

La situation d'ensemble des finances publiques (à fin février 2023)

PRÉSENTATION

Ouvrant le rapport public annuel de la Cour sur la performance de l'organisation territoriale française, le présent chapitre analyse la situation d'ensemble des finances publiques après une année 2021 marquée par un fort rebond de la croissance, à 6,8 %, qui a permis, dès l'été, de retrouver le niveau d'activité économique qui prévalait juste avant la crise sanitaire et de ramener le déficit à 6,5 points de produit intérieur brut (PIB) après 8,9 points en 2020.

Avec un taux de croissance de 2,6 %, l'année 2022 a été marquée par un net ralentissement de l'activité économique, en lien avec le choc sur les prix de l'énergie et les conséquences de la guerre en Ukraine. Les perspectives pour 2023 sont encore plus dégradées avec une prévision de croissance de 1 % retenue pour construire le projet de loi de finances.

Pour atténuer les effets des prix élevés de l'énergie sur les ménages et les entreprises, le Gouvernement a pris de nouvelles mesures de soutien qui, combinées à l'environnement économique difficile, conduiraient à un déficit public de 5,0 points de PIB en 2022 et en 2023 selon le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023. Depuis, le déficit budgétaire de l'État pour 2022 est ressorti moins dégradé de près de 20 Md€ par rapport à la loi de finances rectificative de fin d'année, sans qu'il soit possible aujourd'hui d'évaluer quel effet aura cette amélioration sur le déficit public exprimé en comptabilité nationale. La dette publique atteindrait 111,2 points de PIB en 2023, soit près de 14 points au-dessus de son niveau d'avant crise.

Près de trois ans après le début de la crise, la France fait partie des pays de la zone euro dont la situation des finances publiques est la plus dégradée.

Après une présentation de la situation des finances publiques en 2022 et 2023, ainsi que des principaux aléas qui l'affectent (I), la Cour analyse les enjeux liés à la trajectoire de finances publiques de moyen terme tracée par le projet de loi de programmation des finances publiques 2023-2027 (II).

Les observations de la Cour reposent sur les informations disponibles au 16 février 2023.

I - Malgré le repli des mesures d'urgence et de relance, un déficit qui reste élevé en 2022 et 2023

Alors que l'année 2022 devait marquer la sortie du « quoi qu'il en coûte » lié à la crise sanitaire, avec notamment une baisse de 46,5 Md€ des dépenses de soutien et de relance (voir *infra*), la guerre en Ukraine, principalement au titre de son effet sur les prix de l'énergie, a conduit au maintien d'un niveau élevé de dépense et de déficit publics en 2022, malgré le dynamisme des prélèvements obligatoires. Les perspectives économiques de 2023 étant nettement moins favorables, ce sont ainsi les deux années 2022 et 2023 qui devraient rester caractérisées par des déficits importants (- 5,0 points de PIB), retardant d'autant l'engagement d'une trajectoire crédible de réduction des ratios de déficit et de dette publics.

A - Une activité économique ralentie, une inflation toujours élevée, un niveau d'incertitude inhabituel

Après avoir atteint 6,8 % en 2021, la croissance du PIB se replierait à 2,6 % en 2022. La croissance pour 2022 résulte principalement de celle constatée en 2021 (on parle de « croissance acquise »)⁴, alors que l'activité économique a été peu dynamique tout au long de 2022, d'environ 0,2 % en moyenne sur les quatre trimestres de l'année.

Pourtant, parmi les quatre principaux pays de la zone euro, la France est celui qui a absorbé le mieux le choc de la crise sanitaire sur l'activité économique, laquelle se situait en 2022 à + 1 % au-dessus du niveau de 2019 contre + 0,6 % en Allemagne, + 0,9 % en Italie et en recul de - 1,3 % en Espagne. La France a également fait mieux que le Royaume-Uni, dont le niveau d'activité en 2022 est inférieur de - 0,3 % à ce qu'il était en 2019.

Avec le faible taux de croissance du dernier trimestre 2022 et la progression modérée de l'activité prévue en 2023, la croissance faiblirait à nouveau pour atteindre 1,0 % sur l'année selon le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale (PLFSSR) pour 2023.

⁴ L'acquis de croissance pour 2022 à la fin de l'année 2021, c'est-à-dire le niveau de croissance qui aurait été atteint en 2022 si l'activité économique était restée sur tous les trimestres de 2022 égale à son niveau du quatrième trimestre 2021, était ainsi de 2,4 %.

Le ralentissement de l'activité résulte notamment de la hausse des prix de l'énergie qui, en dépit des mesures prises pour en atténuer les effets, pénalise le pouvoir d'achat des ménages et renchérit les coûts des entreprises. L'augmentation des taux d'intérêt, en lien avec le resserrement de la politique monétaire, vient également freiner l'investissement des entreprises et des ménages. Enfin, le ralentissement du commerce mondial devrait peser sur les exportations.

Dans ce contexte difficile, l'économie française a montré des signes de résilience au deuxième semestre 2022. La prévision du Gouvernement, maintenue à 1 % depuis la présentation du PLF 2023, « *reste élevée* », comme l'a relevé le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) dans son avis du 18 janvier 2023 sur le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale⁵. Plus récemment, dans sa publication de février 2023, le *Consensus forecasts*, qui rassemble les prévisions de différents économistes, a relevé sa prévision de croissance 2023 pour la France à 0,4 % contre 0,2 % le mois précédent.

Tableau n° 1 : prévisions de croissance et d'inflation en France pour 2023 (en %)

	Croissance	Inflation*
<i>Consensus forecasts</i> (février 2023)	0,4	4,8
Commission européenne (février 2023)	0,6	5,2
Banque de France (décembre 2022)	0,3	6,0
OCDE (novembre 2022)	0,6	5,7
FMI (octobre 2022)**	0,7	4,6
Gouvernement (PLF 2023 septembre 2022)	1,0	4,2

Source : prévision des différents organismes

*Indice des prix à la consommation pour le *Consensus forecasts* et le RESF, indice harmonisé des prix à la consommation pour les autres. **Le FMI a maintenu sa prévision de croissance dans sa publication de fin janvier 2023.

En recul entre 2022 et 2023, l'inflation demeurerait à des niveaux élevés ces deux années. Après 5,2 % en 2022, elle atteindrait 4,2 % en 2023 selon le projet de loi de finances (PLF) 2023, cette prévision se situant un peu en dessous du consensus des économistes (4,8 %). Ce repli serait principalement dû à celui de l'inflation énergétique. L'inflation sous-jacente,

⁵ Avis n° HCFP-2023-1 relatif au projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour l'année 2023.

qui exclut les prix les plus volatils et notamment ceux de l'énergie, resterait cependant élevée à 4,1 % après 3,9 % en 2022. En raison des mesures prises pour atténuer l'impact de l'augmentation des prix de l'énergie, comme par exemple la remise à la pompe, la France aura connu en 2022 l'inflation la plus faible des pays de la zone euro à 5,9 %, au sens de l'indice harmonisé des prix à la consommation, contre 8,4 % pour la zone dans son ensemble.

L'incertitude autour du scénario macroéconomique 2023 est inhabituellement élevée du fait des aléas sur les prix de l'énergie et des risques qui continuent à peser sur les approvisionnements en gaz. Elle résulte également de la poursuite du relèvement des taux d'intérêt par les banques centrales pour lutter contre l'inflation. En effet, les niveaux que pourraient atteindre *in fine* ces taux d'intérêt ainsi que le calendrier de leur relèvement sont sujets à de fortes inconnues.

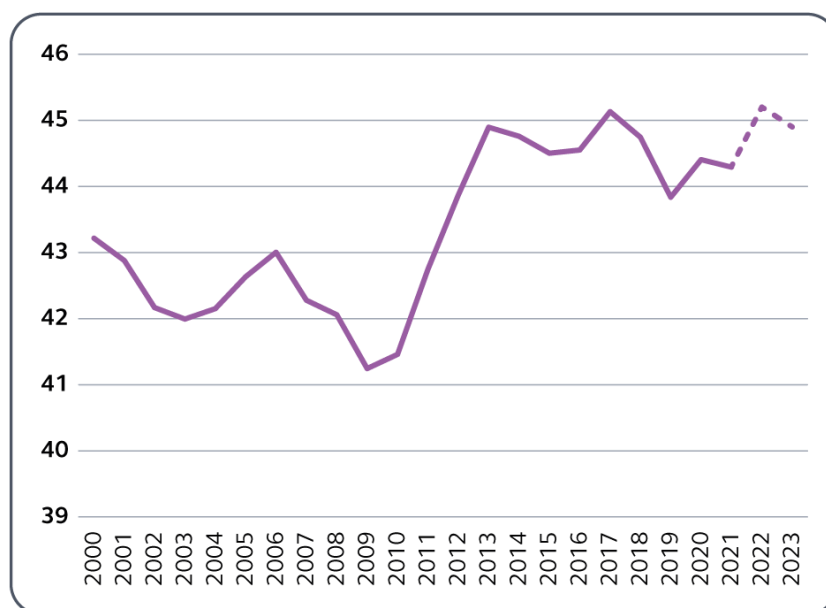
B - Des recettes publiques encore dynamiques en 2022 mais qui ralentiraient nettement en 2023

Les années 2022 et 2023 dessinent un tableau contrasté en termes de prélèvements obligatoires. Selon les prévisions du Gouvernement, ils progresseraient de 7,9 % en 2022, soit un rythme nettement supérieur à celui du PIB (+ 5,7 % en valeur). En 2023, dans un contexte de ralentissement économique, les prélèvements obligatoires seraient en revanche moins dynamiques (+ 3,9 %) que l'activité en valeur (+ 4,6 %).

Malgré les mesures de baisses d'impôt, comme la quasi-suppression de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) et la suppression de la redevance audiovisuelle, le taux de prélèvements obligatoires atteindrait son pic historique en 2022, à 45,2 % du PIB. En 2023, ce taux diminuerait à 44,9 %, se rapprochant ainsi de son niveau d'avant crise (44,7 % atteint en 2018⁶).

⁶ L'année 2019 ne peut constituer une référence d'« avant crise » s'agissant du taux de prélèvements obligatoires, car elle a été marquée par une baisse exceptionnelle des prélèvements du fait de la concomitance du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) dû au titre de la masse salariale 2018 et de l'allègement de cotisation se substituant à ce dispositif.

Graphique n° 1 : évolution du taux de prélèvements obligatoires sur la période de 2000 à 2023 (en points de PIB)



Source : Insee, Projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023

1 - Une évolution spontanée des prélèvements obligatoires plus heurtée que celle de l'activité économique

Selon le PLFSSR pour 2023, les prélèvements obligatoires augmenteraient spontanément, c'est-à-dire hors mesures nouvelles de baisse ou de hausse, de 8,2 % en 2022 puis de 2,9 % en 2023. Ces évolutions se distinguent nettement de celles du PIB en valeur⁷ sur ces deux années (+ 5,7 % en 2022, + 4,6 % en 2023) et tranchent avec celles enregistrées en 2021, où les recettes auraient évolué, à législation constante, à un rythme plus proche de celui de l'activité (respectivement + 9,4 % et + 8,2 %).

En 2022, le dynamisme spontané des prélèvements obligatoires est essentiellement imputable à la forte progression des recettes de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) (+ 9,5 %) liée à l'ampleur du choc d'inflation, notamment sur les produits importés comme le pétrole, à l'impôt sur le revenu

⁷ Le PIB en valeur correspond au montant du PIB en euros courants. L'évolution du PIB en valeur d'une année sur l'autre intègre donc à la fois un effet volume et un effet prix.

(+ 12,1 %) et aux prélèvements sociaux (+ 8,2 %), en raison de la forte progression de la masse salariale (+ 8,6 %), et à l'impôt sur les sociétés (+ 24,6 %) sous l'effet de la très forte hausse du bénéfice fiscal 2021 (+ 41 %) qui a eu un double impact sur le solde et les acomptes payés en 2022.

