N° 1675

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 26 septembre 2023.

TEXTE DE LA COMMISSION

DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

ANNEXE AU RAPPORT

PROJET DE LOI

de **programmation** *des* **finances publiques** *pour les* **années 2023** *à* **2027**

(Nouvelle lecture)

Voir les numéros :

Assemblée nationale : 1ère lecture : **272**, **282** et T.A. **24**.
Commission mixte paritaire : **621**.
Nouvelle lecture : **530**.

Sénat : 1ère lecture : **71**, **86**, **87**, **73** et T.A. **15** (2022-2023).
Commission mixte paritaire : **211** et **212** (2022-2023).

TITRE I^ER

ORIENTATIONS PLURIANNUELLES DES FINANCES PUBLIQUES

Article 1er

Est approuvé le rapport annexé à la présente loi, prévu à l'article 1er E de la loi organique n° 2001-692 du 1er 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 1er 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)

	2023	**2024**	**2025**	**2026**	**2027**
Solde structurel	-4,1	-3,7	-3,3	-2,9	-2,7
Ajustement structurel	0,1	0,5	0,4	0,3	0,2

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	-4,1	-3,7	-3,3	-2,9	-2,7
Solde conjoncturel (2)	-0,5	-0,7	-0,6	-0,4	-0,2	0,0
Solde des mesures ponctuelles et temporaires (3) *(en points de PIB potentiel)*	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0
Solde effectif (1+2+3)	-4,8	-4,9	-4,4	-3,7	-3,2	-2,7
Dépense publique	57,7	55,9	55,3	55,0	54,4	53,8
Dépense publique *(en milliards d'euros)*	1523	1575	1622	1668	1705	1744
Évolution de la dépense publique en volume *(%)**	-1,1	-1,3	0,5	0,8	0,5	0,5
Agrégat des dépenses d'investissement** *(en milliards d'euros)*	-	25	30	34	35	36
Évolution de l'agrégat de dépenses d'investissement en volume *(%)*	-	-	15	10	1	1
Taux de prélèvements obligatoires *(y.c UE nets des CI)*	45,4	44,0	44,1	44,4	44,4	44,4
Taux de prélèvements obligatoires corrigé des effets du bouclier tarifaire	45,6	44,4	44,4	44,4	44,4	44,4
Dette au sens de Maastricht	111,8	109,7	109,7	109,6	109,1	108,1

État et organismes divers d'administration centrale						
Solde effectif	-5,2	-5,4	-4,7	-4,3	-4,2	-4,1
Dépense publique *(en milliards d'euros)*	625	631	639	658	678	696
Évolution de la dépense publique en volume *(%)**	-0,1	-3,6	-1,4	1,9	1,5	1,2

Administrations publiques locales						
Solde effectif	0,0	-0,3	-0,3	-0,2	0,2	0,4
Dépense publique *(en milliards d'euros)*	295	312	322	329	329	331
Évolution de la dépense publique en volume *(%)**	0,1	1,0	0,9	0,2	-1,9	-1,0

Administrations de sécurité sociale						
Solde effectif	0,4	0,7	0,6	0,7	0,9	1,0
Dépense publique *(en milliards d'euros)*	704	730	761	779	798	817
Évolution de la dépense publique en volume *(%)**	-2,4	-0,5	1,7	0,3	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 1er A et au 2° de l'article 1er E de la loi organique n° 2001-692 du 1er 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)

	2023	**2024**	**2025**	**2026**	**2027**
Effort structurel	1,7	0,5	0,4	0,4	0,3
– dont contribution des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires	-0,3	0,0	0,2	0,1	0,0
– dont effort en dépense (y compris crédits d’impôt)	2,1	0,5	0,2	0,3	0,3

Article 5

(Non modifié)

① I. – Lorsque des écarts importants, au sens de l’article 62 de la loi organique n° 2001-692 du 1er 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 relatif 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 1er ;

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 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 1er août 2001 relative aux lois de finances, 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 1er 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	-5,0	-2,0	-3,0	-2,0	-3,0
– dont incidence relative aux dépenses fiscales	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-1,0
– dont incidence relative aux exonérations, abattements d'assiette et réductions de taux applicables aux cotisations sociales	-1,0	0,0	0,0	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

Les dépenses fiscales instituées par une loi promulguée après le 1er janvier 2023 sont applicables pour une durée précisée par la loi 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 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.

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, 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.

② Le niveau du plafond, résultant de la loi de finances 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 1er août 2001 relative aux lois de finances pour l'année considérée.

③ Chaque année, en vue d'éclairer la préparation du projet de loi de finances, le Gouvernement remet au Parlement la liste des impositions de toutes natures non plafonnées affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale et les organismes de sécurité sociale, ainsi que les motivations ayant présidé à l'absence de plafonnement.

Article 8 *bis*

① L'article L. 100-1 A du code de l'énergie est ainsi modifié :

② 1° Le I est complété par un 7° ainsi rédigé :

③ « 7° La programmation des moyens financiers nécessaires à l'atteinte des objectifs mentionnés aux 1° à 6° du présent I. » ;

④ 2° *(nouveau)* Après le I, il est inséré un I *bis* ainsi rédigé :

⑤ « I *bis*. – Le Gouvernement transmet chaque année au Parlement, avant le début de la session ordinaire, une stratégie pluriannuelle qui définit les financements de la transition écologique et de la politique énergétique nationale. Cette stratégie est compatible avec les objectifs mentionnés aux 1° à 6° du I du présent article ainsi qu'avec la programmation des moyens financiers mentionnée au 7° du I. Elle peut donner lieu à un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat. »

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 d'impôts ;

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 programme « Contribution des cessions immobilières au désendettement de l'État » du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », hors compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État », hors programme « Désendettement de l'État » du compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers » et hors programme « Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions » du compte d'affectation spéciale « 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 au plus égales, en euros courants, à 496 milliards d'euros en 2023, à 491 milliards d'euros en 2024, à 505 milliards d'euros en 2025, à 512 milliards d'euros en 2026 et à 519 milliards d'euros en 2027.

⑪ III. – *(Non modifié)* 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. Cette présentation indique la décomposition du périmètre des dépenses de l’État selon les composantes définies au I.

Article 10

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

Article 11

(Non modifié)

① I. – Le plafond des autorisations d’emplois de l’État prévu en loi de finances de l’année, spécialisé par ministère, ne peut excéder de plus de 1 % la consommation d’emplois constatée dans la dernière loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l’année, corrigée de l’incidence des schémas d’emplois, des mesures de transfert et des mesures de périmètre intervenus ou prévus.

② II. – Le plafond des autorisations d’emplois des opérateurs de l’État prévu en loi de finances de l’année, spécialisé par mission, ne peut excéder de plus de 5 % en 2024, de 4 % en 2025 et 2026 et de 3 % en 2027 la consommation d’emplois constatée dans la dernière loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l’année, corrigée de l’incidence des schémas d’emplois, des mesures de transfert et des mesures de périmètre intervenus ou prévus.

Article 12

① I. – En 2024, 2025 et 2026, les plafonds de crédits alloués aux missions du budget général de l’État, hors contribution du budget général au compte d’affectation spéciale « Pensions », hors charges de la dette et hors remboursements et dégrèvements, ne peuvent, à périmètre constant, excéder les montants suivants, exprimés en milliards d’euros courants :

②

(En milliards d'euros)

Crédits de paiement	Loi de finances pour 2023 *(format 2023)*	Loi de finances pour 2023 *(format 2024)*	2024	2025	2026
Action extérieure de l'État	3,1	3,1	3,3	3,4	3,4
Administration générale et territoriale de l'État	3,7	3,5	3,9	4,3	4,6
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	3,6	3,6	4,5	4,5	4,6
Aide publique au développement	5,9	5,9	5,9	6,4	6,9
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	1,9	1,9	1,9	1,8	1,7
Cohésion des territoires	17,9	17,9	19,4	19,7	20,2
Conseil et contrôle de l'État	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Crédits non répartis	1,2	1,2	0,5	0,2	0,2
Culture	3,5	3,5	3,7	3,8	3,8
Défense	43,9	43,9	47,2	50,5	53,7
Direction de l'action du Gouvernement	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0
Écologie, développement et mobilité durables	36,6	35,7	20,7	25,6	26,3
– dont Programme 345 « Service public de l'énergie » et indemnité exceptionnelle carburant	*21,7*	*21,7*	*5,5*	*9,8*	*9,9*
– hors Programme 345 et indemnité exceptionnelle carburant	*14,9*	*14,0*	*15,2*	*15,8*	*16,4*
Économie	7,7	7,7	4,1	3,9	3,9
Engagements financiers de l'État*	60,3	61,2	60,8	66,0	71,0
Enseignement scolaire	60,3	60,3	64,2	65,1	65,4
Gestion des finances publiques	8,0	8,0	8,3	8,4	8,3
Immigration, asile et intégration	2,0	2,0	2,2	2,2	2,3
Investir pour la France de 2030	6,1	6,1	7,7	8,5	7,7
Justice	9,6	9,6	10,1	10,7	10,7
Médias, livre et industries culturelles	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Outre-mer	2,5	2,5	2,6	2,6	2,6
Plan de relance	4,4	4,4	1,4	0,7	0,6
Pouvoirs publics	1,1	1,1	1,1	1,1	1,2
Recherche et enseignement supérieur	30,6	30,6	31,6	32,1	32,7
Régimes sociaux et de retraite	6,1	6,2	6,2	6,4	6,4
Relations avec les collectivités territoriales	4,5	4,5	4,3	4,2	4,2
– dont dispositifs exceptionnels	*0,4*	*0,4*	*0,1*	*0,0*	*0,0*
– hors dispositifs exceptionnels	*4,1*	*4,1*	*4,2*	*4,2*	*4,2*

Santé	3,4	3,4	2,3	1,9	2,0
– dont Programme 379 « Compensation à la Sécurité sociale du coût des dons de vaccins à des pays tiers et reversement des recettes de la Facilité pour la relance et la résilience »	*1,9*	*1,9*	*0,9*	*0,4*	*0,5*
– dont autres programmes	*1,4*	*1,4*	*1,4*	*1,5*	*1,5*
Sécurités	15,8	16,1	16,5	17,0	17,5
Solidarité, insertion et égalité des chances	29,4	29,4	30,7	31,8	32,9
Sport, jeunesse et vie associative	1,8	1,8	1,8	1,6	1,6
Transformation et fonction publiques	1,2	1,1	1,1	0,8	0,8
Travail et emploi	20,7	20,7	22,4	22,4	21,6

**Le programme 355 est rattaché à la mission « Engagements financiers de l'État » à compter du projet de loi de finances pour 2024.*

③ II *(nouveau)*. – Des économies à hauteur de 6 milliards d'euros par an pour les années 2025 à 2027, issues notamment du dispositif de revue de dépenses instauré par l'article 167 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023 et par l'article 21 de la présente loi sont pour partie imputées sur les plafonds de crédits prévus au présent article. L'ensemble de ces économies est réalisé sur le périmètre des dépenses de l'État défini à l'article 9.

