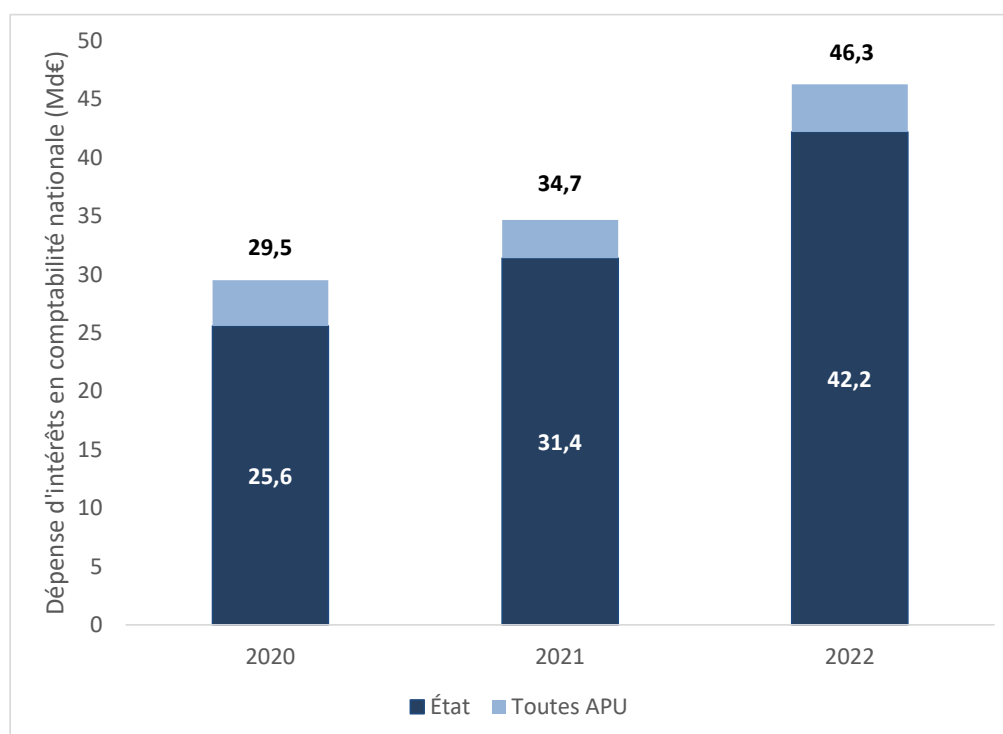
La forte hausse de l'inflation (en France et en zone euro) à partir du second semestre 2021, ainsi que la normalisation attendue de la politique monétaire de la BCE, ont entraîné une remontée des taux de moyen et long terme au premier semestre 2022. Le profil de taux sous-jacent à la prévision de charge de la dette repose sur l'hypothèse d'une poursuite de la hausse des taux directeurs de la BCE engagée en juillet 2022, en cohérence avec sa mission de maintien de la stabilité des prix et 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)	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Taux courts (BTF 3 mois)	1,20 %	2,10 %	2,30 %	2,40 %	2,50 %	2,60 %
Taux longs (OAT à 10 ans)	2,50 %	2,60 %	2,70 %	2,80 %	2,90 %	3,00 %

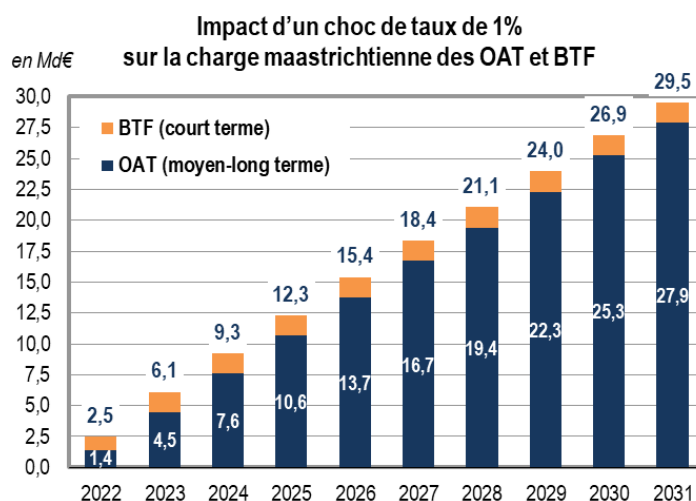
La hausse de la charge d'intérêt serait particulièrement marquée en 2022 du fait de l'impact de la hausse de l'inflation sur les titres indexés. L'impact de la hausse des taux se matérialiserait à partir de 2023 et serait graduel.

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



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'intérêts en comptabilité nationale d'un choc de +100 points de base sur l'ensemble des maturités par rapport au scénario de référence, dès le début de l'année 2022 et sur toute la durée de la projection, est représenté ci-dessous. L'impact est graduel en raison du refinancement progressif de la dette. Un tel choc, à titre illustratif, représenterait en moyenne l'équivalent de -0,1 point de PIB d'ajustement structurel annuel à partir de 2022.

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



La charge de la dette est également sensible à l'inflation, en raison de la part d'obligations indexées sur l'inflation qui représente environ 12 % de l'encours de titres de la dette négociable d'État. Ainsi, une variation de +1 % des indices de prix à la consommation hors tabac en France et en zone euro induit une variation de la charge d'intérêt d'environ +2,5 Md€.

3.6.3 Les dépenses des organismes divers d'administration centrale

En 2021, les dépenses des organismes divers d'administration centrale (ODAC) ont connu une hausse de +8,0 %, atteignant 103,5 Md€ en 2021, contre 95,9 Md€ l'année précédente. Cette hausse s'explique notamment par France Compétences (+5,1 Md€) en raison du dynamisme de l'apprentissage, du recours accru au compte personnel de formation et d'autres dépenses comme les projets de transitions professionnelles. Par ailleurs, plusieurs autres ODAC ont connu une hausse de leurs dépenses en 2021 par rapport à 2020, en particulier les Universités (+1,0 Md€), l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) du fait du dispositif MaPrimeRenov' (+0,9 Md€), et Santé Publique France, en raison de la prolongation de la crise sanitaire (+0,5 Md€).

En 2022, les dépenses des ODAC seraient en hausse de +4,0 % par rapport à 2021, à 107,7 Md€. Cette évolution s'expliquerait principalement par la poursuite du dynamisme des dépenses de France Compétences et par les dépenses de l'ANAH qui continueraient d'être soutenues par MaPrimeRenov'.

3.6.4 Les dépenses des administrations de sécurité sociale

En 2021, les dépenses des administrations de sécurité sociale ont décéléré (+2,9 % après +5,6 % en valeur, à champ constant, hors transferts entre sous-secteurs des administrations publiques) du fait du ralentissement des prestations (+3,2 % après +5,3 %).

Les prestations d'assurance chômage ont nettement diminué en 2021 (-12,3 %) et contribué pour -1,2 point à l'évolution des prestations des ASSO, sous l'effet principalement de la baisse des dépenses d'activité partielle à la charge de l'Unédic (3,2 Md€ en 2021 après 8,4 Md€ en 2020), de la réforme de l'assurance chômage et de l'embellie sur le marché du travail en raison du rebond de l'activité.

Les prestations famille ont diminué (-3,7% après -0,5 %) du fait de la natalité faible ces dernières années et du contrecoup de la revalorisation exceptionnelle de l'allocation de rentrée scolaire en 2020. Les prestations vieillesse ont ralenti (+1,8% après +2,4%), sous l'effet notamment de revalorisations moindres en 2021 qu'en 2020. En effet, après +1,0 % en 2020, les retraites de base ont été revalorisées à +0,4 % au 1^{er} janvier 2021 en raison de la faible inflation en 2020. Les retraites complémentaires ont quant à elles été revalorisées de +0,2 % en moyenne annuelle 2021 après +0,8 % en 2020.

Concernant les dépenses de santé, la crise sanitaire a conduit à une exécution de l'ONDAM supérieure de 14,1 Md€ à l'objectif voté fin 2020 en loi de financement pour 2021 (dont 13,7 Md€ au titre des dépenses Covid). Les dépenses dans le cadre du Ségur de la santé ont atteint 10,0 Md€, dont 7,9 Md€ de revalorisations salariales. Enfin les dépenses relatives aux mesures exceptionnelles de réponse à la crise sanitaire ont atteint 18,0 Md€, en dépassement de 13,7 Md€ par rapport à la provision inscrite en LFSS (4,3 Md€), dont 6,9 Md€ de tests de dépistages et 4,7 Md€ de dotations à Santé Publique France et au Fond d'intervention régional afin d'assurer la campagne de vaccination.

En 2022, les dépenses des administrations de sécurité sociale ralentiraient de nouveau, à +1,8 % après +2,9% (en valeur, à champ constant, hors transferts entre sous-secteurs des administrations publiques). Les dépenses de fonctionnement ralentiraient (+3,3 % après +6,3 % en 2020) en raison de la fin de la montée en charge du Ségur de la santé.

Les prestations sociales décélèreraient également (+1,3 % après +3,2 %) du fait principalement de la baisse des prestations chômage (-19,9 % après -12,3 %), conséquences du bon maintien de l'emploi et de la réforme du système d'assurance. À contrario, les prestations vieillesse accélèreraient nettement (+4,4 % après +1,8 %) et contribueraient pour +2,4 points à la croissance des prestations sociales. De même, après sept années de baisse continue, les prestations familiales, repartiraient à la hausse (+2,9 % après -3,7 %). Ce dynamisme s'explique notamment par la mesure de revalorisation anticipée de +4 % au 1^{er} juillet 2022 sur les pensions de retraite de base et les prestations pour faire face au regain d'inflation.

Concernant les dépenses de santé, les nouvelles vagues épidémiques ont conduit à rehausser la provision votée en LFSS pour 2022 de 5,7 Md€, portant le total des dépenses relatives à la crise sanitaire à 10,6 Md€ en 2022. Le surcroît d'ONDAM lié à la crise sanitaire se répartit entre 2,8 Md€

de tests de dépistages, 1,4 Md€ d'indemnités journalières, 1,2 Md€ de dotations à Santé Publique France et 0,2 Md€ de dotation au Fonds d'intervention régional. À cela s'ajoutent les mesures nouvelles du Ségur de la Santé pour 2,7 Md€ par rapport à 2021 (12,7 Md€ au total).

3.6.5 Les dépenses des administrations publiques locales

La dépense locale, après une hausse de 4,1 % en 2021, connaîtrait une progression de +5,3 % à champ constant⁴ en 2022.

Les dépenses de fonctionnement des collectivités locales progresseraient de 4,9 % à champ constant en 2022 (après 2,2 % en 2021), compte tenu de l'inflation élevée et du fait de la revalorisation de +3,5 % du point d'indice de la fonction publique au 1^{er} juillet 2022.

Les dépenses d'investissement⁵ des APUL hors Société du Grand Paris resteraient dynamiques en 2022 (+7,9 %, après 8,6 % en 2021), soutenues à la fois par la poursuite du rattrapage post-crise et par l'inflation.

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

3.7 ÉVOLUTION DES RECETTES PUBLIQUES

3.7.1 Les recettes des administrations publiques

Le ratio des prélèvements obligatoires a légèrement diminué en 2021 pour s'établir à 44,3 % du PIB (après 44,4 % en 2020), principalement en raison des mesures de baisse résolue des prélèvements obligatoires (-14,8 Md€, dont environ -9 Md€ de baisse des impôts de production dans le cadre du plan de relance, net de l'effet retour sur l'impôt sur les sociétés) et ce, malgré la croissance spontanée des recettes plus dynamique que celle de l'activité.