Les recettes de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) diminueraient en revanche de 1 % à législation constante, du fait de l'impact sur la consommation en volume de la hausse des prix de l'énergie et des grèves du mois d'octobre dans les raffineries. La croissance spontanée des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) serait très faible (+ 1,0 %), le nombre de transactions ayant diminué⁸. Enfin, les recettes spontanées de taxe foncière (indépendamment des mesures de hausse des taux que peuvent décider les communes), peu sensibles à l'activité, progresseraient de 4,0 % en raison de la revalorisation légale des bases cadastrales d'habitation au niveau de l'inflation.

Depuis le dépôt du PLFSSR pour 2023, les résultats du budget de l'État pour 2022 affichent des recettes plus élevées qu'attendues pour près de 7 Md€, dont la moitié est liée à l'impôt sur les sociétés. L'effet de ces recettes supérieures à la prévision sur le niveau des prélèvements obligatoires en comptabilité nationale ne peut cependant pas encore être mesuré.

À l'inverse, en 2023, la plupart des prélèvements obligatoires augmenteraient moins vite que l'activité économique. C'est en particulier le cas de l'impôt sur le revenu qui enregistrerait une progression spontanée de 2,9 % freinée par la revalorisation du barème applicable aux revenus de 2022 (+ 5,4 %)⁹, de l'impôt sur les sociétés dont les recettes spontanées chuteraient de 16,2 % en lien avec la baisse attendue du bénéfice fiscal 2022 (- 3,0 %), des DMTO (- 4,0 %) dans un contexte où le marché immobilier est pénalisé par la hausse des taux d'intérêt et de la TICPE (- 0,4 %).

La TVA, les cotisations sociales, la contribution sociale généralisée (CSG) et les autres prélèvements sociaux évolueraient à législation inchangée à un rythme proche de celui du PIB. Seule la taxe foncière se distinguerait par sa dynamique spontanée élevée (+ 7,1 %) sous l'effet d'une nouvelle revalorisation des bases cadastrales au niveau de l'inflation.

⁸ Dans son avis sur le PLFR2, le HCFP a indiqué que cette prévision apparaît basse au vu du dynamisme observé sur les neuf premiers mois de l'année (+ 5 % par rapport à la même période en 2021).

⁹ La revalorisation du barème n'est pas considérée comme une mesure nouvelle et son effet se voit donc dans l'évolution spontanée.

2 - Une poursuite des baisses pérennes d'impôts compensée temporairement par une hausse des recettes liées à l'énergie

La politique de baisse pérenne de certains impôts menée depuis 2018 s'est poursuivie en 2022 et en 2023.

En 2022, la principale mesure a porté sur la diminution à son niveau plancher de la TICFE dans le cadre du « bouclier tarifaire », pour un coût de 7,4 Md€. Parallèlement, certaines baisses d'impôts engagées au cours des années précédentes se sont poursuivies. C'est le cas de la suppression progressive de la taxe d'habitation sur les résidences principales, qui est venue réduire les recettes publiques de 2,8 Md€ supplémentaires en 2022, ainsi que de la dernière étape de la baisse du taux d'impôt sur les sociétés, qui a amputé son produit à hauteur de 2,9 Md€. Enfin, la suppression de la redevance audiovisuelle représente un manque à gagner de 3,2 Md€ pour les finances publiques.

En 2023, la baisse de la taxe communale sur la consommation finale d'électricité (TCCFE) s'ajouterait à l'effet en année pleine de celle de la TICFE, pour une baisse globale de 2,0 Md€. La suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE), prévue en deux ans, viendrait réduire les recettes publiques de 4,0 Md€ dès 2023. Enfin, la dernière étape de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales amputerait les recettes de 2,8 Md€, comme l'année précédente.

La forte hausse des prix de l'énergie perturbe toutefois l'évolution des prélèvements obligatoires en 2022 et en 2023 du fait des gains réalisés par l'État sur les charges de service public de l'énergie (CSPE) et de l'instauration de la contribution sur les rentes infra-marginales des producteurs d'électricité. Cette dernière, conformément à la réglementation européenne, impose les producteurs d'électricité sur leurs revenus résultant de prix de marché supérieurs au seuil de rentabilité des modes de production les plus coûteux.

En effet, dans le cadre du dispositif des CSPE, l'État subventionne les entreprises productrices d'énergies renouvelables en leur versant la différence entre le prix de marché et un prix de référence assurant leur rentabilité. Les prix de marché excédant à présent les prix de référence, les opérateurs doivent en conséquence reverser à l'État l'écart entre les deux prix. Le classement de ces reversements en produit d'impôt se traduit par une hausse des prélèvements obligatoires de 8,4 Md€ en 2022 puis de 6,6 Md€ supplémentaires en 2023. Parallèlement, la contribution sur les rentes infra-marginales viendrait augmenter les recettes de 9,7 Md€ supplémentaires en 2023 après 1,3 Md€ en 2022.

Ces hausses de prélèvements obligatoires ne sont toutefois pas pérennes, contrairement à la suppression de la taxe d'habitation et de la CVAE et à la baisse de l'IS et de la TICFE, mentionnées précédemment. Elles devraient disparaître à moyen terme avec le reflux des prix de l'énergie.

Au total, hors prise en compte des remboursements du CICE¹⁰, les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires dégraderaient les recettes publiques à hauteur de 5,7 Md€ en 2022 et les amélioreraient de 5,5 Md€ en 2023.

Comme le relève le HCFP dans son avis du 18 janvier 2023 sur le PLFSSR pour 2023, « les prévisions de prélèvements obligatoires sont entourées d'importantes incertitudes sur la dynamique des prix de l'énergie et sur la croissance de l'activité, qui pourraient peser sur les recettes ».

Tableau n° 2 : mesures nouvelles en prélèvements obligatoires en 2022 et en 2023 (hors effet CICE, Md€)

Mesures nouvelles	2022	2023
Baisse du taux d'IS	- 2,9	- 0,4
Suppression de la taxe d'habitation	- 2,8	- 2,8
Suppression de la CVAE	0,0	- 4,0
TICFE – bouclier tarifaire	- 7,4	- 2,0
Suppression de la redevance audiovisuelle	- 3,2	0,0
Autres	+ 0,9	- 1,6
Total prélèvements obligatoires hors charges de SPE et contribution sur les producteurs d'électricité	- 15,4	- 10,8
Contribution sur les rentes infra- marginales des producteurs d'électricité	1,3	9,7
Traitement en recettes des gains sur les charges de SPE	8,4	6,6
Total prélèvements obligatoires	- 5,7	+ 5,5

Source : Projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023

¹⁰ La fin des remboursements des créances non consommées de CICE en 2022 (relatives pour l'essentiel à la masse salariale 2018) aurait pour effet d'augmenter les prélèvements obligatoires à hauteur de 5,6 Md€ en 2023. En comptabilité nationale, cet effet est toutefois neutre sur le solde public, puisque c'est la créance acquise chaque année qui est prise en compte et que cette dernière est quasi- nulle depuis la suppression du CICE en 2019.

C - Une dépense publique qui continue de croître à un rythme soutenu

Après avoir atteint 1 461 Md€ en 2021, les dépenses publiques¹¹ progresseraient en valeur de 4,3 % en 2022 puis de 3,2 % en 2023. Ces fortes croissances s'expliquent par le maintien de mesures de soutien à l'économie importantes, notamment pour atténuer l'effet des prix élevés de l'énergie, mais également par les conséquences de l'inflation. En volume¹², la dépense publique croîtrait de 1,5 % en 2022 avant de se replier de 0,4 % en 2023.

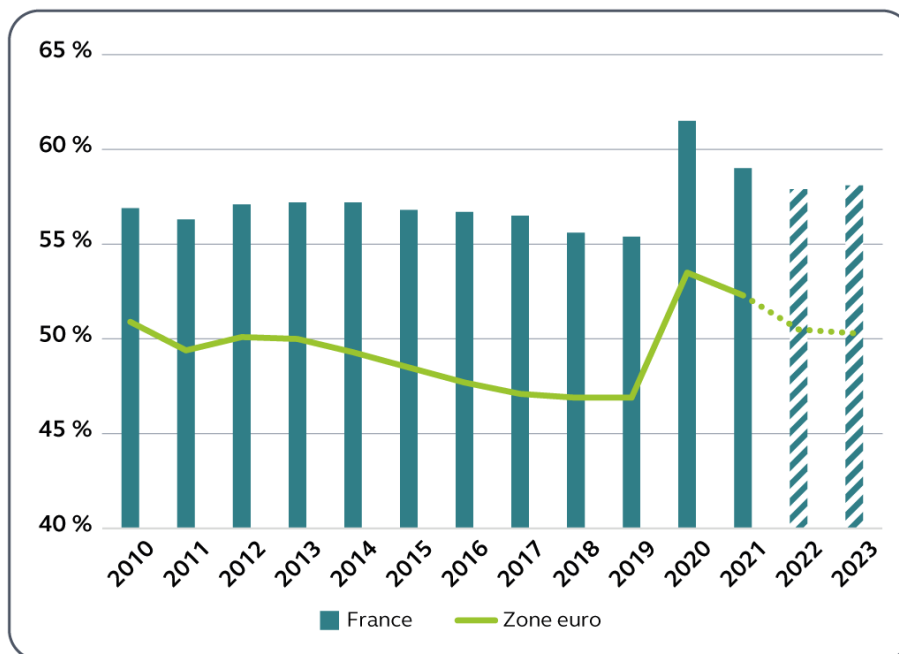
L'évolution en volume de la dépense étant inférieure les deux années à la croissance économique, la dépense publique, mesurée en proportion du PIB, refluerait en 2022 (57,7 % après 58,4 % en 2021) puis en 2023 (56,9 %). Elle resterait néanmoins à un niveau élevé et supérieur de plus de trois points au niveau d'avant crise (53,8 % en 2019). L'augmentation des dépenses de l'État autorisée par la deuxième loi de finances rectificatives pour 2022 (+ 12,9 Md€ de crédits ouverts partiellement compensés par l'annulation de 5,9 Md€ de crédits déjà gelés pour l'essentiel) et, pour 2023, lors de l'examen parlementaire du PLF (+ 15,8 Md€ entre le PLF et la LFI) témoignent de la difficulté des pouvoirs publics à répondre aux chocs économiques autrement que par une augmentation nette de la dépense publique, même si un effort bienvenu a été fait en 2023 pour davantage cibler les mesures de soutien sur les bénéficiaires qui en ont le plus besoin.

Selon les prévisions de la Commission européenne de novembre 2022, la France conserverait le niveau de dépense publique rapportée au PIB le plus important des pays de la zone euro en 2022 comme en 2023, avec un montant supérieur de huit points à la moyenne de la zone.

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

¹² Les évolutions en volume sont calculées ici à partir du déflateur du PIB. En effet, si l'indice des prix à la consommation rend compte de l'évolution des prix du point de vue des ménages et détermine l'évolution de plusieurs catégories de dépenses publiques (indexation des prestations sociales, achats, dépenses de fonctionnement courant), le déflateur du PIB, qui neutralise l'augmentation des prix des composantes du PIB et n'intègre donc pas celle des importations par exemple, est davantage utilisé pour mesurer l'évolution en volume des grandeurs macroéconomiques et de finances publiques (croissance potentielle, solde structurel, effet structurel, etc.) dans le contexte de la politique économique nationale.

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



Source : Eurostat jusqu'en 2021, prévisions d'automne de 2022 de la Commission pour les années 2022 et 2023

1 - D'importantes dépenses de soutien face aux crises sanitaire et énergétique essentiellement portées par l'État

Le Gouvernement a fait le choix de mettre en œuvre d'importantes mesures à partir de 2020 pour soutenir les ménages et les entreprises face aux effets de la crise sanitaire, prolongées ensuite par des dépenses de relance dès l'automne 2020. Le poids de ces mesures a progressivement décliné mais elles restent significatives en 2022 (37,5 Md€) et 2023 (12,5 Md€).

