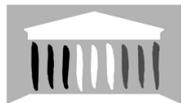


Le présent document est
établi à titre provisoire.
Seule la « petite loi »,
publiée ultérieurement, a
valeur de texte authentique.



ASSEMBLÉE NATIONALE

SERVICE DE LA SÉANCE

DIVISION DES LOIS

12 octobre 2022

PROJET DE LOI

de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027

*Texte résultant des délibérations de l'Assemblée nationale
à l'issue de la seconde séance du 11 octobre 2022*

*

* *

*(Le vote sur l'ensemble du projet de loi aura lieu
le mardi 25 octobre 2022)*

TITRE I^{ER}

**ORIENTATIONS PLURIANNUELLES
DES FINANCES PUBLIQUES**

Article 1^{er}

Est approuvé le rapport annexé à la présente loi, prévu à l'article 1^{er} E de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

CHAPITRE I^{ER}

**Le cadre financier pluriannuel
de l'ensemble des administrations publiques**

Article 2

- ① L'objectif à moyen terme des administrations publiques mentionné au *b* du 1 de l'article 3 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, signé à Bruxelles le 2 mars 2012, est fixé à -0,4 % du produit intérieur brut potentiel.
- ② Dans le contexte macroéconomique et selon les hypothèses et les méthodes retenues pour établir la programmation sur la période 2023-2027, décrits dans le rapport mentionné à l'article 1^{er} de la présente loi, l'objectif d'évolution du solde structurel des administrations publiques, défini au rapport annexé à la présente loi, s'établit comme suit :

③

(En points de produit intérieur brut potentiel)

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Solde structurel	-4,2	-4,0	-3,7	-3,4	-3,1	-2,8
Ajustement structurel	0,9	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3

Article 3

- ① Dans le contexte macroéconomique et selon les hypothèses et les méthodes retenues pour établir la programmation mentionnée à l'article 2, la trajectoire de finances publiques sur la période de programmation s'établit, au sens de la comptabilité nationale, comme suit :

②

(En points de produit intérieur brut, sauf mention contraire)

Ensemble des administrations publiques						
	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Solde structurel (1) (en points de PIB potentiel)	-4,2	-4,0	-3,7	-3,4	-3,1	-2,8
Solde conjoncturel (2).....	-0,6	-0,8	-0,7	-0,5	-0,3	0,0
Solde des mesures ponctuelles et temporaires (3) (en points de PIB potentiel)	-0,1	-0,2	-0,1	-0,1	0,0	0,0
Solde effectif (1 + 2 + 3)	-5,0	-5,0	-4,5	-4,0	-3,4	-2,9
Dépense publique	57,6	56,6	55,6	55,0	54,3	53,8
Dépense publique (en milliards d'euros)...	1 522	1 564	1 600	1 637	1 669	1 709
Évolution de la dépense publique en volume (en %) *	-1,1	-1,5	-0,6	0,3	0,2	0,6
Agrégat des dépenses d'investissement ** (en milliards d'euros)	-	25	28	31	33	35
Évolution de l'agrégat de dépenses d'investissement en volume (en %)	-	-	7	9	6	2
Taux de prélèvements obligatoires	45,2	44,7	44,2	44,3	44,3	44,3
Dette au sens de Maastricht	111,5	111,2	111,3	111,7	111,6	110,9

État et organismes divers d'administration centrale						
Solde effectif	-5,4	-5,6	-5,2	-4,7	-4,5	-4,3
Dépense publique (en milliards d'euros)...	629	636	637	643	655	675
Évolution de la dépense publique en volume (en %) *	0,0	-2,6	-2,5	-1,1	0,4	1,6

Administrations publiques locales						
Solde effectif	0,0	-0,1	-0,1	0,0	0,2	0,5
Dépense publique (en milliards d'euros)...	295	305	314	322	323	326
Évolution de la dépense publique en volume (en %) *	0,1	-0,6	0,1	0,4	-1,3	-1,1

Administrations de sécurité sociale						
Solde effectif	0,5	0,8	0,8	0,7	0,8	1,0
Dépense publique (en milliards d'euros)...	700	721	747	772	792	811
Évolution de la dépense publique en volume (en %) *	-2,6	-1,0	0,5	1,2	0,7	0,6

* Hors crédit d'impôt, hors transferts, à champ constant.

** Dépenses considérées comme des dépenses d'investissement au sens du dernier alinéa de l'article 1^{er} A et du 1^o de l'article 1^{er} E de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Article 4

- ① L'objectif d'effort structurel des administrations publiques s'établit comme suit :

②

(En points de produit intérieur brut potentiel)

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Effort structurel	-0,2	1,3	0,3	0,4	0,5	0,3
<i>Dont :</i>						
– contribution des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires.....	-0,3	0,0	-0,5	-0,1	0,0	0,0
– effort en dépense (y compris crédits d'impôt)	0,1	1,3	0,8	0,5	0,5	0,3

Article 5

- ① I. – Lorsque des écarts importants, au sens de l'article 62 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, sont constatés par le Haut Conseil des finances publiques entre l'exécution de l'année écoulée et la trajectoire de solde structurel décrite à l'article 2 de la présente loi, le Gouvernement, lors de l'examen du projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année par chaque assemblée et conformément à ses engagements tels qu'ils résultent du traité mentionné au même article 2 :

- ② 1° Expose les raisons de ces écarts, appréciés dans le cadre d'une évaluation prenant pour référence le solde structurel et comprenant une analyse de l'effort structurel sous-jacent défini dans le rapport mentionné à l'article 1^{er} de la présente loi ;

- ③ 2° Indique les mesures de correction envisagées, dont il est tenu compte dans le prochain projet de loi de finances de l'année et dans le prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année. Ces mesures de correction permettent de retourner à la trajectoire de solde structurel décrite à l'article 2 de la présente loi dans un délai maximal de deux ans à compter de la fin de l'année au cours de laquelle les écarts ont été constatés. Elles portent sur l'ensemble des administrations publiques.

- ④ II. – Les obligations prévues au 2° du I ne s'appliquent pas :

- ⑤ 1° Lorsque le Haut Conseil des finances publiques estime, dans son avis prévu au I de l'article 62 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 précitée, que des circonstances exceptionnelles, au sens du *b* du 3 de l'article 3 du traité mentionné à l'article 2 de la présente loi, sont de nature à justifier les écarts constatés ;
- ⑥ 2° Lorsque le Haut Conseil des finances publiques n'a pas constaté, sur demande du Gouvernement ou dans son avis mentionné au 1° du présent II, que ces circonstances exceptionnelles ont cessé de l'être.

Article 6

- ① L'incidence des mesures afférentes aux prélèvements obligatoires adoptées par le Parlement ou prises par le Gouvernement par voie réglementaire à compter du 1^{er} juillet 2022 ne peut être inférieure aux montants suivants, exprimés en milliards d'euros courants :

②

	2023	2024	2025	2026	2027
Incidence de l'ensemble des mesures	-7	-5	-1,5	-1,5	-1,5
– dont incidence relative aux dépenses fiscales.....	-1	0	0	0	0
– dont incidence relative aux exonérations, abattements d'assiette et réductions de taux applicables aux cotisations sociales	-1	0	0	0	0

- ③ L'incidence mentionnée au premier alinéa est appréciée, pour une année donnée, au regard de la situation de l'année précédente.

Article 7

Lorsqu'elles ont un caractère incitatif ou constituent une aide sectorielle, les dépenses fiscales instituées par un texte promulgué à compter du 1^{er} janvier 2023 sont applicables pour une durée précisée par le texte qui les institue et qui ne peut excéder trois ans. Les dépenses fiscales ne peuvent être prorogées que pour une période maximale de trois ans et à condition d'avoir fait l'objet d'une évaluation, présentée par le Gouvernement au Parlement, des principales caractéristiques des bénéficiaires de la mesure, qui précise l'efficacité et le coût de celle-ci.

Commenté [Lois1]:
[amdt n° 125](#)

Commenté [Lois2]:
[amdt n° 125](#)

Commenté [Lois3]:
[amdt n° 124](#) et [ss-amdts n°150, n°151 et n°152](#)

Article 7 bis (nouveau)

Le ratio entre le montant des dépenses fiscales recensées par l'annexe prévue au 4° de l'article 51 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances et le montant des crédits budgétaires diminue de 5 % entre le projet de loi de finances pour 2023 et le projet de loi de finances pour 2028.

Commenté [Lois4]:
[amdt n° 129](#)

Article 8

① Les impositions de toutes natures affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale et les organismes de sécurité sociale font, sauf dérogation justifiée par un motif impérieux d'intérêt général, l'objet d'un plafonnement dans les conditions prévues à l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

Commenté [Lois5]:
[amdt n° 132](#)

Commenté [Lois6]:
[amdt n° 99](#)

② Le niveau du plafond, résultant de la loi de finances initiale de l'année, d'une imposition de toutes natures affectée à des tiers autres que les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale et les organismes de sécurité sociale, ne peut excéder de plus de 5 % le rendement de l'imposition prévu à l'annexe mentionnée au 4° de l'article 51 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances pour l'année considérée.

Article 8 bis (nouveau)

I. – Avant le 31 décembre 2023, puis tous les cinq ans, une loi détermine les priorités d'action de la politique de transition écologique et les moyens budgétaires annuels qui lui sont consacrés, avec l'objectif de réduire les émissions de gaz à effet de serre de 55 % d'ici à 2030 par rapport à leur niveau de 1990 et d'atteindre la neutralité carbone en 2050.

II. – Chaque loi prévue au I est compatible avec les lois prévues à l'article L. 100-1 A du code de l'énergie.

III. – Chaque loi prévue au I détermine les conditions du contrôle et de l'évaluation par le Parlement de l'adéquation entre les priorités d'action et les moyens consacrés. Le Haut Conseil pour le climat remet un avis sur la cohérence de cette loi de programmation des financements de la transition écologique.

Commenté [Lois7]:
[amdt n° 137](#)

CHAPITRE II

Le cadre financier pluriannuel des administrations publiques centrales

Article 9

- ① I. – L’agrégat « Périmètre des dépenses de l’État » est composé :
- ② 1° Des crédits du budget général, hors dépenses de contribution aux pensions civiles et militaires, hors charge de la dette, hors amortissement de la dette de l’État liée à la covid-19 et hors remboursements et dégrèvements ;
- ③ 2° Des impositions de toutes natures plafonnées dans les conditions prévues à l’article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 ;
- ④ 3° Des budgets annexes ;
- ⑤ 4° Des dépenses des comptes d’affectation spéciale, hors les comptes d’affectation spéciale « Désendettement de l’État », « Participations financières de l’État » et « Pensions militaires d’invalidité et des victimes de guerre et autres pensions » ;
- ⑥ 5° Des dépenses du compte de concours financier « Avances à l’audiovisuel public » ;
- ⑦ 6° Du prélèvement sur recettes au profit de l’Union européenne ;
- ⑧ 7° Des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales ;
- ⑨ 8° Des retraitements de flux internes au budget de l’État.
- ⑩ II. – Les dépenses relevant du périmètre mentionné au I sont fixées, en euros courants, à 480 milliards d’euros en 2023, à 485 milliards d’euros en 2024, à 496 milliards d’euros en 2025, à 501 milliards d’euros en 2026 et à 509 milliards d’euros en 2027.
- ⑪ III. – Le Gouvernement transmet chaque année au Parlement une présentation précise et détaillée du périmètre des dépenses de l’État dans l’exposé des motifs du projet de loi de finances.

Commenté [Lois8]:
[amdt n° 100](#)

Commenté [Lois9]:
[amdt n° 101](#)

Commenté [Lois10]:
[amdt n° 101](#)

Article 10

L'objectif d'exécution des schémas d'emploi de 2023 à 2027 pour l'État et ses opérateurs est la stabilité globale des emplois, exprimés en équivalents temps plein.

Article 11

(Supprimé)

Article 11 bis (nouveau)

Avant le 1^{er} septembre 2023, le Gouvernement remet au Parlement une évaluation qui dresse un état des lieux des compétences des opérateurs de l'État, en veillant à identifier les doublons et enchevêtrements de compétences entre les opérateurs de l'État, entre les opérateurs de l'État et l'État ainsi qu'entre les opérateurs de l'État et les collectivités territoriales. L'évaluation propose des fusions d'opérateurs.

Le Gouvernement évalue la possibilité de généraliser les contrats d'objectifs et de performance pour l'ensemble des opérateurs ou catégories d'opérateurs.

Articles 12 et 13

(Supprimés)

Article 14

Le ratio entre, d'une part, les dépenses considérées comme défavorables au sens du rapport sur l'impact environnemental du budget prévu au 6° du I de l'article 179 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 et, d'autre part, les dépenses considérées comme favorables et mixtes au sens de ce même rapport diminue de 10 % entre la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour l'année 2022 et le projet de loi de finances pour 2027.

Commenté [Lois11]:
[amdt n° 131](#)

Article 15

- ① I. – Les créations, extensions ou prolongations d'un dispositif d'aides aux entreprises instaurées après le 1^{er} janvier 2023 ne sont applicables que pour une durée précisée par le texte qui les institue, dans la limite de **trois** ans.
- ② II. – Pour toute mesure d'extension ou de prolongation d'un dispositif d'aides aux entreprises instaurée par un texte postérieur au 1^{er} janvier 2023, le Gouvernement présente au Parlement une évaluation de cette mesure, au plus tard le 1^{er} avril de l'année au cours de laquelle le dispositif d'aide prend fin. Cette évaluation présente notamment les principales caractéristiques des bénéficiaires de la mesure et apporte des précisions sur l'efficacité et le coût de celle-ci.

Commenté [Lois12]:
[amdt n° 127](#)

CHAPITRE III

Le cadre financier pluriannuel des administrations publiques locales

Article 16

(Supprimé)

Article 16 bis (nouveau)

Afin de mieux suivre au niveau national l'ensemble des dépenses publiques ayant un impact favorable ou défavorable significatif sur l'environnement, les collectivités territoriales et leurs groupements dont les dépenses totales au titre de l'année 2023 sont supérieures à 50 millions d'euros s'engagent, à compter de 2024, dans une démarche de budget vert, selon des modalités définies dans le cadre d'une concertation entre l'État et les collectivités territoriales.

À compter de l'année 2025, le budget de ces collectivités comporte une annexe qui présente l'ensemble des dépenses selon leur caractère favorable, défavorable ou neutre sur l'environnement.

Commenté [Lois13]:
[amdt n° 81](#) et [ss-amdt n° 153](#)

CHAPITRE IV

Le cadre financier pluriannuel des administrations de sécurité sociale

Articles 17 à 19

(Supprimés)

Article 20

- ① I. – Les créations ou extensions d'exonérations ou d'abattements d'assiette et de réductions de taux s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base de sécurité sociale ou aux organismes concourant à leur financement instaurées par un texte promulgué à compter du 1^{er} janvier 2023 ne sont applicables que pour une durée maximale de trois ans, précisée par le texte qui les institue. Les prorogations d'exonérations ou d'abattements d'assiette et de réductions de taux s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base de sécurité sociale ou aux organismes concourant à leur financement qui interviennent après le 1^{er} janvier 2023 ne sont applicables que pour une durée maximale de trois ans sous réserve d'une évaluation, présentée par le Gouvernement, des principales caractéristiques des bénéficiaires de la mesure et précisant l'efficacité et le coût de la mesure.
- ② II. – Le rapport entre, d'une part, le montant annuel des exonérations ou abattements d'assiette et des réductions de taux s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement et, d'autre part, la somme des recettes des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et des organismes concourant à leur financement et des exonérations de cotisations sociales non compensées par crédits budgétaires ne peut excéder 14 % pour chacune des années de la période 2023-2027.

Commenté [Lois14]:
[amdt n° 134](#)

Article 20 bis (nouveau)

La lutte contre la fraude aux prestations et aux cotisations sociales fait l'objet d'un rapport remis par le Gouvernement au Parlement le 1^{er} octobre 2024. Ce rapport présente notamment l'ensemble des moyens déployés par les administrations de sécurité sociale pour y concourir.

Commenté [Lois15]:
[amdt n° 135](#)

TITRE II

**DISPOSITIONS RELATIVES À LA GESTION
DES FINANCES PUBLIQUES ET À L'INFORMATION
ET AU CONTRÔLE DU PARLEMENT**

CHAPITRE I^{ER}

Ensemble des administrations publiques

Article 21

En vue d'éclairer la préparation du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale, sont conduites des 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 peuvent porter sur l'ensemble des dépenses et des moyens des administrations publiques ou des entités bénéficiant de fonds publics ainsi que sur les crédits d'impôt, les dépenses fiscales et les exonérations ou abattements d'assiette et les réductions de taux s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base et aux organismes concourant à leur financement. Ces évaluations identifient, notamment, des mesures d'amélioration de l'efficacité, de l'efficience et des coûts des politiques et des structures évaluées. Ces évaluations dressent la liste des doublons de compétences et de missions entre les administrations publiques.

Commenté [Lois16]:
[amdt n° 5](#)

CHAPITRE II

Administrations publiques centrales

Article 22

- ① I. – Nonobstant toute disposition contraire des textes qui leur sont applicables, ne peuvent contracter auprès d'un établissement de crédit ou d'une société de financement un emprunt dont le terme est supérieur à douze mois, ni émettre un titre de créance dont le terme excède cette durée les organismes français relevant de la catégorie des administrations publiques centrales, au sens du règlement relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux en vigueur, autres que l'État, la Caisse d'amortissement de la dette sociale, la Caisse de la dette publique, le fonds

de garantie des dépôts et de résolution, la Société anonyme de gestion de stocks de sécurité et la Société de prise de participation de l'État. Un arrêté du ministre chargé du budget établit la liste des organismes auxquels s'applique cette interdiction.

- ② Pour tout organisme nouvellement entrant dans la liste mentionnée au premier alinéa, l'interdiction s'applique un an après la publication de l'arrêté modifiant ladite liste.
- ③ II. – Le I ne s'applique pas aux emprunts contractés auprès de la Banque européenne d'investissement et de la Banque de développement du Conseil de l'Europe.

CHAPITRE III

Administrations publiques locales

Article 23

(Supprimé)

Commenté [Lois17]:
[amds n° 10](#) et id. (n°28, n° 45, n° 57 et n° 140)

CHAPITRE IV

Administrations de sécurité sociale

Article 24

Le Gouvernement transmet chaque année au Parlement, au plus tard le premier mardi d'octobre, une décomposition, exprimée en pourcentage du produit intérieur brut et en milliards d'euros courants, du solde du sous-secteur des administrations de sécurité sociale entre les régimes obligatoires de base de sécurité sociale et les organismes concourant à leur financement, les organismes concourant à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit, les autres régimes d'assurance sociale et les organismes divers de sécurité sociale.

Commenté [Lois18]:
[amdt n° 73](#)

CHAPITRE V
Autres dispositions

Article 25

Le Gouvernement transmet chaque année au Parlement un bilan des lois de programmation des finances publiques en vigueur. Ce bilan est rendu public en même temps que le projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année.

Article 26

- ① Sont abrogés :
- ② 1° La loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 ;
- ③ 2° L'article 20 de la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 ;
- ④ 3° Les articles 12, 26, 28, 30 et 32 de la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 ;
- ⑤ 4° La loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Rapport annexé

① I. – La France conserverait une croissance robuste en sortie de crise grâce aux réformes mises en place

② A. – Les perspectives à court terme (2022-2023)

③ Après un rebond de l'économie particulièrement marqué en 2021, qui a fait de la France le grand pays de la zone euro où le niveau d'activité a le plus vite rattrapé son niveau d'avant la crise sanitaire, l'invasion russe de l'Ukraine et ses conséquences ont assombri les perspectives de reprise à partir de fin février 2022 en entraînant une forte hausse des prix des matières premières, un rebond des tensions d'approvisionnement et une augmentation de l'incertitude.

