

**La situation d'ensemble des finances
publiques (à fin février 2024)**

La situation d'ensemble des finances publiques (à fin février 2024)

PRÉSENTATION

Ouvrant chaque année le rapport public annuel de la Cour, le présent chapitre analyse la situation d'ensemble des finances publiques après deux années 2022 et 2023 caractérisées par de fortes tensions inflationnistes et un niveau élevé des prix de l'énergie, qui ont affaibli le rebond de l'économie en sortie de crise sanitaire. Les dispositifs visant à atténuer l'effet de la hausse des prix ont pris le relais des mesures de soutien et de relance mises en place à partir de 2020, repoussant la sortie du « quoi qu'il en coûte » et la résorption du déficit public.

En effet, avec un taux de croissance estimé à 0,9 % en volume, l'année 2023 a été marquée par un net ralentissement de l'activité économique. Le déficit public s'est légèrement creusé et devrait atteindre 4,9 % du produit intérieur brut (PIB), dans un contexte marqué, à la différence des deux années précédentes, par un faible dynamisme des recettes fiscales.

Les textes financiers de l'année 2024 ont été bâtis à l'automne 2023 sur un scénario macroéconomique plus favorable d'une croissance de 1,4 %, justifié alors, selon le Gouvernement, par un repli progressif de l'inflation et une diminution du taux d'épargne des ménages. Selon ce scénario, les mesures mises en place pour soutenir les ménages et les entreprises devaient refluer et les recettes fiscales progresser de nouveau à un rythme proche de celui de l'activité économique pour réduire le déficit public à 4,4 % du PIB fin 2024, en diminution de 0,5 point.

Rapidement, ce scénario macroéconomique est apparu improbable au regard des informations disponibles. Les prévisions de croissance pour 2024 des organismes nationaux et internationaux ont toutes été abaissées au cours des derniers mois, amenant finalement le Gouvernement à annoncer, mi-février 2024, une révision de sa propre prévision à 1 %, au-dessus du consensus des économistes qui se situe à 0,7 %. La moindre croissance prévue pour 2024 risque de fragiliser ab initio, voire de rendre caduque la trajectoire pluriannuelle 2023-2027 inscrite dans la loi de programmation

des finances publiques (LPFP) promulguée le 18 décembre 2023, alors même que celle-ci repoussait déjà les débuts de l'effort structurel de maîtrise des dépenses à 2025. Pour conserver l'objectif de déficit à 4,4 points de PIB en 2024, le Gouvernement a procédé à l'annulation de 10 Md€ de crédits sur le budget de l'État. Deux ans après la sortie de la crise sanitaire, la France reste ainsi l'un des pays de la zone euro dont la situation des finances publiques est la plus dégradée et dont les objectifs de rétablissement sont les plus étalés dans le temps.

Après une présentation de la situation des finances publiques en 2023 et 2024, ainsi que des principaux risques qui affectent l'exercice en cours (I), la Cour analyse les enjeux liés à la trajectoire de moyen terme tracée par la loi de programmation des finances publiques 2023-2027 (II).

Les observations de la Cour reposent sur les informations disponibles au 19 février 2024.

I - Un déficit qui restera élevé en 2024, en dépit de l'extinction programmée des mesures de soutien face à l'inflation

L'année 2023 constitue une « année blanche » sur la trajectoire de réduction du déficit public. C'est en 2024 que celle-ci devait être amorcée par le repli des mesures de soutien face à l'inflation (avant un effort plus structurel repoussé à 2025). Mais l'ampleur de la baisse prévue du déficit (- 0,5 point de PIB pour atteindre 4,4 % fin 2024) est aujourd'hui remise en cause par l'assombrissement des perspectives de croissance et les incertitudes sur l'évolution des prix de l'énergie.

La présente partie souligne la dégradation de la conjoncture économique et ses conséquences sur la prévision de croissance pour 2024 (A), puis analyse l'évolution des prélèvements obligatoires (B), la dynamique des dépenses publiques (C) et leurs conséquences sur le déficit et la dette publics (D).

A - Une conjoncture qui s'est assombrie, malgré le recul de l'inflation

Depuis deux ans, le rebond de l'activité constaté en sortie de crise sanitaire a laissé la place, dans un contexte de fortes tensions inflationnistes, à une dynamique plus hésitante avec une croissance trimestrielle moyenne de 0,2 %⁴, inférieure de plus de 0,1 point à la croissance potentielle⁵ retenue par le Gouvernement dans la loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2023-2027 (1,35 % par an, soit un rythme trimestriel supérieur à 0,3 %). La croissance du PIB s'est ainsi limitée à 0,9 % en 2023, selon la première estimation de l'Insee, contre 1,0 % prévu par le Gouvernement⁶ et après 2,5 % en 2022.

Selon le projet de loi de finances (PLF) pour 2024, la croissance devait rebondir en 2024 pour dépasser légèrement son rythme potentiel, à 1,4 %. Dès l'automne 2023, ce scénario apparaissait optimiste. Le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) avait ainsi relevé dans son avis du 22 septembre 2023 sur le PLF pour 2024 que cette prévision de croissance était « élevée » et que « pour la totalité des postes de demande (consommation, investissement, exportations), le Gouvernement est plus optimiste que [les] organismes⁷ » qu'il a auditionnés.

Six mois après la présentation du PLF 2024, le contexte conjoncturel s'est assombri : l'environnement international s'est dégradé, en particulier dans la zone euro, comme en témoigne la révision à la baisse des prévisions de croissance de la Commission européenne en novembre 2023 puis en février 2024 ; le taux de chômage est reparti à la hausse au deuxième semestre 2023 ; les anticipations des chefs d'entreprise se sont détériorées d'après les enquêtes de conjoncture dans la quasi-totalité des secteurs. Selon l'Insee, le climat global des affaires est repassé depuis octobre 2023 sous sa moyenne historique pour la première fois depuis la sortie de crise sanitaire.

⁴ La croissance finale en 2022 (2,5 %) a été très supérieure à celle de 2023 (0,9 %). En effet, le niveau moyen du PIB en 2022 a bénéficié du fort rebond de l'activité enregistré au cours de l'année 2021. En revanche, la croissance trimestrielle moyenne (0,2 %) du PIB a été identique au cours des années 2022 et 2023 et ne traduit plus le rebond intervenu en 2021.

⁵ La croissance potentielle est le rythme de progression de l'activité économique qui peut être durablement maintenu en utilisant pleinement les capacités de production sans tensions inflationnistes.

⁶ En valeur, la différence serait plus prononcée par rapport à la prévision du Gouvernement dans le PLF 2024. Le PIB nominal a progressé de 6,3 % selon l'Insee contre 6,8 % anticipé par le Gouvernement. L'analyse des ratios de finances publiques (déficit, dette, prélèvements obligatoires, dépenses, etc.) – exprimés en proportion du PIB – présentée dans ce chapitre est faite en référence au PIB prévu dans le PLF 2024.

⁷ L'Insee, la Banque de France, l'OFCE et Rexecode.

Les prévisions de croissance des organisations nationales et internationales ont toutes été abaissées au cours des derniers mois, celle du consensus des économistes se situant depuis décembre 2023 au niveau de 0,7 %. La prévision initiale du Gouvernement étant devenue inatteignable, celui-ci a finalement annoncé, le 18 février 2024, une révision de son scénario macroéconomique avec une prévision de croissance ramenée à 1 %.

Tableau n° 1 : prévisions de croissance et d'inflation en France pour 2024 (en %)

	Croissance	Inflation*
Gouvernement (septembre 2023, PLF 2024)	1,4	2,6
<i>Consensus forecasts</i> (février 2024)	0,7	2,4
Banque de France (décembre 2023)	0,9	2,5
OCDE (février 2024)	0,6	2,7
Commission européenne (février 2024)	0,9	2,8
FMI (janvier 2024)	1,0	2,5
Gouvernement (révision février 2024)	1,0	2,6

Source : prévision des différents organismes

* Indice des prix à la consommation pour le *Consensus forecasts* et le PLF 2024, indice harmonisé des prix à la consommation pour les autres.

Le Gouvernement anticipe que l'inflation poursuivrait son repli amorcé au printemps 2023 sous l'effet du ralentissement des prix alimentaires et des prix des produits manufacturés. Après 4,9 % en 2023, elle atteindrait ainsi 2,6 % en 2024 selon le PLF pour 2024. Cette prévision se situe légèrement au-dessus de celle du consensus des économistes et à l'intérieur de la fourchette des organisations internationales. Des incertitudes subsistent toutefois sur l'évolution des prix de l'énergie, comme l'illustre la volatilité observée sur le cours du pétrole, dans un contexte de tensions géopolitiques au Proche-Orient.

Au-delà des prix de l'énergie, plusieurs inconnues affectent encore le scénario macroéconomique pour 2024 : les évolutions du taux d'épargne des ménages et de la productivité sur lesquelles table le Gouvernement dans son scénario, l'impact de la hausse des taux d'intérêt sur l'investissement des entreprises, dans un contexte où la politique de resserrement monétaire pourrait avoir atteint son pic, et la dynamique des exportations dans un environnement international de chocs géopolitiques.

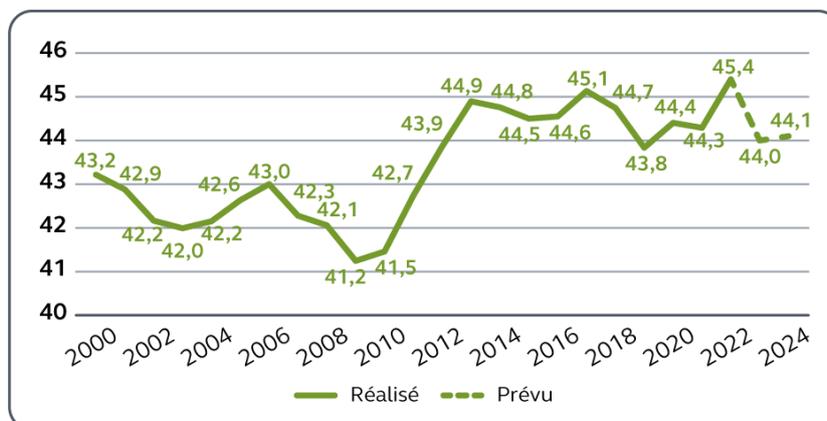
B - Des prévisions de recettes optimistes exposées à des risques

L'évolution des prélèvements obligatoires sur une année est dictée par deux mouvements distincts : celui de leur dynamique « spontanée », c'est-à-dire en fonction de l'activité et à législation inchangée, et celui des baisses ou des hausses d'impôts, correspondant aux « mesures nouvelles ».

À l'inverse de ce qui avait été constaté en 2021 et en 2022, les prélèvements obligatoires ont progressé spontanément à un rythme très inférieur à celui de l'activité en 2023. Couplée à des mesures de baisses d'impôts (- 4,2 Md€), cette atonie des recettes publiques a entraîné une diminution, inédite, de 1,4 point du ratio de prélèvements obligatoires, qui s'est établi à 44,0 points de PIB en 2023.

En 2024, d'après la loi de finances initiale, ce taux augmenterait légèrement (+ 0,1 point), en raison d'une évolution spontanée des prélèvements un peu supérieure à celle de l'activité, faisant plus que compenser les mesures nouvelles (- 0,7 Md€).

Graphique n° 1 : évolution du taux de prélèvements obligatoires sur la période de 2000 à 2024 (en points de PIB)



Source : Insee, LFI 2024

1 - Une prévision optimiste de l'évolution spontanée des prélèvements obligatoires dans le PLF 2024

En 2023, la croissance spontanée des prélèvements obligatoires (+ 4,0 %) a été nettement inférieure à celle du PIB en valeur (+ 6,8 %)⁸. L'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB, qui rapporte leur évolution spontanée à la croissance de l'activité en valeur, aurait été de 0,6, soit un niveau très en deçà de l'élasticité moyenne de long terme, proche de 1. Cette situation contraste avec les deux années précédentes, marquées par de bonnes surprises en exécution.

