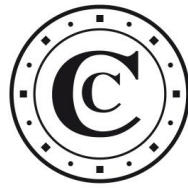


Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

LA SITUATION ET LES PERSPECTIVES DES FINANCES PUBLIQUES

Juillet 2024

Sommaire

Procédures et méthodes	7
Délibéré	11
Synthèse	13
Introduction	19
Chapitre I 2023, une très mauvaise année pour les finances publiques	21
I - Une faible croissance en 2023, année marquée par un repli progressif de l'inflation	22
A - Une faible croissance en 2023	22
B - Une inflation qui a atteint un pic au début de l'année 2023 avant de refluer progressivement	24
II - Des recettes peu dynamiques en 2023.....	26
A - Une évolution spontanée des prélèvements obligatoires beaucoup plus faible que celle du PIB.....	26
B - Des prélèvements obligatoires nettement inférieurs aux prévisions	31
C - Des baisses d'impôts et de cotisations depuis six ans qui ont contribué à la dégradation du déficit public et modifié la structure des recettes des différentes administrations publiques	35
III - L'absence d'économies structurelles en 2023	40
A - Une dépense publique dont le montant a encore augmenté en 2023, et dont le poids dans le PIB reste élevé.....	40
B - L'absence d'économies structurelles	42
C - Des objectifs de dépense dépassés par les collectivités locales et la sécurité sociale.....	49
IV - Un déficit en très forte hausse et une dette publique encore autour de 110 points de PIB en 2023	51
A - Un déficit très supérieur au niveau prévu dans la loi de programmation des finances publiques 2023-2027.....	51
B - Une dégradation du solde de l'État et des collectivités et un déficit structurellement élevé de la sécurité sociale	54
C - Une dégradation du déficit de nature essentiellement structurelle	58
D - Une dette qui atteint 3 100 Md€ et demeure supérieure à 110 points de PIB	60
E - La dégradation du déficit en 2023 distingue la France de ses principaux partenaires européens	61

Chapitre II Des risques importants sur la nouvelle trajectoire de finances publiques en 2024	65
I - Une prévision de croissance abaissée et désormais plus plausible	66
II - Des prévisions de recettes révisées à la baisse	69
A - Des prévisions de prélèvements obligatoires pour 2024 revues en baisse dans le programme de stabilité.....	69
B - Une augmentation spontanée des prélèvements obligatoires de nouveau inférieure à la croissance économique	70
C - Une hausse des prélèvements obligatoires en 2024, due pour l'essentiel à l'extinction des allègements d'impôts décidés pour faire face à l'inflation énergétique	71
D - Une prévision de recettes exposée aux incertitudes sur le projet de « taxation des rentes ».....	74
III - Une progression encore soutenue de la dépense en 2024, des mesures volontaristes qui doivent encore être précisées	74
A - Des ajustements réalisés dans l'urgence du fait de la dégradation des finances publiques en 2023 et des perspectives de croissance pour 2024	75
B - Des risques sur l'exécution de la dépense pour chaque sous-secteur	79
IV - Une baisse du déficit public qui est loin d'être acquise	82
A - Une réduction du déficit modeste et incertaine.....	82
B - Une dette publique qui augmenterait de 1,7 point de PIB en 2024 et qui serait supérieure de près de 50 Md€ au niveau prévu par la loi de programmation des finances publiques	84
Chapitre III Une trajectoire 2025-2027 de moins en moins crédible.....	87
I - Une trajectoire de déficit et de dette dont l'ambition, revue à la baisse, est moindre que celle de nos partenaires européens	88
A - Des cibles de déficit et de dette revues à la baisse	88
B - Un ajustement moindre que nos principaux partenaires européens	90
II - Des hypothèses macroéconomiques déjà abaissées mais qui demeurent optimistes	96
A - Le maintien d'une estimation élevée du potentiel de croissance	96
B - Une hypothèse toujours favorable d'un net rebond de l'activité sur la période 2025-2027	97
III - Un effort d'économies sans précédent et une hausse marquée des prélèvements obligatoires qui restent à documenter	99
A - Des hausses implicites de prélèvements obligatoires en 2025 et 2026	99
B - Une trajectoire de dépense publique très contrainte qui exigera des réformes d'ampleur	101
IV - Une trajectoire de réduction du déficit et de stabilisation de la dette sans aucune marge de sécurité et difficilement crédible	106

Chapitre IV Un impact du changement climatique et de la transition énergétique à intégrer dans la programmation des finances publiques	111
I - Le financement de la transition énergétique, un défi qui pèsera sur les finances publiques	114
A - Des besoins de financement documentés pour l'atténuation du réchauffement et à l'ampleur incertaine pour l'adaptation au changement climatique	115
B - Une érosion des recettes de fiscalité énergétique qui ne sera que partiellement compensée par les nouvelles recettes du marché du carbone	119
C - Un impact de la transition énergétique sur les finances publiques qui dépendra en grande partie des instruments économiques mobilisés	123
II - Un impact sur la croissance qui doit être pris en compte dans la programmation des finances publiques	129
A - La nécessité de prendre en compte l'impact du réchauffement climatique	129
B - Un impact négatif sur la croissance pendant la période de transition.....	130
C - Un impact à la hausse sur la dette publique qui dépendra de la répartition des efforts de financement	140
III - La nécessaire intégration de la transition énergétique dans la programmation des finances publiques	143
A - Deux cadres de programmation largement étanches : loi de programmation énergie climat et loi de programmation des finances publiques	143
B - Une stratégie pluriannuelle de financement de la transition énergétique qui doit permettre de clarifier sa répartition.....	145

Procédures et méthodes

La Cour publie, chaque année, un rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques.

Prévu par l'article 58-3° de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), il est l'une des quatre publications que la Cour présente chaque année dans le cadre de sa mission constitutionnelle d'assistance au Parlement et au Gouvernement pour le contrôle de l'exécution des lois de finances (article 47-2 de la Constitution), avec :

- le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État (article 58-4° de la LOLF) ;
- la certification des comptes de l'État, annexée au projet de loi de règlement (article 58-5° de la LOLF) ;
- le (ou les) rapport(s) sur les ouvertures de crédits par décret d'avance en cours d'exercice (article 58-6° de la LOLF), qui accompagne(nt) le projet de loi de finances comportant leur ratification.

Ces rapports et acte de certification s'appuient sur les contrôles et les enquêtes conduits par la Cour. En tant que de besoin, il est fait appel au concours d'experts extérieurs, et des consultations et des auditions sont organisées pour bénéficier d'éclairages larges et variés.

Au sein de la Cour, ces travaux et leurs suites sont réalisés par les six chambres que comprend la Cour, le pilotage et la synthèse étant assurés par une formation commune associant toutes les chambres.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour, ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, et donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses accompagnent le texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication.

Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles. Il en va de même pour les projets de rapport public.

Le contenu des projets de publication est défini, et leur élaboration est suivie, par le comité du rapport public et des programmes, constitué du premier président, du procureur général et des présidents de chambre de la Cour, dont l'un exerce la fonction de rapporteur général.

Enfin, les projets sont soumis, pour adoption, à la chambre du conseil où siègent, sous la présidence du Premier président et en présence du Procureur général, les présidents de chambre de la Cour, les conseillers maîtres et les conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ne prennent pas part aux délibérations des formations collégiales, quelles qu'elles soient, les magistrats tenus de s'abstenir en raison des fonctions qu'ils exercent ou ont exercées, ou pour tout autre motif déontologique.

**

Le rapport de la Cour sur la situation et les perspectives des finances publiques, comme ses autres rapports sur les finances publiques et l'acte de certification des comptes de l'État, sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Il est diffusé par *La Documentation française*.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil en formation ordinaire a adopté le rapport relatif à *La situation et les perspectives des finances publiques*.

Elle a arrêté ses positions au vu du projet communiqué au préalable au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique et au ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargé des comptes publics. Un exemplaire a été adressé pour information au Premier ministre.

Le ministre de l'économie et des finances et de la souveraineté industrielle et numérique et le ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargé des comptes publics ont apporté une réponse commune.

Ont participé au délibéré : M. Moscovici, Premier président, M. Charpy, Mmes Camby, Démier, M. Bertucci, Mme Hamayon, MM. Meddah, Rolland, Mme Mercereau, présidents de chambre, MM. Barbé, Boudy, Guillot, Mme Périn, MM. Miller, Fulachier, Guérin, Boullanger, Bonnaud, Mme Lignot-Leloup, MM. Lion, Ledroit, Rivoisy, Mmes Boutereau-Tichet, Mazoyer, Oltra-Oro, M. Herbin, Mme Charolles, conseillers maîtres, MM. Pelé, Saint-Paul, Keïta, Mme Buzyn, conseillers maîtres en service extraordinaire, MM. Strassel, Lejeune, Serre, Sire, présidents de chambre régionale des comptes.

Ont été entendus :

- en sa présentation, Mme Camby, présidente de la formation interchambres chargée des travaux sur lesquels le rapport est fondé et la préparation du rapport ;
- en son rapport, Monsieur Rolland, rapporteur général, rapporteur du projet devant la chambre du conseil, assisté de M. Jessua, rapporteur général, conseiller référendaire en service extraordinaire, M. Blondy, conseiller maître, M. Brouillet, conseiller maître, M. Leandri, conseiller référendaire en service extraordinaire et de M. Giannesini, conseiller maître, contre-rapporteur devant cette même formation.

- en ses observations orales, sans avoir pris part au délibéré, M. Gautier, procureur général, accompagné de Mme Bossière, avocate générale.

Mme Wirgin, secrétaire générale, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 9 juillet 2024.

Synthèse

L'année 2023 a été une très mauvaise année en matière de finances publiques. Le déficit public, loin de se résorber, s'est établi à 5,5 points de PIB, dégradé de 0,7 point par rapport à 2022 et 0,6 point au-dessus des prévisions gouvernementales. La France n'a pas tiré parti de la normalisation progressive de l'économie et de la baisse des prix après le pic d'inflation.

Cette situation a rendu de fait caduque la trajectoire de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour 2023-2027 adoptée en décembre 2023 – dont les autres dispositions (plafonnement triennal des dépenses de l'État par missions, mécanisme de correction, plafonnement des exonérations de cotisations sociales, etc.) restent essentielles pour la gouvernance des finances publiques – et a obligé le Gouvernement à présenter une nouvelle trajectoire pluriannuelle dans le programme de stabilité communiqué à la Commission européenne le 17 avril dernier. Il appartiendra au prochain Gouvernement de préparer les textes financiers de l'automne et le plan budgétaire et structurel national à moyen terme prescrit par les nouvelles règles européennes à partir de son évaluation des objectifs et des jalons de ce programme. D'ici là, le programme de stabilité actuel demeure l'expression la plus récente des engagements de la France en matière de finances publiques et constitue de ce fait la référence nécessaire pour juger des perspectives d'un retour du déficit public et de la dette sur une trajectoire soutenable.

Eu égard à la situation de départ créée par le déficit record de l'année 2023 et indépendamment du contexte rappelé ci-dessus, cette trajectoire, peu ambitieuse dans ses cibles de déficit et de dette, avec un retour *in extremis* du déficit sous les 3 % en 2027 et une stabilisation tardive du ratio de dette publique à un niveau supérieur à celui de 2023, soulève une question de crédibilité. En plus d'être fondée sur des hypothèses de croissance trop optimistes, elle suppose à la fois des économies en dépense sans précédent (qui s'élèveraient à 50 Md€ au regard de l'évolution tendancielle actuelle des dépenses) et des hausses importantes des prélèvements obligatoires qui ne sont pas précisées. Leur réalisation, à la supposer possible, paraît difficilement cohérente avec les niveaux de croissance affichés.

Les scénarios alternatifs testés par la Cour des comptes montrent que tout écart par rapport aux prévisions de croissance, de dépenses ou de recettes suffirait à faire dérailler la trajectoire et à manquer les cibles de déficit et de dette pour 2027.

Les finances publiques françaises sont donc dans une situation inquiétante. La divergence avec les principaux États européens est de plus en plus marquée et singularise encore davantage la France au moment où se remet en place la nouvelle gouvernance budgétaire européenne et où la Commission européenne a annoncé qu'elle proposerait l'ouverture d'une procédure pour déficit excessif à l'encontre de la France. À force d'avoir différé de véritables efforts d'ajustement structurel, la dette publique, emportée par la répétition des déficits et par son poids, affiche un coût de plus en plus élevé qui contraint toutes les autres dépenses, obère la capacité d'investissement du pays et l'expose dangereusement en cas de nouveau choc macroéconomique.

La situation est rendue plus préoccupante encore par le fait que la programmation pluriannuelle des finances publiques n'intègre pas pleinement les enjeux liés au réchauffement climatique et à la transition énergétique, alors que les engagements souscrits en vertu de l'Accord de Paris, réitérés dans le cadre européen, doivent être atteints en 2030, soit un horizon désormais très proche. Or, que ce soit en matière de croissance, d'investissements ou d'érosion de la fiscalité, cette transition a un coût qui pèsera nécessairement sur les finances publiques et qui n'est pas pris en compte à ce stade. C'est par conséquent à une véritable intégration de la transition énergétique dans la programmation des finances publiques et à une clarification de la répartition des efforts entre la sphère publique (État, collectivités locales et administrations de sécurité sociale), et les acteurs privés (ménages et entreprises) qu'il convient de procéder.

Dans cette situation où la France doit consentir des efforts difficiles pour préserver le contrôle de ses finances publiques et honorer ses engagements vis-à-vis des pays membres de la zone euro mais aussi des générations futures, la Cour juge indispensable d'engager résolument l'effort de réduction du déficit public pour replacer la dette sur une trajectoire descendante. Pour que cet effort ne soit pas contreproductif et ne porte pas préjudice à la croissance et à la cohésion sociale, il doit être crédible, efficace et partagé : crédible, en étant sous-tendu par des réformes pérennes, identifiées notamment dans le cadre des revues de dépense initiées en 2023 ; efficace, en portant prioritairement sur les dépenses les moins pertinentes et en explicitant la contribution attendue des hausses d'impôt, notamment en lien avec la fiscalité du carbone ; partagé, en clarifiant sa répartition entre les ménages, les entreprises et les administrations publiques – et, au sein de ces dernières, entre État, sécurité sociale et collectivités.

La double dette financière et climatique accumulée pendant des décennies n'est pas un enjeu abstrait et éloigné dans le temps. Celui-ci est d'ores et déjà tangible, et il est d'autant plus difficile d'y faire face qu'ont été retardées les mesures permettant effectivement de limiter le déficit et de contenir la dette.

L'année 2023, une très mauvaise année en matière de finances publiques

Alors que nos principaux partenaires européens sont parvenus à stabiliser (Allemagne) voire à réduire significativement (Espagne, Italie) leur déficit public et que, pour la première fois depuis le déclenchement de la crise sanitaire, aucun événement exceptionnel n'a perturbé l'activité économique, le déficit français a atteint 154 Md€, dégradé de 0,7 point de PIB par rapport à 2022 et excédant de 0,6 point la prévision du Gouvernement.

Cette aggravation du déficit tient à trois facteurs : d'abord, une faible croissance spontanée des prélèvements obligatoires, qui marque néanmoins une forme de normalisation après deux années exceptionnelles de rebond post-covid ; ensuite, la poursuite de baisses discrétionnaires d'impôts pour plus de 10 Md€ ; enfin, l'absence d'économies structurelles, la dépense hors charge de la dette et hors mesures exceptionnelles ayant continué à progresser à un rythme nettement supérieur à l'inflation. En conséquence, la dette publique atteint 3 100 Md€ et excède de plus de 700 Md€ son niveau d'avant-crise pour atteindre près de 110 points de PIB.

Cette situation aurait dû conduire à des mesures d'ajustement plus affirmées en recettes comme en dépenses. Si l'État, confronté à l'atonie de ses recettes fiscales en fin d'année, a respecté ses objectifs – peu ambitieux – de dépense, cela n'a pas été le cas des administrations sociales et des collectivités locales.

Cette très mauvaise année 2023 pèse sur 2024 et, au-delà, sur l'ensemble de la trajectoire de finances publiques 2023-2027

Des risques importants sur la nouvelle trajectoire de finances publiques dès 2024

Du fait de la dégradation importante du déficit en 2023 et des perspectives de croissance pour 2024, non seulement la cible nominale mais également l'ampleur de la réduction du déficit public ont été revues à la baisse dans le programme de stabilité par rapport à la loi de programmation (LPFP) adoptée en décembre 2023 : le déficit demeurerait supérieur à 5 points de PIB et la dette publique serait en hausse de 1,7 point en 2024 et excéderait de près de 50 Md€ l'objectif de la LPFP.

Sans anticiper ici sur la stratégie budgétaire que proposera le nouveau Gouvernement, cet objectif est loin d'être acquis tant il est soumis à des risques importants dans le cadre des textes financiers adoptés fin 2023 et dans le contexte économique de l'année 2024.

À supposer qu'il ne soit pas remis en cause, le premier risque est de ne pas atteindre l'objectif de maîtrise de la dépense publique, qui repose notamment sur 15 Md€ d'économies additionnelles annoncées depuis février 2024 (sans compter les 2 Md€ de maîtrise des dépenses de fonctionnement des collectivités, déjà inclus dans la LPFP). Ce risque apparaît élevé compte tenu des imprécisions entourant les mesures envisagées, de l'ampleur des reports de crédits de 2023 sur 2024 pour l'État, de l'absence de mécanisme contraignant sur les dépenses de fonctionnement des collectivités locales et des incertitudes sur la réalisation des économies prévues dans le champ de l'assurance maladie. Il s'inscrit de plus dans un contexte où de nombreux facteurs poussent la dépense à la hausse (crise des agriculteurs, contestations en Nouvelle-Calédonie, organisation des Jeux olympiques, etc.).

Ce risque en dépense se double d'un risque en recettes, le projet de taxe sur les rentes, supposé rapporter 3 Md€ dès 2024, restant dans l'attente d'une traduction législative qui devra de surcroît être conforme aux exigences constitutionnelles en matière de rétroactivité fiscale.

Aussi, après le dérapage de 2023, est-il impératif de crédibiliser les objectifs pour 2024 en dissipant le flou entourant les économies et les hausses de prélèvements qu'ils supposent. Alors que la réforme du Pacte de stabilité et de croissance entre en vigueur cette année et qu'elle va de nouveau faire l'objet d'une procédure pour déficit excessif, la France gagnerait à prendre les devants et à afficher clairement par quelles réformes elle entend respecter la trajectoire d'ajustement que commandent ses engagements européens.

La trajectoire jusqu'en 2027 : des objectifs peu réalistes

Du fait de la dégradation très marquée du déficit public dès le début de la période couverte par la LPFP et des faibles perspectives de croissance, une cible de déficit à peine sous 3 % en 2027 a été retenue dans le programme de stabilité, avec une dette publique qui serait à cet horizon encore supérieure de 1,4 point de PIB à son niveau de 2023.

Cette trajectoire, en deçà de celle affichée par les autres grands États européens, est pourtant peu réaliste.

Les hypothèses de croissance qui la sous-tendent sont en effet particulièrement optimistes et ne semblent pas tenir compte de l'impact dépressif des hausses de prélèvements obligatoires prévues (+21 Md€ sur la période 2025-2026) et d'un ralentissement sans précédent des dépenses publiques (avec une hausse en volume hors charges d'intérêt et hors mesures exceptionnelles de +0,2 % par an en moyenne sur la période 2025-2027).

Ce double effort en dépenses et en recettes, indépendamment de ses effets sur la croissance, apparaît d'autant moins réaliste à ce jour qu'il n'est pas documenté. En particulier, rien ne permet d'anticiper à ce stade que les ambitions en matière de dépense, qui ont déjà été affichées à ce niveau par le passé mais ne se sont jamais pleinement concrétisées, se réaliseront cette fois-ci entièrement à l'horizon 2027.

Depuis deux ans, chaque nouvelle trajectoire pluriannuelle apparaît ainsi plus fragile que la précédente. La Cour a quantifié trois scénarios alternatifs : une croissance faible, en cohérence avec les rythmes trimestriels observés depuis deux ans, et non au niveau prévu par le Gouvernement au printemps 2024 ; des prélèvements obligatoires constants ; une dépense qui évoluerait au même rythme qu'au cours des années 2015-2019. Tous les trois se traduisent par un déficit public encore nettement supérieur à 3,0 % en 2027, avec une dette toujours en hausse.

Il est crucial, comme le prévoit l'actuel programme de stabilité, de revenir sous 3 % de déficit et de replacer la dette publique sur une trajectoire décroissante ; mais cet effort doit être engagé sur la base de prévisions plus réalistes et plus crédibles que ce n'est le cas aujourd'hui.

Cet effort est d'autant plus indispensable que la programmation des finances publiques n'intègre pas encore les conséquences prévisibles du réchauffement climatique et de la transition énergétique, alors que les Accords de Paris et les objectifs européens ont pour premiers jalons impératifs l'année 2030.

Un impact du changement climatique et de la transition énergétique à intégrer dans la programmation des finances publiques

En vertu de l'Accord de Paris, traduit dans la législation européenne, la France s'est engagée à réduire ses émissions annuelles de gaz à effet de serre de 139 millions de tonnes entre 2022 et 2030, soit un effort du même ordre de grandeur que celui qu'elle a accompli entre 1990 et 2022, pour parvenir à une économie décarbonée en 2050.

Les investissements supplémentaires nécessaires à l'atténuation du changement climatique et à la transition énergétique sont estimés à un surcroît de plus de 60 Md€ par an en 2030, cette charge devant être répartie entre les ménages, les entreprises et les administrations publiques sur la base d'arbitrages explicites, qui seuls permettront ensuite la mise en place des instruments adéquats pour y parvenir.

À l'échelle nationale, cette transition doit reposer sur une approche rationnelle consistant à opérer la décarbonation de nos modes de production et de consommation à moindre coût pour l'ensemble de la collectivité. Cela suppose en particulier de privilégier les actions présentant les coûts d'abattement – c'est-à-dire le coût par tonne de CO₂ évitée – les plus faibles *via* une montée en puissance de la tarification du carbone, des subventions ciblées et des réglementations proportionnées, subordonnées à des évaluations rigoureuses.

Cette stratégie doit en outre être conciliée d'une part avec une trajectoire de finances publiques extrêmement contrainte, d'autre part avec la nécessaire acceptabilité sociale et l'appropriation collective des mesures décidées.

Les marges de financement par les administrations publiques sont particulièrement étroites, et rendues encore plus ténues par l'érosion attendue des recettes de fiscalité sur les carburants et par l'impact négatif du réchauffement et de la transition sur la croissance économique, évalué à un dixième de point de croissance chaque année jusqu'en 2050. En tout état de cause, l'inaction climatique, qui aboutirait à un réchauffement incontrôlé, se traduirait elle aussi par des coûts très élevés, potentiellement de l'ordre d'une – voire plusieurs – dizaine de points de PIB d'ici la fin du siècle.

En l'état des travaux actuellement disponibles, le cumul de ces facteurs (investissements nécessaires, pertes de recettes fiscales, perte de croissance) pourrait avoir un impact à la hausse sur le ratio de dette publique de l'ordre de 7 points de PIB en 2030, toutes choses égales par ailleurs. Cet impact spécifique n'est pas identifié en tant que tel, ni par la LPFP, ni par le programme de stabilité : il est indispensable qu'il le soit rapidement.

Il apparaît ainsi urgent de mieux articuler la planification de la transition énergétique et la programmation des finances publiques. Or, les difficultés d'acceptabilité sociale ont, pour l'heure, paralysé les grands choix politiques concernant la répartition de l'effort de réduction des émissions entre acteurs privés et publics et entre les acteurs publics, avec le risque que les générations futures héritent à la fois de la dette climatique et de la dette financière contractée pour y faire face.

La stratégie pluriannuelle de financement de la transition énergétique doit fournir l'occasion de clarifier cette répartition de l'effort. Cette stratégie devra être pleinement intégrée dans la programmation des finances publiques et ce dès les prochains textes financiers.

Introduction

Le présent *rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques* est établi en application du 3° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances (Lolf).

Il prolonge et complète d'autres travaux de la Cour préparés en application de cette loi organique et du code des juridictions financières. Chaque année, la Cour publie ainsi des rapports sur l'exécution du budget de l'État (en avril), sur la certification des comptes de l'État et des comptes du régime général de la sécurité sociale (en avril et mai), sur la sécurité sociale (en mai) et sur les finances locales (en juin et en octobre).

Le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques s'en différencie cependant à la fois par son champ et par la période couverte : il traite de l'ensemble des administrations publiques (État, collectivités locales, administrations de sécurité sociale et autres organismes publics) dans une approche synthétique, et examine à la fois les résultats 2023 et les perspectives pour les années 2024 et suivantes.

Ce rapport s'inscrit dans le contexte d'une très mauvaise année 2023 pour les finances publiques et d'une révision significative, par le programme de stabilité pour 2024-2027 publié en avril 2024, de la trajectoire de finances publiques prévue par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour 2023-2027 adoptée quelques mois plus tôt en décembre 2023.

Il appartiendra au prochain Gouvernement de préparer les textes financiers de l'automne et le plan budgétaire et structurel national à moyen terme prescrit par les nouvelles règles européennes à partir de son évaluation des objectifs et des jalons de ce programme. À ce jour, le programme de stabilité d'avril 2024 est l'expression la plus récente de la stratégie pluriannuelle de finances publiques de la France et constitue donc la référence au regard de laquelle le présent rapport présente la plupart de ses analyses. La Cour relève à cet égard que le retour du déficit sous les 3 % à terme et l'inscription de la dette publique sur une trajectoire descendante demeurent nécessaires.

Le premier chapitre analyse la situation des finances publiques en 2023, dernière année dont les comptes ont été publiés par l'Insee. Il

explicite les raisons de l'aggravation très marquée du déficit public, à 5,5 points de PIB, dans un contexte pourtant *a priori* favorable de normalisation économique et de repli des mesures exceptionnelles issues de la crise pandémique.

Le deuxième chapitre, relatif à l'exercice 2024, examine les développements en matière de finances publiques intervenus depuis le vote de la loi de finances initiale, en particulier les annulations de crédits décidées en février 2024 dans la foulée de la révision à la baisse de la prévision de croissance puis les mesures additionnelles d'ajustement annoncées en avril. Il tient compte des prévisions économiques récentes, notamment des organisations internationales, ainsi que des éléments présentés dans le programme de stabilité 2024-2027 publié le 17 avril dernier. Il souligne les risques pesant sur l'exécution 2024 en matière de dépense et de recette.

Le troisième chapitre, consacré aux perspectives au-delà de 2024, analyse la trajectoire de finances publiques présentée dans le programme de stabilité transmis en avril à la Commission européenne pour les années 2024 à 2027 qui prévoit un retour du déficit public très légèrement sous 3 % du PIB et un ratio de dette publique de 112 points de PIB, soit un niveau supérieur à celui atteint en 2023. Il évalue la crédibilité de cette trajectoire et la compare à celles de nos principaux partenaires européens.

Le quatrième chapitre, enfin, constitue une contribution originale de la Cour des comptes consacrée à l'impact sur les finances publiques du réchauffement climatique et de la transition énergétique. Ce chapitre fournit un cadre d'analyse sur la nécessaire articulation entre la stratégie de transition énergétique et la stratégie de finances publiques, au cœur de laquelle s'inscrit la question de la répartition du financement de la première entre les acteurs privés et les administrations publiques. L'érosion attendue de la croissance économique du fait des conséquences du réchauffement et de la transition risque de rendre encore plus délicate la répartition de cet effort. Le chapitre conclut à cet égard à la nécessité d'une réelle intégration de la planification écologique dans la programmation des finances publiques.

Ce rapport s'appuie sur les informations disponibles au 4 juillet 2024.

Chapitre I

2023, une très mauvaise année

pour les finances publiques

Le coup d'arrêt à la dynamique de rebond post-covid dans un contexte de tensions inflationnistes inédites depuis les années a laissé la place à une croissance faible, nettement inférieure à sa dynamique d'avant-crise. L'activité économique n'a progressé que de 0,9 % en volume en 2023 (6,3 % en valeur) tandis que l'inflation a graduellement reflué au cours de l'année et les conditions de l'activité économique se sont normalisées (I).

La faible progression des prélèvements obligatoires au regard de la croissance, avec un recul à 0,4 de l'élasticité qui n'avait pas été pleinement anticipé par le Gouvernement, a pesé – de même que la poursuite des mesures de baisses d'impôts – sur le déficit public, mais correspond au contrecoup de deux années particulièrement dynamiques en 2021 et 2022 (II).