④ Face à ces chocs, l'économie française a montré sa capacité de résilience : après un recul au premier trimestre 2022 (-0,2 %) en lien avec une nouvelle vague épidémique, l'activité a fortement progressé au deuxième trimestre (+0,5 %), soutenue par les échanges de services, y compris le retour des touristes internationaux, le rebond de la consommation et l'investissement des entreprises qui continue de progresser. De même, le marché du travail continue d'être très dynamique : près de 200 000 emplois ont été créés au premier semestre 2022 et le taux de chômage s'établit à 7,4 % de la population active, soit 0,8 point sous son niveau de fin 2019. Pris globalement, les derniers indicateurs conjoncturels indiquent une activité toujours bien orientée, quoiqu'en ralentissement : en août, si l'indice des directeurs d'achat (PMI) indiquait une activité en ralentissement, le climat des affaires de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) était stable et supérieur à sa moyenne de longue période, suggérant une croissance toujours dynamique. La croissance resterait ainsi solide au troisième trimestre, la consommation bénéficiant des mesures de soutien au pouvoir d'achat. L'activité devrait être davantage freinée au quatrième trimestre, du fait des difficultés d'approvisionnement sur le gaz. En moyenne annuelle, l'activité progresserait de +2,7 % en 2022. L'inflation en glissement annuel se maintiendrait à un niveau proche de 6 % jusqu'à la fin de l'année, la baisse de l'inflation énergétique étant compensée par une diffusion de la hausse passée des matières premières aux prix des produits alimentaires et manufacturés et à une inflation dynamique dans les services du fait de la hausse des salaires.

⑤ En 2023, la croissance de l'activité serait ramenée à +1,0 %, pénalisée par la normalisation de la politique monétaire, l'impact des prix élevés du gaz et des efforts nécessaires pour réduire notre dépendance. Par rapport à 2019, l'activité dépasserait malgré tout son niveau d'avant crise de 2 points, soit le chiffre le plus élevé des grandes économies européennes. Elle serait principalement soutenue par la consommation, qui bénéficierait des mesures de soutien au pouvoir d'achat, de l'accélération des salaires et de la normalisation très progressive du taux d'épargne. L'investissement des entreprises serait légèrement moins allant que l'activité : il serait pénalisé par l'incertitude et la hausse des taux mais resterait soutenu par le taux de marge élevé des entreprises. L'investissement des ménages reculerait, affecté lui aussi par la hausse des taux et surtout par un effet de contrecoup après la très forte progression des transactions immobilières en 2021. Les échanges décéléreraient en lien avec le ralentissement de l'économie mondiale ; la contribution du commerce extérieur à la croissance serait nulle. L'inflation serait encore élevée en début d'année et refluerait progressivement au cours de l'année,

en lien avec le reflux de l'inflation en produits alimentaires et manufacturés. La hausse des prix de l'énergie resterait limitée par le bouclier tarifaire. En moyenne annuelle, l'inflation s'établirait à 4,2 %.

- ⑥ L'incertitude autour de cette prévision est élevée, avec l'aléa majeur que représente l'évolution du conflit en Ukraine et ses conséquences. Le scénario intègre l'effet négatif sur l'activité de prix de gros de l'énergie (pétrole, gaz, électricité) restant à des niveaux exceptionnellement élevés en 2022 comme en 2023, de l'impact de la sobriété nécessaire et d'une incertitude élevée ; il n'intègre pas de rupture majeure d'approvisionnement en énergie à l'hiver 2022-2023, en France et à l'étranger. Il repose sur un scénario international d'atterrissage sans heurt pour la majorité des grands pays partenaires de la France, hormis le Royaume-Uni. Cette prévision est partagée par les organisations internationales et confortée par la baisse des tensions d'approvisionnement et des prix des matières premières, hors gaz, sur les derniers mois, mais un scénario de ralentissement plus marqué demeure possible, notamment pour les pays plus fortement dépendants du gaz russe. À l'inverse, la prévision repose sur certaines hypothèses laissant la place à des aléas positifs, comme la baisse très progressive du taux d'épargne des ménages, qui serait encore largement au-dessus de son niveau d'avant-crise en 2023, ou le rattrapage seulement très limité des pertes de performance à l'export qu'a connues la France en 2020 et 2021.

⑦ **B. – Les perspectives à moyen terme (2024-2027)**

⑧ **Principales hypothèses du scénario macroéconomique 2022-2027**

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
PIB (*)	2,7	1,0	1,6	1,7	1,7	1,8
Déflateur de PIB	2,8	3,6	2,4	1,8	1,6	1,6
Indice des prix à la consommation hors tabac	5,4	4,3	3,0	2,1	1,75	1,75
Masse salariale privée (**)	8,6	5,0	3,9	3,6	3,4	3,4
Croissance potentielle	1,35	1,35	1,35	1,35	1,35	1,35
PIB potentiel (en milliards d'euros 2010)	2 390	2 422	2 454	2 488	2 521	2 555
Écart de production (en % du PIB)	-1,1	-1,4	-1,2	-0,8	-0,5	0,0

Note : Données exprimées en taux d'évolution annuelle, sauf précision contraire.

(*) Données corrigées des jours ouvrables.

(**) Branches marchandes non agricoles.

- ⑨ Les données détaillées disponibles sur les années 2020 et 2021 permettent d'affiner le chiffrage de l'impact durable de la crise de la covid sur le potentiel de l'économie. Cet impact serait limité au vu de l'ampleur de la chute de l'activité en 2020 et transiterait essentiellement par un choc négatif temporaire sur la productivité globale des facteurs. L'emploi a en effet peu baissé durant la crise et est désormais nettement au-dessus de son niveau d'avant crise, ce qui suggère l'absence d'effet de long terme de la crise sur le facteur travail. L'investissement n'a pas reculé davantage que l'activité en 2020, contrairement à ce qui est le cas d'ordinaire, et a fortement rebondi en 2021 : l'impact

durable de la crise sur le facteur capital serait donc très réduit et se limiterait à l'effet du moindre investissement en 2020. La productivité globale des facteurs (PGF) serait un peu plus touchée : la mise à l'arrêt de l'économie a pu en effet empêcher un certain nombre d'innovations, a compliqué la formation professionnelle des salariés et entraîné des réorganisations des processus de production (par exemple par la hausse durable des stocks pour faire face à des risques d'approvisionnement plus clairement identifiés ou la modification pérenne de certains processus pour tenir compte des risques sanitaires). Cette perte serait néanmoins limitée : contrairement aux crises précédentes, la crise de 2020 n'a en effet pas été révélatrice de déséquilibres macroéconomiques préexistants dont la correction pénaliserait durablement la croissance. En outre, le financement de l'économie n'a pas été affecté, grâce en particulier à la meilleure capitalisation du secteur bancaire en entrée de crise. Au total, la perte pérenne de crise serait de $-\frac{3}{4}$ point de PIB, un chiffre revu à la baisse par rapport aux précédentes estimations du Gouvernement : cet impact contenu reflète la nature exogène et temporaire de la crise et l'efficacité des mesures de soutien mises en place pour préserver le capital humain et productif.

⑩ À partir de 2022, la croissance potentielle s'établirait à 1,35 %, un niveau identique à celui prévu dans la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018-2022, la capacité productive de l'économie étant soutenue par les réformes du Gouvernement. Ces dernières contribueraient notamment à accroître l'offre de travail et parvenir au plein emploi à l'horizon 2027 : il s'agit en particulier de la réforme des retraites, de la réforme du revenu de solidarité active (RSA), de la réforme de contra-cyclicité de l'assurance chômage, de l'amélioration de l'accompagnement des demandeurs d'emploi (transformation de Pôle emploi en France Travail), de l'élargissement au lycée professionnel du succès de l'apprentissage et de la mise en place d'un service public de la petite enfance.

⑪ Cette évaluation de la croissance potentielle est proche de celle du Fonds monétaire international (FMI) (1,3 %). L'estimation de la Commission européenne est proche sur le court terme (1,4 % en 2022) mais inférieure sur la suite de période (cf. encadré *infra*).

⑫ La période retenue pour calculer l'écart de production a été revue afin de tenir compte des données récentes : elle couvre désormais les années 1993-2019, pour inclure deux cycles économiques complets (du creux au pic) ainsi que les dernières années. Sur cette période, l'écart de production est par construction en moyenne égal à 0. L'écart de production ainsi calculé est de +0,9 point en 2019, -1,1 point en 2022 et -1,4 point en 2023.

⑬ **Comparaison de l'estimation de croissance potentielle du Gouvernement avec celle de la Commission européenne**

⑭

	LPFP 2022 - 2027	Commission 2022 - 2026
Croissance potentielle (%)	1,35	1,1
<i>dont contribution du facteur travail (points)</i>	<i>0,3 / 0,4</i>	<i>0,4</i>
<i>dont contribution du facteur capital (points)</i>	<i>0,5 / 0,6</i>	<i>0,5</i>
<i>dont contribution de la productivité globale des facteurs (points)</i>	<i>0,4 / 0,5</i>	<i>0,2</i>

- ⑮ Le scénario retenu pour 2022 et 2023 est proche de celui de la Commission européenne, qui prévoit une croissance potentielle de +1,4 % par an en moyenne sur cette période dans ses prévisions du printemps 2022. À partir de 2024, la prévision de croissance potentielle de la Commission est inférieure à celle du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 (PLPFP), à +0,9 % par an en moyenne. En moyenne sur l'horizon de prévision, la Commission prévoit une croissance de +1,1 %. Les écarts entre ces deux prévisions tiennent principalement à la prévision de productivité globale des facteurs (PGF) potentielle et, à partir de 2024, à la prévision d'emploi potentiel.
- ⑯ L'écart de production retenu en 2021 (-2,4 %) est relativement proche de l'estimation de la Commission européenne (-1,7 %), dans un contexte de forte incertitude et de révisions fréquentes des estimations sur le passé.
- ⑰ Concernant l'emploi potentiel, les différences sont limitées en moyenne sur l'horizon, malgré des choix légèrement différents. En particulier, les hypothèses de population active sont différentes. La Commission utilise en effet l'exercice européen de projection de population à moyen terme (« Europop »), tandis que les estimations du Gouvernement s'appuient sur les projections les plus récentes de l'INSEE pour la France, publiées le 30 juin 2022, auxquelles est ajouté l'effet des différentes réformes prévues par le Gouvernement pour soutenir la population active à l'horizon 2027, notamment la réforme des retraites.
- ⑱ De même, le chômage structurel (estimé comme un NAWRU, c'est-à-dire le taux de chômage au niveau duquel il n'y a pas d'accélération des coûts salariaux unitaires réels) diffère de celui de la Commission : le Gouvernement prend en compte une transmission plus rapide de la nette baisse observée du chômage effectif au chômage structurel, alors que la Commission n'attribue à la baisse du chômage observée ces dernières années qu'une faible part structurelle. Ainsi, alors que le taux de chômage effectif en France s'établit au deuxième trimestre à 7,4 %, plus de 3 points sous le point haut atteint en 2015, le NAWRU estimé par la Commission ne baisse que de 0,5 point sur la même période. Par ailleurs, la prévision de chômage structurel sous-jacente au PLPFP intègre l'effet global des réformes prévues par le Gouvernement pour parvenir au plein emploi à l'horizon 2027 : réforme de contra-cyclicité de l'assurance chômage, amélioration de l'accompagnement des demandeurs d'emploi (transformation de Pôle emploi en France Travail), élargissement au lycée professionnel du succès de l'apprentissage et mise en place d'un service public de la petite enfance.
- ⑲ Les prévisions relatives à l'accumulation du capital des scénarios du Gouvernement et de la Commission sont proches, avec une contribution de +0,5 pt en moyenne à partir de 2022. Le scénario de capital retenu par le Gouvernement repose sur un taux d'investissement par rapport au capital existant qui se maintiendrait à son niveau de 2021. Sur la période de prévision, la contribution du capital serait soutenue par les mesures du Gouvernement, passées (baisse de l'impôt sur les sociétés [IS], plan de relance) et futures (France 2030, suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises [CVAE]).
- ⑳ En revanche, la Commission retient une progression de la productivité globale des facteurs (PGF) potentielle plus lente que le Gouvernement (à +0,2 % par an en moyenne contre +0,4 % à +0,5 %). Cela s'explique notamment par la façon dont est analysé et évalué le choc économique lié à la crise sanitaire. Du fait de la nature exogène et temporaire de la crise, le Gouvernement a retenu un choc en niveau sur la PGF potentielle,

qui se matérialise en 2020. En particulier, il est supposé que la crise n'a pas révélé de déséquilibre préexistant et ne justifie pas de révision de la croissance potentielle sur le passé ; cette absence de déséquilibre et le fort rebond de l'économie en 2021 suggèrent également de ne pas retenir de baisse de la croissance potentielle après 2020. La Commission a traité la crise de manière différente : elle ne retient pas de choc en niveau, mais un effet lissé sur la productivité tendancielle et donc sur la croissance potentielle sur une période longue. Ainsi, dans ses dernières prévisions pré-crise, la Commission estimait la croissance moyenne de la PGF potentielle à +0,4 % par an sur la période 2011-2019. Elle estime aujourd'hui la croissance moyenne de la PGF potentielle à +0,2 % par an sur la même période, et prolonge donc cet effet de la crise en prévision sur l'horizon 2022-2027. Sur la PGF, le Gouvernement retient une hypothèse légèrement inférieure à celle de la précédente LPFP du fait de l'enrichissement de la croissance en emploi, qui se traduirait par l'entrée sur le marché du travail de personnes moins qualifiées, ce qui réduit mécaniquement la progression de la PGF par un effet de composition.

⑳ La croissance effective sur la période 2024-2027 serait un peu supérieure à son rythme potentiel de 1,35 %, afin de refermer complètement l'écart de production en 2027. Du point de vue de la demande, la croissance serait tirée tout d'abord par la normalisation progressive du taux d'épargne, toujours largement supérieur à son niveau d'avant-crise en 2023. Elle profiterait aussi du rattrapage d'une partie des pertes de performances à l'export observées entre 2020 et 2022, grâce à la normalisation partielle de la structure sectorielle du commerce et aux mesures de soutien à l'offre prises par le Gouvernement (France 2030, baisse de la fiscalité sur la production). Le taux d'investissement des entreprises, qui est soutenu par la transition numérique et écologique, resterait proche du niveau des dernières années sans toutefois prolonger la tendance haussière à l'œuvre depuis plus de 20 ans. Côté offre, l'activité serait soutenue par le rattrapage de la production des secteurs affectés par la crise de la covid, notamment les secteurs automobile et aéronautique, et la poursuite de la décrue déjà amorcée des tensions d'approvisionnement.

㉑ L'inflation refluerait progressivement au fur et à mesure de la fin de la transmission des hausses passées de prix de matières premières et de la dissipation progressive des tensions d'approvisionnement. Elle reviendrait en 2026 à son niveau de long terme estimé à +1,75 %, cohérent avec la cible de la Banque centrale européenne (BCE).

㉒ **II. – Dès 2023, le Gouvernement donnera la priorité au renforcement de la qualité des dépenses, notamment des investissements indispensables pour assurer la transition écologique et numérique, favoriser la compétitivité de nos entreprises et atteindre le plein emploi, tout en respectant nos engagements de finances publiques**

㉓ **A. – Conformément à nos engagements européens, la politique du Gouvernement vise un retour vers l'équilibre structurel et une réduction du ratio de dette publique**

㉔ La trajectoire retenue dans la présente loi de programmation marque la volonté du Gouvernement d'un retour à des comptes publics normalisés, une fois la crise sanitaire passée. La présente loi prévoit ainsi un retour du déficit public sous le seuil des 3,0 % du PIB en 2027, grâce à un redressement du solde structurel de 1,2 point entre 2024 et 2027. Cet ajustement progressif permettra à la France de s'engager, dès 2026, sur le chemin d'une réduction du ratio de dette publique rapporté au PIB : ce dernier, après s'être établi à 112,8 % en 2021, atteindrait 111,7 % en 2025. Il baisserait ensuite, pour atteindre 110,9 % en 2027.

- 26 La présente loi de programmation se fonde donc sur une dynamique d'amélioration du solde structurel jusqu'en 2027, en vue de converger vers l'objectif à moyen terme d'équilibre structurel des finances publiques (OMT). Comme prévu dans le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG), l'OMT est fixé de manière spécifique par chaque État, avec une limite inférieure de -0,5 % de PIB potentiel pour la France. Conformément à l'article 1^{er} A de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (telle que modifiée par la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques), il revient à la loi de programmation des finances publiques de fixer l'OMT visé par le Gouvernement. L'article 2 de la présente loi de programmation fixe l'OMT à -0,4 % du PIB potentiel. L'OMT est inchangé par rapport à la précédente LPPF.
- 27 Cette trajectoire de consolidation progressive des finances publiques doit s'accompagner d'un renforcement de la qualité des dépenses, notamment des investissements indispensables pour assurer les transitions écologique et numérique, atteindre le plein emploi et s'assurer de la compétitivité de nos entreprises. Ainsi, la poursuite du déploiement du plan « France 2030 » permettra de stimuler l'économie et de soutenir la croissance potentielle en accélérant la transition écologique, en favorisant l'investissement, l'innovation, la cohésion sociale et territoriale et en assurant la souveraineté numérique et industrielle. Ces différentes mesures pourront être mises en œuvre tout en garantissant la soutenabilité de nos finances publiques via une maîtrise de la dépense publique dans tous les sous-secteurs.
- 28 À court terme, la trajectoire des finances publiques est cependant affectée par les conséquences de la guerre en Ukraine et les tensions inflationnistes, ainsi que par la volonté du Gouvernement de prendre, face à ce contexte dégradé, des mesures pour protéger le pouvoir d'achat des Français et soutenir les entreprises. Ces mesures ont été mises en œuvre depuis l'automne 2021 et en particulier depuis le début de la nouvelle législature, avec le vote de la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative et de la loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat. Enfin, cette trajectoire se caractérise par la sortie des dispositifs de soutien d'urgence mis en place pour faire face à la crise sanitaire : encore très soutenues en 2021 pour tenir compte du contexte sanitaire et économique, ces mesures décroissent fortement en 2022 et 2023.
- 29 La conformité de cette trajectoire aux règles budgétaires européennes sera évaluée chaque année sur la base des données notifiées, dans le cadre d'une analyse d'ensemble de la Commission européenne, qui tient compte de la situation économique de chaque pays. En ce qui concerne les premières années de la trajectoire, la Commission européenne a estimé en mai 2022 que les conditions d'un maintien de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance (activée en 2020 à la suite de la crise sanitaire) en 2023 et de sa désactivation en 2024 étaient remplies, en raison du niveau d'incertitudes et des risques importants afférents au contexte de la guerre en Ukraine. Le maintien de cette clause en 2023 permet de laisser aux politiques budgétaires nationales la marge nécessaire pour réagir rapidement en cas de besoin, tout en assurant une transition sans heurt entre le soutien généralisé apporté à l'économie pendant la pandémie et un recentrage sur des mesures temporaires et ciblées pour garantir la viabilité à moyen terme des finances publiques. Ainsi, en 2023, l'ajustement structurel serait

de 0,2 point de PIB, dans un cadre macroéconomique dégradé. L'ajustement structurel serait ensuite de 0,3 point de PIB par an à compter de 2024.