Le manque à gagner constaté en 2023 par rapport à une élasticité unitaire des prélèvements obligatoires à la croissance du PIB peut être estimé, selon la Cour, à environ 33 Md€.

L'impôt sur les sociétés, dont les recettes ont chuté en 2023 de 10,7 % à législation constante, contribue à hauteur d'un tiers à cet écart. Un deuxième tiers provient d'une progression de la masse salariale inférieure à celle de l'activité, qui a pesé sur les cotisations et prélèvements sociaux ainsi que sur l'impôt sur le revenu en 2023. Enfin, le dernier tiers se partage entre, d'une part, une faible croissance spontanée de la TVA (+ 4,4 %) et, d'autre part, la baisse des droits de mutation à titre onéreux (- 20 %) sous l'effet de la chute des transactions immobilières.

De plus, l'exercice budgétaire 2023 s'est clos avec des recettes fiscales nettes sur le budget de l'État inférieures de 7,7 Md€ par rapport à ce qui était prévu par la loi de finances de fin de gestion.

En 2024, le Gouvernement prévoit un retour à une élasticité des prélèvements obligatoires proche de l'unité (1,1) qui s'expliquerait pour près des deux tiers par la dynamique de l'impôt sur les sociétés. Ce dernier serait en effet en forte hausse (+ 16,4 %), qu'il s'agisse des acomptes ou du solde versé, en raison de l'augmentation prévue du bénéfice fiscal moyen en 2023 (+ 14 %) sous l'effet du reflux des coûts de l'énergie.

Ces prévisions de recettes pour 2024 sont maintenant à revoir au regard de la nouvelle prévision de croissance à 1 % du PIB. Par ailleurs, à croissance donnée, la prévision de recettes de TVA apparaît élevée. Le Gouvernement fait, en outre, l'hypothèse d'une stabilité des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) en 2024 qui est optimiste compte tenu de leur forte baisse au cours de l'année 2023 (« effet d'acquis ») et de la persistance d'une orientation à la baisse du marché immobilier. La

⁸ Ce chiffre correspond à la prévision du Gouvernement dans le PLF pour 2024. Fin janvier 2024, l'Insee a estimé la progression du PIB nominal à 6,3 % en 2023.

prévision d'évolution de la masse salariale dans les branches marchandes pour 2023 (+ 6,3 % hors prime de partage de la valeur) est, quant à elle, désormais hors d'atteinte compte tenu du ralentissement enregistré au 3^e trimestre 2023, créant un effet de base défavorable pour les recettes en 2024. Enfin, l'exécution budgétaire décevante en recettes pour 2023 (cf. *supra*) joue à la baisse sur le niveau attendu des recettes pour 2024, là aussi par un effet de base.

Il doit en outre être relevé que l'évolution heurtée des recettes anticipées en 2023 et 2024 s'explique en grande partie par les à-coups de l'impôt sur les sociétés. Alors que cet impôt ne représente que 5 % de l'ensemble des prélèvements obligatoires, la difficulté d'anticiper l'évolution de son produit a des conséquences notables sur l'ensemble des prévisions de recettes de l'État.

2 - L'arrêt des baisses d'impôt en 2024

La politique de baisse pérenne de certains impôts menée depuis 2018 a continué de produire ses effets jusqu'en 2023, avec notamment la dernière étape de la suppression de la taxe d'habitation (-2,8 Md€) et la diminution de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE, - 4,2 Md€).

Si plusieurs mesures de baisses et de hausses figurent dans la loi de finances pour 2024, celle-ci marque globalement l'arrêt des baisses d'impôt. La principale consiste en une légère diminution additionnelle de la CVAE (- 1,0 Md€), dont la suppression serait finalement étalée sur toute la période 2024-2027.

Des hausses d'impôts sont parallèlement prévues en 2024, en lien avec le repli des prix de l'énergie et avec le nécessaire verdissement de la fiscalité. Il est notamment prévu de pouvoir multiplier jusqu'à huit le tarif normal d'accise sur les gaz naturels combustibles, pour un surcroît maximal de recettes de 1,9 Md€. La réalisation effective et l'ampleur de cette recette demeurent incertaines. Parallèlement, le gel en valeur du seuil des réductions (dites « bandeaux ») des cotisations famille et maladie (auparavant exprimé en multiple du SMIC), introduit par amendement, se traduirait par un surcroît de recettes de 0,5 Md€ en 2024.

Au total, en supposant que la hausse des accises sur le gaz soit pleinement mise en œuvre, les mesures nouvelles pérennes augmenteraient les recettes publiques de 3,9 Md€ en 2024, après une diminution de 8,2 Md€ en 2023.

Les mesures temporaires de soutien face à l'inflation et l'évolution des prix de l'énergie perturbent toutefois la lecture de ces hausses et baisses d'impôts. Le repli des prix de l'énergie conduirait à réduire les gains sur les charges de service public de l'énergie⁹ (CSPE), entraînant en 2024 un recul des recettes de 2,7 Md€ par rapport à 2023. Par ailleurs, la contribution sur les rentes infra-marginales des producteurs d'électricité, finalement maintenue dans la loi de finances pour 2024, verrait ses recettes diminuer de 2,6 Md€ en 2024. Ces deux recettes demeurent toutefois fortement dépendantes de l'évolution des prix de l'électricité sur les marchés. En revanche, en dépit du repli des prix de l'énergie, l'allègement de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) a été maintenu en 2024, réduisant les prélèvements obligatoires de 0,1 Md€ supplémentaires¹⁰.

En tenant compte de ces mesures temporaires, les mesures nouvelles de prélèvements obligatoires amputerait les recettes à hauteur de 9,8 Md€ en 2023 puis de 1,4 Md€ supplémentaires en 2024.

Enfin, il convient de noter la nette diminution des remboursements au titre du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), qui concerne les entreprises n'ayant pas enregistré de bénéfice imposable depuis la suppression du dispositif en 2019. Neutre sur le solde public en comptabilité nationale, elle conduit à une hausse des prélèvements obligatoires de 5,6 Md€ en 2023 et 0,7 Md€ en 2024. En intégrant cette extinction, l'impact des mesures nouvelles serait ramené à - 4,2 Md€ en 2023 et à -0,7 Md€ en 2024.

⁹ Les CSPE visent à soutenir les producteurs d'électricité à partir d'énergies renouvelables (EnR), en assurant la rentabilité de leur activité par des prix garantis dont le niveau est supérieur à celui des prix d'avant-crise. La hausse des prix de marché de l'énergie depuis fin 2021 a conduit au contraire à un prélèvement sur les producteurs d'énergie renouvelable, la différence entre les prix garantis et les prix de marché étant devenue négative. Le gain de CSPE pour les finances publiques, estimé à 8,5 Md€ pour 2023, se décompose alors en comptabilité nationale en (i) une économie en dépense par rapport à la dépense normale de CSPE liée au soutien aux EnR, évaluée à 5,8 Md€ et (ii) une recette versée à l'État par les producteurs - en raison de la différence actuellement positive entre les prix de marché et les prix garantis -, évaluée à 2,7 Md€.

¹⁰ La LFI 2024 prévoyait la faculté pour le Gouvernement d'augmenter le taux de la TICFE en 2024, mais aucune hypothèse de hausse n'avait été intégrée dans les chiffres de recettes et de solde de l'article liminaire. Le Gouvernement a relevé le taux de la TICFE au 1^{er} février, ce qui procurerait 6 Md€ de recettes supplémentaires en 2024 par rapport à la LFI 2024.

**Tableau n° 2 : impact des principales mesures nouvelles
sur les prélèvements obligatoires (en Md€)**

	2023	2024
Suppression de la taxe d'habitation	- 2,8	
Baisse du taux d'IS	- 0,4	
Suppression pour moitié de la CVAE en 2023	- 4,2	- 0,4
Suppression de la CVAE restante étalée sur quatre ans (2024-2027)		- 1,0
Baisse de cotisation de travailleurs indépendants	- 0,6	+ 0,3
Renforcement du malus CO2		+ 0,2
Hausse du tarif normal d'accise sur les gaz naturels combustibles		+ 1,9
Gel des bandeaux famille et maladie		+ 0,5
Autres	- 0,2	+ 2,4
Total hors abaissement TICFE, CSPE et contribution sur les producteurs d'électricité	- 8,2	+ 3,9
TICFE – bouclier tarifaire	- 1,8	- 0,1
Traitement en recettes des gains sur CSPE	- 1,6	- 2,7
Contribution sur les rentes infra-marginales	+ 1,8	- 2,5
Total hors CICE	- 9,8	- 1,4
Extinction du CICE	+ 5,6	+ 0,7
Total y compris extinction CICE	- 4,2	- 0,7

Source : LFI 2024

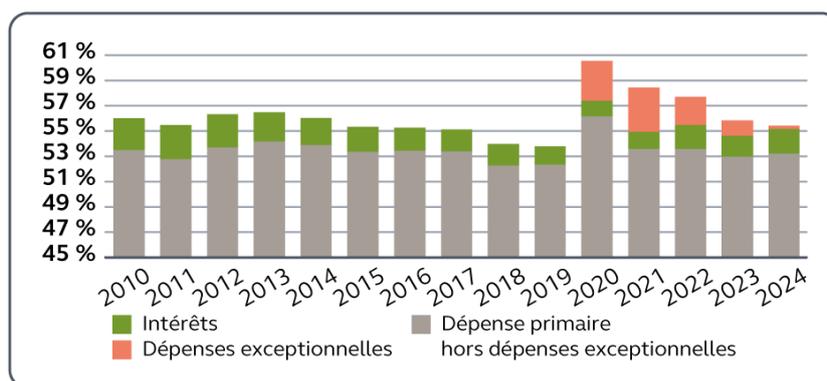
La compréhension des mesures fiscales inscrites dans la LFI 2024 est brouillée par le fait que certaines d'entre elles continuent à dépendre, en droit ou en fait, de l'évolution des prix de l'énergie. L'exercice 2024 n'en marque pas moins une rupture avec les années précédentes en portant davantage de hausses que de baisses d'impôts.

C - Des dépenses publiques qui resteraient en 2024 supérieures à leur niveau d'avant-crise

Après avoir atteint 1 522,5 Md€ en 2022, la dépense publique¹¹ a, selon les prévisions du Gouvernement, continué de croître en valeur en 2023 (+ 3,3 %) et augmenterait de nouveau en 2024 (+ 3,2 %). Cette progression est toutefois inférieure à celle de la croissance économique. Le ratio de dépense publique, exprimé en proportion du PIB, aurait reculé de 1,9 point en 2023, et baisserait de nouveau de 0,4 point en 2024. Il passerait ainsi de 57,7 points en 2022 à 55,4 points de PIB en 2024 d'après la LFI 2024 et avant prise en compte des mesures d'économies annoncées dans leur principe par le Gouvernement en février 2024.

¹¹ Dans ce paragraphe, la dépense publique est considérée hors crédits d'impôts.

**Graphique n° 2 : part de la dépense publique dans le PIB
(en % du PIB y compris crédits d'impôts)**



Source : Insee, LFI pour 2024

Ce reflux résulte du repli des mesures exceptionnelles de soutien pour faire face aux crises sanitaire et énergétique. En excluant ces mesures exceptionnelles, le poids de la dépense publique dans le PIB, qui s'est élevé à 55,5 points de PIB en 2022, baisserait de 0,9 point en 2023, mais repartirait à la hausse de 0,6 point en 2024 pour s'établir à 55,2 points de PIB. L'année 2023 aura marquée à cet égard une normalisation avec une tenue de l'exécution budgétaire sans nécessiter de loi de finances rectificative.

À l'horizon 2024, la France sortirait donc des crises qu'elle a connues depuis 2020 avec un niveau de dépense publique supérieur de plus d'un point de PIB au niveau d'avant crise (53,8 % en 2019). Cette situation illustre l'effet de cliquet de la dépense publique – spécifique à la France au sein de la zone euro – qui augmente durant une crise mais ne retrouve pas son niveau antérieur une fois la crise passée. La Cour a analysé en détail sur longue période cette tendance à la croissance de la dépense publique par poussées successives dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2023.