En 2022, le ratio des prélèvements obligatoires augmenterait de 0,5 point à 44,8 % du PIB. La croissance spontanée des PO serait en effet plus forte (+7,4 %) que celle du PIB nominal (+4,9 %). Plusieurs facteurs expliqueraient cette évolution soutenue des prélèvements obligatoires : (i) les recettes d'IS seraient soutenues en 2022 par l'effet double (acomptes et solde) de la très forte hausse du bénéfice fiscal 2021 (+40 %) ; (ii) l'évolution spontanée de la TVA serait plus rapide que la croissance de son assiette économique (les emplois taxables), elle-même plus dynamique que la croissance du PIB, en conséquence du choc inflationniste et de la bonne tenue de la consommation ; et (iii) les cotisations sociales et les prélèvements sociaux sur l'activité évolueraient plus rapi-

⁴ A champ courant, la dépense locale progresserait de 5,1% en 2022. La mesure de périmètre concerne la recentralisation du financement du RSA pour les départements de Seine Saint Denis et des Pyrénées Orientales.

⁵ Au sens de la formation brute de capital fixe

dement que l'activité du fait d'une masse salariale en forte progression (+8,5 % sur le champ marchand non agricole), notamment en raison du dynamisme des salaires. L'élasticité des PO s'établirait au total à 1,5, contribuant pour 1 point à la hausse du taux de PO. **À l'inverse, les mesures nouvelles joueraient négativement sur le taux de PO (-0,6 point) puisqu'elles réduiraient les PO de -14,8 Md€.** Le bouclier tarifaire mis en place pour limiter la hausse des prix de l'électricité et qui consiste à mettre au plancher la TICFE aurait un coût de -7,4 Md€ pour l'État en 2022. Ensuite, les réformes engagées durant le précédent quinquennat continueraient avec la poursuite de la baisse du taux d'IS de 33 % à 25 % (-2,9 Md€) et une nouvelle tranche de suppression de la taxe d'habitation (TH) sur les résidences principales (-2,8 Md€). De nouvelles mesures seraient proposées avec notamment la suppression de la contribution à l'audiovisuel public (CAP), intégrée au PLFR I 2022, pour un effet de -3,2 Md€. En sens inverse, l'effet retour sur l'IS de la suppression des impôts de production améliorerait le niveau des PO de 1,3 Md€.

En 2023, le ratio des prélèvements obligatoires diminuerait de 1,3 point à 43,5 % du PIB. En miroir du dynamisme de 2022, les PO évolueraient spontanément moins vite que la croissance de l'activité en 2023 (+2,4 % contre +4,7 % pour le PIB en valeur). En effet, le plus faible dynamisme prévu de la masse salariale conduit à une hausse plus modérée que le PIB en valeur des recettes de cotisations et des prélèvements sociaux. De plus, les recettes de l'IS se replieraient après l'effet double observé en 2022. L'élasticité des PO s'établirait ainsi à 0,5 contribuant pour -1,0 point à la baisse du taux de PO. **Sur deux ans (2022-2023), les prélèvements obligatoires évolueraient quasiment au même rythme que l'activité et l'élasticité serait donc proche de l'unité en raisonnant par rapport à 2021.** Par ailleurs, en 2023, les mesures nouvelles pèseraient à nouveau sur les prélèvements obligatoires (-7,7 Md€ pour une contribution de -0,3 point à la baisse du taux de PO).

Au-delà de 2023, l'évolution spontanée des prélèvements obligatoires est retenue en ligne avec celle de l'activité. L'élasticité des PO serait donc unitaire à compter de 2024. La prévision intègre les mesures votées ou annoncées par le Gouvernement, le profil temporel usuel des taux des impôts des collectivités locales du fait du cycle électoral et les remboursements liés aux contentieux fiscaux.

Enfin, en ligne avec la dynamique observée ces dernières années, les recettes hors prélèvements obligatoires continueraient de se stabiliser à un niveau légèrement inférieur au niveau d'avant crise, et représenteraient 6,8 % du PIB en 2027, une fois recouvré l'ensemble des recettes (37,5 Md€) perçues au titre de la Recovery and Resilience Facility (RRF).

**TABLEAU 7 : PRINCIPALES MESURES NOUVELLES EN PRÉLÈVEMENTS
OBLIGATOIRES EN 2021-2022**

en Md€	2021	2022
Ménages	-1,8	-10,8
Suppression de la taxe d'habitation	-2,6	-2,8
Bascule cotisations CSG	0,6	-0,4
Annulation de la hausse de la CSG pour les retraités modestes	0,0	-0,1
Fiscalité du tabac	0,3	
Prolongation et prorogation du CITE	0,6	0,5
Exonération et défiscalisation des heures supplémentaires	-0,2	0,4
Réforme du barème de l'IR	-0,4	
Transformation du CI SAP en dispositif contemporain	0,0	-0,5
Bouclier tarifaire sur la TICFE		-3,5
Retour TVA du bouclier tarifaire sur la TICFE		-0,9
Hausse du barème kilométrique		-0,4
Suppression de la redevance audiovisuelle publique		-3,2
Entreprises	-14,7	-5,1
Baisse du taux d'IS de 33% à 25%	-3,7	-2,9
CICE - montée en charge et hausse de taux de 6% à 7% *	-1,3	-0,1
Réforme de la taxation des plus-values brutes à long terme	-0,1	0,0
Remboursement immédiat des créances de carry-back sur l'IS	-0,3	0,4
Assouplissement des paramètres du carry-back	-0,1	0,1
Baisse des impôts de production	-10,6	-0,7
Retour IS de la baisse des impôts de production	1,5	1,3
CI bailleurs	-0,1	0,1
Bouclier tarifaire sur la TICFE		-3,9
Retour IS du bouclier tarifaire sur la TICFE		0,7
Total hors bascule CICE	-16,5	-15,8
Effet temporaire de la bascule CICE cotisations *	0,5	1,7
Total des principales mesures nouvelles	-16,0	-14,2
Autres mesures	1,2	-0,6
Total y compris autres mesures	-14,8	-14,8

* Effet sur les PO et non sur le solde public

TABLEAU 8 : ÉVOLUTION DU RATIO DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

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

3.7.2 Les recettes de l'État

En 2021, les prélèvements obligatoires de l'État ont augmenté spontanément plus que l'activité (+15,3 % contre +8,2 % pour le PIB en valeur, soit une élasticité de 1,9), après un repli spontané de 7,2 % en 2020 du fait de la crise sanitaire. Le rebond des PO de l'État a donc été très marqué en 2021, principalement tiré par la hausse des recettes de (i) TICPE, très dépendantes de l'activité économique et durement affectées par les confinements de 2020 ; (ii) IS, grâce à un bénéfice fiscal 2020 moins dégradé qu'initialement prévu et un bénéfice fiscal 2021 très dynamique (+40 %), (iii) TVA, ayant évolué plus rapidement que son assiette macroéconomique. **L'effet des mesures nouvelles et de transfert a été négatif pour -17,9 Md€.** Outre la poursuite de la baisse du taux d'IS de 33 % à 25 % (-3,7 Md€), de la suppression de la TH sur les résidences principales (-2,6 Md€) et de réforme du barème de l'IR (-0,4 Md€), le niveau de PO de l'État est principalement affecté par les effets de la compensation de la baisse des impôts de production aux administrations publiques locales d'environ -9 Md€ (net de l'effet retour sur l'impôt sur les sociétés).

En 2022, les prélèvements obligatoires de l'État continueraient d'évoluer spontanément plus rapidement que l'activité (+9,0 % contre +4,9 % pour le PIB nominal, soit une élasticité de 1,8). La croissance des recettes est principalement tirée par le bénéfice fiscal 2021 (+40 %) qui joue l'année suivante à la fois sur les acomptes et sur le solde de l'IS, mais également par le dynamisme de la TVA et de l'IR dont les assiettes sous-jacentes évoluent plus vite que le PIB nominal. **Les mesures nouvelles et de transfert ont un effet de -7,9 Md€ sur le niveau des PO de l'État,** principalement du fait de la mise en place du bouclier tarifaire sur la TICFE qui grève les recettes de l'État de -7,4 Md€.

3.7.3 Les recettes des administrations de sécurité sociale (Asso)

En 2021, après un net retrait en 2020 (-3,4%), les recettes des administrations de sécurité sociale ont fortement rebondi (+8,4%) en lien avec la reprise de l'activité économique.

Les cotisations sociales ont progressé de +7,7% après la forte baisse de 2020 (-4,4%) en raison du rebond de la masse salariale privée et d'un effet moindre qu'en 2020 de l'estimation du non recouvrement des cotisations reportées.

Dans le sillage de la reprise économique, les autres recettes des administrations de sécurité sociale ont fortement augmenté. Les taxes et impôts sur la production ont augmenté de +12,0%, notamment la TVA affectée aux ASSO en lien avec le dynamisme des emplois taxables. Les impôts courants sur le revenu ont progressé de 5,8%, notamment la CSG-CRDS portés par la masse salariale. Au

total, les prélèvements obligatoires des ASSO ont plus fortement rebondi que le PIB, de +8,6 % (contre +8,2 % pour le PIB en valeur).

En 2022, les recettes devraient rester dynamiques, +6,3%, portées par le dynamisme des cotisations sociales (+6,8%) en lien avec la bonne tenue de la masse salariale privée (+8,5%). Leur croissance serait moindre que celle de la masse salariale privée en raison du dynamisme anticipé des allègements généraux : (i) après une année 2020 où la baisse de la masse salariale a surtout pesé sur le bas de la distribution en raison de l'activité partielle, la masse salariale reviendrait progressivement à sa structure antérieure à la crise sanitaire d'ici fin 2022 ; (ii) la forte augmentation du SMIC entraînerait également un déplacement de la distribution des salaires vers le niveau du salaire minimum. Les allègements généraux étant maximaux au niveau du SMIC et dégressifs ensuite, ils augmenteraient fortement, pesant sur les recettes de cotisations.

Parallèlement, les autres recettes des ASSO seraient également dynamiques : les impôts sur les revenus progresseraient de +5,6 %, notamment la CSG-CRDS en lien avec la croissance soutenue de la masse salariale. Les taxes et impôts sur la production ralentiraient (+4,4% après +12,0%) essentiellement en raison de la décélération de la TVA affectée aux ASSO (+5,7% après + 19,4%).

Au total, les prélèvements obligatoires des ASSO progresseraient plus fortement que le PIB, de +6,6 % (contre +4,9 % pour le PIB en valeur).

3.7.4 Les recettes des administrations publiques locales

En 2021, l'évolution spontanée des prélèvements obligatoires des administrations publiques locales s'est élevée à 5,2 % (contre 8,2 % pour le PIB en valeur soit une élasticité infra-unitaire de 0,6). Cette croissance moins rapide que l'activité, en dépit du dynamisme inédit des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) tiré par un marché immobilier en forte hausse (tant en prix qu'en volume), s'explique, en miroir de la résilience des recettes observée en 2020 pendant la crise sanitaire, par (i) le fait qu'une part importante des recettes locales n'est pas assise sur l'activité, ce qui explique leur résilience en 2020 et le fait qu'elles ne rebondissent pas comme le PIB en 2021 (taxe foncière, cotisation foncière des entreprises, taxe habitation), et (ii) le fait qu'une partie des assiettes sont fondées sur l'activité économique de l'année précédente (CVAE). Les mesures nouvelles et de transfert ont amélioré les PO des APUL à hauteur de 1,2 Md€.