Article 13

① I. – L'ensemble des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, exprimés en millions d'euros courants, est évalué comme suit, à périmètre constant :

②

Trajectoire des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales à périmètre constant					
	Loi de finances pour 2023	**Projet de loi de finances pour 2024**	**2025**	**2026**	**2027**
Total des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales*	54 953	54 391	54 959	55 666	56 043

Total des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales hors mesures exceptionnelles	52 847	53 980	54 941	55 661	56 043
– dont fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée	6 700	7 104	7 625	7 884	7 786
– dont total mission « Relations avec les collectivités territoriales » (hors mesures exceptionnelles)	4 096	4 151	4 151	4 172	4 172
– dont total Prélèvement sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales (hors mesures exceptionnelles)	36 960	37 347	37 585	37 824	38 075
– dont taxe sur la valeur ajoutée affectée aux régions (ex-DGF)	5 090	5 378	5 579	5 780	6 011

**Hors dotation de soutien à l'investissement local exceptionnelle (périmètre du présent article).*

③ II. – *(Non modifié)* Cet ensemble est constitué par :

④ 1° Les prélèvements sur recettes de l'État établis au profit des collectivités territoriales ;

⑤ 2° Les crédits du budget général relevant de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », à l'exclusion de ceux prévus au titre des paiements liés aux autorisations d'engagement ouvertes dans le cadre de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020 ;

⑥ 3° Le produit de l'affectation de la taxe sur la valeur ajoutée aux régions, au Département de Mayotte, à la collectivité de Corse et aux collectivités territoriales de Martinique et de Guyane prévue à l'article 149 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

⑦ III. – *(Non modifié)* Pour la durée de la programmation, l'ensemble des concours financiers autres que le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée prévu à l'article L. 1615-1 du code général des collectivités territoriales et que le produit de l'affectation de la taxe sur la valeur ajoutée aux régions, au Département de Mayotte et aux collectivités territoriales de Corse, de Martinique et de Guyane prévue à l'article 149 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 précitée est plafonné, à périmètre constant, aux montants prévus au tableau du I du présent article.

Article 14

① En excluant les dépenses liées aux mesures de relance, 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 au moins de 30 % 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.

② Durant cette période, le Gouvernement procède à une évaluation des dépenses budgétaires et fiscales aujourd'hui neutres ou non cotées.

Article 15

① I. – Les créations, les extensions ou les prolongations d'un dispositif d'aides aux entreprises instaurées après le 1er 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 1er janvier 2023, le Gouvernement présente au Parlement une évaluation de cette mesure, au plus tard le 1er 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.

③ III. – Le ministre chargé du budget publie, au moins annuellement, la liste des dispositifs d'aides aux entreprises dont les extensions ou prolongations sont soumises aux I et II.

CHAPITRE III

Le cadre financier pluriannuel des administrations publiques locales

Article 16

(Supprimé)

CHAPITRE IV

Le cadre financier pluriannuel des administrations de sécurité sociale

Article 17

① I. – L'objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et des organismes concourant à leur financement ne peut, à périmètre constant, excéder les montants suivants, exprimés en pourcentage du produit intérieur brut et en milliards d'euros courants :

②

Montant maximal de l'objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et du Fonds de solidarité vieillesse					
	2023	**2024**	**2025**	**2026**	**2027**
En % du produit intérieur brut	21,7	21,9	21,9	21,9	21,8
En milliards d'euros courants	610,9	641,8	665,2	685,8	705,4

③ II. – L'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale ne peut, à périmètre constant, conformément à la méthodologie décrite dans le rapport annexé à la présente loi, excéder les montants suivants, exprimés en milliards d'euros courants :

④

(En milliards d'euros courants)

2023	**2024**	**2025**	**2026**	**2027**
247,6	254	262,5	270,1	278,0

⑤ III. – Les taux annuels d'évolution des sous-objectifs de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie ne peuvent, à périmètre constant, excéder les taux suivants :

⑥

(en %)

Sous-objectifs de l'ONDAM	**2023**	**2024**	**2025**	**2026**	**2027**
Soins de ville	3,7	3,5	3,0	2,7	2,7
Établissements de santé	5,2	3,2	2,6	2,7	2,8
Établissements et services pour personnes âgées	6,7	4,6	4,8	4,5	4,2
Établissements et services pour personnes handicapées	6,5	3,4	3,1	3,1	3,1
Fonds d'intervention régional et soutien national à l'investissement	6,5	-4,7	3,4	3,4	3,4
Autres prises en charge	10,2	4,6	4,9	4,9	4,9

⑦ Le taux d'évolution annuel est calculé, pour une année donnée, au regard de la situation de l'année précédente.

⑧ IV *(nouveau)*. – Des économies issues du dispositif de revue de dépenses instauré par l'article 167 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023 et par l'article 21 de la présente loi représentent 6 milliards d'euros par an pour les années 2025 à 2027 et sont réparties entre les dépenses des administrations de sécurité sociale.

Article 18

(Non modifié)

À périmètre constant, les dépenses de gestion administrative prévues par les conventions d'objectifs et de gestion signées à compter du 1er octobre 2022 entre l'État et les régimes obligatoires de sécurité sociale ainsi que celles de l'établissement de retraite additionnelle de la fonction publique n'augmentent pas, en valeur et en moyenne, sur la période 2023-2027.

Article 19

À compter du 1er janvier 2023, une fraction représentant 0,3 % du montant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale est mise en réserve au début de chaque exercice.

Article 20

(Non modifié)

① I. – Les créations ou les 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 1er 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 1er janvier 2023 ne sont applicables que pour une durée maximale de trois ans.

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.

TITRE II

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

CHAPITRE IER

Ensemble des administrations publiques

Article 21

① I. – 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 1er 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. Elles dressent la liste des doublons de compétences et de missions entre les administrations publiques.

② Chaque année, en vue d'éclairer la préparation du projet de loi de finances, le Gouvernement remet au Parlement la liste des trente dépenses fiscales les plus coûteuses arrivant à échéance à la fin de l'année en cours ainsi que l'évaluation des trente dépenses fiscales les plus coûteuses non bornées dans le temps et celle des trente dépenses fiscales les plus coûteuses dont les bénéficiaires sont limités.

③ Chaque année, en vue d'éclairer la préparation du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale, le Gouvernement remet au Parlement la liste des exonérations ou des abattements d'assiette et des réductions de taux s'appliquant aux cotisations et aux contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base de la sécurité sociale et aux organismes concourant à leur financement arrivant à échéance à la fin de l'année en cours.

④ II. – *(Non modifié)* La liste des évaluations devant être réalisées en application du I est arrêtée par le Gouvernement au plus tard l'année précédant leur restitution au Parlement. Elle fait l'objet d'une information au Parlement lors du dépôt du projet de loi de finances initiale.

⑤ III et IV. – *(Supprimés)*

CHAPITRE II

Administrations publiques centrales

Article 22

(Non modifié)

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 du présent I, 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

……..

CHAPITRE IV

Administrations de sécurité sociale

Article 24

(Non modifié)

① 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, pour l'année en cours et l'année à venir.

② Le Gouvernement transmet chaque année au Parlement, au plus tard le 1er juin, cette même décomposition du solde du sous-secteur des administrations de sécurité sociale pour l'exercice clos.

CHAPITRE V

Autres dispositions

Article 25

(Non modifié)

① Le Gouvernement transmet chaque année au Parlement un bilan de la mise en œuvre de la présente loi et des articles en vigueur des précédentes lois de programmation des finances publiques. Ce bilan, décliné par sous-secteurs des administrations publiques, indique en particulier les données d'exécution, le cas échéant à périmètre constant, des objectifs et orientations prévus aux articles 2 à 4 et 6 à 20 de la présente loi. Il présente également une justification des éventuels écarts constatés entre les engagements pris dans le dernier programme de stabilité transmis à la Commission européenne et les prévisions de la présente loi.

② 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

(Non modifié)

① I. – 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.

⑥ II. – À l'article 34 de la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, les mots : « 12 de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 » sont remplacés par les mots : « 22 de la loi n° du de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 ».

Rapport annexé

I. – Après avoir résisté aux crises, l'économie française retrouverait de l'élan

A. – Les perspectives à court terme (2023-2024)

L'année 2022 a vu la poursuite du rebond post-covid se heurter aux conséquences de l'invasion russe de l'Ukraine. La croissance en moyenne annuelle est restée élevée (+2,5 %) malgré le rebond des tensions d'approvisionnement, le climat d'incertitude et la hausse des prix des matières premières qui ont engendré une dynamique heurtée de l'activité et une inflation élevée pesant sur la consommation des ménages.

L'économie française n'a cependant jamais cessé de croître et les effets négatifs de ces chocs se dissipent progressivement. Les prix des matières premières se sont largement détendus, l'inflation a amorcé son reflux et l'activité a retrouvé de l'élan au deuxième trimestre 2023 (+0,5 %). Les parts de marchés à l'exportation, qui avaient été affectées par les conséquences de la crise sanitaire, rebondissent. Le marché de l'emploi reste également bien orienté, avec un taux de chômage à 7,2 % au deuxième trimestre 2023, un niveau historiquement bas. Pour la seconde moitié de l'année 2023, les derniers indicateurs conjoncturels, pris globalement, indiquent une activité toujours bien orientée. Le principal facteur freinant l'activité serait désormais la hausse des taux d'intérêts. Elle affecterait en particulier l'investissement des ménages, qui se replierait après deux années de forte croissance. L'investissement des entreprises ralentirait à partir du second semestre, mais resterait très dynamique en moyenne en 2023. En moyenne annuelle, la croissance du PIB serait de +1,0 %, une prévision inchangée par rapport au programme de stabilité.

L'inflation (au sens de l'indice des prix à la consommation [IPC]) baisserait légèrement en 2023, à +4,9 % en moyenne annuelle (après +5,2 % en 2022). Elle est toujours atténuée par les mesures prises par le Gouvernement pour protéger les Français face à la hausse des prix. Le bouclier tarifaire sur les tarifs réglementés permettrait ainsi de réduire le niveau général des prix d'environ 2 points en 2023. La composition de l'inflation évoluerait toutefois sensiblement : après une première phase d'inflation énergétique, suivie par la hausse des prix alimentaires et manufacturés, l'inflation des services prendrait progressivement le relais, dans le sillage des salaires mais sans risque d'emballement.