Aucun effort significatif d'économies en dépense n'a été fait en 2023, avec une progression nettement supérieure à l'inflation des dépenses publiques hors charges d'intérêts et hors mesures exceptionnelles de soutien face aux crises sanitaire et énergétique (III).

Le déficit public s'établit en 2023 à 5,5 points de PIB, soit un niveau supérieur de 0,6 point de PIB à la prévision du Gouvernement, principalement du fait de la faiblesse des recettes de prélèvements obligatoires. La dette publique atteint désormais 3 100 Md€ et reste autour de 110 points de PIB (IV).

I - Une faible croissance en 2023, année marquée par un repli progressif de l'inflation

La dégradation des finances publiques en 2023 est intervenue alors que, pour la première fois depuis le déclenchement de la crise sanitaire, aucun événement exceptionnel n'est venu perturber l'activité économique.

A - Une faible croissance en 2023

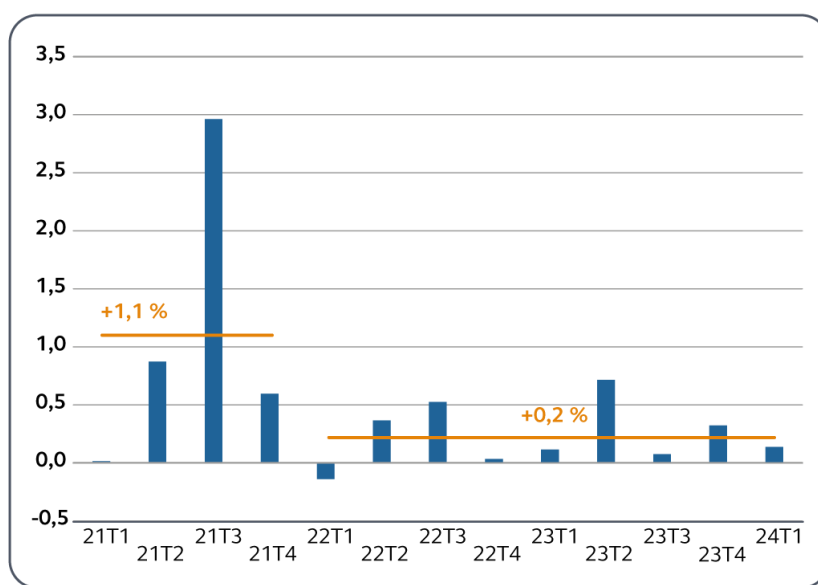
Après avoir atteint 2,6 % en 2022, la croissance du PIB s'est repliée à 0,9 % en 2023, légèrement en deçà de la prévision de 1,0 % sous-jacente à la LFI pour 2023.

Cet écart entre 2022 et 2023 peut donner l'impression d'un ralentissement marqué au cours de l'année 2023. En réalité, la forte croissance enregistrée en 2022 résultait largement du rebond de l'activité au cours de l'année 2021 en sortie de crise sanitaire, qui a nettement augmenté le niveau moyen du PIB en 2022 par rapport à 2021. En revanche, même si elle a connu un profil heurté dans un contexte de fortes tensions inflationnistes, la croissance trimestrielle moyenne du PIB (0,25 % en moyenne sur 2022-2023) a été proche au cours des années 2022 et 2023.

Ce rythme de croissance de +0,25 % par trimestre est inférieur de 0,1 point à la croissance potentielle¹ retenue dans la loi de programmation des finances publiques (LFPF) 2023-2027 – 1,35 % par an, soit un rythme trimestriel de l'ordre de 0,35 % – laquelle apparaît surestimée (cf. *infra*).

¹ La croissance potentielle est le rythme de progression de l'activité économique qui peut être durablement maintenu en utilisant pleinement les capacités de production sans tensions inflationnistes.

Graphique n° 1 : croissance trimestrielle de l'activité économique en volume (en %)



Source : Insee

Cette faible croissance marque l'interruption d'une dynamique de rebond en sortie de crise sanitaire due à des tensions inflationnistes d'une ampleur inédite depuis les années 1980. Le choc d'inflation énergétique survenu en 2022, qui s'est progressivement transmis à l'ensemble des biens et services, a encore pesé sur le pouvoir d'achat et la consommation des ménages en 2023, dans un contexte où les pertes de productivité, persistantes depuis le déclenchement de la crise sanitaire, ont en outre limité la progression des salaires. Le resserrement de la politique monétaire en réaction aux fortes tensions inflationnistes a parallèlement durci les conditions de financement des entreprises et des projets immobiliers, se traduisant par une atonie de l'investissement des entreprises au cours de l'année 2023 et une chute de l'investissement des ménages.

Par rapport à l'avant-crise, selon les données d'Eurostat, la France a globalement moins bien récupéré que ses partenaires européens, avec un PIB supérieur fin 2023 de 1,9 % par rapport à fin 2019 contre +2,9 % pour l'ensemble de la zone euro (dont +4,2 % pour l'Italie, +2,9 % pour l'Espagne mais seulement 0,1 % pour l'Allemagne). En 2023, elle apparaît plus résiliente que la moyenne de la zone euro (croissance de 0,5 %) et en particulier que l'Allemagne (- 0,1 %). Cette résistance s'accompagne toutefois d'une dégradation accrue du déficit public par rapport à nos principaux partenaires européens.

Si la croissance en volume a été limitée en 2023 (0,9 %), la croissance en valeur a atteint 6,3 %. En effet, compte tenu de l'inflation encore très élevée en 2023 (cf. *infra*) et de la transmission progressive de l'inflation importée aux prix de production, le déflateur du PIB² a enregistré une forte progression, de +5,3 %. Cette croissance de 6,3 % est toutefois inférieure de 0,5 point à la dernière prévision du Gouvernement, formée à l'automne 2023 (6,8 %).

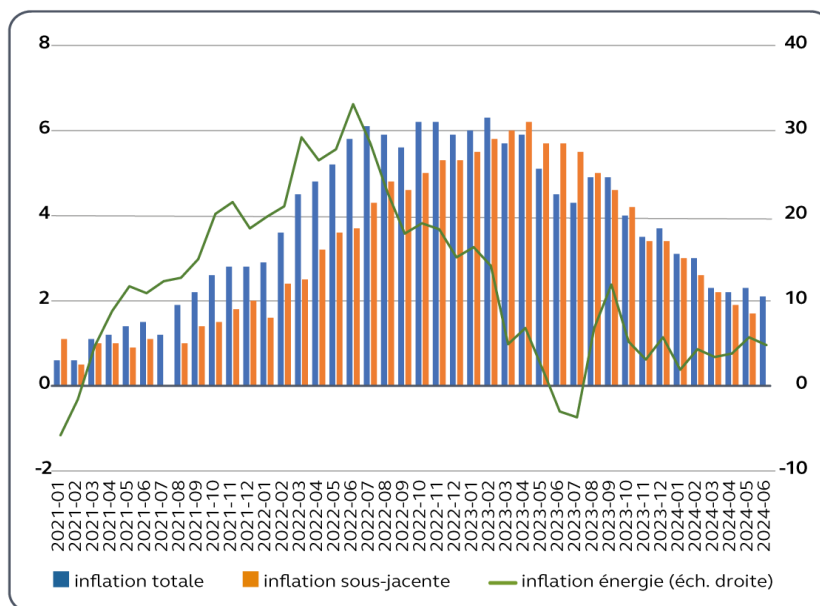
B - Une inflation qui a atteint un pic au début de l'année 2023 avant de refluer progressivement

Après 1,6 % en 2021, l'inflation³ a atteint 5,2 % en 2022 puis a légèrement reflué à 4,9 % en moyenne annuelle en 2023 – un niveau supérieur à la prévision de 4,2 % retenue dans la loi de finances initiale (LFI) pour 2023. Ce choc inflationniste, inédit depuis les années 1980, a été déclenché par une très forte hausse des prix de l'énergie, en lien avec la reprise vigoureuse d'activité en sortie de crise sanitaire puis avec la guerre en Ukraine.

² Le déflateur du PIB permet de mesurer les variations du prix implicite du PIB. Le taux de croissance conjugué du déflateur du PIB et du PIB en volume donne ainsi le taux de croissance du PIB en valeur.

³ Au sens de l'indice des prix à la consommation (IPC).

Graphique n° 2 : inflation totale, inflation sous-jacente et inflation énergétique (en %, en glissement annuel)



Source : Insee

Note de lecture : L'inflation totale désigne le taux de croissance (en glissement annuel, i.e. par rapport au même mois l'année précédente) de l'indice des prix à la consommation (IPC) ; l'inflation énergie désigne le taux de croissance des prix à la consommation relatifs à la consommation des principales sources d'énergie (électricité, gaz, essence, etc.) ; l'inflation sous-jacente vise à mesurer la tendance de fond de l'évolution des prix : par rapport à l'inflation totale, elle exclut les prix qui peuvent être réglementés (électricité, tabac, etc.) et les prix volatils (produits pétroliers, produits frais, produits laitiers, etc.) et neutralise l'effet des mesures fiscales.

Alors que l'inflation énergétique avait commencé à fortement refluer dès le deuxième semestre de l'année 2022 (le pic ayant été atteint en juin 2022 avec +33,1 % en glissement annuel), celle-ci, jointe à la hausse des prix des matières premières, s'est progressivement transmise aux prix de l'ensemble des biens et des services. L'inflation totale a donc atteint plus tardivement son pic, en février 2023 (+6,3 % en glissement annuel), tandis que l'inflation sous-jacente, c'est-à-dire hors prix énergétiques et prix volatils, a culminé à 6,2 % en avril 2023 pour refluer depuis, jusqu'à 3,4 % fin 2023 (3,7 % pour l'inflation totale).

La progression des prix enregistrée en France a été plus contenue que chez nos partenaires européens. En 2023, l'indice des prix à la consommation harmonisés (IPCH) se situait, en moyenne annuelle, à + 11,9 % en France par rapport à 2021, contre +14,3 % dans l'ensemble de la zone euro. Cette moindre augmentation des prix résulte notamment des

mesures mises en place par le Gouvernement pour atténuer, *via* une action directe sur les prix, les effets de la hausse des coûts de l'énergie (boucliers tarifaires, remises à la pompe, etc.) alors que d'autres pays ont davantage privilégié des mesures de soutien aux revenus.

II - Des recettes peu dynamiques en 2023

En 2023, les recettes des administrations publiques (1 435,3 Md€ net des crédits d'impôt) et, au sein de celles-ci, les prélèvements obligatoires (1 218,4 Md€), ont augmenté à un rythme beaucoup plus faible (+2,0 %) que celui du PIB en valeur (+6,3 %).

A - Une évolution spontanée des prélèvements obligatoires beaucoup plus faible que celle du PIB

Cette évolution très faible des recettes publiques s'explique en premier lieu par une augmentation spontanée, c'est-à-dire à législation inchangée, très limitée des impôts et cotisations sociales mais aussi par des mesures de baisse d'impôts.

La décomposition de l'évolution des prélèvements obligatoires : variation spontanée (effet croissance, effet élasticité) et mesures discrétionnaires

L'évolution des prélèvements obligatoires d'une année sur l'autre se décompose entre une variation spontanée, à règles inchangées, et l'effet des mesures discrétionnaires d'assiette et de taux. La variation spontanée est liée à celle de l'assiette économique des prélèvements. L'effet des mesures correspond à la politique fiscale des administrations publiques.

L'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB correspond au rapport du taux de croissance spontané des prélèvements à celui du PIB en valeur. Sur longue période, les prélèvements dans leur ensemble sont réputés évoluer en ligne avec le PIB en valeur, c'est-à-dire avec une l'élasticité proche de 1. À court terme, chaque prélèvement peut cependant voir son élasticité s'écarter sensiblement de l'unité, notamment si son assiette propre (la masse salariale pour les cotisations sociales, le bénéfice fiscal pour l'impôt sur les sociétés, etc.) évolue à un rythme différent de celui du PIB.

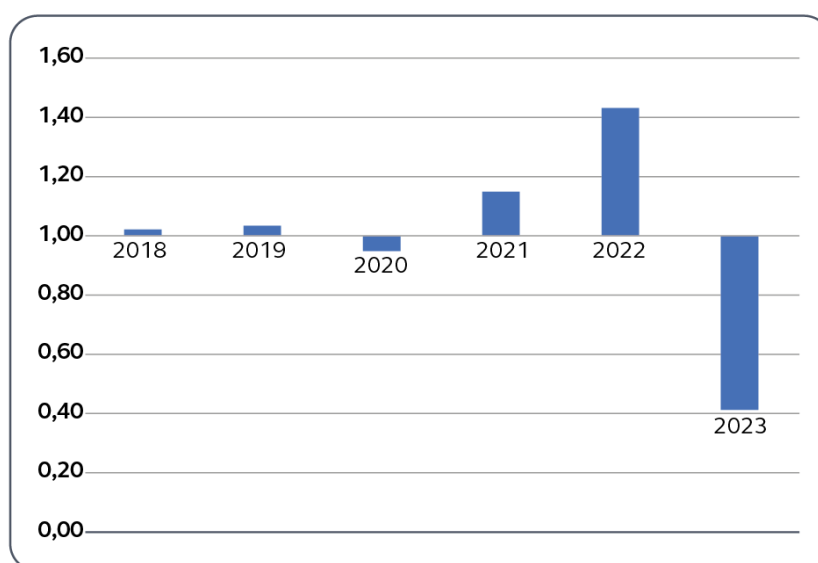
La variation spontanée d'un prélèvement peut ainsi être décomposée entre un effet croissance, reflétant l'évolution macroéconomique d'ensemble, et un effet élasticité qui retranscrit des causes microéconomiques spécifiques à chaque prélèvement.

1 - Une croissance spontanée limitée à 31 Md€

Les prélèvements obligatoires ont enregistré en 2023 une croissance spontanée de 31 Md€, soit + 2,6 %.

L'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB (cf. encadré) s'est ainsi élevée à 0,4, son plus bas niveau depuis 2013. Cette faible élasticité traduit cependant moins un « accident » qu'un retour à la normale sur moyenne période : l'élasticité moyenne des prélèvements obligatoires depuis 2018 revient ainsi à un niveau proche de sa valeur moyenne de long terme (1), après une année 2022 particulièrement dynamique (1,4).

Graphique n° 3 : élasticité des prélèvements obligatoires au PIB



Source : Insee (comptes nationaux ; base 2020), retraitements Cour des comptes

Dans une situation où l'élasticité aurait été égale à 1, les prélèvements obligatoires auraient été supérieurs de 44 Md€ en 2023. L'impôt sur les sociétés contribue à hauteur d'un tiers à ces moindres recettes, tandis que la TVA, les droits de mutation à titre onéreux, les cotisations sociales et la CSG-CRDS contribuent chacun à hauteur de 15 %.

La croissance spontanée des recettes de TVA (6 Md€, soit +3,0 %) n'a pas suivi la progression des emplois taxables⁴ (+5,4 %), en raison du niveau élevé des demandes de remboursements de crédits de TVA en 2023. Les emplois taxables ont eux-mêmes crû à un rythme inférieur à celui de l'activité (+6,2 %) du fait de la forte progression du chiffre d'affaires non taxable à la TVA⁵ en 2023 (+19,5 %)⁶.

Parallèlement, les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) chutent de 22 %, dans un contexte marqué par le recul des transactions immobilières, tandis que la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) accuse une baisse spontanée de 2,4 % en raison de la diminution de la consommation de carburants.

L'augmentation spontanée des cotisations sociales effectives⁷ (+4,6 %) est inférieure à celle de la masse salariale des branches marchandes non agricoles (+5,5 % hors prime de partage de la valeur) en raison de la hausse du Smic qui renchérit le coût des allègements généraux de charges sociales (dont le barème était défini jusqu'en 2023 comme un multiple du salaire minimum). Comme celle des cotisations, l'évolution spontanée de la contribution sociale généralisée (CSG) et de la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) sur les revenus d'activité et de remplacement est légèrement moins rapide (+4,4 %) que celle de la masse salariale.

⁴ L'assiette économique de la TVA appelée « *emplois taxables* » est constituée approximativement pour 60 % de la consommation des ménages, pour 8 % de leurs investissements en logements neufs, pour 15 % d'achats de biens et services par les entreprises et pour 16 % d'achats des administrations publiques.

⁵ Chiffre d'affaires des opérations non assujetties (services financiers, par exemple) ou exonérées (enseignement, professions médicales, locations immobilières, acquisitions intracommunautaires, livraisons intracommunautaires, etc.).

⁶ DGFIP statistiques, « La TVA en 2023 : une première estimation », mars 2024.

⁷ Les cotisations sociales effectives sont les cotisations versées par les employeurs à des régimes de sécurité sociale ou à d'autres régimes d'assurance sociale liés à l'emploi en vue de garantir le bénéfice de prestations sociales à leurs salariés. Elles se distinguent des cotisations imputées qui correspondent à la contrepartie des prestations directement versées par les employeurs à leurs salariés ou ex-salariés.

La dynamique spontanée de l'impôt sur le revenu à législation constante, limitée à +1,2 %, est amputée fortement par l'indexation de son barème sur l'inflation, pour un coût estimé à 6,2 Md€ en 2023⁸.

Mais c'est surtout l'impôt sur les sociétés qui subit une baisse spontanée de près d'un sixième de son rendement (-15,9 %). Celle-ci s'explique par la faible progression du résultat fiscal des sociétés en 2022 (+4 %) et par un cinquième acompte versé par les grandes entreprises fin 2023 en nette diminution par rapport à 2022 du fait d'anticipations de bénéfice 2023 moins favorables (+ 2 % prévus dans le programme de stabilité au lieu de + 14 % dans la LPFP).

Seules les taxes foncières (+5,2%), du fait de l'indexation des bases sur l'inflation, et les droits sur les donations et les successions (+ 14,1 %) connaissent une forte augmentation spontanée en 2023.

2 - Des mesures de baisse d'impôts et de cotisations pour 10,7 Md€

Les effets de cette faible augmentation spontanée de la plupart des prélèvements ont été amplifiés par des mesures de baisses d'impôts et de cotisations, à hauteur de 10,7 Md€ en 2023.

Ils correspondent pour près de 60 % à des baisses pérennes de prélèvements obligatoires et pour plus de 40 % à des mesures exceptionnelles liées à la crise énergétique couplée à de moindres dépenses de charges de service public de l'énergie (CSPE), qui sont conventionnellement traitées comme des recettes⁹.

⁸ L'indexation du barème n'est pas considérée comme une mesure nouvelle et affecte donc la dynamique spontanée de l'impôt sur le revenu.

⁹ Les charges de service public de l'énergie (CSPE) visent à soutenir les producteurs d'électricité à partir d'énergies renouvelables (EnR), en assurant la rentabilité de leur activité par des prix garantis dont le niveau est supérieur à celui des prix d'avant-crise. La hausse des prix de marché de l'énergie depuis fin 2021 a conduit au contraire à un prélèvement sur les producteurs d'énergie renouvelable, la différence entre les prix garantis et les prix de marché étant devenue négative. Le gain de CSPE pour les finances publiques se décompose alors en comptabilité nationale en 2023 en (i) une économie en dépense par rapport à la dépense normale de CSPE liée au soutien aux EnR, évaluée à 5,8 Md€ par an, (ii) une recette versée à l'État par les producteurs - en raison de la différence actuellement positive entre les prix de marché et les prix garantis - évaluée à 2,3 Md€ en 2023. La diminution de cette recette de 1,3 Md€ par rapport à 2022 est considérée comme une mesure nouvelle de prélèvements obligatoires.

Tableau n° 1 : impact financier des mesures sur les prélèvements obligatoires en 2023 (y compris UE, Md€)

<i>En Md€</i>	PSTAB
<i>Poursuite de la baisse de la CVAE</i>	-4,2
<i>Poursuite de la baisse du taux d'IS de 33 ⅓ à 25%</i>	-0,4
<i>Taxe d'habitation sur les résidences principales – suppression</i>	-2,5
<i>Baisse des cotisations sociales des indépendants</i>	-0,6
<i>Hausse des taxes foncières</i>	+1,8
<i>Autres mesures pérennes</i>	-0,8
Total des mesures pérennes ayant un impact sur le déficit public	-6,7
<i>Taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) – bouclier tarifaire</i>	-2,5
<i>Gains en recettes sur les charges du service public de l'énergie (CSPE)</i>	-1,3
<i>Contribution sur la rente infra-marginale des électriciens et contribution temporaire de solidarité</i>	-0,2
Total des mesures ayant un impact sur le déficit public	-10,7
<i>Extinction du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE)</i>	+4,4
Total des mesures ayant un impact sur les prélèvements obligatoires	-6,3

Source : programme de stabilité 2024-2027, LFI 2024 pour les taxes foncières, retraitements Cour des comptes

Ces mesures exceptionnelles ont pesé négativement sur les recettes à hauteur de 4 Md€, notamment du fait de la baisse de la TICFE (-2,5 Md€) et de la diminution de 1,3 Md€ des gains de CSPE traités en recettes en lien avec le repli des prix de l'électricité. La contribution temporaire de solidarité des producteurs d'hydrocarbures et la contribution sur la rente infra-marginale des électriciens (Crim), dont le produit s'est révélé très décevant (cf. *infra*), sont en recul de 0,2 Md€ par rapport à 2022.

Les mesures qui dégradent de façon pérenne le déficit public (- 6,7 Md€) sont principalement la baisse des anciens impôts locaux, avec l'achèvement de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (- 2,5 Md€) et la poursuite de la réduction de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), transférée à l'État en 2023 (- 4,2 Md€).

La baisse de l'impôt sur les sociétés engagée en 2018 ne pèse plus que pour 0,4 Md€ sur les recettes publiques par rapport à 2022.

En sens inverse, les hausses des taux des taxes foncières décidées par les collectivités territoriales (+1,8 Md€) constituent les principales mesures de hausses discrétionnaires de prélèvements obligatoires en 2023.

B - Des prélèvements obligatoires nettement inférieurs aux prévisions

La comparaison des recettes en 2023 (publiées par l'Insee en base 2020 fin mars 2024) avec les prévisions de la loi de programmation des finances publiques (effectuées en base 2014) doit tenir compte des changements méthodologiques intervenus à l'occasion du passage des comptes nationaux en base 2020. Selon une estimation provisoire de l'Insee, ce changement de base se traduit par une augmentation du niveau des recettes hors prélèvements obligatoires¹⁰ mais une baisse limitée des prélèvements obligatoires (- 3 Md€, soit -0,1 point de PIB¹¹).

En neutralisant les effets de ce changement de base dans les prévisions, les prélèvements obligatoires perçus en 2023 sont en retrait de 20,8 Md€ par rapport à la loi de programmation des finances publiques (LPFP) adoptée en décembre 2023 (-0,7 point de PIB).

¹⁰ Notamment 10 Md€ au titre de l'intégration des produits de SNCF Réseau et 4 Md€ liés à des corrections sur la production immobilisée au titre des dépenses de recherche et développement.

¹¹ La sortie de l'ERAFP diminue les cotisations de 2 Md€ tandis que le changement du mode de comptabilisation des crédits d'impôts réduit les impôts nets de 1 Md€.

**Tableau n° 2 : prélèvements obligatoires 2023 –
prévisions et réalisation**

<i>En Md€</i>	Écart par rapport à la prévision (comptes nationaux-LPFP)
<i>Cotisations</i>	-4,8
<i>TVA</i>	-3,7
<i>Prélèvements sociaux</i>	-1,4
<i>IR</i>	-2,1
<i>IS et CSB</i>	-4,4
<i>Taxes foncières</i>	0,0
<i>DMTO</i>	-1,1
<i>CRIM</i>	-2,8
<i>Autres</i>	-0,5
PO	-20,8

Source : direction générale du Trésor et Insee

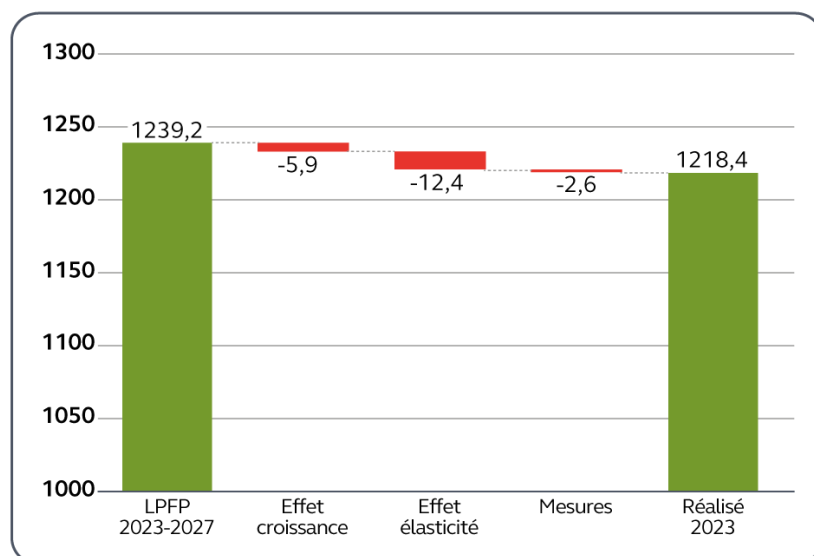
Note de lecture : Les prévisions de la LPFP ont été retraitées en base 2020.

L'écart entre les réalisations et la loi de programmation des finances publiques correspond pour 5,9 Md€ (0,2 pt de PIB) à la révision à la baisse de la croissance nominale (6,3 % en valeur pour une prévision de 6,8 %).

Il procède à hauteur de 12,3 Md€ (0,4 point de PIB) d'une prévision d'élasticité trop favorable : alors que la loi de programmation des finances publiques envisageait déjà une élasticité relativement basse (0,6), celle-ci n'a été que de 0,4, bien en deçà de la prévision.

Enfin, il s'explique à hauteur de 2,6 Md€ (0,1 point de PIB) par des erreurs de prévision des effets des mesures nouvelles, en particulier une surestimation des revenus attendus au titre des mesures énergétiques.

Graphique n° 4 : prélèvements obligatoires 2023 : prévisions de la LPFP et réalisations



Source : Cour des comptes (données : direction générale du Trésor et Insee)

La surestimation de ces mesures, modérée par rapport aux montants indiqués en décembre 2023 dans la loi de programmation des finances publiques, atteint en revanche des proportions considérables par rapport aux estimations initiales de l'automne 2022, fondées sur les prix de l'électricité constatés à l'été 2022.

Les gains en recettes de charges de service public de l'énergie (CSPE) pour 2023 ont ainsi fait l'objet de révisions régulières à la baisse tout au long de l'année 2023. Évalués à l'automne 2022 dans le projet de loi de finances pour 2023 à 19,2 Md€, ils ont été révisés à 3,7 Md€ dans le programme de stabilité 2023-2027 pour finalement s'établir à 2,3 Md€.

La contribution sur la rente infra-marginale des producteurs d'électricité (Crim), quant à elle, était prévue en hausse de 9,7 Md€ par rapport à 2022 en LFI 2023, montant ramené à 1,9 Md€ dans la loi de programmation des finances publiques, pour un produit finalement constaté en baisse de 0,1 Md€. Les projets de loi de programmation des finances publiques et de loi de finances de fin de gestion (LFG), encore en discussion au Parlement début décembre 2023, auraient pu faire l'objet d'une ultime actualisation par amendement, une fois connu le deuxième acompte de la Crim¹², mais cela n'a pas été le cas.

À cet égard, dans son rapport de mars 2024 sur les mesures exceptionnelles de lutte contre la hausse des prix de l'énergie¹³, la Cour observe que la facture globalement acquittée par les clients et les contribuables pour l'approvisionnement en électricité a excédé significativement les coûts de production nationaux sur 2022-2023, mais que les modalités de mise en œuvre de la Crim n'ont pas permis la restitution de ces marges à la collectivité nationale et aux consommateurs (cf. encadré).

**La contribution de solidarité temporaire des producteurs
d'hydrocarbures et la contribution sur la rente infra-marginale
des producteurs d'électricité**

La hausse des prix des hydrocarbures et de l'électricité après l'invasion russe de l'Ukraine a conduit le Conseil de l'Union européenne à mettre en place, à titre de mesures d'urgence, deux nouveaux prélèvements obligatoires en octobre 2022 portant respectivement sur les bénéfices excédentaires du secteur des hydrocarbures et sur la rente infra-marginale des producteurs d'électricité (Crim) pour les années 2022 et 2023.