En 2022, les prélèvements obligatoires des administrations publiques locales évolueraient spontanément légèrement plus vite que l'activité (+6,1 % contre +4,9 % pour le PIB en valeur soit une élasticité de 1,2). Le dynamisme des recettes des APUL s'explique principalement par les rendements de la CVAE, assis sur la valeur ajoutée de l'année précédente. Les mesures nouvelles et de transfert dégraderaient les recettes des APUL de 1,0 Md€.

3.8 DETTE PUBLIQUE ET FLUX DE CREANCES

En 2021, le niveau de dette publique s'est établi à 2 813,1 Md€, soit 112,5 % du PIB, selon les chiffres publiés par l'Insee le 31 mai 2022. Par rapport à 2020, année où la dette publique a atteint son pic, le ratio de dette a diminué d'environ -2 points de PIB, principalement sous l'effet de la reprise économique.

En 2022, le solde public serait au-dessus du solde stabilisant le ratio de dette publique, permettant d'abaisser le ratio de dette publique à 111,9 % du PIB. Le solde stabilisant la dette s'établirait en effet à -5,3 % du PIB alors que le solde public serait de -5,0 % du PIB, ce qui contribuerait à la baisse du ratio de dette publique de -0,3 point. Par ailleurs, les flux de créances viendraient réduire ce ratio pour -0,4 point de PIB, notamment par une baisse de la trésorerie des APU accumulée durant la crise sanitaire.

En 2023, le ratio d'endettement continuerait de baisser un peu, pour atteindre 111,7 % du PIB sous l'effet de flux de créance limités et d'un solde public égal au solde stabilisant le ratio de dette publique cette année-là, à -5,0 % du PIB.

À moyen terme, le ratio d'endettement s'inscrirait sur une trajectoire légèrement ascendante jusqu'en 2025 puis amorcerait sa décrue. Compte tenu du scénario de croissance de moyen terme, le solde stabilisant le ratio de dette se situerait à compter de 2024 entre -4 % et -3 ½ % du PIB : ainsi, en 2024 et 2025, le ratio de dette continuerait d'augmenter un peu car le solde public se situerait encore en dessous de ce niveau, toutes choses égales par ailleurs s'agissant des flux de créances. En 2026 et 2027 en revanche, le solde dépasserait le niveau stabilisant le ratio de dette et ce dernier commencerait donc à refluer. Les flux de créances contribueraient marginalement à la hausse de la dette à moyen terme, en raison de l'étalement des primes à l'émission passées.

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

(Points de PIB)	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Ratio d'endettement au sens de Maastricht	97,4	114,6	112,5	111,9	111,7	112,8	113,3	113,2	112,5
Ratio d'endettement hors soutien financier aux États de la zone euro	94,7	111,8	109,9	109,4	109,4	110,6	111,2	111,2	110,6
Variation du ratio d'endettement	-0,4	17,2	-2,1	-0,6	-0,2	1,1	0,5	-0,1	-0,7
Ecart au solde stabilisant	0,1	14,3	-2,3	-0,3	0,0	1,0	0,4	-0,2	-0,9
<i>Solde stabilisant le ratio d'endettement (hors flux de créances)</i>	-3,0	5,4	-8,7	-5,3	-5,0	-3,6	-3,6	-3,6	-3,8
<i>Solde effectif</i>	-3,1	-8,9	-6,4	-5,0	-5,0	-4,6	-4,0	-3,4	-2,9
Flux de créances	-0,4	2,9	0,2	-0,4	-0,2	0,1	0,2	0,1	0,1
<i>Pm : croissance nominale du PIB (en %)</i>	3,1	-5,2	8,2	4,9	4,7	3,3	3,3	3,3	3,4

4. Analyse de sensibilité et comparaison avec la programmation précédente

4.1 SENSIBILITE AUX HYPOTHESES EXTERIEURES

Hypothèses internationales

Le scénario économique pour 2022 repose conventionnellement sur un maintien du prix du pétrole et du taux de change de l'euro à leurs niveaux récents, dont les fluctuations peuvent in fine constituer un renfort ou un frein à l'activité et dont l'évolution est particulièrement incertaine à l'heure actuelle. Par ailleurs, l'évolution des taux d'intérêt et des cours boursiers sont des aléas supplémentaires sur le scénario.

Le dynamisme des exportations françaises dépendra de la croissance de nos partenaires. Dans la prévision associée à ce Programme de Stabilité, la demande mondiale en biens adressée à la France progresserait de +5,2 %. Le taux de change euro-dollar serait gelé à 1,07 USD/€ sur l'horizon et s'établirait en moyenne à 1,08 USD/€ en 2022 tandis que le prix du baril de Brent est supposé se maintenir à 114 \$ sur le reste de l'année, soit une moyenne annuelle de 110 \$ le baril.

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

Scénarios alternatifs présentés dans le Programme de Stabilité⁶**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	n	n+1	n+2
Produit intérieur brut	0,3	0,3	0,3
Emploi salarié total (en milliers)	19	45	50
Prix à la consommation des ménages	0,1	0,2	0,3
Solde public primaire (en points de PIB)	0,1	0,2	0,1

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

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

écart au niveau du scénario de référence	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 et une hausse de l'activité chez nos partenaires de la zone euro.

⁶ 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 PÉ-TROLE*

écart au niveau du scénario de référence	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 A COURT TERME *

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

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

ENCADRÉ 10 – 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 A LA PROGRAMMATION PRECEDENTE

TABLEAU 14 : COMPARAISON AVEC LE PRÉCÉDENT PROGRAMME DE STABILITE

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Programme de Stabilité 2021-2027 (avril 2021)								
Croissance réelle du PIB (en %)	-8,2	5,0	4,0	2,3	1,6	1,4	1,4	1,4
Croissance potentielle réelle (en %)	-0,3	0,6	1,35	1,35	1,35	1,35	1,35	1,35
Écart de production (en % du PIB potentiel)	-7,7	-3,7	-1,1	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Solde public nominal (en % du PIB)	-9,2	-9,0	-5,3	-4,4	-3,9	-3,5	-3,2	-2,8
Solde structurel (en % du PIB pot.)	-1,6	-6,7	-4,4	-4,1	-3,8	-3,5	-3,1	-2,8
<i>Ajustement structurel (en % du PIB pot.)</i>	0,6	-5,1	2,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Dettes publiques (en % du PIB)	115,7	117,8	116,3	117,2	118,0	118,3	118,2	117,7
Dettes publiques, hors soutien à la zone euro (en % du PIB)	112,9	115,1	113,8	114,7	115,6	116,1	116,0	115,7
Programme de Stabilité 2022-2027 (juillet 2022)								
Croissance réelle du PIB (en %)	-7,8	6,8	2,5	1,4	1,6	1,7	1,7	1,8
Croissance potentielle réelle (en %)	0,5	1,3	1,35	1,35	1,35	1,35	1,35	1,35
Écart de production (en % du PIB potentiel)	-7,6	-2,6	-1,4	-1,4	-1,2	-0,8	-0,4	0,0
Solde public nominal (en % du PIB)	-8,9	-6,4	-5,0	-5,0	-4,6	-4,0	-3,4	-2,9
Solde structurel (en % du PIB pot.)	-1,5	-4,8	-4,0	-4,1	-3,8	-3,5	-3,2	-2,9
<i>Ajustement structurel (en % du PIB potentiel)</i>	1,0	-3,3	0,8	0,0	0,3	0,3	0,3	0,3
Dettes publiques (en % du PIB)	114,6	112,5	111,9	111,7	112,8	113,3	113,2	112,5
Dettes publiques, hors soutien à la zone euro (en % du PIB)	111,8	109,9	109,4	109,4	110,6	111,2	111,2	110,6

Par rapport au précédent Programme de Stabilité, les hypothèses de croissance sont sensiblement différentes : le rebond de l'activité en 2021 a été plus fort qu'il n'était prévu l'an dernier, signe de la résilience de l'économie française et de l'efficacité des mesures prises pendant la crise. En 2022 et 2023, l'invasion russe en Ukraine et ses multiples conséquences entraînent une révision à la baisse des prévisions de croissance. À l'inverse, au-delà de 2023, la croissance serait plus dynamique que dans la précédente programmation : en effet, l'écart de production serait encore significativement négatif en 2023 et se fermerait progressivement sur la période tandis que dans le précédent Programme de Stabilité, l'écart de production était prévu déjà presque clos en 2023 et nul en 2024. En cumul à horizon 2027, le niveau d'activité est réhaussé du fait de la révision à la baisse des séquelles permanentes de la crise covid (cf. 2.2).

En 2021, le déficit public s'est révélé meilleur que prévu dans le Programme de Stabilité : le déficit se situe finalement à -6,4 % du PIB contre une prévision de -9,0 % du PIB. Le ratio de dépense publique (hors crédit d'impôt) s'est élevé à 58,4 % contre 60,4 % initialement prévu, essentiellement car le PIB s'est révélé plus élevé qu'initialement prévu. En effet, le précédent Programme de Stabilité prévoyait une hausse du PIB de +5,0 % en volume et +5,3 % en valeur, alors que la croissance du PIB s'est finalement établie à +6,8 % en volume et +8,2 % en valeur. Du côté des prélèvements obligatoires, la prévision de ratio s'établissait à 43,5 % du PIB contre 44,3 % du PIB finalement

réalisé. Cette révision provient essentiellement de l'hypothèse sur l'élasticité des prélèvements obligatoires à la croissance : cette élasticité s'est révélée légèrement supra-unitaire (1,1), alors qu'une élasticité infra unitaire (0,7) avait été retenue dans le précédent Programme de Stabilité. En effet, il avait été fait l'hypothèse à l'époque d'une élasticité unitaire sur deux ans, entre 2020 et 2021, avec une disparition complète en 2021 de la résistance observée au moment de la crise sanitaire. *Ex-post*, il s'est avéré que non seulement cette résistance n'a pas disparu mais qu'elle a au contraire augmenté.

En 2022, le déficit public s'établirait à -5,0 % du PIB, un niveau proche de ce qui était prévu dans le Programme de Stabilité de l'an dernier (-5,3 %), quoiqu'un peu meilleur. En effet, les recettes et les dépenses ont toutes deux été fortement révisées en hausse. Dans le détail, le ratio de dépense publique (hors crédit d'impôt) s'établirait à 57,3 % du PIB contre 56,0 % prévu dans le précédent Programme de Stabilité : les dépenses ont été revues à la hausse du fait principalement de l'augmentation de la charge de la dette publique portée notamment par l'effet de l'inflation sur les titres indexés et par les mesures nouvelles de soutien pour faire face à l'inflation. Du côté des prélèvements obligatoires, le taux s'établirait à 44,8 % contre 43,4 % prévu dans le précédent Programme de Stabilité. Cette révision à la hausse s'explique d'une part du fait de la révision à la hausse du taux de prélèvements obligatoires en 2021 et d'autre part de la révision à la hausse de l'élasticité (1,5 contre une élasticité unitaire prévue dans le précédent Programme de Stabilité). À l'inverse, les mesures nouvelles contribueraient davantage à la baisse du taux de prélèvements obligatoires qu'auparavant, du fait de la mesure sur la TICFE et de la suppression de la redevance audiovisuelle.

Sur la période post 2022, la cible retenue dans la trajectoire est proche de celle du Programme de Stabilité précédent, avec un retour sous les 3 % de déficit à horizon 2027. Par ailleurs, la trajectoire de solde structurel reste très proche de la précédente programmation.