Tableau n° 3 : dépenses de soutien face à la crise sanitaire et de relance (Md€)

	2021	2022	2023
<i>Activité partielle</i>	8,1	0,3	0,0
<i>Fonds de solidarité et aides annexes</i>	23,9	1,1	0,0
<i>Dépenses de santé</i>	18,3	12,1	1,0
<i>Sinistralité PGE nette des primes</i>	- 0,3	1,0	1,2
<i>Autres dépenses de soutien</i>	11,1	1,0	0,7
<i>Dépenses de relance</i>	22,9	22,0	9,6
Total	84,0	37,5	12,5

Source : Gouvernement

À ces mesures de soutien sont venues s'ajouter celles destinées à atténuer l'impact de l'augmentation des prix de l'énergie, comme les boucliers tarifaires, la remise à la pompe ou l'amortisseur électricité (voir encadré), qui pèseraient sur la dépense à hauteur de plus de 25 Md€ en 2022 et 36 Md€ en 2023.

Ces dépenses exceptionnelles sont très majoritairement portées par l'État.

L'impact sur les finances publiques des mesures prises en réponse à la hausse des prix de l'énergie

Pour faire face à la hausse des prix de l'énergie, le Gouvernement a pris différentes mesures dont le coût net pour les finances publiques, par rapport à la situation d'avant crise, atteindrait 23 Md€ en 2022 et 19,7 Md€ en 2023, avec un surcroît de dépenses publiques de respectivement + 25,5 Md€ et + 36,3 Md€ en partie compensé par des recettes de 2,3 Md€ et de 16,6 Md€.

Du côté des mesures en dépenses, le dispositif le plus emblématique est le bouclier tarifaire qui a plafonné les évolutions des tarifs réglementés du gaz et de l'électricité. Ces tarifs ont été gelés entre octobre 2021 et la fin de l'année 2022 pour le gaz avant de croître de 15 % au 1^{er} janvier 2023. Pour l'électricité, la hausse a été contenue à 4 % au 1^{er} février 2022 puis à 15 % au 1^{er} février 2023.

Ces mesures ont été complétées par une remise sur le carburant du 1^{er} avril jusqu'à la fin de l'année 2022. D'autres dispositifs ont été introduits pour soutenir les ménages (aide exceptionnelle de rentrée, chèque énergie exceptionnel) et les entreprises dont les dépenses de gaz et d'électricité représentent une part élevée des charges.

Lors de la discussion au Parlement du PLF 2023 ont été également ajoutés l'amortisseur électricité pour les plus petites entreprises, le renforcement et la simplification de l'aide au paiement des factures d'énergie ainsi que la nouvelle indemnité carburant. Ces trois mesures traduisent un ciblage plus important du soutien aux ménages et aux entreprises face au choc sur les prix de l'énergie.

Le surcroît de dépenses est minoré par la baisse des dépenses de service public de l'énergie (SPE) par rapport à la situation d'avant crise pour un montant estimé à près de 9 Md€ en 2022 et 2023.

Du côté des recettes, le coût pour les finances publiques de la baisse à son niveau plancher de la TICFE en 2022, prolongé en 2023 par la baisse de la TCCFE, dans le cadre du bouclier tarifaire, s'élèverait à 7,4 Md€ en 2022 et à 9,4 Md€ en 2023. Cet effet serait plus que compensé par deux éléments. D'une part, les versements à l'État effectués par les entreprises du secteur des énergies renouvelables au titre des charges de SPE, procureraient un surcroît de 8,4 Md€ en 2022 et de 6,6 Md€ supplémentaires en 2023 pour atteindre 15,0 Md€. D'autre part, la création du prélèvement sur la rente infra-marginale des producteurs d'électricité augmenterait les prélèvements obligatoires de 1,3 Md€ en 2022 et de 9,7 Md€ supplémentaires en 2023 pour atteindre 11,0 Md€. Cette nouvelle taxe permet ainsi de financer les dernières mesures de soutien annoncées (amortisseur électricité, aides au paiement, indemnité carburant).

Tableau n° 4 : coût pour les finances publiques des mesures de soutien pour faire face à la hausse des prix de l'énergie (en Md€)

	2021	2022	2023
<i>Bouclier gaz</i>	0,4	8,5	11,6
<i>Bouclier électricité</i>		11,6	25,1
<i>Indemnité inflation</i>	3,8		
<i>Chèque énergie exceptionnel</i>	0,5	1,8	
<i>Remise carburants</i>		7,6	
<i>Indemnité carburant</i>			1,0
<i>Amortisseur électricité et guichet d'aide au paiement des factures d'électricité</i>		1,5	7,5
<i>Aide exceptionnelle de rentrée</i>		1,1	
<i>Soutien aux ménages modestes chauffés au fioul et au bois</i>		0,4	
<i>Aides sectorielles</i>		1,1	
<i>Moindres dépenses de SPE</i>	- 1,9	- 8,8	- 8,8
<i>Autres</i>		0,7	- 0,1
Total dépenses	2,8	25,5	36,3
<i>TICFE – bouclier tarifaire</i>		7,4	9,4
<i>Contribution sur les rentes infra- marginales des producteurs d'électricité</i>		- 1,3	- 11,0
<i>Traitement en recettes des gains sur les charges de SPE</i>		- 8,4	- 15,0
Total recettes		- 2,3	- 16,6
Total coût net	2,8	23,2	19,7

Source : Ministère de l'économie et des finances

2 - Des dépenses publiques alourdies par l'inflation

La forte hausse des prix à la consommation constatée en 2022 devrait se prolonger en 2023 (+ 4,2 % après 5,2 % en 2022). Elle majore la dépense publique par le biais des mécanismes d'indexation (sur les prestations sociales par exemple), par le renchérissement d'autres postes de dépenses (achats, investissements, etc.) et par des décisions discrétionnaires, comme la revalorisation du point d'indice de la fonction publique.

Cette dernière, de 3,5 % au 1^{er} juillet 2022, s'est traduite pour les administrations publiques (État, collectivités territoriales et administrations de sécurité sociale) par un surcoût de 3,7 Md€ en 2022 et représentera 7,4 Md€ en 2023.

La revalorisation anticipée de 4 %¹³ des prestations sociales au 1^{er} juillet 2022 a quant à elle augmenté la dépense publique de 6,6 Md€ au total en 2022, à raison de 1,9 Md€ pour l'État (dont 1,3 Md€ pour les pensions des fonctionnaires), de 4,1 Md€ pour l'assurance vieillesse au titre des pensions du régime général et d'invalidité et de 0,5 Md€ pour les prestations de la branche famille. Cette revalorisation a eu un effet plus limité sur les finances des départements à travers la majoration des dépenses de RSA, à hauteur de 0,1 Md€.

L'inflation a également un effet majeur sur la charge d'indexation du capital des titres de dette indexés, qui représentent 11 % de l'encours de la dette de l'État, soit environ 240 Md€. Cette charge a atteint près de 20 Md€ en 2022 soit 11,4 Md€ de plus qu'en 2021. Avec le reflux attendu de l'inflation en fin d'année 2023, elle se replierait fortement, de près de 10 Md€, avec en sens inverse une augmentation des charges d'intérêt de près de 6 Md€ liée à l'augmentation des taux. Au total, en comptabilité nationale, les charges d'intérêt de l'État, y compris les charges d'indexation du capital des obligations indexées, atteindraient 37,5 Md€ en 2023 après 42,2 Md€ en 2022.

Les achats¹⁴ des collectivités territoriales augmentent également fortement (7,3 % en 2022 puis 5,4 % en 2023) sous l'effet de la hausse des prix. L'inflation a en effet été particulièrement forte sur l'énergie, les carburants et combustibles et l'alimentation qui représentent plus de la moitié des achats des communes. L'investissement local (+ 7,4 % en 2022 et + 4,3 % en 2023) est également tiré par la hausse des prix dans le bâtiment et les travaux publics.

3 - Hors dépenses exceptionnelles de crise, la dépense publique continue à croître

L'ampleur des dépenses engagées en réponse aux crises sanitaire et énergétique brouille l'appréciation de l'évolution de la dépense publique totale et les conditions de sortie du « quoi qu'il en coûte ». En neutralisant ces dépenses exceptionnelles, la dépense publique progresserait en volume

¹³ Le paramètre loyer des aides personnalisées au logement (APL) a été revalorisé de 3,5 % en cohérence avec le plafonnement de l'indice de référence des loyers (IRL).

¹⁴ En comptabilité nationale, il s'agit de l'agrégat des consommations intermédiaires hors services d'intermédiation financière indirectement mesurés (SIFIM).

de 3,5 % en 2022 et 0,7 % en 2023 lorsqu'évaluée à partir du déflateur du PIB. Ce rythme reste élevé et supérieur aux objectifs de la programmation pluriannuelle (cf. *infra*).

En particulier, au niveau de l'État, les crédits de la mission *Défense* croîtront de 3,5 Md€ en 2023 conformément aux dispositions de la loi de programmation militaire pour les années 2019 à 2025. Les dépenses de la mission *Enseignement scolaire* devraient progresser de 4,6 Md€ en raison de la hausse du point d'indice de la fonction publique (cf. *supra*) mais également de revalorisations catégorielles. Les crédits de la mission *Travail et emploi* augmenteront aussi (+ 6,3 Md€) sous l'effet des aides en faveur du développement de l'alternance ainsi que de la poursuite du Plan d'investissement dans les compétences.

4 - Des aléas pèsent sur l'évolution de la dépense en 2023

La prévision de progression en 2023 de la dépense publique en volume (+ 0,7 % lorsqu'évaluée par le déflateur du PIB¹⁵), plus faible que la croissance potentielle¹⁶, est soumise à de nombreux aléas.

Le premier aléa porte sur les mesures de soutien mises en place pour atténuer les effets de l'évolution des prix de l'énergie qui ont déjà conduit à augmenter le montant des dépenses du périmètre « normé »¹⁷ de 480 Md€ à 496 Md€ au cours de l'examen parlementaire du PLF pour 2023. En particulier, une enveloppe d'aide de 2 Md€ a été décidée au bénéfice des collectivités territoriales alors même que, prises dans leur ensemble, leur situation financière est satisfaisante.

Les dépenses de soutien pour faire face aux prix de l'énergie pourraient donc encore beaucoup fluctuer, d'autant plus que les résultats de l'exécution budgétaire pour 2022 montrent qu'une partie des dépenses non réalisées en 2022, pour près de 12 Md€, pourraient l'être en 2023. Le ciblage accru des aides en 2023 (l'aide à l'acquisition de carburants est

¹⁵ Hors dépenses de soutien face aux crises sanitaire et énergétique et dépenses de relance.

¹⁶ La comparaison entre croissance de la dépense publique et croissance potentielle de l'économie est un indicateur qui permet de juger de la capacité de l'économie à financer durablement la dépense publique.

¹⁷ Introduit par le projet de loi de programmation des finances publiques 2023-2027, ce périmètre est plus large que l'ancienne norme de dépenses pilotables. Il inclut l'ensemble des crédits du budget général (hors contributions aux pensions, intérêts de la dette et remboursements et dégrèvements), les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne, les budgets annexes et certains comptes spéciaux et les taxes plafonnées affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales et la sécurité sociale.

désormais réservée aux ménages des cinq premiers déciles de revenus utilisant leur véhicule pour se rendre sur leur lieu de travail) constitue un progrès qu'il faudra poursuivre.

Par ailleurs, la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2023 prévoit que les dépenses dans le champ de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam) s'élèveraient à 244,1 Md€. Hors dépenses liées à la crise sanitaire, elles progresseraient ainsi de 3,5 % en 2023, soit presque un point de moins que l'évolution du PIB en valeur, correspondant à un tassement voire à un léger repli de ces dépenses mesurées en proportion de ce dernier, contre la tendance générale observée au cours des dernières années.