⑩ **Comparaison avec les autres États membres de l'UE**

⑪ Selon les programmes de stabilité et de convergence 2022, le seuil de déficit public de 3 % du PIB serait respecté par neuf États membres en 2022 (Chypre, Croatie, Danemark, Finlande, Irlande, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal et Suède) et par l'ensemble des autres partenaires européens de la France à horizon 2025. Entre 2022 et 2025, le ratio de dette publique sur PIB diminuerait dans la plupart des États membres, notamment dans les pays les plus endettés (à hauteur de -34 points de PIB en Grèce, -15 points au Portugal et -6 points en Italie et en Espagne). Le solde structurel s'améliorerait dans la quasi-totalité des États membres d'ici 2025, mais n'atteindrait pas encore l'objectif de moyen terme pour la plupart d'entre eux.

⑫ **B. – Le Gouvernement poursuivra la baisse des impôts amorcée lors du quinquennat précédent, pour favoriser le pouvoir d'achat des Français, la compétitivité de nos entreprises et l'emploi**

⑬ Sur l'ensemble du dernier quinquennat (2017-2022), le Gouvernement a réduit de manière pérenne les prélèvements obligatoires (plus de 50 milliards d'euros, la moitié en faveur des ménages et la moitié en faveur des entreprises), afin de favoriser la croissance et l'emploi. Côté ménages, d'importantes réformes ont été menées afin d'alléger la fiscalité sur le capital productif (instauration du prélèvement forfaitaire unique, transformation de l'impôt de solidarité sur la fortune en impôt sur la fortune immobilière) et le travail (bascule contribution sociale généralisée [CSG]-cotisations), accompagnées de mesures de simplification du système fiscal (instauration du prélèvement à la source) et en faveur du pouvoir d'achat (réforme du barème de l'impôt sur le revenu, suppression de la taxe d'habitation sur la résidence principale). Côté entreprises, les principales mesures fiscales adoptées ont permis de stimuler leur compétitivité, via une réduction des coûts des facteurs de production (capital, travail). Il s'agit notamment de la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en baisse pérenne de cotisations, de la baisse du taux d'impôt sur les sociétés ou encore de la réduction des impôts de production dans le cadre du plan de relance.

⑭ Sur le nouveau quinquennat (2022-2027), le Gouvernement poursuivra la baisse des prélèvements obligatoires, en faveur des ménages et des entreprises. Ces baisses continueront de cibler les assiettes les plus distorsives, afin de favoriser l'activité et la compétitivité. Elles seront financées par un effort de maîtrise des dépenses, de lutte contre la fraude et de réduction des niches fiscales et sociales peu efficaces, ainsi que par le surplus d'activité et d'emploi générés.

⑮ Ces nouvelles baisses d'impôt ont commencé dès les premières semaines du quinquennat, avec le vote à l'été de la loi n° 2002-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative et de la loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat : la redevance audiovisuelle a été supprimée afin d'améliorer le pouvoir d'achat des ménages. Cette mesure bénéficie à 28 millions de foyers pour un coût de 3,2 milliards d'euros pour l'État : elle permet de supprimer un impôt anti-redistributif car forfaitaire (138 euros par foyer équipé d'un téléviseur indépendamment de ses revenus) et dont l'assiette ne tient compte que d'un seul mode de consommation de l'audiovisuel

(via un téléviseur) en excluant les autres (internet en particulier). De même, la réduction des cotisations sociales des travailleurs indépendants permet une progression de leur revenu annuel de 550 euros pour ceux ayant un revenu équivalent au niveau du salaire minimum de croissance (Smic). À l’horizon du quinquennat, d’autres réformes fiscales majeures seront mises en œuvre en faveur des ménages à hauteur de 3 milliards d’euros.

36 Afin de renforcer la compétitivité des entreprises, l’activité et l’attractivité de l’économie française, le Gouvernement continuera d’alléger et de simplifier la fiscalité des entreprises. Après la réduction pérenne des impôts de production dans le cadre du plan « France Relance », le Gouvernement propose une suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Cette mesure sera mise en œuvre dans le projet de loi de finances pour 2023 en deux ans.

37 Cette stratégie de baisse généralisée des impôts pour les ménages et les entreprises pourra s’accompagner de mesures d’efficacité comme la réduction justifiée de niches fiscales et sociales inefficaces. Ainsi, le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 indexe la fiscalité sur le tabac afin d’éviter que les prix relatifs du tabac ne soient dévalués dans le contexte d’inflation actuelle.

38

Principales mesures nouvelles en prélèvements obligatoires en 2023

	2023
Ménages	-6,0
Suppression de la taxe d’habitation sur les résidences principales	-2,8
Transformation du crédit d’impôt “services à la personne” (CISAP) en dispositif contemporain	-1,6
Bouclier tarifaire sur la taxe intérieure sur la consommation finale d’électricité (TICFE) (part ménages)	-1,0
Retour TVA du bouclier tarifaire sur la TICFE	-0,2
Barème kilométrique	-0,1
Baisse de cotisations des travailleurs indépendants	-0,6
Harmonisation de la fiscalité sur les produits du tabac	0,4
Entreprises	-5,8
Baisse du taux d’IS de 33 % à 25 %	-0,4
CICE - montée en charge et hausse de taux de 6 % à 7 % *	0,1
Baisse des impôts de production	0,1
Retour IS de la suppression des impôts de production	-0,6
Bouclier tarifaire sur la TICFE (part entreprises)	-1,1
Retour IS du bouclier tarifaire sur la TICFE	0,2
Suppression de la CVAE	-4,1
Total hors bascule CICE et recettes de service public de l’énergie (SPE)	-11,8
Traitement en recettes des gains sur charges de SPE	9,6
Effet temporaire de la bascule CICE cotisations *	5,6
Total des principales mesures nouvelles	3,3
Autres mesures	1,4
Total y compris autres mesures	4,8

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

39 **C. – Une maîtrise de la croissance de la dépense publique à horizon 2027**

40 Le retour à l'équilibre des comptes publics se fondera sur la maîtrise de la dépense. Ainsi, sur la période 2022-2027, la croissance moyenne en volume hors effet de l'extinction des mesures d'urgence et de relance de la dépense publique (hors crédits d'impôt) est prévue à +0,6 %, ce qui constitue un effort significatif en comparaison des évolutions lors des précédents quinquennats : en effet, cette dernière a atteint +2,1 % en moyenne entre 2003 et 2007, +1,4 % entre 2008 et 2012, +1,0 % entre 2013 et 2017 puis +1,2 % entre 2018 et 2022 (hors mesures de soutien d'urgence et de relance et retraitée de l'effet de la création de France Compétences en 2019). Cette maîtrise de la dépense sera partagée par l'ensemble des administrations publiques.

41 S'agissant de la dépense des administrations centrales en comptabilité nationale, le taux d'évolution (hors crédits d'impôt et hors transferts, à champ constant) s'élèvera à -2,6 % en volume en 2023 puis à -0,4 % en moyenne sur la période 2024-2027. La charge de la dette augmentera de l'ordre de 0,5 point de PIB à l'horizon 2027. Cette maîtrise de la dépense publique reposera notamment sur des mesures de transformation structurelle et une évaluation renforcée de la qualité des dépenses, qui permettront de dégager des marges de manœuvre pour mettre en œuvre les engagements du Président de la République et les priorités fixées par le Gouvernement en termes de politique publique. La maîtrise des finances publiques s'accompagne d'un renforcement de la qualité des dépenses, notamment des investissements indispensables pour assurer les transitions écologique et numérique, atteindre le plein emploi et s'assurer de la compétitivité de nos entreprises. Dans ce contexte, les dépenses des plans « France Relance » et « France 2030 » se poursuivront, permettant de soutenir l'activité et le potentiel de croissance, en accélérant la transition écologique, en favorisant l'investissement, l'innovation, la cohésion sociale et territoriale et en assurant la souveraineté numérique et industrielle.

42 La tenue de l'objectif en dépenses implique également la poursuite par les collectivités territoriales de la maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement, selon des modalités en cours de concertation. En comptabilité nationale, l'objectif est une baisse de leurs dépenses de fonctionnement de -0,5 % en volume par an sur le quinquennat.

43 Enfin, les administrations de sécurité sociale, qui représentent plus de la moitié de la dépense publique, participeront également à la maîtrise de l'évolution des dépenses. Cette participation sera rendue possible grâce à la réforme des retraites, à la poursuite de la transformation du système de santé, engagée avec le « Ségur de la santé », ainsi qu'au développement de la politique de prévention. Ainsi, la progression de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) s'établira à +2,7 % sur 2024-2025 puis à +2,6 % sur 2026-2027 (cf. *infra*).

44

Croissance de la dépense publique, hors crédits d'impôts

	2023	2024	2025	2026	2027
Taux de croissance en valeur	2,8	2,3	2,3	2,0	2,4
Taux de croissance en volume	-1,5	-0,6	0,3	0,2	0,6
Inflation hors tabac	4,3	3,0	2,1	1,75	1,75

④

**Croissance de la dépense publique par sous-secteur, hors crédits d'impôts,
à champ constant, hors transfert, en volume**

	2023	2024	2025	2026	2027
Administrations publiques (APU)	-1,5	-0,6	0,3	0,2	0,6
Administrations publiques centrales (APUC)	-2,6	-2,5	-1,1	0,4	1,6
Administrations publiques locales (APUL)	-0,6	0,1	0,4	-1,3	-1,1
Administrations de sécurité sociale (ASSO)	-1,0	0,5	1,2	0,7	0,6

④

D. – À l'horizon du quinquennat, l'effort structurel permettra la diminution du ratio de dette publique

④

Solde public (exprimé suivant les conventions de la comptabilité nationale)

	2023	2024	2025	2026	2027
Solde public	-5,0	-4,5	-4,0	-3,4	-2,9
Solde structurel (en points de PIB potentiel)	-4,0	-3,7	-3,4	-3,1	-2,8
Ajustement structurel	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3

④

Dépenses et recettes (exprimé suivant les conventions de la comptabilité nationale)

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Ratio de dépenses publiques (*)	57,6	56,6	55,6	55,0	54,3	53,8
Ratio de prélèvements obligatoires (y compris UE)	45,2	44,7	44,2	44,3	44,3	44,3
Ratio de recettes hors prélèvements obligatoires	7,4	7,2	7,1	7,0	6,8	6,8
Clé de crédits d'impôt	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

(*) Hors crédits d'impôt.

1. L'effort structurel portera sur la dépense publique

④

④

L'écart de production, encore creusé en 2021 et 2022 (respectivement -2,4 % et -1,1 % du PIB potentiel) dans un contexte macroéconomique dégradé au niveau mondial, se résorberait progressivement à l'horizon 2027 : à partir de 2024, la croissance effective du PIB serait supérieure à la croissance potentielle. Ainsi, la variation conjoncturelle du solde public contribuerait au redressement des finances publiques entre 2021 et 2027 (+1,3 point de PIB).

④

Cependant, la stratégie de retour à l'équilibre des finances publiques s'appuiera avant tout sur une amélioration structurelle et donc pérenne : après la crise sanitaire, la

guerre en Ukraine et les tensions inflationnistes, la France doit retrouver des comptes publics normalisés. Ainsi, le solde structurel, qui s'établit à -5,1 % de PIB potentiel en 2021, se redressera à -2,8 % en 2027 : cela permettra de garantir la soutenabilité de la dette publique et de rapprocher le solde structurel de l'objectif européen de moyen terme (OMT), fixé à -0,4 % du PIB par la présente loi. L'ajustement structurel sera de +0,3 point de PIB potentiel par an à compter de 2024. Au total, il sera de +2,3 points de PIB potentiel entre 2021 et 2027.

⑤② Cet ajustement sera entièrement porté par un effort structurel en dépense : ce dernier sera de 3,4 points de PIB potentiel entre 2022 et 2027, grâce à une progression des dépenses publiques hors effet de l'extinction des mesures d'urgence et de relance en volume limitée à +0,6 % entre 2022 et 2027, nettement inférieure à la croissance potentielle de l'activité (1,35 %). Cette maîtrise de la dépense permettra au Gouvernement d'améliorer la position structurelle des finances publiques françaises et de poursuivre, tout en poursuivant sa politique de réduction des prélèvements obligatoires, afin de renforcer la compétitivité des entreprises et de soutenir le pouvoir d'achat des Français. Les mesures de réduction des prélèvements obligatoires contribueront à l'ajustement structurel pour -0,6 point de PIB potentiel sur la période. Au total, l'effort structurel, c'est-à-dire l'effet des mesures discrétionnaires, permettra d'améliorer le solde structurel de 2,9 points de PIB potentiel sur la période considérée.

⑤③ Enfin, les mesures exceptionnelles et temporaires prévisibles dans le cadre du présent rapport affecteront transitoirement la trajectoire de réduction du solde public. En particulier, les transformations des crédits d'impôt « services à la personne » (CISAP) et « garde d'enfants hors du domicile » (CI-GEHD) en dispositifs contemporains entraîneront un double coût temporaire pour les finances publiques, considéré comme une mesure exceptionnelle et temporaire et dont l'impact sur le solde structurel est par conséquent neutralisé. L'effet attendu de ces mesures identifiées en amont de la programmation est toutefois limité, contrairement à la précédente loi de programmation qui avait été marquée en particulier par la transformation du CICE en allègements de cotisations en 2019 (prévue en amont de la programmation) et par le coût des mesures de soutien d'urgence en 2020 en réponse à la crise sanitaire.

54

Mesures exceptionnelles et temporaires (one-offs) 2022-2027*(En milliards d'euros)*

	2023	2024	2025	2026	2027
Mesures en recettes	-0,3	-0,3	-0,3	0,0	0,0
<i>Dont :</i>					
<i>Contentieux OPCVM</i>	-0,8	-0,8	-0,8	0,0	0,0
<i>Crise sanitaire – primes prêts garantis par l'État (PGE)</i>	0,5	0,5	0,5	0,0	0,0
Mesures en dépense	4,8	3,9	2,2	1,0	0,2
<i>Dont :</i>					
<i>Intérêts des contentieux</i>	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0
<i>Contemporanéisation CISAP</i>	2,0	1,5	0,3	0,1	0,0
<i>Contemporanéisation CI-GEHD</i>	0,0	0,3	0,5	0,2	0,0
<i>Sinistralité PGE 2021</i>	2,1	1,6	1,0	0,5	0,1
<i>Sinistralité BEI 2021</i>	0,5	0,3	0,2	0,2	0,1

55

Variation du solde structurel 2022-2027

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Variation du solde structurel (ajustement structurel)	0,9	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3
Effort structurel	-0,2	1,3	0,3	0,4	0,5	0,3
– <i>Contribution des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires</i>	-0,3	0,0	-0,5	-0,1	0,0	0,0
– <i>Effort en dépense (y compris crédits d'impôt)</i>	0,1	1,3	0,8	0,5	0,5	0,3
Composante non discrétionnaire	1,0	-1,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0

56

Élasticité des prélèvements obligatoires 2022-2027

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Élasticité des prélèvements obligatoires (hors UE)	1,5	0,6	1,0	1,0	1,0	1,0

57

Décomposition structurelle par sous-secteur 2022-2027

		2022	2023	2024	2025	2026	2027
APU	Solde effectif	-5,0	-5,0	-4,5	-4,0	-3,4	-2,9
	Solde conjoncturel	-0,6	-0,8	-0,7	-0,5	-0,3	0,0
	Solde structurel	-4,2	-4,0	-3,7	-3,4	-3,1	-2,8
	Solde des one-offs	-0,1	-0,2	-0,1	-0,1	0,0	0,0
APUC	Solde effectif	-5,4	-5,6	-5,2	-4,7	-4,5	-4,3
	Solde conjoncturel	-0,3	-0,4	-0,3	-0,2	-0,1	0,0
	Solde structurel	-5,0	-5,0	-4,7	-4,3	-4,3	-4,3
	Solde des one-offs	-0,1	-0,2	-0,1	-0,1	0,0	0,0
APUL	Solde effectif	0,0	-0,1	-0,1	0,0	0,2	0,5
	Solde conjoncturel	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0
	Solde structurel	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,5
	Solde des one-offs	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
ASSO	Solde effectif	0,5	0,8	0,8	0,7	0,8	1,0
	Solde conjoncturel	-0,2	-0,3	-0,3	-0,2	-0,1	0,0
	Solde structurel	0,7	1,1	1,1	0,9	0,9	1,0
	Solde des one-offs	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

58

Effort structurel par sous-secteur 2022-2027

		2022	2023	2024	2025	2026	2027
APU	Variation du solde structurel	0,9	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3
	Dont effort structurel	-0,2	1,3	0,3	0,4	0,5	0,3
	<i>Effort en recettes</i>	-0,3	0,0	-0,5	-0,1	0,0	0,0
	<i>Effort en dépense</i>	0,1	1,3	0,8	0,5	0,5	0,3
APUC	Variation du solde structurel	0,1	-0,1	0,3	0,4	0,1	0,0
	Dont effort structurel	-0,4	0,7	0,0	0,4	0,1	-0,1
	<i>Effort en recettes</i>	-0,2	0,0	-0,7	-0,1	0,0	0,0
	<i>Effort en dépense</i>	-0,1	0,8	0,7	0,5	0,1	-0,1
APUL	Variation du solde structurel	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,2	0,2
	Dont effort structurel	-0,1	0,1	0,1	0,1	0,3	0,3
	<i>Effort en recettes</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	<i>Effort en dépense</i>	-0,1	0,1	0,1	0,1	0,3	0,2
ASSO	Variation du solde structurel	0,9	0,4	0,0	-0,1	0,0	0,0
	Dont effort structurel	0,3	0,4	0,3	0,0	0,1	0,1
	<i>Effort en recettes</i>	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0
	<i>Effort en dépense</i>	0,3	0,4	0,1	0,0	0,1	0,1

59 2. Le ratio de dette des administrations publiques amorcera sa décrue en 2026

60 L'effort de maîtrise des dépenses publiques, objectif nécessaire une fois la crise sanitaire passée et le contexte macro-économique stabilisé, permettra la réduction du ratio de dette publique à partir de 2026, tout en laissant au Gouvernement des marges de manœuvre pour poursuivre la mise en œuvre de la baisse des prélèvements obligatoires.

61 En 2021, le ratio d'endettement s'inscrirait à 112,8 % du PIB selon les chiffres publiés par l'INSEE le 31 août 2022. Il connaîtrait une première baisse en 2022 et 2023 (respectivement à 111,5 % puis 111,2 %), en raison notamment de la vigueur de la croissance nominale en 2022 et sous l'effet des flux de créances venant réduire le ratio.

62 Il recommencerait à croître légèrement en 2024 et 2025, année où il atteindrait 111,7 % du PIB, puis amorcerait sa décrue pour s'établir à 110,9 % en 2027. Cette trajectoire s'explique principalement par l'écart du solde public à son niveau stabilisant le ratio de dette. En effet, compte tenu du scénario de croissance de moyen terme, le solde stabilisant le ratio de dette se situerait à compter de 2024 entre -4,4 % et -3,6 % du PIB : ainsi, en 2024 et 2025, le ratio de dette continuerait d'augmenter car le solde public se situerait encore en-dessous de ce niveau, toutes choses égales par ailleurs s'agissant des flux de créances. En 2026 et 2027 en revanche, le solde public dépasserait le niveau stabilisant le ratio de dette et ce dernier commencerait donc à refluer. Les flux de créances contribueraient marginalement à la hausse de la dette à moyen terme, en raison de l'étalement des primes à l'émission passées.