4.3 COMPARAISON AUX PREVISIONS DE FINANCES PUBLIQUES DE LA COMMISSION EUROPEENNE

TABLEAU 15 : COMPARAISON AVEC LES PRÉVISIONS DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Projections de la Commission Européenne (prévisions de printemps, mai 2022)								
Croissance réelle du PIB (en %)	-7,9	7,0	3,1	1,8				
Solde public (en % du PIB)	-8,9	-6,5	-4,6	-3,2				
Solde structurel (en % du PIB pot.)	-4,4	-5,3	-4,5	-3,3				
<i>Ajustement structurel (en % du PIB pot.)</i>	-1,0	-0,9	0,8	1,2				
Dettes publiques (en % du PIB)	114,6	112,9	111,2	109,1				
Programme de Stabilité 2022-2027 (juillet 2022)								
Croissance réelle du PIB (en %) (*)	-7,8	6,8	2,5	1,4	1,6	1,7	1,7	1,8
Solde public (en % du PIB)	-8,9	-6,4	-5,0	-5,0	-4,6	-4,0	-3,4	-2,9
Solde structurel (en % du PIB pot.)	-1,5	-4,8	-4,0	-4,1	-3,8	-3,5	-3,2	-2,9
<i>Ajustement structurel (en % du PIB pot.)</i>	1,0	-3,3	0,8	0,0	0,3	0,3	0,3	0,3
Dettes publiques (en % du PIB)	114,6	112,5	111,9	111,7	112,8	113,3	113,2	112,5

* Données brutes non CJO

Dans ses prévisions d'automne publiées le 15 mai 2022, la Commission européenne prévoyait pour la France un déficit public de 4,6 % du PIB en 2022, contre 5,0 % du PIB retenu par le Gouvernement dans le Programme de Stabilité. Ainsi, le déficit prévu par la Commission en mai est moindre que celui prévu par le Gouvernement : en effet, d'une part cette prévision se fondait sur un environnement macroéconomique moins dégradé que celui retenu par le Gouvernement (+3,1 % de croissance réelle du PIB contre +2,5 %), d'autre part elle ne prenait pas en compte les différentes mesures du projet de loi de finances rectificative pour 2022 pour faire face à l'inflation. À l'inverse, la prévision de la Commission se fondait sur une évolution spontanée des recettes moins dynamique, à croissance donnée du PIB, que celle retenue dans le Programme de Stabilité.

5. Qualité des finances publiques

5.1 QUALITE DES DEPENSES PUBLIQUES

5.1.1 Les dépenses de l'État et des opérateurs

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) prévoit un dispositif de performance destiné à évaluer et renforcer la qualité de la dépense de l'État. Répartis en trois catégories, les indicateurs de performance permettent de mesurer l'atteinte des objectifs définis pour chacune des missions et chacun des programmes du budget de l'État. Les objectifs d'efficacité socio-économique (50 % du total) répondent aux attentes du citoyen, les objectifs d'efficience de la gestion (33 %) informent le contribuable tandis que les objectifs de qualité de service (17 %) intéressent l'utilisateur.

De ce point de vue, l'année 2021 a été marquée par une amélioration de la performance de l'action publique par rapport à 2020. En effet, le nombre d'indicateurs présentant des résultats en amélioration augmente fortement (16 %, +10 points). Les indicateurs orientés positivement sont majoritaires puisqu'ils représentent 61 % de l'ensemble (+2 points), soit un total près de deux fois supérieur à la part des indicateurs n'ayant pas connu d'amélioration (27 %, -1 point). Après une légère détérioration observée en 2020 dans le contexte de la crise sanitaire, la tendance d'amélioration continue de la performance de la dépense publique observée entre les exercices 2017 et 2019 a donc repris.

En outre, le dispositif d'évaluation de la qualité de la dépense s'est enrichi. Les projets annuels de performances (PAP) 2022 intègrent de nouveaux indicateurs relatifs à la performance environnementale et à l'égalité entre les femmes et les hommes. Au total, 8 % des indicateurs concernent ces deux axes importants d'amélioration de la qualité de la dépense.

Enfin, la transparence en matière de qualité de la dépense de l'État continue de progresser. D'une part, le taux de données non renseignées pour les rapports annuels de performances (RAP) 2021 atteint 12 %, en net repli par rapport aux RAP 2020 (-4 points), et le niveau le plus bas depuis les RAP 2014. L'attention renforcée de la part de l'ensemble des ministères a permis d'accroître la valeur informative du dispositif de performance. D'autre part, une plateforme de visualisation de données⁷ a été lancée afin de donner accès, de manière interactive, aux grands agrégats budgétaires et aux résultats de la performance de trente-deux missions du budget général de l'État. Elle permet ainsi au Parlement et aux citoyens de s'approprier les résultats de l'action publique en amont du débat sur le projet de loi de règlement. Une plateforme similaire a été créée pour renforcer l'accessibilité des observateurs aux données du budget vert de l'État⁸.

Au-delà du dispositif transversal d'évaluation de la performance prévu par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), les plans d'investissement exceptionnels lancés par le Gouvernement font l'objet d'une attention particulière quant à leur qualité et à leur impact. Dans le cadre de France

⁷ <https://datavision.economie.gouv.fr/performance/>

⁸ <https://datavision.economie.gouv.fr/budget-vert/>

Relance a ainsi été institué au niveau législatif (article 46 de la loi n°2020-1721 de finances initiale pour 2021) un comité national, associant des élus du Parlement, des élus locaux ou encore la Cour des comptes, chargé d'assurer un suivi portant notamment sur l'efficacité économique, sociale et environnementale au regard des objectifs poursuivis. Un premier rapport a ainsi été rendu public en octobre 2021. Prévus également en loi de finances, des ajustements du cadre de gouvernance des investissements d'avenir, porté par l'article 8 de la loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010, ont également été réalisés afin de renforcer l'examen de la qualité de ces dépenses et de faire entrer le plan France 2030 dans ce cadre. Deux leviers principaux sont mobilisés. D'une part, les procédures de sélection des projets en amont : elles doivent être ouvertes et objectives, indépendantes et transparentes, et intégrer les perspectives de retours sur investissement aux critères de sélection. D'autre part, au fil du déploiement des projets, ceux-ci ont vocation à être soumis à un cadre d'évaluation innovant pour une évaluation dite « *in itinere* », c'est-à-dire en cours d'exécution afin de renforcer le pilotage des moyens sur la base d'une analyse de performance. Il s'agit d'assurer un suivi tout au long de la vie des projets en construisant un système permettant de détecter les risques d'échec probable dans une logique « *fail fast* ».

Par ailleurs, le Fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP) poursuit en 2022 son soutien aux projets de transformation de l'action publique. À fin 2021, le fonds a permis de désigner 107 projets lauréats. Chaque projet de transformation est sélectionné au travers d'appels à projets compétitifs au cours desquels sont discutés et précisés l'objet et le calendrier de réalisation du projet, sa gouvernance, les modalités de financement, les économies attendues ainsi que les indicateurs d'avancement et de résultat. L'objectif du fonds est d'investir aujourd'hui pour, demain, réaliser des économies et améliorer l'efficacité de la dépense publique. Chaque projet engagé fait ensuite l'objet d'un suivi régulier pour s'assurer du respect des engagements et de l'atteinte des résultats.

La transformation de l'action publique se poursuit avec une réforme de l'organisation financière de l'État en vue d'accroître les marges de manœuvre des gestionnaires publics, via notamment :

- De nouvelles expérimentations lancées en 2022 qui visent à internaliser des contrôles auxquels sont soumis les gestionnaires publics ;
- La professionnalisation accrue des fonctions transactionnelles (service d'appui) avec la généralisation des centres de gestion financière (CGF) à partir de 2023 ;
- La mise en place à partir du 1er janvier 2023 d'un régime d'engagement unifié de la responsabilité financière des gestionnaires publics garantissant un recentrage des contrôles sur les principaux enjeux afin de ne pas paralyser l'action publique, et visant à sa meilleure effectivité grâce à une juridiction spécialisée de première instance.

Cette dernière réforme a été concrétisée par l'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics prise sur le fondement de l'article 168 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022 habilitant le Gouvernement à créer un régime juridictionnel unifié de responsabilité des gestionnaires publics et des gestionnaires des organismes relevant du code de la sécurité sociale. Elle traduit l'engagement du Gouvernement visant à donner aux agents publics les moyens d'agir en responsabilité et en confiance, conformément à la décision issue du 5ème comité interministériel de la transformation publique du 5 février 2021. Elle ambitionne de remédier aux limites des régimes actuels de responsabilité des ordonnateurs et des comptables tout en favorisant la responsabilisation de tous les gestionnaires publics.

Ainsi, ce régime tend, d'une part, à recentrer les sanctions de manière plus efficace et ciblée sur les gestionnaires publics qui ont commis une faute grave ayant causé un préjudice financier significatif, par une infraction aux règles d'exécution des recettes et des dépenses ou à la gestion des biens

publics. Il vise, d'autre part, à limiter la sanction des fautes purement formelles ou procédurales qui doivent désormais relever d'une logique de responsabilité managériale. Il modernise enfin d'autres infractions dont sont actuellement passibles les justiciables de la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF), notamment la faute de gestion et l'avantage injustifié, ainsi que le régime spécifique de la gestion de fait.

Enfin, le Gouvernement poursuivra également le travail de sincérisation du budget de l'État, qui a porté ses fruits dès 2018 avec un taux de mise en réserve ramené à 3 %. Le taux de mise en réserve a été maintenu à 0,5 % pour les crédits de masse salariale et en moyenne à 3 % pour les autorisations d'engagement et crédits de paiement ouverts sur les crédits hors masse salariale (4 % pour les programmes dont les dépenses sont plus modulables pour compenser un taux réduit à 0,5 % sur les programmes portant des prestations sociales peu modulables). La mise en réserve initiale a été stabilisée à 4,4 Md€ de CP en 2021, à mettre en regard des 9,8 Md€ de mise en réserve de la LFI 2017.

En 2021, la loi de finances a par ailleurs poursuivi les efforts de budgétisation à leur juste niveau des dépenses obligatoires et a prévu des provisionnements dédiés pour la couverture d'aléas spécifiques et récurrents (missions « Défense » et « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales), dans un souci d'amélioration de la sincérité du budget.

Au total, l'augmentation du niveau des crédits disponibles, correctement budgétés, dès l'ouverture de l'exercice, du fait d'une mise en réserve réduite depuis 2017, a donné aux gestionnaires une visibilité suffisante pour faire face à leurs besoins et ainsi permettre de renforcer la qualité de la gestion.

5.1.2 Les dépenses de santé

Lors du dernier quinquennat, le Gouvernement a poursuivi le renforcement de notre système de protection sociale avec une stratégie nationale de réforme du système de santé qui a donné lieu au Ségur de la santé. Les mesures mises en œuvre vont transformer les métiers et revaloriser les carrières des soignants, avec un effort massif de plus de 12 Md€ annuels de financements publics qui y sont dédiés. Le Ségur définit aussi une nouvelle politique d'investissement (6 Md€ engagés via France Relance et 13 Md€ programmés sur 10 ans pour la reprise de dette des établissements publics de santé, dont la moitié est consacrée à l'investissement), et de financement valorisant la qualité des soins, simplifie les organisations et le quotidien des équipes de santé, afin de fédérer les acteurs de la santé dans les territoires, au service des usagers.

Les dépenses de santé françaises restent parmi les plus élevées d'Europe, mais progressent moins rapidement que dans la plupart des pays voisins sur les dernières années. Néanmoins, à plus long terme, le vieillissement de la population va accroître le dynamisme des dépenses de santé.