En 2024, la croissance serait de +1,4 %, un rythme proche de la tendance de long terme de l'économie française. Le principal soutien à l'activité serait le rebond progressif de la consommation des ménages, grâce à la décrue de l'inflation. Les exportations seraient également bien orientées, profitant d'un rebond du commerce mondial et d'une poursuite du rattrapage des pertes de performances, en particulier dans l'aéronautique. La contribution du commerce extérieur serait ainsi légèrement positive, les importations étant elles aussi plus dynamiques du fait du rebond de la consommation. En revanche, l'investissement pâtirait progressivement de la hausse des taux d'intérêts réels. Si celui des ménages continuerait de reculer, celui des entreprises ralentirait sans baisser, notamment grâce aux baisses des impôts de production et aux besoins toujours importants associés à la double transition écologique et numérique.

⑦ L'inflation (au sens de l'IPC) diminuerait sensiblement en 2024, à +2,6 %. La normalisation de l'inflation reposerait largement sur le ralentissement des prix alimentaires et manufacturés, déjà entamé à l'été 2023. La contribution énergétique resterait quant à elle limitée. Les services deviendraient ainsi les principaux contributeurs à l'inflation, en particulier ceux réagissant le plus aux dynamiques salariales (hôtellerie-restauration, services aux ménages, etc.), sans toutefois remettre en cause la normalisation progressive de l'inflation.

⑧ Les aléas autour de ce scénario demeurent élevés mais sont équilibrés et l'incertitude s'est fortement réduite par rapport à la fin de l'année 2022 ou au début de l'année 2023. En particulier, l'incertitude entourant la prévision d'inflation s'est nettement réduite, les chiffres des derniers mois étant globalement en ligne avec la prévision du programme de stabilité. Par ailleurs, les risques sur l'approvisionnement énergétique pour l'hiver 2023-2024 ont fortement diminué, grâce à la reconstitution rapide des stocks de gaz, des économies d'énergie qui semblent durables et du fort rebond de la production électrique. Enfin, les turbulences dans le secteur bancaire aux États-Unis et en Suisse en mars et avril n'ont pas pesé sur le fonctionnement des marchés financiers et sur le financement de l'économie.

⑨ Le principal aléa concerne désormais le rythme et l'ampleur de la transmission du resserrement monétaire à l'activité. Le scénario du Gouvernement repose sur des taux qui atteindraient leur pic début 2024 avant de baisser progressivement.

⑩ L'évolution de l'activité en Chine est aussi un aléa pour la croissance et le commerce mondial. Le scénario intègre un ralentissement économique, qui pourrait être plus ou moins marqué en fonction de l'ampleur et de la contagion des difficultés du secteur immobilier et de la réponse des autorités chinoises.

⑪ **B. – Les perspectives à moyen terme (2025-2027)**

⑫

	2023	**2024**	**2025**	**2026**	**2027**
PIB (*)	1,0	1,4	1,7	1,7	1,8
Déflateur de PIB	5,7	2,5	1,8	1,6	1,6
Indice des prix à la consommation hors tabac	4,8	2,5	2,0	1,75	1,75
Masse salariale privée (**)	6,5	3,6	3,4	3,4	3,4
Croissance potentielle	1,35	1,35	1,35	1,35	1,35
Écart de production *(en % du PIB)*	-1,2	-1,1	-0,8	-0,4	0,0

Note : Données exprimées en taux d'évolution annuelle, sauf précision contraire.
(*) Données corrigées des jours ouvrables.
(**) Branches marchandes non-agricoles.

⑬ Le scénario potentiel est peu modifié par rapport à celui présenté en première lecture en septembre 2022. La perte pérenne de PIB potentiel en 2020-2022 est revue légèrement à la hausse. Cela reflète une perte de productivité globale des facteurs un peu plus forte qu'estimé en septembre dernier et un rebond un peu plus tardif, en lien avec l'enchaînement de la crise de la covid et des conséquences de l'invasion de l'Ukraine

(modification des comportements des ménages et des entreprises en raison de la hausse de l'incertitude et de la hausse des prix de l'énergie). Au total, la perte pérenne liée à la succession des crises sanitaire et énergétique, précédemment estimée à un peu moins d'un point, serait révisée à la hausse à un peu plus d'un point (révision de -0,5 point, de -1,25 point PIB au lieu de -0,75 point précédemment).

⑭ À partir de 2023, la croissance potentielle s'établirait à 1,35 %, la capacité productive de l'économie étant soutenue par les réformes du Gouvernement. Ces dernières contribueraient notamment à accroître l'offre de travail et à parvenir au plein emploi à l'horizon 2027 : il s'agit en particulier de la réforme des retraites, de la réforme de l'assurance chômage, de l'amélioration de l'accompagnement des demandeurs d'emploi (transformation de Pôle Emploi en France Travail), de la réforme du revenu de solidarité active, de la réforme du lycée professionnel, du succès de l'apprentissage et de la mise en place d'un service public de la petite enfance. La contribution du capital à la croissance serait également soutenue par les mesures du Gouvernement, passées (baisse de l'impôts sur les sociétés, plan France relance) et futures (France 2030, suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises – CVAE).

⑮ Cette évaluation de la croissance potentielle est en ligne avec celle du Fonds monétaire international et de l'Observatoire français de conjoncture économique (1,3 %). L'estimation de la Commission européenne est proche sur le court terme (1,1 % en moyenne 2022-2024). L'estimation de l'Organisation de coopération et de développement économique est elle aussi proche, à 1,1 % sur la période 2022-2024 (l'OCDE ne publiant pas au-delà). Au delà de différences méthodologiques, les prévisions externes n'intègrent pas la majorité des réformes prévues par le Gouvernement qui viendraient souvenir la croissance potentielle, notamment celle des retraites, ce qui peut expliquer une partie importante des écarts.

⑯ La croissance effective sur la période 2025-2027 serait supérieure à son rythme potentiel de 1,35 % et l'écart de production, encore de 1,2 % en 2023, serait refermé en 2027. La croissance s'établirait ainsi à 1,7 % en moyenne sur la période 2024-2027, avec un rythme un peu plus important en 2027 (1,8 %), reflétant la dissipation progressive des contraintes liées à la crise sanitaire et au conflit en Ukraine. Du point de vue de la demande, la croissance serait d'abord tirée par la normalisation progressive du taux d'épargne, qui tendrait vers son niveau d'avant crise en 2027. Elle profiterait aussi du rattrapage d'environ un tiers des pertes de performances à l'export observées entre 2020 et 2022 (contre un peu plus de la moitié dans les deux années ayant suivi la crise de 2009, alors que les pertes constatées étaient sensiblement moins importantes). Du point de vue de l'offre, l'activité bénéficierait des mesures de soutien prises par le Gouvernement (France 2030, baisse de la fiscalité sur la production, réformes du marché du travail), ainsi que de la dissipation des contraintes d'approvisionnement persistantes (notamment dans l'automobile et l'aéronautique). Le taux d'investissement des entreprises, qui continuerait d'être soutenu par la transition numérique et écologique et les mesures du Gouvernement (baisse de la fiscalité, notamment), serait quasi-stable après une décennie de hausse rapide.

⑰ L'inflation refluerait progressivement vers son niveau de long terme, estimé à 1,75 %, ce qui refléterait la fin de la transmission aux prix à la consommation des hausses passées de prix de matières premières et le ralentissement des salaires (dans le sillage de

celui, déjà entamé, de l'inflation). Elle reviendrait en 2026 à +1,75 % au sens de l'IPC, un niveau cohérent avec la cible de la BCE de 2 % pour la zone euro au sens de l'indice des prix à la consommation harmonisé.

⑱ **Comparaison de l'estimation de croissance potentielle du Gouvernement avec celle de la Commission européenne**

⑲

	LPFP 2023 - 2027	Commission 2023 - 2027
Croissance potentielle (en %)	1,35	0,8
– dont contribution du facteur travail (en point)	*0,3 / 0,4*	*0,3*
– dont contribution du facteur capital (en point)	*0,5 / 0,6*	*0,5*
– dont contribution de la productivité globale des facteurs (en point)	*0,4 / 0,5*	*0,1*

⑳ Le scénario retenu pour 2023 et 2024 est un peu supérieur à celui de la Commission européenne, qui prévoit une croissance potentielle de +1,1 % par an en moyenne sur cette période dans ses prévisions de printemps 2023. En moyenne sur l'horizon de prévision, la prévision de croissance potentielle de la Commission est plus nettement inférieure à celle du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, à +0,8 % par an en moyenne. Les écarts entre ces deux prévisions tiennent principalement à la prévision de productivité globale des facteurs (PGF) potentielle, qui est plus basse pour la Commission (cf. détail par composantes infra). La baisse marquée de la croissance potentielle entre 2023-2024 et 2025-2027 dans la méthodologie de la Commission contraste avec les projections des autres organismes et souligne l'incertitude qui entoure les estimations potentielles, faisant souvent l'objet de révisions *ex post* [(1)].

㉑ Concernant la contribution du facteur travail, les différences apparaissent limitées en moyenne sur l'horizon mais ceci masque des hypothèses divergentes. De façon générale, la méthodologie de la Commission ne permettait pas encore de capter l'effet des réformes du Gouvernement sur le marché du travail au delà de 2024.

㉒ 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 considère que la baisse du chômage observée ces dernières années est largement conjoncturelle. Ainsi, alors que le taux de chômage effectif en France s'établit au deuxième trimestre 2023 à 7,2 %, plus de 3 points sous le point haut atteint en 2015, le chômage structurel estimé par la Commission ne baisse que de moins d'un point sur la même période et se stabiliserait à partir de 2025. La prévision de chômage structurel sous-jacente au PLPFP intègre une montée en charge progressive des réformes prévues par le Gouvernement pour parvenir au plein emploi à l'horizon 2027 (*cf. supra*).

(1) Voir par exemple le retour d'expérience dans Mc Morrow K. et al., « An assessment of the relative quality of the Output Gap estimates produced by the EU's Production Function Methodology », Commission Européenne, European Economy Discussion Papers, n°020, déc. 2015.

(23) Les prévisions relatives au facteur capital des scénarios du Gouvernement et de la Commission sont proches, avec une contribution de +0,5 point en moyenne à partir de 2023. Le scénario de capital retenu par le Gouvernement repose sur une quasi-stabilisation du taux d'investissement après deux années, 2021 et 2022, particulièrement dynamiques. Sur la période de prévision, la contribution du capital serait soutenue par les mesures du Gouvernement.