La contribution de solidarité temporaire des entreprises des secteurs du pétrole brut, du gaz naturel, du charbon et du raffinage consistait en un impôt exceptionnel représentant 33% de la part des bénéfices imposables de 2022 et 2023 excédant de plus de 20 % la moyenne des bénéfices imposables des exercices fiscaux 2018 à 2021. Le choix de la principale entreprise du secteur en France de procéder, en accord avec les pouvoirs publics, à des remises commerciales a limité le produit de la contribution à 0,1 Md€ au titre de 2022. La baisse du prix du pétrole a ensuite conduit à un rendement nul en 2023. Le dispositif n'a pas été reconduit en 2024.

¹² Les versements cumulés au titre des deux premiers acomptes qui représentaient au minimum 70 % de la totalité de l'impôt dû en 2023, compte tenu de ses règles de liquidation, s'élevaient à 241 M€ fin octobre.

¹³ Cour des comptes, *Les mesures exceptionnelles de lutte contre la hausse des prix de l'énergie*, rapport public thématique, mars 2024, recommandation n° 2.

Les recettes des producteurs d'électricité ont été plafonnées à un prix différencié selon la technologie de production utilisée, de 90 MWh pour l'électricité nucléaire à 175 €/MWh pour le biogaz, 90% des recettes perçues entre le 1^{er} juillet 2022 et le 31 décembre 2023 au-delà de ce plafond devaient être reversées à la puissance publique. En raison de la baisse du prix de l'électricité et de la possibilité laissée à EDF d'imputer ses pertes sur ses achats d'électricité réalisés en 2022 sur l'impôt dû au titre de 2023, le rendement de la Crim qui avait été estimé initialement à 12,3 Md€ cumulés sur les deux années 2022 et 2023 n'a représenté que 0,4 Md€ en 2022 et 0,3 Md€ en 2023. La France a décidé, comme trois autres États membres (Hongrie, Roumanie et Slovaquie), de prolonger la Crim en 2024 en réduisant toutefois la taxation à 50 % des recettes au-delà du plafond, et en excluant certaines technologies de production à partir de sources renouvelables. Le rendement attendu de cette imposition reconfigurée est très faible (0,1 Md€). En mars 2024¹⁴, la Cour des comptes a recommandé de faire évoluer le champ et les modalités de calcul de la Crim au titre de 2024 pour en augmenter le rendement. Cette recommandation est l'une des pistes étudiées par une mission parlementaire sur l'éventuelle contribution d'une « taxation des rentes » au redressement des comptes publics, mise en place par le Gouvernement en avril 2024.

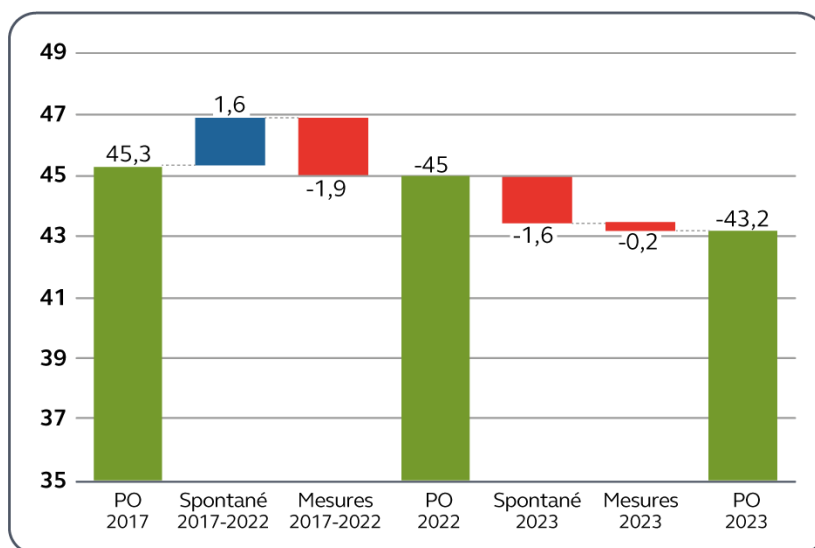
C - Des baisses d'impôts et de cotisations depuis six ans qui ont contribué à la dégradation du déficit public et modifié la structure des recettes des différentes administrations publiques

La période 2018-2023 a été marquée par d'importantes baisses d'impôts, dont l'impact est estimé à 62 Md€ en 2023, soit 2,2 pts de PIB. Pour autant, le taux de prélèvements obligatoires en 2022 (45,0 points de PIB) se situait en 2022 à un niveau proche de 2017 (45,3 points de PIB), en raison d'une élasticité spontanée des prélèvements obligatoires au PIB supérieure à 1 en 2021 et 2022. Ce dynamisme spontané des recettes masquait encore, fin 2022, l'effet des baisses de prélèvements obligatoires intervenues depuis 2018.

En 2023, le taux de prélèvements obligatoires a au contraire fortement diminué (-1,8 point) pour atteindre 43,2 % du PIB. Cette baisse s'explique principalement par l'évolution spontanée très ralentie des impôts et des cotisations sociales (-1,6 point) et seulement dans une moindre mesure par la poursuite de la politique de baisse d'impôts et de cotisations (-0,2 point).

¹⁴ Cour des comptes, *Les mesures exceptionnelles de lutte contre la hausse des prix de l'énergie*, rapport public thématique, mars 2024, recommandation n° 2.

Graphique n° 5 : taux de prélèvements obligatoires entre 2017 et 2023 (en pourcentage du PIB)

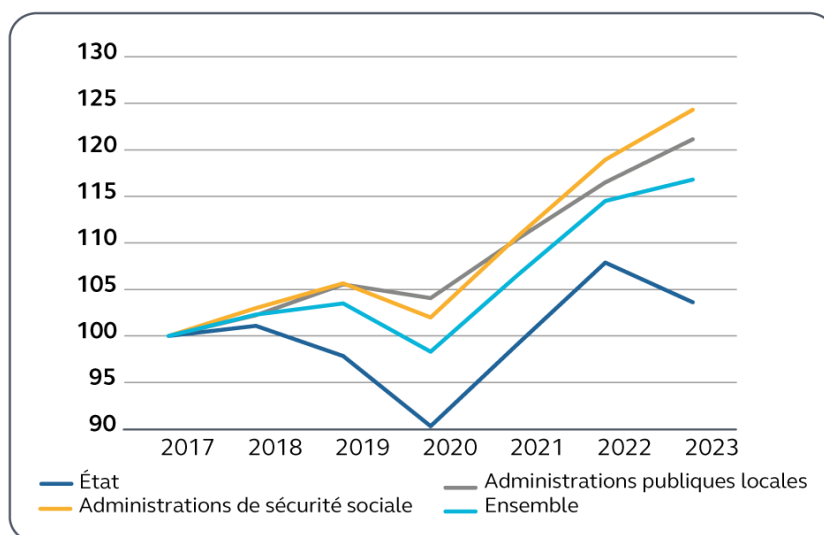


Source : Insee (comptes nationaux, base 2020), RESF de 2018 à 2023, PSTAB 2024, retraitements Cour des comptes

La très faible élasticité de 2023 compense ainsi les fortes élasticités enregistrées entre 2021 et 2022. Elle révèle l'impact sur moyenne période des mesures de baisses de prélèvements obligatoires mises en œuvre à partir de 2018, pour un coût de plus de 60 Md€, et qui ont concerné l'ensemble des administrations publiques (baisse de l'impôt sur les sociétés, de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises - CVAE, suppression de la taxe d'habitation, allègements de cotisations sociales, etc.).

Ces baisses de prélèvements, non compensées par des économies en dépenses, ont creusé le déficit de l'État et accru sa dette. En particulier, le coût des allègements de cotisations et des baisses d'impôts locaux a été compensé par des transferts de TVA par l'État. Ces transferts expliquent que les recettes des administrations de sécurité sociale (+24 %) et des administrations publiques locales (+21 %) aient crû plus rapidement que celles de l'État (+4 %) depuis 2017.

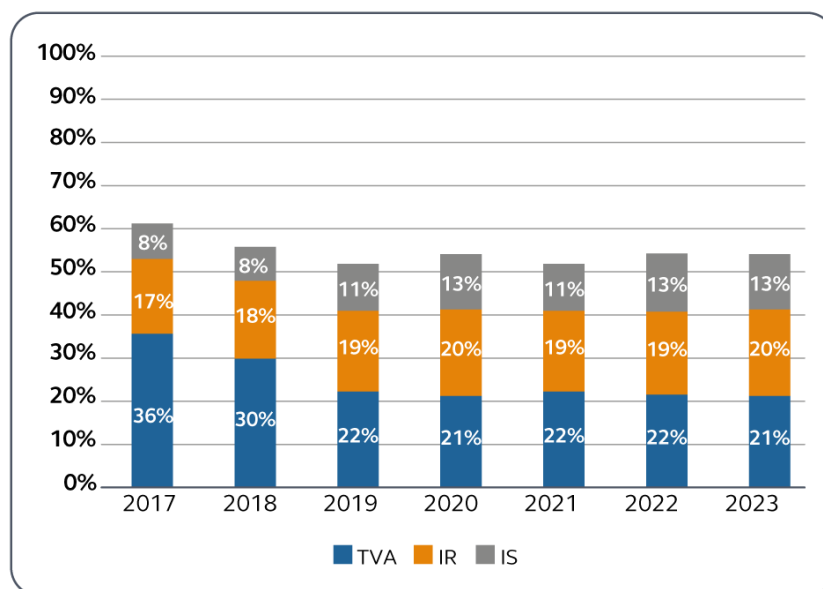
Graphique n° 6 : évolution des recettes en valeur, par sous-secteur des administrations publiques (base 100 en 2017)



Source : Cour des comptes (données : Insee, comptes nationaux, base 2020)

Ils ont aussi modifié la structure et la dynamique des recettes des différentes catégories d'administrations publiques.

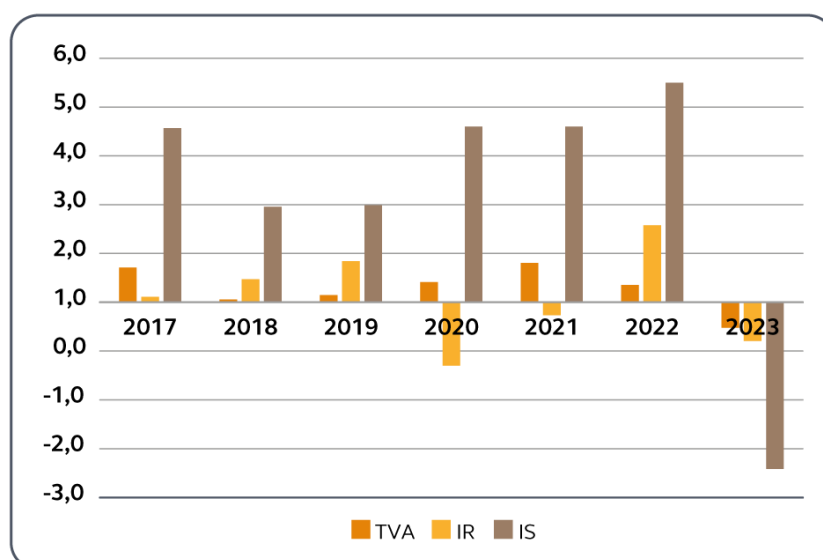
**Graphique n° 7 : part des principaux impôts
dans les recettes de l'État**



Source : Cour des comptes (données : Insee, comptes nationaux, base 2020 pour 2023, base 2014 pour les années précédentes)

La part de la TVA dans les recettes de l'État a diminué (de 36% en 2017 à 21% en 2023) tandis que celles de l'impôt sur le revenu (de 17 à 20%) et de l'impôt sur les sociétés (6-8 % sur la période 2017-2019 ; entre 11 et 13% au cours des trois dernières années malgré la baisse du taux) se sont accrues. Or, ces deux impôts réagissent plus fortement que la TVA aux variations conjoncturelles. Par ailleurs, l'impôt sur le revenu (IR) et celui sur les sociétés (IS), qui ne font pas l'objet d'un encadrement communautaire, sont plus exposés à des mesures nouvelles de baisses d'impôts, notamment par des dépenses fiscales.

**Graphique n° 8 : élasticité spontanée de la TVA,
de l'IR et de l'IS au PIB**



Source : Cour des comptes (données : Dubois, 2023¹⁵ et direction générale du Trésor)

Cette modification de la répartition de la TVA entre administrations publiques a été globalement défavorable à l'État depuis quatre ans, tandis que les règles de compensation des pertes d'impôts locaux ont au contraire fait bénéficier les collectivités territoriales de l'intégralité de l'augmentation des recettes de TVA. Il n'en va pas de même pour les administrations sociales, le coût des allègements généraux de cotisations pour l'assurance-chômage et les régimes complémentaires de retraite étant supérieur à la TVA qui leur est affectée en compensation, pour un montant estimé à 1,3 Md€ en 2023 dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2024.

¹⁵ Eric Dubois, *L'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB : définition, interprétation et limites*, note méthodologique du HCP n° 2023-01, février 2023.

III - L'absence d'économies structurelles en 2023

La dépense publique¹⁶ a augmenté de 6,5 points de PIB en 2020 avec la pandémie de covid. Depuis, le ratio de dépense publique a reflué, du fait de l'extinction progressive des mesures exceptionnelles de soutien en réponse à la crise sanitaire.

Les mesures mises en place pour atténuer les effets de l'inflation énergétique ont cependant pesé à leur tour sur la dépense publique à partir de 2022, sans que des efforts d'économies structurelles n'infléchissent en contrepartie la progression de la dépense et ne permettent de revenir à proximité du niveau de dépense d'avant-crise mesuré en proportion du PIB, illustrant l'effet de cliquet signalé par la Cour dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques 2023.

A - Une dépense publique dont le montant a encore augmenté en 2023, et dont le poids dans le PIB reste élevé

En 2023, la dépense publique s'est établie à 1 589,8 Md€¹⁷, soit une augmentation en valeur de 56,7 Md€ (+3,7 %) par rapport à 2022. Cette progression des dépenses est inférieure à l'inflation hors tabac¹⁸, qui s'est établie à 4,8 % en 2023. En conséquence, la dépense publique a reculé de 1,1 % en volume¹⁹.

¹⁶ Dans toute cette partie, la dépense publique considérée est hors crédits d'impôts.

¹⁷ Le niveau des dépenses publiques a été revu à la hausse en comptabilité nationale du fait de changements méthodologiques intervenus à l'occasion du passage en base 2020 (publication de l'Insee du 26 mars 2024). De manière neutre sur le solde public, l'intégration du compte complet de SNCF réseau vient augmenter le niveau des dépenses publiques (et des recettes) de 10 Md€ et un nouveau traitement des corrections relatives à la R&D réhausse les dépenses (et les recettes) de 4 Md€.

¹⁸ La dynamique de la dépense publique en volume est traditionnellement analysée en déflatant la dépense publique par l'indice des prix à la consommation (IPC) hors tabac (IPCHT). L'inflation mesurée par l'IPCHT en 2023 (+4,8 %) a été légèrement inférieure à l'inflation mesurée par l'IPC (+4,9 % en 2023).

¹⁹ En déflatant la dépense publique par le déflateur du PIB (qui a progressé de 5,5 % en 2023), plus pertinent pour l'analyse de la soutenabilité des finances publiques, la dépense publique a reculé de 1,8 % en volume.

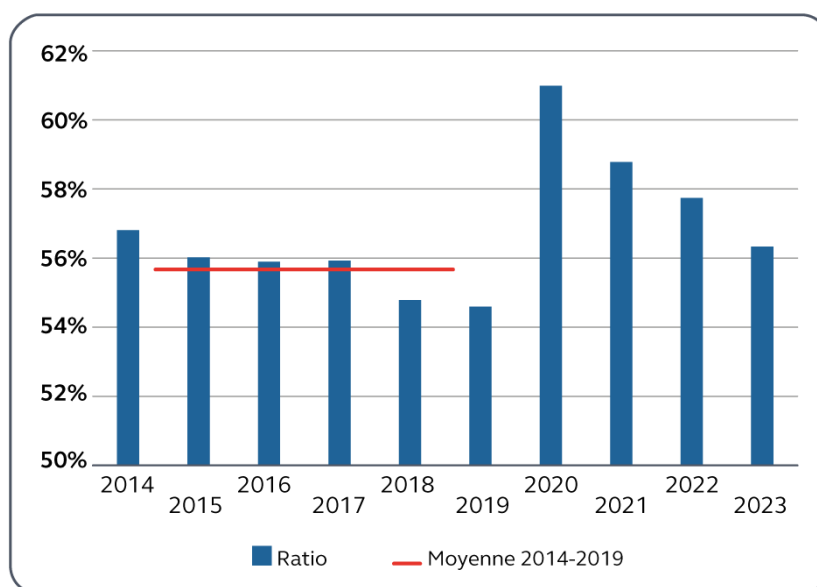
Cette évolution s'explique essentiellement par le reflux des dépenses exceptionnelles, les autres dépenses augmentant encore en 2023 (de 5,6 % en valeur et de 0,8 % en volume), bien que moins rapidement qu'en 2022.

**Tableau n° 3 : croissance de la dépense publique
(hors crédits d'impôt)**

	2022	2023
<i>Dépense publique totale, hors crédits d'impôt</i>		
<i>Montant (Md€)</i>	1 533,1	1 589,8
<i>Ratio de dépense publique, en point de PIB</i>	57,7	56,3
<i>Évolution en valeur</i>	4,0%	3,7%
<i>Évolution en volume (déflaté par l'IPCCHT)</i>	-1,2%	-1,1%
<i>Mesures exceptionnelles</i>		
<i>Soutien - relance (Md€)</i>	34,9	12,4
<i>Mesures énergie et inflation (Md€)</i>	20,8	17,0
<i>Évolution en valeur</i>	-36,1%	-47,1%
<i>Évolution en volume (déflaté par l'IPCCHT)</i>	-39,3%	-49,5%
<i>Dépense hors mesures exceptionnelles</i>		
<i>Montant (Md€)</i>	1 477,4	1 560,4
<i>Évolution en valeur</i>	6,5%	5,6%
<i>Évolution en volume (déflaté par l'IPCCHT)</i>	1,2%	0,8%

Source : calculs Cour des comptes à partir de données de l'Insee (base 2020) et du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique.

La croissance des dépenses en 2023 a également été inférieure à l'évolution du PIB (+6,3 % en valeur) si bien que le ratio de dépense publique a mécaniquement diminué de 1,4 point pour s'établir à 56,3 points de PIB. Il reste encore supérieur de 1,7 point à son niveau d'avant-crise (54,6 points en 2019).

Graphique n° 9 : part de la dépense publique dans le PIB (en %)

Source : Insee

B - L'absence d'économies structurelles

La LFI pour 2023 prévoyait une progression des dépenses publiques de 3,2 % en valeur, dont la modération par rapport à l'inflation reposait exclusivement sur l'extinction des mesures liées au covid et à la diminution des dépenses du plan de relance. Aucune mesure structurelle d'économie significative n'avait été prévue loi de finances initiale ou en loi de financement de la sécurité sociale²⁰. L'ambition en matière de stabilisation des dépenses publiques était donc limitée dès la budgétisation initiale.

1 - Des dépenses exceptionnelles en diminution

Le coût des dispositifs créés successivement pour faire face aux conséquences de la crise sanitaire (dépenses d'urgence et de relance) a poursuivi sa décline en 2023, pour atteindre 12,4 Md€ contre 34,9 Md€ en 2022 et 83,7 Md€ en 2021.

²⁰ La réforme des retraites mise en place par la loi du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 doit se traduire par des économies et un surcroît de recettes d'ici 2027 (sous réserve que des mesures sectorielles ne viennent pas en affaiblir la portée), elle pèse légèrement sur le solde public en 2023 du fait des dépenses d'accompagnement, supérieures aux économies générées par le report de l'âge légal de départ.

**Tableau n° 4 : dépenses d'urgence et de relance
entre 2020 et 2023 (en Md€)**

	2020	2021	2022	2023
Dépense de soutien face à la crise sanitaire	70,0	61,2	14,9	2,3
Activité partielle (hors APLD du plan de relance)	25,3	8,1	0,2	-
Fonds de solidarité et aides annexes, y compris sport montagne culture	16,0	23,9	1,4	-
Dépenses de santé	14,0	18,3	11,7	0,9
Exonérations et aide au paiement des cotisations sociales	5,8	2,9	0,3	-
Trésorerie de Santé publique France (SPF)	-0,9	-	-	0,4
Prolongation des revenus de remplacement et décalage de l'entrée en vigueur de la réforme de l'assurance-chômage	3,9	5,1	0,3	-
Autres mesures de soutien spécifiques (masques, permittents, etc.)	6,4	1,9	0,0	-
Sinistralité PGE (prêts garantis par l'État) nette des primes	-0,4	-0,1	1,0	1,0
Autres dépenses sous norme pilotable	-	1,0	-	-
Dépenses de Relance	2,5	22,5	20,0	10,0
Total	72,5	83,7	34,9	12,4

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

À ces dispositifs de crise ont progressivement succédé d'autres mesures exceptionnelles – certaines en prélèvements obligatoires (cf. *supra*), d'autres en dépenses – destinées à atténuer l'impact de l'inflation énergétique sur les ménages et les entreprises et dont le coût a légèrement diminué en 2023. Le coût net de ces mesures en dépense a atteint 20,8 Md€ en 2022 et a reflué légèrement à 17,0 Md€ en 2023.

**Tableau n° 5 : coût des dépenses publiques de soutien
face à la hausse des prix de l'énergie (Md€)**

	2022	2023
<i>Bouclier gaz - compensation aux fournisseurs de gaz</i>	4,5	2,0
<i>Bouclier électricité - manque à gagner des fournisseurs d'électricité</i>	10,3	15,5
<i>Remise sur les prix du carburant</i>	7,7	
<i>Aide exceptionnelle de rentrée</i>	1,1	
<i>Amortisseur d'électricité et garantie TPE ("aide boulangers") et Guichet d'aide au paiement des factures d'électricité pour les entreprises</i>	0,5	4,1
<i>Aides sectorielles</i>	0,9	0,1
<i>Chèques de soutien aux ménages modestes</i>	1,2	1,1
<i>Gains de CSPE (traités en moindre dépense)</i>	-5,4	-5,8
Total	20,8	17,0

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

Au total, les dépenses liées à des mesures exceptionnelles ont diminué de 26,3 Md€ en 2023, soit -0,9 point de PIB.

2 - Une augmentation de la charge de la dette en dépit de la diminution des provisions d'indexation sur l'inflation

La charge d'intérêts de la dette publique a augmenté de 1,9 Md€ (+3,7 %) en 2023, passant de 50,9 Md€ à 52,8 Md€. La faiblesse de cette progression, qui peut sembler paradoxale au regard de l'augmentation de l'encours de la dette, est le contrecoup du bond exceptionnel enregistré en 2022 du fait des obligations indexées sur une inflation alors à son pic. La charge d'intérêts des administrations publiques avait alors augmenté de 16,1 Md€ pour dépasser 50 Md€ en 2022.

La charge d'intérêts de l'État diminue de 7,3 Md€²¹ en 2023 du fait de la diminution des provisions d'indexation des titres indexés sur l'inflation (-14,5 Md€ par rapport à 2022). En revanche, la charge d'intérêts effectivement acquittée augmente nettement avec la hausse des taux (+7,2 Md€).

²¹ Cette évolution est cohérente avec la diminution de la charge de la dette constatée en 2023 en comptabilité générale, même si le montant de la diminution est différent puisque les deux comptabilités, générale et nationale, ne reposent pas sur les mêmes principes.

L'encours de dette des organismes divers d'administration centrales, des administrations publiques locales et des administrations de sécurité sociale comportant une moindre proportion de titre indexés que celui de l'État, sa charge est plus directement déterminée par les seuls taux d'intérêt et est en hausse en 2023 : +0,3 Md€ pour les organismes divers d'administration centrale (ODAC), +4,5 Md€ pour les administrations publiques locales (APUL) et +2,0 Md€ pour les administrations de sécurité sociale (ASSO).

L'enregistrement de la dépense d'intérêts en comptabilité budgétaire et en comptabilité nationale

Les comptabilités budgétaires et nationales se distinguent dans l'enregistrement de la dépense d'intérêts et notamment de la charge d'indexation des titres indexés sur l'inflation, en raison d'un recours à des périodes de référence relatives à la mesure de l'inflation différentes. La comptabilité budgétaire se fonde sur le différentiel d'inflation observé de mai N-1 à avril N pour le calcul de la provision d'indexation relative à l'année N, alors que la comptabilité générale et la comptabilité nationale prennent en compte l'inflation sur l'ensemble de l'exercice. Ainsi, en comptabilité budgétaire, la charge d'indexation est similaire en 2022 (15,5 Md€) et 2023 (15,8 Md€), alors qu'elle est plus élevée en 2022 (23,0 Md€) et se replie en 2023 (8,5 Md€) pour la comptabilité nationale et la comptabilité générale de l'État du fait du reflux de l'inflation tout au long du deuxième semestre 2023. En conséquence, les évolutions des charges d'intérêts mesurées par la comptabilité budgétaire et la comptabilité nationale divergent fortement en 2023, avec une hausse de 3,2 Md€ pour la première et un recul de 7,3 Md€ pour la seconde.

3 - Un profil de dépense encore marqué par les effets de l'inflation

La progression de la dépense publique hors mesures exceptionnelles et hors charge d'intérêts s'est élevée à 81,1 Md€, soit +5,7 % en valeur et +0,8 % en volume, soit un rythme nettement supérieur à celui enregistré en 2022. Cette progression soutenue, supérieure à l'inflation en 2023, s'explique en partie par les effets décalés de l'inflation constatée en 2022, une partie des dépenses (achats, prestations, etc.) réagissant avec retard à la hausse des prix.

a) Une dépense de masse salariale en forte hausse

Les dépenses de masse salariale ont augmenté de 15,2 Md€ par rapport à 2022 (+4,6 %). Elle est supérieure à l'augmentation constatée en 2022 (+ 4,4 %) et résulte de revalorisations générales des salaires dans la fonction publique ainsi que de créations d'emplois supérieures aux années précédentes, d'après les premières estimations pour 2023.

**Tableau n° 6 : évolution des dépenses de masse salariale
par fonction publique en 2022 et 2023**

En Md€	Toutes APU	État	ODAC	ApuL	ASSO
Dépenses 2023	346,2	142,2	28,9	92,6	82,5
Évolution 22/23	4,6%	4,8%	4,5%	4,8%	4,0%
Évolution 21/22	4,4%	3,8%	4,8%	5,3%	4,3%

Source : Insee

La hausse des dépenses de masse salariale intègre l'effet en année pleine de la revalorisation de 3,5 % du point d'indice de juillet 2022 et de celle de 1,5 % de juillet 2023, la prime de pouvoir d'achat exceptionnelle versée en fin d'année 2023, ainsi que l'augmentation du Smic (5,3 % en moyenne entre 2022 et 2023). Les enseignants bénéficient de nouveau de mesures catégorielles. En revanche, les rémunérations à l'hôpital ralentissent, après plusieurs années de revalorisations dans le cadre du Ségur de la santé.

S'agissant des emplois, l'année 2023 a été marquée par une augmentation importante des effectifs de l'État à hauteur de + 8 991 équivalents temps plein (ETP), dont 3 088 ETP au ministère de l'intérieur et 2 249 ETP au ministère de la justice, portant le nombre d'emplois occupés à 1 913 444²². Parallèlement, s'agissant des collectivités, le nombre d'affiliés à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL, qui est régime des fonctionnaires titulaires) et à l'Ircantec (régime des agents contractuels) dans les collectivités a diminué de respectivement 4 956 et 14 329 personnes en moyenne annuelle en 2023. L'évolution des emplois de la fonction publique hospitalière n'est pas encore connue.

b) La hausse des dépenses d'intervention

Les dépenses de prestations et autres transferts ont augmenté de 23,1 Md€ (2,6%) entre 2022 et 2023.