L'implication des assurés et des professionnels de santé autour de la pertinence des soins et des prescriptions de produits de santé constitue un outil d'amélioration du système de santé et un levier de maîtrise des dépenses. Le développement de la maîtrise médicalisée (bonnes pratiques en matière de prescriptions médicamenteuses, utilisation des génériques par exemple) et l'adaptation des modes de tarification de certains soins dans une logique de parcours ou de pathologie permettent de réduire les actes et les soins redondants ou inadéquats.

Renforcer la prévention constitue également un levier d'efficience de la dépense et d'amélioration de l'état de santé de la population. La performance du système de santé français, qui est parmi les plus élevées au sein de l'Europe en matière de traitements curatifs, est en effet en-deçà en matière de soins préventifs. Les mesures de dépistage et de prévention doivent être poursuivies pour les pathologies comme les cancers et les maladies cardiovasculaires, ainsi que pour la santé mentale et la perte d'autonomie. L'accès aux soins primaires, qui est une condition de la réussite d'une politique globale de prévention, sera favorisé par la poursuite du développement des pratiques pluri-professionnelles et d'une meilleure coordination entre ville et hôpital et entre spécialités.

5.1.3 Les dépenses locales

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

Pour les années à venir, les collectivités locales seront de nouveau associées à l'effort de modération de la dépense publique, selon des modalités qui seront déterminées en concertation avec les différents acteurs.

5.2 QUALITE DES RECETTES PUBLIQUES

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

Sur le nouveau quinquennat (2022-2027), le Gouvernement poursuivra la baisse des prélèvements obligatoires. Ces baisses continueront de cibler les assiettes les plus distorsives, afin de favoriser l'activité et la compétitivité. Elles seront financées par le surplus d'activité et d'emploi générés, par un effort de maîtrise des dépenses, de lutte contre la fraude et de réduction des niches fiscales et sociales peu efficaces.

Les baisses d'impôts bénéficieront aux ménages et aux entreprises. Ainsi, dès le projet de la première loi de finances rectificatives pour 2022 et le projet de loi portant mesures d'urgence pour

la protection du pouvoir d'achat, le gouvernement a proposé des baisses d'impôt permettant d'améliorer le pouvoir d'achat des ménages. La suppression de la redevance audiovisuelle bénéficiera ainsi à 28 M de foyers pour un coût de 3,2 Md€ pour l'État. Cette mesure se justifie dans la mesure où elle permet de supprimer un impôt anti-redistributif car forfaitaire (138 € par foyer équipé d'un téléviseur indépendamment de ses revenus) et dont l'assiette ne tient compte que d'un seul mode de consommation de l'audiovisuel (*via* un téléviseur) en excluant les autres (internet en particulier). De même la réduction des cotisations sociales des travailleurs indépendants permettra une progression de leur revenu annuel de 550 euros pour ceux ayant un revenu équivalent au niveau du Smic. Une baisse pérenne de cotisations à ces niveaux de rémunération vise également à renforcer la convergence entre l'effort contributif des travailleurs indépendants et celui des salariés pour l'acquisition des mêmes droits, dans un contexte où les cotisations des employeurs du secteur privé (renforcement des allègements généraux sur les rémunérations les plus faibles) mais aussi de leurs salariés (suppression des cotisations maladie et chômage) ont fortement diminué.

Afin de renforcer la compétitivité des entreprises, l'activité et l'attractivité de l'économie française, le Gouvernement continuera d'alléger et de simplifier la fiscalité des entreprises. Après la réduction pérenne des impôts de production dans le cadre du Plan France Relance, le Gouvernement proposera une suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) dès la loi de finances pour 2023. Elle bénéficierait aux entreprises de tous les secteurs dans la continuité du soutien à l'investissement productif mis en place dès 2021.

6. Soutenabilité des finances publiques

6.1 SOUTENABILITE DE LA DETTE PUBLIQUE

6.1.1 Impact du vieillissement démographique sur les finances publiques

À la faveur de la hausse du taux d'emploi des seniors sur la dernière décennie, d'une natalité relativement dynamique et des différentes réformes adoptées depuis plus de 20 ans, la France est dans une position relativement moins défavorable que ses partenaires européens pour faire face au vieillissement de sa population. D'après les dernières projections nationales⁹ et européennes¹⁰, le poids dans le PIB des dépenses liées au vieillissement baisserait de 0,8 point de PIB entre 2020 et 2070, une baisse principalement due à celle des dépenses de retraites (-2,2 points). À l'horizon 2030, les pensions représenteraient toutefois 15,6 % du PIB en France, contre 12,5 % en moyenne dans l'UE.

Les différentes réformes menées ces dernières années ont commencé à répondre au problème de soutenabilité du système de retraite. Dans un contexte de crise économique profonde au cours de la dernière décennie et face aux départs en retraite des générations du baby-boom, les réformes des retraites de 2010 et 2014 et l'accord national interprofessionnel sur les retraites complémentaires Agirc-Arrco d'octobre 2015 prévoient ainsi des mesures de redressement réparties entre actifs, entreprises et retraités¹¹.

Le poids des dépenses de retraite dans le PIB demeurerait élevé, en raison notamment d'un âge moyen de sortie effective du marché du travail qui est en France un des plus faibles de l'OCDE. Selon le dernier rapport du Conseil d'Orientation des Retraites, la crise sanitaire et économique a sensiblement dégradé davantage les perspectives financières à court et moyen termes. À l'horizon 2040 en convention équilibre permanent des régimes (qui correspond à la législation actuelle) et sous l'hypothèse d'une productivité du travail de 1,3 %, le déficit resterait de 0,4 % du PIB en 2030 et 2040. Dans les projections du COR, le taux de remplacement et le niveau de vie des retraités diminuerait par rapport au niveau actuel (passant de 102,8 % du niveau de vie des actifs en 2020 à 82,5 % en 2070).

Les projections européennes de l'*Ageing Working Group* (AWG), fondées sur les projections de population d'Eurostat, anticipent une légère augmentation du poids des dépenses de pensions, jusqu'à 15,6 % du PIB en France en 2033, sous l'effet du départ à la retraite des dernières générations de baby-boomers, effet atténué par les réformes déjà menées. Ensuite, le ratio de dépendance se stabiliserait et le poids des retraites dans le PIB baisserait du fait de la stricte indexation des

⁹ Cf. Conseil d'orientation des retraites, « Évolutions et perspectives des retraites en France – rapport annuel du COR » (Juin 2021).

¹⁰ Cf. Commission européenne, « 2021 Ageing Report: economic and budgetary projections for the EU Member States (2019-2070) ».

¹¹ L'Agirc-Arrco a ainsi mis en place un coefficient de solidarité – une réduction de la pension complémentaire de 10% pendant 3 ans pour les assurés liquidant au taux plein – et une sous-indexation des pensions par rapport à l'inflation de 0,5 point en 2021.

pensions sur les prix. Globalement, le poids des dépenses liées au vieillissement (qui prend en compte non seulement les dépenses de retraites, mais aussi des dépenses de santé, de soins de long-terme et d'éducation) serait ainsi, dans le scénario de référence, 0,8 point de PIB plus bas en 2070 qu'il ne l'était en 2019 (29,5 %). Cette baisse des dépenses liées au vieillissement est singulière face à une hausse qui concerne six pays sur 10 dans l'UE : en particulier, ce ratio augmenterait dans le même temps de 1,9 point dans l'UE en moyenne. La baisse des dépenses de vieillissement à long terme serait donc principalement le résultat de la réduction des dépenses de pensions (-2,2 %, contre +0,1 % dans l'UE) mais aussi d'éducation (-0,6 %, contre -0,2 % dans l'UE), malgré une hausse des dépenses de santé (+1,1 %, contre +0,9 % dans l'UE) et de soins de long-terme (+0,8 %, contre +1,1 % dans l'UE).

Les dépenses individuelles et la prévalence des affections longue durée (ALD) augmentent avec l'âge. Les dépenses de santé représentaient 208 Md€ en 2019 (11,3 % du PIB), en hausse d'environ 2,3 % par an sur la période 2010-2018, puis ont augmenté dès 2020, du fait notamment des revalorisations du Ségur et de la crise Covid. À plus long terme, l'adaptation au vieillissement de la population constitue un enjeu majeur pour le système de santé.

6.1.2 Soutenabilité à long terme (S2)

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

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

Selon l'indicateur de soutenabilité S2 calculé avec les projections de l'*Ageing working group* (AWG) de la Commission européenne jusqu'en 2070, la stabilisation de la dette à long terme ne serait pas assurée si le solde structurel primaire était maintenu au niveau de 2021 durant la période 2022-2027. En effet, calculé dans le cadre potentiel révisé, et avec les hypothèses macroéconomiques retenues dans le scénario central (notamment une perte pérenne de PIB potentiel de ¼ points), l'indicateur S2 vaudrait +2,2 % du PIB dans ce scénario de solde structurel primaire inchangé sur la période 2022-2027, indiquant qu'un fort ajustement supplémentaire serait requis pour assurer la stabilisation du ratio de dette publique à long terme (*cf.* Tableau 16).

L'effort structurel présenté dans le présent Programme de Stabilité permettrait d'améliorer significativement l'indicateur de soutenabilité S2. Cet effort projeté sur la période 2022-2027 réduirait en effet le besoin d'ajustement lié à la situation budgétaire initiale de 2 ½ points de PIB (ce qui corres-

pond à l'ajustement structurel primaire cumulé à horizon 2027 dans la trajectoire retenue). L'indicateur S2 serait proche de 0 % du PIB en 2027 en reprenant les hypothèses de ce Programme de Stabilité, signifiant une situation soutenable à long terme. À compter de 2027, les conditions d'une réduction significative du ratio de dette publique à long terme seraient donc réunies.

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

Année de référence	Scénario inchangé entre 2022 et 2027	Scénario PSTAB
Écart de soutenabilité (indicateur S2)	2,2	-0,4
dont impact de la position budgétaire initiale	3,8	1,1
dont impact du vieillissement (à partir de 2027)	-1,6	-1,6

Notes de lecture du tableau :

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

6.2 ENGAGEMENTS CONTINGENTS

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

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

Concernant les provisions pour litiges, ces dernières s'établissent fin 2021 à 19,7 Md€, soit 0,3 Md€ de plus qu'en 2020.

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

D'après le Compte Général de l'État 2021 publié en juillet 2022, en 2021, le stock total de garanties accordées par l'État dans le cadre d'accords bien définis portant sur des emprunts (c'est-à-dire l'ensemble des dettes garanties par l'État) s'est établi à 319,1 Md€, après 318,7 Md€ en 2020 (+0,4 Md€). Il convient de noter que la dette de l'Unedic, qui est une administration publique, est déjà incluse dans la dette publique au sens de Maastricht. Par ailleurs, à la suite d'une décision d'Eurostat du 27 janvier 2011, les montants prêtés par le FESF dans le cadre de programmes d'assistance financière sont déjà rattachés directement à la dette maastrichtienne des États membres apportant leurs garanties aux émissions du FESF, au *pro rata* de celles-ci.

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

300 Md€, pour un montant de prêts effectivement accordés de 150 Md€ entre 2020 et 2022. C'est également le cas des programmes de réassurance publique sur les encours d'assurance-crédit ou de crédits-export pour 2 Md€ au total. Enfin, les programmes européens SURE et PEGF ont respectivement bénéficié de 4 Md€ et 3 ½ Md€ de garanties françaises.

Dans le compte de prévision sous-jacent au Programme de Stabilité, des pertes brutes prévisionnelles de 3,2 Md€ ont été intégrées au titre des dispositifs PGE et PEGF pour les années 2021 et 2022, avec effet sur le solde public en comptabilité nationale.