(24) La Commission retient une progression de la productivité globale des facteurs (PGF) potentielle bien plus lente que le Gouvernement (à +0,1 % 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 aux conséquences successives de la crise sanitaire et de la guerre en Ukraine. Du fait de la nature exogène et temporaire de ces crises, le Gouvernement a retenu un choc en niveau sur la PGF potentielle, qui se matérialise sur la période 2020-2022. En particulier, il est supposé que ces chocs n'ont pas révélé de déséquilibre préexistant et ne justifient pas de révision de la croissance potentielle sur le passé. Cette absence de déséquilibre et le fort rebond de l'économie dès 2021 suggèrent également de ne pas retenir de baisse de la croissance potentielle en prévision. 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 +0,15 % par an sur cette même période et prolonge 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 LPFP 2018-2022 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.

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

(26) **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**

(27) La trajectoire retenue dans la présente loi de programmation marque la volonté du Gouvernement d'un retour à des comptes publics normalisés, une fois les crises sanitaire et énergétique passées. 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 1,5 point entre 2023 et 2027. Cet ajustement progressif permettra à la France de s'engager, dès 2025, sur le chemin d'une réduction du ratio de dette publique rapporté au PIB : ce dernier, après s'être établi à 112,9 % en 2021, atteindrait 109,6 % en 2025. Il baisserait ensuite, pour atteindre 108,1 % en 2027.

(28) 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 1er A de la loi organique n° 2001-692 du 1er 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 LPFP.

29 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.

30 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 pour 2022 et de la n° 2022-1158 loi 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.

31 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 0,1 point de PIB, dans un cadre macroéconomique dégradé. L’ajustement structurel serait

ensuite de 0,5 point de PIB en 2024, de 0,4 point de PIB en 2025, de 0,3 point de PIB en 2026 et de 0,2 point de PIB en 2027.

(32)

Comparaison avec les autres États membres de l'Union européenne

Selon les programmes de stabilité et de convergence 2023, le seuil de déficit public de 3 % du PIB serait respecté par onze États membres en 2023 (Chypre, Croatie, Danemark, Grèce, Finlande, Irlande, Lituanie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal et Suède). L'ensemble des partenaires européens de la France respecterait le seuil de déficit public à l'horizon 2026, à l'exception de la Bulgarie et l'Estonie. Entre 2022 et 2026, le ratio de dette publique sur PIB diminuerait dans la plupart des États membres, notamment dans les pays les plus endettés (à hauteur de -36 points de PIB en Grèce, -18 points au Portugal, -6 points en Espagne et -4 points en Italie).

(33)

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

(34) 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-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.

(35) Depuis le début du nouveau quinquennat, le Gouvernement poursuit la baisse des prélèvements obligatoires, pour les ménages comme pour les entreprises : suppression de la redevance audiovisuelle, réduction des cotisations sociales des travailleurs indépendants, poursuite de la suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Déjà réduite en 2023, la CVAE est amenée à disparaître complètement d'ici la fin du quinquennat. Dès 2024, la cotisation minimale à la CVAE sera supprimée ; environ 300 000 entreprises sortiraient donc dès l'année prochaine de l'imposition à la CVAE. Après la réduction pérenne des impôts de production dans le cadre de « France Relance », le Gouvernement continue ainsi d'alléger et de simplifier la fiscalité des entreprises.

(36) En outre, le Gouvernement continuera de soutenir ménages et entreprises en prolongeant la composante fiscale du bouclier tarifaire sur l'électricité (mise au plancher de la taxe sur la consommation d'électricité en 2024), dans le cadre d'une sortie progressive des boucliers sur l'énergie.

(37) Cette stratégie de baisse généralisée des impôts pour les ménages et les entreprises sera financée par un effort de maîtrise des dépenses publiques et de lutte contre la fraude.

(38) **Principales mesures nouvelles en prélèvements obligatoires en 2023**

(39)

	2023
Ménages	**-4,5**
Suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales	-2,8
Bouclier tarifaire sur la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité	-1,0
Barème kilométrique	-0,3
Harmonisation de la fiscalité sur les produits du tabac	0,2
Fiscalisation de la prime de partage de la valeur - effet sur l'impôt sur le revenu et les prélèvements sociaux	0,1
Baisse de cotisations des travailleurs indépendants	-0,6
Entreprises	**-5,1**
Baisse du taux de l'impôt sur les sociétés 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	-0,5
Bouclier tarifaire sur la TICFE (part entreprises)	-0,7
Suppression de moitié de la CVAE	-3,7
Total des principales mesures nouvelles	**-9,6**
Traitement en recettes des gains sur charges de service public de l'énergie	-1,5
Contribution sur les rentes infra marginales	1,9
Effet temporaire de la bascule CICE cotisations*	5,6
Autres mesures	-0,4
Total y compris autres mesures	**-4,0**

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

(40) **C. – Une maîtrise de la croissance de la dépense publique à horizon 2027**

(41) 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.

(42) S'agissant de la dépense primaire (c'est-à-dire hors charges d'intérêt) des administrations centrales en comptabilité nationale, le taux d'évolution en volume (hors crédits d'impôts et hors transferts, à champ constant) s'élèvera à -0,9 % en moyenne sur la période 2022-2027. La charge de la dette augmentera de l'ordre de 0,7 point de PIB entre 2022 et 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.

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

(44) 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 réforme de l'assurance chômage, 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, après une hausse de 4,8 % en 2023 (hors covid), la progression de l'Ondam serait de 3,2 % en 2024, 3,0 % en 2025, puis de 2,9 % en 2026 et 2027.

(45) **Croissance de la dépense publique, hors crédits d'impôts**

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

(46) **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	-1,3	0,5	0,8	0,5	0,5
Administrations publiques centrales	-3,6	-1,4	1,9	1,5	1,2
Administrations publiques locales	1,0	0,9	0,2	-1,9	-1,0
Administrations de sécurité sociale	-0,5	1,7	0,3	0,7	0,6

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

(48)

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

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

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

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Ratio de dépenses publiques (*)	57,7	55,9	55,3	55,0	54,4	53,8
Ratio de prélèvements obligatoires (y compris UE)	45,4	44,0	44,1	44,4	44,4	44,4
Ratio de prélèvements obligatoires (y compris UE), corrigé des effets du bouclier tarifaire	45,6	44,4	44,4	44,4	44,4	44,4
Ratio de recettes hors prélèvements obligatoires	7,6	7,1	7,0	7,0	6,9	6,9
Clé de crédits d'impôts	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

(*) Hors crédits d'impôts

(50) *1. L'effort structurel portera sur la dépense publique*

(51) L'écart de production, encore creusé à court terme 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 (+1,2 point de PIB).

(52) 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 -5,2 % de PIB potentiel en 2021, se redressera à -2,7 % 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 +0,5 point de PIB potentiel en 2024, de +0,4 point de PIB potentiel en 2025, de +0,3 point de PIB potentiel en 2026 et de +0,2 point de PIB potentiel en 2027. Au total, il sera de +2,5 points de PIB potentiel entre 2021 et 2027.

(53) Cet ajustement sera entièrement porté par un effort structurel en dépense : ce dernier sera de 3,3 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 tout en consolidant la baisse de la fiscalité engagée sous le mandat précédent et depuis le début du mandat actuel. Elle sera répartie entre tous les sous-secteurs des administrations publiques, l'État supportant de surcroît les effets de la hausse des taux sur la charge de la dette dans la mesure où il en concentre la majeure partie de la dette des administrations publiques. Au total, l'effort structurel, c'est-à-dire l'effet des mesures discrétionnaires, permettra d'améliorer le solde structurel de 3,3 points de PIB potentiel sur la période considérée, les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires ne contribuant quasiment pas à la variation de solde structurel sur l'ensemble de la trajectoire.

(54) Enfin, les mesures exceptionnelles et temporaires prévisibles dans le cadre du présent rapport affecteront transitoirement la trajectoire de réduction du solde public. 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.

(55) **Mesures exceptionnelles et temporaires 2022-2027**

(56)

(En milliards d'euros)

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

(57) **Variation du solde structurel 2022-2027**

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Variation du solde structurel (ajustement structurel)	1,0	0,1	0,5	0,4	0,3	0,2
Effort structurel	-0,4	1,7	0,5	0,4	0,4	0,3
– Contribution des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires	*-0,4*	*-0,3*	*0,0*	*0,2*	*0,1*	*0,0*
– Effort en dépense (y compris crédits d'impôt)	*0,0*	*2,1*	*0,5*	*0,2*	*0,3*	*0,3*
Composante non discrétionnaire	1,4	-1,7	0,0	0,0	-0,1	-0,1

(58) **Élasticité des prélèvements obligatoires 2022-2027**

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

(59) **Décomposition structurelle par sous-secteur 2022-2027**

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

	Solde conjoncturel	-0,3	-0,4	-0,3	-0,2	-0,1	0,0
	Solde structurel	-4,9	-4,9	-4,3	-4,0	-4,0	-4,1
	Solde des *one-offs*	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0
APUL	**Solde effectif**	**0,0**	**-0,3**	**-0,3**	**-0,2**	**0,2**	**0,4**
	Solde conjoncturel	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0
	Solde structurel	0,1	-0,2	-0,2	-0,1	0,2	0,4
	Solde des *one-offs*	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
ASSO	**Solde effectif**	**0,4**	**0,7**	**0,6**	**0,7**	**0,9**	**1,0**
	Solde conjoncturel	-0,2	-0,3	-0,3	-0,2	-0,1	0,0
	Solde structurel	0,6	1,0	0,8	0,9	0,9	1,0
	Solde des *one-offs*	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

(60) **Effort structurel par sous-secteur 2022-2027**

		2022	2023	2024	2025	2026	2027
APU	**Variation du solde structurel**	**1,0**	**0,1**	**0,5**	**0,4**	**0,3**	**0,2**
	Dont effort structurel	-0,4	1,7	0,5	0,4	0,4	0,3
	Effort en recettes	*-0,4*	*-0,3*	*0,0*	*0,2*	*0,1*	*0,0*
	Effort en dépense	*0,0*	*2,1*	*0,5*	*0,2*	*0,3*	*0,3*
APUC	**Variation du solde structurel**	**0,2**	**-0,1**	**0,6**	**0,3**	**0,0**	**-0,1**
	Dont effort structurel	-0,5	0,9	0,4	0,1	-0,1	-0,1
	Effort en recettes	*-0,4*	*-0,3*	*-0,1*	*0,2*	*0,0*	*-0,1*
	Effort en dépense	*-0,2*	*1,2*	*0,5*	*-0,2*	*-0,1*	*0,0*
APUL	**Variation du solde structurel**	**0,0**	**-0,3**	**0,0**	**0,1**	**0,3**	**0,2**
	Dont effort structurel	-0,1	0,2	0,1	0,1	0,3	0,2
	Effort en recettes	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
	Effort en dépense	*-0,1*	*0,1*	*0,0*	*0,1*	*0,3*	*0,2*
ASSO	**Variation du solde structurel**	**0,8**	**0,4**	**-0,2**	**0,1**	**0,0**	**0,1**
	Dont effort structurel	0,3	0,7	0,0	0,2	0,1	0,1
	Effort en recettes	*0,0*	*0,0*	*0,1*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
	Effort en dépense	*0,3*	*0,7*	*-0,1*	*0,2*	*0,1*	*0,1*

(61) *2. Le ratio de dette des administrations publiques amorcera sa décrue en 2025*

(62) 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 2025, tout en laissant au Gouvernement des marges de manœuvre pour consolider la baisse de fiscalité engagée sous le mandat précédent et depuis le début du mandat actuel.