1 - Une extinction progressive des dépenses de soutien face aux crises sanitaire et énergétique

Les aides d'urgence et de soutien en réponse à la crise sanitaire, très conséquentes en 2020 et 2021, ont été résiduelles en 2023. Le Gouvernement a parallèlement élaboré un plan de relance articulé autour de trois volets – la transition écologique, la compétitivité et la cohésion –, qui s'est traduit par des dépenses élevées en 2021 et 2022 et en décline en 2023. Enfin, à partir de 2022, différentes mesures ont été prises pour

atténuer l'impact de la hausse des prix de l'énergie sur les ménages et, dans une moindre mesure, sur les entreprises¹² : après avoir été très élevé en 2022 et 2023, leur coût devrait baisser fortement en 2024.

Tableau n° 3 : coût net des dépenses de soutien face à la crise énergétique (Md€)

	2021	2022	2023	2024
Indemnité inflation	3,8			
Bouclier gaz	0,4	6,7	2,3	0,5
Bouclier électricité		11,2	15,9	2,8
Aide au paiement des factures d'électricité pour les entreprises		0,5	2,5	
Moindres dépenses SP de l'énergie*	- 1,9	- 5,8	- 5,8	- 5,6
Soutien aux ménages modestes**	0,5	1,2	1,3	
Aides sectorielles		0,9	0,1	
Remise carburants		7,9		
Aide exceptionnelle de rentrée		1,1		
Amortisseur d'électricité et garantie TPE			2,6	0,8
Autres			0,9	
Total	2,8	23,7	19,8	- 1,5
Total (% PIB)	0,1	0,9	0,7	- 0,1

* : le montant représente la moindre dépense de charges de service public de l'énergie par rapport à une situation fictive sans crise énergétique. Le signe négatif des chiffres traduit une moindre dépense de soutien aux énergies renouvelables lorsque les prix énergétiques sont élevés.

** : chèques énergie exceptionnels, chèque « fioul », chèque « bois » et indemnité carburant en 2023.
Source : ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

Les mesures les plus coûteuses sont le plafonnement des tarifs réglementés du gaz et de l'électricité (« boucliers tarifaires »). Ces boucliers ont pesé pour environ 18 Md€ en 2022 et 2023 mais leur coût serait nettement plus faible en 2024, aux alentours de 3 Md€. La remise à la pompe, dont le coût avait atteint 7,9 Md€, a été remplacée en 2023 par une aide ciblée sur les travailleurs modestes qui utilisent leur véhicule pour aller travailler, pour un coût bien inférieur d'environ 1 Md€.

¹² La hausse des prix des combustibles fossiles (en particulier le gaz) a alors entraîné une forte augmentation des prix de l'électricité. Pour les rendre moins dépendants de la volatilité des prix des combustibles fossiles, les ministres européens de l'énergie ont trouvé un accord en octobre 2023 sur une réforme du marché européen de l'électricité.

Les dépenses de soutien face à l'inflation énergétique se sont élevées à 23,7 Md€ en 2022 et à 19,8 Md€ en 2023. En 2024, compte tenu de la forte baisse du coût des boucliers, une économie nette de 1,5 Md€ apparaîtrait, imputable aux gains de CSPE (5,6 Md€). L'impact sur les finances publiques de ces dispositifs en 2024 est toutefois encore très incertain, car fortement dépendant de l'évolution des prix de marché de l'électricité.

Au total, les dépenses exceptionnelles de soutien et de relance, après avoir atteint un pic en 2021 (87,0 Md€, soit 3,5 points de PIB), reflueraient d'environ un point de PIB par an entre 2022 et 2024. Essentiellement constituées de dépenses de relance à partir de 2024, leur volume serait alors résiduel.

Tableau n° 4 : ensemble des dépenses exceptionnelles de soutien et de relance mises en place depuis 2020 (Md€)

	2020	2021	2022	2023	2024
Crise sanitaire	70,1	61,7	14,8	3,0	1,3
Plan de relance	2,5	22,5	19,7	11,3	7,7
Crise énergétique	0	2,8	23,7	19,8	- 1,5
Total	72,6	87,0	58,2	34,1	7,5
Total (% du PIB)	3,1	3,5	2,2	1,2	0,3

Source : ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

2 - Hors dépenses de crise, la dépense publique devrait croître rapidement en 2024

Le recul (- 1,4 %) de la dépense publique en volume¹³ en 2023 et sa progression modérée (+ 0,7 %) en 2024 attendue par le Gouvernement, procèdent très largement de l'extinction des dépenses exceptionnelles de crise. Hors ces mesures, la dépense publique aurait progressé en volume de 0,3 % en 2023, avant d'accélérer nettement en 2024 (+ 2,5 %).

Cette progression en 2024 résulterait en grande partie de la dépense des administrations centrales (État et organismes divers d'administration centrale) qui augmenterait de + 3,1 %, mais également des administrations de sécurité sociale (+ 2,0 %).

¹³ Les chiffres en volume ont été obtenus en déflatant les évolutions en valeur par l'indice des prix à la consommation hors tabac.

Tableau n° 5 : croissance de la dépense publique hors dépenses exceptionnelles en volume à champ constant

	2023	2024
Administrations publiques centrales	-1,7 %	3,1 %
Administrations de sécurité sociale	1,0 %	2,0 %
Administrations publiques locales	1,0 %	0,9 %
Ensemble des administrations publiques	0,3 %	2,5 %

Source : ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, retraitements Cour des comptes

a) Une dépense dynamique des administrations centrales en 2024

La dynamique des dépenses des administrations publiques centrales prévue par la LFI en 2024 (+ 3,1 % en volume hors des dépenses exceptionnelles de soutien) résulte d'abord de la forte progression de la charge de la dette de l'État (+ 9,5 Md€) liée, en plus de son augmentation en volume, à la hausse des taux d'intérêt qui a renchéri le coût des titres émis ces deux dernières années.

La hausse de la dépense de l'État découle ensuite de la mobilisation de moyens importants pour financer les priorités du Gouvernement et de la quasi-absence de mesures d'économie en contrepartie.

La planification écologique bénéficie ainsi de 7 Md€ de crédits supplémentaires. Les moyens de la mission *Enseignement scolaire* progressent de 4,6 Md€, soit + 5,6 %, portés par les revalorisations salariales des professeurs dans le cadre du « Pacte enseignants ». La montée en charge des lois de programmation sectorielles, essentiellement dans le domaine régalién (Défense, Justice, Intérieur), conduit à des dépenses supplémentaires de 5,2 Md€ en 2024. Parallèlement, l'exercice 2023 des revues de dépenses n'a débouché sur aucune mesure significative d'économie.

Enfin, les différentes mesures de revalorisation des agents publics annoncées en juin 2023, avec notamment celle du point d'indice de la fonction publique de 1,5 % au 1^{er} juillet 2023, pèseront à hauteur de 2,0 Md€ sur le budget de l'État en 2024, représentant 0,8 Md€ de plus qu'en 2023.

Cette prévision de dépenses pour 2024 paraît entourée de plusieurs aléas. En particulier, si la baisse des prix de l'électricité sur les marchés observée depuis l'automne 2023 se poursuivait au cours des prochains mois pour retrouver le niveau d'avant crise, les économies de charges de service public de l'énergie (CSPE) – évaluées à 5,6 Md€ dans la LFI 2024 sur la base des prix de septembre 2023 – risqueraient de totalement disparaître selon l'évaluation du Haut Conseil des finances publiques (HCFP)¹⁴.

¹⁴ Avis du HCFP n° 2023-8 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2024, 22 septembre 2023.

Par ailleurs, il ne peut être exclu qu'une remontée des prix des carburants liée à des tensions internationales conduise à l'adoption de nouvelles mesures de soutien.

Enfin, le Gouvernement n'a pas intégré d'hypothèse de revalorisation du traitement des agents publics, dans un contexte où l'inflation attendue en 2024 est encore significative (2,5 %) et où les revalorisations de 2022 et 2023 sont restées inférieures à la hausse des prix ces deux années. Les économies annoncées par le Gouvernement en février 2024 à hauteur de 10 Md€, non prévues en loi de finances initiale, représentent donc un défi. Les crédits correspondant ont été annulés sur le budget de l'État par décret du 21 février 2024 : il convient maintenant que les mesures qu'impliquent ces économies soient rapidement identifiées dans les différents ministères, et les conditions de leur mise en œuvre documentées.

b) Une progression soutenue des prestations sociales

Le Gouvernement prévoit une progression des dépenses des administrations de sécurité sociale de 2,0 % en volume en 2024 (hors mesures exceptionnelles), tirées par les prestations (+ 2,5 %) du fait d'une indexation sur une inflation élevée en 2023. En particulier, les pensions de retraite croîtraient de 4,2 % en volume en raison de la revalorisation des pensions de base de 5,3 % au 1^{er} janvier 2024, assise sur l'inflation en moyenne annuelle mesurée en octobre 2023.

Les dépenses de santé dans le champ de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam), hors dépenses liées à la crise sanitaire, progresseraient de 3,2 %, soit 0,7 point de plus que l'inflation. Cette progression serait faible au regard des tendances passées puisque, durant les années 2010, les dépenses de santé ont en moyenne augmenté de 1 point de plus que les prix. L'atteinte de l'objectif suppose donc un infléchissement important des dépenses par rapport à 2023, année marquée par une progression de 4,8 % et un dépassement de près de 3 Md€ de l'objectif voté en LFRSS, qui sera d'autant plus difficile à atteindre qu'une nouvelle convention médicale est en cours de négociation. Dans son avis du 13 octobre 2023, le Comité d'alerte de l'Ondam a relevé, à cet égard, qu'une partie significative des économies intégrées dans l'objectif pour 2024 (3,5 Md€) reste à définir ou à négocier avec les acteurs du système de santé.

En sens inverse, les prestations sociales seraient freinées par le recul des dépenses d'indemnisation du chômage (- 3,0 % en volume). Celui-ci résulterait, d'une part, de l'hypothèse retenue par le Gouvernement d'une bonne tenue du marché du travail (en dépit de la légère hausse récente du taux de chômage) et, d'autre part, des premiers effets attendus de la réforme de 2023 modulant la durée d'indemnisation en fonction de la situation du marché du travail selon le principe de « contracyclicité ».

c) Des dépenses locales tirées par l'investissement

La dépense publique locale progresserait, selon le PLF 2024, de 0,7 % en volume en 2024¹⁵. La forte croissance des investissements (+ 6,0 %)¹⁶, en raison de la position dans le cycle électoral¹⁷, compenserait le repli des dépenses de fonctionnement (- 0,4 %).

Tableau n° 6 : évolution des dépenses des administrations publiques locales en volume

	2023	2024
Dépenses de fonctionnement	- 0,1 %	- 0,4 %
dont achats	0,8 %	- 0,8 %
dont rémunérations	0,2 %	- 0,5 %
dont prestations sociales	- 2,9 %	- 0,5 %
Investissement	3,7 %	6,0 %
Total	1,0 %	0,7 %

Source : ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique
Ce léger recul des dépenses de fonctionnement serait permis par celui des prestations sociales à la charge des collectivités locales, principalement des départements (-2,9 % en volume) et une progression contenue des achats (+0,8 % en volume). Selon ces mêmes prévisions, les dépenses publiques locales d'achats courants et de rémunérations devraient se contracter en volume en 2024 (- 0,8 % et -0,5 %). En particulier, l'absence de nouvelle revalorisation des agents publics en 2024 freinerait la dépense dans un contexte où l'inflation reste élevée.

Ces prévisions demandent cependant à être confirmées. Les données comptables disponibles à fin 2023 suggèrent une progression plus rapide des achats, potentiellement en lien avec la hausse des prix alimentaires, et de certaines dépenses sociales comme l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et la prestation de compensation du handicap (PCH).

¹⁵ La progression à champ constant est un peu plus rapide (0,9 %).

¹⁶ Les données sur l'investissement excluent les investissements de la Société du Grand Paris.