63

Dette par sous-secteur 2021-2027

(En points de produit intérieur brut)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Dette publique	112,8	111,5	111,2	111,3	111,7	111,6	110,9
Contribution des APUC	92,0	92,2	93,2	94,6	96,3	97,8	99,0
Contribution des APUL	9,8	9,4	9,1	8,9	8,6	8,1	7,4
Contribution des ASSO	11,0	9,9	8,9	7,7	6,7	5,7	4,5

64

Écart au solde stabilisant, flux de créances et variation du ratio d'endettement

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Variation du ratio d'endettement (1 + 2)	-1,4	-0,3	0,1	0,4	-0,1	-0,7
Écart au solde stabilisant (1 = a - b)	-1,1	0,1	0,1	0,2	-0,1	-0,8
Solde stabilisant la dette (a)	-6,0	-4,9	-4,4	-3,8	-3,6	-3,7
Pm. croissance nominale	5,6	4,6	4,1	3,5	3,3	3,4
Solde public au sens de Maastricht (b)	-5,0	-5,0	-4,5	-4,0	-3,4	-2,9
Flux de créances (2)	-0,3	-0,4	0,0	0,2	0,1	0,1

65

Charge d'intérêts et solde primaire 2022-2027

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Solde public	-5,0	-5,0	-4,5	-4,0	-3,4	-2,9
Charge d'intérêt	1,8	1,6	1,8	1,9	2,0	2,1
Solde primaire	-3,2	-3,4	-2,7	-2,1	-1,5	-0,8

66

Scénario de taux et choc de taux

67

La forte hausse des inflations (France et zone euro) déjà constatée depuis début 2022, ainsi que le début de la normalisation de la politique monétaire de la Banque centrale européenne, ont entraîné une accélération de la remontée des taux.

68

Le profil de taux sous-jacent à la prévision de charge de la dette repose d'une part sur l'hypothèse d'une poursuite de la hausse des taux directeurs de la BCE engagée en juillet puis en septembre 2022, en cohérence avec la mission de la BCE de maintien de la stabilité des prix, et d'autre part sur les autres hypothèses macroéconomiques retenues dans la LPFP.

69

Le scénario retenu pour la fin 2022 et pour 2023 retient l'hypothèse d'une remontée des taux longs : le taux à 10 ans s'élèverait alors à 2,50 % fin 2022 et à 2,60 % fin 2023. Les taux à 10 ans convergeraient à moyen terme vers 3 %. S'agissant des taux courts, le taux à 3 mois serait à 1,20 % fin 2022 et à 2,10 % fin 2023.

70

Hypothèses de taux en fin d'année

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Taux courts (BTF 3 mois)	1,20 %	2,10 %	2,30 %	2,40 %	2,50 %	2,60 %
Taux longs (OAT à 10 ans)	2,50 %	2,60 %	2,70 %	2,80 %	2,90 %	3,00 %

71

Une remontée durable des taux d'intérêt au-dessus de ces hypothèses constituerait un facteur d'augmentation progressive de la charge de la dette par rapport à la prévision de la LPFP. Un choc pérenne de taux d'intérêt supplémentaire d'un point par rapport au scénario de référence entraînerait une hausse de la charge de la dette en comptabilité maastrichtienne de 2,5 milliards d'euros supplémentaires la première année, 6 milliards d'euros supplémentaires la deuxième année, 10 milliards d'euros supplémentaires la troisième année et près de 17 milliards d'euros supplémentaires à l'horizon 2027. À l'inverse, si la trajectoire de remontée des taux était plus basse d'un point que le scénario central, cela entraînerait une baisse de la charge de la dette symétrique.

72

Évaluation minimaliste, moyenne et maximaliste de l'évolution des taux d'intérêt et de son impact sur les comptes de l'État

(En milliards d'euros, en comptabilité nationale)

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Scénario minimaliste (-2 points sur toute la trajectoire)	-	32,7	32,3	30,5	29,1	30,2
Scénario central	42,2	37,5	44,1	48,7	53,6	60,6
Scénario maximaliste (+2 points sur toute la trajectoire)	-	42,4	56,2	67,8	79,9	93,9

73

NB : Si rien ne peut garantir que la trajectoire future des taux s'inscrive entre ces bornes, les scénarios dits « minimaliste » et « maximaliste » ont été dimensionnés pour correspondre aux scénarios extrêmes de taux observés depuis le passage à l'euro. L'application dès l'an prochain d'un choc de 200 points de base à la baisse ou à la hausse par rapport au scénario de référence aboutit respectivement à un scénario « minimaliste » qui correspondrait à un retour brutal à l'environnement de taux très bas des dernières années et à un scénario « maximaliste » où les taux longs retrouveraient le niveau d'environ 5 % qu'ils avaient au tout début du siècle.

74

E. – Une gouvernance rénovée des finances publiques renforcera le pilotage de la dépense

75

1. Le nouveau cadre organique renforce la stratégie pluriannuelle des finances publiques

76

À la suite des travaux de la mission d'information relative à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), l'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté fin 2021 une loi modernisant le cadre organique des lois de finances. Ainsi la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques porte-t-elle plusieurs évolutions majeures.

77

Elle contribue d'abord au renforcement du pilotage pluriannuel des finances publiques, notamment par l'intégration dans la loi de finances, au niveau de l'article liminaire, d'un nouveau suivi de l'évolution de la dépense publique en volume et en milliards d'euros (pour l'année sur laquelle porte la loi de finances, l'année en cours et l'année écoulée), qui pourra être lue en écart à la trajectoire de référence définie par la présente loi de programmation des finances publiques. Cette trajectoire d'évolution est désormais déclinée par sous-secteur des administrations publiques pour en faire un réel outil de pilotage. Pour le budget de l'État, les projets annuels de performances doivent présenter chaque année des plafonds de dépenses pour trois ans au niveau du programme.

78

Les lois de programmation des finances publiques sont aussi renforcées par le nouveau cadre organique. Celles-ci doivent désormais présenter une trajectoire en niveau et en évolution des dépenses des administrations publiques considérées comme des dépenses d'investissement. Les principales dépenses de cette trajectoire – compte tenu de leur contribution à la croissance potentielle du produit intérieur brut, à la transformation

structurelle du pays et à son développement social et environnemental à long terme – doivent par ailleurs faire l’objet d’une présentation détaillée en annexe de ces lois.

- 79 Le nouveau cadre organique renforce par ailleurs le rôle du Haut Conseil des finances publiques (HCFP) dont le mandat est étendu. Le HCFP sera dorénavant compétent, au delà de l’examen de la cohérence des textes financiers annuels au regard des objectifs de dépense prévus en LPFP, pour contrôler la cohérence des lois de programmation sectorielles ayant un impact sur les finances publiques avec les LPFP.
- 80 Dans le cadre de l’élaboration du budget, la loi organique vise à améliorer la qualité de l’information transmise au Parlement et son rôle dans l’examen de la dépense : les annexes au projet de loi de finances sont notamment enrichies en matière de dépenses fiscales. Par ailleurs, l’articulation du calendrier budgétaire avec le calendrier européen est améliorée : l’examen du programme de stabilité par le Parlement pourra être associé à la lecture des résultats de l’exercice précédent. Les débats parlementaires seront enrichis, notamment d’une capacité d’amendement et de vote sur le dispositif de performance. Ils pourront en outre s’appuyer sur une présentation budgétaire clarifiée distinguant l’investissement et le fonctionnement, permettant une appréhension de la dépense publique sous un prisme renouvelé. Cette présentation, conjuguée à l’aménagement d’un temps de débat spécifique consacré à la dette publique, vise à initier une réflexion sur les choix de long terme, en matière de dépenses comme en matière d’endettement.
- 81 La nouvelle loi organique permet également de réduire la fragmentation de la dépense et d’améliorer la lisibilité du budget de l’État. L’encadrement des recettes affectées à des personnes morales autres que l’État est renforcé : l’affectation de recettes relève dorénavant du domaine exclusif des lois de finances et obéit à des critères plus précis. De plus, la transparence du budget est renforcée par la présentation en annexe du projet de loi de finances, pour chaque mission, de l’ensemble des moyens de financement de la politique publique concernée : crédits budgétaires, taxes affectées et dépenses fiscales.
- 82 *2. L’évaluation de la qualité de la dépense publique permettra d’évaluer l’efficacité des politiques publiques et de documenter des économies*
- 83 Le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023-2027 prévoit un nouveau dispositif d’évaluation de la qualité de la dépense publique, conformément aux engagements européens pris par la France dans le cadre du plan national de relance et de résilience (PNRR).
- 84 Il permettra au Gouvernement d’identifier les dépenses les moins efficaces et de prendre à la suite des mesures d’économies, sur la base d’un programme de travail annuel qui fait l’objet d’une présentation au Parlement. Le dispositif s’inspire des meilleures pratiques étrangères ayant démontré leur efficacité dans la maîtrise de la dépense publique et verra ses conclusions partagées avec le Parlement, afin d’alimenter la phase parlementaire dédiée à l’examen des résultats de la gestion et de la performance de la dépense, le « printemps de l’évaluation ».
- 85 L’association du Parlement constitue un des axes les plus importants de ce dispositif, qui sera pleinement articulé avec la procédure budgétaire, afin que les évaluations soient suivies de mesures concrètes le plus rapidement possible. L’évaluation deviendra ainsi 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.

86 3. La LPFP met en place des outils de maîtrise des dépenses de l'État

87 a) La LPFP définit une nouvelle norme de pilotage des dépenses de l'État

88 La présente LPFP définit un système rénové d'agrégat unique des dépenses de l'État en remplacement de l'ancienne norme à deux niveaux (norme de dépenses pilotables [NDP] et l'objectif de dépenses totales de l'État [ODETE]).

89 Ces outils permettent d'assurer directement le suivi d'un périmètre plus exhaustif de la dépense du budget de l'État et indirectement celui de la dépense des opérateurs et établissements constituant le champ des organismes divers d'administration centrale (ODAC). L'élargissement de cet agrégat vise à faire entrer la quasi-totalité des dépenses de l'État dans le champ des dépenses pour lesquelles le Gouvernement se fixe un objectif de maîtrise et de pilotage.

90 Le nouveau périmètre des dépenses de l'État inclut :

91 – l'ensemble des dépenses du budget général, c'est-à-dire la totalité des missions budgétaires, y compris les missions qui n'ont pas vocation à être pérennes telles que « Investir pour la France de 2030 » ou encore la mission « Plan de relance », ainsi que des dotations qui visent à porter des investissements en capital, comme l'abondement du budget général au compte d'affectation spéciale (CAS) des participations financières de l'État (PFE) ;

92 – les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne. Il s'agit de prendre en compte la dynamique de ces contributions de l'État dans le pilotage d'ensemble de la dépense ;

93 – les budgets annexes, l'essentiel des comptes d'affectation spéciale et le compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » ;

94 – les taxes affectées plafonnées à des tiers autres que les collectivités territoriales, leurs établissements et la sécurité sociale.

95 Le nouveau périmètre des dépenses de l'État n'inclut pas en revanche les dépenses dédiées au traitement de la dette (programme 117 « Charge de la dette et trésorerie de l'État » mais aussi programme 355 « Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État » et programme 369 « Amortissement de la dette de l'État liée à la covid-19 »). Cet agrégat n'est en effet pas pilotable à court terme et dépend dans une large mesure de la conjoncture. Son évolution est structurante pour l'évolution de la dépense totale de l'État, mais sa dynamique doit être appréciée de façon distincte. Les crédits de contribution aux pensions civiles et militaires positionnés sur le budget général alimentant en recettes le compte d'affectation spéciale « Pensions » sont également exclus.

96 Concernant les comptes d'affectation spéciale, les dépenses réalisées à partir du CAS « Participations financières de l'État » ne sont pas intégrées au périmètre des dépenses de l'État, ni celles du programme 755 « Désendettement de l'État » du CAS « Contrôle de

la circulation et du stationnement routiers », ni celles du programme 743 « Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions » du CAS « Pensions ».

- 97 Les autres comptes spéciaux, de commerce, d'opérations monétaires et de concours financiers ne font pas partie du périmètre des dépenses de l'État, compte tenu de la nature spécifique des opérations qu'ils retracent.
- 98 Ce périmètre de dépenses élargi vise à faciliter la compréhension et le suivi de l'évolution des dépenses de l'État par le Parlement et les organismes de contrôle et prévenir le traitement dans un champ distinct de dépenses de l'État qualifiées d'exceptionnelles.
- 99 Sur la base de la loi de finances pour 2023, ce nouveau périmètre correspond à un montant de crédits de 480 milliards d'euros.
- 100 b) Une évaluation dans la durée des dépenses fiscales, sociale et des aides aux entreprises
- 101 La loi de programmation des finances publiques pour 2023 à 2027 prévoit des mécanismes pour mieux encadrer les dépenses fiscales et sociales ainsi que les aides aux entreprises afin d'évaluer dans la durée la qualité de ces dépenses. Ce suivi permettra de renforcer les dispositifs les plus efficaces et de revoir les mécanismes les moins efficaces au regard des politiques publiques portées.
- 102 Les dépenses fiscales, les dépenses sociales et les aides aux entreprises font ainsi l'objet d'une limitation dans le temps. Les dépenses fiscales incitatives, les dépenses sociales et les aides aux entreprises ne peuvent être instaurées que pour une durée limitée allant jusqu'à 5 ans pour les aides aux entreprises. Cette limitation permet, à l'expiration de ce délai, qu'une évaluation de ces dépenses soit menée avant une éventuelle prorogation.
- 103 Par ailleurs, les dépenses sociales font l'objet d'un encadrement de leur part dans les recettes des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et des organismes concourant à leur financement afin d'inciter à la maîtrise des exonérations et à la régulation des niches sociales les moins efficaces.
- 104 c) Une gestion plus précise des emplois de l'État et de ses opérateurs
- 105 Jusqu'à l'exercice 2018, les plafonds d'emplois inscrits en loi de finances initiale (LFI) étaient construits chaque année en ajoutant au plafond de la LFI de l'année précédente l'effet des créations ou suppressions nettes d'emplois prévues ainsi que des éventuelles mesures d'ajustement (mesures de périmètre, de transfert et corrections techniques...), sans prendre en compte la consommation effective d'équivalents temps plein travaillé (ETPT) constatée dans la dernière loi de règlement. Cette modalité de calcul conduisait ainsi à reconduire d'année en année des plafonds d'emplois surestimés.
- 106 Afin de donner plus de sens à l'autorisation d'emplois votée par le Parlement et à son caractère limitatif, l'article 11 de la LPFP 2018-2022 a introduit, à compter du PLF 2019, un nouveau mode de calcul du plafond d'emplois qui permet de contenir la hausse du plafond à +1 % de la consommation d'emplois « constatée dans la dernière loi de règlement, corrigée de l'incidence des schémas d'emplois, des mesures de transfert et des mesures

de périmètre intervenus ou prévus ». Ainsi, par application de ce dispositif, le plafond d'emplois a baissé de 10 805 ETPT au PLF 2019, 7 178 ETPT au PLF 2020 et 427 ETPT au PLF 2021, diminuant mécaniquement et significativement la vacance sous plafond qui se limite à fin 2021 à 21 099 ETPT (contre 33 491 ETPT en 2017) ce qui représente 1,08 % du plafond d'emploi voté en LFI 2021.

- ⑩⑦ Compte tenu de l'efficacité du dispositif, la présente LPFP étend ce mécanisme d'abattement automatique aux opérateurs au sein desquels est constatée une vacance sous plafond structurelle de plus de 5 % des plafonds votés en LFI (22 298 ETPT en moyenne sur la période 2018-2021), soit bien au delà d'une vacance frictionnelle. Ainsi, comme pour l'État, la diminution progressive de cette vacance permettra une meilleure maîtrise de l'évolution des effectifs des opérateurs et un renforcement de la portée du vote parlementaire.
- ⑩⑧ *4. Les collectivités territoriales contribueront à l'effort de maîtrise de la dépense publique tout en étant soutenues dans leurs investissements*
- ⑩⑨ Les collectivités territoriales contribueront à l'effort de réduction du déficit public et de maîtrise de la dépense publique. Les modalités concrètes selon lesquelles les collectivités sont associées à cet effort sont en cours d'élaboration en concertation avec elles afin d'en partager pleinement les enjeux.
- ⑩⑩ La contribution à la maîtrise de la dépense publique qui est demandée aux collectivités ne repose pas sur une baisse programmée des concours de l'État sur la période – lesquels au contraire progresseront entre 2023 et 2027 afin de renforcer notamment leurs moyens pour qu'elles investissent et participent à la transition écologique – mais sur la maîtrise de la progression de leurs dépenses de fonctionnement.
- ⑩⑪ Le projet de loi de programmation comporte ainsi des objectifs relatifs aux dépenses réelles de fonctionnement, à l'instar des dispositions prévues dans la dernière LPFP. Ces objectifs d'évolution aideront les élus et les gestionnaires de collectivités à se positionner en apportant des éléments d'objectivation et de comparaison sur l'évolution de leurs dépenses de fonctionnement.
- ⑩⑫ Ces objectifs s'inscrivent également dans les engagements budgétaires européens de la France et enrichissent le dialogue et la concertation entre l'État et les collectivités territoriales.
- ⑩⑬ La modération des dépenses de fonctionnement permettra aux collectivités de renforcer leur capacité d'autofinancement et ainsi d'investir pour conduire la transition écologique dans les territoires.
- ⑩⑭ *5. Les administrations de sécurité sociale font aussi l'objet d'un encadrement plus précis qui permet de financer l'évolution nécessaire du système social français*
- ⑩⑮ Le projet de loi de programmation reconduit le ratio de 14 % entre le montant annuel des exonérations, abattements et réduction de taux et les recettes du champ des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et du fonds de solidarité vieillesse. Ce mécanisme permet d'inciter à la maîtrise des exonérations et à la régulation des niches sociales les moins efficaces.

①16 Les dépenses sociales font aussi l'objet dorénavant d'un plafonnement dans la durée (trois ans), à l'instar du mécanisme mis en place pour les niches fiscales et les aides aux entreprises ; ce délai permettra qu'une évaluation régulière de ces dépenses soit menée avant une éventuelle prorogation.

①17 Conformément au cadre organique défini par la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, le projet de LPFP 2023-2027 détermine l'objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et des organismes concourant à leur financement. Selon les modifications apportées à la loi organique relative aux lois de finances par la loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, la LPFP définit en plus de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) de l'ensemble de ses régimes, le taux d'évolution de ses sous-objectifs. La LPFP permet de cette manière de mieux suivre l'évolution des dépenses des sous-objectifs de l'ONDAM et donc d'orienter plus précisément les politiques publiques vers les sous-secteurs qui le nécessitent le plus. Par ailleurs, le dispositif de mise en réserve de l'ONDAM à 0,3 % est reconduit.

①18 Selon les dispositions de la LPFP 2018-2022, les dépenses de gestion administrative exécutées dans le cadre des conventions d'objectifs et gestion (COG) signées à compter du 1^{er} janvier 2018 entre l'État et les régimes obligatoires de sécurité sociale devaient diminuer globalement d'au moins 1,5 % en moyenne annuelle sur la période 2018-2022, à champ constant. Cette disposition, ayant montré son efficacité dans la maîtrise des dépenses de gestion administrative, est reconduite dans le projet de loi de programmation avec un objectif de stabilité prévu à l'article 18. Ce mécanisme de stabilité s'applique aussi aux dépenses de gestion administrative exécutées par l'établissement de retraite additionnelle de la fonction publique.

①19 **F. – Une trajectoire pluriannuelle pour bâtir la France de demain**

①20 *1. Les dépenses d'investissement des administrations publiques*

①21 La loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques a inséré dans la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF) une disposition prévoyant que la LPFP « détermine, pour l'ensemble de la période de programmation, une prévision d'évolution [...] du montant des dépenses des administrations publiques considérées comme des dépenses d'investissement » (article 1^{er} A de la LOLF).