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

En France cette vigilance s'effectue selon trois axes :

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

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

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

6.3 POURSUITE DES REFORMES EN REPONSE AUX DEFIS ECONOMIQUES MAJEURS

La France conduit une stratégie de réforme détaillée dans le **programme national de réforme (PNR)**. Le PNR transmis le 2 mai 2022¹² expose le bilan de la politique économique du Gouvernement au cours des cinq dernières années et présente la stratégie de politique économique française. Il détaille en particulier l'état de mise en œuvre du plan national de relance et de résilience (PNRR), volet français du plan de relance européen.

La crise sanitaire, mais également plus récemment les conséquences économiques de la guerre en Ukraine, ont appelé des mesures d'urgence. Ces conséquences accentuent la nécessité de continuer l'action engagée pour apporter des réponses pérennes aux **défis économiques majeurs auxquels est confrontée l'économie française** :

- **Le pouvoir d'achat** des Français est affecté par l'inflation liée au renchérissement des prix – en particulier de l'énergie – avec la reprise économique et la guerre en Ukraine ;
- **En matière d'emploi**, la formation et l'insertion des peu qualifiés et des jeunes restent une priorité, afin de poursuivre la décrue du chômage et l'atteinte du plein emploi, et dans la mesure où des pénuries de certaines compétences ont pu apparaître avec la reprise économique et la double transition écologique et numérique ;
- **En matière d'inégalités**, le modèle de protection sociale français s'avère efficace pour limiter les inégalités de revenus, mais il doit être consolidé et d'autres formes d'inégalités doivent être combattues — inégalités de destin, inégalités femmes-hommes, inégalités territoriales ;
- **L'accélération de la transition écologique** de l'économie française est plus que jamais indispensable, dans un contexte d'accentuation des conséquences du réchauffement climatique ;
- **La compétitivité de l'économie française** s'est améliorée ces dernières années, mais l'impact de la crise sanitaire reste incertain sur la productivité, et le fort ralentissement du commerce international a particulièrement affecté les principaux secteurs exportateurs français (aéronautique, automobile, tourisme) ;
- **L'investissement dans la modernisation, la numérisation et la réindustrialisation de l'économie française** est nécessaire pour renforcer la souveraineté économique et technologique du pays, en améliorant ses capacités d'innovation, et en réduisant les dépendances stratégiques révélées par les crises récentes.

¹² <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/77b03a5c-7ed1-4d5a-b932-9c62fa637ee0/files/71f0fd08-50c4-482a-9e3b-6114700bf656>

7. Aspects institutionnels et gouvernance des finances publiques

7.1 UNE GOUVERNANCE BUDGETAIRE PLEINEMENT OPERATIONNELLE

En 2021, un nouveau cadre organique renforcé a été adopté par le Parlement et entrera en vigueur pour le vote des textes financiers 2023 (cf. encadré 11). La loi organique relative aux lois de finances, 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 loi de finances et de financement de la sécurité sociale 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. **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 46 avis sur les textes financiers et programmes de stabilité présentés par le Gouvernement depuis avril 2013 (dont 5 en 2021, et 3 depuis le début de l'année 2022, relatifs au projet de loi de règlement 2021, au projet de loi de finances rectificative pour 2022 et au présent Programme de Stabilité).

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

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

Les règles et objectifs de finances publiques prévus dans les dispositions de la loi de programmation des finances publiques feront l'objet d'un bilan de réalisation. Un prochain projet de loi de programmation des finances publiques proposera une révision de ce cadre financier pluriannuel dans le but de renforcer le pilotage des finances publiques.

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. 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 devra se traduire par un renforcement de l'examen de la qualité de la dépense, selon des modalités qui pourront être précisées dans la prochaine LPFP.

ENCADRÉ 11 – LOI ORGANIQUE N° 2021-1836 DU 28 DECEMBRE 2021 RELATIVE A LA MODERNISATION DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES (« LO 2021 »)

La LO 2021 vise à renforcer la pluriannualité (1), l'universalité budgétaire (2), et améliorer les travaux parlementaires (3). Elle est entrée en vigueur partiellement dès 2022 pour le PLF 2023 (4).

1. Renforcement de la pluriannualité

- Pilotage pluriannuel des finances publiques par la dépense et non plus seulement par le solde : les LPFP contiendront, pour chaque année de la programmation, un objectif d'évolution globale de la dépense publique, en volume, et une prévision, en valeur, décliné par sous-secteur des administrations publiques ;
- Meilleure articulation avec les textes financiers annuels (LF/LFSS/LFR/LFSSR) : les cibles de dépenses seront relayées au sein des articles liminaires, le dispositif étant complété d'un compteur des écarts exprimés en milliards d'euros ;
- Prévision, en LPFP, d'un niveau de dépenses d'investissement des administrations publiques, dont le champ exact sera défini dans le rapport annexé à la LPFP et qui sera rappelé à l'article liminaire des textes financiers annuels ;
- Extension du mandat du Haut Conseil des finances publiques (« HCFP ») : compétence pour l'examen de la cohérence des textes financiers annuels au regard des objectifs de dépense prévus en LPFP ; contrôle sur la cohérence des lois de programmation sectorielles ayant un impact sur les finances publiques avec les LPFP ;
- Renforcement du rôle du Parlement : extension de son information par la présentation d'une trajectoire triennale au niveau du programme dans les projets annuels de performance.

2. Renforcement de l'universalité budgétaire

- Les affectations de taxes, désormais du monopole des lois de finances et votées annuellement au Parlement, sont conditionnées à de nouveaux critères, plus restrictifs : (i) interdiction d'affectation aux fonds sans personnalité juridique et (ii) exigence d'un lien entre la recette affectée et la mission de service public de l'organisme affectataire.
- Comme recommandé par la Cour des comptes, est prévue en lois de finances la présentation des moyens alloués au niveau de missions budgétaires élargies « incluant pour chacune des missions du budget général crédits budgétaires, dépenses fiscales, ressources affectées, prélèvements sur recettes, et crédits des comptes spéciaux concourant à la politique publique concernée ».

3. Amélioration des travaux parlementaires

- Rationalisation du calendrier budgétaire parlementaire : fusion des débats parlementaires du printemps (Programme de Stabilité, débat d'orientation des finances publiques) et instauration à l'automne d'un nouveau temps de débat sur la dette puis d'un débat propre aux finances locales ;
- Enrichissement de l'information du Gouvernement au Parlement : transmission d'un rapport sur la dette, avancement du dépôt des annexes générales du PLF au premier jour d'examen en séance du texte par l'Assemblée, consécration au niveau organique du « tiré-à-part » présentant les dépenses de l'État par mission avant le 15 juillet, enrichissement des annexes au PLF en matière de dépenses fiscales, présentation de l'article d'équilibre des LF

distinguant le fonctionnement et l'investissement, publication systématique des données en ligne sous format dématérialisé et enrichissement de l'article liminaire ;

- Possibilité d'amendement des indicateurs de performance par les parlementaires ;
- Regroupement de l'ensemble des dispositions fiscales en première partie de la loi de finances ;
- Création des lois de financement de fin de gestion.

4. Entrée en vigueur

- Pour la plupart des dispositions, la LO 2021 entrera en vigueur pour le dépôt des lois de finances afférentes à l'année 2023, soit dès 2022 ;
- Entrée en vigueur des nouveaux critères d'encadrement des taxes affectées pour le PLF 2025, soit en 2024.

7.2 GOUVERNANCE STATISTIQUE

L'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) est chargé de la publication des comptes nationaux de la France, qui comprennent notamment les principaux agrégats de finances publiques en comptabilité nationale. Un nouveau système européen des comptes nationaux (SEC), le SEC 2010, a remplacé le SEC 95 précédemment en vigueur et s'applique à l'ensemble des États membres depuis septembre 2014. L'Insee a des échanges réguliers avec Eurostat qui permettent de s'assurer de la conformité de ses comptes avec les nouvelles règles issues du SEC 2010. En 2018, l'Insee a procédé à un « changement de base », c'est-à-dire qu'il a procédé, à l'occasion de la première estimation du déficit 2017, à la mise à jour de certains traitements.

L'élaboration des **comptes semi-définitif et définitif** des administrations publiques, publiés avec un délai de respectivement deux ans et trois ans¹³, s'appuie sur une information comptable détaillée. Pour l'État, la principale référence est l'exécution budgétaire des crédits accordés 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 de certaines opérations en comptabilité budgétaire et en comptabilité nationale. 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

¹³ L'Insee a publié en mai 2022 le compte semi-définitif 2020 et le compte définitif 2019 (exceptionnellement, le compte semi-définitif 2019 n'a pas été révisé lors de la publication de mai dernier).

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). L'Insee opère désormais chaque année en septembre, depuis 2013, 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.

S'agissant du **compte provisoire** des administrations publiques, publié trois mois après la fin de l'année considérée, 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 ; aussi, les informations utilisées pour la notification intervenant fin mars n+1 (au plus tard le 1^{er} avril) 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 opérateurs, 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 de mars, 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 du solde des administrations publiques, les révisions du solde jusqu'au compte définitif étant relativement faibles¹⁴.

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

Concernant **l'indépendance de la production statistique**, le Parlement français a adopté, en juillet 2008, 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 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.

¹⁴ 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).

7.3 STATUT DU PRESENT PROGRAMME DE STABILITE DANS LA PROCEDURE INTERNE

Le Programme de Stabilité a été adressé au Parlement le 29 juillet 2022.

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. Cette loi dispose dans son article 17 que le HCFP rend un avis sur les prévisions macroéconomiques sous-jacentes au présent Programme de Stabilité : « 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. Il 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 2022 à 2027. Cet avis sera joint au Programme de Stabilité lors de sa transmission au Conseil de l'Union européenne et à la Commission européenne.

8. Annexes

8.1 TABLES STATISTIQUES

TABLEAU 1A : PRÉVISIONS MACROÉCONOMIQUES

	Code SEC	2021*	2021**	2022	2023	2024	2025	2026	2027
		Valeur en Md€ courants	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
1. PIB en volume	B1*g		6,8	2,5	1,4	1,6	1,7	1,7	1,8
2. PIB nominal	B1*g	2501	8,2	4,9	4,7	3,3	3,3	3,3	3,4
Composantes du PIB en volume									
3. Dépenses de consommation privée	P.3	1317	5,3	2,8	1,9	1,8	1,9	1,8	1,9
4. Dépenses de consommation des administrations publiques	P.3	606	6,4	1,4	0,5	0,4	0,3	0,8	1,0
5. Formation brute de capital fixe	P.51	605	11,4	2,9	0,8	1,8	2,0	1,1	1,4
6. Variation des stocks et objets de valeur (% du PIB)	P.52 + P.53	19	-	-	-	-	-	-	-
7. Exportations de biens et services	P.6	735	8,6	7,1	3,5	4,1	4,1	4,1	4,2
8. Importations de biens et services	P.7	783	7,8	6,5	3,0	3,5	3,5	3,1	3,4
Contributions à la croissance du PIB									
9. Demande intérieure finale hors stocks		-	7,0	2,5	1,3	1,5	1,6	1,4	1,6
10. Variation des stocks et objets de valeur	P.52 + P.53	-	-0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
11. Commerce extérieur	B.11	-	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,3	0,2

* Données brutes issues des comptes nationaux annuels

** Données CVS-CJO

TABLEAU 1B : ÉVOLUTION DES PRIX

	Code SEC	2021*	2022	2023	2024	2025	2026	2027
		Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
1. Déflateur du PIB		1,3	2,3	3,2	1,7	1,6	1,6	1,6
2. Déflateur de la consommation privée		1,6	4,5	3,2	1,9	1,75	1,75	1,75
3. Indice des prix à la consommation (IPC)		1,6	5,0	3,2	1,9	1,75	1,75	1,75
4. Déflateur de la consommation publique		-1,1	1,2	1,3	1,0	1,0	1,0	1,0
5. Déflateur de l'investissement		2,6	4,7	3,6	2,0	1,8	1,8	1,8
6. Déflateur des exportations (biens et services)		6,8	9,4	2,7	1,9	1,8	1,8	1,8
7. Déflateur des importations (biens et services)		7,0	14,3	1,7	1,9	1,8	1,8	1,8

* Données CVS-CJO issues des comptes trimestriels (Mai 2022).