(63) En 2021, le ratio d'endettement s'inscrirait à 112,9 % selon les chiffres publiés par l'Insee le 31 août 2023. Il connaîtrait une première baisse en 2022 et 2023 (respectivement à 111,8 % puis 109,7 %), en raison notamment de la vigueur de la croissance nominale en 2022 et 2023.

(64) Il serait stable en 2024, puis poursuivrait sa décrue dès 2025 pour s'établir à 108,1 % 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 2025 entre - 3,8 % et -3,6 % du PIB. Ainsi, à partir de 2025, le solde public dépasserait le niveau stabilisant le ratio de dette chaque année et ce dernier commencerait donc à refluer. Les flux de créances contribueraient marginalement à la baisse de la dette à moyen terme, en raison notamment du décalage comptable sur les recettes issues du financement européen du plan relance.

(65) **Dette par sous-secteur 2021-2027**

(66)

(En points de PIB)

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Dette publique	111,8	109,7	109,7	109,6	109,1	108,1
– contribution des APUC	92,2	91,6	92,4	93,5	94,5	95,4
– contribution des APUL	9,3	9,0	8,9	8,8	8,3	7,6
– contribution des ASSO	10,2	9,1	8,4	7,4	6,3	5,1

(67) **Écart au solde stabilisant, flux de créances et variation du ratio d'endettement**

(68)

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

(69) **Charge d'intérêts et solde primaire 2022-2027**

(70)

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

(71) **Engagements contingents**

(72)

	2021	2022
Dette garantie par l'État (en % du PIB)	12,8	11,4

Scénario de taux et choc de taux

Le choc d'inflation observé en 2022 a provoqué une normalisation accélérée de la politique monétaire de la Banque centrale européenne (BCE), entraînant une rapide remontée des taux.

Le profil de taux sous-jacent à la prévision de charge de la dette repose, d'une part, sur l'hypothèse, correspondant aux anticipations de marché actuelles, d'une légère détente des taux directeurs de la BCE courant 2024, puis d'une stabilisation à un niveau cohérent avec les autres hypothèses macroéconomiques retenues dans la LPFP.

Le scénario retenu pour la fin 2023 et pour 2024 retient l'hypothèse d'une stabilité globale des taux longs dans ce contexte, qui augmenteraient cependant légèrement sous l'effet de la politique de resserrement quantitatif (baisse des achats voire ventes de titres) de la BCE : le taux à 10 ans s'élèverait alors à 3,40 % fin 2023 et à 3,50 % fin 2024 puis à 3,60% à partir de fin 2025. S'agissant des taux courts, le taux à 3 mois qui atteindrait 3,90 % fin 2023 baisserait à 3,50 % fin 2024, puis se maintiendrait à ce niveau.

Hypothèses de taux en fin d'année

	2023	**2024**	**2025**	**2026**	**2027**
Taux courts (BTF 3 mois)	3,90 %	3,50 %	3,50 %	3,50 %	3,50 %
Taux longs (OAT à 10 ans)	3,40 %	3,50 %	3,60 %	3,60 %	3,60 %

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 présente loi. Un choc pérenne de taux d'intérêt supplémentaire d'un point sur l'ensemble de la courbe par rapport au scénario de référence entraînerait une hausse de la charge de la dette en comptabilité maastrichtienne de 2,6 milliards d'euros supplémentaires la première année, 6,6 milliards d'euros supplémentaires la deuxième année, 10,3 milliards d'euros supplémentaires la troisième année et près de 13,9 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.

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)

	2023	2024	2025	2026	2027
Scénario minimaliste (- 2 points sur toute la trajectoire)	-	43,0	43,9	44,5	46,7
Scénario central	**38,6**	**48,1**	**57,1**	**65,2**	**74,4**
Scénario maximaliste (+2 points sur toute la trajectoire)	-	53,2	70,2	85,8	102,1

(82) NB : Ce tableau est établi en application du 4° de l'article 1er E (4°) de la loi organique relative aux lois de finances. Si rien ne peut garantir que la trajectoire future des taux s'inscrive entre ces bornes, les scénarios dits « minimaliste » et « maximaliste » reprennent l'amplitude retenue l'an passé et qui avait été dimensionnée pour correspondre à celle observée 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 une inversion brutale de la politique monétaire par exemple pour faire face à une forte récession et à un scénario « maximaliste » où les taux longs atteindraient leurs niveaux extrêmes depuis la création de l'euro par exemple si s'installait un niveau élevé d'inflation dans la durée.

(83) **E. – Une gouvernance rénovée des finances publiques renforcera le pilotage de la dépense**

(84) *1. Le nouveau cadre organique renforce la stratégie pluriannuelle des finances publiques.*

(85) 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.

(86) 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.

(87) Les lois de programmation des finances publiques sont également 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.

(88) 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.

(89) 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.

(90) 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.

(91) *2. L'évaluation de la qualité de la dépense publique permettra d'évaluer l'efficacité des politiques publiques et de documenter des économies.*

(92) Le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 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).

(93) 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

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 ».

94 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.

95 Un premier exercice de revues de dépenses pour la période 2023-2027 s'est déroulé au premier semestre 2023. Il s'est appuyé sur les travaux de douze missions. Un rapport sur l'évaluation de la qualité de l'action publique a été remis par le Gouvernement au Parlement en juillet 2023.

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

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

98 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]).

99 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. 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.

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

101 – 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) ;

102 – 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 ;

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

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

105 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.

106 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 », ni celles du programme « Contribution des cessions immobilières au désendettement de l'État » de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».

107 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.

108 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.

109 Sur la base de la loi de finances pour 2023, ce nouveau périmètre correspond à un montant de crédits de 496 milliards d'euros.

110 *b) Une évaluation dans la durée des dépenses fiscales, sociale et des aides aux entreprises.*

111 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 efficients au regard des politiques publiques portées.

112 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 cinq 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.

113 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 efficientes.

(114) *c) Une gestion plus précise des emplois de l'État et de ses opérateurs*

(115) 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 constatée dans la dernière loi de règlement. Cette modalité de calcul conduisait ainsi à reconduire d'année en année des plafonds d'emplois surestimés.

(116) 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.

(117) 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 en 2024, 4 % en 2025 et 2026, et 3% en 2027, 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.

(118) *4. Les collectivités territoriales contribueront à l'effort de maîtrise de la dépense publique tout en étant soutenues dans leurs investissements*

(119) 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. La création d'un Haut Conseil des finances publiques locales permettra le suivi de la mise en œuvre annuelle des objectifs des lois de programmation des finances publiques (LPFP) et du programme de stabilité, ainsi que de l'examen des initiatives visant au respect de ces objectifs en particulier la proposition de revues de dépenses dans le champ des administrations publiques locales.

(120) 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.

(121) La présente loi de programmation comporte ainsi une trajectoire des concours financiers de l'État aux collectivités ainsi que des objectifs relatifs à leurs dépenses réelles de fonctionnement. Ces derniers 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. La modération de celles-ci renforcera de surcroît la capacité d'autofinancement des collectivités, et par là même leurs investissements dans des priorités comme la transition écologique des territoires.

(122) 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.

(123) *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*

(124) Le projet de loi de programmation reconduit le ratio de 14 % entre le montant annuel des exonérations, des abattements et des réductions 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 efficientes.

(125) Les niches 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.

(126) Conformément au cadre organique défini par la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances, 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 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.

(127) 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 1er 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, au plus, de non-augmentation conformément 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.

(128) **F. – Une trajectoire pluriannuelle pour bâtir la France de demain**

(129) *1. Les dépenses d'investissement des administrations publiques.*

(130) La loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques a inséré dans la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (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 1er A de la LOLF).

(131) 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 en LFI 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.

(132) 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.

(133) France 2030 intègre les ambitions du PIA4, qui combine deux logiques d'intervention : des investissements stratégiques et prioritaires ; 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.

(134) Au delà des investissements initiés dans le cadre du PIA4, près de 30 milliards d'euros seront investis sur la période 2024-2027 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.

(135) 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 plus de 19 milliards d'euros en LFI 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.

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

(137) En 2017, lors du *One Planet Summit*, organisé en collaboration avec l'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.

(138) 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.

(139) Chaque édition du budget vert enrichit le périmètre des cotations et les informations disponibles dans le rapport. La troisième édition du budget vert, annexée au PLF 2023, a notamment intégré la cotation du prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne ainsi que la cotation du plan France 2030 pour l'année 2023. Pour le PLF pour 2023, hors relance et hors dispositifs de soutien pour faire face à la hausse des prix de l'énergie, les dépenses favorables à l'environnement ont ainsi été estimées à 33,9 milliards d'euros les dépenses défavorables à l'environnement à 10,7 milliards d'euros et les dépenses mixtes à 2,3 Md€. Pour le PLF pour 2024, l'ensemble des explications relatives aux cotations des dépenses favorables, mixtes et défavorables sera publié en annexe du budget vert.

(140) 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. Désormais utilisé 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 présente loi, instaurant un objectif de baisse de 20 % 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 initiale de 2022.

(141) **III. – L'effort sera équitablement réparti entre les sous-secteurs des administrations publiques**

(142) **A. La trajectoire de l'État**

(143) **Dépenses, recettes et solde de l'État au sens de Maastricht**

(144)

(En points de PIB)

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Dépenses totales de l'État	23,1	21,3	20,6	20,6	20,5	20,4
Recettes totales de l'État	17,4	16,0	16,1	16,3	16,4	16,3
Solde de l'État au sens de Maastricht	-5,7	-5,3	-4,6	-4,2	-4,1	-4,0

(145) *1. La trajectoire des dépenses et des recettes de l'État*

(146) Le périmètre des dépenses de l'État (PDE), défini à l'article 9 de la présente loi, évolue sur la période de programmation selon le tableau suivant.