Le risque existe que ces dépenses soient plus élevées. Dans son avis du 14 octobre 2022, le comité d'alerte de l'Ondam souligne que les dépenses pour 2023 pourraient être plus élevées qu'attendu, notamment parce que les prévisions de la LFSS n'intègrent pas de coûts additionnels liés aux négociations conventionnelles. Il signale également un risque d'insuffisance de la provision de 1 Md€ destinée à couvrir les coûts spécifiques de l'épidémie de covid 19 en 2023, très en retrait des dépenses estimées pour 2022 (11,5 Md€)¹⁸.

Le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale (PLFRSS) de janvier 2023 estime à 0,4 Md€ le coût de la réforme des retraites en 2023, du fait notamment de la mesure de revalorisation des petites retraites. Ce coût prévisionnel pourrait être dépassé si la discussion du projet de loi conduisait à prévoir des mesures supplémentaires d'accompagnement du relèvement de l'âge légal de départ à la retraite.

Enfin, il n'est pas exclu que le maintien de l'inflation à un niveau élevé conduise à de nouvelles revalorisations salariales actuellement non intégrées dans les prévisions du Gouvernement. Aucune nouvelle hausse du point d'indice de la fonction publique n'est ainsi prévue à ce stade en 2023, alors qu'une inflation de 4,2 % est attendue. De même, une revalorisation des prestations sociales par anticipation en cours d'année, à l'image de ce qui a été fait en 2022, viendrait sensiblement alourdir les dépenses publiques.

¹⁸ Ces dépenses ont été revues depuis à la hausse à 12,1 Md€.

D - Des déficits effectifs et structurels qui baissent peu, une dette publique toujours supérieure à 110 points de PIB

1 - Des déficits effectifs élevés

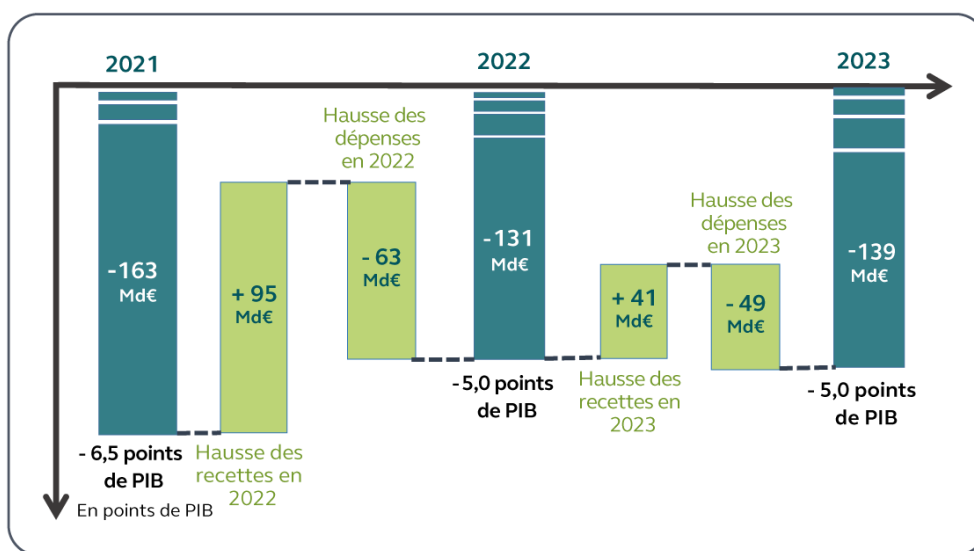
Après 6,5 points de PIB en 2021, le déficit public atteindrait 5,0 points de PIB en 2022 selon le PLFSSR pour 2023 présenté en janvier de cette année. Cette amélioration est essentiellement liée au dynamisme des recettes alors que la dépense totale continue à augmenter malgré l'extinction de la plupart des mesures liées à la crise sanitaire. Depuis, le déficit budgétaire de l'État pour 2022 est ressorti près de 20 Md€ plus bas qu'attendu au moment de la loi de finances rectificative de fin d'année. Pour autant, il est prématuré à ce stade d'en tirer des conclusions pour le déficit public en comptabilité nationale, qui sera publié par l'Insee à la fin du mois de mars.

En 2023, le déficit public serait au même niveau de 5,0 points de PIB, dans un contexte où la croissance se tasserait (1 % attendu en 2023, selon la prévision du Gouvernement, contre 2,6 % en 2022), où les dépenses de bouclier énergétique resteraient élevées et où, après deux années de très fort dynamisme, les prélèvements obligatoires augmenteraient spontanément moins vite que l'activité, avec une élasticité de 0,6.

Dans son avis du 18 janvier 2023 sur le PLFSSR 2023, le HCFP a estimé que le risque que le déficit soit plus dégradé que prévu par le Gouvernement « *est aujourd'hui contrebalancé par la baisse récente des prix de gros du gaz et de l'électricité. Si cette dernière se confirme, elle pourrait alléger le coût net des dispositifs destinés à amortir l'impact pour les ménages et pour les entreprises de prix de l'énergie élevés* ».

De son côté, le FMI, à l'issue de sa mission sur la France achevée en novembre 2022¹⁹, a indiqué que la politique de Gouvernement était « *modérément expansionniste en 2023* » et a préconisé au contraire un « *resserrement budgétaire* » notamment en « *ciblant mieux les soutiens en matière énergétique* ».

¹⁹ FMI, « France : déclarations des services du FMI à l'issue de leur mission de 2022 au titre de l'article IV », 21 novembre 2022.

Graphique n° 3 : solde public en 2021, 2022 et 2023 (en Md€)

Source : Insee, PLFSSR pour 2023

En 2022 et 2023, le déficit public est principalement porté par l'État, dont le déficit serait respectivement de 5,8²⁰ et 5,6 points de PIB, puisque c'est lui qui supporte la plupart des dépenses de soutien aux ménages et aux entreprises ainsi que les baisses d'impôts. Les administrations publiques locales seraient, elles, proches de l'équilibre avec des collectivités territoriales en léger excédent les deux années.

Les administrations de sécurité sociale (Asso), quant à elles, seraient excédentaires de 0,8 point de PIB en 2022 et en 2023, mais avec une situation contrastée selon les régimes. Si les régimes complémentaires de retraite et l'Unedic afficheraient un excédent, lié pour cette dernière à la bonne santé du marché du travail et à l'effet des réformes de l'assurance chômage, le régime général et le fonds de solidarité vieillesse (FSV) seraient, pris dans leur ensemble, en déficit (de -0,6 et -0,3 point de PIB respectivement en 2022 et 2023, estimation à la date de la présentation du PLF 2023). L'excédent des Asso serait principalement porté par celui de la caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades), qui sert au remboursement de la dette créée par les déficits du régime général et du FSV.

²⁰ Ce chiffre n'intègre pas le résultat meilleur que prévu de près de 20 Md€ de l'exécution budgétaire en 2022.

2 - Des déficits structurels très supérieurs à l'objectif de moyen terme, un ratio de dette publique au-dessus de 110 points de PIB

Après - 4,2 points de PIB en 2022, le solde structurel serait encore de - 4,0 points de PIB en 2023 selon le PLFSSR pour 2023²¹. Il reste donc très éloigné de l'objectif de moyen terme (OMT) fixé à - 0,4 point de PIB dans le projet de loi de programmation des finances publiques 2023-2027. Avec le rythme d'ajustement structurel programmé par le Gouvernement pour la trajectoire 2023-2027, soit 0,3 point de PIB par an, l'OMT ne serait atteint qu'en 2035.

Par rapport à la situation d'avant crise, soit l'année 2019, le déficit structurel se serait ainsi dégradé de 1,4 point de PIB en 2023. Cette évolution masque cependant des effets importants de sens contraires.

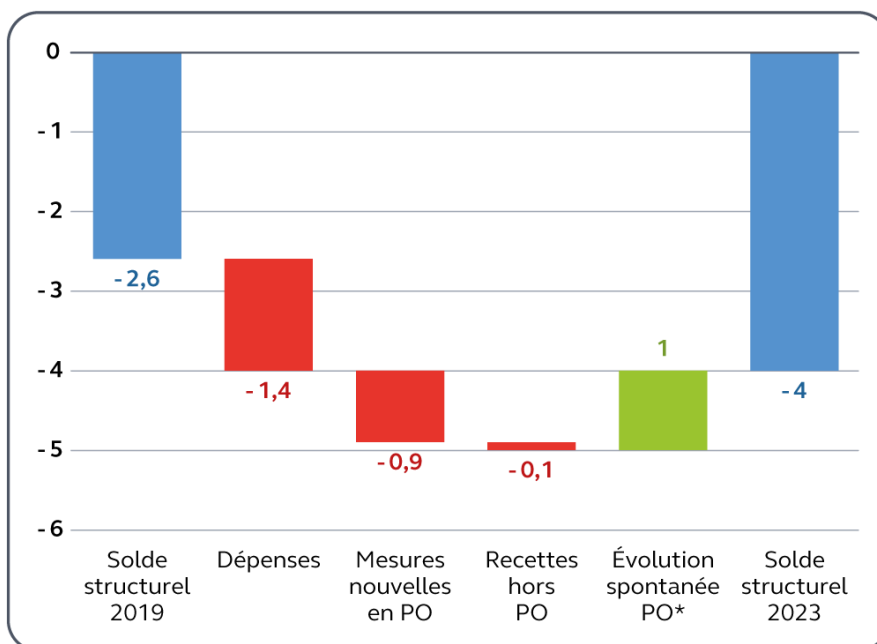
Ainsi, entre 2019 et 2023, l'évolution de la dépense publique plus rapide que la croissance potentielle a contribué à dégrader le déficit structurel de 1,4 point de PIB. Les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires prises durant cette période, comme la suppression de la taxe d'habitation ou la convergence du taux normal d'impôt sur les sociétés vers 25 %, ont, elles aussi, dégradé le déficit structurel de 0,9 point de PIB. Ces deux effets cumulés, qui relèvent des choix discrétionnaires du Gouvernement, auraient donc dû conduire à un déficit structurel de 4,9 points de PIB en 2022 contre un niveau de 2,6 points de PIB en 2019.

En sens inverse, le dynamisme spontané des prélèvements obligatoires, bien supérieur à la croissance économique (cf. *supra*) a contribué de manière positive à la variation du solde structurel, pour un montant estimé à 1,0 point de PIB entre 2019 et 2023.

L'estimation du solde structurel reste par ailleurs entourée d'incertitudes importantes, liées notamment à l'estimation de l'écart de production (voir encadré *infra*) 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 2023. Le niveau affiché du solde structurel est donc susceptible de changer ultérieurement, à la baisse ou à la hausse.

²¹ 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.

**Graphique n° 4 : passage du solde structurel 2019 à celui de 2023
(en % du PIB potentiel)**



Source : PLFRSS pour 2023

*La contribution de l'évolution spontanée des PO incorpore l'évolution spontanée des PO qui ne se retrouve pas dans l'évaluation du déficit conjoncturel.

Conséquence de ces déficits élevés, la dette publique, rapportée au PIB, évoluerait peu. Elle s'établirait à 111,2 points de PIB en 2023 (après 111,6 points de PIB en 2022 et 112,8 en 2021) selon le PLFSSR 2023. Elle se situerait près de 14 points au-dessus de son niveau d'avant crise et atteindrait près de 3 070 Md€, supérieure de plus de 700 Md€ à son montant de fin 2019.

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 :

- l'estimation du PIB « potentiel », c'est-à-dire du PIB corrigé de la conjoncture, et le calcul de l'écart entre le PIB effectif et ce PIB potentiel, appelé écart de production (output gap) ;

- l'estimation de la composante conjoncturelle du solde effectif, dit solde conjoncturel, qui résulte, pour l'essentiel, du gain ou de la perte de recettes, ainsi que des dépenses d'assurance chômage, associé à cet écart de production. Dans le projet de loi de programmation 2023-2027, la méthode de calcul a évolué. En points de PIB, le solde conjoncturel est maintenant égal à 57 % de l'écart de production ;

- la désignation et le chiffrage des mesures ponctuelles et temporaires, qui ne contribuent pas au solde structurel ;

- l'estimation du solde structurel par différence entre le solde effectif et la somme du solde conjoncturel et des mesures ponctuelles et temporaires.