¹⁷ Les dépenses d'investissement des collectivités territoriales dépendent de la proximité avec les échéances électorales locales. Les dépenses sont traditionnellement peu dynamiques l'année de l'élection et l'année suivante, et accélèrent au fil du mandat.

D - Un déficit structurel plus creusé qu'avant-crise, une dette publique proche de 110 points de PIB

1 - Après une « année blanche » en 2023, une baisse du déficit en 2024 dont l'ampleur n'est pas acquise

Après 4,8 points de PIB en 2022, le déficit public en 2023 se creuserait légèrement à 4,9 points de PIB (les comptes nationaux 2023 seront publiés fin mars 2024 par l'Insee). Le repli des mesures exceptionnelles en dépense compensant la faible élasticité des prélèvements obligatoires en recettes, cette détérioration du solde proviendrait principalement d'une croissance inférieure à la croissance potentielle avec un creusement du solde conjoncturel.

La révision de sa prévision de croissance pour 2024 n'a pas conduit le Gouvernement à modifier celle du déficit public, qu'il est toujours prévu de réduire de 0,5 point de PIB pour atteindre 4,4 points de PIB du fait de l'extinction des mesures de soutien face à l'inflation.

En 2023, le déficit public est resté principalement porté par l'État, dont le déficit s'élèverait à 5,3 points de PIB selon le Gouvernement. C'est en effet lui qui supporte la plupart des dépenses de soutien aux ménages et aux entreprises ainsi que les baisses d'impôts. Symétriquement, en 2024, l'extinction des mesures de soutien et le fort rebond des recettes d'impôt sur les sociétés feraient de l'État le principal contributeur à l'amélioration du solde public.

Les administrations de sécurité sociale (Asso) seraient excédentaires de 0,7 point de PIB en 2023 et de 0,6 point en 2024¹⁸. La légère dégradation du solde en 2024 serait principalement imputable aux effets retardés de l'inflation 2023 sur le niveau des pensions *via* leurs revalorisations.

Ces soldes positifs masquent toutefois les déficits du régime général et du fonds de solidarité vieillesse (FSV), qui s'élèveraient à 0,3 point de PIB en 2023 et 2024. Par ailleurs, la caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL) contribuerait à dégrader le solde des régimes sociaux à hauteur de 0,1 point de PIB en 2023 et en 2024.

Le solde positif des administrations de sécurité sociale (Asso) est lié à celui de la caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades), qui est structurellement excédentaire puisque ses recettes financent le remboursement en capital de la dette sociale, qui n'est pas considéré comme une dépense en comptabilité nationale. Les régimes complémentaires de retraite et l'Unedic enregistreraient également des excédents sur les deux années, en raison pour cette dernière de la bonne tenue de l'emploi et de l'effet des réformes de l'assurance-chômage.

¹⁸ Ces chiffres ne prennent pas en compte les pensions des agents de l'État, qui relèvent du budget de ce dernier.

Les administrations publiques locales (APUL), qui étaient à l'équilibre en 2022, deviendraient déficitaires (- 0,3 point de PIB en 2023 puis - 0,2 point de PIB en 2024). Cette dégradation s'expliquerait principalement par le dynamisme de l'investissement compte tenu de la position haute dans le cycle électoral communal (+ 8,5 % pour chacune des deux années hors Société du Grand Paris) et par la chute des recettes de droits de mutation à titre onéreux (DMTO). Le déficit des APUL pourrait être encore plus prononcé compte tenu du risque de sous-estimation de la baisse de ces dernières (cf. *supra*).

La conjugaison de ces éléments et les risques propres à chaque niveau d'administration publique font que la prévision de déficit pour 2024 est optimiste, voire difficilement atteignable en raison d'hypothèses encore trop favorables sur la croissance des recettes. Si le Gouvernement a pris soin d'annoncer un objectif d'économie de 10 Md€ parallèlement à la révision à la baisse de la croissance prévue pour 2024, il n'est pas certain que celui-ci suffise pour maintenir la prévision de déficit. Des risques existent également sur le coût net des mesures de soutien énergétique compte tenu de l'incertitude sur l'évolution des prix de marché, ainsi que sur la capacité à respecter une valeur particulièrement contenue de l'Ondam (hors dépenses exceptionnelles).

2 - Un déficit structurel qui excèderait toujours en 2024 son niveau d'avant-crise

Le déficit structurel, c'est-à-dire le déficit public mesuré hors effet des fluctuations conjoncturelles (cf. encadré), se résorberait à hauteur de 0,4 point en 2024 pour atteindre 3,7 points de PIB selon la LFI 2024, après une quasi-stabilité en 2023¹⁹. Cette réduction résulterait essentiellement de l'extinction des mesures de soutien face à la crise énergétique et, dans une proportion difficile à quantifier à ce stade de l'année, des mesures d'économies annoncées par le Gouvernement pour compenser l'abaissement de la prévision de croissance. Même en baisse, ce solde structurel serait toujours très éloigné de l'objectif de moyen terme (OMT) fixé à -0,4 point de PIB dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, et resterait supérieur de 1,1 point de PIB à son niveau d'avant crise (2019).

¹⁹ Ces estimations sont basées sur l'écart de production et la croissance potentielle retenus dans le projet de loi de programmation des finances publiques 2023-2027 révisé en septembre 2023.

Solde public effectif, solde conjoncturel et solde structurel

Les évolutions du solde public sont affectées par les fluctuations de l'activité économique. Afin de mieux apprécier la situation des finances publiques, le solde « effectif » peut être corrigé de cet effet conjoncturel ainsi que des facteurs exceptionnels pour en déduire le solde « structurel ». Ce calcul se fait en plusieurs étapes :

- (i) estimation du PIB « potentiel », c'est-à-dire du PIB corrigé de la conjoncture ou encore le niveau du PIB qu'il serait possible d'atteindre de manière soutenable en utilisant pleinement les capacités de production, et calcul de l'écart entre le PIB effectif et ce PIB potentiel (rapporté au PIB potentiel), appelé écart de production (*output gap*) qui définit la position dans le cycle économique ;
- (ii) estimation de la composante conjoncturelle du solde effectif, dit solde conjoncturel, qui résulte, pour l'essentiel, du gain ou de la perte de recettes associé à cet écart de production ;
- (iii) désignation et chiffrage des mesures ponctuelles et temporaires, qui ne contribuent pas au solde structurel ;
- (iv) estimation du solde structurel par différence entre le solde effectif et la somme du solde conjoncturel et des mesures ponctuelles et temporaires.

Indépendamment des mesures de soutien, cette dégradation depuis le déclenchement de la crise sanitaire résulte aussi de baisses significatives de prélèvements obligatoires qu'aucun effort d'économie n'a compensé. Ainsi, entre 2019 et 2024, les mesures fiscales, comme la suppression de la taxe d'habitation, la convergence du taux normal d'impôt sur les sociétés vers 25 % ou la baisse de la TICFE, ont dégradé le déficit structurel de 1,6 point de PIB. Parallèlement, la dynamique de la dépense publique a excédé la croissance potentielle sur la période, de sorte qu'elle a contribué à dégrader celui-ci de 0,3 point de PIB²⁰. En sens inverse, sur cette même période, la dynamique spontanée des prélèvements obligatoires, bien supérieure à la croissance de l'activité (cf. *supra*), a contribué de manière positive à la variation du solde structurel, pour un montant estimé à 1 point de PIB²¹.

²⁰ En 2024, le ratio de dépenses publiques par rapport au PIB serait supérieur de 1,6 point à son niveau de 2019. C'est toutefois l'évolution du ratio de dépenses publiques par rapport au PIB potentiel qui est pertinente pour l'analyse de l'évolution du déficit structurel. Or, le PIB potentiel étant supérieur au PIB effectif en 2019 (écart de production de 0,9) et inférieur en 2024 (écart de production de -1,1), la dépense publique aurait nettement moins progressé depuis 2019 par rapport au PIB potentiel que ce que suggèrent les ratios par rapport au PIB effectif.

²¹ L'évolution des recettes hors prélèvements obligatoires jouerait, quant à elle, défavorablement sur le solde structurel, à hauteur de - 0,3 point de PIB, principalement en raison de la baisse tendancielle de leur part dans le PIB.

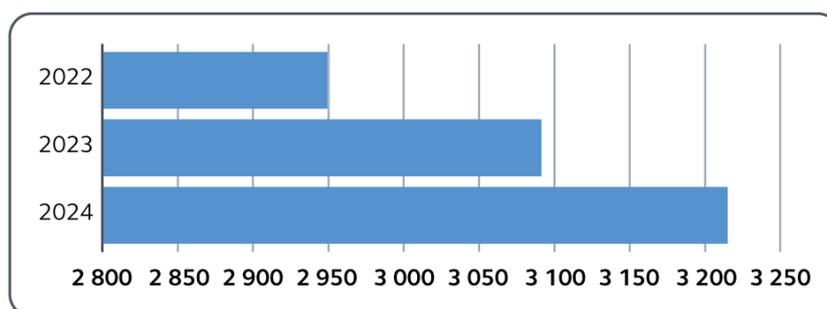
L'estimation du solde structurel reste par ailleurs entourée d'incertitudes importantes, liées notamment à l'estimation de l'écart de production (voir encadré *supra*) et aux éventuelles révisions qui pourraient être apportées aux comptes nationaux (croissance, déflateur du PIB) au moment de la publication des comptes annuels en mai 2024. Le niveau affiché du solde structurel est donc susceptible d'être révisé ultérieurement, à la baisse ou à la hausse.

3 - Des charges d'intérêts en hausse de 10 Md€ en 2024

En dépit de ces déficits élevés, le ratio de dette publique, rapporté au PIB, diminuerait de plus de deux points en 2023 pour s'établir à 109,7 points de PIB, après 111,8 points en 2022. Ce recul s'explique de manière mécanique par la forte croissance du PIB en valeur en 2023 (+ 6,8 %) ²² et, de façon plus marginale, par un repli des charges d'intérêts (-3,7 Md€) par contrecoup du bond exceptionnel en 2022 lié aux obligations indexées sur une inflation alors à son pic. En valeur, la dette publique progresserait néanmoins de 140 Md€ en 2023.

En 2024, la dette publique progresserait au total de 120 Md€ tandis que le ratio d'endettement public demeurerait stable à 109,7 points de PIB. Celui-ci excéderait son niveau d'avant crise de plus de 12 points, la dette en valeur et atteignant près de 3 200 Md€, en hausse de plus de 800 Md€ par rapport à 2019. En particulier, les charges d'intérêts augmenteraient de 10 Md€ en 2024.

Graphique n° 3 : évolution prévue du niveau d'endettement public entre 2022 et 2024 (en Md€)



Source : Insee, LFI 2024

²² Selon la prévision du Gouvernement dans le PLF pour 2024 la croissance en volume serait faible en 2023 (1,0 %) mais, compte tenu de l'ampleur de l'inflation et de sa transmission aux prix de production, le prix utilisé pour valoriser le PIB – ou déflateur du PIB – progresserait de 5,7 % en 2023, conduisant à une progression du PIB en valeur de 6,8 %. Fin janvier 2024, l'Insee a estimé la progression du PIB nominal à 6,3 % en 2023 (+0,9 % en volume et +5,4 % pour le déflateur du PIB).

Compte tenu des incertitudes évoquées précédemment tant sur les recettes que sur les dépenses, le risque existe que la dette publique rapportée au PIB augmente de nouveau en 2024, retardant l'inflexion indispensable au respect de la trajectoire pluriannuelle (cf. II ci-dessous).