①22 La prévision retenue est construite sur l'agrégat et selon la méthodologie suivante : d'une part, les crédits budgétaires programmés sur la mission « Investir pour la France de 2030 », qui portent à la fois les mesures spécifiques de « France 2030 » et celles du quatrième programme d'investissements d'avenir (PIA4), soit 6,1 milliards d'euros en PLF 2023 ; d'autre part, les crédits correspondant à titre prévisionnel à des « dépenses d'investissement » au sens de l'article 5 de la loi organique relative aux lois de finances, soit les crédits dits de « titre 5 » dans la nomenclature des charges budgétaires.

①23 En effet, le plan « France 2030 » a vocation à contribuer à la croissance potentielle du produit intérieur brut et à accélérer la transformation structurelle du pays. Il fixe ainsi dix objectifs afin de répondre aux grands défis de notre temps, de faire émerger les futurs champions technologiques de demain et d'accompagner les transitions de nos secteurs

d'excellence : énergie, automobile, aéronautique ou encore espace. La transition écologique est au cœur du plan « France 2030 » dont les crédits seront en grande partie consacrés à sa mise en œuvre.

(124) Les dépenses portées par la mission « Investir pour la France de 2030 » représentent un montant de 54 milliards d'euros dont quasiment 22 milliards d'euros seront engagés sur la période 2023-2024.

(125) France 2030 intègre les ambitions du PIA4, qui combine deux logiques d'intervention : des investissements stratégiques et prioritaires et des financements pérennes pour l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation. Le PIA permet d'accélérer le développement de technologies d'avenir portant sur des marchés stratégiques et le développement de secteurs tels que les technologies vertes et numériques, la recherche médicale et les industries de la santé, les villes de demain, l'adaptation au changement climatique ou encore l'enseignement numérique. Les financements pérennes du PIA4 pour l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation ont pour ambition de pérenniser et d'amplifier l'efficacité des écosystèmes d'enseignement supérieur et de recherche créés par les précédents PIA mais aussi d'accompagner les entreprises innovantes.

(126) Au delà des investissements initiés dans le cadre du PIA4, plus de 8 milliards d'euros seront investis pour atteindre les trois premiers objectifs du plan France 2030 : l'émergence de réacteurs nucléaires de petite taille, l'hydrogène vert et la décarbonation de l'industrie française. Le plan « France 2030 » fixe également comme objectifs le développement des transports du futur, tels que la production du premier avion bas-carbone et l'accélération de la production de véhicules électriques et hybrides, l'investissement dans de nouveaux modes de production alimentaires plus sains, durables et traçables, la production de biomédicaments et la création de dispositifs médicaux d'avenir. Le plan France 2030 financera enfin les ambitions de la France en matière spatiale ainsi que dans la poursuite de l'exploration des fonds marins.

(127) En dehors de l'effort exceptionnel d'investissement engagé dans la transformation du pays, l'ensemble des ministères portent des dépenses qu'il est proposé de retenir dans l'agrégat de dépenses retracées au titre des dépenses considérées comme des dépenses d'investissement. La prévision présentée dans le projet de loi de programmation est ainsi fondée sur la trajectoire prévisionnelle de dépenses d'investissement comptabilisées en titre 5, qui représente quant à elle 19 milliards d'euros en PLF pour 2023 et qui fera l'objet d'un suivi renforcé aux termes de la nouvelle loi organique, avec une identification spécifique de ces crédits au sein même des lois de finances. Ces dépenses sont essentiellement portées par la dynamique d'investissement du ministère des armées, contribuant au soutien de l'industrie et de l'innovation, par les dépenses immobilières, avec une priorité à la rénovation des bâtiments dans le cadre de la transition écologique et énergétique, et par l'investissement dans les systèmes d'information.

(128) *2. Le « budget vert », un outil de maîtrise de l'impact carbone du budget*

(129) En 2017, lors du *One planet summit*, organisé en collaboration avec l'organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), la France a fait le choix de mettre en place une « budgétisation verte », afin d'évaluer l'adéquation du budget de l'État avec ses engagements environnementaux, dont l'accord de Paris. La France est ainsi

devenue, en 2020, le premier État à concrétiser cet exercice de cotation environnementale innovant, témoignant d'une volonté politique forte. Correspondant à la première partie du rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État, le budget vert est publié chaque année en annexe du projet de loi de finances.

130 Depuis sa première édition annexée au PLF pour 2021, le budget vert présente la cotation favorable, défavorable, mixte ou neutre de l'ensemble des dépenses de l'État. La méthode de classification établie par la France permet de rendre compte de l'impact multidimensionnel des dépenses sur l'environnement, établi en fonction de six objectifs – la lutte et l'adaptation au changement climatique, la gestion des ressources en eau, la gestion des déchets, la lutte contre les pollutions et la prévention de la biodiversité – eux-mêmes inspirés de la taxonomie des activités au niveau européen. Le périmètre d'analyse des dépenses de l'État est par ailleurs ambitieux, puisque le budget vert analyse l'ensemble des dépenses de l'État et toutes les dépenses fiscales.

131 Chaque édition du budget vert enrichit le périmètre des cotations et les informations disponibles dans le rapport. Pour le PLF pour 2022 les dépenses favorables à l'environnement ont été estimées à 32,5 milliards d'euros, les dépenses défavorables à l'environnement à 10,8 milliards d'euros et les dépenses mixtes à 4,5 milliards d'euros. La troisième édition du budget vert, qui sera annexée au PLF pour 2023, est actuellement en préparation et contient notamment la cotation du prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne ainsi que la cotation du plan France 2030 pour l'année 2023.

132 Le budget vert permet de répondre à la demande d'une plus grande transparence de l'information en matière environnementale, émanant à la fois du Parlement, de la société civile et des citoyens. Déjà utilisé en 2021 et 2022 pour éclairer les négociations gouvernementales pour préparer le budget de l'État et les négociations entre ministères lors des conférences de budgétisation, il sert de fondement à une règle de gouvernance budgétaire instaurée par la LPPF, instaurant un objectif de baisse de 10 % du ratio entre les dépenses brunes d'une part et les dépenses vertes et mixtes d'autre part, à l'horizon 2027 par rapport au niveau de la loi de finances initiales de 2022.

133 III. – L'effort sera équitablement réparti entre les sous-secteurs des administrations publiques

134 A. – La trajectoire de l'État

135 Dépenses, recettes et solde de l'État au sens de Maastricht

(En points de PIB)

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Dépenses totales de l'État	22,8	21,8	20,8	20,1	19,8	19,8
Recettes totales de l'État	17,3	16,3	15,8	15,6	15,5	15,6
Solde de l'État au sens de Maastricht	-5,5	-5,4	-5,0	-4,5	-4,3	-4,2

1. La trajectoire des dépenses et des recettes de l'État

136

137

Le périmètre des dépenses de l'État défini à l'annexe 4 évolue sur la période de programmation selon le tableau suivant.

138

(En milliards d'euros)

	2023	2024	2025	2026	2027
Périmètre des dépenses de l'État	480	485	496	501	509

2. Un budget permettant de financer les priorités du Gouvernement

139

140

Les budgets ministériels prévus pour 2023 traduisent les engagements pris durant la campagne présidentielle. Ils permettent de préparer l'avenir, avec un accroissement des dépenses consacrées à l'éducation et à la transition écologique mais aussi à l'investissement productif, au travers du plan « France 2030 », dont la mise en œuvre se poursuit. Ce budget est également celui de l'accompagnement de la France vers le plein-emploi. Il consacre enfin le réarmement des moyens régaliens, engagé dès 2017.

141

Soutenir l'éducation et la recherche

142

Le Gouvernement a fait de l'éducation l'une des priorités du nouveau quinquennat. Dans les premier et second degrés, l'ambition de renforcer l'attractivité du métier d'enseignant conduit à un rehaussement des crédits du ministère chargé de l'éducation nationale, permettant de poursuivre et d'amplifier la revalorisation des rémunérations des personnels enseignants dès la rentrée 2023 et d'engager le « pacte pour les enseignants ». S'agissant de l'enseignement supérieur et de la recherche, une hausse de crédits est prévue, notamment au titre de la mise en œuvre de la loi de programmation de la recherche (LPR) et au titre du financement des mesures en faveur de la vie étudiante, notamment la revalorisation des bourses sur critères sociaux à hauteur de 4 % à la rentrée 2022.

143

Renforcer les moyens au service de la transition écologique et de sa mise en œuvre territoriale

144

La France s'est fixée des objectifs ambitieux en matière de transition énergétique, tant au niveau national qu'au niveau européen avec l'adoption du paquet « Ajustement à l'objectif 55 » (*Fit for 55*), visant une réduction de 55 % des émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2030.

145

Pour l'atteinte de ces objectifs, le budget alloué à l'écologie progressera au titre notamment du dispositif MaPrimeRénov' et du bonus écologique afin de renforcer l'accompagnement des ménages dans leurs démarches de rénovation énergétique des logements et de remplacement des véhicules thermiques.

146

Accroître l'investissement productif

147

Le Gouvernement renforce son soutien à l'investissement public et à l'innovation. Le plan « France 2030 », lancé en 2022, sera doté de 6 milliards d'euros en 2023 afin de

faire face aux défis liés aux transitions écologique et numérique et de renforcer notre souveraineté pour une économie plus résiliente.

148 Accompagner la France vers le plein-emploi

149 Le budget pour 2023 matérialise également l'engagement fort du Gouvernement en faveur de l'objectif d'atteinte du plein-emploi, avec un renforcement du budget du ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion. Cette hausse inédite résulte principalement d'un maintien, après un soutien exceptionnel en 2020 et 2021 à l'activité partielle, de l'effort soutenu en faveur de l'apprentissage, afin d'accompagner la dynamique de la population d'apprentis, et en faveur de la formation, visant à mieux accompagner les demandeurs d'emploi et la formation des salariés.

150 Protéger les Français et poursuivre le réarmement du régulier

151 Dans le respect des engagements de la loi de programmation militaire (LPM), les moyens de la mission « Défense » connaîtront une hausse en 2023, qui permettra de financer la poursuite du maintien en condition opérationnelle (MCO) des équipements, de nouveaux programmes d'armements ainsi que l'investissement en faveur de la défense (spatial, renseignement, cyber-sécurité) et un renforcement des effectifs du ministère.

152 Les forces de sécurité bénéficient également d'un soutien renforcé. Un effort sans précédent sera consacré en 2023 à la fois aux équipements, au numérique et au renforcement de la présence des policiers et gendarmes sur la voie publique, conformément à la trajectoire posée par le projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (LOPMI).

153 Enfin, le ministère de la justice bénéficiera d'une hausse exceptionnelle de 8 % de ses moyens, pour la troisième année consécutive, consacrant une revalorisation historique du service public de la justice au terme des États généraux de la justice. Ces moyens additionnels permettront notamment de renforcer les effectifs de magistrats et de personnels de justice, d'accroître la mise à niveau numérique des juridictions et des procédures et de poursuivre la mise en œuvre du plan pénitentiaire prévoyant la création de 15 000 places de prisons.

154 *3. Trajectoire triennale 2023-2025*

155 La programmation d'ensemble des finances publiques couvre cinq années (2023-2027). Au cours de cette période, l'État fait l'objet d'une programmation plus précise qui détaille, dans le cadre du budget triennal 2023-2025, les crédits alloués à chaque mission. Les plafonds de l'année 2023 coïncident avec ceux qui seront présentés dans le cadre du PLF.

Évolution des plafonds de crédits de paiements par mission 2023-2025

Crédits de paiement	LFI 2022	LFI 2022 Format 2023	2023	2024	2025
Action extérieure de l'État	2,9	2,9	3,1	3,1	3,1
Administration générale et territoriale de l'État	3,6	3,6	3,7	4,1	4,5
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	2,8	3,1	3,6	3,6	3,6
Aide publique au développement	5,1	5,1	5,9	6,3	7,0
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	2,1	2,1	1,9	1,9	1,8
Cohésion des territoires	17,2	17,2	17,8	18,3	18,5
Conseil et contrôle de l'État	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7
Crédits non répartis	0,5	0,5	1,9	0,9	1,4
Culture	3,3	3,3	3,5	3,6	3,7
Défense	40,9	40,9	43,9	47,0	50,0
Direction de l'action du Gouvernement	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
Écologie, développement et mobilité durables	20,4	20,6	26,5	24,6	24,6
– dont programme 355 "Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État"	0,8	0,8	0,9	0,8	0,7
– dont programme 345 "Service public de l'énergie"	8,4	8,4	12,0	10,0	10,0
– Mission "Écologie, développement et mobilité durables" hors P345 et P355	11,1	11,3	13,6	13,7	13,9
Économie	3,8	4,1	3,7	4,0	4,2
Engagements financiers de l'État	44,3	44,3	60,2	55,4	58,8
– dont programme 117 "Charge de la dette et trésorerie de l'État" et 369 "Amortissement de la dette de l'État liée à la covid-19"	40,5	40,5	57,4	53,4	57,4
– dont autres programmes	3,8	3,8	2,8	2,0	1,4
Enseignement scolaire	56,5	56,5	60,2	62,0	62,8
Gestion des finances publiques	7,4	7,4	8,0	8,0	8,1
Immigration, asile et intégration	1,9	1,9	2,0	2,1	2,1
Investir pour la France de 2030	7,0	7,0	6,1	7,1	8,5
Justice	8,9	8,9	9,6	10,1	10,7
Médias, livre et industries culturelles	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Outre-mer	2,4	2,1	2,4	2,5	2,5
Plan de relance	13,0	13,0	4,4	2,5	0,6
Plan d'urgence face à la crise sanitaire	0,2	0,2	-	-	-
Pouvoirs publics	1,0	1,0	1,1	1,1	1,1
Recherche et enseignement supérieur	29,0	29,1	30,6	31,3	31,9
Régimes sociaux et de retraite	6,1	6,0	6,1	6,2	6,3
Relations avec les collectivités territoriales	4,3	4,3	4,4	4,3	4,2
Santé	1,3	1,3	3,4	2,6	2,1
– dont programme 379 "Compensations à la Sécurité sociale (Fonds de réserve pour les retraites et dons de vaccins)"	-	-	1,9	1,0	0,5
– dont autres programmes	1,3	1,3	1,4	1,5	1,6
Sécurités	14,7	14,7	15,8	16,3	16,8
Solidarité, insertion et égalité des chances	27,6	27,7	29,8	30,3	31,1

Crédits de paiement	LFI 2022	LFI 2022 Format 2023	2023	2024	2025
Sport, jeunesse et vie associative	1,7	1,7	1,8	1,6	1,5
Transformation et fonction publiques	0,8	0,8	1,1	0,8	0,6
Travail et emploi	14,5	14,5	20,7	16,9	16,2

157 B. – La trajectoire des organismes divers d’administration centrale

158 Dépenses, recettes et solde des ODAC au sens de Maastricht

(En points de PIB)

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Dépenses totales des ODAC	4,2	3,9	3,8	3,7	3,6	3,5
Recettes totales des ODAC	4,3	3,7	3,6	3,5	3,4	3,4
Solde des ODAC au sens de Maastricht	0,1	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1

159 La règle posée à l’article 12 de la loi de programmation des finances publiques 2011-2014 interdisant aux ODAC de s’endetter auprès d’un établissement de crédit pour une période allant au delà d’une année a permis une plus grande maîtrise du solde des ODAC.

160 France 2030

161 Capitalisant sur les ambitions du programme d’investissements d’avenir (PIA), qu’il intègre et dont il prolonge la démarche, France 2030 est un plan d’investissements publics de 54 milliards d’euros destiné à accompagner la France dans sa transition écologique et numérique et à lui permettre de relever les défis économiques, industriels et sociaux contemporains.

162 Deux partis pris importants structurent ce plan : d’une part, 50 % des crédits seront consacrés aux acteurs émergents, permettant ainsi d’accompagner la French Tech et l’écosystème français de start-ups et de petites et moyennes entreprises (PME) innovantes ; d’autre part, le plan soutiendra exclusivement des projets sans impact négatif sur l’environnement et mettra l’accent sur la décarbonation de nos modes de production et l’amélioration de la qualité de vie.

163 Le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 confirme l’ambition du Gouvernement d’une mise en œuvre rapide de France 2030. La trajectoire suivante de crédits de paiement est prévue pour la mission budgétaire « Investir pour la France de 2030 », qui porte les crédits du PIA 4 et de France 2030, pour les années 2023 à 2025 :

164

(En milliards d'euros)

	2023	2024	2025
Mission "Investir pour la France de 2030"	6,1	7,1	8,5

165

C. – La trajectoire des administrations de sécurité sociale

166

Après une forte dégradation en 2020 et 2021 du fait de la crise économique et sanitaire, le solde des ASSO se redresserait, sous l'effet du rebond de l'activité économique et en raison de la diminution des dépenses de santé liées à la crise sanitaire en 2022 et 2023. À moyen terme, cette amélioration serait permise par la dynamique modérée des dépenses de la branche vieillesse, avec la mise en place d'une réforme des retraites, et par la maîtrise des dépenses d'assurance maladie : la progression de l'ONDAM serait de 2,7 % en 2024 et 2025, après 3,7 % en 2023 (hors covid), puis de 2,6 % en 2026 et 2027. L'assurance-chômage participerait également à l'amélioration du solde : en effet, la résorption des tensions de recrutement s'inscrit dans l'objectif de retour au plein emploi du Gouvernement, qui mobilisera plusieurs leviers sur le marché du travail, à commencer par une concertation des partenaires sociaux afin d'introduire une modulation des règles d'assurance-chômage selon la conjoncture. L'amélioration du solde serait aussi soutenue par les recettes, du fait d'une masse salariale dynamique. Enfin, les excédents de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) permettraient de continuer d'amortir la dette sociale.

167

Dépenses/recettes et solde des ASSO en points de PIB en comptabilité nationale

(En points de PIB)

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Dépenses	26,5	26,1	26,0	25,9	25,8	25,5
Recettes	27,0	26,9	26,8	26,7	26,6	26,5
Solde	0,5	0,8	0,8	0,7	0,8	1,0

168

Les comptes présentés dans la loi de financement de la sécurité sociale et dans la loi de programmation des finances publiques relèvent de périmètres et de conventions comptables distinctes à double titre. D'une part, le champ des administrations de sécurité sociale couvert par la loi de programmation des finances publiques est plus étendu que celui des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale et du fond de solidarité vieillesse couverts par la loi de financement de la sécurité sociale car il inclut notamment le régime d'indemnisation du chômage, les régimes complémentaires de retraite des salariés et les organismes dépendant des assurances sociales (principalement les hôpitaux et Pôle Emploi). D'autre part, les conventions comptables utilisées par la comptabilité nationale diffèrent du plan comptable unique des organismes de sécurité sociale. Elles excluent en particulier les dotations nettes des reprises sur provisions, les dotations aux amortissements et les plus-values sur cessions d'immobilisations financières ou opérations de change.

169 1. *Maîtriser dans un cadre pluriannuel les dépenses d'assurance-maladie tout en garantissant la qualité des soins et la prise en compte de la dépendance*

170 Les dépenses d'assurance maladie sous ONDAM ont été marquées par trois années de crise sanitaire liée à l'épidémie de covid-19. Malgré cela, la transformation de notre système de santé a été initiée notamment par le « Ségur de la santé ». Les mesures mises en œuvre vont transformer les métiers et revaloriser les carrières des soignants, en impulsant également une nouvelle politique d'investissement.

171 Les dépenses sous ONDAM seraient encore dynamiques en 2023 et s'élèveraient à 3,7 %, une fois neutralisée les dépenses de santé directement liées à la crise sanitaire, prévues à un milliard d'euros en 2023. Elles intègrent notamment l'effet en année pleine de la revalorisation du point d'indice dans la fonction publique hospitalière. À partir de 2024, la progression des dépenses sous ONDAM deviendrait plus modérée : ces dernières évolueraient de 2,7 % en 2024 et 2025, puis de 2,6 % en 2026 et 2027. Cette modération sera permise notamment par la maîtrise de certaines typologies de dépenses de soins de ville et de produits de santé, ainsi que le développement de la politique de prévention. Renforcer la prévention constitue en effet un levier d'efficience de la dépense et d'amélioration de l'état de santé de la population.