(147)

(En milliards d'euros)

	2023	2024	2025	2026	2027
Périmètre des dépenses de l'État (PDE)	496	491	505	512	519

(148) *2. Un budget permettant de financer les priorités du Gouvernement*

(149) Les budgets ministériels prévus pour 2024 s'inscrivent dans la trajectoire de rétablissement des comptes publics, dans un contexte de sortie des crises sanitaire, énergétique et de l'inflation. Les dépenses de l'État (hors CAS « Pensions ») baissent entre la LFI pour 2023 et le PLF pour 2024 afin d'engager une trajectoire résolue de désendettement et de réduction des déficits publics. Cette baisse marque un effort d'autant plus important que l'inflation devrait demeurer en 2024 à 2,6 %.

(150) Ces projets de plafonds traduisent par ailleurs la priorité donnée à la planification écologique, avec un accroissement inédit de ses moyens. Ils permettent également de préparer l'avenir par l'accroissement des moyens alloués à l'enseignement ainsi qu'à l'investissement productif, notamment grâce au plan « France 2030 », dont le déploiement se poursuit.

(151) Ils poursuivent le réarmement des fonctions régaliennes engagé dès 2017, dans le respect des lois de programmation. Le budget 2024 sera enfin celui du plein emploi grâce au lancement de France Travail et au renforcement des services publics pour tous les Français.

(152) **Financer la planification écologique et accroître l'investissement productif**

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

(154) Pour l'atteinte de ces objectifs, conformément aux annonces de la Première ministre, les moyens alloués à la planification écologique progresseront de 10 milliards d'euros d'autorisations d'engagement en 2024, correspondant à une hausse de 7 milliards d'euros des décaissements en 2024 par rapport à 2023, au titre par exemple du soutien à la rénovation des logements, dont les engagements seront augmentés de 1,6 milliards d'euros sur le budget de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), du « fonds vert » de soutien aux collectivités territoriales, qui sera reconduit et renforcé à hauteur de 2,5 milliards d'euros en capacité d'engagement, du « fonds chaleur », dont les engagements augmenteront de près de 60 %, ou encore de la rénovation énergétique de l'immobilier de l'État.

(155) Les engagements dédiés aux mobilités, notamment à l'évolution des infrastructures de transport et au verdissement du parc automobile, augmenteront pour leur part de 1,6 milliards d'euros.

(156) S'agissant de l'agriculture et de la forêt, ce sont 1,3 milliard d'euros d'engagements et 0,8 milliard d'euros de crédits additionnels qui sont ajoutés dans le cadre de la planification écologique. Cela permettra notamment de financer un fonds national de souveraineté alimentaire, un renforcement des moyens dédiés aux plans « haies » et « protéines », un soutien important au renouvellement forestier et à la dynamisation de la filière bois ainsi qu'un renforcement des moyens dédiés à la protection des forêts contre les incendies.

(157) Le Gouvernement renforce également son soutien à l'investissement public et à l'innovation. Le plan France 2030, lancé en 2021, sera doté de 7,7 milliards d'euros en 2024 afin de faire face aux défis liés aux transitions écologique et numérique et de renforcer notre souveraineté pour une économie plus résiliente. Le budget 2024 permettra également de financer les mesures du projet de loi relatif à l'industrie verte, qui a pour ambition de faire de la France son chef de file en Europe.

(158) **Préparer l'avenir, c'est aussi investir dans l'éducation et la recherche.**

(159) La mission « Enseignement scolaire » connaîtra une hausse historique sur deux ans, et la plus forte progression en 2024 avec une hausse de 3,9 milliards d'euros (après une hausse de 3,7 milliards d'euros en 2023). Dans les premier et second degrés, l'ambition de renforcer l'attractivité du métier d'enseignant des filières générale et professionnelle conduira à poursuivre et à amplifier la revalorisation des rémunérations des professeurs

grâce à la mise en œuvre du « Pacte pour les enseignants » à compter de la rentrée 2023. Seront par ailleurs financés la revalorisation des accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH) initiée par le Parlement en 2023, les gratifications des stagiaires de l'enseignement professionnel, le lancement des mesures de la Conférence nationale du handicap et une première amélioration de la rémunération des personnels administratifs et techniques.

160 S'agissant de l'enseignement supérieur et de la recherche, une hausse d'un milliard d'euros de crédits est prévue, notamment au titre de la mise en œuvre de la loi de programmation de la recherche et au titre du financement des mesures en faveur de la vie étudiante : la revalorisation des bourses sur critères sociaux (de 37 à 127e euros par mois), le ticket-repas universitaire à 1 euro ainsi que le gel des loyers et la réhabilitation des logements du CROUS.

161 Ces crédits consolident également les moyens permettant le financement de 150 000 missions de service civique, la montée en puissance du service national universel (SNU) en 2024 afin d'impliquer 80 000 jeunes dans la vie de la Nation, de promouvoir la notion d'engagement et de favoriser un sentiment d'unité nationale autour de valeurs communes.

162 **Protéger les Français et poursuivre le renforcement de nos moyens de défense**

163 Dans le respect des engagements de la loi de programmation militaire (LPM) récemment votée par le Parlement, les moyens de la mission « Défense » connaîtront une hausse de 3,3 milliards d'euros en 2024, ce qui permettra de financer le maintien en condition opérationnelle des équipements, de nouveaux programmes d'armement ainsi que l'investissement en faveur de la défense spatiale, du renseignement et de la cybersécurité. Cette hausse des moyens permettra également un renforcement des effectifs du ministère des armées.

164 Les forces de sécurité bénéficient d'un soutien renforcé. Un effort sera fait en 2024 sur les équipements, le numérique et le renforcement de la présence des policiers et gendarmes sur la voie publique, conformément à la trajectoire prévue par la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'Intérieur (LOPMI), à hauteur d'un milliard d'euros supplémentaires en 2024.

165 À la suite des états généraux de la justice, et dans le respect de son projet de loi de programmation, le ministère de la justice bénéficiera d'une nouvelle augmentation de 0,5 milliards d'euros, soit 5 %, après trois années de hausse consécutive de 8 % de ses moyens. Ces nouveaux moyens permettront de renforcer les effectifs de magistrats et de personnels de justice, de revaloriser leurs rémunérations (surveillants pénitentiaires, magistrats, greffiers) et de poursuivre la mise en œuvre du plan pénitentiaire prévoyant la création de 18 000 places de prisons et la transformation numérique du ministère.

166 **Poursuivre l'objectif de plein emploi**

167 L'atteinte du plein emploi est un horizon important de ce mandat. La feuille de route du ministère du travail, qui allie incitation à la reprise d'emploi, investissement en matière d'accompagnement et de formation ainsi que logique de droits et devoirs, s'inscrit dans cette ambition.

(168) Pour y parvenir, le budget du ministère du travail continuera de financer la montée en charge de l'apprentissage, dans le but d'atteindre un million d'entrées par an d'ici 2027.

(169) Ce budget prévoit également des moyens pour mener à bien le déploiement progressif de la réforme France Travail, qui doit permettre aux personnes les plus fragiles, hors de l'emploi depuis longtemps, de trouver ou retrouver un emploi. C'est aussi une nouvelle réponse apportée aux difficultés de recrutement des entreprises.

(170) Enfin, le budget pour 2024 prévoit la poursuite des investissements en matière de formation des salariés de manière à anticiper et à faciliter mutations économiques et reconversions professionnelles.

(171) **Adapter les services publics pour mieux accompagner tous les Français**

(172) Le budget 2024 permettra un meilleur accompagnement de tous les usagers par le service public avec le financement de la mise en œuvre des mesures de la conférence nationale du handicap, du pacte des solidarités, du plan France ruralités, mais également de la pérennisation du pass'sport, de l'enrichissement de l'offre des maisons France services ou encore des mesures du comité interministériel des outre-mer.

(173) La progression des moyens du ministère de la Culture permettra notamment de soutenir la rénovation du patrimoine de proximité, l'activité des écoles de l'enseignement supérieur artistique ou encore les initiatives de soutien à la lecture.

(174) Le ministère des sports et des jeux Olympiques et paralympiques bénéficiera de 100 milliards d'euros de crédits en 2024 pour le soutien aux équipements sportifs de proximité, dans le prolongement du plan d'équipements sportifs 2022-2023. Il disposera aussi de moyens exceptionnels pour porter des politiques exemplaires en cette année olympique et paralympique (insertion par le sport, sport santé, activité sportive des publics prioritaires) et préparer nos athlètes dans les meilleures conditions.

(175) Des mesures importantes de revalorisation des salaires de la fonction publique sont financées pour 2,6 milliards d'euros afin de protéger le pouvoir d'achat des agents et de renforcer l'attractivité de ses métiers. Elles se traduisent par une augmentation de la valeur du point d'indice de 1,5 % depuis le 1er juillet 2023, l'attribution de 5 points d'indice à tous les agents, l'ajout de points ciblés pour les plus bas salaires dès le 1er janvier 2024 ou encore le versement d'une prime exceptionnelle de pouvoir d'achat en 2023. Des mesures complémentaires seront par ailleurs mises en œuvre pour faciliter le quotidien des agents, comme le remboursement accru par l'État du forfait de transport collectif à hauteur de 75 % (contre 50 % précédemment).

(176) L'augmentation de 0,3 milliard d'euros des crédits de la mission « Gestion des finances publiques » permet à la direction générale des finances publiques (DGFIP) et à la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) de renforcer leurs missions de recouvrement, d'accompagnement et de contrôle au service des ménages et des entreprises et de mettre en œuvre le plan de lutte contre les fraudes aux finances publiques annoncé par le Gouvernement.

(177) **Maîtriser les finances publiques dans la lignée du programme de stabilité et des Assises des finances publiques**

(178) La France s'est fixé un objectif de redressement progressif de ses finances publiques avec une réduction du déficit public à 2,7 % en 2027 et la réduction année après année de notre endettement en part de PIB. Dès l'année 2024, le déficit public sera réduit, passant de 4,9 % à 4,4 % du PIB.

(179) Ces objectifs seront atteints grâce au strict respect des différentes lois de programmation, à la fin des dispositifs exceptionnels de relance et à la sortie des mesures de soutien face à la crise énergétique. Le budget 2024 respecte pleinement ces principes, et consacre ainsi la sortie progressive des boucliers tarifaires sur l'énergie, la fin des aides exceptionnelles aux entreprises et l'extinction progressive du plan de relance.