4 - Des finances publiques particulièrement dégradées en 2024 par rapport à nos partenaires européens

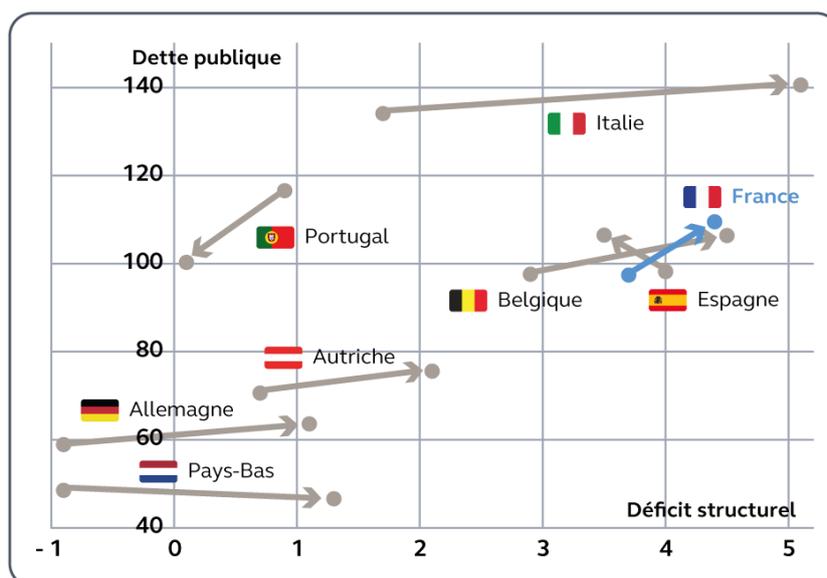
Les prévisions de la Commission européenne publiées en novembre 2023 permettent de comparer la situation des finances publiques des huit principaux pays de la zone euro (représentant près de 90 % du PIB de cette dernière) et leur évolution par rapport à leur niveau d'avant-crise.

Un groupe de pays se détache nettement, constitué de l'Allemagne, des Pays-Bas et de l'Autriche. Ces pays connaissaient une situation favorable en 2019, avec des excédents structurels pour les deux premiers et un déficit structurel inférieur à 1 % du PIB pour le dernier, qui leur ont permis de soutenir leur économie. En 2024, ils conserveraient un endettement inférieur à 80 points de PIB ainsi qu'un déficit structurel nettement sous les 3 %.

Les autres principales économies de la zone euro se caractérisent par des taux d'endettement public supérieurs à 100 points de PIB. On peut y distinguer deux catégories. D'une part, la France, la Belgique et l'Italie ont nettement creusé leur déficit structurel, qui excéderait encore 4 %²³ du PIB en 2024. La dette italienne resterait, à cet horizon, supérieure à 140 points de PIB. D'autre part, l'Espagne et le Portugal verraient au contraire leur déficit structurel diminuer par rapport à l'avant crise. Les deux pays se distingueraient toutefois nettement par le niveau du solde (proche de l'équilibre au Portugal, déficit supérieur à 3 % en Espagne) et l'évolution du ratio de dette publique (- 16 points de PIB pour le Portugal, + 8 points de PIB pour l'Espagne).

²³ La Commission européenne prévoit pour la France un déficit structurel de 4,4 % du PIB, soit une estimation nettement supérieure à celle du Gouvernement dans le PLF 2024 (3,7 %). Cet écart résulte d'une estimation, par la Commission européenne, du PIB potentiel nettement inférieure à celle du Gouvernement.

Graphique n° 4 : évolution de la dette publique et du déficit structurel des principaux pays européens entre 2019 et 2024 (en % du PIB)



Source : prévisions d'automne 2023 de la Commission européenne

Les crises récentes ont accru la divergence entre ces groupes de pays, constituant un risque pour la cohésion de la zone euro. L'engagement d'une réelle convergence serait pourtant nécessaire compte tenu du durcissement de la politique monétaire. De fait, les conditions de financement des pays dont l'endettement est élevé se sont fortement dégradées depuis 2022 : le « *spread* » de l'Italie, c'est-à-dire la différence entre son taux à 10 ans et celui de l'Allemagne, a augmenté de plus de 40 points de base depuis début 2022, tandis que celui de la France a augmenté de plus de 20 points de base depuis deux ans.

*

**

La sortie du « quoi qu'il en coûte » décidé au cours de la crise sanitaire a été retardée par la crise énergétique, qui a mobilisé de nouveaux dispositifs massifs de soutien avec pour corollaire le maintien d'un déficit et d'une dette publique très élevés en 2023. L'année 2024 devrait voir s'éteindre l'essentiel de ces dispositifs exceptionnels, sans que l'effort en matière d'économies structurelles soit véritablement engagé par la loi de finances initiale pour 2024. C'est en étant obligé de revoir sa prévision de croissance pour 2024, en février, que le Gouvernement a annoncé de nouveaux objectifs d'économies à hauteur de 10 Md€, qui seront d'autant

plus difficiles à réaliser qu'ils interviennent en cours d'année. Réduire sensiblement les déficits, inscrire la dette publique dans une trajectoire décroissante et préserver le potentiel de croissance sont les trois objectifs posés à l'horizon de la trajectoire pluriannuelle 2023-2027. Le respect de ce triptyque est d'autant plus nécessaire que la situation des finances publiques des pays de la zone euro, et notamment de la France, ont divergé avec la crise, créant des risques accrus d'instabilité.

II - Une trajectoire de retour du déficit sous 3 % en 2027 à crédibiliser

La trajectoire présentée dans la loi de programmation des finances publiques (LFPF) pour les années 2023 à 2027 conjugue trois faiblesses : un retour tardif du déficit public sous 3 % du PIB en 2027 avec de surcroît un déficit croissant de la sécurité sociale (A), un scénario macroéconomique trop optimiste, dès 2024 (B) et des efforts de maîtrise des dépenses inédits mais non documentés et renvoyés à la période 2025-2027 (C), dans un contexte où la réforme de la gouvernance économique européenne met davantage l'accent sur la dynamique de la dépense publique (D). En annonçant des mesures d'économies parallèlement à la révision de la prévision de croissance pour 2024, le Gouvernement s'efforce d'éviter que cette trajectoire pluriannuelle ne dérape dès le début. Ce choix était nécessaire mais sa crédibilité exige désormais que ces mesures d'économies soient rapidement précisées et effectivement mises en œuvre.

A - Une trajectoire peu ambitieuse, qui entérine un déficit croissant de la sécurité sociale

À travers la LFPF pour les années 2023 à 2027, le Gouvernement a présenté une trajectoire pour ramener le déficit sous 3 % du PIB et placer la dette sur une trajectoire décroissante. Ainsi, en 2027, les déficits effectif et structurel atteindraient l'un et l'autre 2,7 points de PIB. La dette publique rapportée au PIB commencerait à refluer légèrement en 2025 et serait ramenée à 108,1 points de PIB en 2027.

**Tableau n° 7 : trajectoire pluriannuelle associée à la LPFP 2023-2027
(en points de PIB)**

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Solde public, dont :	- 4,8	- 4,9	- 4,4	- 3,7	- 3,2	- 2,7
Solde structurel	- 4,2	- 4,1	- 3,7	- 3,3	- 2,9	- 2,7
Ajustement structurel	1,0	0,1	0,5	0,4	0,3	0,2
Dette publique	111,8	109,7	109,7	109,6	109,1	108,1

Source : LPFP 2023-2027

Le scénario macroéconomique sous-jacent à cette trajectoire est celui d'une croissance potentielle de 1,35 % et d'une croissance effective comprise entre 1,7 % et 1,8 % entre 2025 et 2027, après 1,4 % prévu initialement en 2024, qui permettrait de porter l'activité économique à son niveau potentiel en 2027 en refermant en quatre ans l'écart de production²⁴. Dans ce scénario, l'inflation fléchirait progressivement, revenant autour de 2 % en 2025 puis se stabilisant à 1,75 %.

Au-delà de l'amélioration du déficit permise par ce scénario, la trajectoire s'appuierait également sur une réduction du déficit structurel de 1,5 point de PIB entre 2022 et 2027. Celle-ci résulterait d'une faible croissance de la dépense publique primaire²⁵ (0,2 % par an en volume²⁶ sur la période 2025-2027) ainsi que du retour à la normale de la fiscalité énergétique à partir de 2025 avec la sortie du bouclier tarifaire.

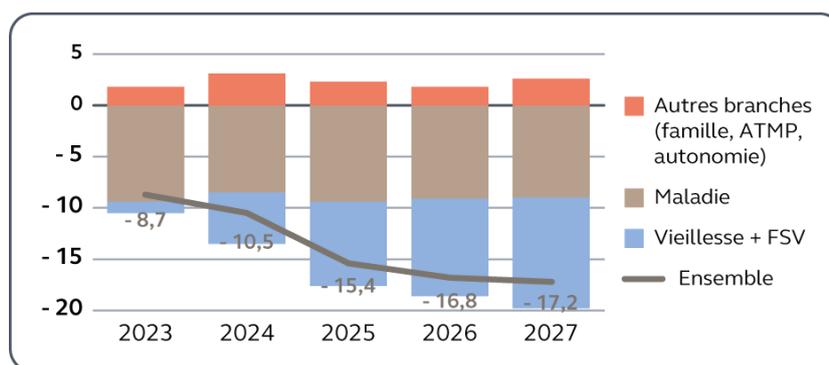
En dépit de cet effort affiché de redressement, le déficit structurel resterait très élevé en 2027, à 2,7 points de PIB, soit très au-dessus de l'objectif de moyen terme (OMT) des administrations publiques, toujours fixé à 0,4 point de PIB dans la LPFP 2023-2027.

De surcroît, à rebours de la trajectoire de finances publiques qui se redresserait sur la période 2023-2027, le déficit de la sécurité sociale se creuserait de manière continue selon les prévisions du Gouvernement. Le solde des régimes obligatoires de base et du fonds de solidarité vieillesse (FSV) se dégraderait en effet de 8,5 Md€ entre 2023 et 2027 pour atteindre un déficit de 17,2 Md€ en 2027.

²⁴ L'écart de production ou *output gap* désigne l'écart entre le PIB effectif et le PIB potentiel (rapporté au PIB potentiel). Le PIB « potentiel » correspond au niveau du PIB qu'il serait possible d'atteindre de manière soutenable en utilisant pleinement les capacités de production. L'écart de production définit ainsi la position dans le cycle économique (en haut de cycle lorsque l'écart est positif, en bas de cycle lorsque l'écart est négatif). Le Gouvernement estimant l'écart de production largement négatif en début de période (-1,2 point de PIB en 2023), son scénario implique une croissance effective plus élevée que la croissance potentielle sur la période 2024-2027 (1,65 % en moyenne contre 1,35 %).

²⁵ La dépense publique hors charges d'intérêt est appelée dépense publique primaire.

²⁶ Ce chiffre en volume est calculé à partir de l'indice des prix à la consommation hors tabac (IPCCHT).

Graphique n° 5 : solde de la sécurité sociale par branche (Md€)

Source : annexe A de la LFSS pour 2024

Cette aggravation résulterait de la dégradation financière de la branche vieillesse²⁷ qui, proche de l'équilibre en 2023, serait déficitaire de 10,8 Md€ en 2027 malgré la réforme des retraites de 2023 (qui devrait néanmoins réduire le déficit de la branche de 6,3 Md€ en 2027, *via* de moindres dépenses de pensions mais également un surcroît de cotisations retraites). La réforme, qui conduit au recul de l'âge légal de départ à la retraite, ne compense en effet que partiellement les effets démographiques du vieillissement et de l'augmentation de la taille des générations qui partent à la retraite. En particulier, le déficit de la caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL), attendu aux environs de 8 Md€ en 2027, contribuerait fortement au déficit de la branche.

Sur la période 2023-2027, la branche maladie resterait également très déficitaire à un niveau proche de 10 Md€ malgré une trajectoire de dépenses sous Ondam qui nécessitera la réalisation d'importantes économies.

La persistance sur moyenne période de déficits massifs de la sécurité sociale ne peut être justifiée dès lors que l'économie ne se trouve pas en bas de cycle comme en 2020. Les dépenses sociales sont en effet constituées de prestations aux ménages qui, lorsqu'elles ne sont pas couvertes par des impôts ou des cotisations sociales, pèsent sur les générations suivantes auxquelles incombe de rembourser la dette sociale.

Des mesures doivent par conséquent être prises pour ramener les comptes de la sécurité sociale à l'équilibre à l'horizon 2027. C'est d'autant plus indispensable que les effets du vieillissement de la population, déjà perceptibles, s'accroîtront et exerceront une pression croissante sur les branches maladie, vieillesse et autonomie.