172 Concernant les dépenses de la branche famille, le Gouvernement s'engage pour la création d'un service public de la petite enfance avec le développement de nouvelles places en crèches et pour l'augmentation de 50 % l'allocation de soutien familial permettant de répondre aux besoins des familles monoparentales. Le complément de libre de choix de mode de garde (CMG) sera étendu aux enfants jusqu'à 12 ans pour les familles monoparentales et le reste à charge sera aligné sur celui des crèches.

173 2. *Mettre en œuvre une réforme des retraites pour soutenir l'emploi*

174 Le taux d'emploi des seniors (55-64 ans) progresse depuis 2010 mais reste plus bas que celui de nos voisins européens (55,9 % en 2021 contre 61,0 % pour la zone euro). En effet, les Français quittent plus tôt le marché du travail : l'âge moyen de sortie du marché du travail observé par l'OCDE en France entre 2015 et 2020 était plus faible de 3,4 ans pour les hommes (60,4 ans) et 1,5 an pour les femmes (60,9) que dans la moyenne des pays de l'OCDE.

175 Une mesure décalant l'âge de départ en retraite permet d'accroître la population active, l'emploi et donc la croissance. Cela s'inscrit dans l'objectif de plein-emploi, dans le contexte actuel de fortes tensions de recrutement. Cela s'accompagnera d'une mobilisation des leviers permettant d'améliorer l'accompagnement des seniors et leur taux d'activité, en particulier concernant la prévention de l'usure professionnelle.

176

**Dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale (ROBSS)
en évolution**

	2023	2024	2025
Prestations famille	4,7 %	4,7 %	4,2 %
Prestations retraite	4,4 %	6,3 %	4,5 %
ONDAM	3,7 %	2,7 %	2,7 %

3. Régimes complémentaires de retraite

177

178

Les régimes de retraite complémentaire resteraient excédentaires sur la période du fait du dynamisme de leurs recettes, qui s'appuient sur la masse salariale, et de la modération de leurs dépenses, en raison des économies liées à une réforme des retraites.

179

(En points de PIB)

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Dépenses	3,6	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7
Recettes	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9	3,8
Solde	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2

180

4. L'objectif de plein-emploi contribuera au retour à l'équilibre des finances publiques

181

Le solde du régime d'indemnisation du chômage se redresserait significativement entre 2023 et 2027 grâce à un emploi dynamique et sous l'effet des mesures qui contribueraient à accroître l'offre de travail et à atteindre le plein-emploi. Ces effets permettraient de diminuer progressivement les dépenses sur la période. L'amélioration du solde serait aussi soutenue par la hausse des recettes du fait du dynamisme de la masse salariale.

182

Pour résorber les tensions de recrutement, qui se situent à un plus haut niveau historique en 2022, et atteindre l'objectif de plein-emploi, l'incitation au travail sera renforcée en adaptant les règles de l'assurance chômage à la situation du marché du travail. Dans cette optique, le Gouvernement engagera dès l'automne 2022 une concertation avec les partenaires sociaux sur les règles d'indemnisation, puis sur la gouvernance de l'assurance chômage. Cela s'inscrit dans une stratégie plus globale où plusieurs autres leviers seront également actionnés, dont le rapprochement de Pôle Emploi et des acteurs locaux du service public de l'emploi au sein de France Travail pour améliorer l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

183

L'amélioration de la trajectoire financière de l'Unédic permettra de résorber progressivement la dette du régime, fortement creusée par la crise sanitaire en 2020 et 2021, et d'assurer sa soutenabilité.

184

Dépenses, recettes et solde de l'Unedic en comptabilité nationale

(En points de PIB)

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Dépenses	1,5	1,5	1,4	1,3	1,3	1,2
Recettes	1,7	1,7	1,6	1,6	1,7	1,7
Solde	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,5

185 D. – La trajectoire des administrations publiques locales

186 Le redressement des finances publiques nécessite un effort collectif, notamment la poursuite par les administrations publiques locales de la maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement. Dans cette perspective, la présente loi de programmation prévoit que les dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs groupements continuent de progresser, à un rythme toutefois inférieur de 0,5 point au taux d'inflation. Les modalités pour atteindre cet objectif feront l'objet d'une concertation avec les collectivités territoriales.

187 À moyen terme, l'investissement suivrait un profil cohérent avec le cycle électoral, avec un pic en 2025 puis un fort ralentissement en 2026 et en 2027, l'année des élections municipales et l'année qui suit. Enfin, avec les perspectives d'avancées des travaux, les dépenses de la Société du Grand Paris (SGP) resteraient dynamiques à l'horizon 2027.

188 Ainsi, le solde des APUL s'améliorerait fortement au cours des prochaines années. Sur les premières années de la trajectoire, les APUL seraient quasiment à l'équilibre et seraient même légèrement excédentaires en excluant la SGP, comme c'était le cas en 2021. À moyen terme, leur excédent augmenterait, leur solde s'établissant à 0,2 % de PIB en 2026 et 0,5 % en 2027, du fait de la maîtrise des dépenses : ces dernières progresseraient en moyenne moins rapidement que les recettes. Ces dernières resteraient en effet dynamiques et les pertes de recettes provoquées par la suppression de la CVAE en deux temps (2023 et 2024) seront compensées par l'État.

189 **Dépenses, recettes et solde des APUL au sens de Maastricht**

(En points de PIB)

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Dépenses totales des APUL	11,2	11,0	10,9	10,8	10,5	10,2
Recettes totales des APUL	11,1	10,9	10,8	10,8	10,7	10,7
Solde des APUL au sens de Maastricht	0,0	-0,1	-0,1	0,0	0,2	0,5

190 **E. – À politique inchangée (i.e. si la législation et les politiques de finances publiques n'étaient pas réformées), le déficit public se résorberait plus lentement et le ratio d'endettement continuerait d'augmenter sur le quinquennat**

191 La trajectoire de solde public à législation et pratique inchangées, présentée ici conformément à loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (telle que modifiée par la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques) et à la directive de 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres, s'appuie sur les résultats obtenus ces dernières années en termes de maîtrise de la dépense publique. S'agissant de la dépense, la trajectoire contrefactuelle retient une hypothèse de croissance en volume de la dépense hors crédits d'impôt de +1,2 % par an, hors extinction des mesures d'urgence sanitaire et de relance, soit le rythme observé sur la période 2008-2017.

192 En recettes, elle se place dans un cadre dans lequel aucune des principales mesures nouvelles prises depuis le début de la nouvelle législature ou prévues à l'horizon de la trajectoire ne serait mise en œuvre : par exemple, les baisses de prélèvements obligatoires sur les ménages et les entreprises ne sont pas intégrées dans ce scénario.

193 En 2022 et en 2023, la prévision de déficit de la loi de programmation est supérieure à celle à politique inchangée du fait des mesures prises par le Gouvernement pour baisser les impôts pour les ménages (redevance audiovisuelle) et les entreprises (CVAE) et pour protéger le pouvoir d'achat des Français du choc inflationniste, que cela soit en dépense ou en recettes.

194 À horizon 2027, en revanche, la trajectoire à politique inchangée est plus dégradée que la prévision de la loi de programmation. En effet, en l'absence d'une croissance maîtrisée de la dépense sur la période, le déficit se résorberait plus lentement et resterait supérieur à 4 % à l'horizon de la prévision. Ainsi, le ratio de dette continuerait de croître à l'horizon de la prévision.

195

(En % du produit intérieur brut)

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Solde public à législation et pratique inchangées	-4,2	-4,5	-5,0	-4,9	-4,8	-4,5
Dette publique à législation et pratique inchangées	110,7	109,9	110,6	112,0	113,3	114,2
Écart cumulé sur les dépenses hors crédits d'impôt	-0,6	-0,2	0,7	1,1	1,6	1,9
Écart cumulé sur les principales mesures annoncées en recettes	-0,1	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Solde public du PLPFP	-5,0	-5,0	-4,5	-4,0	-3,4	-2,9
Dette publique du PLPFP	111,5	111,2	111,3	111,7	111,6	110,9

196

Indicateur de soutenabilité des finances publiques S2 (*)

(En points de PIB)

	Scénario inchangé entre 2022 et 2027	Scénario LPFP
Écart de soutenabilité (indicateur S2)	2,5	-0,5
Dont impact de la position budgétaire initiale	4,1	1,1
Dont impact du vieillissement (à partir de 2027)	-1,6	-1,6

(*) L'indicateur de soutenabilité (S2) à scénario inchangé est estimé sur la base d'un scénario contrefactuel dans lequel le solde structurel primaire est supposé constant à son niveau de 2021 sur la période de programmation, indépendamment de l'impact du vieillissement : il correspond à l'ajustement budgétaire pérenne qui devrait être réalisé en 2027 pour stabiliser le ratio d'endettement à très long terme (ici en 2070) compte tenu de l'impact du vieillissement à partir de 2027.

Le S2 du scénario de cette loi de programmation est estimé sur la base du solde structurel primaire de 2027 prévu dans la présente loi de programmation. Il correspond à l'ajustement budgétaire pérenne qui devrait être réalisé en 2027 pour stabiliser le ratio d'endettement à très long terme compte tenu de l'impact du vieillissement à partir de 2027.

Les chroniques de dépenses liées au vieillissement (retraites, santé, dépendance, éducation, chômage) sont celles du rapport de la Commission européenne de 2021 sur le vieillissement.

197

Annexe 1. Principales définitions

198

La notion d'**administrations publiques** (APU) est celle définie à l'article 2 du protocole n° 12 sur la procédure concernant les déficits excessifs, annexé aux traités européens, c'est-à-dire « les administrations centrales, les autorités régionales ou locales et les fonds de sécurité sociale, à l'exclusion des opérations commerciales, telles que définies dans le système européen de comptes économiques intégrés ». La méthodologie en vigueur actuellement est celle du système européen des comptes 2010 (SEC 2010) publié dans le règlement n° 549/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne.

199

La notion de **prélèvements obligatoires** (PO) a été initialement proposée par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et repose sur trois critères : les flux doivent correspondre à des versements effectifs, les destinataires de ces flux doivent être les APU et, enfin, ces versements doivent avoir un caractère « non volontaire » (absence de choix du montant et des conditions de versement, inexistance de contreparties immédiates). Au sein de l'Union européenne, les notions d'impôts et de cotisations sociales sont définies selon des critères précis et contraignants pour les États membres. En France, c'est l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) qui est en charge du classement d'un prélèvement dans la catégorie des PO. La notion de mesures nouvelles en prélèvements obligatoires s'entend comme les mesures sociales et fiscales nouvelles décidées ou mises en œuvre par les APU, votées par le Parlement ou prises par voie réglementaire, qui font évoluer les prélèvements obligatoires (y compris l'impact des crédits d'impôt).

200

Afin de se prémunir des effets du cycle économique et d'éviter les effets procycliques d'un pilotage par le solde public nominal (c'est-à-dire éviter une politique budgétaire expansionniste lorsque la conjoncture est favorable et que les recettes fiscales sont dynamiques et inversement une politique restrictive en bas de cycle), les États de l'Union signataires du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG) ont mis en place des règles ancrées sur le solde structurel (c'est-à-dire le solde public corrigé des variations conjoncturelles et net des mesures ponctuelles et temporaires – cf. *infra*).

201

La règle d'équilibre est considérée comme respectée si le solde structurel annuel correspond à l'**objectif à moyen terme** (OMT). Chaque État membre fixe dans son programme de stabilité cet OMT, qui doit respecter une limite supérieure de déficit structurel de 0,5 %, ou de 1 % pour les États dont le ratio d'endettement est sensiblement inférieur à la valeur de référence de 60 % du produit intérieur brut (PIB) et dont les risques sur la soutenabilité des finances publiques sont faibles. En droit interne français, l'OMT est fixé par la loi de programmation des finances publiques (LPFP). Le Conseil examine l'OMT dans le cadre de l'examen du programme de stabilité ainsi que la trajectoire d'ajustement vers cet objectif. Par ailleurs, conformément à l'article 2 *bis* du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, l'OMT est fixé à un niveau de solde structurel qui garantit « la soutenabilité des finances publiques ou une progression rapide vers leur soutenabilité, tout en autorisant une marge de manœuvre budgétaire, en tenant compte notamment des besoins

en investissements publics ». Le code de conduite pour l'application du pacte de stabilité et de croissance précise que l'objectif de moyen terme est différencié selon les États membres pour prendre en compte la diversité des situations économiques et de finances publiques et les risques liés à la soutenabilité (en particulier le niveau de la dette et l'évolution des dépenses futures liées au vieillissement). L'OMT fixé par la France dans la présente loi de programmation est défini à l'article 2 de cette même loi.

202 Le **solde structurel** vise à séparer la partie du solde public qui dépend directement de la conjoncture de celle qui en est indépendante. Ainsi, le calcul du solde structurel repose sur la définition du cycle économique et donc de l'écart du PIB effectif au PIB potentiel, qui, rapporté au PIB potentiel, est appelé écart de production. Chaque année, le solde public peut se décomposer en : (1) une composante conjoncturelle qui reflète donc l'impact de la position dans le cycle sur les postes de recettes et de dépenses qui en sont affectés ; (2) des mesures ponctuelles et temporaires (*one-offs*), qui, parce qu'elles n'affectent pas le déficit durablement, sont exclues de l'évaluation du solde structurel (cf. annexe 3) ; et (3) de la composante structurelle.

203 Les évaluations du solde structurel et des efforts structurels nécessitent l'estimation de l'« **activité potentielle** » (ou PIB potentiel) de l'économie française : il s'agit du niveau d'activité qui serait observé en l'absence de tension sur l'utilisation des capacités de production et qui correspond par conséquent à une croissance tendancielle qui n'est pas sujette aux fluctuations du cycle économique. Elle est estimée à partir d'une projection des gains tendanciels de productivité et de l'offre potentielle de travail, cette dernière dépendant de la démographie, des taux d'activité et du chômage structurel. Le terme « croissance potentielle » désigne l'évolution de l'activité potentielle.

204 L'**ajustement structurel** (défini comme la variation du solde structurel) n'est cependant pas entièrement de nature discrétionnaire. Certains éléments échappent en effet au contrôle direct du Gouvernement et du Parlement, comme les surréactions des recettes à l'évolution du PIB ainsi que l'évolution des recettes non fiscales (comme les dividendes). Dans le détail, l'ajustement structurel se décompose en un effort en recettes, un effort en dépense et une composante non discrétionnaire.

205 L'**effort en recettes** est défini comme le montant des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires (brut des crédits d'impôt, hors mesures ponctuelles et temporaires).

206 L'**effort en dépense** est défini comme la contribution de l'écart entre la croissance de la dépense publique réelle (y compris crédits d'impôt, hors mesures ponctuelles et temporaires et effets de la conjoncture sur les dépenses chômage) et la croissance potentielle de l'économie.

207 L'**effort structurel** est défini comme la somme de l'effort en recettes et l'effort en dépense.

208 La **composante non discrétionnaire**, hors de contrôle du Gouvernement, retrace l'effet du décalage observé entre les élasticités spontanées des recettes et les élasticités usuelles, auquel s'ajoute un terme lié aux fluctuations du ratio des recettes hors prélèvements obligatoires.

209 Les **crédits d'impôt** réduisent les prélèvements obligatoires du montant de leur impact sur les recettes fiscales (c'est-à-dire des imputations et restitutions effectivement consenties aux entreprises et aux ménages), mais contribuent au solde public au niveau de la créance acquise par les contribuables, suivant une logique de « droits constatés ».

210 À cet égard, la méthodologie est révisée dans la présente loi de programmation des finances publiques, afin de permettre une simplification de la lecture économique de l'ajustement structurel, sans changer le fond de l'analyse, et en cohérence avec le système européen des comptes en vigueur (SEC 2010). La définition de l'ajustement structurel n'est pas modifiée mais, contrairement à la programmation précédente, la clé en crédits d'impôt (c'est-à-dire l'écart entre le coût budgétaire et le coût en comptabilité nationale des crédits d'impôt restituables et reportables) n'apparaît pas de manière isolée dans sa décomposition. Parallèlement, l'effort en recettes est mesuré en retenant les mesures sur les prélèvements obligatoires bruts des crédits d'impôt, et non plus nets, et l'effort en dépense en retenant la dépense y compris les créances acquises de crédits d'impôt. La composante non discrétionnaire de l'ajustement structurel est également légèrement modifiée car les effets d'élasticité sont appréciés sur les prélèvements obligatoires bruts et non plus nets.

211

Annexe 2. Mode de calcul du solde structurel.

212

Le PIB potentiel correspond à la trajectoire d'activité durablement soutenable sans tension dans l'économie. L'écart entre le niveau effectif de production (PIB effectif) et le niveau potentiel, rapporté à ce niveau potentiel, est appelé « écart de production ». Celui-ci indique la position de l'économie dans le cycle.

213

Le solde structurel en points de PIB potentiel est le ratio de solde public qui serait observé une fois le PIB revenu à son potentiel et après disparition des effets des mesures ponctuelles et temporaires. Ces concepts proviennent notamment des règles budgétaires européennes, du pacte de stabilité et de croissance ainsi que du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, dont la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques a fait application en droit interne.

214

Le solde effectif (S) est donc décomposé en trois composantes : le solde structurel (S^S), le solde des mesures ponctuelles et temporaires (S^{mpt}) et le solde conjoncturel. Le solde effectif est exprimé en points de PIB effectif et le solde structurel et des mesures exceptionnelles et temporaires sont exprimés en points de PIB potentiel. Les écarts entre PIB effectif et potentiel (effet dénominateur) jouent au sein de la composante conjoncturelle, ce qui est légitime car l'écart entre ces deux grandeurs est de nature conjoncturelle.

215

On définit ε comme la semi-élasticité apparente du solde, exprimé en pourcentage du PIB, à l'écart de production, de sorte que la composante conjoncturelle soit simplement son produit avec l'écart de production. Ainsi :

216

$$\frac{S}{Y} = \frac{S^S}{Y^*} + \frac{S^{mpt}}{Y^*} + \varepsilon OG$$

217

Dans cette équation, numérateurs et dénominateurs sont exprimés en milliards d'euros, Y^* désigne le PIB potentiel en valeur, Y le PIB effectif en valeur, OG l'écart de production ($OG = \frac{Y}{Y^*} - 1$) et ε est la semi-élasticité du solde à l'écart de production.

218

La méthodologie retenue pour calculer la décomposition du solde en ses composantes conjoncturelle et structurelle dans la présente loi de programmation se fonde sur la méthode employée par la Commission européenne : la composante conjoncturelle est égale au produit de l'écart de production par une semi-élasticité apparente à l'écart de production fixée sur toute la période couverte par la présente loi de programmation. La valeur retenue est de 0,57 et repose sur :

219

1. Les élasticités estimées par l'OCDE (OCDE, *New tax and expenditures elasticity estimates for EU budget surveillance*, R. Price, T. Dang, Y. Guillemette, 2014) :

220

a) Côté recettes, on suppose que tous les prélèvements obligatoires (bruts du CICE) dépendent de la conjoncture tandis que le reste des recettes est supposé être indépendant de la position de l'économie dans le cycle.

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

223 2. Le poids moyen sur 2008-2017 des impôts dans les recettes totales et celui des dépenses de chômage dans la dépense totale ainsi que les poids moyens sur la même période des recettes totales et de la dépense totale dans le PIB.