Tableau n° 7 : montant et évolution des dépenses d'intervention par fonction publique

En Md€	APU	État	ODAC	APUL	ASSO
Dépenses 2023	918,3	363,9	48,6	88,9	593,6
Évolution 22/23	2,6%	-4,2%	3,3%	3,7%	3,3%
Évolution 21/22	1,1%	4,4%	-2,6%	1,0%	2,8%

Source : Insee

Pour l'État, la diminution constatée s'explique en partie par la non prise en compte en dépense de la nationalisation d'EDF en 2023 (alors que 3,4 Md€ d'augmentation de capital avait été comptabilisé en 2022)²³, et par la diminution des versements aux banques multilatérales de développement. En revanche, les aides à l'investissement augmentent de nouveau, portées par le quatrième volet du Programme d'investissement d'avenir.

²² RBDE 2023.

²³ L'augmentation de capital d'EDF en 2022 avait en effet été comptabilisée en dépense (en transfert en capital, et non en opération financière sans effet sur le solde) car Eurostat avait considéré que cette opération visait à couvrir les pertes d'EDF et que l'État ne s'était pas comporté en actionnaire avisé. Pour 2023, l'augmentation de la participation de l'État au capital d'EDF est comptabilisée en opération financière, neutre sur le solde public, compte tenu de la situation financière plus favorable de l'entreprise.

Dans le champ des administrations de sécurité sociale, l'augmentation des prestations sociales est liée aux mécanismes de prise en compte de l'inflation. Les prestations de retraite hors CAS pensions²⁴ augmentent de 16 Md€, soit 5,3 %, après 4,5 % en 2022. Les prestations chômage augmentent également, de 1 Md€, avec la progression du nombre de demandeurs d'emploi indemnisés par France Travail, la revalorisation des prestations décidée par l'Unedic en 2023 et la hausse du niveau des salaires sur lesquels sont calculées ces prestations.

Les dépenses de prestations sociales en santé augmentent du fait de la hausse des soins courants (professionnels de santé, hôpitaux marchands, consommation de médicaments), et des soins de longue durée (forfait soin dans les EHPAD et services de soins infirmiers à domicile).

Enfin, dans le champ des administrations publiques locales, les prestations de lutte contre l'exclusion et la pauvreté sont stables. Les dépenses du revenu de solidarité active (RSA) augmentent modérément, l'effet des revalorisations étant contrebalancé par une diminution du nombre d'allocataires.

*c) Des dépenses de fonctionnement et d'investissement
tirées par la hausse des prix*

Les dépenses de fonctionnement (dites « consommations intermédiaires » en comptabilité nationale) et d'investissement²⁵ sont les deux postes qui augmentent le plus en 2023, de respectivement 6,2 % et 9,5 %. La hausse des dépenses de fonctionnement de l'État est plus marquée, tandis que, s'agissant des dépenses d'investissement, ce sont les secteurs des administrations publiques locales et des administrations de sécurité sociale qui connaissent la plus forte dynamique.

²⁴ Le compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions* a été créé en 2005 afin de retracer dans un compte unique l'ensemble des recettes et des dépenses des régimes de retraite d'invalidité des fonctionnaires de l'État. Ces dépenses et ces recettes ne sont pas enregistrées, en comptabilité nationale, dans le champ des administrations de sécurité sociale.

²⁵ Formation brute de capital fixe.

**Tableau n° 8 : montant et évolution des dépenses
de fonctionnement et d'investissement par fonction publique**

En Md€	APU	État	ODAC	Apul	ASSO
Dépenses de fonctionnement	154,8	34,5	24,8	58,3	37,2
Évolution 22/23	6,2%	10,5%	7,5%	3,3%	6,3%
Dépenses d'investissement	120,8	15,4	31,8	63,6	10,0
Évolution 22/23	9,5%	3,4%	4,7%	12,2%	20,1%

Source : Insee

En matière de dépenses de fonctionnement, les factures d'énergie et d'alimentation s'alourdissent pour les services d'accueil et de logement, et concernent en particulier les communes, les hôpitaux et les services des armées. La consommation des hôpitaux en médicaments est également dynamique.

L'investissement des administrations est particulièrement soutenu par les administrations publiques locales (+12,2 %) compte tenu de la position dans le cycle électoral communal²⁶ et par les administrations de sécurité sociale (+20,1 %) du fait des hôpitaux avec le pilier investissement du Ségur de la santé.

C - Des objectifs de dépense dépassés par les collectivités locales et la sécurité sociale

Pour contribuer à la maîtrise de la dépense, les sous-secteurs des administrations publiques sont soumis à des objectifs et/ou des normes de dépenses spécifiques, qui ont été inégalement respectés en 2023. La dépense publique réalisée en 2023 s'est avérée supérieure de 17 Md€ à la prévision de la loi de finances initiale pour 2023 et de 14 Md€ par rapport à la loi de programmation des finances publiques votée à l'automne 2023.

L'exécution montre des écarts à la prévision initiale significatifs pour plusieurs sous-secteurs. Une fois neutralisé l'effet du passage en base 2020 (cf. encadré *infra* partie IV), les dépenses des collectivités locales ont été plus dynamiques qu'anticipé dans la loi de programmation des finances

²⁶ Les dépenses d'investissement des collectivités territoriales dépendent de la proximité avec les échéances électorales locales. Les dépenses sont traditionnellement peu dynamiques l'année de l'élection et l'année suivante, et accélèrent au fil du mandat.

publiques à hauteur de 4 Md€. En sens inverse, les dépenses ont été inférieures sur le budget de l'État (- 6 Md€) et des organismes divers d'administration centrale (- 2 Md€).

S'agissant de l'État, les crédits consommés en 2023 sont légèrement inférieurs aux crédits votés en loi de finances initiale (- 1,9 Md€ soit -0,4%) et la norme de dépense fixée dans la loi de programmation des finances publiques a été respectée (489,1 Md€ contre 496,1 Md€ prévus). Ce résultat a été obtenu grâce notamment à des reports encore massifs vers 2024 (16,1 Md€) et des annulations réalisées en gestion - qui correspondent à des mesures de rabot budgétaire et non à des économies structurelles.

Dans le champ des administrations de sécurité sociale, l'objectif national d'assurance maladie (Ondam) est le principal outil de pilotage des dépenses de la branche maladie. En 2023, celui-ci a été fixé à 244 Md€ par la LFSS 2023, puis à 244,8 Md€ par la loi de financement rectificative de la sécurité sociale du 14 avril 2023, en baisse par rapport au réalisé 2022. L'exécution de l'Ondam s'est finalement élevée à 247,8 Md€ en 2023, soit un montant équivalent à celui de 2022 (247,1 Md€). Cette apparente stabilité recouvre toutefois deux mouvements inverses : d'une part, la quasi-fin des coûts liés à la crise sanitaire (- 10,6 Md€), d'autre part, une progression des dépenses pérennes de 4,8 %, très supérieure à l'objectif fixé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 (+3,5 % hors covid). Un tel dépassement est constaté en exécution pour la deuxième année consécutive, les économies annoncées ne s'étant pas concrétisées. L'objectif de ralentissement du rythme des dépenses retenu pour l'Ondam 2023 dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 n'a donc pas été atteint.

Les dépenses des administrations publiques locales ont nettement dépassé les objectifs fixés par la loi de programmation des finances publiques, qui prévoyait une stabilité des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités en volume. En exécution, ces dépenses ont été supérieures de 1 point à l'inflation, soit environ 2 Md€ de dépense au-dessus de la prévision. Les dépenses d'investissement ont également nettement excédé la prévision, pour un montant supplémentaire de 2 Md€, les dépenses hors Sociétés des Grands Projets progressant de 12,4 % en 2023 contre une prévision de +8,5 % prévue dans la loi de programmation des finances publiques. La Cour a montré à plusieurs reprises que la dépense des collectivités était corrélée au niveau de leurs recettes (lesquelles ont davantage été conformes aux attentes en 2023) plus qu'à tout autre facteur²⁷.

²⁷ Indépendamment des fluctuations de l'investissement liées au cycle électoral communal.

IV - Un déficit en très forte hausse et une dette publique encore autour de 110 points de PIB en 2023

Le déficit public s'est établi en 2023 à 153,9 Md€, soit 5,5 % du PIB, selon l'estimation provisoire de l'Insee publiée le 31 mai 2024, soit un déficit en hausse de 0,7 point de PIB par rapport au niveau atteint en 2022 (4,7 % du PIB) et supérieur de 0,6 point aux prévisions de la loi de programmation des finances publiques et de la loi de finances de fin de gestion pour 2023 (4,9 % du PIB).

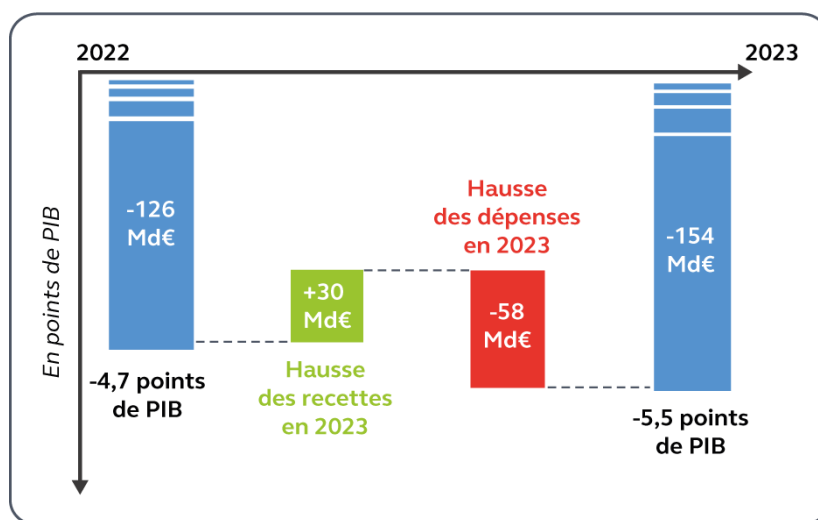
A - Un déficit très supérieur au niveau prévu dans la loi de programmation des finances publiques 2023-2027

Cette aggravation de plus de 15 Md€ par rapport à la prévision de la loi de programmation, est imputable :

- à hauteur de 4 Md€ à un changement de base des comptes nationaux (cf. encadré). En effet, le passage à la base 2020 induit des changements méthodologiques qui conduisent notamment au reclassement de l'Établissement de retraite additionnelle de la fonction publique (ERAFP), structurellement excédentaire, en-dehors du champ des administrations publiques (contribution de 2,6 Md€ au creusement du déficit) : sans ces changements méthodologiques, le déficit public se serait élevé à 5,3 % du PIB en 2023.
- à hauteur de 11 Md€, soit 0,4 point de PIB, à de moindres recettes de prélèvements obligatoires (impact de +21 Md€) et à une dépense des administrations publiques locales plus dynamique que prévu (+4 Md€), atténuées par de moindres dépenses de l'État (- 6 Md€) et des organismes divers d'administration centrale (-2 Md€), ainsi que par de bonnes surprises en recettes non fiscales (qui réduisent le déficit de 5 Md€) compte tenu notamment du dynamisme des intérêts perçus par les administrations publiques au titre de leurs participations financières.

Mesuré par rapport à 2022, le creusement du déficit de 28,2 Md€ en 2023 s'explique par un surcroît de dépenses de 57,7 Md€, deux fois supérieur à la hausse des recettes (+29,6 Md€). Cette aggravation du déficit de 0,7 point de PIB est notamment imputable à hauteur de 1,5 point à la très faible progression spontanée des prélèvements obligatoires et à hauteur de 0,4 point aux mesures nouvelles. Le repli des dépenses exceptionnelles (-1 point) compense partiellement ces effets.

Graphique n° 10 : solde public en 2022 et 2023 (en Md€)



Source : Insee

L'analyse du creusement du déficit en 2023 comme un « accident » en recettes serait toutefois trompeuse. L'année 2022 était en réalité anormale, marquée par une très forte élasticité des prélèvements obligatoires (1,4) qui laissait présager un net contrecoup en 2023. Des signes de moindres recettes par rapport à la prévision de la LPFP, en particulier celles liées à la masse salariale et aux DMTO, existaient à l'automne 2023. Dès lors, il aurait été nécessaire, pour stabiliser le déficit en 2023 comme le prévoyait la loi de finances initiale, de renoncer à certaines mesures de baisses d'impôts et de réaliser des économies effectives en dépenses. De ce point de vue, ce sont bien ces deux carences qui expliquent l'ampleur de l'aggravation du déficit en 2023.

Le passage en base 2020 des comptes nationaux

Le passage de la « base 2014 » à la « base 2020 »²⁸ des comptes nationaux, réalisé par l’Insee fin mai 2024 avec la publication des comptes annuels 2023 et anticipé pour les finances publiques dès l’estimation provisoire publiée le 26 mars 2024, s’est traduit par des changements méthodologiques qui ont un impact sur les ratios de finances publiques. L’Insee a ainsi révisé les dépenses et les recettes des administrations publiques – et par conséquent le solde public – ainsi que la dette publique au sens de Maastricht.

Deux changements jouent particulièrement sur l’évolution du solde public en 2023. D’une part, l’Établissement de retraite additionnelle de la fonction publique (ERAFP), qui est un régime public de retraite additionnelle obligatoire, a été reclassé en dehors des administrations publiques et est à présent comptabilisé au sein du secteur financier au motif que son activité s’assimile à celle d’un fonds de pension. L’ERAFP étant en excédent (+2,6 Md€ en 2022), son reclassement dégraderait à hauteur de 2,6 Md€ le solde public en 2023. Parallèlement, les dépenses de crédit d’impôt sont désormais enregistrées l’année du fait générateur et non plus l’année de constatation par l’administration des sommes dues (souvent l’année suivante, comme dans le cas du crédit d’impôt compétitivité emploi (CICE)). Cela revient à avancer d’un an l’enregistrement d’une grande partie des crédits d’impôt et a un impact négatif sur le solde public de 1,0 Md€ en 2023.

Par ailleurs, l’intégration dans le champ des administrations publiques du compte complet de SNCF Réseau (dont seul le solde était pris en compte) et des corrections liées à la recherche-développement, neutres sur le solde public, augmentent à part égale les dépenses publiques et les recettes hors prélèvements obligatoires de respectivement 10 Md€ et 4 Md€. Le passage à la base 2020 a aussi un impact sur la mesure du niveau et de l’évolution du PIB et conduit notamment à revoir à la hausse le niveau du PIB en valeur en 2022 à hauteur de 0,6 point, ce qui a un impact à la baisse sur certains ratios de finances publiques (dépenses publiques, prélèvements obligatoires, dette publique).

²⁸ Pour davantage de précisions, cf. les fiches méthodologiques de l’Insee <https://www.insee.fr/fr/statistiques/8061907#documentation>

B - Une dégradation du solde de l'État et des collectivités et un déficit structurellement élevé de la sécurité sociale

Le déficit public de 5,5 points de PIB en 2023 résulte d'un déficit de l'État de 5,5 points de PIB, d'une situation quasiment à l'équilibre (déficit de 0,1 point de PIB) des organismes divers d'administration centrale (ODAC), d'un déficit de 0,4 point de PIB des administrations publiques locales (APUL) et d'un excédent de 0,5 point de PIB des administrations de sécurité sociale (ASSO), qui masque toutefois un déficit structurel de la sécurité sociale.

L'État, dont le déficit se creuse de 0,3 point de PIB en 2023²⁹, continue ainsi de porter l'essentiel du déficit des administrations publiques. Il a pris à sa charge le coût de la grande majorité des mesures de soutien et de relance³⁰ en réponse à la pandémie de covid, puis celui des dispositifs destinés à atténuer l'impact de l'inflation énergétique. Il a en outre supporté le coût final des baisses d'impôts décidées depuis 2018 (suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, baisse de l'impôt sur les sociétés, suppression des impôts de production, etc.).

²⁹ Une fois corrigé de la reprise de dette de la SNCF par l'État en 2022.

³⁰ Les mesures de relance se sont inscrites dans un « Plan national de relance et de résilience » (PNRR) visant à accélérer la sortie de crise sanitaire. Ce plan, portant sur des dépenses de plus de 70 Md€, a été transmis à la Commission européenne en 2021 et dont le coût est partiellement compensé par des transferts de l'Union européenne (UE) dans le cadre du plan *Next generation EU*. Ces transferts proviennent d'un emprunt européen dont les modalités de remboursement, prévu à partir de 2028, ne sont pas encore précisément arrêtées. Au-delà de la mobilisation de ressources propres de l'UE, le remboursement pourrait également peser sur les finances publiques des États membres à moyen terme, mais ce risque de dépenses futures n'a pour l'instant pas été provisionné.

**Graphique n° 11 : solde des différentes administrations publiques
(en points de PIB)**



Source : Insee

* : Le solde de l'État et des ODAC a été corrigé de la reprise de dette de la SNCF qui, par rapport aux données présentées, viendrait détériorer le solde de l'État de 25 Md€ en 2020 et de 10 Md€ en 2022 et améliorer celui des ODAC des mêmes montants les mêmes années.

Le solde des administrations publiques locales (APUL), qui était équilibré en 2021 et 2022, devient déficitaire à hauteur de 9,9 Md€ du fait d'une dépense dynamique (+7,0 %) – dans un contexte de hausse des transferts de l'État en faveur des collectivités – et, dans une moindre mesure, d'une baisse des recettes de droits de mutation à titre onéreux.

Les administrations de sécurité sociale (ASSO) enregistrent un excédent plus important qu'en 2022 (+12,9 Md€³¹ en 2023 après +8,2 Md€ en 2022), du fait de l'extinction des dépenses exceptionnelles de santé. Ce solde positif se décompose en éléments bien distincts :

- Le déficit du régime général et du fonds de solidarité vieillesse (FSV), qui s'élèverait à 10,1 Md€ en 2023 ;

³¹ L'excédent a été réévalué de 0,3 Md€ à 13,2 Md€ dans les comptes annuels publiés par l'Insee le 31 mai 2024. Les chiffres ventilés par régimes présentés ici correspondent à l'estimation provisoire de l'Insee publiée le 26 mars 2024.

- Le déficit de la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales³² (CNRACL), qui était à l'équilibre en 2017, continue de se creuser pour atteindre 2,4 Md€ en 2023 ;
- Ces déficits ne seraient que partiellement compensés par les excédents de l'Agirc-Arrco (4,4 Md€) et de l'Unedic (1,7 Md€).

Le solde positif administrations de sécurité sociale (ASSO) est ainsi exclusivement lié à celui de la caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades), qui est structurellement excédentaire (18,0 Md€ en 2023, comme en 2022) puisque ses recettes, affectées au remboursement en capital de la dette sociale, sont comptabilisées comme telles en comptabilité nationale alors que ses dépenses ne le sont pas³³. Les administrations de sécurité sociale hors Cades enregistreraient ainsi un déficit global de 5,1 Md€, ce chiffre reflétant davantage le solde de financement des administrations de sécurité sociale au titre de l'année 2023.

³² La CNRACL gère aussi la retraite des personnels hospitaliers.

³³ Le remboursement en capital de la dette sociale est considéré comme une opération financière et non comme une dépense.

Tableau n° 9 : solde des administrations de sécurité sociale (en Md€)

	2019	2020	2021	2022	2023
Administrations de sécurité sociale (ASSO)	12,1	-48,3	-19,7	8,2	12,9
<i>dont CADES</i>	15,8	16,1	11,2	18,0	18,0
ASSO hors CADES	-3,7	-64,4	-30,9	-9,8	-5,1
<i>dont régime général et fonds de solidarité vieillesse</i>	-2,1	-39,4	-30,3	-18,8	-10,1
<i>dont UNEDIC</i>	-1,7	-17,9	-8,0	3,6	1,7
<i>dont AGIRC ARRCO et AGFF</i>	0,3	-6,1	2,0	5,5	4,4
<i>dont organismes divers d'administrations de sécurité sociale (ODASS)</i>	-0,2	2,1	6,8	-0,1	0,1
<i>dont caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL)</i>	-0,6	-1,4	-1,1	-1,8	-2,4
<i>dont autres</i>	0,8	-1,6	-0,2	1,8	1,2

Source : Insee

La persistance de déficits massifs de la sécurité sociale, comme l'anticipe la loi de programmation des finances publiques jusqu'à l'horizon 2027 au moins, est peu justifiable dès lors que l'économie ne se trouve pas en bas de cycle comme en 2020. Les dépenses sociales sont en effet constituées de prestations aux ménages qui, lorsqu'elles ne sont pas couvertes par des impôts ou des cotisations sociales, pèsent sur les générations suivantes auxquelles il incombe de rembourser cette dette sociale.

C - Une dégradation du déficit de nature essentiellement structurelle

Le déficit public se décompose entre une composante conjoncturelle, liée à la position dans le cycle économique, et une composante structurelle, indépendante des fluctuations de la conjoncture³⁴. Cette décomposition suppose d'estimer un niveau « normal » d'activité économique, appelé PIB potentiel, dont la croissance – appelée croissance potentielle – est déterminée par des facteurs structurels (tendances démographiques, progrès technique, réformes structurelles, etc.). La composante conjoncturelle du déficit est alors calculée en fonction de la différence entre le PIB effectif et le PIB potentiel (appelé écart de production ou *output gap*). En haut de cycle économique, l'écart de production et donc la composante conjoncturelle sont positifs ; en creux conjoncturels, ils sont au contraire négatifs.

Le solde structurel se déduit en retranchant du solde effectif sa composante conjoncturelle ainsi que les mesures ponctuelles et temporaires. C'est le déficit structurel qui est pris en compte, par exemple, par le volet préventif du Pacte de stabilité et de croissance.

Pour 2023, le déficit structurel est estimé à 4,8 points de PIB, supérieur de 0,7 point à la prévision de la loi de programmation des finances publiques 2023-2027.

Cet écart est imputable à plusieurs facteurs :

- à hauteur de 0,2 point à une révision de l'écart de production, qui serait légèrement moins négatif que dans la loi de programmation des finances publiques³⁵ et diminuerait ainsi la part conjoncturelle du déficit³⁶ ;
- à hauteur de 0,1 point du fait des changements méthodologiques réalisés à l'occasion du passage en base 2020 des comptes nationaux ;

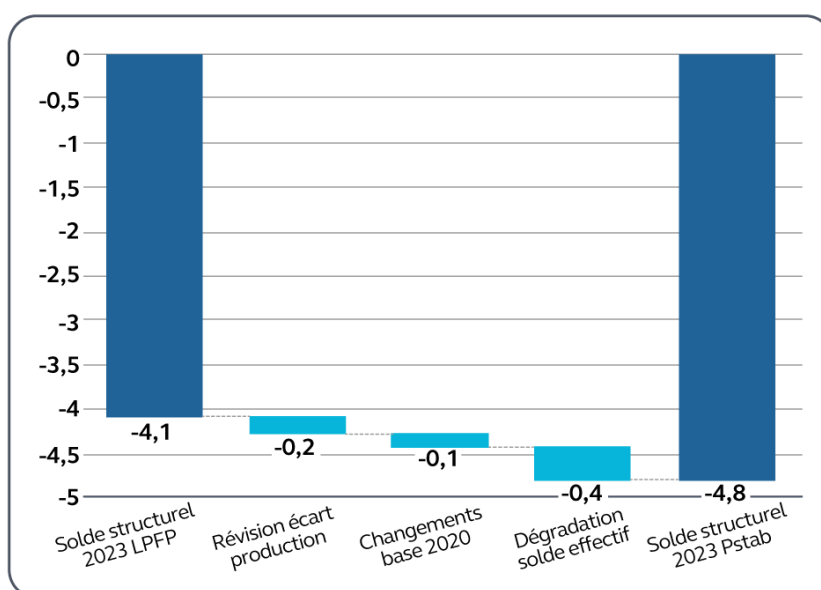
³⁴ On distingue également l'effet des mesures temporaires et ponctuelles.

³⁵ Cette révision est due à une réestimation à la hausse des pertes définitives de PIB potentiel sur la période 2020-2022 (de l'ordre de 0,3 point de PIB), atténuée à la marge par une croissance légèrement plus faible que prévu (0,9 % au lieu de 1,0 % dans la LPFP).

³⁶ On notera d'ailleurs que le projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023, qui retient les hypothèses de PIB potentiel de la LPFP 2023-2027, affiche un déficit structurel de 4,6 % pour 2023 alors que le programme de stabilité 2024-2027 affiche un déficit structurel de 4,8 % en 2023.

- à hauteur de 0,4 point, en raison du creusement du déficit public effectif – qui tient essentiellement à des facteurs structurels – par rapport à la prévision (hors effet des changements méthodologiques).

Graphique n° 12 : contributions à la révision du solde structurel en 2023 (en points de PIB)



Source : Insee, programme de stabilité, retraitements Cour des comptes

Dans son avis du 15 avril 2024 sur le projet de loi relative aux résultats de la gestion 2023³⁷, le Haut Conseil des finances publiques a toutefois estimé que, sur la base des hypothèses de PIB potentiel de la loi de programmation des finances publiques et corrigé de l'impact des changements méthodologiques à l'occasion du passage des comptes nationaux en base 2020, « l'écart entre le solde structurel observé en 2023 et celui prévu dans la LPFP est inférieur à 0,5 point de PIB potentiel. Il n'est donc pas « important » au sens du II de l'article 62 précité. [...] Dans ces conditions, il n'y a pas lieu de déclencher le mécanisme de correction au titre de l'exercice 2023 ».

³⁷ Avis n° HCFP-2024-1 relatif au projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023.

Par rapport à 2022, et en dépit d'une diminution en volume des dépenses publiques liée au repli des mesures exceptionnelles, le déficit structurel se creuserait en 2023 de 0,5 point de PIB, passant de 4,3 à 4,8 points de PIB, essentiellement en raison du peu de dynamisme des recettes fiscales analysé au II ci-dessus que n'a compensé aucun effort structurel en dépense.

Ce contrecoup du rebond des années 2021 et 2022 aurait dû conduire à des ajustements tant fiscaux que sur la dépense plus substantiels. Le creusement du déficit a en effet été aggravé par l'ampleur des baisses de prélèvements obligatoires – près de 11 Md€ – et par l'absence d'économies au-delà de l'extinction des dépenses exceptionnelles liées à la crise sanitaire.

D - Une dette qui atteint 3 100 Md€ et demeure supérieure à 110 points de PIB

La dette publique a atteint 3 100 Md€ en 2023, soit un ratio de 109,9 points de PIB, après 111,2 points en 2022, 112,7 points en 2021 et 114,8 points en 2020. La forte croissance du PIB en valeur à partir de 2021 – liée d'abord au rebond post-covid puis aux fortes tensions inflationnistes – a mécaniquement réduit le ratio d'endettement, le numérateur progressant moins rapidement que le dénominateur.

Tableau n° 10 : dette et déficit publics (en point de PIB)

	2019	2020	2021	2022	2023
<u>Dette publique</u>	98,1	114,8	112,7	111,2	109,9
<i>Déficit public (i)</i>	2,4	8,9	6,6	4,7	5,5
<i>Déficit public stabilisant la dette (ii)</i>		-4,8*	8,7	6,3	6,6
<i>Variation de la dette publique</i>		16,7	-2,1	-1,5	-1,3
<i>Dont écart du déficit public au déficit stabilisant la dette (iii)=(i)-(ii)</i>		13,7	-2,1	-1,6	-1,1
<i>Dont flux de créances</i>		3,0	0,0	0,0	-0,2

Source : Insee, retraitements Cour des comptes

(*) En 2020, le solde stabilisant la dette était un excédent de près de 5 points de PIB.

La dette publique demeure toutefois très au-dessus de son niveau de 2019 (de 11,8 points de PIB et 715 Md€). De surcroît, du fait de l'aggravation du déficit public et en dépit de la révision à la hausse du niveau du PIB sur la période 2021-2023 à l'occasion du passage à la base 2020, le ratio de dette publique excède légèrement en 2023 la prévision de la loi de programmation des finances publiques.