TABLEAU 1C : MARCHÉ DU TRAVAIL

Ensemble de l'économie	Code SEC	2021*	2022	2023	2024	2025	2026	2027
		Niveau	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
1. Emploi, personnes physiques¹		27 150	1,6	0,1	0,7	0,7	0,9	1,0
2. Emploi, heures travaillées ²								
3. Taux de chômage (%)³								
4. Productivité du travail, personnes physiques⁴								
5. Productivité du travail, heures travaillées ⁵								
6. Rémunération des salariés (y compris cotisations employeurs)	D.1	1298	7,3	3,8	3,3	3,2	3,1	3,1
7. Rémunération (y compris cotisations employeurs) moyenne par tête			5,6	3,7	3,2	3,0	2,9	2,8

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

² Concept comptes nationaux

³ Concept BIT

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

⁵ PIB en volume par heure travaillée

* Données CVS-CJO issues des comptes trimestriels (mai 2022).

TABLEAU 1D : BALANCE COURANTE

en % du PIB	Code SEC	2021*	2022	2023	2024	2025	2026	2027
1. Capacité de financement de la Nation	B.9	-0,4	-2,1	-1,1	-1,0	-0,8	-0,6	-0,4
dont:								
- Balance des biens et services		-1,9	-3,6	-3,1	-2,9	-2,8	-2,5	-2,2
- Solde des revenus primaires et transferts		1,2	1,1	1,5	1,5	1,5	1,4	1,3
- Compte de capital		0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5
2. Capacité de financement du secteur privé	B.9	6,0	2,9	3,9	3,6	3,2	2,8	2,5
3. Capacité de financement du secteur public	B.9	-6,4	-5,0	-5,0	-4,6	-4,0	-3,4	-2,9
4. Écart statistique								

* Données CVS-CJO issues des comptes trimestriels (mai 2022).

TABLEAU 2A : SITUATION FINANCIÈRE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

	Code SEC	2021	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
		Niveau en Md€	Niveau en % PIB	Niveau en % PIB	Niveau en % PIB	Niveau en % PIB	Niveau en % PIB	Niveau en % PIB	Niveau en % PIB
Capacité de financement (B.9) par sous-secteur									
1. Administrations publiques	S.13	-161	-6,4	-5,0	-5,0	-4,6	-4,0	-3,4	-2,9
2. Administrations publiques centrales	S.1311	-143	-5,7	-5,5	-5,6	-5,2	-5,0	-4,9	-4,7
3. Administrations publiques fédérées	S.1312	-							
4. Administrations publiques locales	S.1313	-1	0,0	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,3	0,5
5. Administrations de sécurité sociale	S.1314	-17	-0,7	0,6	0,6	0,7	1,0	1,2	1,3
Administrations publiques (S.13)									
6. Recettes totales	TR	1315	52,6	52,9	51,1	51,1	51,2	51,0	51,0
7. Dépenses totales	TE	1476	59,0	57,9	56,1	55,7	55,2	54,5	53,9
8. Capacité de financement	B.9	-161	-6,4	-5,0	-5,0	-4,6	-4,0	-3,4	-2,9
9. Charges d'intérêts	D.41	35	1,4	1,8	1,6	1,7	1,9	2,0	2,1
10. Solde primaire ¹		-126	-5,0	-3,2	-3,4	-2,8	-2,1	-1,5	-0,8
11. Mesures exceptionnelles ("one-off") ²		-2	-0,1	-0,1	-0,2	-0,1	-0,1	0,0	0,0
Principales composantes des recettes									
12. Impôts totaux (12=12a+12b+12c)		757	30,3	30,4	29,1	29,3	29,3	29,3	29,4
12a. Impôts sur la production et les importations*	D.2	415	16,6	16,6	16,1	16,2	16,2	16,2	16,2
12b. Impôts courants sur le revenu et le patrimoine	D.5	323	12,9	13,1	12,4	12,5	12,5	12,6	12,7
12c. Impôts en capital	D.91	19	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
13. Cotisations sociales	D.61	419	16,8	17,0	16,8	16,8	16,8	16,8	16,7
14. Revenus de la propriété	D.4	15	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
15. Autres recettes ³ (15=16-12-13-14)		124	5,0	4,9	4,6	4,5	4,4	4,3	4,2
16=6. Recettes totales	TR	1315	52,6	52,9	51,1	51,1	51,2	51,0	51,0
pm : Prélèvements obligatoires bruts des crédits d'impôt (D.2+D.5+D.61-D612+D.91-D.995) ⁴		1130	45,2	45,6	44,1	44,3	44,4	44,4	44,5

TABLEAU 2A, SUITE : SITUATION FINANCIÈRE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

	Code SEC	2021	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
		Niveau en Md€	Niveau en % PIB	Niveau en % PIB	Niveau en % PIB	Niveau en % PIB	Niveau en % PIB	Niveau en % PIB	Niveau en % PIB
Principales composantes de la dépense									
17. Rémunération des salariés et consommations intermédiaires	D.1 + P.2	441	17,6	17,6	17,3	17,0	16,7	16,4	16,2
17a. Rémunération des salariés	D.1	312	12,5	12,4	12,3	12,1	11,9	11,7	11,5
17b. Consommations intermédiaires (y.c. SIFIM)	P.2	128	5,1	5,1	5,0	4,9	4,8	4,7	4,7
18. Prestations sociales⁵ (18=18a+18b)		672	26,9	25,7	25,3	25,2	24,9	24,7	24,5
dont prestations chômages		38	1,5	1,2	1,2	1,1	1,1	1,0	0,9
18a. Prestations sociales en nature	D.632	164	6,5	6,2	5,9	5,9	5,8	5,8	5,8
18b. Prestations sociales en espèces	D.62	508	20,3	19,6	19,3	19,3	19,1	18,9	18,7
19=9. Charges d'intérêts	D.41	35	1,4	1,8	1,6	1,7	1,9	2,0	2,1
20. Subventions	D.3	84	3,3	2,9	2,3	2,2	2,1	2,0	2,0
21. Formation brute de capital fixe	P.51	90	3,6	3,9	3,8	3,8	3,8	3,6	3,5
22. Transferts en capital	D.9	39	1,6	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,4
23. Autres dépenses⁶ (23=24-17-18-19-20-21-22)		115	4,6	4,6	4,4	4,3	4,2	4,2	4,1
24=7. Dépenses totales	TE1	1476	59,0	57,9	56,1	55,7	55,2	54,5	53,9
p.m.: consommation publique (nominale)	P.3	606	24,3	23,7	23,1	22,6	22,2	21,9	21,6

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).

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

⁶ D.29+D.4-D.41+D.5+D.7+P.52+NP

* Hors impôts collectés par l'Union Européenne

TABLEAU 2B : TRAJECTOIRE À POLITIQUE INCHANGÉE

	2021	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
	niveau	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB
1. Recettes totales à politique inchangée	1315	52,6	53,0	51,5	51,4	51,3	51,2	51,2
2. Dépenses totales à politique inchangée	1476	59,0	57,8	56,6	56,2	55,8	55,6	55,3

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

	2021	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
	niveau	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB
1. Dépenses de programmes UE parfaitement provisionnées par des fonds UE	2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
2. Variations non-discretionnaires des prestations chômage	3	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
3. Effet des mesures discrétionnaires en recettes	-17	-0,7	-0,6	-0,5	0,2	0,1	0,0	0,0
4. Hausses de recettes automatiquement prévues par la loi	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>Pour mémoire (*) :</i>								
<i>One-off en recettes (sens SEC 2010)</i>	-1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>One-off en dépenses (sens SEC 2010)</i>	1	0,0	0,1	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0

TABLEAU 3 : DÉPENSE PUBLIQUE PAR FONCTION

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

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

TABLEAU 4 : ÉVOLUTION DE LA DETTE PUBLIQUE

en % du PIB	Code SEC	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
1. Dette brute¹		112,5	111,9	111,7	112,8	113,3	113,2	112,5
2. Variation du ratio d'endettement brut		-2,1	-0,6	-0,2	1,1	0,5	-0,1	-0,7
Contributions à l'évolution du ratio d'endettement brut								
3. Solde primaire²		-5,0	-3,2	-3,4	-2,8	-2,1	-1,5	-0,8
4. Charges d'intérêt³	D.41	1,4	1,8	1,6	1,7	1,9	2,0	2,1
5. Flux de créances		0,2	-0,4	-0,2	0,1	0,2	0,1	0,1
dont:								
- décalages comptables ⁴								
- accumulation nette d'actifs financiers ⁵								
- dont recettes de privatisations								
- écarts de réévaluation et autres ⁶								
p.m.: Taux d'intérêt apparent sur la dette ⁷		1,2	1,6	1,4	1,5	1,7	1,8	1,9
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	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
1. Croissance réelle du PIB (en %)		6,8	2,5	1,4	1,6	1,7	1,7	1,8
2. Solde public	B.9	-6,4	-5,0	-5,0	-4,6	-4,0	-3,4	-2,9
3. Charges d'intérêts	D.41	1,4	1,8	1,6	1,7	1,9	2,0	2,1
4. Mesures exceptionnelles (« one-off »)¹		-0,1	-0,1	-0,2	-0,1	-0,1	0,0	0,0
5. Croissance potentielle du PIB (%) (g)		1,3	1,35	1,35	1,35	1,35	1,35	1,35
contributions:								
- travail								
- capital								
- productivité globale des facteurs								
- effet des réformes structurelles								
6. Écart de production		-2,6	-1,4	-1,4	-1,2	-0,8	-0,4	0,0
7. Solde conjoncturel		-1,5	-0,8	-0,8	-0,7	-0,4	-0,2	0,0
8. Solde public corrigé des effets du cycle (8=2-7)		-4,9	-4,2	-4,2	-3,9	-3,5	-3,2	-2,9
9. Solde primaire corrigé des effets du cycle (9=8+3)		-3,5	-2,4	-2,6	-2,2	-1,7	-1,2	-0,8
10. Solde structurel (10=8-4)		-4,8	-4,0	-4,1	-3,8	-3,5	-3,2	-2,9

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	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Croissance réelle du PIB (%)								
Programme précédent 2021		5,0	4,0	2,3	1,6	1,4	1,4	1,4
Programme courant (2022-2027)		6,8	2,5	1,4	1,6	1,7	1,7	1,8
Différence		1,7	-1,4	-0,9	0,0	0,3	0,3	0,4
Solde public (en % du PIB)								
Programme précédent 2021	B.9	-9,0	-5,3	-4,4	-3,9	-3,5	-3,2	-2,8
Programme courant (2022-2027)	B.9	-6,4	-5,0	-5,0	-4,6	-4,0	-3,4	-2,9
Différence	B.9	2,6	0,3	-0,6	-0,7	-0,5	-0,3	-0,1
Dettes publiques (en % du PIB)								
Programme précédent 2021		117,8	116,3	117,2	118,0	118,3	118,2	117,7
Programme courant (2022-2027)		112,5	111,9	111,7	112,8	113,3	113,2	112,5
Différence		-5,3	-4,5	-5,5	-5,2	-5,0	-5,0	-5,3