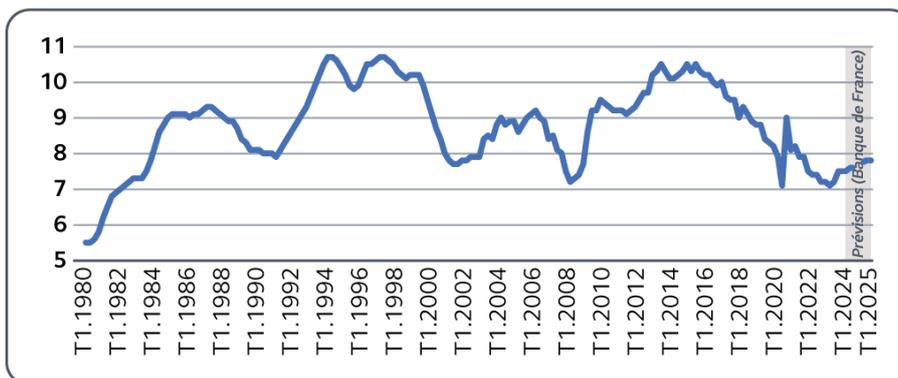
²⁷ Est ici considéré l'ensemble de la branche vieillesse et du fonds de solidarité vieillesse (FSV).

B - Un scénario macroéconomique optimiste

Indépendamment du scénario de croissance effective, qui a déjà dû être révisé pour 2024, la trajectoire pluriannuelle repose sur un scénario de croissance potentielle optimiste. Les hypothèses de croissance potentielle à 1,35 % par an à partir de 2023 qui structurent la LPFP sont supérieures aux estimations des autres institutions et organisations internationales. Le Gouvernement met notamment en avant l'impact favorable des réformes du marché du travail pour justifier ce niveau élevé. Si l'impact de la réforme des retraites sur l'emploi retenu par le Gouvernement est vraisemblable (+200 000 emplois occupés à horizon 2027), l'évaluation des effets de la réforme de l'assurance-chômage (+100 000 à 150 000 emplois à moyen terme) repose sur des hypothèses optimistes²⁸, tandis que l'effet des autres réformes n'est pas précisé.

Le Gouvernement table par ailleurs sur un retour au plein emploi qui se traduirait par une baisse du taux chômage jusqu'à son niveau le plus bas depuis plus de 40 ans. Actuellement à un niveau historiquement faible, ce dernier s'accompagne pourtant de tensions sur le marché du travail. Cette concomitance suggère que le taux de chômage est voisin de son niveau structurel et qu'une poursuite de sa diminution, déjà interrompue depuis le 3^e trimestre 2023, supposerait de nouvelles réformes d'ampleur. La Banque de France, dans ses dernières prévisions, anticipe au contraire une remontée du taux de chômage à 7,7 % fin 2024 et 7,8 % fin 2025. Faute de précisions supplémentaires sur les mesures envisagées, le retour au plein emploi affiché apparaît ainsi hypothétique.

Graphique n° 6 : taux de chômage (France entière, en % de la population active)



Source : Insee, Banque de France

²⁸ Cf. l'avis du Haut conseil des finances publiques n° HCFP-2023-7 relatif à la révision du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, 22 septembre 2023.

Le Gouvernement suppose également un soutien accru, par rapport à l'avant-crise, de l'investissement à la croissance potentielle, qui peut paraître optimiste dans un contexte de durcissement des conditions de financement mais aussi dans la perspective d'un déclassé accéléré des technologies intensives en carbone²⁹. La transition écologique devrait aussi peser sur les recettes liées à l'énergie³⁰, pouvant fragiliser l'hypothèse de stabilité du taux de prélèvements obligatoires à partir de 2025.

Pour ces raisons, l'estimation de la croissance potentielle par le Gouvernement à 1,35 % par an apparaît très favorable. Elle contraste en particulier avec celle de la Commission européenne, qui l'estime à 0,8 % en moyenne sur la période 2023-2027, et s'inscrit aussi au-dessus de celles de l'OCDE (1,1 %) et du FMI (1,3 %). Dans sa note sur « *La croissance potentielle à l'horizon de moyen terme* » de juillet 2022, le secrétariat permanent du HCFP privilégiait, quant à lui, « *un scénario de croissance potentielle à l'horizon de moyen terme proche de 1 % par an* ».

Parallèlement, le Gouvernement retient une estimation de l'écart de production particulièrement creusé en 2022 (- 0,9 point), nettement en deçà de celle de la Commission européenne (+ 0,2)³¹, qui apparaît difficilement conciliable avec les tensions observées aujourd'hui sur le marché du travail.

Ces hypothèses favorables sur la croissance potentielle et l'écart de production conduisent, comme il a été indiqué³², à un scénario de croissance effective élevée au cours des prochaines années, autour d'une moyenne de 1,7 % par an jusqu'à la fermeture totale de l'*output gap* en 2027³³. La révision à la baisse de la croissance effective prévue pour 2024 devrait logiquement conduire à terme à revoir le scénario de croissance potentielle.

²⁹ Cf. direction générale du Trésor, *Les enjeux économiques de la transition vers la neutralité carbone*, rapport intermédiaire, décembre 2023.

³⁰ Selon le rapport de la DG Trésor cité ci-dessus, ces recettes pourraient être inférieures de 13 Md€ à l'horizon 2030.

³¹ Elle est en revanche intermédiaire entre l'estimation du FMI (- 0,7) et celle de l'OCDE (- 1,3).

³² Plus l'*output gap* (écart de production) est négatif, ce qui correspond au diagnostic d'un creux conjoncturel, plus la croissance effective peut temporairement excéder la croissance potentielle pour résorber progressivement cet écart et revenir à une pleine utilisation des capacités de production.

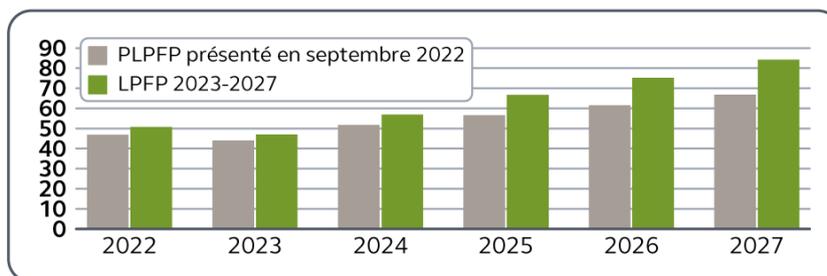
³³ La révision à la hausse de 0,2 point de l'écart de production par rapport au PLPFP présenté en septembre 2022, qui justifierait une moindre croissance effective sur la période de programmation, trouve sa contrepartie dans la révision à la baisse de 0,2 point de la croissance pour 2024.

C - Une trajectoire assise sur une maîtrise de la dépense publique qui doit être mieux étayée

Le respect de la trajectoire pluriannuelle de dépense nécessitera la réalisation d'efforts considérables de maîtrise de la dépense dès 2024, contrairement à ce qui était prévu en LFI, dans un contexte de hausse sensible des charges d'intérêts qui viennent contraindre d'autant les autres composantes de la dépense publique.

Après un léger reflux en 2023 lié au contrecoup de l'effet exceptionnel de l'inflation en 2022 sur les obligations indexées, la hausse des taux d'intérêt entraîne une augmentation graduelle mais régulière des charges d'intérêts qui préemptent une part croissante de la dépense publique. Malgré un reflux récent, le taux à 10 ans a ainsi augmenté de plus de 200 points de base depuis le début de l'année 2022. La trajectoire pluriannuelle est construite sur l'hypothèse d'une légère remontée des taux d'intérêt, de 3,4 % fin 2023 à 3,5 % à partir de fin 2024. Les charges d'intérêts passeraient ainsi de 1,7 point de PIB en 2023 à 2,6 points en 2027, où elles représenteraient 84 Md€.

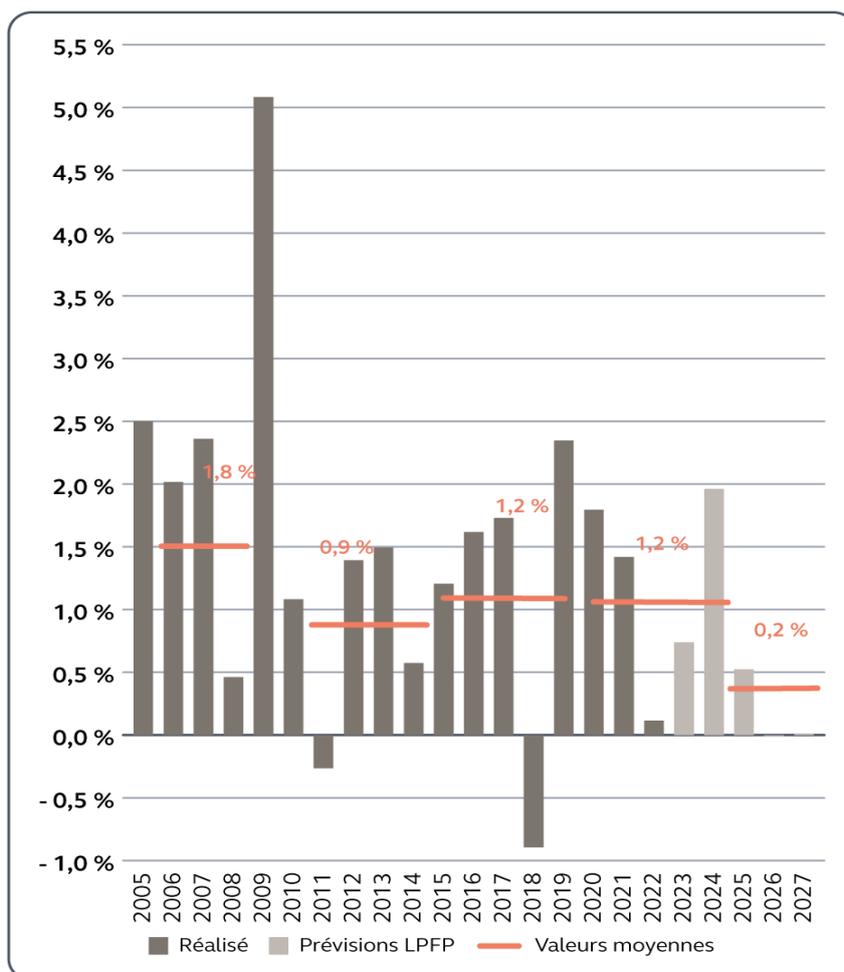
Graphique n° 7 : charges d'intérêts
(en Md€ – ensemble des administrations publiques)



Source : PLPFP 2023-2027 présenté en septembre 2022, LPFP 2023-2027

Hors charges d'intérêts et hors dépenses exceptionnelles, la dépense publique ne devrait, dès lors, progresser que très modérément en volume, à raison de 0,2 % en moyenne par an sur la période 2025-2027, ce qui apparaît très ambitieux au regard de la dynamique passée.

Graphique n° 8 : taux de croissance de la dépense publique (hors charges d'intérêts et hors dépenses exceptionnelles) en volume (en %)



Source : Insee, LFI 2024 et LPFP 2023-2027

* les volumes ont été calculés à partir de l'IPC hors tabac.

La trajectoire du périmètre des dépenses de l'État serait particulièrement contrainte. Ces dernières passeraient de 496 Md€³⁴ en 2023 à 519 Md€ en 2027³⁵, affichant même une diminution de 0,4 % en volume en 2026 et en 2027. En tenant compte des lois de programmation sectorielle (Défense, Justice, Intérieur, Recherche), le recul serait encore plus marqué pour les autres ministères avec - 1,1 % en volume pour chacune de ces deux années. L'accumulation de lois de programmation sectorielle, qui couvrent actuellement 20 % du périmètre des dépenses de l'État et jusqu'à 31 % en 2027, présente ainsi le risque de rigidifier la dépense ou de reporter sur les ministères qui n'en bénéficient pas un effort peu réaliste.