(180) Ces objectifs seront également atteints par la mise en œuvre de mesures d'économies identifiées dans le cadre des revues de dépenses. Cet exercice, dont le Gouvernement rend compte en parallèle du présent rapport, vise une plus grande efficience de la dépense publique et permettra de générer des économies sur des dispositifs ciblés.

(181) *3. Trajectoire triennale 2024-2026*

(182) 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 2024-2026, les crédits alloués à chaque mission. Les plafonds de l'année 2024 coïncident avec ceux qui seront présentés dans le cadre du PLF. Par ailleurs, à partir de 2025, un effort d'économie additionnel de 6 milliards d'euros est intégré dans la trajectoire de dépenses de l'État sous-jacente au projet de loi de programmation des finances publiques. Il a vocation à être documenté notamment par le dispositif annuel de revue de dépenses prévu dans la loi de finances initiale pour 2023 et dans le projet de loi de programmation des finances publiques.

(183) **Évolution des plafonds de crédits de paiements par mission 2024-2026**

(184)

(En milliards d'euros)

Crédits de paiement	LFI 2023 (format 2023)	LFI 2023 (format 2024)	2024	2025	2026
Action extérieure de l'État	3,1	3,1	3,3	3,4	3,4
Administration générale et territoriale de l'État	3,7	3,5	3,9	4,3	4,6
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	3,6	3,6	4,5	4,5	4,6
Aide publique au développement	5,9	5,9	5,9	6,4	6,9

Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	1,9	1,9	1,9	1,8	1,7
Cohésion des territoires	17,9	17,9	19,4	19,7	20,2
Conseil et contrôle de l'État	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Crédits non répartis	1,2	1,2	0,5	0,2	0,2
Culture	3,5	3,5	3,7	3,8	3,8
Défense	43,9	43,9	47,2	50,5	53,7
Direction de l'action du Gouvernement	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0
Écologie, développement et mobilité durables	36,6	35,7	20,7	25,6	26,3
– dont programme 345 « Service public de l'énergie » et indemnité exceptionnelle carburant	*21,7*	*21,7*	*5,5*	*9,8*	*9,9*
– hors programme 345 et indemnité exceptionnelle carburant	*14,9*	*14,0*	*15,2*	*15,8*	*16,4*
Économie	7,7	7,7	4,1	3,9	3,9
Engagements financiers de l'État*	60,3	61,2	60,8	66,0	71,0
Enseignement scolaire	60,3	60,3	64,2	65,1	65,4
Gestion des finances publiques	8,0	8,0	8,3	8,4	8,3
Immigration, asile et intégration	2,0	2,0	2,2	2,2	2,3
Investir pour la France de 2030	6,1	6,1	7,7	8,5	7,7
Justice	9,6	9,6	10,1	10,7	10,7
Médias, livre et industries culturelles	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Outre-mer	2,5	2,5	2,6	2,6	2,6
Plan de relance	4,4	4,4	1,4	0,7	0,6
Pouvoirs publics	1,1	1,1	1,1	1,1	1,2
Recherche et enseignement supérieur	30,6	30,6	31,6	32,1	32,7
Régimes sociaux et de retraite	6,1	6,2	6,2	6,4	6,4
Relations avec les collectivités territoriales	4,5	4,5	4,3	4,2	4,2
– dont dispositifs exceptionnels	*0,4*	*0,4*	*0,1*	*0,0*	*0,0*
– hors dispositifs exceptionnels	*4,1*	*4,1*	*4,2*	*4,2*	*4,2*
Santé	3,4	3,4	2,3	1,9	2,0
– dont programme 379 « Compensation à la Sécurité sociale du coût des dons de vaccins à des pays tiers et reversement des recettes de la Facilité pour la relance et la résilience »	*1,9*	*1,9*	*0,9*	*0,4*	*0,5*
– dont autres programmes	*1,4*	*1,4*	*1,4*	*1,5*	*1,5*
Sécurités	15,8	16,1	16,5	17,0	17,5
Solidarité, insertion et égalité des chances	29,4	29,4	30,7	31,8	32,9
Sport, jeunesse et vie associative	1,8	1,8	1,8	1,6	1,6
Transformation et fonction publiques	1,2	1,1	1,1	0,8	0,8
Travail et emploi	20,7	20,7	22,4	22,4	21,6

**Le programme 355 est rattaché à compter du PLF 2024 à la mission « Engagements financiers de l'État ».*

(185) **B. – La trajectoire des organismes divers d'administration centrale**

(186)

Dépenses, recettes et solde des ODAC au sens de Maastricht

(En point de PIB)

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

(187) 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. Cette règle est reconduite à l'article 22 de la présente loi et sa bonne application est nécessaire afin de contrôler les montants des dépenses totales des ODAC sur la période couverte par la loi de programmation.

(188) **France 2030**

(189) 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 destiné à accompagner la France dans sa transition écologique et numérique et lui permettre de relever les défis économiques, industriels et sociaux contemporains.

(190) 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.

(191) 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 :

(192)

(En milliards d'euros)

	2024	2025	2026
Mission « Investir pour la France de 2030 »	7,7	8,5	7,7

(193) **C. – La trajectoire des administrations de sécurité sociale**

194 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 de la réforme des retraites en LFRSS 2023 permettant des économies à l'horizon 2027 d'environ 0,1 point de PIB en versement de pensions sur l'ensemble des régimes de retraite obligatoire, et par la maîtrise des dépenses d'assurance maladie : la progression de l'ONDAM serait de 3,2 % en 2024, après 4,8 % en 2023 (hors covid), puis de 3,0 % en 2025, 2,9 % en 2026 et 2027.

195 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 la réforme contracyclicité, entrée en vigueur au 1er février 2023. 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. Par ailleurs, en sus des trajectoires des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, de l'Unedic et des régimes complémentaires de retraite présentées ci-après, une économie additionnelle de 6 milliards d'euros en niveau à partir de 2025 est intégrée dans la trajectoire de dépenses de l'Etat sous-jacente au présent projet de loi de programmation des finances publiques et prise en compte dans le tableau ci-dessous. Elle a vocation à être notamment documentée par le dispositif annuel de revue de dépenses prévu dans la loi de finances initiale pour 2023 et dans la présente loi de programmation des finances publiques.

196 **Dépenses/recettes et solde des ASSO en points de PIB en comptabilité nationale (2)**

197

(En points de PIB)

	2022	**2023**	**2024**	**2025**	**2026**	**2027**
Dépenses	26,7	25,8	26,0	25,7	25,4	25,2
Recettes	27,1	26,6	26,6	26,4	26,3	26,2
Solde	0,4	0,7	0,6	0,7	0,9	1,0

198 Les comptes présentés dans la loi de financement de la sécurité sociale et dans la présente 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

(2) Il est intégré à partir de 2025 une économie additionnelle en dépense de 6 milliards en niveau.

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.

199 *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*

200 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.

201 Les dépenses sous ONDAM seraient encore dynamiques en 2023 et s'élèveraient à 4,8 %, une fois neutralisées les dépenses de santé directement liées à la crise sanitaire, prévues à environ un milliard en 2023. Elles intègrent notamment l'effet en année pleine de la revalorisation du point d'indice dans la fonction publique hospitalière ainsi que les nouvelles mesures de revalorisation salariales annoncées en juin 2023. À partir de 2024, la progression des dépenses sous ONDAM deviendrait plus modérée et intégrerait des mesures d'économies : l'ONDAM évoluerait de 3,2 % en 2024, de 3,0 % en 2025, puis de 2,9 % 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 par 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.

202 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.

203 *2. La réforme des retraites soutiendra l'emploi*

204 Le taux d'emploi des seniors (55-64 ans) est en augmentation depuis 2010 mais reste faible en comparaison internationale : à 56 % en 2021 contre 61 % pour nos voisins européens, avec un écart encore plus marqué parmi les 60-64 ans (36 % contre 47 % selon l'OCDE). Cet écart reflète principalement des différences en termes d'âge de départ à la retraite. Selon la Commission européenne, en 2019, l'âge moyen de sortie du marché du travail était de 62,3 ans en France, contre 63,8 ans en moyenne dans l'UE (65,5 ans en Italie et 64,6 ans en Allemagne).

205 La réforme des retraites entrée en vigueur le 1er septembre 2023 permettra d'accroître la population active, l'emploi et donc la croissance. Elle s'inscrit dans l'objectif de plein emploi. En décalant l'âge de départ à la retraite, la réforme créerait environ 200 000 emplois en 2027, principalement parmi les 60-64 ans dont le taux d'emploi augmenterait de 6 points à partir de 2030. Ce renforcement de la capacité productive génèrerait un surcroît de PIB de 0,7 point en 2027 qui se traduirait par des recettes supplémentaires.

206 **Dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale en évolution**

207

	2023	2024	2025	2026	2027
Prestations famille	5,5 %	3,8 %	4,3 %	2,7 %	2,0 %
Prestations retraite	4,5 %	6,7 %	4,1 %	3,3 %	3,0 %
ONDAM	4,8 %	3,2 %	3,0 %	2,9 %	2,9 %

208 *3. Régimes complémentaires de retraite*

209 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 notamment des économies liées à la réforme des retraites.

210

(En points de PIB)

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Dépenses	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6	3,5
Recettes	3,9	3,9	3,9	3,8	3,8	3,8
Solde	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3	0,3

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

212 La dynamique du marché du travail et la montée en charge de la réforme de l'assurance chômage (2019-2021) ont permis au régime de dégager un excédent en 2022. Le solde du régime d'indemnisation du chômage continuerait de se redresser à horizon 2027 grâce à un emploi dynamique, sous l'effet des mesures soutenant l'offre de travail en vue du plein emploi. Ces mesures permettraient de diminuer progressivement les dépenses sur la période. Dans ce contexte, le solde excédentaire du régime d'assurance chômage permettrait au régime d'augmenter sa contribution au financement des politiques de l'emploi tout en poursuivant son désendettement.

213 Pour résorber les tensions de recrutement encore très élevées et atteindre l'objectif de plein emploi, l'incitation au travail a été renforcée en adaptant les règles d'assurance chômage à la situation du marché du travail avec la réforme dite de la « contracyclicité » appliquée depuis le 1er février 2023. Cela s'inscrit dans une stratégie plus globale où plusieurs autres leviers sont également actionnés, notamment le déploiement de l'apprentissage, les réformes du lycée professionnel, du service public de la petite enfance, du service public de l'emploi (France Travail) ou encore des retraites.