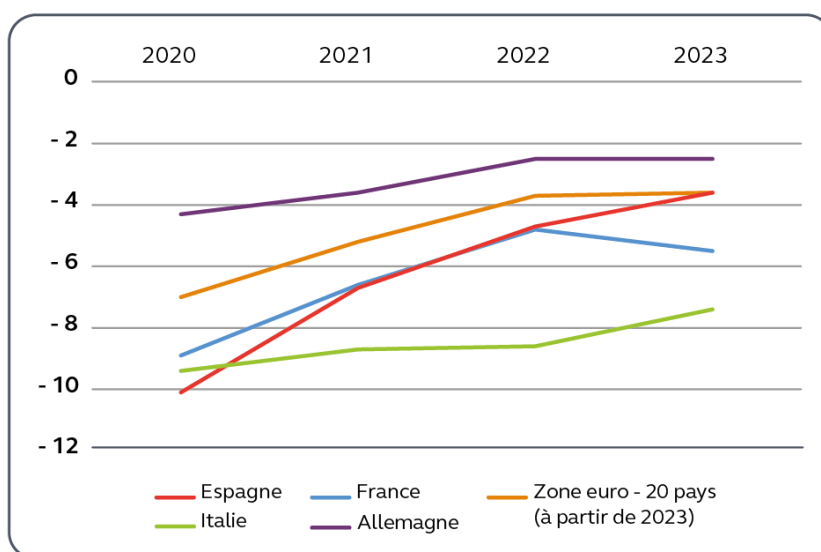
E - La dégradation du déficit en 2023 distingue la France de ses principaux partenaires européens

Au sein de la zone euro, l'année 2023 a marqué une légère amélioration des comptes publics, le déficit public diminuant de 3,7 points de PIB en 2022 à 3,6 points en 2023.

Parmi les quatre principales économies de la zone, la France se caractérise – comme l'Italie – par la persistance d'un déficit public très élevé depuis 2020, là où l'Allemagne a connu une moindre dégradation de son déficit en 2020 et où l'Espagne a fait le choix d'une consolidation

budgétaire beaucoup plus rapide. Surtout, la France se démarque par une dégradation de son déficit en 2023 alors que le déficit allemand reste stable et que les déficits espagnols et italiens diminuent respectivement de 1,1 et 1,2 point de PIB.

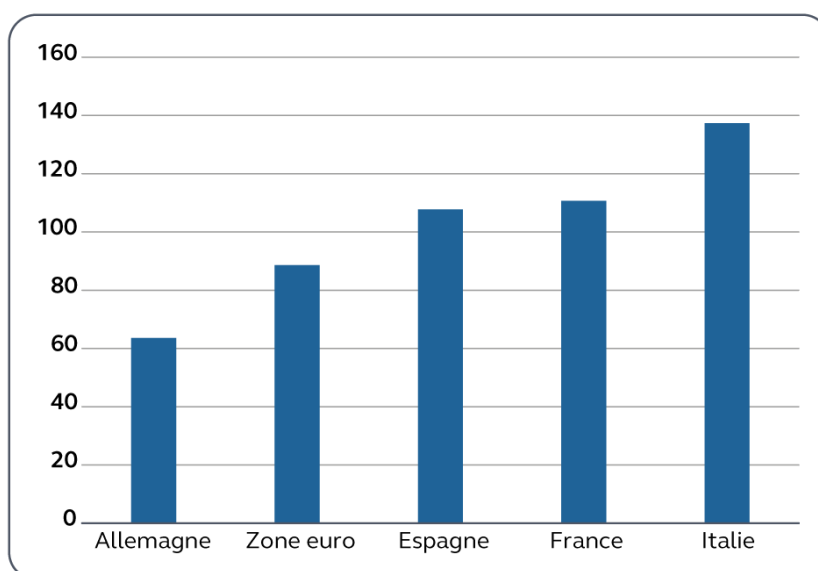
Graphique n° 13 : évolution du déficit public des quatre principales économies de la zone euro depuis 2020 (en points de PIB)



Source : Eurostat

En contrepoint, la Belgique, la Finlande, le Luxembourg, l'Estonie, la Slovaquie et la Croatie voient leur déficit se creuser en 2023 plus fortement qu'en France, la somme des déficits de ces six pays restant toutefois nettement inférieure au déficit français.

S'agissant de la dette publique, selon les données d'Eurostat, la France présente en 2023 un ratio d'endettement plus élevé de 22 points de PIB que la moyenne de la zone euro et en particulier supérieur de 47 points de PIB au niveau allemand. L'Espagne affiche une dette publique légèrement inférieure à celle de la France (-2,9 points de PIB), tandis que l'Italie se distingue par un ratio d'endettement de 137 points de PIB.

Graphique n° 14 : ratio de dette publique en 2023 (en points de PIB)

Source : Eurostat

La Commission a d'ailleurs tiré les conséquences de cette situation dégradée des finances publiques en annonçant le 19 juin 2024 son intention de proposer l'ouverture d'une procédure pour déficit excessif à l'encontre de la France³⁸.

³⁸ L'Italie, la Belgique, la Hongrie, la Pologne, la Slovaquie et Malte sont également concernées.

CONCLUSION

L'année 2023 constitue une très mauvaise année pour les finances publiques. Alors que nos principaux partenaires européens sont parvenus à stabiliser (Allemagne) voire à réduire significativement (Espagne, Italie) leur déficit et que, pour la première fois depuis le déclenchement de la crise sanitaire, aucun événement exceptionnel n'a perturbé l'activité économique, le déficit public s'est creusé de 0,7 point de PIB et a excédé de 0,6 point la prévision du Gouvernement pour atteindre 5,5 % du PIB en 2023.

Cette aggravation du déficit en 2023 tient à trois facteurs : d'abord, la faiblesse des recettes spontanées de prélèvements obligatoires, avec une élasticité historiquement faible mais qui marque une normalisation par rapport aux deux années précédentes – particulièrement dynamiques ; ensuite, la poursuite de baisses discrétionnaires de prélèvements obligatoires pour plus de 10 Md€ ; enfin, l'absence d'économies structurelles, la dépense primaire hors mesures exceptionnelles progressant à un rythme nettement supérieur à l'inflation. En conséquence, la dette publique demeure proche de 110 points de PIB et excède légèrement la prévision de la LPFP.

Cette très mauvaise année pèse fortement sur 2024 et sur le reste de la trajectoire pluriannuelle, les faibles recettes de 2023 jouant par effet de base sur les années suivantes à hauteur de 21 Md€. Elle rend de fait d'ores et déjà caduque la trajectoire de la LPFP votée en fin d'année 2023, le programme de stabilité communiqué en avril 2024 à la Commission européenne revoyant nettement à la hausse les cibles de déficit pour les années suivantes et ne faisant plus refluer le ratio d'endettement public sur la période de programmation.

Il appartient maintenant au nouveau Gouvernement, à partir de son évaluation, de proposer à l'Assemblée nationale une stratégie pluriannuelle de finances publiques. Outre que cette stratégie devra tirer les conséquences de la mauvaise année 2023, elle devra aussi prendre en compte et dans la mesure du possible prévenir les risques qui pèsent d'ores-et-déjà sur l'exercice 2024.

Chapitre II

Des risques importants sur la nouvelle trajectoire de finances publiques en 2024

La trajectoire présentée dans le programme de stabilité pour 2024-2027 révisé nettement à la hausse les cibles de déficit et à la baisse les prévisions de croissance, en particulier en 2024. C'est par conséquent cette dernière trajectoire que l'on considère dans les deux chapitres qui suivent³⁹, bien qu'elle n'ait pas été entérinée par une loi de finances rectificative comme il eût été logique et qu'elle soit probablement appelée à être révisée en fonction de la stratégie de finances publiques que proposera le nouveau Gouvernement au Parlement.

L'année 2024 commence sur le même rythme de croissance faible que celui enregistré en moyenne depuis deux ans, qui apparaît en ligne avec la prévision, abaissée à 1,0 % au printemps 2024 alors qu'elle était estimée à 1,4 % par la LPFP (I). Après un rendement exceptionnellement faible en 2023, les prélèvements obligatoires reprendraient de la vigueur mais progresseraient encore, à législation constante, à un rythme inférieur à l'activité économique. Des hausses significatives d'impôt soutiendraient par ailleurs les recettes, mais les mesures correspondantes ne sont pas

³⁹ La trajectoire du programme de stabilité pour 2024-2027 est fondée sur les chiffres de l'estimation provisoire de l'Insee publiée le 26 mars 2024. En mai 2024, l'Insee a révisé le niveau du PIB pour les années 2021 à 2023, ce qui fait évoluer plusieurs ratios de finances publiques (dette publique, dépense publique, prélèvements obligatoires) exprimés en points de PIB – qui sont présentés dans le chapitre I. Les chapitres II et III analysent la trajectoire du programme de stabilité sans la « rebaser », en conservant donc les données 2023 publiées fin mars 2024 par l'Insee.

toutes identifiées, sinon, à hauteur de 3 Md€, le projet de « taxation des rentes » dont le contenu n'est pas précisé à ce stade (II). En dépense, des efforts importants de maîtrise, de l'ordre de 15 Md€⁴⁰, ont été annoncés dans l'urgence face à la dégradation des finances publiques en 2023 et des perspectives de croissance pour 2024. Leur concrétisation constitue l'enjeu principal pour l'atteinte de la cible de déficit (III), même si la réduction de ce dernier à 5,1 points de PIB, contre 4,4 points prévu par la loi de programmation des finances publiques, ne suffira pas à éviter une remontée du ratio d'endettement public (IV).

I - Une prévision de croissance abaissée et désormais plus plausible

Selon le programme de stabilité communiqué le 17 avril 2024, l'activité économique croîtrait de 1,0 % en volume en 2024, après +0,9 % en 2023, correspondant à un abaissement de 0,4 point de la prévision de la loi de programmation des finances publiques (1,4 %). La croissance serait portée par la consommation des ménages – soutenue par des gains de pouvoir d'achat – qui se traduirait par une baisse du taux d'épargne, malgré une confiance des ménages toujours dégradée selon les enquêtes. Elle bénéficierait également d'une résistance de l'investissement des entreprises, en dépit du durcissement des conditions de financement. Enfin, les exportations reprendraient de la vigueur en raison d'un redressement des livraisons aéronautiques.

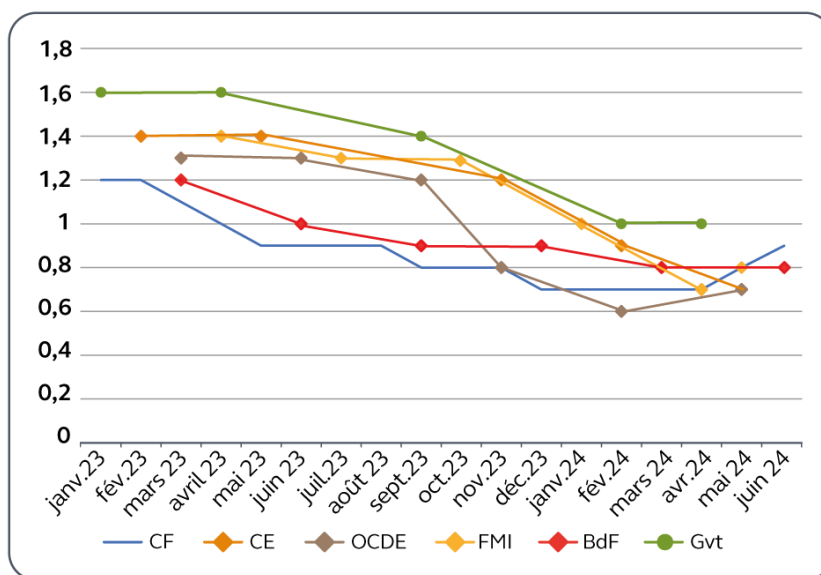
Cette nouvelle prévision d'une croissance à 1,0 % a été publiée en février 2024 compte tenu de la dégradation de la conjoncture économique. Depuis, les indicateurs des enquêtes sont hésitants, avec notamment une remontée du climat global des affaires jusqu'au niveau de sa moyenne de long terme en mars, suivie d'une nette dégradation en avril – dans l'industrie comme dans les services.

⁴⁰ On exclut les économies de 2 Md€ correspondant à la maîtrise de dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales (baisse de 0,5 % en volume), car cet objectif était déjà inscrit dans la loi de programmation des finances publiques.

Avec un acquis⁴¹ de croissance pour 2024 de 0,6 % en début d'année, atteindre une croissance de 1,0 % implique le maintien d'un tel rythme d'activité. Le PIB a progressé de 0,2 % en volume au 1^{er} trimestre, tiré par les exportations aéronautiques et en dépit d'une consommation atone et d'un repli de l'investissement des entreprises. Ce rythme de progression trimestriel s'inscrit dans la continuité observée depuis début 2022, soit une croissance faible de 0,25 % par trimestre en moyenne. Ce rythme trimestriel amènerait à une croissance annuelle de 1,0 %, en ligne avec la prévision de 1,0 % du programme de stabilité mais toujours nettement en deçà de la croissance potentielle estimée par le Gouvernement (1,35 %). Ainsi, la prévision du Gouvernement apparaît désormais plausible.

Si pendant quasiment un an et demi les prévisions disponibles ont régulièrement été abaissées, la prévision du Gouvernement demeurant systématiquement au-dessus de la fourchette, l'écart se réduit sur la période récente, l'OCDE remontant sa prévision à 0,7 %, le FMI à 0,8 % en mai 2024 et le *Consensus forecast* à 0,9 % en juin 2024.

Graphique n° 15 : prévisions de croissance pour 2024 (en %)



Source : différents organismes de prévision. CF = Consensus Forecast ; CE = commission européenne ; BdF = Banque de France.

⁴¹ L'acquis de croissance pour l'année N désigne la croissance économique annuelle qui serait atteinte en N étant donné la croissance trimestrielle enregistrée au cours des trimestres passés et en supposant une croissance trimestrielle nulle au cours des trimestres restants jusqu'à la fin de l'année N.

La prévision du programme de stabilité d'un retour à la normale de l'inflation (+2,5 % en 2024 après +4,9 % en 2023), laquelle poursuivrait son repli amorcé début 2023, apparaît en ligne avec les prévisions des autres organismes. Elle se situe au même niveau que le *Consensus forecasts*, la Commission européenne et la Banque de France et légèrement au-dessus de celles du FMI et de l'OCDE (2,3 %).

Tableau n° 11 : prévisions de croissance et d'inflation en France pour 2024 (en %)

	Inflation*
Gouvernement (programme de stabilité, avril 2024)	2,5
<i>Consensus forecasts</i> (juin 2024)	2,5
Banque de France (juin 2024)	2,5
<i>Commission européenne</i> (mai 2024)	2,5
FMI (mai 2024)	2,3
OCDE (mai 2024)	2,3

Source : prévisions des différents organismes

* Indice des prix à la consommation pour le *Consensus forecasts* et le programme de stabilité 2024-2027, indice harmonisé des prix à la consommation pour les autres.

Des incertitudes subsistent toutefois sur l'évolution des prix de l'énergie, comme l'illustre la volatilité observée sur le cours du pétrole, dans un contexte de tensions géopolitiques au Proche-Orient.

Au-delà des prix de l'énergie, plusieurs inconnues affectent le scénario macroéconomique pour 2024, dont le nouveau Gouvernement devra tenir compte : les évolutions du taux d'épargne des ménages et de la productivité sur lesquelles table le scénario du programme de stabilité, l'impact sur la croissance des mesures d'ajustements budgétaires et fiscales (18 Md€) décidées dans l'urgence, ainsi que la dynamique des exportations dans un environnement international de chocs géopolitiques - auxquelles s'ajoutent bien évidemment les mesures en dépenses ou en recettes que le nouveau Gouvernement estimerait nécessaire de prendre.

II - Des prévisions de recettes révisées à la baisse

Le niveau décevant des recettes en 2023 et la faiblesse de l'acquis de croissance en début d'année 2024 (0,2 %) ont conduit à réviser à la baisse les hypothèses de recettes 2024-2027 de la loi de programmation des finances publiques dans le programme de stabilité.

Le ratio de prélèvements obligatoires augmenterait de 0,1 point de 2024 pour atteindre 43,6 points de PIB, l'effet des mesures nouvelles de hausses d'impôts étant tempéré par une augmentation spontanée des prélèvements à nouveau inférieure à la croissance de l'activité.

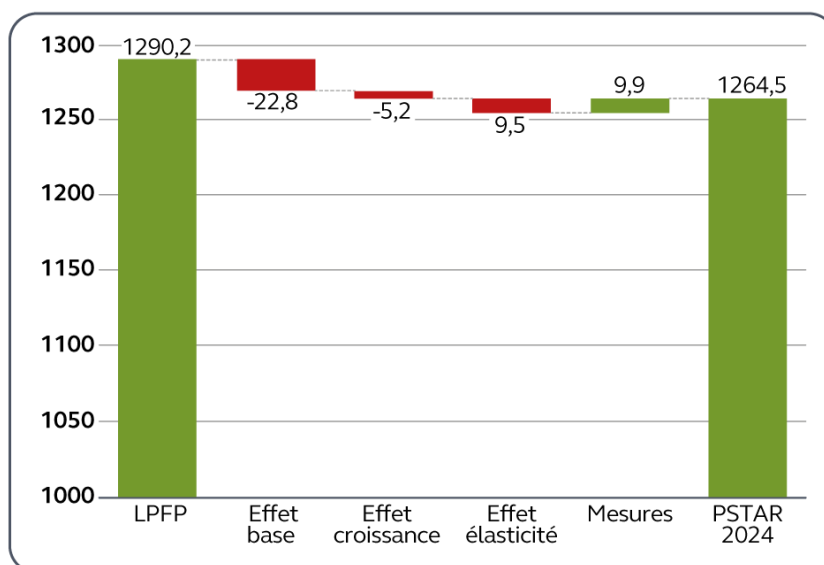
A - Des prévisions de prélèvements obligatoires pour 2024 revues en baisse dans le programme de stabilité

Le programme de stabilité est construit sur une prévision de prélèvements obligatoires de 1 264,5 Md€ pour 2024, en hausse de 46,1 Md€ courants par rapport à 2023 mais en retrait de 25,8 Md€ par rapport à la loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2023-2027⁴². Le programme de stabilité a ainsi procédé à un quadruple ajustement de cette dernière :

- la reprise comme base 2024 du niveau de prélèvements obligatoires effectivement constaté en 2023, soit -20,8 Md€ par rapport à la loi de programmation des finances publiques ;
- la révision à la baisse de la croissance du PIB en valeur de 0,4 point de PIB, qui diminue les prélèvements obligatoires de 5,2 Md€ ;
- une révision de l'élasticité attendue des prélèvements obligatoires au PIB, désormais prévue à 0,8 au lieu de 1,1, qui pèse pour -9,5 Md€ ;
- enfin, des mesures de hausse des prélèvements relevées de 9,9 Md€ en 2024 par rapport à la loi de programmation des finances publiques (cf. *infra*).

⁴² Après retraitement de la sortie de l'ERAFP du périmètre des administrations publiques.

Graphique n° 16 : prélèvements obligatoires 2024 : prévisions de la LPFP et du programme de stabilité (en Md€)



Source : Cour des comptes (données : direction générale du Trésor)

B - Une augmentation spontanée des prélèvements obligatoires de nouveau inférieure à la croissance économique

Après un rendement particulièrement faible en 2023, l'augmentation spontanée des prélèvements obligatoires resterait en 2024 inférieure à celle de l'activité (+3,0 % contre +3,6 % pour le PIB en valeur). Leur élasticité serait donc de 0,8 après 0,4 en 2023.

Cette élasticité encore faible 2024 serait notamment imputable à :

- une évolution de l'impôt sur le revenu pénalisée à la fois par une croissance de la masse salariale (+3,1 % hors prime de partage de la valeur, dans les branches marchandes non agricoles) inférieure à celle de l'activité et à l'inverse une indexation du barème (+4,8 %) supérieure à celle du PIB en valeur et de la masse salariale, ce qui limite le rendement de l'impôt ;

- des recettes de droits de mutation à titre onéreux (DMTO) en diminution de 10 % par rapport à une année 2023 qui avait déjà enregistré une chute de 22 % des recettes, dans un contexte de recul des prix ;
- un contrecoup des recettes exceptionnelles de droits de mutation à titre gratuit (DMTG) enregistrées en 2023 ;
- une taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) en légère baisse à législation constante, du fait d'une diminution prévue de la consommation de carburants.

À l'inverse, les recettes de cotisations évolueraient en phase avec l'activité du fait de la revalorisation du plafond annuel de la sécurité sociale de 5,4 % au 1^{er} janvier. Grâce au contrecoup des fortes autolimitations des entreprises constatées fin 2023 sur le cinquième acompte, les recettes spontanées de l'impôt sur les sociétés seraient plus dynamiques en 2024 en dépit de la révision à la baisse du bénéfice fiscal 2023 (qui n'augmenterait que de 2 %). Enfin, les taxes foncières demeureraient allantes avec une croissance spontanée de 4,7 % en raison de la revalorisation des bases sur l'inflation en glissement sur un an à fin novembre 2023 (+3,9 %).

C - Une hausse des prélèvements obligatoires en 2024, due pour l'essentiel à l'extinction des allègements d'impôts décidés pour faire face à l'inflation énergétique

L'impact des mesures nouvelles a été fortement revu à la hausse (de -0,7 Md€ à +9,2 Md€, soit une révision de +9,9 Md€) entre la loi de programmation des finances publiques et le programme de stabilité. Cette révision tient essentiellement à la réestimation du coût des mesures temporaires de recettes mises en place face à la crise énergétique, qui s'éteindront ou se normaliseront en 2024.

Elle correspond, pour un quart de son montant (+ 2,7 Md€), à des causes techniques. Le très faible rendement de la contribution sur la rente inframarginale de la production d'électricité (Crim) en 2023 conduit à diminuer à due concurrence les effets du resserrement de son assiette et de son taux en 2024 (+2,3 Md€). Par ailleurs, les gains en recettes attendus sur les charges de service public de l'énergie (CSPE) pour 2023 ont également été révisés à la baisse, en ligne avec le repli des prix de l'électricité constaté sur les marchés, ce qui diminue l'impact de leur extinction en 2024 (+ 0,4 Md€).

La principale hausse de prélèvement devrait provenir du retour partiel de la TICFE vers son taux normal – alors que celui-ci avait été abaissé à son niveau minimal pour un coût de près de 9 Md€ dans le cadre du bouclier tarifaire. Celui-ci a été engagé le 1^{er} février 2024 et ne figurait pas dans la loi de programmation des finances publiques. Cette disposition améliorerait les recettes de 4,8 Md€.

Enfin, une mesure supplémentaire de taxation des rentes ou des bénéfices excédentaires a été annoncée. Le programme de stabilité table sur un rendement de 3,0 Md€, sans que le contenu de ce nouveau dispositif n'ait été précisé.

**Tableau n° 12 : mesures nouvelles en prélèvements obligatoires
en 2024 (hors UE, Md€)**

<i>En Md€</i>	2024
<i>Baisse de la CVAE en 2023 (hors retour IS)</i>	-0,4
<i>Poursuite de la baisse de la CVAE (hors retour IS)</i>	-1,1
<i>Hausse de l'accise sur les gaz naturels combustibles</i>	+1,9
<i>Renforcement du malus CO2 et autres mesures de gage industrie verte</i>	+0,4
<i>Gel des bandeaux famille et maladie⁴³</i>	+0,4
<i>Hausse des taxes foncières</i>	+0,6
<i>Autres mesures pérennes</i>	+1,1
Total des mesures pérennes ayant un impact sur le déficit public	+2,9
<i>TICFE – bouclier tarifaire</i>	+4,8
<i>Gains en recettes sur les charges du service public de l'énergie (CSPE)</i>	-2,3
<i>Contribution sur la rente infra- marginale des électriciens</i>	-0,2
<i>Mesures fiscales énergéticiens et autres mesures sur les rentes</i>	3,0
Total des mesures ayant un impact sur le déficit public	8,2
<i>Extinction du CICE</i>	+1,0
Total des mesures ayant un impact sur les prélèvements obligatoires	+9,2

Source : programme de stabilité

⁴³ Les réductions de cotisations sociales patronales étaient plafonnées jusqu'à la LFSS pour 2024 par un multiple du SMIC. Elles sont désormais plafonnées par un montant en euros fixé annuellement par décret.

D - Une prévision de recettes exposée aux incertitudes sur le projet de « taxation des rentes »

La mesure envisagée de taxation des rentes ou des superprofits (3 Md€ également) n'est à ce stade pas étayée. Indépendamment du débat sur son opportunité économique, la capacité d'une telle imposition à produire des recettes significatives dès 2024 devra faire l'objet d'une expertise juridique attentive. En effet, le Conseil constitutionnel admet les dispositions fiscales des lois de finances applicables aux revenus de l'année de leur promulgation, sous réserve qu'elles entrent en vigueur avant le fait générateur de l'impôt et qu'elles ne portent pas « *aux situations légalement acquises une atteinte qui ne soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant* »⁴⁴.

L'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB retenue dans le programme de stabilité de 0,8 en 2024 apparaît en revanche plausible.

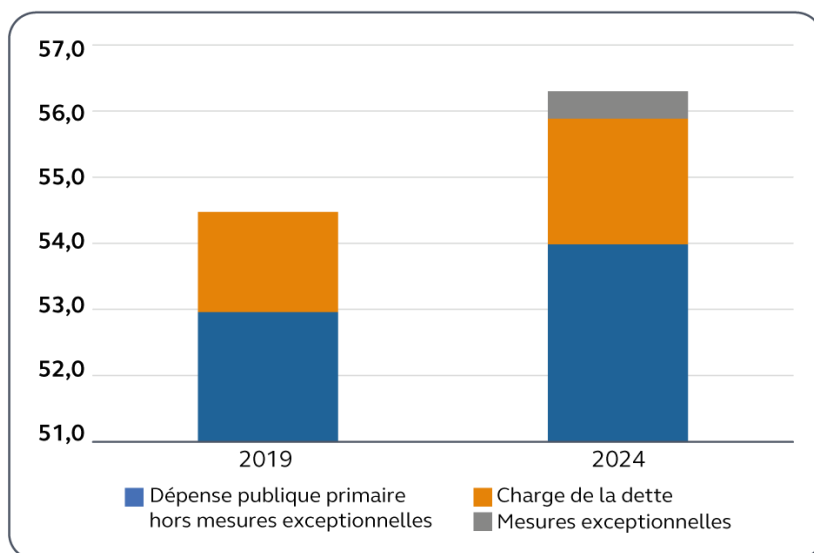
Au total, la prévision de recettes du programme de stabilité pour 2024 est ainsi soumise à un risque à la baisse que la Cour estime à 0,1 point de PIB.

III - Une progression encore soutenue de la dépense en 2024, des mesures volontaristes qui doivent encore être précisées

Le programme de stabilité prévoit une progression de la dépense publique en valeur de 2,9 % en 2024, soit une hausse inférieure à celle du PIB en valeur (+3,6 %), de sorte que le ratio de dépenses publiques diminuerait de 0,4 point pour atteindre 56,3 points de PIB en 2024. Hors charge de la dette et mesures exceptionnelles, la dépense publique excéderait encore de 1,0 point de PIB son niveau d'avant-crise (54,0 points de PIB en 2024 contre 53,0 points en 2019).

⁴⁴ DC 29 décembre 2012, loi de finances rectificative pour 2012.

**Graphique n° 17 : évolution du ratio de dépense publique
(en points de PIB) entre 2019 et 2024**



Source : Insee, programme de stabilité 2024-2027, retraitements Cour des comptes

A - Des ajustements réalisés dans l'urgence du fait de la dégradation des finances publiques en 2023 et des perspectives de croissance pour 2024

La loi de finances initiale pour 2024 prévoyait une hausse des dépenses de 3,2 % en valeur et de 0,7 % en volume. Le programme de stabilité abaisse ces objectifs à respectivement 2,9 % et 0,6 %. Cette légère inflexion à la baisse masque un ajustement plus conséquent de la dépense publique « sous-jacente » hors mesures exceptionnelles du fait de dépenses de relance et de mesures de soutien face à l'inflation énergétique plus élevées que prévu dans la loi de finances initiale pour 2024 (cf. *infra*).

En réaction à la révision à la baisse de la croissance pour 2024 et à la forte aggravation du déficit en 2023, des mesures de maîtrise de la dépense ont en effet été adoptées au début de l'année 2024, auxquelles s'ajoutent de nouveaux efforts annoncés à l'occasion du programme de stabilité publié en avril 2024. Ceux-ci, qui n'ont pas été précisés, devront être confirmés ou éventuellement revus.

1 - Des mesures de régulation mises en place dans l'urgence dès février 2024

Pour infléchir la dynamique de la dépense par rapport à ce qui était prévu dans la loi de finances initiale pour 2024, le choix a été fait d'appliquer des mesures de régulation, qui concernent principalement le budget de l'État.