Les trois premiers paramètres ne sont pas mesurés directement et résultent nécessairement de retraitements, d'hypothèses ou de conventions.

3 - Des finances publiques parmi les plus dégradées au sein de la zone euro en 2023

Les prévisions de la Commission européenne publiées en novembre 2022 permettent de comparer la situation des finances publiques des huit principaux pays de la zone euro (qui représentent près de 90 % du PIB de cette dernière) par rapport à leur niveau d'avant crise de 2019. Trois groupes de pays se distinguent.

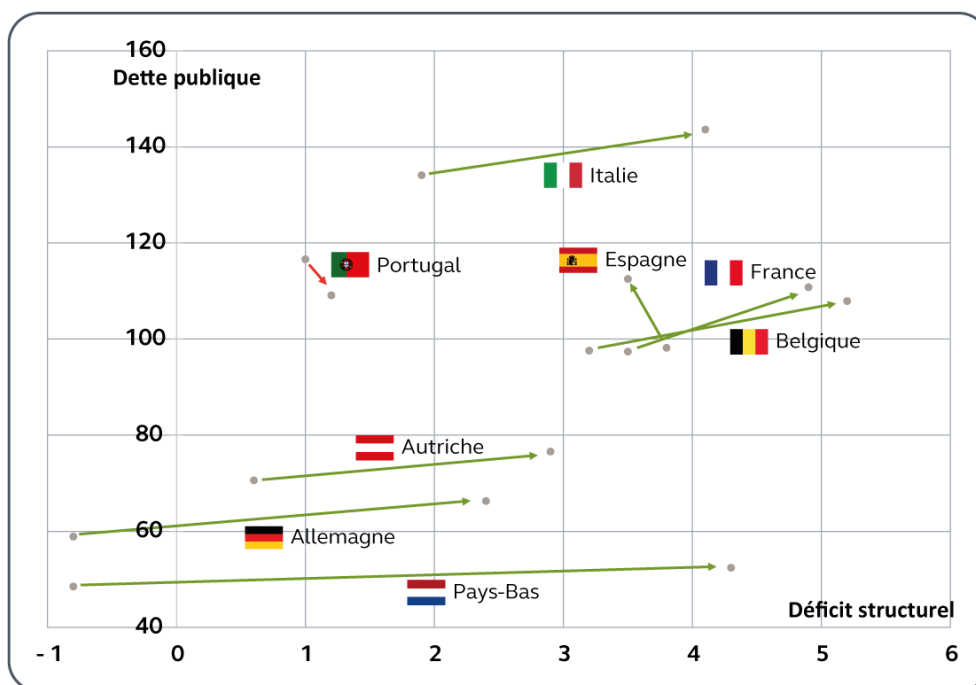
Un premier groupe est constitué de l'Allemagne, des Pays-Bas et de l'Autriche. Ces pays connaissaient une situation très favorable en 2019 en termes structurels, qui leur a permis de soutenir fortement leur économie tout en conservant un niveau d'endettement modéré en 2023, compris entre 50 et 80 points de PIB, ainsi qu'un déficit structurel sous les 3 % (à l'exception notable des Pays-Bas qui, avec un déficit structurel de 4,3 points du PIB prévu en 2023, verraient leur solde perdre plus de 5 points de PIB par rapport à 2019).

À l'opposé, un deuxième groupe, constitué de la France, de l'Italie et de la Belgique, est entré dans la crise avec des niveaux élevés de déficit structurel et de dette et les mesures mises en œuvre pendant la crise n'ont fait que détériorer cette situation, avec des déficits structurels supérieurs à 4 points de PIB et un niveau d'endettement compris entre 110 et 140 points de PIB en 2023.

L'Espagne et le Portugal se distinguent de ces deux groupes, leur situation ayant peu évolué en termes de déficits structurels.

La divergence entre ces groupes de pays est un facteur de risque pour la cohésion de la zone euro. L'engagement d'une réelle convergence serait pourtant d'autant plus nécessaire que la banque centrale européenne (BCE) durcit sa politique monétaire en augmentant ses taux directeurs et en ne procédant plus à l'achat net de titres publics dans le cadre des programmes mis en place au moment de la pandémie. Dès lors, les conditions de financement des pays dont l'endettement est élevé se sont fortement dégradées en 2022. Ainsi, selon les données de la BCE, l'Italie a vu ses taux d'intérêt à dix ans augmenter de plus de 300 points de base en 2022 et son *spread*, c'est-à-dire la différence entre son taux à 10 ans et celui de l'Allemagne, de plus de 70 points de base. Le *spread* de la France vis-à-vis de l'Allemagne a quant à lui augmenté d'environ 10 points de base depuis début 2022.

Graphique n° 5 : évolution de la dette publique et du déficit structurel des principaux pays européens entre 2019 et 2023 (en % du PIB)



Source : Prévion de novembre 2022 de la Commission européenne

*
**

Alors que les années 2022 et 2023 devaient marquer un retour vers la normale après la crise sanitaire, la crise énergétique a prolongé la période de soutien public massif à l'économie et aux ménages, synonyme de déficit et de dette publics toujours très élevés.

Réduire sensiblement les déficits et inscrire la dette publique dans une trajectoire descendante, tout en préservant le potentiel de croissance, sont les trois objectifs posés à l'horizon de la trajectoire pluriannuelle 2023-2027. Cette stratégie est d'autant plus nécessaire que les situations des finances publiques des pays de la zone euro, et notamment de la France, ont divergé avec la crise, avec des risques accrus d'instabilité. C'est à l'aune de ces objectifs que la gouvernance des finances publiques, au plan européen comme au plan national, doit se montrer plus crédible et plus efficace.

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

La trajectoire présentée dans le projet de loi de programmation des finances publiques (PLPFP) 2023-2027, qui n'est pas voté à ce jour²², est celle d'un retour du déficit public sous 3 % en 2027. Néanmoins, les hypothèses qui étayent cette trajectoire soit sont trop optimistes soit requièrent une rupture importante par rapport à la pratique passée, notamment s'agissant de la maîtrise de la dépense publique. Alors que la Commission européenne a rendu publiques ses propositions en vue d'une réforme globale de la gouvernance européenne, les cibles affichées par le Gouvernement dans ce projet s'inscrivent dans le cadre de la réforme organique menée à bien fin 2021 qui, en dépit de son utilité en matière de transparence, ne renforce pas substantiellement les mécanismes de maîtrise de la dépense.

²² Le projet de loi de programmation des finances publiques (PLPFP) 2023-2027 a été déposé par le Gouvernement le 26 septembre 2022. Rejeté en première lecture par l'Assemblée nationale le 25 octobre puis adopté après modification par le Sénat le 2 novembre, il a fait l'objet d'une commission mixte paritaire le 15 décembre, qui n'est pas parvenue à établir un texte commun. À ce jour, le Gouvernement n'a pas fait savoir si, et le cas échéant dans quelles conditions, il envisageait d'inscrire le texte en nouvelle lecture à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

A - Une trajectoire qui vise à ramener le déficit sous 3 % en 2027 et à amorcer une décrue de la dette

À travers le projet de loi de programmation des finances publiques (PLPFP) 2023-2027, le Gouvernement a présenté une trajectoire jusqu'en 2027 ayant pour objectif de ramener le déficit sous 3 % et de placer la dette sur une trajectoire décroissante à cet horizon. Ainsi, en 2027, les déficits effectif et structurel atteindraient respectivement 2,9 et 2,8 points de PIB. Avec ce niveau de déficit en fin de période, la dette publique rapportée au PIB commencerait à refluer légèrement avec un ratio de 110,9 points de PIB en 2027, certes un peu en baisse mais encore très proche du niveau atteint en 2022 (111,6 points de PIB prévu).

Tableau n° 5 : trajectoire pluriannuelle associée au projet de plan budgétaire (en points de PIB)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
<i>Solde public, dont :</i>	- 6,5	- 5,0	- 5,0	- 4,5	- 4,0	- 3,4	- 2,9
<i>Solde structurel</i>	- 5,1	- 4,2	- 4,0	- 3,7	- 3,4	- 3,1	- 2,8
<i>Ajustement structurel</i>	- 3,3	+ 0,9	+ 0,2	+ 0,3	+ 0,3	+ 0,3	+ 0,3
<i>Dette publique</i>	112,8	111,6	111,2	111,3	111,7	111,6	110,9

Source : *Projet de plan budgétaire (octobre 2022) sauf pour le solde public 2022 (PLFRSS 2023)*

**Hors crédits d'impôt*

Le scénario économique sous-jacent à cette trajectoire est celui d'une croissance comprise entre 1,6 % et 1,8 % entre 2024 et 2027 après 1 % prévu en 2023, qui permettrait de porter l'activité économique à son niveau potentiel en 2027 (soit de fermer l'écart de production – *output gap* – en cinq ans). Dans ce scénario, l'inflation s'infléchirait progressivement (3 % en 2024 puis 2,1 % en 2025 et 1,75 % ensuite). Comme le Gouvernement estime que l'écart de production est largement négatif en début de période, à - 1,1 point de PIB en 2022, cela implique une croissance effective plus élevée que la croissance potentielle en moyenne sur 2023-2027 (1,6 % contre 1,35 %). Cette projection suppose donc que, à partir de 2024, les facteurs conjoncturels et exceptionnels maintiennent la croissance effective au-dessus de son potentiel.

Au-delà de l'amélioration du déficit permise par le scénario économique du Gouvernement, la trajectoire s'appuierait également sur un ajustement structurel de plus de 2 points de PIB entre 2021 et 2027. Celui-ci résulterait d'une faible croissance de la dépense publique (0,6 % en

volume²³ sur 2022-2027 en excluant les dépenses d'urgence et de relance) ainsi que de la réduction des niches fiscales et sociales et de la lutte contre la fraude pour près de 9 Md€ au total, dont 5 Md€ dès 2024.

En dépit de cet effort affiché de redressement, le déficit structurel resterait très élevé en 2027, à 2,8 points de PIB, soit très au-dessus de l'objectif de moyen terme (OMT) des administrations publiques, fixé à 0,4 point de PIB dans le projet de LPFP 2023-2027.

B - Une trajectoire qui repose sur des hypothèses favorables

Au-delà du peu de précision sur l'impact des réformes inscrites dans le PLPFP, qui n'est pas voté à ce jour, il convient de noter que les hypothèses de croissance et de taux d'intérêt apparaissent optimistes alors que l'objectif affiché de maîtrise de la dépense requiert une rupture significative par rapport à la pratique passée. Si l'une de ces hypothèses devait se révéler trop favorable, l'objectif d'inflexion du taux d'endettement à l'horizon 2027 ne serait pas atteint.

1 - Un scénario économique optimiste

La croissance retenue pour la trajectoire pluriannuelle, de 1,6 % en moyenne sur 2023-2027, permet à l'horizon 2027 de ramener l'activité à son niveau potentiel, et donc de fermer l'écart de production, sur la base d'une croissance potentielle estimée à 1,35 %.

Cette estimation de la croissance potentielle est supérieure de 0,1 point à celle qui prévalait avant la crise (1,25 % entre 2011 et 2019). Le Gouvernement justifie ce niveau par les effets attendus des réformes de l'assurance chômage et des retraites qui devraient à la fois augmenter la population active et l'emploi. Si ces effets sont vraisemblables, leur ampleur est incertaine, notamment sur les premières années de la trajectoire.

L'estimation à ce niveau de la croissance potentielle conduit à un scénario économique favorable dans lequel, par exemple, le taux de chômage atteindrait 5 % en 2027 alors que celui-ci a été en moyenne de 9 % sur les 30 dernières années, n'est jamais descendu en dessous de 7 %

²³ Ce chiffre en volume est calculé à partir de l'indice des prix à la consommation hors tabac (IPC HT).

sur la même période et, alors qu'il se situe au quatrième trimestre 2022 à un niveau de 7,2 %, correspond déjà à des difficultés de recrutement marquées dans la plupart des secteurs à forte intensité de main d'œuvre.