214 La loi du 21 décembre 2022 prévoit que les règles actuelles d'assurance chômage ne s'appliquent plus à partir du 31 décembre 2023 (à l'exception du bonus-malus). Les partenaires sociaux sont ainsi invités à négocier de nouvelles règles pour la période 2024-2026, sur la base d'un document de cadrage transmis par le Gouvernement. La

préservation des économies et la résorption des tensions de recrutement permises par les précédentes réformes de l'assurance chômage fait partie des priorités fixées par le Gouvernement.

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

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

217

(En points de PIB)

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

218 **D. – La trajectoire des administrations publiques locales**

219 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.

220 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.

221 À moyen terme, le solde des administrations publiques locales deviendrait excédentaire, s'établissant à 0,2 % de PIB en 2026 et à 0,4 % en 2027, du fait de l'évolution des dépenses d'investissement et de la maitrise des dépenses de fonctionnement : ces dernières progresseraient en moyenne moins rapidement que les recettes. Ces dernières resteraient en effet dynamiques, tandis que les pertes de recettes de CVAE ont été compensées par l'État.

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

223

(En points de PIB)

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Dépenses totales des APUL	11,2	11,1	11,0	10,8	10,5	10,2
Recettes totales des APUL	11,2	10,8	10,7	10,7	10,6	10,6
Solde des APUL au sens de Maastricht	0,0	-0,3	-0,3	-0,2	0,2	0,4

224 **E. – À politique inchangée (c'est-à-dire 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**

225 La trajectoire de solde public à législation et pratique inchangées, présentée ici conformément à loi organique n° 2001-692 du 1er 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 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.

226 S'agissant des recettes, il est fait l'hypothèse de retenir uniquement dans cette trajectoire contrefactuelle l'effet des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires déjà votées, par exemple la dernière étape de baisse de la taxe d'habitation sur les résidences principales ou la mise en place de la contribution sur les rentes infra-marginales des producteurs d'électricité (CRI), alors que la trajectoire du projet de loi de programmation des finances publiques prend en compte la sortie des boucliers tarifaires. En ce qui concerne les hypothèses d'évolution spontanée des prélèvements obligatoires, elles sont identiques à celles de la prévision du projet de loi de programmation des finances publiques. De même, il n'y a pas de différence en ce qui concerne les recettes hors prélèvements obligatoires entre la trajectoire à politique inchangée et celle du projet de loi de programmation des finances publiques.

227 S'agissant de la dépense, la trajectoire contrefactuelle retient une hypothèse de croissance en volume de +1,2 % par an hors extinction des mesures d'urgence et de relance, soit le rythme observé sur la période 2008-2022, qui est significativement plus élevé que la maîtrise de l'augmentation de la dépense publique à l'horizon 2027 prévue par la présente loi de programmation des finances publiques (+0,6 % en volume hors urgence et relance en moyenne sur la période 2023-2027).

228 Dans le scénario à politique inchangée ainsi défini, le déficit serait dégradé tous les ans par rapport à la trajectoire du projet de loi de programmation des finances publiques et serait encore de l'ordre de 4,5 % du PIB à l'horizon 2027. Le ratio de dette baisserait un peu en 2023 du fait de la croissance nominale très dynamique mais recommencerait à

croitre à compter de 2024 : il s'élèverait en 2027 à 114,0 % du PIB, retrouvant ainsi un niveau proche du maximum historique atteint en 2020.

(229)

(En points de PIB)

	2022	**2023**	**2024**	**2025**	**2026**	**2027**
Solde public à législation et pratique inchangées	-4,8	-5,6	-5,3	-5,0	-4,7	-4,5
Dette publique à législation et pratique inchangées	111,8	110,4	111,3	112,5	113,4	114,0
Ecart cumulé sur les dépenses hors crédits d'impôt	0,0	0,7	0,9	1,0	1,2	1,6
Ecart cumulé sur les principales mesures annoncées en recettes	0,0	0,0	0,1	0,3	0,3	0,2
Solde public du PLPFP	-4,8	-4,9	-4,4	-3,7	-3,2	-2,7
Dette publique du PLPFP	111,8	109,7	109,7	109,6	109,1	108,1

(230)

Indicateur de soutenabilité des finances publiques S2

(En points de PIB)

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

(*) 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 2021 de la Commission européenne sur le vieillissement.

Annexe 1. Principales définitions

(231)

(232) 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.

(233) 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, inexistence 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).

(234) 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*).

(235) 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.

(236) 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.

(237) 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.

(238) 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.

(239) 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).

(240) 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.

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

(242) 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.

(243) 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 ».

(244) 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.

(245) **Annexe 2. Mode de calcul du solde structurel.**

(246) 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.

(247) 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.

(248) 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.

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

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

(250) 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.

(251) 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 :

(252) 1. Les élasticités estimées par l'OCDE [(3)] :

(3) OCDE, New tax and expenditures elasticity estimates for EU budget surveillance, R. Price, T. Dang, Y. Guillemette, 2014)

253 *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 ;

254 *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 ;

255 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.

256 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 :

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

258 – 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.

259

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.

260 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.

261 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.

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

263 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.

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

265 L'évolution des finances publiques résulte d'une multitude d'évènements 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 et le déclenchement de garanties peuvent représenter des montants importants, parfois temporaires, qu'il est difficile de caractériser.

266 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*) :

267 1. La mesure est intrinsèquement non récurrente ;

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

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

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

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

272 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 classées en *one-off*, parmi lesquelles :

273 – des recettes fiscales exceptionnelles liées à une mesure temporaire d'amnistie fiscale ;

274 – des décisions consistant à décaler de manière permanente le calendrier d'encaissement de recettes fiscales ou de manière temporaire certaines dépenses ;

275 – des cessions importantes d'actifs non financiers (immobilier par exemple) ;

276 – 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 ».

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

278 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.

279 **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 Ces mesures sont sélectionnées à la lumière de quatre principes.**

280 *(1) L'événement concerné ne doit pas être récurrent*

281 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.

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

283 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.

284 *(3) L'événement concerné doit entraîner un impact budgétaire significatif*

(285) Il convient ainsi de n'envisager que des facteurs qui peuvent potentiellement représenter un impact budgétaire positif ou négatif important.

(286) *(4) Toute mesure qui améliore le solde public aujourd'hui pour le dégrader systématiquement dans le futur doit être considéré comme un* one-off

(287) 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'engagement 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*.

(288) Ensemble 1 : Mesures considérées comme *one-off* en amont de la programmation au regard de leur impact ponctuel et temporaire

(289) LPFP 2014-2017 (SEC 2010) : aucune.

(290) LPFP 2018-2022 : réforme du CICE.

(291) LPFP 2023-2027 : aucune

(292) **B. – Deuxième ensemble : les événements dont l'impact budgétaire est substantiel mais dont la temporalité est incertaine.**

(293) 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.

(294) Ensemble 2 : Événements importants financièrement mais incertains en termes de temporalité, considérés comme *one-off* en amont des lois de programmation

(295) LPFP 2014-2017 : contentieux fiscaux de masse.

(296) LPFP 2018-2022 : contentieux fiscaux de masse.

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

(298) **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***

(299) 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.

300 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 relecture structurelle.

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

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

303 LPFP 2018-2022 : impact sur 2020 des mesures de soutien prises face à la crise de la covid-19 en 2020 [(4)], changement de temporalité de l'enregistrement des cessions de licence hertziennes et conventions judiciaires d'intérêt public.

304 LPFP 2023-2027 : aucune information à ce stade. Exceptionnel et non anticipé par nature.

(4) 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 des finances publiques, 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.

(305) **Annexe 4. Précisions méthodologiques concernant le budget quinquennal**

(306) **I. – Définition du nouvel agrégat de suivi et de pilotage des dépenses de l'État**

(307) **A. – La nécessité de rénover les instruments de maîtrise des dépenses de l'État**

(308) La présente LPFP définit un nouveau périmètre de dépenses appelé périmètre des dépenses de l'État (PDE), qui constitue l'outil de référence dans la construction du budget de l'État et le pilotage de l'exécution des dépenses.

(309) La LPFP 2018-2022 avait consacré l'existence de deux normes relatives aux dépenses de l'État :

(310) **– 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 » ;

(311) **– 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.

(312) **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 à 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.

(313) 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.

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

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

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

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

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

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

320 Le nouveau périmètre des dépenses de l'État **n'inclut ni 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.

321 **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.

322 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.

(323) 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 2023, à un périmètre de 496 milliards d'euros contre 350,9 milliards d'euros sur le périmètre de la NDP.

(324) Tableau : récapitulatif des évolutions de périmètres sur les agrégats de suivi de la dépense :

(325) (INSERER TABLEAU)

(326) **II. – Champ constant et charte de budgétisation**

(327) **A. – Le principe du champ constant**

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

(329) 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.

(330) 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 présente loi les mouvements de dépenses et les affectations de recettes ayant pour effet d'accroître ou de diminuer le niveau de la dépense publique.

(331) *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.

(332) 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.

(333) **B. – La charte de budgétisation**

(334) 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.

335 **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.

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

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

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

339 – 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 ;

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

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

342 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.

343 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.

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

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

346 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.

347 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.

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

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

350 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 :

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

352 – 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.

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

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

355 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.

356 *c). Nouvelle affectation de recette*

357 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.

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

359 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.

360 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.

361 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 :

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

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

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

365 La LPFP détermine des montants de crédits de paiement pour chaque année de la période de programmation.

366 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.

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

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

369 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.

370 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.

371 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.

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

(373) **I. – Le principe du champ constant**

(374) 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.

(375) **II. – La charte relative à la détermination de l'évolution de l'ONDAM**

(376) 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.

(377) 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 :

(378) – 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 ;

(379) – 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 ;

(380) – 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 ;

(381) – 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.

382 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).

383 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.

384 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.

385 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.

386 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.

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

(388)

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 1er 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
8° Toute autre information utile au contrôle du respect des plafonds et objectifs mentionnés aux 2° et 3° de l'article 1er 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 ;	Partie III : La trajectoire des finances publiques par sous-secteur
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 ;	Partie III E : Trajectoire des finances publiques à politique et législation inchangées
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 ;	Partie II D : Tableau « Mesures exceptionnelles et temporaires »
11° Les modalités de calcul de l'effort structurel mentionné à l'article 1er 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 ;	Annexe 2 (Mode de calcul du solde structurel), annexe 3 et partie II D (Effort structurel par sous-secteur des administrations publiques)

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 ;	Partie I
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 ;	Annexe 2
14° Les modalités de calcul du solde structurel annuel mentionné à l'article 1er A.	Annexes 2 et 3
Ce rapport présente également la situation de la France, par rapport aux États membres de l'Union européenne, au regard des objectifs stratégiques européens.	Partie II A, deux derniers alinéas : "Comparaison avec les autres États membres de l'Union européenne"