Le décret du 21 février 2024⁴⁵ a annulé 10,2 Md€ sur les crédits des ministères. Il a visé plus spécifiquement les missions *Écologie, développement et mobilité durables* (2,2 Md€), *Travail et emploi* (1,1 Md€), *Engagements financiers de l'État* (0,9 Md€), *Recherche et enseignement supérieur* (0,9 Md€), *Aide publique au développement* (0,7 Md€), *Cohésion des territoires* (0,7 Md€) et *Enseignement scolaire* (0,7 Md€). Le détail des dispositifs concernés par ces annulations n'est pas disponible, mais leur réalisation apparaît incertaine. Elles portent, en effet, en partie sur des crédits évaluatifs (à hauteur de 0,8 Md€), donc non pilotables par le Gouvernement, ou sur des versements prévus vers la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) et la Caisse nationale d'assurance maladie (Cnam) qui ne seraient que reportés sur l'année suivante. La réduction des heures supplémentaires dans les établissements scolaires, qui découlait des annulations sur le budget du ministère de l'éducation nationale, ne sera finalement pas mise en œuvre.

Par ailleurs, 10 Md€ d'ajustement supplémentaires – dont 7 Md€ en dépenses – ont été annoncés en avril 2024 et intégrés dans la prévision du programme de stabilité. Ces mesures, qui n'ont pas encore été mises en œuvre, comprennent :

- 2 Md€ d'économies sur les dépenses de fonctionnement des collectivités locales. Ils correspondent à l'écart entre l'objectif inscrit dans la loi de programmation des finances publiques d'une baisse en volume de -0,5 % des dépenses de fonctionnement local en 2024, par rapport à une référence où elles augmenteraient en volume d'environ 0,5 % en 2024 ;
- 5 Md€ de réductions additionnelles sur les dépenses de l'État. Cette mesure prendrait vraisemblablement la forme d'une augmentation du taux de mise en réserve appliqué aux crédits du budget général.

Les économies de 2 Md€ annoncées sur les dépenses de fonctionnement des administrations publiques locales ne peuvent toutefois être considérées comme des économies additionnelles puisqu'une diminution de 0,5 % en volume de ces dépenses figurait déjà dans la loi de programmation des finances publiques 2023-2027 et en loi de finances initiale pour 2024. Au total, ce sont donc 15 Md€ de mesures d'économies additionnelles qui ont été annoncées depuis février 2024.

⁴⁵ Décret n°2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits

2 - Un repli moindre que prévu du coût des mesures exceptionnelles

Les mesures exceptionnelles (urgence, relance et énergie) devraient diminuer de 29,4 Md€ en 2023 à 12,0 Md€ en 2024. Cette baisse est principalement imputable à la quasi-extinction des mesures prises pour faire face au renchérissement des prix de l'énergie, en diminution de 15,3 Md€⁴⁶ par rapport à 2024.

**Tableau n° 13 : dépenses exceptionnelles des administrations
publiques (en Md€)**

	2022	2023	2024
<i>Soutien face à la crise sanitaire</i>	14,9	2,3	1,3
<i>Relance</i>	20,0	10,0	9,0
<i>Soutien face à la crise énergétique</i>	20,8	17,0	1,7
Total	55,7	29,4	12,0

Source : programme de stabilité 2024-2027

Ce repli de 17,4 Md€ en 2024 est toutefois nettement moindre que prévu en loi de finances initiale pour 2024, qui escomptait une diminution de 26,6 Md€. Le coût des mesures exceptionnelles, à 12,0 Md€, serait en effet plus élevé que prévu (7,5 Md€ en 2024 selon la loi de finances initiale pour 2024).

Ce coût supérieur s'explique d'une part par une révision à la hausse des dépenses résiduelles du plan de relance (9,0 Md€ contre 7,7 Md€ en LFI 2024⁴⁷), mais surtout par une révision à la hausse du coût net des mesures énergétiques. Alors que la loi de finances initiale pour 2024 prévoyait une économie de 1,5 Md€, le programme de stabilité prévoit un coût net de 1,7 Md€, soit une révision à la hausse de 3,2 Md€. Cette révision est essentiellement imputable à la révision à la baisse des gains en dépenses de charges de service public de l'énergie (CSPE), en raison du retour des prix de l'électricité sur les marchés à leur niveau d'avant-crise.

⁴⁶ Le bouclier gaz a pris fin en juillet 2023, à l'exception du bouclier à destination des copropriétés qui a été prolongé en 2024 pour celles en bénéficiant en 2023. La composante compensation aux fournisseurs d'électricité du bouclier électricité a pris fin en février 2024, induisant un coût 2024 uniquement au titre de janvier. En revanche, « l'amortisseur électricité » et le « guichet d'aide au paiement des factures d'électricité » sont partiellement prolongés en 2024.

⁴⁷ À l'occasion des notes d'exécution budgétaires de la mission *Plan de relance* pour les exercices 2022 et 2023, la Cour a relevé les retards pris dans plusieurs dispositifs, qui entraînent un décalage des échéanciers pluriannuels de CP au-delà de 2026. Certains dispositifs pourraient même n'être clos qu'après 2030, les dispositifs financés par la mission relevant de manière croissante du volet « transformation de l'économie » du plan de relance et non plus du volet « relance de l'activité ».

**Tableau n° 14 : coût des dépenses publiques de soutien
face à la hausse des prix de l'énergie (Md€)**

	2022	2023	2024
<i>Bouclier gaz - compensation aux fournisseurs de gaz</i>	4,5	2,0	0,5
<i>Bouclier électricité - manque à gagner des fournisseurs d'électricité</i>	10,3	15,5	2,5
<i>Remise sur les prix du carburant</i>	7,7		
<i>Aide exceptionnelle de rentrée</i>	1,1		
<i>Amortisseur d'électricité et garantie TPE ("aide boulangers") et Guichet d'aide au paiement des factures d'électricité pour les entreprises</i>	0,5	4,1	0,9
<i>Aides sectorielles</i>	0,9	0,1	
<i>Chèques de soutien aux ménages modestes</i>	1,2	1,1	
<i>Gains de CSPE (traités en moindre dépense)</i>	-5,4	-5,8	-2,2
Total	20,8	17,0	1,7

Source : programme de stabilité 2024-2027

3 - Une progression encore forte de la dépense publique hors mesures exceptionnelles en 2024

En excluant cette baisse du coût des mesures exceptionnelles, la dépense hors crédit d'impôt croîtrait de 64,0 Md€ soit 4,1 % en valeur et 1,7 % en volume selon le programme de stabilité. Cette progression en volume est nettement revue à la baisse par rapport à la loi de finances initiale pour 2024 (qui prévoyait une augmentation de 2,5 % en volume), reflétant ainsi les mesures d'ajustement annoncées depuis le mois de février.

La trajectoire inscrite dans le programme de stabilité marque toutefois une accélération sensible par rapport à 2023, année où la dépense publique hors mesures exceptionnelles a augmenté de 0,8 % en volume. Une partie de cette accélération tient à la hausse de la charge de la dette, qui augmenterait de 7 Md€ pour s'établir à 55 Md€ en 2024. Bien que revue à la baisse par rapport à la loi de finances initiale pour 2024 (qui anticipait une hausse de 10 Md€), la hausse des charges d'intérêts en 2024 traduit une accélération par rapport à 2023.

Hors mesures exceptionnelles et charge de la dette, la dépense publique accélérerait encore en 2024, progressant de +1,4 % en volume (contre +0,8 % en 2023), soit une dynamique supérieure à la moyenne enregistrée au cours de la décennie précédente.

Cette accélération serait en grande partie liée aux effets retardés de l'inflation encore élevée constatée en 2023, en particulier du fait de l'indexation des prestations sociales (notamment de retraite) sur l'inflation.

B - Des risques sur l'exécution de la dépense pour chaque sous-secteur

Selon le programme de stabilité, la hausse de 2,9 % de la dépense publique totale serait répartie⁴⁸ entre une augmentation plus marquée pour les organismes divers d'administration centrale (5,6 %) et les administrations de sécurité sociale (4,6 %) que pour les administrations publiques locales (3,4 %) tandis que les dépenses de l'État diminueraient de 0,7 % et augmenteraient d'environ 2 % hors prise en compte des mesures exceptionnelles. L'État et, dans une moindre mesure, les collectivités locales porteraient ainsi l'essentiel des mesures d'ajustement en 2024.

⁴⁸ À champ constant, hors transferts entre administrations publiques.

Malgré les mesures en gestion prises en début d'année, des risques importants pèsent encore sur l'exécution de la dépense en 2024, dans un contexte où de nombreux facteurs poussent la dépense à la hausse (crise des agriculteurs, contestations en Nouvelle-Calédonie, organisation des jeux olympiques, etc.). Ils tiennent, d'une part, aux conditions d'exécution du budget de l'État en 2023 et, d'autre part, aux risques de non-réalisation par les administrations publiques locales (APUL) et les administrations de sécurité sociale (ASSO) des objectifs qui leur sont fixés.

**Tableau n° 15 : prévision d'évolution des dépenses publiques*
par sous-secteur selon le programme de stabilité (en %)**

	2023	2024	2023	2024
	En valeur		En volume	
État	-0,3	-0,7	-4,9	-3,0
ODAC	5,3	5,6	0,5	3,1
APUL	7,3	3,4	2,4	1,0
ASSO	4,4	4,6	-0,4	2,1
Total	3,6	2,9	-1,1	0,6

Source : programme de stabilité 2024-2027, retraitement Cour des comptes

* A champ constant et hors transferts entre administrations publiques.

Les mesures d'économies sur le budget de l'État prises en gestion 2023 ont permis de limiter le dérapage des dépenses, mais elles ont aussi généré des risques de dépassement en 2024 : le doublement du taux de mise en réserve par rapport à 2022 et l'annulation en cours d'année de 5 Md€ ont été rendus possibles par le renoncement à des mesures prévues ou par le mauvais calibrage de dispositifs exceptionnels en 2023. Il ne s'agit donc pas d'économies structurelles, ce qui explique l'annulation de crédits dès le mois de février 2024 (cf. *supra*).

Phénomène aggravant, les marges de manœuvre dégagées par les annulations de 2023 ont été utilisées pour financer des mesures nouvelles décidées en cours d'année, qui vont se poursuivre ou augmenter en 2024. Les mesures prises en réponse à la crise agricole ont, par exemple, un impact de l'ordre de 0,5 Md€ en 2024 sur la dépense de l'État et n'étaient pas prévues ni dans la loi de programmation des finances publiques 2023-2027 ni en loi de finances initiale pour 2024.

Par ailleurs, comme depuis 2020, le choix a été fait de procéder à des reports massifs de 2023 sur 2024 (16,1 Md€ soit 0,5 point de PIB), qui font peser un risque de dépassement de la norme de dépense de l'État s'ils étaient mobilisés. Une large partie de ces reports (5,7 Md€ sur 16,1 Md€) concerne la mission *Relance*, qui prévoit un rythme de décaissement allant jusqu'en 2026, ce qui signifie qu'en moyenne, au moins 2 Md€ de reports pourraient être consommés chaque année.

Enfin certaines dépenses ont été renvoyées sur 2024 pour tenir la norme de dépense en 2023 : c'est par exemple le cas d'une partie des crédits ouverts sur la mission *Défense* à l'occasion de la loi de fin de gestion 2023 (1,6 Md€ sur le total de 2,3 Md€ ouverts ont été gelés et reportés sur 2024). La somme de ces différentes dépenses reportées de 2023 vers 2024 représente un total de 4,1 Md€, soit 0,14 point de PIB.

En ce qui concerne les administrations publiques locales, il existe un risque que l'objectif des dépenses fixé par la loi de programmation des finances publiques ne soit pas respecté. Cette dernière prévoit, en effet, une baisse en volume de 0,5 % des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales en 2024. Or, la croissance moyenne de ces dépenses en volume s'est élevée à 1,1 % entre 2019 et 2023. L'objectif du Gouvernement pour 2024 représenterait un ajustement de 2,5 Md€ par rapport à cette tendance alors qu'aucun mécanisme contraignant n'a été mis en place. De surcroît, les remontées comptables indiquent un fort dynamisme en valeur des dépenses de fonctionnement sur les cinq premiers mois de l'année (+8 % par rapport à la même période en 2023).

Parallèlement, selon le programme de stabilité, les dépenses d'investissement des administrations publiques locales (hors Sociétés des Grands Projets) progresseraient de 7,5 % en valeur (+5,0 % en volume) en 2024, après +12,4 % (+7,3 % en volume) en 2023 en raison de la position dans le cycle communal. Un tel infléchissement n'était pas anticipé dans la loi de finances initiale pour 2024 – qui prévoyait une croissance de 6,0 % en volume après +3,7 % en 2023 – et apparaît loin d'être acquis alors que l'exécution 2023 a très fortement excédé la prévision. Le seul élément qui pourrait contribuer à freiner la dynamique de la dépense locale concerne les départements, dont les recettes de droits de mutation à titre onéreux ont fortement diminué. Cette situation pourrait conduire ces derniers à revoir à la baisse leurs dépenses.

Dans le secteur des administrations de sécurité sociale, les dépenses accéléreraient (+2,1 % en volume après -0,4 % en 2023) en raison du dynamisme des prestations sociales (+5,3 % en valeur après +3,8 % en 2023) via l'effet retardé de la revalorisation de 5,3 % des pensions de base au 1^{er} janvier 2024 et de 4,9 % des retraites complémentaires au

1^{er} novembre 2023. Pour ce qui concerne l'assurance maladie, l'Objectif national des dépenses d'assurance-maladie (Ondam) est fixé à niveau supérieur à l'inflation, à 3,2 % hors covid. Le comité d'alerte de l'Ondam a signalé que l'atteinte de l'objectif dépendait notamment de la réalisation de 3,5 Md€ d'économies⁴⁹ dont la réalisation demeure en partie incertaine⁵⁰.

L'importance de ces ajustements par rapport à la loi de finances initiale et à la loi de programmation des finances publiques, en partie réalisés par la voie réglementaire dès le premier semestre de l'année 2024, aurait justifié la présentation au Parlement d'une loi de finances rectificative.

IV - Une baisse du déficit public qui est loin d'être acquise

Selon le programme de stabilité d'avril 2024, le déficit public atteindrait 5,1 points de PIB en 2024, en recul de 0,4 point par rapport à 2023 mais encore nettement supérieur – de 0,7 point de PIB – par rapport à la cible inscrite dans la loi de programmation des finances publiques 2023-2027 et en loi de finances initiale pour 2024.

A - Une réduction du déficit modeste et incertaine

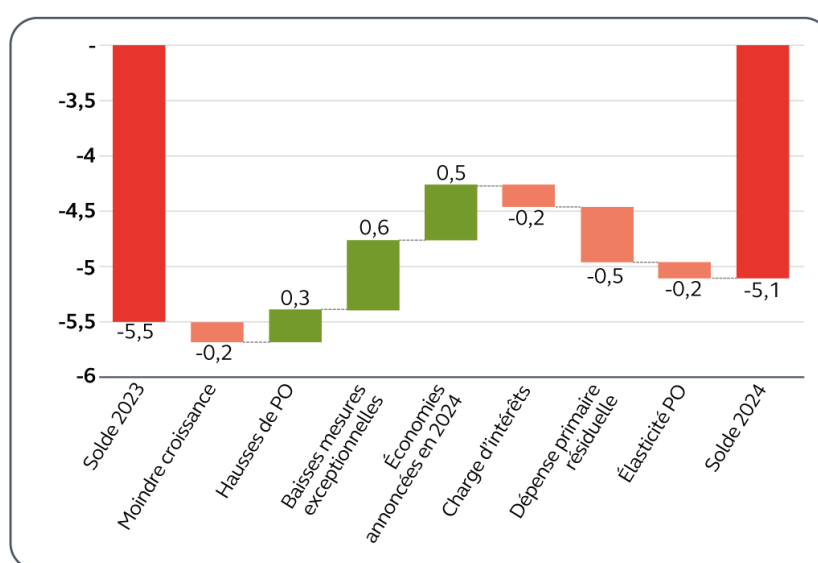
Le déficit diminuerait de 0,4 point de PIB en 2024. Cet ajustement serait imputable à hauteur de 0,3 point à 8,2 Md€ de mesures de hausses de prélèvements obligatoires et à hauteur de 0,6 point au recul de 17,4 Md€ des mesures exceptionnelles. L'évolution de la dépense publique hors mesures exceptionnelles et hors charges d'intérêts serait neutre sur le solde public, les 15 Md€ d'économies annoncées depuis le mois de février compensant le dynamisme sous-jacent de la dépense publique primaire. En sens inverse, la faible élasticité des prélèvements obligatoires, la hausse

⁴⁹ Par rapport à une évolution tendancielle des dépenses estimée à 4,6 % (dont 2,8 % avant mesures nouvelles d'augmentation ou consolidant des mesures de 2023).

⁵⁰ Le doublement des franchises médicales et le doublement de la participation forfaitaire, entrés en vigueur au printemps 2024, entraîneraient une économie de 0,6 Md€. Parallèlement, l'effet en année pleine de l'augmentation du ticket modérateur sur les soins dentaires se traduiraient par une dépense moindre de 0,4 Md€. Les économies prévues de 1,3 Md€ au titre de la baisse des prix et des volumes de produits de santé et 0,6 Md€ au titre de l'efficience des établissements sanitaires et médico-sociaux apparaissent toutefois incertaines.

des charges d'intérêts et la moindre croissance du PIB par rapport à la croissance potentielle estimée dans le programme de stabilité contribueraient chacune à dégrader le solde de 0,2 point.

Graphique n° 18 : décomposition de la variation du solde public entre 2023 et 2024 (en points de PIB)



Source : programme de stabilité 2024-2027, retraitement Cour des comptes
* Mesures ponctuelles et temporaires et recettes hors prélèvements obligatoires.

La baisse de 0,4 point de PIB du déficit en 2024 résulterait par ailleurs essentiellement de la baisse du déficit de l'État, qui passerait de 5,5 points en 2023 à 4,8 points en 2024 soit -0,7 point de PIB sous l'effet d'une part de l'extinction des mesures exceptionnelles, d'autre part des mesures d'économies prévues depuis février 2024. La dégradation de 0,3 point de PIB des administrations de sécurité sociale, due à des prestations sociales plus dynamiques que la masse salariale, annulerait en partie la forte réduction du déficit de l'État.

Enfin, si l'objectif de résorption du déficit effectif est légèrement revu à la baisse par rapport à la loi de finances initiale pour 2024 (-0,4 point contre -0,5 point prévu dans la loi de programmation des finances publiques et en loi de finances initiale), la réduction du déficit structurel serait supérieure – passant de 0,4 point dans la loi de finances initiale à 0,6 point dans le programme de stabilité. Cet ajustement structurel accru résulte à hauteur de 0,3 point des mesures nouvelles en prélèvements

obligatoires et à hauteur de 0,3 point d'un effort en dépense plus important. La moindre baisse des mesures exceptionnelles réduirait au contraire l'ajustement de 0,2 point et la moindre élasticité des prélèvements obligatoires le réduirait de 0,3 point.

L'ampleur de la réduction du déficit demeure incertaine, en raison du rendement des mesures de hausses d'impôt comme la nouvelle taxe sur les rentes et de la capacité à tenir les objectifs de maîtrise de la dépense publique, si ces derniers devaient être confirmés par le nouveau Gouvernement.

**B - Une dette publique qui augmenterait
de 1,7 point de PIB en 2024 et qui serait supérieure
de près de 50 Md€ au niveau prévu par la loi
de programmation des finances publiques**

Selon le programme de stabilité, la dette publique atteindrait un peu plus de 3 260 Md€ fin 2024, soit 160 Md€ de plus qu'en 2023. Rapportée au PIB, elle augmenterait de 1,7 point pour atteindre 112,3 points de PIB. Elle se situerait ainsi très au-dessus du niveau prévu dans la loi de programmation des finances publiques 2023-2027, qui prévoyait une stabilité du ratio de dette par rapport à 2023, à 109,7 points de PIB. La dette publique dépasserait de 47 Md€ cette cible en 2024.

En effet, avec une croissance en valeur attendue à 3,6 %, le déficit stabilisant la dette serait de 3,8 points de PIB, soit inférieur d'un point au déficit effectif prévu, expliquant la majeure partie (1,3 point) de la hausse de 1,7 point de PIB du ratio de dette. Les flux de créances joueraient à hauteur de 0,4 point de PIB.

La charge de la dette augmenterait à nouveau en 2024, à hauteur de 7 Md€ d'augmentation pour atteindre 55,2 Md€ selon le programme de stabilité. Cette hausse est amoindrie par rapport à la prévision de la loi de programmation des finances publiques du fait de l'accalmie des taux enregistrée depuis quelques mois.

CONCLUSION

Dans l'attente d'éventuelles inflexions que le nouveau Gouvernement pourrait proposer, c'est le programme de stabilité communiqué à la Commission européenne en avril dernier qui exprime les objectifs et les jalons les plus récents en matière de prévisions macroéconomiques et de finances publiques.

Du fait de la dégradation importante du déficit en 2023 et des perspectives de croissance pour 2024, non seulement la cible nominale mais également l'ampleur de la réduction du déficit public ont été revues à la baisse par rapport à la loi de programmation des finances publiques. Selon le programme de stabilité, le déficit serait ainsi réduit de 0,4 point en 2024, pour atteindre 5,1 points de PIB, soit un niveau encore supérieur de 0,2 point à la prévision pour 2023 de la loi de programmation des finances publiques : les mauvais résultats enregistrés en 2023 ne seront pas rattrapés en 2024. La dette publique augmenterait de 1,7 point pour s'établir à 112,3 points de PIB, soit 47 Md€ au-dessus de la prévision de la loi de programmation des finances publiques pour 2024.

Sans anticiper sur d'éventuelles inflexions proposées par le nouveau Gouvernement, deux risques importants pèsent sur le respect de la trajectoire du programme de stabilité en 2024, dans un contexte où de nombreux facteurs poussent la dépense à la hausse (crise des agriculteurs, contestations en Nouvelle-Calédonie, organisation des jeux olympiques).

D'une part, le risque de ne pas atteindre l'objectif de maîtrise de la dépense publique, qui repose notamment sur 15 Md€ d'économies annoncées depuis février 2024, apparaît élevé compte tenu des imprécisions entourant les économies annoncées, de l'ampleur des reports de crédits pour l'État, de l'absence de mécanisme contraignant sur les dépenses de fonctionnement des collectivités, des incertitudes sur la réalisation des mesures d'économies prévues pour l'assurance maladie.

D'autre part, le projet de taxe sur les rentes, supposé rapporter 3 Md€ dès 2024, doit encore trouver une traduction législative, en évitant les écueils de la rétroactivité.

Après le net dérapage de 2023, il est impératif de dissiper le flou entourant les efforts d'économies prévus et le nouveau projet de taxation des rentes. Alors que la trajectoire prévue par la loi de programmation des finances publiques n'a pas survécu plus de quelques mois, il serait extrêmement préjudiciable à la crédibilité de la France qu'il en aille de même de la réduction du déficit prévue dans le programme de stabilité dès 2024, l'année même d'entrée en vigueur des nouvelles règles budgétaires européennes et alors qu'une procédure pour déficit excessif devrait être ouverte à l'encontre de la France.

Chapitre III

Une trajectoire 2025-2027

de moins en moins crédible

Compte tenu de la nette dégradation du déficit et de la faible croissance en début de période, le programme de stabilité a revu à la baisse les objectifs de la trajectoire de finances publiques sur les années 2024-2027, avec un effort soutenu dès 2025, les finances publiques françaises demeurant sur la période parmi les plus dégradées de la zone euro (I). L'objectif de retour sous 3 % de déficit en 2027 a été maintenu et repose sur la période 2025-2027 d'une part sur un scénario de croissance optimiste (II), d'autre part sur un effort d'économies en dépense similaire à celui – sans précédent – retenu dans la loi de programmation des finances publiques (LPFP) mais également sur des hausses de prélèvements obligatoires (III). Ces hypothèses ne laissent plus la moindre marge de manœuvre pour revenir sous 3 % de déficit en fin de période et diminuer à cet horizon le ratio de dette publique comme le montrent les scénarios alternatifs quantifiés par la Cour (IV).

Alors que la trajectoire de la loi de programmation des finances publiques apparaissait déjà très exigeante, cette nouvelle trajectoire est peu crédible en ce qu'elle conjugue hypothèses macroéconomiques optimistes et effort d'ajustement structurel inédit à ce niveau pendant quatre années consécutives. Cette situation est la conséquence de l'état particulièrement dégradé des finances publiques françaises.

I - Une trajectoire de déficit et de dette dont l'ambition, revue à la baisse, est moindre que celle de nos partenaires européens

La nette détérioration du déficit public en 2023 et la révision à la baisse des perspectives de croissance en 2024 ont conduit à décider des mesures d'ajustement supplémentaires tant en dépenses qu'en prélèvements obligatoires. Ces mesures ne sont toutefois pas suffisantes pour maintenir la cible initiale inscrite dans la loi de programmation des finances publiques 2023-2027 d'une réduction du déficit public à 2,7 points de PIB en 2027 et d'une baisse du ratio de dette publique à cet horizon par rapport à 2023.

A - Des cibles de déficit et de dette revues à la baisse

Selon la nouvelle trajectoire du programme de stabilité 2024-2027, le déficit public serait réduit de 1,0 point en 2025, passant de 5,1 à 4,1 points de PIB. Il serait ensuite ramené à 3,6 points de PIB en 2026 puis repasserait très légèrement sous le seuil des 3 % pour s'établir à 2,9 points de PIB en 2027. Il serait ainsi supérieur de 0,7 point en 2024 au niveau prévu dans la loi de programmation des finances publiques 2023-2027 et excéderait de 0,2 point la cible de cette loi de programme en 2027.

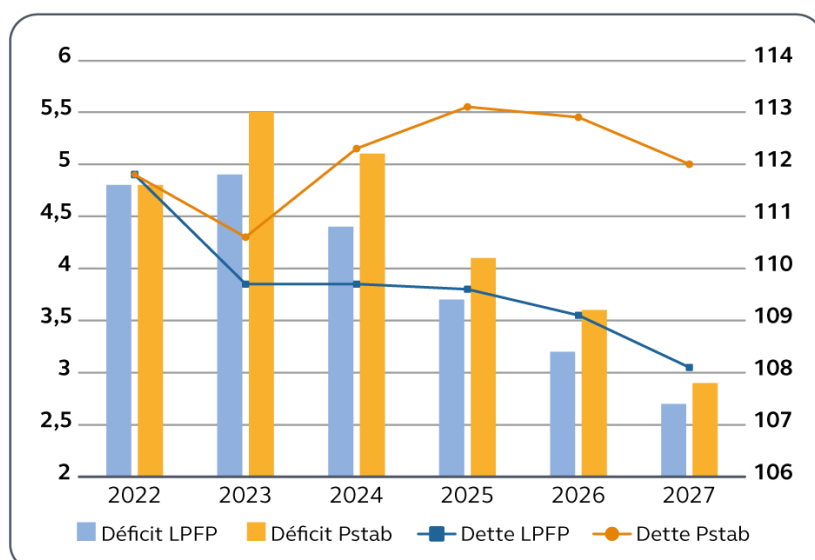
Tableau n° 16 : trajectoire pluriannuelle associée au programme de stabilité 2024-2027 (en points de PIB)

	2023	2024	2025	2026	2027
Solde public	- 5,5	- 5,1	- 4,1	- 3,6	- 2,9
Solde structurel	- 4,8	- 4,2	- 3,2	- 2,9	- 2,5
Ajustement structurel	- 0,5	+ 0,6	+ 0,9	+ 0,3	+ 0,4
Dette publique	110,6	112,3	113,1	112,9	112,0
Croissance du PIB en volume (en %)	0,9	1,0	1,4	1,7	1,8

Source : programme de stabilité 2024-2027

Ces niveaux de déficits demeureraient trop élevés pour enclencher une diminution du ratio de dette publique dès 2025, comme le prévoyait la loi de programmation des finances publiques. L'endettement public ne commencerait à diminuer timidement qu'en 2026 et demeurerait en 2027 supérieur de 1,4 point de PIB à son niveau de 2023 et supérieur de 3,9 points de PIB et de 80 Md€ au niveau prévu pour 2027 par la loi de programmation des finances publiques.