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

225 – la contribution des prélèvements obligatoires et des dépenses de chômage à travers leur élasticité respective et leur poids moyen dans le PIB ;

226 – un effet dénominateur issu de l'écart entre le PIB effectif et le PIB potentiel. Ce terme est égal au solde public moyen sur la période d'estimation.

227 **Semi-élasticité apparente de la composante conjoncturelle à l'écart de production**

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

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

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

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

230

Annexe 3. Périmètre des mesures ponctuelles et temporaires à exclure de la mesure du solde structurel.

231

Afin de traiter des mesures ponctuelles qui modifient de manière temporaire les soldes publics, le pacte de stabilité et de croissance a introduit, dès sa révision de 2005, la notion de mesures « ponctuelles et temporaires » (*one-off* en anglais) qui n'ont pas d'impact pérenne sur le déficit public. Ce concept vise à couvrir des événements exceptionnels de très grande ampleur qui brouillent le pilotage des finances publiques. Le solde structurel est ainsi défini comme le solde public corrigé des effets du cycle économique et de ces mesures ponctuelles et temporaires.

232

I. – La définition générale des mesures ponctuelles et temporaires doit être complétée par une analyse au cas par cas

233

L'évolution des finances publiques résulte d'une multitude d'événements temporaires et exceptionnels. Il est donc malaisé de distinguer ce qui peut être considéré comme un élément exceptionnel et ce qui relève du domaine de l'ordinaire. Par exemple, beaucoup d'investissements publics sont par nature des dépenses « uniques » : la construction d'une route, d'une école ou d'une ligne à grande vitesse. Pour autant, il ne serait pas envisageable d'exclure les investissements du solde structurel. Cette problématique est générale en termes de finances publiques : les coûts des opérations extérieures (guerre, opération à l'étranger), les dépenses en cas de catastrophes naturelles, le déclenchement de garanties, peuvent représenter des montants importants, parfois temporaires, qu'il est difficile de caractériser.

234

La Commission européenne a développé dans le rapport « Public Finance in the EMU 2015 » une doctrine concernant la classification de mesures en mesures ponctuelles et temporaires, reprise ensuite dans le « Vade Mecum on the Stability and Growth Pact » (édition 2019). La Commission européenne donne cinq principes pour exclure une mesure du solde structurel (mesure dite *one-off*) :

235

1. La mesure est intrinsèquement non récurrente ;

236

2. Le caractère de *one-off* ne peut pas être décrété par la loi ou par une décision du Gouvernement ;

237

3. Les composantes volatiles des recettes ou des dépenses ne doivent pas être considérées comme *one-offs* ;

238

4. Les mesures discrétionnaires conduisant à creuser le déficit public ne sont pas, sauf exception, des *one-offs* ;

239

5. Seules les mesures ayant un impact significatif sur le solde public (*i.e.* supérieur ou égal à 0,1 % du PIB) peuvent être traitées en *one-off*.

240

Le principe n° 4 introduit une asymétrie dans l'appréciation de la Commission sur les mesures *one-off*. En effet, la Commission présume que les mesures qui creusent le solde public ont plus souvent un caractère permanent que celles qui l'améliorent et donc ne peuvent, sauf exception, être exclues de la mesure du solde structurel sans apporter de

justification de fond à cette différence. À partir de ces principes, la Commission dresse une liste non-exhaustive de mesures pouvant être classés en *one-off*, parmi lesquelles :

- ②41 – des recettes fiscales exceptionnelles liées à une mesure temporaire d’amnistie fiscale ;
- ②42 – des décisions consistant à décaler de manière permanente le calendrier d’encaissement de recettes fiscales ou de manière temporaire certaines dépenses ;
- ②43 – des cessions importantes d’actifs non-financiers (immobilier par exemple) ;
- ②44 – des coûts temporaires associés à la réponse à des désastres naturels majeurs ou d’autres événements exceptionnels. En tout état de cause, la Commission adopte cependant une approche au cas par cas et se réserve la décision de classer ou non une mesure donnée comme « ponctuelle et temporaire ».

②45 **II. – La doctrine proposée par le Gouvernement pour la LPFP 2023-2027**

②46 Tout en reconnaissant que le caractère ponctuel et temporaire des mesures doit être apprécié au cas par cas, le Gouvernement propose un ensemble de critères permettant de mieux appréhender la notion de *one-offs*, regroupés en trois ensembles.

②47 **A. – Premier ensemble : les mesures définies comme *one-off* en amont de la programmation, au regard de leur effet ponctuel et temporaire sur les finances publiques : seules les réformes de contemporanéisation des crédits d’impôt « service à la personne » et « garde d’enfant hors du domicile » entrent dans cette catégorie**

②48 Ces mesures sont sélectionnées à la lumière de quatre principes.

②49 *1. L’événement concerné ne doit pas être récurrent*

②50 Aucune catégorie d’événements récurrents ne peut être exclue par principe de la mesure du solde structurel. Par exemple, les remises de dette aux États étrangers sont fréquentes en France, notamment dans le cadre du Club de Paris et de sa politique d’aide au développement. Exclure systématiquement de telles opérations viendrait biaiser la mesure du déficit. De même, les dépenses liées aux catastrophes naturelles ou aux opérations militaires extérieures, bien qu’irrégulières, sont récurrentes. Enfin, des opérations qui relèvent de la gestion habituelle du patrimoine non financier de l’État (investissement public, cessions d’immeubles, gestion du patrimoine immatériel comme les fréquences hertziennes) n’ont pas non plus vocation à être systématiquement corrigées en *one-off*. Seule une analyse *ex post* au cas par cas permettrait de retirer celles dont l’ampleur complique la lecture du déficit public.

②51 *2. Une année donnée, le nombre de one-offs doit être limité pour éviter de biaiser la mesure du déficit public*

②52 Ce principe pose un garde-fou face au grand nombre de mesures ponctuelles qui rythment en pratique l’évolution du solde des administrations publiques (investissements exceptionnels par exemple), pour éviter un recours trop systématique à la classification en *one-off* qui biaiserait le calcul du solde structurel.

- 253 3. *L'événement concerné doit entraîner un impact budgétaire significatif*
- 254 Il convient ainsi de n'envisager que des facteurs qui peuvent potentiellement représenter un impact budgétaire positif ou négatif important.
- 255 4. *Toute mesure qui améliore le solde public aujourd'hui pour le dégrader systématiquement dans le futur doit être considéré comme un one-off*
- 256 Suivant les règles du Système européen des comptes 1995 (SEC 95), c'était le cas des soultes liées à la reprise des obligations futures de paiement de retraite (les administrations récupèrent en une fois une compensation correspondant à la valeur actualisée des déséquilibres futurs). Néanmoins, depuis la publication des comptes suivant les règles du SEC 2010, les soultes reçues en contrepartie d'engagements de retraites n'améliorent plus le déficit en une seule fois mais sur de nombreuses années, ce qui supprime la nécessité de les classer en *one-off*.
- 257 Au total, suivant ces critères, seules les réformes de contemporanéisation des crédits d'impôt « service à la personne » et « garde d'enfant hors du domicile », qui imposent un surcoût ponctuel et temporaire aux finances publiques, doivent être qualifiées *ex ante* de *one-off*.
- 258 Ensemble 1 : Mesures considérées comme *one-off* en amont de la programmation au regard de leur impact ponctuel et temporaire
- 259 LPFP 2014-2017 (SEC 2010) : Aucune.
- 260 LPFP 2018-2022 : Réforme du CICE.
- 261 LPFP 2023-2027 : Contemporanéisations des crédits d'impôt « service à la personne » et « garde d'enfant hors du domicile ».
- 262 **B. – Deuxième ensemble : les événements dont l'impact budgétaire est substantiel mais dont la temporalité est incertaine.**
- 263 Au moment de la programmation pluriannuelle, il convient de traiter de manière spécifique les éléments connus *ex ante*, pour lesquels l'incertitude entourant les montants concernés ou les dates d'occurrence ou d'imputation est importante. Cette logique prévaut dans le traitement en *one-off* des contentieux fiscaux de série (ou « de masse ») dont l'instruction est en cours ou de la sinistralité sur les garanties accordées dans le cadre de la crise de la covid-19. Cette incertitude ne vient pas biaiser la mesure du solde structurel, puisque les montants sont déjà provisionnés dans la trajectoire initiale.
- 264 Ensemble 2 : Événements importants financièrement mais incertains en termes de temporalité, considérés comme *one-off* en amont des lois de programmation
- 265 LPFP 2014-2017 : contentieux fiscaux de masse.
- 266 LPFP 2018-2022 : contentieux fiscaux de masse.

267) LPFP 2023-2027 : contentieux fiscaux de masse significatifs et sinistralité sur les garanties accordées dans le cadre de la crise de la covid-19.

268) **C. – Troisième ensemble : dans le cadre du contrôle *ex post*, des événements imprévus ayant un impact unique sur le solde public peuvent être traités en *one-off*.**

269) Le traitement des événements imprévus dans le cadre du contrôle *ex post* doit être apprécié au regard des règles organiques relatives au mécanisme de correction des écarts.

270) Si, en cours de mise en œuvre de la programmation, des événements d'impact très important sur les données prévues ou exécutées apparaissent, qui n'avaient pu être anticipés *ex ante* et qui ne modifient pas la trajectoire de moyen terme, il serait inutile de prendre des mesures pour corriger la déviation compte tenu de leur caractère temporaire. Du point de vue des règles organiques, il est alors pragmatique de les traiter en *one-off* pour éviter de déclencher inutilement le mécanisme de correction. Les critères de taille et de non-pérennité sont essentiels pour juger des mesures à inclure dans cette catégorie. Cette dernière peut également recouvrir le cas de révisions statistiques majeures entraînant un impact rétroactif exceptionnel sur le solde public, pour lesquelles le traitement en *one-off* permettrait d'éviter de brouiller la lecture structurelle.

271) Ensemble 3 : Événements imprévus à intégrer en tant que *one-offs ex post* :

272) LPFP 2014-2017 : Changement de temporalité dans l'enregistrement en comptabilité nationale des budgets rectificatifs de l'Union européenne fin 2014.

273) LPFP 2018-2022 : impact sur 2020 des mesures de soutien prises face à la crise de la covid-19 en 2020 ⁽¹⁾, changement de temporalité de l'enregistrement des cessions de licence hertziennes et conventions judiciaires d'intérêt public.

274) LPFP 2023-2027 : Aucune information à ce stade. Exceptionnel et non anticipé par nature.

275) (1) À noter que cette classification n'a pas eu de conséquence sur le mécanisme de correction dans la mesure où, conformément à l'article 3 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, l'existence de circonstances exceptionnelles a été relevée dans l'avis 2020-1 du 17 mars 2020 du Haut Conseil des finances publiques sur le PLFR I pour 2020, comme prévu par l'article 23 de la loi organique de 2012.

- 276** **Annexe 4. Précisions méthodologiques concernant le budget quinquennal.**
- 277** **I. – Définition du nouvel agrégat de suivi et de pilotage des dépenses de l'État**
- 278** **A. – La nécessité de rénover les instruments de maîtrise des dépenses de l'État**
- 279** La présente LPFP définit un nouveau périmètre de dépenses qui a vocation à constituer l'outil de référence dans la construction du budget de l'État et le pilotage de l'exécution des dépenses.
- 280** La LPFP 2018-2022 avait consacré l'existence de deux normes relatives aux dépenses de l'État :
- 281** – **la norme de dépenses pilotables (NDP)** visait à recentrer le périmètre de la norme sur les dépenses les plus pilotables de l'État. La NDP était composée des dépenses du budget général, des budgets annexes, hors remboursements, dégrèvements et investissements d'avenir, hors charge de la dette et hors contributions au compte d'affectation spéciale des pensions, ainsi que des plafonds de taxes affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales, la sécurité sociale et l'Union européenne et des dépenses des budgets annexes, de certains comptes d'affectation spéciale et du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » ;
- 282** – **l'objectif de dépenses totales de l'État (ODETE)** visait, quant à lui, à se rapprocher des dépenses totales des administrations publiques centrales, en intégrant également des dépenses moins pilotables. Outre la NDP, l'ODETE comprenait donc la charge de la dette, les pensions et les prélèvements sur recettes, les dépenses d'urgence, de relance et d'investissement d'avenir ainsi que les dépenses des comptes d'affectation spéciale non compris au sein de la NDP.
- 283** **Ces deux normes ont un bilan contrasté.** En 2018 et 2019, les objectifs de NDP et d'ODETE fixés en LPFP ont été respectés. Mais la survenance de la crise sanitaire a par la suite rendu caduques les cibles fixées à l'article 8. Surtout, la mise en place de diverses mesures d'urgence et de vecteurs *ad hoc* de réponse à la crise a contribué à fragiliser la capacité réelle de pilotage des dépenses sous NDP, tout en menant à des retraitements qui ont progressivement brouillé la frontière entre les deux normes. Leur utilité en tant qu'outils de suivi et de pilotage en a été fortement réduite, la plus grande sophistication de cette norme à deux niveaux se faisant au détriment de sa lisibilité et de son appropriation. De surcroît, il est apparu que le périmètre le plus réduit de la NDP présentait des points de fuite sur des dépenses dont la dynamique doit être pleinement considérée pour construire une trajectoire de dépenses de l'État pleinement cohérente avec les cibles de dépenses globales et l'objectif de maîtrise et de redressement des comptes publics.
- 284** Plusieurs ajustements sont donc apparus souhaitables pour renforcer l'effectivité du pilotage de la dépense de l'État et indirectement celui de la dépense des opérateurs et établissements constituant le champ des ODAC : **la simplification et l'élargissement de l'agrégat de suivi des dépenses de l'État** constituent les deux principes centraux des évolutions portées par la LPFP.

285 B. – Le périmètre des dépenses de l'État, un agrégat unique et élargi

286 Le nouveau périmètre des dépenses de l'État (PDE) inclut :

287 – l'ensemble des crédits du budget général, hors dépenses de contribution aux pensions civiles et militaires, traitement de la dette et remboursements et dégrèvements ;

288 – les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne ;

289 – les budgets annexes, l'essentiel des comptes d'affectation spéciale et le compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » ;

290 – les taxes affectées plafonnées à des tiers autres que les collectivités territoriales et la sécurité sociale.

291 Le nouveau périmètre des dépenses de l'État n'inclut pas les charges liées à la dette de l'État (programme 117 « Charge de la dette et trésorerie de l'État » et programme 355 « Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État », ni les crédits résultant du mécanisme de cantonnement de la dette covid (programme 369 « Amortissement de la dette de l'État liée à la covid-19 »), dont la dynamique, liée directement à l'évolution pluriannuelle des recettes et à la conjoncture, ainsi que les circuits particuliers justifient l'exclusion. Les nouvelles dispositions de la loi organique relative aux lois de finances permettront par ailleurs un suivi renforcé de la trajectoire d'endettement et de la charge de la dette, avec un rapport dédié au Parlement remis chaque année.

292 Concernant les prélèvements sur recettes, leur réintégration se justifie par le caractère structurant de ces dépenses dans la trajectoire de dépenses de l'État. Si le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne est peu pilotable en infra-annuel, sa trajectoire n'est pas exogène et résulte de négociations dont les conséquences doivent être tirées sur le pilotage d'ensemble des dépenses de l'État. Par ailleurs, sa dynamique est à considérer dans la définition du juste niveau des crédits budgétaires ministériels, dans un contexte où la croissance de la contribution au budget de l'Union européenne offre en retour des perspectives de financement des politiques publiques qui doivent être mobilisées. Concernant les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales, leur exclusion du périmètre de la norme avait été justifiée par un mode de pilotage renouvelé des relations entre État et collectivités, ciblé sur la maîtrise des dépenses des collectivités plutôt que l'ajustement du soutien financier de l'État. Si ce mode de pilotage est reconduit et ajusté, la trajectoire des concours financiers de l'État aux collectivités doit néanmoins être prise en compte dans la construction d'une trajectoire soutenable de dépenses de l'État.

293 Compte tenu du poids des dépenses de pensions dans le budget de l'État, de leur dynamique et de leur relative rigidité, il est enfin opportun d'intégrer ce poste au périmètre de référence pour la construction et le suivi des dépenses de l'État. Les dépenses finales du CAS « Pensions » sont ainsi intégrées au périmètre des dépenses de l'État, les dépenses intermédiaires intervenant en financement du CAS « Pensions » (contributions au CAS « Pensions ») étant retraitées pour éviter tout double compte.

294 Au total, ce périmètre de dépenses élargi et unique vise à faciliter l'appropriation et la compréhension de cet outil de mesure de la dynamique des dépenses de l'État et des choix d'allocation qui doivent être réalisés en son sein pour sécuriser la trajectoire de redressement des comptes sur la sphère de l'État. À titre indicatif, ces modifications conduisent, sur la base de la loi de finances pour 2022, à un périmètre de 456 milliards d'euros contre 304,6 milliards d'euros sur le périmètre de la NDP.

295 **Récapitulatif des évolutions de périmètres sur les agrégats de suivi de la dépense**

(En millions d'euros)

	Article d'équilibre LFI 2022	Dont NDP	Dont ODETE	Dont HN	PDE	Hors PDE
Budget général						
Dépenses	284 967	X			X	
Mission "Investissements d'avenir"	7 004		X		X	
Mission "Plan d'urgence face à la crise sanitaire"	200		X		X	
Mission "Plan de relance"	13 006		X		X	
Abondement du budget général au CAS PFE (PLFR1)	748		X		X	
Cantonnement de la dette covid	1 885		X		-	X
Renforcement des fonds propres de l'Agence française de développement	190		X		X	
Charge de la dette (y compris SNCF)	39 492		X		-	X
Contributions au CAS "Pensions"	44 415			X		X
Total budget général	391 907	-	-	-	-	-
Prélèvements sur recettes						
Prélèvement au profit des collectivités territoriales	43 241		X		X	
Prélèvement au profit de l'Union européenne	26 359		X		X	-
Total prélèvements sur recettes	69 600	-	-	-	-	-
Budgets annexes						
Contrôle et exploitation aériens	2 381	X	0	T2CAS	X	T2CAS
Publications officielles et information administrative	149	X	0	T2CAS	X	T2CAS
Total pour les budgets annexes	2 531	-	-	-	-	-
Comptes spéciaux						
Aides à l'acquisition de véhicules propres (<i>ligne supprimée</i>) ..	-					
Contrôle de la circulation et du stationnement routiers	1 535	X	X	P755	X	P755
Développement agricole et rural	126	X			X	-
Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale	360		X		X	-
Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage (<i>supprimé par l'article 87 de la loi de finances pour 2020</i>)	-				-	-
Gestion du patrimoine immobilier de l'État	416	X			X	-
Participation de la France au désendettement de la Grèce	99		X		-	X
Participations financières de l'État	9 592			X	-	X
Pensions	61 104		X	P743	X	P743
Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs ..	-				-	-
Transition énergétique	-				-	-
Comptes d'affectation spéciale	73 232	-	-	-	-	-
Comptes de concours financiers						
Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics	11 321			X		X
Avances à l'audiovisuel public	3 701	X			X	-
Avances aux collectivités territoriales	114 877			X		X
Prêts à des États étrangers	725			X		X
Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés ..	710			X		X
Comptes de concours financiers	131 336	-	-	-	-	-

(En millions d'euros)

	Article d'équilibre LFI 2022	Dont NDP	Dont ODETE	Dont HN	PDE	Hors PDE
Comptes de commerce						
Approvisionnement de l'État et des forces armées en produits pétroliers, biens et services	608			X		X
Cantine et travail des détenus dans la cadre pénitentiaire	174			X		X
Couverture des risques financiers de l'État	1 374			X		X
Exploitations industrielles des ateliers aéronautiques de l'État	685			X		X
Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État	39 877			X		X
Lancement de certains matériels aéronautiques et de certains matériels d'armement complexes	9			X		X
Opérations commerciales des domaines	40			X		X
Régie industrielle des établissements pénitentiaires	26			X		X
Renouvellement des concessions hydroélectriques	1			X		X
Soutien financier au commerce extérieur	769			X		X
Comptes de commerce	43 562			-	-	-
Comptes d'opérations monétaires						
Émission des monnaies métalliques	93			X		X
Pertes et bénéfices de change	30			X		X
Comptes d'opérations monétaires	123	-	-	-	-	-
Hors charges de l'article d'équilibre						
Taxes affectées	18 716	X	-	-	X	
T3 CAS	-5 892	X	-	-	X	
TVA région	4 679	-	X	-	-	X
Total	17 504	-	-	-	-	-

296 II. – Champ constant et charte de budgétisation

297 A. – Le principe du champ constant

298 La réalité de la dynamique de la dépense s'apprécie, entre deux lois de finances consécutives, à périmètre ou champ constant.