Les effets des réformes viendraient ainsi, selon les prévisions du Gouvernement, plus que compenser les effets négatifs durables hérités de la crise, la tendance séculaire au ralentissement de la croissance potentielle observée depuis près de 50 ans, ainsi que la stabilisation de la population active inscrite dans les dernières projections de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee).

Dans sa note d'étude « La croissance potentielle à l'horizon de moyen terme », publiée en juillet 2022, le secrétariat permanent du HCFP privilégiait ainsi un « *un scénario de croissance potentielle à l'horizon de moyen terme proche de 1 % par an* ». Sous cette hypothèse, la croissance effective serait en moyenne de 1,2 % sur 2023-2027 contre 1,6 % prévu par le Gouvernement dans le PLPFP. Dans ce scénario alternatif, toutes choses égales par ailleurs, la dette publique dépasserait 115 points de PIB en 2027 contre une ambition de 110,9 points de PIB dans le PLPFP.

2 - Un scénario de taux d'intérêt très incertain

Les pressions inflationnistes et le resserrement de la politique monétaire ont contribué à relever sensiblement les taux d'intérêt sur la dette française, comme ceux de nos partenaires européens. Le taux à 10 ans a ainsi augmenté de près de 250 points de base depuis le début de l'année 2022.

La trajectoire pluriannuelle est construite sur l'hypothèse d'une remontée progressive et modérée des taux d'intérêt, de 2,5 % fin 2022 jusqu'à 3,0 % fin 2027. Ce scénario, quoique lissé, se traduirait déjà par une augmentation conséquente des charges d'intérêts qui passeraient de 1,6 point de PIB en 2023 à 2,1 points de PIB en 2027.

Or, depuis le dépôt du PLPFP, les taux d'intérêt ont déjà dépassé les 2,5 % et même, brièvement, atteint le niveau de 3 % qui n'était pas attendu avant 2027. Il est donc possible que les taux d'intérêt réellement constatés soient plus élevés que ceux du scénario sur lequel repose le PLPFP, avec un double impact négatif sur la croissance et les dépenses publiques. Si les taux devaient s'inscrire 100 points de base au-dessus de ceux prévus par le PLPFP pendant toute la durée de cette dernière, cela se traduirait par 17 Md€ de charges d'intérêts supplémentaires en 2027. Dans ce dernier scénario, et toutes choses égales par ailleurs, la dette publique atteindrait environ 113 points de PIB en 2027, soit 2,1 points de plus que la cible du Gouvernement.

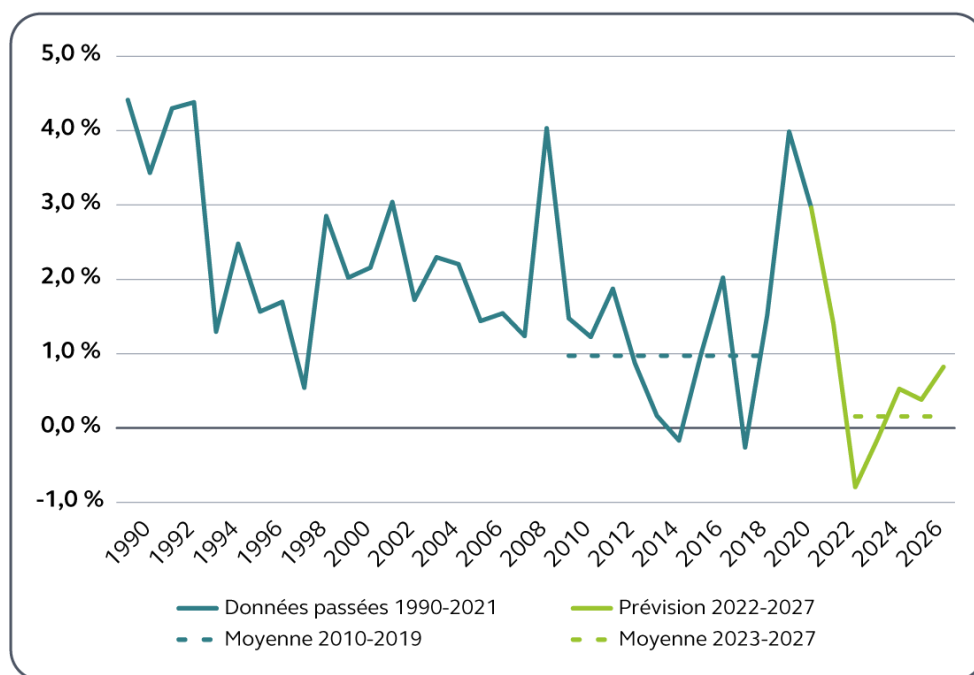
3 - Une trajectoire des dépenses publiques qui suppose une maîtrise d'une ampleur inédite

Procéder à un ajustement structurel de 0,3 point de PIB chaque année entre 2023 et 2027 suppose une maîtrise forte de la dépense publique puisqu'en volume²⁴ et en moyenne sur 2023-2027, elle croîtrait de 0,2 % seulement. En excluant l'effet de la disparition progressive des dépenses d'urgence et de relance, cette croissance en volume serait de 0,6 % en moyenne sur 2023-2027.

Cette évolution serait nettement en deçà de celle observée sur les dix dernières années avant la crise (2010-2019), soit 1 %. Par rapport à cette période, qui intégrait déjà diverses mesures de maîtrise de la dépense, ce sont près de 30 Md€ d'économies supplémentaires qu'il faudrait réaliser d'ici 2027. Sans ces économies, et toutes choses égales par ailleurs, la dette publique atteindrait plus de 114 points de PIB en 2027 contre 110,9 prévu par le PLPFP.

²⁴ Tous les chiffres en volume de cette partie sont calculés à partir du déflateur du PIB.

Graphique n° 6 : taux de croissance de la dépense publique en volume* (en %)



Source : Insee et projet de loi de programmation des finances publiques

* Les volumes ont été calculés à partir du déflateur du PIB.

Le PLFP précise comment cet effort pourrait se répartir entre les différentes administrations publiques. Ainsi, les dépenses de fonctionnement des collectivités locales devraient croître de 0,5 point de pourcentage moins vite que l'inflation. La dynamique de l'Ondam devrait être de 2,7 % en 2024 et 2025 et de 2,6 % en 2026 et 2027 contre 3,7 % en 2023 hors dépenses « covid ». Enfin, sous l'agrégat « périmètre de dépense de l'État », la dépense augmenterait de 480 Md€ en 2023²⁵ à 509 Md€ en 2027.

²⁵ Le vote de la LFI ayant déjà porté ce montant à 496 Md€ en 2023.

La maîtrise des dépenses que suppose cette évolution en volume est étayée par des réformes structurelles dont les principales sont celle des retraites, de l'assurance chômage avec la mise en place d'un mécanisme de contracyclicité, de Pôle emploi et du RSA. La présentation, depuis le dépôt du PLPFP, des réformes de l'assurance chômage et des retraites vient étayer les hypothèses retenues pour construire la trajectoire mais l'absence d'indication chiffrée, année après année, de leur impact ne permet pas d'apprécier si les effets attendus de ces réformes sont cohérents avec les montants provisionnés dans le PLPFP à l'automne 2022.

Même si le PLPFP n'a pas vocation à présenter en détail des réformes planifiées jusqu'en 2027, l'absence de précisions sur le calendrier, sur les impacts macroéconomiques et sur les économies attendues de ces réformes ne permet pas d'assurer que la trajectoire de redressement des finances publiques est robuste.

En dehors de ces réformes, l'identification des économies est renvoyée à une revue annuelle des dépenses (voir *infra*) qui devrait conduire chaque année au printemps à faire des propositions d'économies.

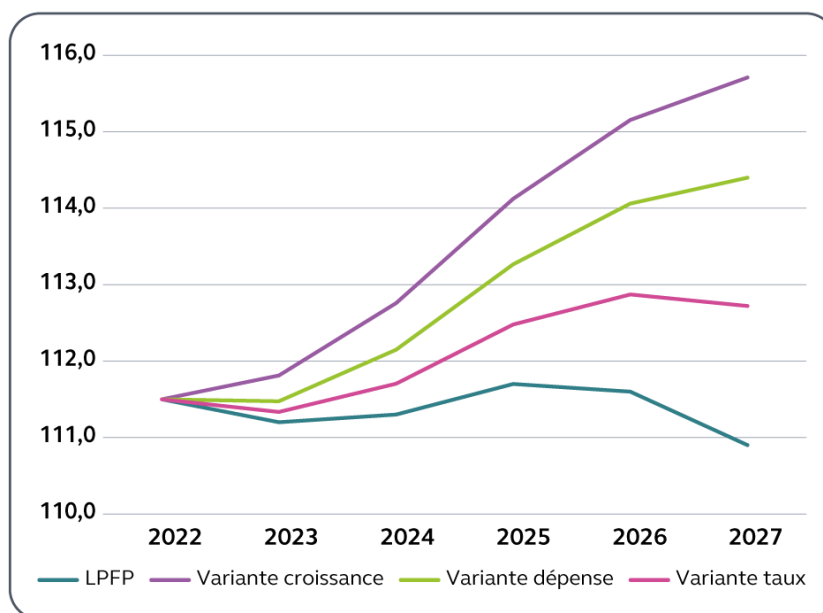
**

Au total, l'analyse des hypothèses sous-jacentes au PLPFP montre que, prises dans leur ensemble, elles sont trop favorables ou requièrent une rupture marquée par rapport à la pratique passée, notamment en matière de maîtrise de la dépense publique.

Les scénarios d'évolution de la dette publique, élaborés par la Cour, représentés ci-dessous, qui intègrent chacun la non réalisation d'une des hypothèses du PLPFP, conduisent tous à une dette qui demeurerait en 2027 supérieure au niveau atteint en 2022. Ainsi, toutes choses égales par ailleurs, une croissance potentielle de 1 %, et non de 1,35 % comme dans le PLPFP, conduirait à un niveau de dette en 2027 de 5 points de PIB supérieurs au niveau 2022. De même, une dépense publique qui augmenterait au même rythme qu'observé avant crise (2010-2019) se traduirait par un ratio de dette supérieur de plus de trois points à celui du PLPFP en 2027. Enfin, un scénario de taux d'intérêt de 100 points de base au-dessus de celui du PLPFP sur toute la période verrait la dette atteindre près de 113 points de PIB contre 111 points de PIB dans le PLPFP, soit deux points de PIB supplémentaires. 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 de la France par rapport à ses partenaires européens²⁶.

²⁶ Dans son analyse de soutenabilité d'avril 2022, la Commission européenne juge que le risque pesant sur la soutenabilité de la dette française est élevé à moyen terme.

**Graphique n° 7 : scénarios d'évolution de la dette publique
(en points de PIB)**



Source : PLPFP et calcul Cour des comptes

*La variante croissance retient une croissance potentielle de 1 % contre 1,35 % dans le PLPFP. La variante dépense retient un rythme de croissance de la dépense égale à celui de l'avant crise hors disparition des mesures d'urgence et de relance. La variante taux d'intérêt retient un scénario de taux 100 points de base au-dessus de celui du PLPFP sur toute la période couverte par celle-ci.

Même si la Cour, tout comme le Haut Conseil des finances publiques, regrette le caractère peu ambitieux et faiblement documenté de la trajectoire des finances publiques prévue par le PLPFP, elle rappelle qu'il est indispensable que la France dispose d'une loi de programmation pour asseoir les lois financières et les objectifs de finances publiques sur les bases prévues par la loi organique relative aux lois de finances (Lolf), pour garantir la soutenabilité de la dette et se conformer à ses engagements européens.