Graphique n° 19 : trajectoire du déficit public et de la dette publique (échelle de droite), en points de PIB



Source : LPFP 2023-2027, programme de stabilité 2024-2027

Cette trajectoire de déficit modifie, par ailleurs, la répartition prévisionnelle de celui-ci entre ses composantes conjoncturelle et structurelle, amenant de fait à moins compter sur la croissance économique et à programmer un effort structurel plus important que celui prévu en loi de programmation des finances publiques.

La trajectoire du programme de stabilité repose en effet sur des hypothèses de croissance révisées à la baisse en 2024 (de 1,4 % à 1,0 %) et en 2025 (de 1,7 % à 1,4 %), les prévisions pour 2026 et 2027 demeurant identiques à celles de la loi de programmation des finances publiques (respectivement 1,7 % et 1,8 %).

Par conséquent, la part conjoncturelle du déficit est revue à la hausse par rapport à la loi de programmation des finances publiques, si bien que symétriquement, la réduction du déficit structurel est plus marquée (2,3 points contre 1,4 point dans la loi de programmation des finances publiques sur la période 2024-2027) et repose sur des efforts très importants de maîtrise durable de la dépense mais également de hausse pérenne des prélèvements obligatoires (cf. *infra*). Il en résulte en fin de période un déficit structurel plus faible qu'initialement programmé (2,5 points contre 2,7 dans la loi de programmation des finances publiques), alors que le déficit effectif serait à l'inverse supérieur de 0,2 point (2,9 points au lieu de 2,7). Ce niveau de déficit structurel excède toutefois encore largement l'objectif de moyen terme (OMT) fixé à 0,4 point dans la loi de programmation des finances publiques.

B - Un ajustement moindre que nos principaux partenaires européens

Compte tenu de la réforme de la gouvernance économique et budgétaire européenne en cours (cf. encadré), tous les États membres n'ont pas transmis un programme de stabilité à la Commission européenne⁵¹. En effet, dans le cadre des nouvelles règles, les États devront présenter à l'automne 2024, à l'issue d'un dialogue avec la Commission européenne, un nouveau « plan budgétaire et structurel national à moyen terme » d'une durée de 4 ou 5 ans, certains États ayant dès lors pu se dispenser de présenter au mois d'avril un ultime programme de stabilité avant l'entrée en vigueur des nouveaux instruments européens.

⁵¹ Le Gouvernement espagnol a par exemple uniquement soumis à la Commission européenne la mise à jour des prévisions macroéconomiques et budgétaires pour les années 2024 et 2025.

Une gouvernance européenne réformée

Les trois textes législatifs réformant la gouvernance économique et budgétaire européenne ont été publiés au journal officiel de l'Union européenne le 29 avril 2024⁵².

Ces nouvelles règles visent à garantir la soutenabilité des finances publiques des États membres, en tenant mieux compte de la situation de départ de chaque pays et en favorisant des ajustements budgétaires moins procycliques. De surcroît, elles mettent davantage l'accent sur les réformes structurelles et les investissements favorables à une croissance durable.

Le volet préventif des nouvelles règles repose sur les « plans budgétaires et structurels nationaux à moyen terme », qui remplacent les programmes de stabilité et les programmes nationaux de réformes (PNR) actuels. Ces nouveaux plans constituent la principale innovation de la réforme pour tenir compte de l'hétérogénéité de la situation des États membres. Ils seront présentés à l'automne 2024. Les États membres dont la dette publique dépasse 60 % du PIB ou le déficit dépasse 3 % du PIB devront établir ces plans sur la base d'une trajectoire de référence qui leur sera communiquée par la Commission. Ces plans devront être établis pour une période de 4 ou 5 ans, évalués par la Commission et approuvés par le Conseil. Ils font l'objet d'un rapport d'avancement annuel. Ils définissent des objectifs de déficit et de dette spécifiques à chaque pays, en fonction d'une trajectoire de dépenses publiques primaires nettes⁵³ fondée sur une analyse technique de la soutenabilité de la dette par la Commission. Cette trajectoire est établie de manière à, le cas échéant, abaisser le ratio dette/PIB sous 60 points de PIB ou assurer une trajectoire de dette décroissante⁵⁴ et ramener le déficit public sous 3 points de PIB en garantissant que l'ajustement budgétaire se poursuit, si nécessaire, jusqu'à 1,5 point de

⁵² Règlement 2024/1263 relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale (volet préventif) ; règlement 2024/1264 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs (volet correctif) ; directive 2024/1265 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres.

⁵³ Ces dépenses publiques primaires nettes se définissent comme les dépenses publiques, déduction faite des dépenses d'intérêts, des mesures discrétionnaires en matière de recettes, des dépenses relatives aux programmes de l'Union entièrement compensées par des recettes provenant de fonds de l'Union, des dépenses nationales de cofinancement des programmes financés par l'Union, des éléments cycliques des dépenses liées aux indemnités de chômage, ainsi que des mesures ponctuelles et autres mesures temporaires.

⁵⁴ Baisse d'au moins 1 point par an s'il dépasse 90 points de PIB et d'au moins 0,5 point par an s'il est compris entre 60 et 90 points de PIB en moyenne annuelle.

PIB⁵⁵. La période d'ajustement est de quatre ans et peut être allongée de trois ans si l'État membre justifie d'investissements ou de réformes susceptibles d'augmenter le PIB potentiel, d'améliorer la soutenabilité des finances publiques ou de répondre aux recommandations de l'Union européenne.

Les ajustements sont plus limités s'agissant du volet correctif. En effet, le double objectif d'un déficit inférieur à 3 % du PIB et d'une dette inférieure à 60% est conservé ainsi que le caractère automatique du volet correctif pour les pays dont le déficit se situe au-dessus de 3%.

S'agissant de la procédure de déficit excessif fondée sur la dette, elle se concentrera désormais sur la trajectoire des dépenses primaires nettes⁵⁶.

Enfin, l'articulation entre volets préventif et correctif évolue également :

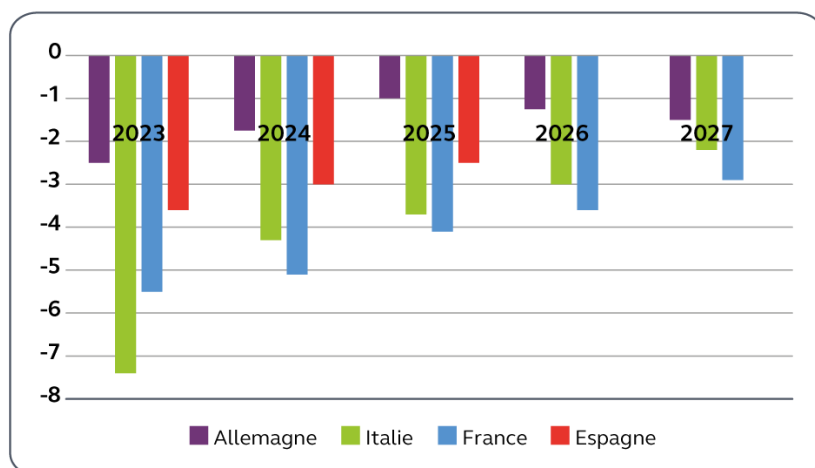
- les États membres présentant un déficit inférieur à 3 points de PIB et un ratio d'endettement inférieur à 60 points de PIB relèvent du volet préventif ;
- les États membres dont le déficit est inférieur à 3 points de PIB et le ratio d'endettement supérieur à 60 points de PIB relèvent également du volet préventif, à condition de respecter leur trajectoire de dépenses primaires nettes ;
- enfin, les États membres dont le déficit est supérieur à 3 points de PIB relèvent du volet correctif, ce qui est le cas de la France.

La comparaison des programmes de finances publiques des quatre principales économies de la zone euro montre que la trajectoire prévue par la France est peu ambitieuse. Sur la période 2024-2027, celle-ci affiche systématiquement l'objectif de déficit public le plus élevé et reste le seul pays à ne pas viser un déficit inférieur ou égal au seuil de 3 % en 2026. Alors que son déficit public a atteint 7,2 points de PIB en 2023, l'Italie prévoit de le ramener à 4,3 points de PIB en 2024 – ce qui peut apparaître ambitieux – et d'atteindre la cible des 3 % dès 2026.

⁵⁵ L'ajustement structurel minimal primaire doit être de 0,4 point de PIB par an ou 0,25 point de PIB par an en cas de plan de moyen terme sur 7 ans. La cible de déficit de 1,5 % de PIB est également définie en termes structurels.

⁵⁶ Une procédure pour déficit excessif fondée sur la dette pourra être engagée, si les dépenses primaires nettes sont supérieures de 0,3 point du PIB par an ou cumulativement de 0,6 point du PIB à la trajectoire prévue par l'État membre.

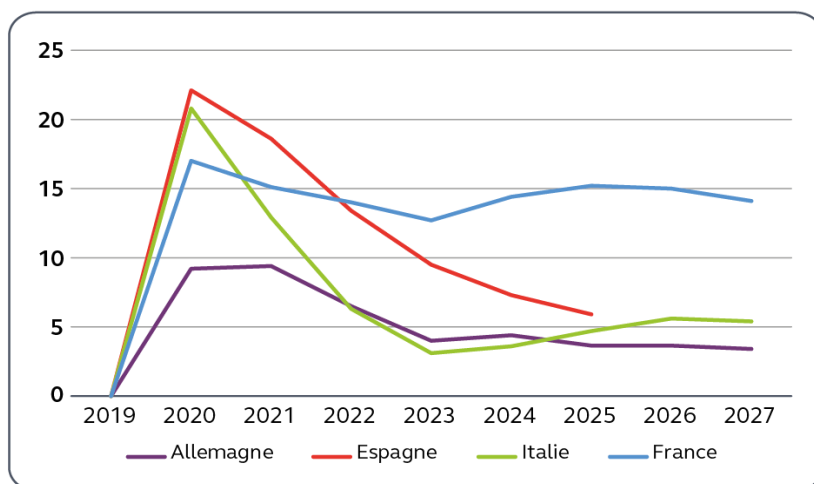
**Graphique n° 20 : cible de déficit des principaux pays de la zone euro
(en points de PIB)**



Source : programmes de stabilité et mise à jour des prévisions macroéconomiques et budgétaires par le Gouvernement espagnol

De ce fait, et contrairement à ses partenaires, la France ne parvient pas, au cours de la période de programmation, à réduire significativement son niveau de dette par rapport au point haut atteint en 2020. En 2025, selon les programmes de stabilité, la dette publique française excéderait ainsi de 15,2 points de PIB son niveau d'avant-crise, contre +3,7 points en Allemagne, +5,9 points en Espagne et +4,7 points en Italie. La dette publique italienne demeurerait toutefois la plus élevée, à proximité de 140 points de PIB.

Graphique n° 21 : dette des principaux pays⁵⁷ de la zone euro par rapport à leur niveau de 2019 (en points de PIB)



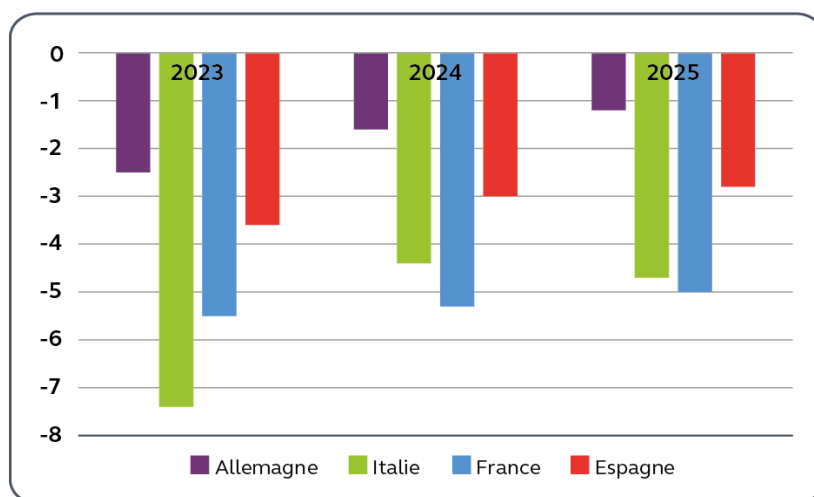
Source : programmes de stabilité et mise à jour des prévisions macroéconomiques et budgétaires par le Gouvernement espagnol

Ce décrochage de la France par rapport à ses trois principaux partenaires est confirmé par les prévisions de printemps de la Commission européenne⁵⁸. En effet, celle-ci anticipe une très faible réduction du déficit, à 5,3 points de PIB en 2024 et à 5,0 points en 2025, contre respectivement 5,1 et 4,1 points dans le programme de stabilité. Cette difficulté à démontrer la crédibilité des efforts programmés concerne aussi l'Italie puisque les prévisions de la Commission anticipent un niveau de déficit en 2025 de 4,7 points de PIB, soit un point de plus que l'objectif affiché par le Gouvernement italien.

⁵⁷ L'Allemagne, l'Espagne, la France et l'Italie constituent les quatre principales économies de la zone euro et représentent 73 % du PIB de la zone euro en 2023.

⁵⁸ Ces prévisions de solde public sont à politique inchangée.

Graphique n° 22 : prévision de déficit des principaux pays de la zone euro (en points de PIB)



Source : prévisions de printemps de la Commission européenne (mai 2024)

La Commission a élaboré un rapport⁵⁹ pour 12 États membres⁶⁰ afin d'évaluer leur respect du critère du déficit prévu par le traité. Elle en a conclu qu'il existait un déficit excessif en France, ainsi que dans six autres États membres, dont l'Italie⁶¹. Sur cette base, elle va proposer au Conseil en juillet 2024, l'ouverture d'une procédure pour déficit excessif. Si le Conseil devait confirmer qu'il existe un déficit excessif en France, l'ajustement structurel primaire à réaliser serait porté à 0,5 point par an⁶².

⁵⁹ Au titre de l'article 126, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

⁶⁰ La Belgique, la Tchéquie, l'Estonie, l'Espagne, la France, l'Italie, la Hongrie, Malte, la Pologne, la Slovaquie, la Slovaquie et la Finlande.

⁶¹ Les cinq autres pays en déficit excessif sont : la Belgique, la Hongrie, Malte, la Pologne et la Slovaquie. Par ailleurs, la Roumanie faisait l'objet d'une procédure pour déficit excessif depuis 2019 et la Commission a jugé qu'elle n'avait pas engagé d'action efficace pour y mettre un terme.

⁶² Le programme de stabilité 2024-2027 publié en avril prévoit un ajustement structurel primaire toujours supérieur ou égal à 0,5 point par an entre 2024 et 2027. La Commission pourrait toutefois retenir une croissance potentielle nettement inférieure à l'estimation du Gouvernement, ce qui pourrait contraindre la France à renforcer ses mesures d'ajustement.

II - Des hypothèses macroéconomiques déjà abaissées mais qui demeurent optimistes

Le programme de stabilité retient toujours une hypothèse favorable de croissance potentielle (A) et, bien qu'un peu revue à la baisse en 2025, de croissance effective (B).

A - Le maintien d'une estimation élevée du potentiel de croissance

L'hypothèse de croissance potentielle à 1,35 % par an à partir de 2023 n'a pas été modifiée par rapport à la loi de programmation des finances publiques. Le programme de stabilité retient donc toujours une tendance de fond de la croissance supérieure aux estimations des principales organisations internationales – 0,9 % pour la Commission européenne, 1,1 % pour l'OCDE et 1,2 % pour le FMI – ainsi que de la Banque de France (1,2 %).

Le programme de stabilité étaye cette estimation, comme le fait la loi de programmation des finances publiques, par un objectif de retour au plein emploi à l'horizon 2027 sous l'effet favorable des réformes structurelles sur le marché du travail. Il estime ainsi l'impact de la réforme des retraites à +200 000 emplois occupés en 2027 et l'impact de la réforme de la contracyclicité de l'assurance-chômage à +100 000 à 150 000 emplois à moyen terme. Cette dernière estimation repose toutefois sur des hypothèses optimistes comme l'a relevé le Haut Conseil des finances publiques (HCFP)⁶³. Enfin, le programme de stabilité fait l'hypothèse que les autres réformes (accompagnement des bénéficiaires du revenu de solidarité active, France Travail, service public de la petite enfance, réforme des lycées professionnels) permettront d'atteindre le plein emploi mais n'en évalue pas les impacts.

Ce retour au plein emploi se traduirait par une baisse du taux chômage jusqu'à son niveau le plus bas depuis plus de 40 ans, alors que la Banque de France, dans ses dernières prévisions, anticipe au contraire une remontée du taux de chômage à 7,8 % fin 2024, avec un maintien à ce niveau en 2025. De surcroît, lorsque le chômage est redescendu à un niveau historiquement faible au 1^{er} trimestre 2023, à 7,1 %, des tensions

⁶³ Cf. l'avis du Haut Conseil des finances publiques n° HCFP-2023-7 relatif à la révision du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, 22 septembre 2023.

importantes ont été enregistrées sur le marché du travail. Cette concomitance suggère que le taux de chômage était alors à proximité de son niveau structurel et que la poursuite de sa diminution, déjà démentie avec une hausse régulière en 2023 pour atteindre 7,5 % de la population active au quatrième trimestre, supposerait des gains d'efficacité du système de formation et d'accompagnement des demandeurs d'emploi nettement supérieurs à ceux des réformes passées, en plus des effets des réformes de l'assurance-chômage. Le retour au « plein emploi » au niveau affiché dans le programme de stabilité apparaît ainsi hypothétique.

Le programme de stabilité suppose également un soutien accru, par rapport à l'avant-crise, de l'investissement à la croissance potentielle, qui peut paraître optimiste dans un contexte de durcissement des conditions de financement mais aussi dans la perspective d'un déclassement accéléré des technologies intensives en carbone (cf. chapitre IV). De fait, il est fait l'hypothèse que – en dépit de la forte chute de la productivité depuis la crise sanitaire, qui distingue la France de ses principaux voisins européens – les gains de productivité du travail retrouveraient leur rythme sous-jacent⁶⁴ d'avant-crise autour de 0,8 % par an.

Pour ces raisons, le maintien d'une estimation de la croissance potentielle à 1,35 % par an apparaît très favorable. Cette estimation contraste avec celles des principales organisations internationales et du secrétariat permanent du Haut Conseil des finances publiques, qui privilégie « *un scénario de croissance potentielle à l'horizon de moyen terme proche de 1 % par an* »⁶⁵.

La persistance d'une croissance faible et d'une productivité atone rend également, trimestre après trimestre, cette hypothèse de moins en moins plausible.

B - Une hypothèse toujours favorable d'un net rebond de l'activité sur la période 2025-2027

L'estimation de la position dans le cycle économique est cruciale pour déterminer la croissance effective que l'on peut attendre pour les prochaines années. Elle revient à évaluer un niveau « normal » d'activité économique, correspondant au PIB potentiel évoqué ci-dessus, dont la progression correspond à la croissance potentielle. La position dans le cycle est alors calculée comme l'écart entre le PIB effectif et le PIB potentiel, appelé écart

⁶⁴ Une fois corrigé de l'enrichissement temporaire de la croissance en emploi qui serait induit par l'effet des réformes permettant l'atteinte du plein emploi.

⁶⁵ *La croissance potentielle à l'horizon de moyen terme*, note du secrétariat permanent du HCFP, juillet 2022.

de production (ou *output gap*). En haut de cycle économique, l'écart de production est positif. En période de creux conjoncturel, il est au contraire négatif et peut ainsi laisser attendre un retour à la normale au cours des années suivantes et donc, de manière transitoire, une croissance effective supérieure à la croissance potentielle afin de revenir progressivement à un écart de production nul.

C'est précisément l'hypothèse que retient le programme de stabilité pour justifier une croissance effective nettement supérieure à la croissance potentielle en 2026 et 2027.

En effet, le programme de stabilité estime que l'écart de production est encore très négatif en 2023 (- 1,1 point), même s'il a été légèrement résorbé par rapport à l'hypothèse retenue dans la loi de programmation des finances publiques en raison d'une révision à la hausse des pertes définitives de PIB potentiel pendant les crises récentes (cf. chapitre I). Si cette évaluation de l'écart de production est inférieure à l'estimation de l'OCDE (-1,5 point), elle excède celle du FMI (-0,9 point) et davantage encore celle de la Commission européenne qui juge l'écart de production nul en 2023. Surtout, cette estimation très négative, qui suppose que l'économie nationale dispose d'une « marge de progression » de 1,1 point de PIB pour rattraper son potentiel, apparaît difficilement conciliable avec les tensions observées encore en 2023 sur le marché du travail, qui se situaient à un niveau supérieur à celles enregistrées en 2019 où l'écart de production estimé par le Gouvernement était pourtant positif (+0,9 point). L'ampleur des difficultés de recrutement constatées fin 2023 suggère plutôt que les marges de manœuvres pour augmenter durablement la production dans l'ensemble de l'économie sont faibles.

Cet écart de production très négatif en début de période autorise mécaniquement des prévisions de croissance effective supérieures à celles de la croissance potentielle sur la période 2025-2027, avec une croissance annuelle moyenne de 1,6 %⁶⁶. Malgré la vigueur de la croissance que suppose cette hypothèse, l'écart de production demeurerait encore très négatif en 2027, ce qui constituerait une singularité sept ans après la crise pandémique. Comme le relève le Haut Conseil des finances publiques dans son avis du 16 avril 2024 sur le programme de stabilité, cette trajectoire *« implique le maintien sur une longue période (8 ans) d'un écart de production négatif, une configuration qui ne s'observe jamais dans les évaluations ex post de l'écart de production. »*.

⁶⁶ Plus l'*output gap* (écart de production) est négatif, ce qui correspond au diagnostic d'un creux conjoncturel, plus la croissance effective peut en effet temporairement excéder la croissance potentielle pour résorber progressivement cet écart et revenir à une pleine utilisation des capacités de production.

Cette persistance d'un écart de production négatif sur une aussi longue période pose la question de la vraisemblance de la trajectoire de PIB potentiel estimée par le Gouvernement. De fait, l'hypothèse de croissance effective pour 2025 du programme de stabilité (revue à la baisse à 1,4 %) se situe dans la fourchette haute des prévisions disponibles (1,3 % pour le *Consensus forecasts* et pour la Commission européenne, 1,2 % pour l'OCDE, 1,4 % pour le FMI). La croissance moyenne de 1,75 % sur la période 2026-2027 excède très largement celle du *Consensus forecasts* (1,3 %), de la Commission européenne (0,5 %) et du FMI (1,5 %).

Ce rythme élevé de progression de l'activité résulterait en particulier, selon le programme de stabilité, de deux hypothèses particulièrement optimistes : un retour du taux d'épargne des ménages à proximité de son niveau d'avant-crise que les enquêtes de conjoncture actuelles ne permettent pas d'anticiper ; et une hausse du pouvoir d'achat liée à un retour – hypothétique – au plein emploi et à une dynamique des salaires portée par des gains de productivité d'une ampleur inédite depuis la crise sanitaire.

Enfin, il doit être relevé que ni le programme de stabilité, ni la loi de programmation des finances publiques n'explicitent l'impact macroéconomique des mesures d'ajustement structurel prévues tant en économies de dépenses qu'en hausses d'impôts, alors que celles-ci, de par leur ampleur, auront nécessairement un effet dépressif sur l'activité économique qu'il convient d'estimer et de prendre en compte.

III - Un effort d'économies sans précédent et une hausse marquée des prélèvements obligatoires qui restent à documenter

La trajectoire du programme de stabilité repose, sur la période 2025-2027, sur des hausses importantes, mais implicites et non documentées, de prélèvements obligatoires (A), ainsi que sur un effort d'économies sans précédent et du même ordre de grandeur que celui prévu par la LPFP (B).

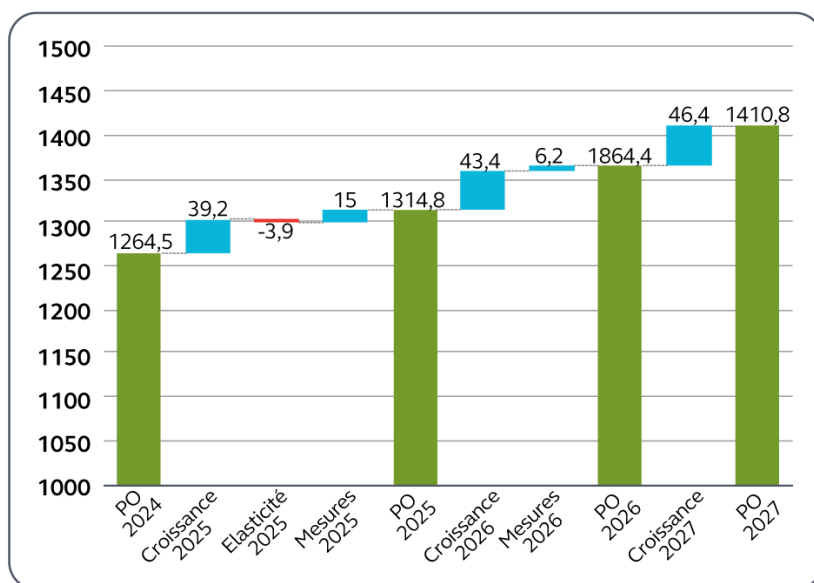
A - Des hausses implicites de prélèvements obligatoires en 2025 et 2026

La trajectoire du programme de stabilité pour 2025-2027 repose sur une augmentation du taux de prélèvements obligatoires de 43,6 points en 2024 à 43,9 points en 2025 puis 44,1 points en 2026 et 2027. Cet

accroissement se produirait en dépit d'une évolution spontanée des prélèvements proche de celle du PIB avec une élasticité de 0,9 en 2025 et de 1 en 2026 en 2027 : ce n'est donc pas le dynamisme spontané des impôts, comme en 2021 et 2022, qui se traduirait par une hausse du taux de prélèvements obligatoires.

La trajectoire du programme de stabilité intègre donc des mesures de hausses d'impôts d'ampleur, à hauteur de 15,0 Md€ en 2025 (0,5 point de PIB) et de 6,2 Md€ en 2026 (0,2 pt de PIB), soit 21,2 Md€ à cet horizon. L'extinction du bouclier tarifaire y contribuera à hauteur de 4 Md€ en 2025, mais le reste des mesures envisagées, de l'ordre de 17 Md€, n'est pas précisé, alors même que certaines baisses pérennes d'impôt avaient été annoncées, comme la poursuite de la baisse graduelle de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) au rythme de 1 Md€ par an ou des mesures en faveur de classes moyennes pour 2 Md€.

Graphique n° 23 : prélèvements obligatoires 2025-2027, hypothèses sous-jacentes au programme de stabilité (en Md€ courants)



Source : programme de stabilité, retraitements Cour des comptes

La trajectoire de finances publiques du programme de stabilité pour 2025-2027 s'appuie donc sur des hausses de prélèvements significatives en 2025. Il s'agit d'un ajustement en recettes substantiel, même s'il reste en deçà des hausses décidées sur la période 2011-2013.

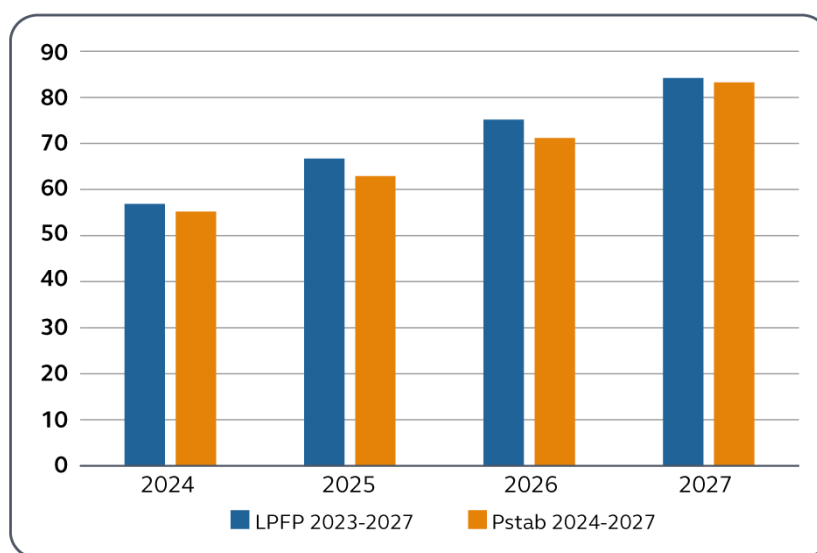
En outre, les prévisions de croissance en volume du programme de stabilité pour 2025-2027 (1,6 % par an moyenne) restent supérieures à celles du consensus des économistes (1,3 % sur la même période). Des mesures d'ajustement supplémentaires (budgétaires ou fiscales) à hauteur de 0,2 point de PIB par an seraient nécessaires en 2026 et 2027 pour maintenir le niveau de recettes attendu, si la croissance n'atteignait pas les prévisions du programme de stabilité et restait proche des estimations du consensus des économistes.