La trajectoire de la LPFP suppose également une forte maîtrise des dépenses locales. Dans l'ensemble, celles-ci se contracteraient en volume de 1,9 % en 2026 et 1,0 % en 2027. Ces prévisions sont d'autant plus ambitieuses qu'elles ne sont associées à aucun mécanisme contraignant. En outre, la baisse significative des investissements prévue en fin de période n'est pas structurelle mais liée au cycle électoral communal.

Dans un contexte de vieillissement de la population faisant peser des charges croissantes en matière de santé, retraite et dépendance, les dépenses des administrations de sécurité sociale ne progresseraient en volume que de 0,5 % par an en moyenne entre 2024 et 2027. Cette modération serait notamment permise par les économies résultant des réformes des retraites (3,5 Md€ en 2027) et de l'assurance-chômage (4,2 Md€ en 2027), tandis que les prestations d'assurance-chômage resteraient contenues par le dynamisme de l'emploi. Par ailleurs, l'évolution tendancielle des dépenses dans le champ de l'Ondam étant très supérieure (évaluée à 4,6 % en valeur pour 2024), le respect de ces objectifs ambitieux nécessitera la réalisation d'économies importantes pour l'assurance maladie, au moins égales chaque année à celles prévues pour 2024 (3,5 Md€).

L'ambition du Gouvernement de parvenir à un ajustement structurel de 0,3 point de PIB en moyenne chaque année entre 2025 et 2027 suppose donc une maîtrise inédite de la dépense publique primaire, qui s'ajoute à l'effort annoncé pour 2024. Par rapport à l'évolution tendancielle des dépenses avant-crise (2015-2019), ce sont près de 50 Md€ d'économies

³⁴ La loi de finances de fin de gestion pour 2023 a ramené ce montant à 495,5 Md€ (au format 2024).

³⁵ Ce chiffre et ceux qui suivent sur le champ de l'État sont établis en comptabilité budgétaire sur le périmètre des dépenses de l'État – agrégat comprenant les crédits du budget général (hors contributions aux pensions, charge de la dette, remboursements et dégrèvements), les prélèvements sur recettes, les budgets annexes, certains comptes spéciaux, ainsi que les taxes affectées plafonnées à des tiers autres que les collectivités locales et la sécurité sociale.

qu'il faudrait réaliser d'ici 2027. Les 12 Md€ d'économies prévues pour 2025, à parité entre l'État et la sécurité sociale, qui seraient à conforter en 2026 et 2027, ajoutées à celles qui sont anticipées du fait des réformes sur le marché du travail (de l'ordre de 8 Md€ à l'horizon 2027), représenteraient ainsi moins de la moitié de l'effort nécessaire au respect de la trajectoire jusqu'en 2027. Celui-ci suppose non seulement la réalisation de ces économies mais aussi, pour un montant comparable, un net ralentissement de l'évolution spontanée des dépenses, qui n'est pas étayé à ce jour.

À ce stade, les moyens permettant de respecter cette trajectoire de dépense ne sont documentés qu'à la marge par les effets durables des réformes des retraites et de l'assurance-chômage. L'identification des économies de 12 Md€ prévues dès 2025 est, quant à elle, renvoyée à la revue annuelle des dépenses, qui devra avoir des effets bien supérieurs à ceux du premier exercice, décevant, en 2024. Pour cela, la Cour réitère les recommandations qu'elle a formulées en juin 2023³⁶ : ces revues doivent porter sur un périmètre large, s'inscrire dans la durée, être axées sur la qualité de la dépense et être sous-tendues par une volonté politique forte. Au-delà des seules revues de dépenses, l'effort d'économie nécessaire devra préserver les dépenses de nature à soutenir durablement l'activité économique et la transition écologique afin de concilier au mieux l'ajustement budgétaire et l'amélioration du potentiel de croissance.

D - Une trajectoire qui ne comprend aucune marge de manœuvre en cas de scénario moins favorable

L'analyse des hypothèses sous-jacentes à la LPFP montre que, prises dans leur ensemble, celles-ci sont soit optimistes, soit requièrent une rupture marquée par rapport à la pratique passée, notamment en termes de maîtrise de la dépense publique.

Trois conditions sous-tendent en effet la trajectoire 2023- 2027 : une prévision de croissance pour 2024 élevée, qui vient d'être revue à la baisse, un scénario de croissance potentielle optimiste et un objectif de maîtrise inédite des dépenses sur la période 2025-2027. Les marges de sécurité apparaissent ainsi extrêmement faibles et toute mauvaise surprise macroéconomique dès 2024 ou toute réalisation budgétaire en deçà des ambitions affichées ferait s'écarter de la trajectoire, avec le risque d'une hausse du ratio d'endettement au cours de la période de programmation.

³⁶ Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*, juin 2023.

La Cour a quantifié les effets de trois scénarios moins optimistes portant sur chacune de ces hypothèses :

- un scénario de « croissance faible en 2024 », qui illustre l'impact spécifique sur la trajectoire d'une croissance de 0,7 % en 2024, au niveau du consensus des économistes et 0,3 point plus basse que la prévision révisée de 1 % annoncée par le Gouvernement en février 2024, les autres hypothèses de la LPFP étant conservées sur la période 2025-2027 ;
- un scénario de « croissance faible 2024-2027 », qui retient une croissance effective égale à 1 % sur la période 2024-2027³⁷ ;
- un scénario de « dépense tendancielle » dans lequel la dépense publique primaire en volume hors mesures exceptionnelles progresserait à son rythme pré-crise, soit 1,2 % par an sur la période 2025-2027, au lieu de 0,2 %. Contrairement aux deux précédents, ce scénario dépend directement des décisions prises par le Gouvernement.

L'effet sur le déficit et la dette publics de chacun de ces scénarios et de la conjugaison, d'une part, du premier et du troisième et, d'autre part, du deuxième et du troisième, figure dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 8 : scénarios d'évolution du déficit et de l'endettement publics (en points de PIB)

	Déficit public		Dette publique	
	2024	2027	2024	2027
Trajectoire LPFP 2023-2027	4,4	2,7	109,7	108,1
Scénario 1 croissance faible 2024	4,8	3,1	111,0	110,5
Scénario 2 croissance faible 2024-2027	4,7	4,2	110,5	114,2
Scénario 3 dépense tendancielle	4,4	4,2	109,7	110,9
Scénario cumulé (1+3)	4,8	4,6	111,0	113,3
Scénario cumulé (2+3)	4,7	5,7	110,5	117,0

Source : LPFP 2023-2027, calculs Cour des comptes

Toutes choses égales par ailleurs, une croissance significativement plus faible en 2024 (0,7 %) que la prévision de la LPFP (1,4 %) déjà revue à la baisse par le Gouvernement (1,0 %), se traduirait par un déficit public de 3,1 points du PIB et un ratio de dette publique de 110,5 points de PIB en 2027, soit un niveau d'endettement supérieur de 2,4 points à la cible de la LPFP.

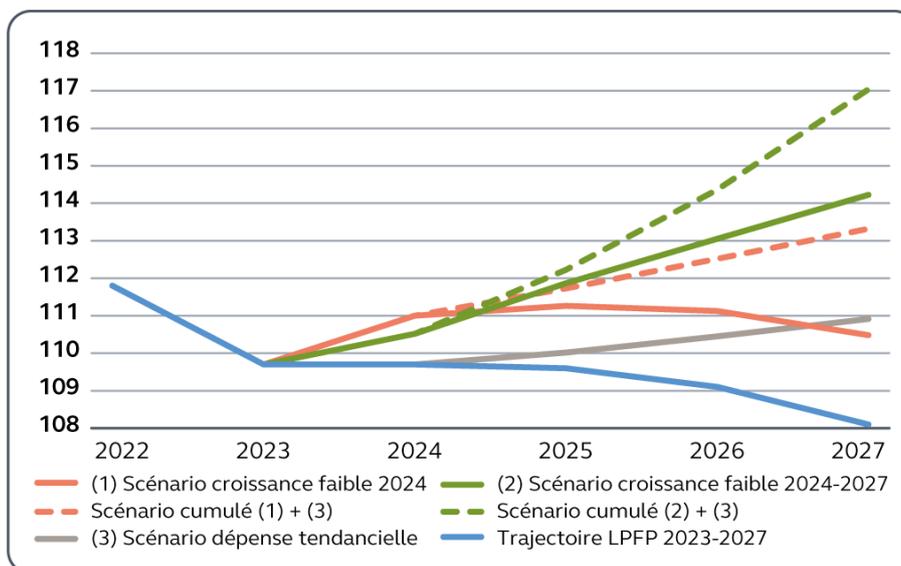
³⁷ Ce scénario repose sur l'hypothèse d'un écart de production nul en début de période ainsi qu'une croissance potentielle égale à 1 %, ce qui se traduit par une croissance effective à ce niveau jusqu'en 2027, en deçà des prévisions gouvernementales.

Le scénario d'une croissance de 1 % jusqu'en 2027, quant à lui, conduirait à un déficit de 4,2 points de PIB et à un niveau de dette en 2027 supérieur de 6 points de PIB à l'objectif.

Parallèlement, à scénario macroéconomique inchangé, une dépense publique - hors charges d'intérêts et hors dépenses exceptionnelles - qui augmenterait au même rythme qu'avant-crise (2015-2019) se traduirait en 2027 par un déficit de 4,2 points de PIB et par un ratio de dette supérieur de 2,8 points de PIB à celui de la LPFP.

Le cumul du premier et du dernier scénario porterait la dette à plus de 5 points de PIB en 2027 par rapport à la LPFP et le déficit à 4,6 points de PIB en 2027. Le cumul des deux derniers scénarios placerait la dette publique sur une trajectoire ascendante accélérée, de sorte que le ratio d'endettement atteindrait 117 points de PIB en 2027 et le déficit 5,7 points de PIB à cet horizon. Replacer la dette sur une trajectoire descendante constitue pourtant un impératif pour garantir sa soutenabilité, restaurer des marges de manœuvre et éviter une divergence accrue des finances publiques de la France par rapport à celles de ses partenaires européens.

Graphique n° 9 : scénarios d'évolution de la dette publique (en points de PIB)



Source : LPFP et calcul Cour des comptes

* Le scénario « croissance faible 2024 » suppose une croissance de 0,7 % en 2024. Le scénario croissance faible 2024-2027 retient l'hypothèse d'une croissance de 1 % jusqu'en 2027. Le scénario dépense tendancielle retient un rythme de croissance de la dépense primaire, hors mesures exceptionnelles de soutien, égal à celui de l'avant-crise. Les deux scénarios cumulés prennent en compte conjointement les hypothèses du dernier scénario avec celles du premier ou du deuxième.

E - Une trajectoire problématique au regard des engagements européens de la France

Le 20 décembre 2023, le conseil des ministres des finances de l'Union européenne a adopté un projet de réforme de la gouvernance économique et budgétaire européenne, après plusieurs mois de négociations. Celui-ci fait désormais l'objet de discussions « en trilogue », réunissant la Commission européenne, le Conseil et le Parlement européen, avec l'objectif que les nouvelles règles puissent entrer en vigueur début 2025.

Fondées sur la nécessité de favoriser une croissance durable tout en garantissant la soutenabilité des finances publiques des États membres, en particulier ceux de la zone euro, les nouvelles règles conservent le double objectif d'un déficit inférieur à 3 % du PIB et d'une dette inférieure à 60 %. Elles conservent aussi un « volet correctif » automatique pour les pays dont le déficit et la dette se situent au-dessus de ces cibles, avec des efforts annuels minimaux globalement inchangés par rapport à la situation actuelle.

Que ce soit en vertu des règles actuelles ou futures, la levée au 1^{er} janvier 2024 de la clause dérogatoire générale prévue par le Pacte de stabilité et de croissance européen, qui a permis aux États membres de s'écarter de ses prescriptions depuis 2020, impose donc à la France de réduire son ratio d'endettement d'au moins 1 point par an et de réaliser un ajustement structurel minimal primaire de 0,4 point par an ou 0,25 point en cas de plan de moyen terme sur sept ans, jusqu'à atteindre un solde structurel de - 1,5 point de PIB.