TABLEAU 7 : SOUTENABILITÉ DE LONG TERME DES FINANCES PUBLIQUES*

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

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

TABLEAU 8A : PASSIFS CONTINGENTS

en % du PIB	2020	2021
Garanties publiques*	13,8	12,8
dont garanties au secteur financier	-	-

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

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

en % du PIB	Date d'adoption	Montant de garantie maximum	Montant de garantie porté
Prêts garantis par l'État	2020	11,4	5,7
Activation d'une réassurance publique sur les encours d'assurance-crédit (dispositifs Cap/Cap+)	2020	0,3	0,1
Activation d'une réassurance publique sur les encours d'assurance-crédit (dispositif CapRelais)	2020	0,1	-
Mise en place d'une réassurance des crédits-export de court terme	2020	0,2	0,0
SURE	2020	0,2	0,2
FGE (BEI)	2020	0,2	0,1
Prêt au FMI	2020	0,1	-
Total mesures en garantie	Total	12,4	6,1

TABLEAU 9 : HYPOTHÈSES DE BASE

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Taux d'intérêt à court terme (moyenne annuelle) ¹	-0,5	0,1	1,7	2,3	2,4	2,5	2,6
Taux d'intérêt à long terme (moyenne annuelle) ²	0,0	1,7	2,6	2,7	2,8	2,9	3,0
Taux de change €/€ (moyenne annuelle)	1,18	1,08	1,07	1,07	1,07	1,07	1,07
Taux de change effectif nominal (variation annuelle)	1,2	-1,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
PIB mondial hors Union européenne³	6,2	3,5	3,5	3,6	3,6	3,6	3,5
PIB Union européenne ³	5,4	2,9	1,6	2,0	2,0	1,9	1,9
Demande mondiale adressée à la France	11,5	5,2	3,5	3,3	3,3	3,3	3,3
Commerce mondial hors Union européenne	12,5	5,3	3,2	3,5	3,7	3,6	3,5
Prix du pétrole (baril de Brent en \$)	71	110	98	85	85	85	85

¹ Taux Euribor à 3 mois

² Taux des OAT françaises à 10 ans

³ Les prévisions de croissance à partir de 2024 sont issues du WEO du FMI (avril 2022).

TABLEAU 10 : FINANCEMENTS EUROPEENS POUR LA RELANCE

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

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

8.2 ANNEXE METHODOLOGIQUE : CALCUL DE L'AJUSTEMENT STRUCTUREL ET DE LA REGLE EN DEPENSE

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.

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 naturellement dégradé, lorsque le PIB est inférieur à son niveau potentiel et à l'inverse un surplus de recettes et une diminution des dépenses lorsqu'il lui est supérieur.

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

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

La variation du solde public est donc le résultat de la variation imputable à la conjoncture économique, de l'ajustement structurel, et de l'effet des mesures ponctuelles et temporaires. L'ajustement

structurel résulte quant à lui d'un effort structurel (mesurant la part discrétionnaire, sur laquelle les décisions politiques peuvent influencer) et d'une composante dite « non discrétionnaire » (cf. *infra*).

ENCADRÉ 12 – LE SOLDE STRUCTUREL

Le solde structurel est le solde qui serait observé si le PIB était égal à son potentiel et en l'absence de mesures ponctuelles et temporaires. Il correspond au solde public corrigé des effets du cycle économique et son calcul repose donc sur l'écart entre le PIB effectif noté Y et le PIB potentiel noté Y*.

Pour estimer le solde structurel, **on raisonne à partir d'élasticité historiques moyennes, dites élasticité conventionnelles**, des postes de dépenses et de recettes à l'écart de production. Les élasticité reposent sur une estimation économétrique de l'OCDE.

Côté dépense, seules les dépenses de chômage sont supposées cycliques. Les autres dépenses sont toutes supposées structurelles, soit parce qu'elles sont de nature discrétionnaire, soit parce que leur lien avec la conjoncture est difficile à mesurer.

Les dépenses structurelles s'obtiennent comme la différence entre les dépenses effectives et les dépenses structurelles liées au chômage, D_s^{cho} . Celles-ci sont déterminées de la même manière que pour les recettes structurelles, en fonction de l'élasticité conventionnelle u des dépenses de chômage à l'écart de production.

$$D_s^{cho} = D^{cho} \left(\frac{Y^*}{Y} \right)^v$$

Pour les recettes, on suppose que la totalité des prélèvements obligatoires comporte une partie cyclique alors que le reste des recettes est supposé entièrement structurel. On estime la partie cyclique des prélèvements obligatoires à partir d'élasticité conventionnelles différentes pour l'impôt sur le revenu et la CSG, l'impôt sur les sociétés, les cotisations sociales et les autres prélèvements obligatoires dans la mesure où la réaction des bases taxables à la conjoncture peut être très différente entre ces impôts. **En moyenne, l'élasticité conventionnelle totale des prélèvements obligatoires est très proche de l'unité.**

TABLEAU 1 : SEMI-ELASTICITES A L'ECART DE PRODUCTION

Impôt sur le revenu + CSG	1,9
Impôt sur les sociétés	2,8
Cotisations sociales	0,6
Taxes indirectes	1,0
Dépenses chômage	-3,2

Source : OCDE 2014

Pour chaque catégorie de prélèvements obligatoires R , la composante structurelle R_s peut s'écrire en fonction de l'élasticité conventionnelle θ à l'écart de production :

$$R_s = R \left(\frac{Y^*}{Y} \right)^\theta$$

Le total des recettes structurelles est donc obtenu comme la somme des recettes structurelles, calculées R_s (pour les quatre catégories de prélèvements obligatoires cycliques : IR et CSG, IS, cotisations sociales et autres prélèvements obligatoires), additionnée au reste des recettes.

La différence entre les dépenses structurelles et les recettes structurelles constitue le solde structurel S_s . Enfin, le ratio du solde structurel au PIB potentiel en valeur retient le déflateur du PIB.

L'effort structurel

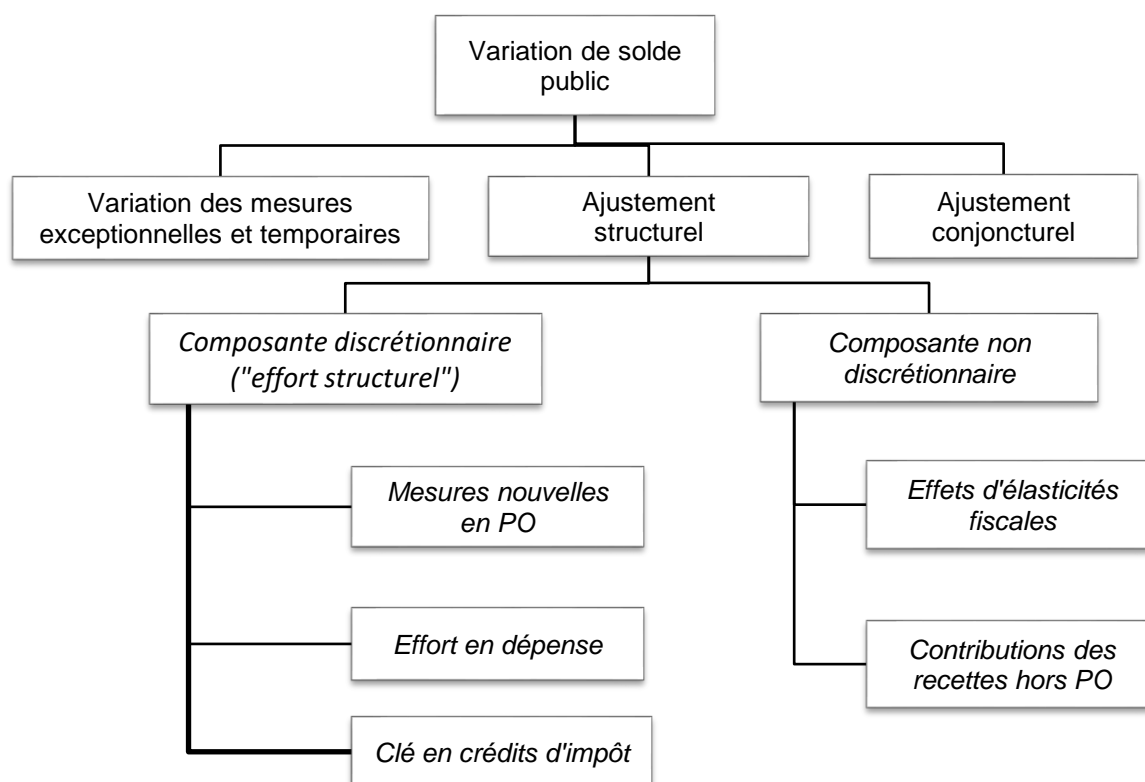
Le solde structurel doit être complété par un autre outil d'analyse des finances publiques : l'effort structurel.

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 2009, il y a eu une sur-réaction à la baisse des recettes fiscales, et notamment de l'impôt sur les sociétés). 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.

D'autre part, les conventions comptables du SEC 2010¹⁵, introduites en 2014, modifient le traitement des crédits d'impôt restituables. Les crédits d'impôt réduisent les prélèvements obligatoires du montant de leur impact sur les recettes fiscales (c'est-à-dire des imputations et restitutions effectivement consenties aux entreprises et aux ménages), mais contribuent au solde public au niveau de la créance acquise par les contribuables, suivant une logique de « droits constatés ». Dès lors, afin de maintenir inchangé l'effort en recettes et sa cohérence avec le concept de taux de prélèvements obligatoires et de mesures nouvelles (qui comptabilisent les crédits d'impôt en moindres recettes budgétaires), ainsi que l'effort en dépense hors crédits d'impôt, un terme supplémentaire apparaît dans cette décomposition : c'est le terme de variation de l'écart entre le coût budgétaire et le coût en comptabilité nationale des crédits d'impôt restituables et reportables, c'est-à-dire en pratique le CICE et le CIR. Lorsque le coût budgétaire (et donc en mesures nouvelles en prélèvements obligatoires) est plus faible que le coût de la créance (qui impacte le solde public en comptabilité nationale), cette composante réduit l'effort structurel et l'accroît à l'inverse quand l'effort budgétaire mesuré via l'effort en recette est supérieur à l'effort en droit constaté. La clé en crédits d'impôt est intégrée au sein de la ligne d'effort structurel dans la décomposition de l'ajustement structurel depuis la LPFP 2018-2022. Ce nouveau partage est justifié par la mise en place de la bascule de CICE et permettra ainsi de lisser son impact sur l'effort structurel sans retraitement supplémentaire.

¹⁵ Voir le document de l'Insee de mai 2014 : « Les comptes nationaux passent en base 2010 ».



Ainsi la **variation du solde 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), effort en dépense (nette des crédits d'impôt) et clé de crédits d'impôt.

- **Les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires (PO)** sont les mesures fiscales ou sociales décidées et mises en œuvre par les pouvoirs publics.
- **L'effort en dépense** se mesure relativement à la croissance potentielle : il y a effort en dépense si les dépenses structurelles en volume (déflatées par le prix du PIB) augmentent moins vite que la croissance potentielle, et inversement.
- **La clé en crédits d'impôt** permet de repasser de la mesure budgétaire des crédits d'impôt en moindre recette, qui est prise en compte dans l'effort en recette, à une mesure en droit constaté.

La composante non discrétionnaire de la variation du solde structurel correspond alors à deux termes :

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

Contact presse

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

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

economie.gouv.fr