Disposer d'une loi de programmation des finances publiques est nécessaire pour crédibiliser l'engagement de redressement des finances publiques aux niveaux national et européen

L'article 3 du traité européen sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) prévoit que les États veillent à assurer une convergence rapide de leur solde structurel vers leur objectif à moyen terme (OMT) et qu'un mécanisme de correction est déclenché automatiquement si des écarts importants sont constatés par rapport à la trajectoire vers l'objectif de moyen terme.

La transposition de ce texte en droit français accorde un rôle prééminent aux lois de programmation des finances publiques. Disposer d'une loi de programmation est à ce titre un impératif aux termes de la loi organique relative aux lois de finances (Lolf). L'article 1A de celle-ci dispose ainsi que « *la loi de programmation des finances publiques fixe l'objectif à moyen terme des administrations publiques* » et qu'elle détermine les trajectoires de finances publiques. Le mécanisme de correction est prévu par l'article 62 de la Lolf, qui précise qu'il est déclenché après que le HCFP a identifié un écart important entre la trajectoire pluriannuelle inscrite dans la LPFP et l'exécution de l'année écoulée.

L'absence de LPFP priverait de base nationale la mise en œuvre des dispositions prévues au niveau européen, qu'il s'agisse de la définition d'une trajectoire de convergence structurelle des finances publiques vers l'OMT ou de l'effectivité de la mise en œuvre du mécanisme de correction par le HCFP.

Par ailleurs, l'adoption de la LPFP est un jalon au titre de l'exercice 2023 défini dans le plan national de relance et de résilience (PNRR) élaboré dans le cadre du plan « *Next generation EU* ». Son respect conditionnant les versements de l'Union aux États, l'absence de LPFP fait peser un risque sur l'encaissement des fonds européens, attendu à 12,7 Md€ en 2023.

C - Une trajectoire qui devra s'inscrire dans une gouvernance européenne et nationale renouvelée

1 - La Commission européenne propose une réforme en profondeur des règles de finances publiques

Les règles européennes du pacte de stabilité et de croissance sont contestées depuis plusieurs années en raison de leur complexité, de leur caractère potentiellement procyclique – conduisant parfois à des politiques budgétaires restrictives en période de mauvaise conjoncture – et de leur inadaptation à la situation singulière de chaque pays. Elles reposent de surcroît sur des concepts et des valeurs conventionnelles comme le solde structurel ou la croissance potentielle, qui ne sont pas directement mesurés mais seulement estimés, ce qui pouvait conduire à des erreurs de politique économique. Ces règles ont été suspendues pendant la crise sanitaire, avec l'activation en mars 2020 de la clause dérogatoire générale du Pacte de stabilité et de croissance, prolongée pour l'année 2023 en raison des fortes perturbations économiques engendrées par la guerre en Ukraine.

C'est dans ce contexte que la Commission européenne a proposé, dans sa communication du 9 novembre 2022, une réforme en profondeur des règles de la gouvernance économique européenne. Sur la base des discussions qui auront lieu avec les États membres, la Commission devrait faire des propositions législatives au premier trimestre 2023, avant, le cas échéant, une négociation sur les modifications du Pacte de stabilité au Conseil Ecofin puis avec le Parlement européen. L'objectif est que ces nouvelles règles soient arrêtées avant la levée de la clause dérogatoire générale du Pacte prévue à ce stade en janvier 2024.

Avec cette réforme, la surveillance budgétaire européenne vise un double objectif : garantir la soutenabilité de la dette et favoriser la croissance potentielle au regard notamment des grands objectifs climatiques de l'Union. Elle s'appuierait sur des plans nationaux pluriannuels dessinant à la fois une trajectoire de soutenabilité et un programme de réformes structurelles visant à garantir dans la durée le maintien du déficit public en-deçà de 3 % du PIB.

Pour ce faire, le respect de la trajectoire reposerait à l'avenir sur un seul indicateur : l'évolution des dépenses publiques nettes des mesures nouvelles de prélèvements obligatoires, des financements européens exceptionnels, des charges d'intérêts et de la part conjoncturelle des

dépenses d'assurance chômage. Il s'agirait ainsi de définir une trajectoire de dépenses nationales qui ne serait pas dépendante du cycle économique.

Le dialogue bilatéral entre la Commission et chaque État membre gagnerait en importance. À partir d'une trajectoire d'ajustement (« *adjustment path* ») proposée par la Commission et adoptée par le Conseil, les États membres s'engageraient en retour sur une trajectoire de dépense nationale nette, dans le cadre de « plans nationaux budgétaires structurels à moyen terme » d'au moins quatre ans qui permettraient au cours des 10 années suivantes d'engager une tendance à la baisse du ratio de dette publique (de manière à revenir à terme à un endettement de 60 % du PIB) et de maintenir continûment le déficit public sous 3 % du PIB pendant toute la période couverte par ce plan.

Les États membres pourraient toutefois bénéficier d'une période d'ajustement supplémentaire de trois ans à la condition de s'engager sur des réformes structurelles et des investissements publics de nature à augmenter le potentiel de croissance et à conforter à moyen terme la soutenabilité de la dette publique. Les plans nationaux seraient discutés avec la Commission, puis approuvés par le Conseil, sans possibilité de modification au cours des quatre premières années.

Les seuils de 3 % de déficit public et 60 % de dette publique demeureraient des références, le premier susceptible de justifier une procédure de déficit excessif (également activée en cas de déviation de la trajectoire de dépense nette pour les États les plus endettés) avec des sanctions facilitées, le second étant en revanche renvoyé à un horizon lointain. Une clause dérogatoire serait par ailleurs maintenue pour les chocs d'ampleur exceptionnelle, affectant l'ensemble de l'Union européenne (UE) ou uniquement un ou plusieurs États membres. En revanche, l'exigence d'un ajustement structurel de 0,5 point par an et la fixation d'un objectif de moyen terme pour le solde structurel seraient supprimées.

Au total, le projet de réforme de la Commission européenne reconnaît la complexité et les difficultés d'application des règles actuelles. En se concentrant sur un indicateur de dépenses publiques nettes, elle retient une règle synthétique plus simple à appliquer que les règles de solde structurel existantes. Avec la fixation de trajectoires spécifiques à chaque État, la réforme envisagée reposerait davantage qu'aujourd'hui sur une négociation bilatérale entre chaque État et la Commission européenne en lieu et place d'un ensemble de règles plus homogènes dont les 20 dernières années ont montré les difficultés des États-membres à les appliquer effectivement. Il subsiste toutefois des ambiguïtés autour des nouvelles règles envisagées, qui devront être levées au cours de l'année 2023 afin que la réforme soit adoptée avant la levée de la clause dérogatoire.

2 - Au plan national, des progrès réels en termes de transparence mais qui restent à accomplir en matière d'encadrement des dépenses

a) Une amélioration de la transparence et de la programmation pluriannuelle des finances publiques au terme de la réforme organique de 2021

La loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques et la loi organique du 14 mars 2022 relative aux lois de financement de la sécurité sociale ont permis des avancées en matière de gouvernance des finances publiques, principalement en matière de programmation pluriannuelle et de transparence. Il est toutefois possible que ces dispositions organiques relatives aux finances publiques doivent être à nouveau revues pour s'adapter au nouveau cadre européen lorsque celui-ci aura été adopté.

Tout d'abord, la programmation des dépenses publiques est désormais exprimée par sous-secteur des administrations publiques en milliards d'euros (et non plus en points de PIB), gage d'un suivi et d'un pilotage plus transparents. Le rapport économique, social et financier (RESF) présentera pour chaque année de la programmation les écarts cumulés entre les prévisions et les dépenses réalisées ou prévues au sein de la dernière loi de finances afférente à l'année concernée. Ces progrès avaient été recommandés par la Cour dans son rapport public thématique de 2020 sur la gouvernance des finances publiques²⁷.

La réforme favorise également une présentation plus claire des dépenses d'investissement pluriannuelles, dont les montants attendus sur la période de programmation figurent désormais dans le PLPFP. L'information du Parlement est améliorée par de nouveaux rapports sur les finances locales et sur la dette publique qui pourront donner lieu à des débats.

Enfin, la loi organique élargit les compétences du HCFP à l'évaluation des prévisions de recettes et dépenses publiques du Gouvernement et instaure un avis du Haut Conseil sur les projets de loi de programmation sectorielle.

²⁷ Cour des comptes, *Les finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance*, rapport public thématique, novembre 2020.

*b) Une programmation des finances publiques plus modeste
en termes d'encadrement des dépenses*

Le projet de loi de programmation des finances publiques 2023-2027 comprend plusieurs dispositions relatives à la gouvernance des finances publiques.

Parmi les mesures les plus notables figurent des évaluations de la qualité de l'action publique, la limitation dans le temps des dépenses fiscales, des modalités de plafonnement des taxes affectées, la limitation de la durée des aides aux entreprises ou encore des précisions sur l'interdiction, pour les organismes divers d'administration centrale (Odac), de mobiliser des financements sur une période excédant 12 mois.

Dans le champ des finances sociales, la limitation dans le temps ainsi que le plafonnement des niches sociales sont prévus tandis que les finances des collectivités territoriales seront régulées à travers un mécanisme incitatif complexe.

Ces dispositions, à l'exception de l'évaluation de la qualité de l'action publique et du bornage dans le temps des aides aux entreprises, étaient déjà présentes à l'identique ou sous une forme proche dans la loi de programmation des finances publiques 2018-2022.

En revanche, des dispositions de la précédente loi de programmation n'ont pas été reprises, comme le plafonnement du montant des dépenses fiscales qui ne figure désormais plus dans les règles de finances publiques en vigueur (alors que le plafonnement des niches sociales a été conservé). Si ces dispositions n'avaient pas toutes été suivies d'effet, leur disparition ne contribue pas à crédibiliser l'effort de maîtrise affiché dans le PLPFP.

c) D'indispensables revues de dépenses.

Le PLPFP 2023-2027 prévoit la réalisation d'« *évaluations de la qualité de l'action publique dont les conclusions sont transmises au Parlement au plus tard le 1^{er} avril de chaque année* ». Ces évaluations porteraient sur le champ large des moyens des administrations publiques et entités bénéficiant de fonds publics ainsi que sur les niches fiscales et sociales et devraient identifier des mesures d'amélioration de l'efficacité, de l'efficience et des coûts des politiques et des structures évaluées.

En février 2023, selon le ministre chargé de l'économie, les premiers chantiers structurels d'économies devraient être présentés lors d'assises des finances publiques réunissant économistes, grands témoins internationaux, représentants du monde économique, parlementaires et élus locaux.

La remise des évaluations au Parlement le 1^{er} avril afin de nourrir les réflexions sur les textes financiers de la rentrée permettra une meilleure articulation avec le calendrier budgétaire. Alors que la date de restitution des premières évaluations (1^{er} avril 2023) est proche, ni les sujets étudiés et ni l'objectif quantitatif d'économies n'ont cependant pu être communiqués à la Cour. Par ailleurs, des augmentations conséquentes ont été annoncées sur certains budgets comme celui de la défense, dont le montant passerait d'un peu moins de 300 Md€ sur 2017-2023 à 413 Md€ sur 2024-2030, soit une augmentation de près de 30 %, sans que leurs conséquences sur la trajectoire des finances publiques prévue par la LPFP aient été précisées.

De surcroît, la mise en place de revues de dépenses est également indispensable pour sécuriser le versement des fonds européens dans le cadre du plan de relance européen. En effet, le PNRR prévoit, au titre des jalons conditionnant le versement des fonds européens, la « *construction des lois financières articulée avec les évaluations de la dépense publique couvrant le champ des APU dans le respect de la trajectoire de dépenses de la loi de programmation des finances publiques* ».

Enfin, les expériences passées de la revue générale des politiques publiques (RGPP), de la modernisation de l'action publique (MAP) ou de l'action publique 2022 (AP 2022), qui n'ont pas généré les économies initialement espérées, montrent qu'au-delà de la mise en place d'une revue de dépenses, c'est un changement de culture profond vis-à-vis de la dépense publique qu'il convient de favoriser.