Or, dans sa recommandation adressée mi-2023, le Conseil de l'Union européenne demandait à la France de plafonner à 2,3 % en 2024 la hausse de ses dépenses publiques nettes. Avec une croissance affichée de 2,6 %, que la Commission estime même à 2,8 %, le budget 2024 s'écartere de cette recommandation³⁸. Selon la Commission, la France est un des quatre pays de la zone euro³⁹ dont le projet de budget risque de ne pas respecter les recommandations du Conseil de 2023.

³⁸ Selon le Gouvernement, le budget présenté « *s'inscrit en cohérence avec les recommandations européennes pour 2024* » dans la mesure où il correspond à un ajustement structurel primaire de 0,8 point contre 0,7 point mentionné dans la recommandation. Toutefois, c'est la valeur de l'ajustement structurel, donc en tenant compte des charges d'intérêts, qui est mentionnée dans la recommandation du Conseil et non celle de l'ajustement structurel primaire. L'ajustement structurel sous-jacent au PLF 2024 atteint 0,5 point et se situe donc 0,2 point en deçà du niveau précisé dans la recommandation du Conseil.

³⁹ Avec la Belgique, la Croatie et la Finlande.

La Commission européenne a indiqué en mars 2023 qu'elle ouvrirait des procédures pour déficit excessif au printemps 2024 sur la base des résultats de l'année 2023⁴⁰. En l'état, l'amélioration du solde structurel prévue en France entre 2023 et 2024 demeure inférieure aux exigences du Pacte de stabilité. Plus généralement, s'il s'avérait que les objectifs de finances publiques pour 2024 prévus par la loi de programmation des finances publiques ne pouvaient pas être respectés, la France serait conduite à devoir décider de mesures plus volontaristes pour tenir ses objectifs à l'horizon 2027.

⁴⁰ Communication de la Commission au Conseil, *Orientations en matière de politique budgétaire pour 2024*, 8 mars 2023.

CONCLUSION

Après une « année blanche » en 2023 en termes de réduction du déficit et de maîtrise des dépenses, les textes financiers de l'année 2024 ont été bâtis sur une hypothèse de croissance trop favorable que le Gouvernement, malgré les avis du Haut Conseil des finances publiques et des organisations internationales, a maintenue jusqu'à février 2024. L'annonce récente d'une révision à la baisse de la croissance assortie d'économies en dépenses vise à préserver l'objectif de déficit public, et avec lui, l'ensemble de la trajectoire pluriannuelle de finances publiques jusqu'à 2027.

Celle-ci, déjà exigeante, apparaît problématique au regard de nos engagements européens. Avec un déficit public qui ne passerait sous les 3 points de PIB qu'en 2027 et avec une dette qui ne diminuerait que faiblement en toute fin de période, cette trajectoire est fragile et les marges de sécurité apparaissent extrêmement ténues. Toute mauvaise surprise macroéconomique, toute réalisation budgétaire en deçà des ambitions affichées aboutiraient à hausse du ratio d'endettement public au cours de la période de programmation et à un maintien du déficit au-dessus de 3 %.

La trajectoire de dépense affichée par le Gouvernement implique ainsi sur les trois dernières années de la période de programmation un très net infléchissement, qui n'a pas d'exemple dans l'histoire récente et supposerait d'engager de l'ordre de 50 Md€ d'économies entre 2025 et 2027, s'ajoutant aux 10 Md€ de réduction des dépenses de l'État annoncée en février 2024. Un tel effort est d'autant plus difficile à mettre en œuvre que la hausse des charges d'intérêts et de nombreuses lois de programmation sectorielle (Défense, Justice, Intérieur, Recherche) orientent déjà la dépense publique à la hausse, et que la transition écologique devrait mobiliser un volume croissant de financements, privés comme publics.

La situation des finances publiques de la France restera ainsi en 2024, comme en 2023, parmi les plus dégradées de la zone euro et risque d'exposer la France à des discussions difficiles avec la Commission et ses partenaires européens, que ce soit dans le cadre des règles budgétaires actuelles ou des nouvelles règles en cours de discussion.

Il est essentiel de faire preuve de sélectivité dans les dépenses et de compenser tout surcroît de dépense ou toute baisse d'impôt par des économies ou des hausses de recettes. Il sera aussi crucial d'engager des réformes ambitieuses dans certains secteurs clés pour infléchir durablement le rythme de la dépense et de faire du renforcement de la qualité de la dépense une priorité de premier rang.

Réponse reçue à la date de la publication

Réponse commune du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique et du ministre délégué chargé des comptes publics.....	52
--	----

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE,
DES FINANCES ET DE LA SOUVERAINETÉ INDUSTRIELLE
ET NUMÉRIQUE ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ CHARGÉ
DES COMPTES PUBLICS**

Vous avez bien voulu nous adresser le chapitre du rapport public annuel de la Cour des comptes sur la situation d'ensemble des finances publiques, dont nous avons pris connaissance avec intérêt. Il constitue une contribution utile face à l'impératif de retour à une trajectoire de finances publiques soutenable et durable pour notre pays.

Nous partageons ainsi de nombreux points d'analyse et nous souscrivons globalement aux orientations de la Cour, en particulier sur la nécessité de redresser durablement les finances publiques tout en préservant notre potentiel de croissance à moyen terme. Certains points appellent toutefois des remarques, qui font l'objet du présent courrier, notamment sur notre action, notre ambition et nos leviers pour la période à venir.

S'agissant du scénario macroéconomique, la Cour considère que la prévision de croissance du Gouvernement pour 2024 de +1,4 % « apparaît compromise » et juge les prévisions de moyen terme « optimistes ». Le Gouvernement révisé sa prévision pour 2024 de 1,4 % à 1,0 %. Cette nouvelle prévision tient compte de l'ensemble des informations disponibles : d'une part du ralentissement de l'activité au 2^{ème} semestre 2023 plus marqué que prévu, et du contexte économique international dégradé, et d'autre part, du fait que les indicateurs récents, en particulier les climats des affaires et la confiance des ménages de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), suggèrent un retour de la croissance au début 2024, qui serait favorisé par la poursuite du reflux de l'inflation. Le scénario économique de moyen terme repose sur un diagnostic, largement partagé parmi les prévisionnistes, d'un écart de production négatif en 2023. Cela justifie une croissance effective temporairement supérieure à la croissance potentielle à partir de 2025, de façon à revenir en 2027 au potentiel de l'économie,

En ce qui concerne les recettes, la Cour souligne le retournement de la situation constatée en 2023 par rapport aux deux années précédentes, marquées par de bonnes surprises en exécution. Depuis le programme de stabilité pour 2022 et la loi de finances (LFI) 2023 et jusqu'à la loi de finances de fin de gestion 2023, une hypothèse d'évolution spontanée des prélèvements obligatoires bien moindre que l'activité était déjà prévue pour 2023, un contrecoup étant normal après l'évolution spontanée très dynamique de 2022. Il reste en revanche difficile de conclure à ce stade de l'année sur les prévisions pour 2024.

S'agissant des mesures en prélèvements obligatoires, la Cour met en exergue l'extinction progressive des mesures temporaires relatives à l'énergie et le verdissement de la fiscalité engagés par le Gouvernement. Après les fortes baisses d'impôts du quinquennat précédent, la LFI 2024 marque davantage, d'une part, l'extinction partielle des mesures temporaires relatives à l'énergie et, d'autre part, une volonté de verdissement de la fiscalité. En particulier, la hausse de l'accise sur le gaz combustible s'inscrit dans une démarche visant à réduire l'écart de taxation (hors mécanisme exceptionnel de réduction de la fiscalité de l'électricité) entre le gaz et l'électricité. Il nous semble que cette démarche, qui participe par ailleurs à l'assainissement de nos finances publiques, pourrait être encouragée par la Cour.

Quant aux dépenses, la Cour estime que les efforts d'économies hors extinction progressive des mesures exceptionnelles sont repoussés en 2025. Il importe de revoir ce constat.

D'une part, les efforts structurels d'économies en dépense commencent à se matérialiser dès 2024, et notamment ceux tenant à la réforme de l'assurance chômage. D'autre part, des efforts importants en gestion sont prévus, matérialisés dans le décret d'annulation de 10 milliards d'euros de crédits de l'État que nous avons annoncé le 18 février 2024. Ces annulations consistent pour moitié en une réduction des dépenses transverses des ministères, et pour l'autre moitié en des réductions ciblées sur certains dispositifs de politique publique.

Enfin, s'agissant plus particulièrement des mesures de soutien sur l'énergie, après deux années de prix particulièrement élevés sur les marchés de gros du gaz et de l'électricité, et bien que la normalisation des prix de l'énergie ne soit pas encore totalement achevée, le Gouvernement a déjà procédé à une forte réduction des mesures de soutien aux ménages et aux entreprises face à la crise énergétique. À titre d'exemple, les tarifs normaux de l'accise sur l'électricité ont été réhaussés de 20 euros/MWh le 1er février 2024, afin de réduire progressivement l'intensité de l'aide sur la consommation d'électricité des ménages. De même, s'agissant des entreprises, certaines mesures de soutien sont prolongées, mais avec des paramètres de couverture allégés et pour un coût largement réduit par rapport à 2023.

Par ailleurs, le rythme de consolidation budgétaire choisi par le Gouvernement répond à la volonté de ne pas pénaliser la croissance et ainsi de ne pas reproduire les erreurs commises la décennie passée lors de la crise des dettes souveraines en zone euro. Cette consolidation progressive des finances publiques permet également les investissements nécessaires afin de relever les défis majeurs du pays dans les années à venir, que ce soit en

matière de transition écologique et numérique, d'adaptation de notre système éducatif et de formation, de défense, ou encore de renforcement de la qualité de nos services publics. Cette approche graduelle et équilibrée s'inscrit dans l'esprit des règles en cours de révision du pacte de stabilité et de croissance, qui visent à concilier soutenabilité des finances publiques et soutien à l'investissement et la croissance.

En ce qui concerne les économies à réaliser, le Gouvernement s'est fixé des objectifs conformes au respect de la trajectoire de la loi de programmation des finances publiques (LPFP). Les économies sous-jacentes aux montants arbitrés dans la trajectoire pluriannuelle impliquent de réaliser, dès 2025, un montant de 12 Md€ d'économies également réparties entre la sphère État et la sphère sociale. Contrairement à ce qui est avancé dans le projet de chapitre, ce quantum d'économies n'est pas irréaliste mais nécessite de mobiliser tous les leviers à notre disposition, de réaliser des réformes et des économies structurelles qui seront notamment documentées par les revues de dépenses menées de façon pérenne, chaque année. Pour la préparation du projet de loi de finances 2025, une nouvelle vague de revues de dépenses a déjà été lancée, à la fin de l'année 2023 et au début de l'année 2024. Par rapport à la première vague lancée en 2023, le fait qu'elle soit lancée plus en amont et avec un objectif d'économie chiffré devrait contribuer à son succès. L'objectif d'une maîtrise de la dépense plus volontariste est ainsi pleinement partagé et la réalisation de revue de dépenses par la Cour elle-même contribue à la poursuite de cet objectif commun. Si l'objectif de 12 Md€ d'économies correspond à l'objectif minimal des mesures d'économies pour chacune des années 2025 à 2027, les 50 Md€ d'économies supplémentaires à réaliser d'ici 2027 mentionnés à plusieurs reprises dans le projet de chapitre ne correspondent pas à une cible précise de la LPFP.

Enfin, s'agissant de nos engagements européens, il convient de rappeler que 2024 devrait constituer une année de transition entre les règles actuelles du pacte de stabilité et de croissance et le nouveau système en cours de négociation entre le Conseil et le Parlement européen. Le nouveau cadre ne devrait s'appliquer pleinement qu'à compter de 2025. L'année 2024 sera l'année de préparation des plans budgétaires et structurels de moyen terme, sur la base des nouvelles règles budgétaires, reposant sur une analyse de soutenabilité de la dette à moyen terme.