299 En effet, le périmètre des dépenses de l'État peut être amené à évoluer d'une année sur l'autre, des dépenses ou recettes étant nouvellement inscrites au budget de l'État, d'autres à l'inverse étant sorties du périmètre du budget de l'État.

300 Pour apprécier la dynamique réelle de la dépense de l'État sur un champ identique, c'est à dire un champ « constant » entre deux exercices, le budget doit donc être retraité de ces modifications de périmètre. À cette fin, seuls sont intégrés au calcul du périmètre des dépenses de l'État prévu à l'article 9 de la LPPF les mouvements de dépenses et les affectations de recettes ayant pour effet d'accroître ou de diminuer le niveau de la dépense publique.

301 *A contrario*, les mouvements constituant une simple réimputation au sein du périmètre des dépenses de l'État, par exemple entre le budget général et des comptes spéciaux inclus dans ce périmètre, ou les mouvements équilibrés en recettes et en dépenses entre ce périmètre et une autre entité (par exemple, les collectivités territoriales), ne doivent pas être comptabilisés dans ce calcul.

302 Ces mouvements, équilibrés en recettes et en dépenses, sont appelés mesures de transfert quand ils ont lieu au sein du périmètre des dépenses de l'État et mesures de périmètre quand ils ont lieu entre ce même périmètre et une autre entité. Leur prise en

compte permet de passer du champ constant au champ courant, sur lequel est présenté le projet de loi de finances de l'année, mais ils doivent être neutralisés pour apprécier la dynamique réelle du budget.

303 B. – La charte de budgétisation

304 L'ensemble des règles qui suivent constituent la charte de budgétisation de l'État, qui permet, en précisant les modalités de prise en compte des modifications de champ dans le calcul du périmètre des dépenses de l'État, de déterminer l'évolution de la dépense à champ constant.

305 1. Les mesures de périmètre donnent lieu à des inscriptions ou à l'inverse à des suppressions de crédits qui n'ont pas à être intégrées dans l'évolution des dépenses à champ constant.

306 Les mesures de périmètre ont deux caractéristiques : elles sont équilibrées en ressources et en dépenses ; elles sont pérennes et non temporaires.

307 Elles recouvrent les trois cas de figure dans lesquels l'État :

308 – transfère à une autre entité une dépense qu'il assumait auparavant, en transférant parallèlement les ressources d'un même montant permettant de la financer ;

309 – inscrit à son budget, au sein du périmètre des dépenses de l'État, une dépense nouvelle auparavant financée par une autre entité ainsi que des recettes d'un même montant ;

310 – prend en charge une dépense financée auparavant par dotations en capital ou par une entité supprimée.

311 Les mouvements liés à des transferts de compétence entre État et collectivités illustrent le premier cas de figure.

312 Le deuxième correspond à des mesures de rebudgétisation, par exemple la réintégration concomitante et équilibrée au sein du budget général d'une recette affectée non plafonnée à un opérateur et des dépenses qu'elle finance, ou à la création d'un compte spécial avec intégration au sein du périmètre des dépenses de l'État d'une recette et de la dépense qu'elle finance via le compte spécial.

313 Le troisième cas de figure, enfin, n'accroît ni la dépense publique ni le déficit public, puisque la dépense existait déjà auparavant et était financée par une recette non prise en compte dans le solde public selon les règles de la comptabilité nationale.

314 Enfin, des mesures de périmètre spécifiques aux modifications des taxes et autres recettes affectées existent également. Ces cas particuliers sont détaillés ci-dessous.

315 2. Les mesures de transfert concernent des mouvements de crédits à l'intérieur du périmètre des dépenses de l'État.

316 Les mouvements de transferts les plus fréquents sont réalisés entre missions du budget général ; néanmoins, ils peuvent également être effectués entre crédits du budget

général ou comptes spéciaux intégrés dans le périmètre des dépenses de l'État par exemple.

317 De même, la baisse du plafond d'une taxe affectée à un organisme accompagnée de la création ou d'une hausse à due concurrence d'une subvention à ce même organisme constitue une mesure de transfert.

318 **3. Les modifications du plafonnement des taxes et autres recettes affectées** peuvent recouvrir quatre situations différentes :

319 *a) Modification du plafond d'une taxe ou autre recette existante et déjà plafonnée en loi de finances*

320 La modification du plafond se traduit par une variation des ressources allouées par l'État à l'entité. La modification de plafond dans la loi de finances a le même effet que l'évolution à la baisse ou à la hausse d'une subvention pour charges de service public inscrite en dépense. Elle est donc prise en compte dans le périmètre des dépenses de l'État. Il existe trois situations :

321 – le plafond est relevé : une mesure nouvelle est comptabilisée au sein du périmètre des dépenses de l'État ;

322 – le plafond est abaissé : une économie est comptabilisée dans la mesure où le niveau du plafond est inférieur ou égal au rendement prévisionnel de la taxe présenté dans l'annexe « Voies et moyens » du projet de loi de finances (PLF), pour un montant correspondant à la baisse effective des ressources de l'organisme ; de la même façon, la suppression d'une taxe affectée, qui peut être assimilée à la suppression de tout ou partie des ressources allouées par l'État à l'entité, si elle n'est pas remplacée par une dotation budgétaire équivalente, est comptabilisée comme une économie au sein du périmètre des dépenses de l'État.

323 – si le plafond est abaissé mais qu'il demeure supérieur au rendement prévisionnel de la taxe, une mesure de périmètre est comptabilisée.

324 *b) Plafonnement d'une taxe ou autre recette déjà existante mais qui n'était pas jusqu'alors plafonnée*

325 La mesure de plafonnement est traitée comme une mesure de périmètre pour le montant correspondant au plafond, qui est décompté dans l'évolution du périmètre des dépenses de l'État. Au cas où le plafond serait fixé à un niveau inférieur à celui de l'évaluation de la recette, une mesure d'économie est décomptée à hauteur de l'écart séparant le niveau prévisionnel de la recette et le niveau du plafond introduit.

326 *c) Nouvelle affectation de recette*

327 Toute nouvelle affectation de recette à un organisme public autre que les administrations de sécurité sociale, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale est prise en compte intégralement en mesure nouvelle au sein du périmètre des dépenses de l'État, pour un montant égal au niveau du

plafonnement. Cette mesure est en effet assimilable à l'attribution d'une subvention à un organisme.

328 *d) Rebudgétisation d'une recette affectée plafonnée*

329 La rebudgétisation de la recette affectée à un organisme fait l'objet d'un plafonnement en loi de finances et figure à ce titre au sein du périmètre des dépenses de l'État.

330 Si le rendement prévisionnel de la recette est supérieur ou égal au plafond de celle-ci, la rebudgétisation constitue une mesure de transfert à hauteur du plafond. L'écart entre la subvention versée et le plafond constitue une mesure d'économie dans le cas où la subvention serait inférieure à l'ancien plafond. Il constitue une mesure nouvelle dans le cas où la subvention serait supérieure à l'ancien plafond.

331 Si le rendement prévisionnel de la recette est inférieur au plafond de celle-ci, la rebudgétisation constitue une mesure de transfert à hauteur du rendement prévisionnel. De plus, la rebudgétisation donne également lieu à une mesure de périmètre diminuant le niveau du périmètre de dépenses pour un total égal à l'écart entre le plafond et le rendement prévisionnel. En cas d'écart entre le rendement prévisionnel de la recette ou de la taxe affectée et la subvention, il est comptabilisé au sein du périmètre des dépenses de l'État :

332 – une économie, si la subvention est inférieure aux prévisions d'affectation préexistant à la rebudgétisation ;

333 – une dépense nouvelle si la subvention y est supérieure.

334 **III. – Nature et portée des autorisations du budget pluriannuel**

335 La LPPF détermine des montants de crédits de paiement pour chaque année de la période de programmation.

336 1. Elle prévoit d'abord, pour les cinq premières années de la programmation, un plafond global de crédits de paiement pour le périmètre des dépenses de l'État, selon les termes de l'article 9 de la présente loi de programmation.

337 2. Elle définit ensuite un montant plafond pour les crédits alloués à chacune des missions du budget général pour les années 2023, 2024 et 2025 (article 12).

338 Pour l'année 2023, les plafonds de crédits établis au niveau des missions correspondent à ceux du PLF pour 2023.

339 Pour les années 2024 et 2025, les crédits par mission sont des plafonds limitatifs. Ils feront l'objet d'une déclinaison au niveau prévu par la loi organique (programmes, actions, titres et catégories) dans le cadre des projets de loi de finances associés.

340 Compte tenu des dispositions de la loi organique relative aux lois de finances modifiée, chaque prochain PLF s'accompagnera d'une présentation à titre prévisionnel, dans les documents budgétaires, de la ventilation des crédits entre programmes à un horizon de trois ans. Si des ajustements devaient intervenir dans la répartition des crédits par mission prévue à l'article 12 de la présente loi de programmation, ils auraient vocation

à se faire dans le respect du montant global de dépenses fixés sur le périmètre des dépenses de l'État à l'article 9.

③④① Enfin, chaque année, le Gouvernement transmet au Parlement une présentation précise et détaillée du périmètre des dépenses de l'État, contenue dans l'exposé général des motifs du projet de loi de finances, conformément au même article 9.

342 **Annexe 5. Précisions méthodologiques concernant la mesure de la croissance des dépenses au sein de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM).**

343 **I. – Le principe du champ constant**

344 La réalité de la dynamique de la dépense au sein de l'ONDAM s'apprécie entre deux lois de financement de la sécurité sociale consécutives, à périmètre (ou champ) constant. En effet, le périmètre de l'ONDAM peut être amené à évoluer d'une année sur l'autre, des dépenses ou recettes étant nouvellement intégrées dans le champ de l'objectif, d'autres à l'inverse en étant sorties. Pour apprécier la dynamique réelle de la dépense au sein de l'ONDAM sur un champ identique (champ constant) entre deux exercices, l'ONDAM doit en conséquence être retraité de ces modifications de périmètre, selon les règles décrites ci-après. Les mouvements constituant une simple réimputation entre les sous-objectifs de l'ONDAM, les mouvements d'intégration ou de sortie du périmètre de l'ONDAM de dépenses demeurant financées par les régimes d'assurance maladie, maternité, invalidité et décès ou les mouvements qui traduisent une évolution entre le champ des dépenses de ces régimes d'assurance et celui d'autres entités (par exemple, l'État) équilibrée par un mouvement similaire en recettes ne doivent pas être comptabilisés dans ce calcul. Ces mouvements sont appelés mesures de transfert quand ils ont lieu entre sous-objectifs ou mesures de périmètre quand ils ont lieu entre le périmètre de l'ONDAM et une autre entité (qui peut être la sécurité sociale). Leur prise en compte permet de passer du champ constant au champ courant, sur lequel est présenté l'ONDAM de l'année, mais ils sont sans influence sur l'appréciation de la dynamique de ces dépenses.

345 **II. – La charte relative à la détermination de l'évolution de l'ONDAM**

346 L'ensemble des règles qui suivent constituent la charte relative à la détermination de l'évolution de l'ONDAM, qui permet, en précisant les modalités de prise en compte des modifications de champ dans le calcul de la norme, de déterminer l'évolution de la dépense au sein de l'ONDAM à champ constant.

347 1. Les mesures de périmètre, qui intègrent au sein de l'ONDAM, ou à l'inverse sortent de son champ, des dépenses, qui n'ont pas à être prises en compte dans le calcul du taux d'évolution de l'ONDAM à champ constant, recouvrent les situations dans lesquelles :

348 – la sécurité sociale transfère à une autre entité une dépense qu'elle assumait auparavant au sein de l'ONDAM, en transférant parallèlement des recettes d'un même montant permettant de la financer ;

349 – la sécurité sociale prend en charge au sein de l'ONDAM une dépense auparavant financée par une autre entité et reçoit des recettes d'un même montant permettant de la financer ;

350 – est intégrée dans le périmètre de l'ONDAM, ou à l'inverse sortie de son champ, une dépense déjà prise en charge par la sécurité sociale dès lors que cette opération n'a pas d'impact sur son solde ;

351 – est intégrée dans le périmètre de l'ONDAM une nouvelle dépense de la sécurité sociale qui reçoit en contrepartie une recette nouvelle d'un même montant.

- 352 Les deux premiers cas de figure correspondent essentiellement à des transferts de dépenses entre l'État et la sécurité sociale, compensés par des transferts de recettes équivalents, visant à rationaliser les financements compte tenu de la nature des dépenses. L'élargissement du champ de l'ONDAM pour y intégrer des dépenses d'assurance maladie que l'on souhaite soumettre à la norme illustre le troisième cas de figure. Enfin le quatrième cas de figure comprend la création de prestations financées par un prélèvement entièrement nouveau (et non un transfert).
- 353 Ces opérations sont intégralement neutralisées dans le calcul de l'évolution de l'ONDAM à périmètre constant. Dans le cas où le montant de la dépense diffère de celui de la recette perçue ou transférée en contrepartie, la différence est prise en compte dans l'ONDAM en tant qu'économie dans le cas d'une diminution des dépenses nettes de la sécurité sociale (recette perçue supérieure à la dépense intégrée à l'ONDAM, ou recette rendue inférieure à la dépense transférée à une autre entité) ou en tant que dépense supplémentaire dans le cas d'une augmentation.
- 354 2. Les mesures de transfert, parce qu'elles concernent des réimputations de dépense entre sous-objectifs de l'ONDAM, n'ont pas d'impact sur le niveau de celle-ci. Les mouvements de transferts les plus fréquents concernent les opérations de fongibilité entre les crédits hospitaliers et les crédits médico-sociaux.
- 355 3. Dès lors que l'évolution de l'ONDAM est présentée en projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS), les éventuelles mesures d'annulation de crédits décidées au sein des enveloppes fermées listées ci-après et intervenant en fin de gestion (après le vote de la loi de financement de la sécurité sociale) ne sont pas prises en compte dans le calcul du taux d'évolution des dépenses de l'ONDAM, dans la limite du montant de la sous-consommation de l'ONDAM constatée, le cas échéant.
- 356 Les crédits concernés portent sur les missions d'intérêt général, les aides à la contractualisation, la dotation annuelle de financement, les mises en réserve au titre du coefficient prudentiel et la dotation au fonds d'intervention régional.

357 Annexe 6. Table de passage entre les dispositions de la loi organique relative aux lois de finances et le présent rapport annexé

358

Loi organique relative aux lois de finances	Parties correspondantes du rapport annexé
1° Les hypothèses et les méthodes retenues pour établir la programmation	Ensemble du rapport, notamment la partie I
2° Une présentation, pour l'ensemble de la période de la programmation, des principales dépenses des administrations publiques considérées comme des dépenses d'investissement au sens du dernier alinéa de l'article 1 ^{er} A, compte tenu de leur contribution à la croissance potentielle du produit intérieur brut, à la transformation structurelle du pays et à son développement social et environnemental à long terme. Cette présentation retrace notamment leur nature, leur montant et leurs effets attendus ;	Partie II F : Les dépenses d'investissement des administrations publiques.
3° Pour chacun des exercices de la période de la programmation, les perspectives de recettes, de dépenses, de solde et d'endettement des administrations publiques et de chacun de leurs sous-secteurs, exprimées en valeur et selon les conventions de la comptabilité nationale ;	Parties II et III : La trajectoire de finances publiques et analyse par sous-secteur
4° Pour chacun des exercices de la période de la programmation, une évaluation minimaliste, moyenne et maximaliste de l'évolution des taux d'intérêt et de son impact sur les comptes de l'État ;	Partie II D : Huit derniers alinéas
5° Pour chacun des exercices de la période de la programmation, l'estimation des dépenses d'assurance vieillesse et des dépenses d'allocations familiales ;	Parties III C : Dépenses d'assurance vieillesse et allocations familiales
6° Pour chacun des exercices de la période de la programmation, les perspectives de recettes, de dépenses et de solde des régimes complémentaires de retraite et de l'assurance chômage, exprimées selon les conventions de la comptabilité nationale ;	Partie III C : Dépenses, recettes et solde des régimes complémentaires de retraite et de l'assurance chômage
7° Les mesures de nature à garantir le respect de la programmation ;	Parties II et III : La trajectoire de finances publiques et analyse par sous-secteur

<p>8° Toute autre information utile au contrôle du respect des plafonds et objectifs mentionnés aux 2° et 3° de l'article 1^{er} B, notamment les principes permettant de comparer les montants que la loi de programmation des finances publiques prévoit avec les montants figurant dans les lois de finances de l'année et les lois de financement de la sécurité sociale de l'année ;</p>	<p>Partie III : La trajectoire des finances publiques par sous-secteur</p>
<p>9° Les projections de finances publiques à politiques inchangées, au sens de la directive 2011/85/ UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres, et la description des politiques envisagées pour réaliser l'objectif à moyen terme au regard de ces projections ;</p>	<p>Partie III E : Trajectoire des finances publiques à politique et législation inchangées</p>
<p>10° Le montant et la date d'échéance des engagements financiers significatifs de l'État en cours n'ayant pas d'implication immédiate sur le solde structurel ;</p>	<p>Partie II D : Tableau « Mesures exceptionnelles et temporaires »</p>
<p>11° Les modalités de calcul de l'effort structurel mentionné à l'article 1^{er} A de la présente loi organique, la répartition de cet effort entre chacun des sous-secteurs des administrations publiques et les éléments permettant d'établir la correspondance entre la notion d'effort structurel et celle de solde structurel ;</p>	<p>Annexe 2 (Mode de calcul du solde structurel), annexe 3 et partie II D (Effort structurel par sous-secteur des administrations publiques)</p>
<p>12° Les hypothèses de produit intérieur brut et de produit intérieur brut potentiel retenues pour la programmation des finances publiques. Le rapport présente et justifie les différences éventuelles par rapport aux estimations de la Commission européenne ;</p>	<p>Partie I</p>
<p>13° Les hypothèses ayant permis l'estimation des effets de la conjoncture sur les dépenses et les recettes publiques, notamment les hypothèses d'élasticité à la conjoncture des différentes catégories de prélèvements obligatoires et des dépenses d'indemnisation du chômage. Le rapport présente et justifie les différences éventuelles par rapport aux estimations de la Commission européenne ;</p>	<p>Annexe 2</p>
<p>14° Les modalités de calcul du solde structurel annuel mentionné à l'article 1^{er} A.</p>	<p>Annexe 2 et 3</p>
<p>Ce rapport présente également la situation de la France, par rapport aux États membres de l'Union européenne, au regard des objectifs stratégiques européens.</p>	<p>Partie II A, deux derniers alinéas : "Comparaison avec les autres États membres de l'Union européenne"</p>