CONCLUSION

En 2022 et 2023, le ralentissement de l'économie lié à la crise de l'énergie et les mesures de soutien mises en œuvre pour en atténuer les effets conduiraient à un déficit public élevé, de cinq points de PIB. La situation des finances publiques de la France restera ainsi en 2023 parmi les plus dégradées dans la zone euro alors que la Commission européenne juge que les risques sont élevés sur la soutenabilité de la dette publique française à moyen terme.

Il est donc indispensable de mettre en place une stratégie qui combine redressement résolu des finances publiques et préservation du potentiel de croissance à moyen terme, conformément aux deux objectifs que se donne la réforme attendue de la gouvernance macroéconomique européenne. L'aboutissement rapide en 2023 de cette réforme est crucial pour qu'elle puisse s'appliquer une fois la clause de sauvegarde levée, ce qui est prévu à ce stade au 1^{er} janvier 2024.

La trajectoire présentée par le Gouvernement dans le projet de loi de programmation des finances publiques apparaît, à ce titre, peu ambitieuse, avec un déficit public qui ne passerait sous les trois points de PIB qu'en 2027 et avec une dette qui serait à cette date quasiment au même niveau qu'en 2022.

Par ailleurs, les hypothèses sous-jacentes à cette trajectoire sont, pour certaines, trop optimistes et l'effort de maîtrise renforcé de la dépense publique affiché est peu documenté. La mise en place d'une revue des dépenses, prévue par le projet de loi de programmation des finances publiques 2023-2027, serait un pas dans la bonne direction mais les expériences passées (RGPP, MAP, AP2022), dont la capacité à identifier et mettre en œuvre des montants conséquents d'économies s'est révélée limitée, montrent que la réussite réside dans une volonté politique forte et une adhésion collective de tous les acteurs de la dépense publique.

Malgré les critiques qu'elle exprime sur le projet de loi de programmation des finances publiques, la Cour rappelle, comme elle l'a fait à plusieurs reprises, la nécessité de disposer d'une telle loi pour respecter nos engagements européens et crédibiliser les objectifs de finances publiques à moyen terme.

La situation actuelle des finances publiques ne permet plus de repousser à nouveau le nécessaire retour à une trajectoire de finances publiques soutenable et durable. Il sera donc essentiel à l'avenir de faire preuve de sélectivité dans les dépenses comme dans les baisses discrétionnaires de prélèvements obligatoires, d'engager des réformes ambitieuses dans certains secteurs clés pour infléchir durablement le rythme de la dépense, sans repousser les efforts à la fin de la période de programmation, et de faire du renforcement de son efficience une priorité de premier rang

.

Réponses

Réponse commune du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, chargé des comptes publics.....	55
--	----

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

Par courrier en date du 27 janvier, vous nous avez transmis 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 au « changement de culture profond vis-à-vis de la dépense publique » auquel vous appelez et que nous portons.

Nous partageons ainsi de nombreux points d'analyse et souscrivons globalement aux orientations de la Cour, en particulier sur la nécessité de redresser durablement les finances publiques et de préserver le 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 de 2022, l'analyse des résultats obtenus sur le front de l'activité comme des finances publiques doit pleinement tenir compte d'un contexte économique et géopolitique encore fortement perturbé. La Cour souligne ainsi un net ralentissement de l'activité économique, en lien avec le choc sur le prix de l'énergie et les conséquences de l'invasion russe en Ukraine : nous souhaitons ici rappeler que le ralentissement de l'économie en 2022 reflète aussi une normalisation attendue de l'activité, compte tenu d'une année 2021 exceptionnelle. En outre, en 2022, le solde public poursuivrait son amélioration, à -5,0 % du PIB, conformément à l'objectif que nous avons défendu lors de l'examen de la loi de finances rectificative pour 2022 du 1^{er} décembre 2022. Cet objectif est donc maintenu, alors même que, face aux tensions inflationnistes et aux conséquences de l'invasion russe en Ukraine, le Gouvernement a amplifié et adapté au cours de l'année les mesures visant à limiter la hausse des prix et soutenir les ménages et les entreprises, engagées dès l'automne 2021. Le déficit se réduirait ainsi notamment grâce à la poursuite du rebond de l'activité et à l'extinction des mesures de soutien d'urgence sanitaire, hors mesures de santé directement liées à l'épidémie, extinction effective et rapide que la Cour appelait de ses vœux.

S'agissant de 2023, les derniers développements confortent la prévision de croissance du Gouvernement, que la Cour considère pourtant comme « restant élevée ». Les autres prévisions institutionnelles sont en effet proches de celles du projet de loi de finances et plusieurs éléments démontrent la résilience de l'économie française. L'invasion russe en Ukraine n'a ainsi pas empêché l'activité de continuer à croître tout au long

de l'année 2022. Selon les premiers résultats publiés fin janvier par l'Insee, les entreprises françaises ont continué, durant l'année 2022, à investir et à créer des emplois à un rythme soutenu, conduisant à un taux de chômage au plus bas depuis 2008. Les indicateurs conjoncturels de janvier montrent également que l'activité reste bien orientée. Enfin, les risques sur l'approvisionnement en gaz et en électricité sont contenus, grâce aux mesures prises pour remplir les stocks de gaz avant l'hiver, à la baisse de la consommation d'énergie permise par le plan de sobriété et déjà observée, ainsi qu'au redémarrage des réacteurs nucléaires qui étaient en maintenance. Compte tenu de ces éléments de résilience, les prévisionnistes institutionnels ont confirmé le diagnostic du projet de loi de finances pour 2023 : celui d'une activité qui ralentirait par rapport à 2022, mais qui progresserait, avec des écarts à relativiser au regard de la forte incertitude actuelle.

S'agissant des dépenses, la Cour en souligne le niveau élevé depuis 2020. Ce constat brut est toutefois à nuancer à la lumière de l'action résolue du Gouvernement pour préserver les ménages, les entreprises et la capacité de production de la France, et surtout des résultats obtenus. La mobilisation légitime des finances publiques, dans le contexte de la crise sanitaire puis du conflit en Ukraine, a fortement contribué au rebond de la croissance économique en 2021 et en 2022. Les mesures mises en œuvre fin 2021 et en 2022 pour limiter les effets du choc inflationniste ont atteint leur objectif : comme le mentionne la Cour des comptes, la France aura connu en 2022 l'inflation la plus faible des pays de la zone euro. Par ailleurs, nous nous sommes employés, en pleine cohérence avec les recommandations de la Cour, à resserrer au fil du temps les dispositifs de soutien pour les concentrer et les cibler vers ceux qui en ont le plus besoin.

Malgré ce contexte incertain et difficile et en parallèle des mesures ponctuelles de soutien, le Gouvernement est pleinement engagé dans une démarche de maîtrise de la dépense publique. À titre d'illustration, les nouvelles règles d'assurance-chômage applicables depuis 2021 permettraient des économies d'environ 2 Md€ par an en 2022 et en 2023. Un nouveau mécanisme de modulation de la durée d'indemnisation, selon un principe de contracyclicité, est introduit à partir de février 2023. Elle devrait également déboucher sur 100 000 à 150 000 retours à l'emploi à moyen terme. De même, la réforme des retraites est portée par le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale déposé le 23 janvier à l'Assemblée nationale par le Gouvernement. Cette réforme représente un rendement financier brut estimé à 17,7 Md€ en 2030 pour le système de retraite, permettant le retour de son solde à l'équilibre en 2030 (déficit de 13,5 Md€ en l'absence de réforme), et une hausse du taux d'activité des seniors. Ainsi, dès aujourd'hui et pour l'avenir, le Gouvernement poursuit

son effort de réduction du poids des dépenses publiques, à travers des réformes structurelles et une programmation ambitieuse.

À ce titre, nous nous félicitons que la Cour rappelle à nouveau la nécessité de disposer d'une loi de programmation des finances publiques. Nous regrettons cependant qu'elle juge « optimiste » la trajectoire proposée par le Gouvernement. Les objectifs du projet de loi de programmation (PLPFP) sont clairs et a priori partagés par la Cour : garantir la soutenabilité de la dette publique, restaurer des marges de manœuvre budgétaires et éviter une divergence accrue de la France avec ses partenaires européens. La trajectoire retenue dans le PLPFP, avec un retour du déficit public sous le seuil des 3,0 % du PIB en 2027, est conforme à ces objectifs. L'effort structurel en dépense, réparti sur l'ensemble des sous-secteurs des administrations publiques, est certes significatif mais il est nécessaire. Au total, le rythme d'ajustement retenu permet d'engager une normalisation à la fois résolue et crédible des comptes publics : en particulier, elle garantit la capacité à réaliser des investissements indispensables pour assurer les transitions écologiques et numériques et soutenir l'objectif de plein emploi ; elle est également fondée sur la prolongation de la politique de baisse des prélèvements obligatoires menée depuis 2017, au profit tant du pouvoir d'achat des ménages que de la compétitivité des entreprises et de l'attractivité du territoire français.

S'agissant du scénario de taux d'intérêt, la Cour estime à la fois qu'il est « optimiste » et « très incertain ». Les taux sont très volatils actuellement (évoluant à 10 ans entre 2,45 % et 3 % depuis le début de l'année), du fait des incertitudes géopolitiques et économiques au niveau international. En toute hypothèse, le poids de la charge de la dette, en particulier sous l'effet de la dynamique potentielle des taux, constitue bien un point d'attention majeur, qui conforte la nécessité de contenir, puis de réduire, le poids de la dette publique, avec une trajectoire de référence et des outils efficaces de gouvernance des finances publiques.

De ce point de vue, nous regrettons que la Cour estime que les apports du projet de loi de programmation des finances publiques 2023-2027 (PLPFP) sont « modestes » en termes d'encadrement des dépenses. Si certains dispositifs ont été abandonnés, c'est avec le souci de recentrer le PLPFP sur des outils efficaces, en complément des avancées majeures portées par la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques. À l'inverse, le PLPFP introduit de nouvelles dispositions utiles et ambitieuses, comme la revue annuelle et pérenne de la qualité de l'action publique, la définition d'une nouvelle norme plus large qui permet un meilleur pilotage de la dépense de l'État, une réduction progressive de la

vacance sous plafond des opérateurs ou encore l'encadrement dans la durée des aides aux entreprises. Le PLPFP donne en outre une impulsion forte pour un verdissement du budget avec l'ambition de mobiliser l'outil du « budget vert » pour la préparation des lois de finances à venir et un objectif de réduction de 10 % du ratio des dépenses « brunes » sur les dépenses « vertes » et « mixtes » sur la durée de programmation.

Concernant particulièrement les revues de dépenses, nous nous félicitons que la Cour en souligne le caractère indispensable. Il s'agit d'un pilier du « changement de culture vis-à-vis de la dépense publique » que nous portons, qui doit pleinement associer l'ensemble des ministères, le Parlement et l'ensemble des parties prenantes. La revue de dépense proposée tire ainsi les conséquences des expériences passées et s'articule autour de facteurs clés de succès reconnus notamment par les organisations internationales et les pays étrangers. Ainsi, l'évaluation a vocation à devenir une pratique régulière, avec un calendrier précis et des objets d'évaluation ciblés en fonction des enjeux en termes d'amélioration de la qualité de la dépense et de redressement des comptes publics, sur l'ensemble du champ de la dépense publique. Ces revues, portées à haut niveau, auront pour objectif d'identifier et de documenter les gisements d'économies en amont du vote des textes financiers annuels, en articulation avec les travaux du Parlement. Elles constituent le cœur de la stratégie de maîtrise de la dépense sous-jacente au PLPFP qui, par construction, ne peut conduire à préciser dès à présent et in abstracto l'ensemble des réformes qui seront réalisées sur la période de programmation. Pour autant, il s'agit d'un processus structurant, qui s'inscrit pleinement dans les conclusions de la Cour quant à la nécessité d'un retour à une trajectoire des finances publiques soutenable et durable, du besoin de faire preuve de sélectivité dans les dépenses et d'engager des réformes ambitieuses.