B - Une trajectoire de dépense publique très contrainte qui exigera des réformes d'ampleur

Le programme de stabilité prévoit une croissance de la dépense publique en valeur de 1,8 % en 2025, 2,6 % en 2026 et 2,1 % en 2027.

Le coût des mesures exceptionnelles adoptées en réponse aux crises successives (sanitaire, énergétique) se replierait de 12 Md€ en 2024 à 3 Md€ en 2025 et se stabiliserait à ce niveau en 2026 et 2027, ce montant correspondant à la chronique prévue des dépenses de relance.

Parallèlement, la charge de la dette augmenterait régulièrement sur la période, préemptant une part croissante de la dépense publique. Elle augmenterait de l'ordre de 8 Md€ en 2025 et 2026 et de 12 Md€ en 2027 pour atteindre 83 Md€ à cet horizon, soit un niveau comparable à celui prévu dans la loi de programmation des finances publiques alors même que le niveau de dette publique serait supérieur de 80 Md€. Cela s'explique par des hypothèses de taux revues à la baisse par rapport à la loi de programmation des finances publiques (3,2 % contre 3,5 % dans la loi de programmation pour les taux longs en 2024, du fait de l'accalmie récente, mais avec une remontée à un niveau supérieur à l'hypothèse de ladite loi en toute fin de période – 3,6 % contre 3,5 % dans la loi de programmation).

Graphique n° 24 : charge d'intérêts (toutes APU, en Md€)

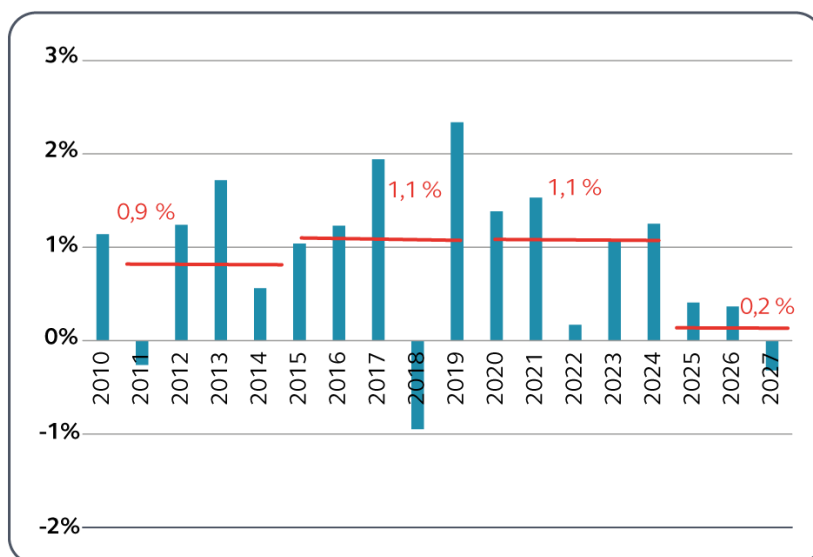
Source : Insee, programme de stabilité, retraitements Cour des comptes

Hors dépenses exceptionnelles et hors charge d'intérêts, la dépense devrait donc progresser en moyenne de 1,9 % en valeur et 0,2 % en volume par an entre 2025 et 2027.

Une telle maîtrise de la dépense en volume sur la période 2025-2027, déjà sous-jacente à la loi de programmation des finances publiques, impliquerait un effort d'économie sans précédent. L'infléchissement de l'évolution de la dépense primaire par rapport à son évolution moyenne constatée avant-crise⁶⁷ (0,2 % au lieu de 1,1 % en moyenne annuelle) correspondrait en effet à des économies de l'ordre de 50 Md€ en 2027, la moitié de l'effort étant effectué en toute dernière année. Cette maîtrise de la dépense publique ne se traduirait pas par une baisse du niveau de la dépense primaire en valeur, ni même en volume puisqu'elle augmenterait légèrement, mais cette modération n'en constituerait pas moins un coup de frein sur plusieurs années sans équivalent récent.

⁶⁷ La dépense publique primaire a progressé en volume de 1,1 % en moyenne par an sur la période 2015-2019.

**Graphique n° 25 : croissance de la dépense en volume
hors charges d'intérêts et hors mesures exceptionnelles**



Source : Insee, programme de stabilité, retraitements Cour des comptes

Or, cet effort inédit n'est pour l'essentiel pas documenté. Seuls sont précisés les impacts budgétaires de la réforme des retraites, avec 3,5 Md€ d'économies (nettes des mesures d'accompagnement et dispositifs dérogatoires) attendus en 2027, et de la réforme de la contracyclicité de l'assurance-chômage dont les économies induites sont estimées à 4,2 Md€ en 2027. À l'issue des récentes élections législatives, les économies supposées être identifiées en vue des textes financiers pour 2025 par les revues de dépenses demeurent donc en attente des arbitrages nécessaires.

Parallèlement, le moindre investissement des administrations publiques locales sur la période, qui correspond à un bas de cycle communal, contribuerait à hauteur de 6 Md€ à cet effort d'économie d'ici 2027 – même s'il s'agit ici d'un pur effet cyclique et non d'une économie structurelle. En outre, le ralentissement prévu dans le programme de stabilité en 2025 après deux années très dynamiques – +1,2 % en 2025 (-0,4 % en volume) après +7,5 % en 2024 (+5,0 % en volume) et +12,4 % en 2023 (+7,3 % en volume), hors Société des grands projets – apparaît optimiste au regard des évolutions connues l'année précédant les élections municipales⁶⁸.

⁶⁸ Les dépenses d'investissement des collectivités avaient au contraire progressé de 4,8 % en 2013 et de 14,4 % en 2019.

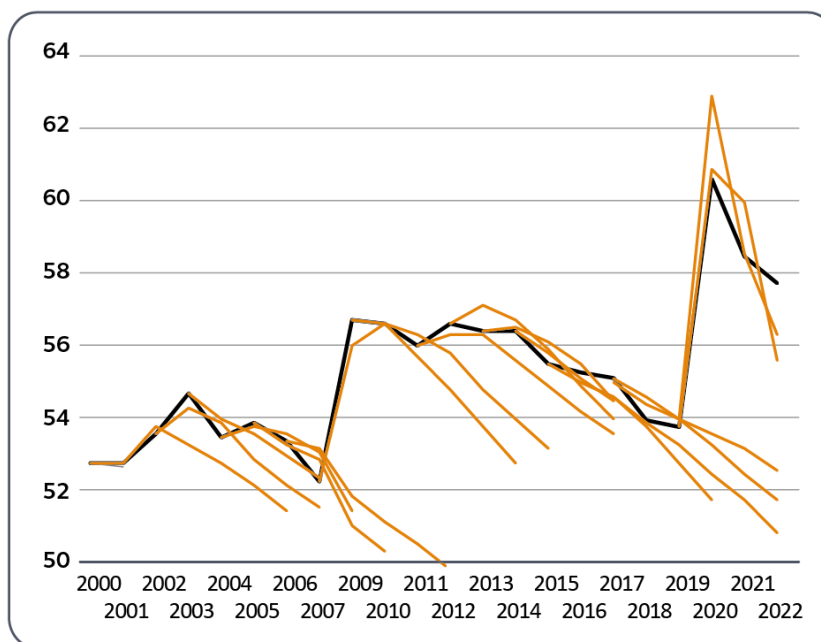
L'autre moitié de cet effort de 50 Md€ n'est pas non plus documentée, même si elle repose pour partie sur la maîtrise des dépenses de fonctionnement des collectivités locales, le programme de stabilité tablant sur une évolution inférieure de -0,5 point à l'inflation. Cette source d'économie apparaît pourtant hypothétique en l'absence de mécanisme contraignant, comme l'a montré l'exercice 2023.

Cette trajectoire sera en outre compliquée par l'addition des lois de programmation sectorielles (lesquelles devraient couvrir le tiers du périmètre des dépenses de l'État en 2027) qui contribue à rigidifier la dépense et reporte sur les missions non couvertes par de telles lois des efforts de moins en moins réalistes.

De surcroît, la montée en puissance du financement de la transition écologique, qui mobilisera en partie de la dépense publique (cf. chapitre IV), devra s'intégrer dans cette trajectoire de dépenses très contrainte. En particulier, la hausse structurelle des investissements des collectivités en matière de transition écologique et d'adaptation au changement climatique pourrait venir contrarier la régularité du cycle électoral et la prévision de dépense du programme de stabilité en fin de période.

L'ensemble de ces fragilités limite encore la possibilité de conjurer la sous-estimation systématique de l'évolution de la dépense publique à moyen terme dans les trajectoires pluriannuelles des textes financiers. Chaque année, les prévisions pluriannuelles sont en effet actualisées à l'occasion du rapport économique social et financier (RESF) annexé au projet de loi de finances. Or, le graphique ci-dessous, qui compare les ambitions en matière de réduction de la part des dépenses publiques dans le PIB (courbes orange) à la réalité constatée (courbe noire), montre que les objectifs affichés n'ont jamais été tenus à moyen terme au cours des deux dernières décennies.

**Graphique n° 26 : prévisions pluriannuelles (en orange)
et réalisations* (en noir) du ratio de dépense publique
(en points de PIB)**



Source : Insee, RESF de 2003 à 2022

Lecture : La courbe noire correspond au niveau de dépense publique sur PIB constatée, et les courbes orange correspondent aux prévisions pluriannuelles réalisées par le Gouvernement à l'occasion des RESF successifs.

* Afin de limiter les ruptures de séries, entre les prévisions pluriannuelles et les réalisations, engendrées par les changements de base successifs en comptabilité nationale, on assimile le ratio de dépenses publiques in fine observé à la donnée de l'année N-2 (ou plus ancienne) dans le RESF relatif à l'année N.

Il est dès lors impératif que les revues de dépenses – auxquelles la Cour a apporté sa contribution à travers la publication de neuf notes thématiques en juillet 2023 et un rapport au Gouvernement qui sera publié mi-2024 – débouchent sur des économies d'ampleur et les moins préjudiciables à une croissance soutenable et à la préservation de notre modèle social.

IV - Une trajectoire de réduction du déficit et de stabilisation de la dette sans aucune marge de sécurité et difficilement crédible

Les cibles de déficit et de dette du programme de stabilité sont encore moins ambitieuses que celles de la loi de programmation des finances publiques, avec un retour *in extremis* du déficit sous 3 % en 2027, à tout juste 2,9 points de PIB, et une légère diminution du ratio de dette publique seulement à cet horizon. En dépit de ces objectifs plus modestes, le programme de stabilité, plus encore que la loi de programmation des finances publiques, conjugue trois fragilités majeures qui ont été exposées ci-dessus : des hypothèses de croissance très optimistes à moyen terme, particulièrement sur les deux dernières années ; une inflexion de la dépense publique hors mesures exceptionnelles et hors charge de la dette qui représenterait à l'horizon 2027 un effort sans précédent d'économies de l'ordre de 50 Md€ par an ; et des hausses de prélèvements obligatoires de plus de 20 Md€ sur la période 2025-2027, d'une ampleur inédite depuis une dizaine d'années.

Plus encore qu'au moment de l'adoption de la loi de programmation des finances publiques et de la loi de finances initiale pour 2024, les marges de sécurité apparaissent inexistantes et la moindre mauvaise surprise conjoncturelle ou réalisation budgétaire et fiscale en deçà des objectifs se traduira par l'échec à ramener le déficit sous les 3 % et par une augmentation continue du ratio d'endettement au cours de la période.

La Cour a quantifié, à titre d'illustration, les effets de trois scénarios moins optimistes portant sur chacune de ces hypothèses. Le premier scénario porte sur l'environnement macroéconomique, tandis que les deux autres portent sur des ajustements budgétaires et fiscaux qui seraient en deçà des ambitions du programme de stabilité :

- un scénario de « croissance de 1 % par an » sur la période 2025-2027⁶⁹ ;
- un scénario de « dépense tendancielle » dans lequel la dépense publique primaire en volume hors mesures exceptionnelles progresserait à son rythme des années 2015-2019, soit 1,1 % par an sur la période 2025-2027, au lieu de 0,2 % ;

⁶⁹ Ce scénario repose sur l'hypothèse d'un écart de production nul en début de période et d'une croissance potentielle égale à 1 %, ce qui se traduit par une croissance effective à ce niveau jusqu'en 2027, en deçà des prévisions gouvernementales.

- un scénario « prélèvements obligatoires stables », dans lequel aucune mesure nouvelle de hausse ou de baisse de prélèvements obligatoires ne serait mise en place sur la période 2025-2027.

L'effet sur le déficit et la dette publics de chacun de ces scénarios et de leur conjugaison figure dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 17 : scénarios d'évolution du déficit et de l'endettement publics (en points de PIB)

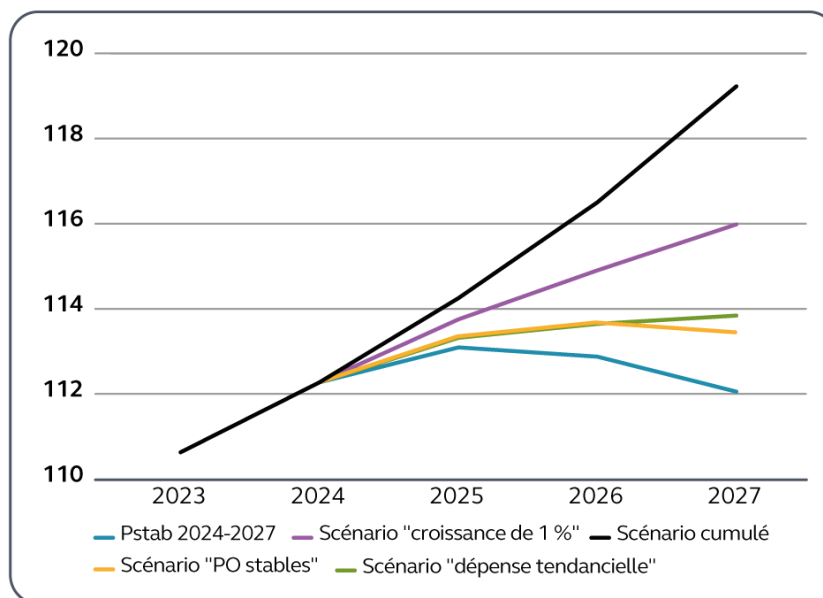
	Déficit public		Dette publique	
	2025	2027	2025	2027
<i>Trajectoire Pstab</i>	4,1	2,9	113,1	112,0
<i>Scénario 1 croissance de 1 %</i>	4,3	4,0	113,8	116,0
<i>Scénario 2 dépense tendancielle</i>	4,5	4,3	113,3	114,0
<i>Scénario 3 PO stables</i>	4,5	3,6	113,4	113,5
<i>Scénario cumulé (1+2+3)</i>	5,2	5,9	114,3	119,2

Source : programme de stabilité 2024-2027, retraitements Cour des comptes

Toutes choses égales par ailleurs, une croissance de 1,0 % par an jusqu'en 2027 conduirait à un déficit de 4,0 points de PIB à cette date et à un niveau de dette supérieur de 4 points de PIB à l'objectif du programme de stabilité. Parallèlement, à scénario macroéconomique inchangé, une dépense publique - hors charges d'intérêts et hors dépenses exceptionnelles - qui augmenterait sur la période 2025-2027 au rythme de 1,1 % par an en volume se traduirait en 2027 par un déficit de 4,3 points de PIB et par un ratio de dette supérieur de 2,0 points de PIB à celui du programme de stabilité. Enfin, l'absence de mesures nouvelles de prélèvements obligatoires aboutirait à un déficit de 3,6 points en 2027 et une dette supérieure de 1,5 point à celle du programme de stabilité.

Le cumul de ces trois scénarios porterait la dette sur une trajectoire ascendante qui excéderait de plus de 7 points de PIB en 2027 la prévision du programme de stabilité tandis que le déficit atteindrait 5,9 points de PIB à cet horizon.

**Graphique n° 27 : scénarios d'évolution de la dette publique
(en points de PIB)**



Source : programme de stabilité 2024-2027, retraitements Cour des comptes

Le scénario « croissance de 1 % » suppose une croissance effective de 1,0 % par an sur la période 2025-2027. Le scénario « dépense tendancielle » retient un rythme de croissance de la dépense primaire, hors mesures exceptionnelles de soutien, égal à celui de l'avant-crise. Le scénario « PO stables » suppose l'absence de mesures nouvelles de hausse de PO sur la période 2025-2027. Le scénario cumulé prend en compte conjointement les hypothèses des trois précédents scénarios.

Le scénario de croissance faible illustre en particulier l'enjeu de ramener le déficit public durablement sous le seuil des 3 %. En effet, bien que ce seuil puisse paraître de prime abord arbitraire ou symbolique, il est aujourd'hui proche du niveau de déficit qui permet de stabiliser le ratio de dette publique par rapport au PIB et de prévenir ainsi une envolée incontrôlée de l'endettement. Ce niveau de « déficit stabilisant » dépend du niveau de dette accumulée en points de PIB et de la croissance du PIB en valeur. Sous la trajectoire du scénario de « croissance faible », plus réaliste que celle retenue par le programme de stabilité, le seuil de déficit en-dessous duquel le ratio de dette publique diminue se situe précisément à 2,9 points de PIB. On ne pourra donc, sous des hypothèses macroéconomiques plausibles, faire refluer durablement le ratio d'endettement qu'en revenant rapidement – et avec une nette marge de sécurité – sous les 3 % de déficit.

CONCLUSION

La trajectoire de la loi de programmation des finances publiques 2023-2027 est d'ores et déjà caduque, du fait de la dégradation très marquée du déficit public dès 2023 et des faibles perspectives de croissance. En conséquence, le programme de stabilité présenté en avril 2024 a retenu une cible de déficit en 2027 en retrait (2,9 % au lieu de 2,7 %), avec une dette publique qui serait encore supérieure en 2027 de 1,4 point de PIB à son niveau de 2023 et commencerait tout juste à refluer après un pic au cours des années 2025-2026.

Pour autant, cette trajectoire apparaît peu crédible et peu réaliste. D'une part, les hypothèses de croissance sont particulièrement optimistes et ne semblent pas tenir compte de l'impact dépressif des hausses de prélèvements obligatoires et de l'effort sans précédent de maîtrise des dépenses publiques annoncés dans le même temps ; d'autre part, l'ajustement historique des finances publiques sur la période 2025-2027 n'est quasiment pas documenté, tant en dépenses qu'en recettes.

Depuis deux ans, chaque nouvelle trajectoire pluriannuelle apparaît plus fragile que la précédente, compte tenu notamment de la difficulté à maîtriser l'évolution des dépenses. Celle du programme de stabilité ne dispose plus d'aucune marge de sécurité en cas de non-réalisation de certaines hypothèses aussi bien relatives à la croissance qu'aux ajustements budgétaires et fiscaux prévus, ce qui revient d'ores et déjà à l'estimer peu plausible faute de précisions sur les mesures envisagées et indépendamment des mesures en dépense et en recettes que le nouveau Gouvernement pourrait proposer. En particulier, rien ne permet d'anticiper à ce stade que les ambitions en matière de maîtrise de la dépense à moyen terme, qui ont déjà été affichées à ce niveau par le passé mais ne se sont jamais pleinement concrétisées, se réaliseront cette fois-ci entièrement à l'horizon 2027. Cette équation budgétaire est d'autant plus complexe que le réchauffement climatique et la transition énergétique pèseront sur la croissance future et mobiliseront une part croissante de la dépense publique, sans que la programmation pluriannuelle en tienne compte à ce stade.

Il est pourtant crucial, comme le prévoit le programme de stabilité, de revenir rapidement sous 3 % de déficit et de replacer la dette publique sur une trajectoire décroissante. Mais cette nécessaire amélioration des finances publiques doit se faire sur la base de prévisions réalistes et crédibles.

Le respect de cet engagement est indispensable pour assurer la soutenabilité de nos finances publiques et notre crédibilité, y compris vis-à-vis de nos partenaires européens, pour reconstruire des marges de manœuvre afin de faire face à de prochaines crises et pour se donner les moyens de financer la transition énergétique sans fragiliser le modèle social français : il doit passer par une maîtrise des dépenses insistant notamment sur la qualité et par un arrêt des baisses non financées de prélèvements obligatoires, d'une manière qui soit la moins préjudiciable à une croissance durable.

Chapitre IV

Un impact du changement climatique et de la transition énergétique à intégrer dans la programmation des finances publiques

C'est dans le contexte de finances publiques très dégradées décrit par les trois premiers chapitres du présent rapport et d'indispensables efforts d'ajustements budgétaires à concrétiser dès 2024 que s'inscrivent les enjeux de financement liés au réchauffement climatique et à la transition énergétique.

Signataire de l'accord de Paris en décembre 2015, la France a en effet pris des engagements exigeants pour contribuer à limiter l'augmentation de la température mondiale nettement en dessous de 2°C. Elle met en œuvre l'objectif européen visant à atteindre la neutralité carbone d'ici à 2050, assorti d'un objectif intermédiaire de réduction des émissions nettes de gaz à effet de serre de 55% en 2030 par rapport à 1990⁷⁰. Cet engagement représente une diminution des émissions annuelles domestiques de gaz à effet de serre de 139 millions de tonnes entre 2022 et 2030, soit un effort de réduction comparable à celui qui a été déployé entre 1990 et 2022 (-136 millions de tonnes).

⁷⁰ Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) no 401/2009 et (UE) 2018/1999 (« loi européenne sur le climat »).

Ces objectifs sont pleinement intégrés à notre ordre juridique et susceptibles d'engager la responsabilité de l'État pour faute s'ils ne sont pas atteints⁷¹.

Pour atteindre ces objectifs, le Gouvernement a établi une « planification écologique » qui les décline par secteurs et identifie une partie des leviers mobilisables.

Évolution des objectifs climatiques de la France

L'accord de Paris a été conclu le 12 décembre 2015 et est entré en vigueur le 4 novembre 2016. Il fixe comme objectifs de maintenir l'élévation de la température de la planète « *nettement en dessous* » de 2°C par rapport aux niveaux préindustriels et de poursuivre l'action menée pour limiter cette hausse à 1,5°C, ainsi que d'atteindre la neutralité carbone au cours de la deuxième moitié du XXI^{ème} siècle. Il repose sur des contributions des États parties, c'est-à-dire des engagements de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Ces engagements doivent être communiqués tous les cinq ans, chaque contribution devant représenter une progression par rapport à la précédente.

Ce mécanisme de progression quinquennale a conduit l'Union européenne (UE) à rehausser, en décembre 2020, l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre qu'elle s'était fixé à horizon 2030. La loi européenne sur le climat de juillet 2021 prévoit désormais une réduction des émissions d'au moins 55 % dans l'UE en 2030 par rapport à 1990 et la neutralité carbone d'ici 2050.

Pour sa part, la France s'était fixée dès 2005 un objectif de réduction de 75 % des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2050 (« facteur 4 »). Cet objectif avait été réaffirmé par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte qui ajoutait un objectif intermédiaire de réduction des émissions de 40 % en 2030 par rapport à 1990. Après l'adoption de l'accord de Paris, la France a rehaussé son objectif de long terme et vise désormais la neutralité carbone en 2050 (loi de 2019 relative

⁷¹ Le 1^{er} juillet 2021 dans l'affaire dite « Grande Synthèse », le Conseil d'État avait enjoint au Gouvernement de prendre, d'ici le 31 mars 2022, toutes les mesures permettant d'atteindre l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre de - 40% en 2030 par rapport à leurs niveaux de 1990. Le 10 mai 2003 (Décision CE n° 467982), le Conseil d'État a estimé qu'il n'était toujours pas garanti de façon suffisamment crédible que la trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre puisse être effectivement respectée et a ordonné au Gouvernement de prendre de nouvelles mesures avant le 30 juin 2024, faute de quoi il pourrait être soumis au paiement d'astreintes.

à l'énergie et au climat). Puis, le Gouvernement a annoncé le rehaussement de l'objectif français de réduction des émissions à -55 % en 2030⁷² pour se mettre en cohérence avec le nouvel objectif européen entériné dans la loi européenne sur le climat de juillet 2021. Cependant, cet objectif n'a pas encore été transcrit dans la loi nationale (cf. partie 3).

Les investissements en faveur de la transition énergétique effectués en France par l'ensemble des acteurs économiques (ménages, entreprises, administrations publiques) seraient de l'ordre de 100 Md€ en 2022. Ce montant pourrait devoir doubler d'ici 2030 pour atteindre les objectifs de décarbonation que la France s'est fixés. Les administrations publiques devront contribuer non seulement au financement de la transition énergétique mais également à celui de l'adaptation aux conséquences du changement climatique comme l'a montré le rapport public annuel 2024 de la Cour des comptes⁷³.

Cet effort important s'inscrit dans le contexte très contraint pour les finances publiques qui commande par ailleurs de réduire fortement le déficit public et de remettre la dette sur une trajectoire descendante d'ici 2027. Or, les impacts économiques du réchauffement et de la transition pourraient entraîner, au cours des prochaines décennies, une moindre croissance par rapport aux tendances passées, ce qui risque de rendre encore plus difficile l'atteinte de ces objectifs.

Réaliser de manière coordonnée aux niveaux mondial et national la transition énergétique est pourtant un impératif. Depuis le rapport Stern (2006)⁷⁴, il est établi que, au niveau mondial, le coût de l'inaction climatique est supérieur, à terme, au coût de l'action. Si les estimations sont variables, le coût macroéconomique de l'inaction pourrait, pour les plus pessimistes, atteindre 15 points de PIB en 2050 et 30 points à l'horizon 2100⁷⁵. Tout report dans le temps des efforts, au niveau mondial, renchérirait significativement le coût et l'ampleur de la transition.

⁷² Cf. notamment Conseil de planification écologique du 25 septembre 2023.

⁷³ Cour des comptes, rapport public annuel, *L'action publique en faveur de l'adaptation au changement climatique*, mars 2024.

⁷⁴ N. Stern, *Stern Review on the Economics of Climate Change*, octobre 2006.

⁷⁵ Lancesseur N., Labrousse C., Valdenaire M., Nakaa M., *Impact économique du changement climatique : revue des méthodologies d'estimation, résultats et limites*, Document de Travail n°2020/4, direction générale du Trésor.

Transition énergétique et transition écologique

La transition énergétique désigne les politiques publiques mises en place pour réduire les émissions de gaz à effet de serre en France (atténuation du changement climatique). La transition écologique ne se limite pas au changement climatique (atténuation, mais aussi adaptation au changement climatique) et comporte quatre autres objectifs environnementaux identifiés par la taxonomie européenne ⁷⁶ : l'utilisation durable et la protection des ressources aquatiques et maritimes, la transition vers une économie circulaire, la prévention et le contrôle de la pollution, enfin la protection et la restauration de la biodiversité et des écosystèmes. L'atteinte de ces objectifs pourrait également représenter un coût économique important dont le chiffrage nécessiterait d'être affiné⁷⁷.

Ce chapitre fournit un cadre d'analyse sur la nécessaire articulation entre la stratégie de transition énergétique et la stratégie de finances publiques, au cœur de laquelle s'inscrit la question du partage de l'effort entre les acteurs privés et les administrations publiques (I). L'érosion attendue de la croissance économique du fait des conséquences du réchauffement et de la transition risque en outre de rendre encore plus exigeante la mobilisation de financements publics (II). Alors que le jalon 2030 des engagements pris par la France en matière climatique est désormais très proche, une réelle intégration de la planification écologique et de la programmation des finances publiques apparaît indispensable (III).

I - Le financement de la transition énergétique, un défi qui pèsera sur les finances publiques

Le réchauffement climatique et la transition énergétique conduisent à des besoins d'investissement importants, qui ont été de mieux en mieux documentés sur la période récente. La part de ces investissements qui sera supportée par les administrations publiques dépendra largement des outils de politique publique mobilisés pour déclencher les investissements nécessaires : alors que le recours aux subventions pèserait directement sur les finances publiques, la réglementation et la fiscalité incitative feraient davantage porter l'effort sur les acteurs privés, dans un contexte où la transition énergétique devrait entraîner une érosion significative des recettes de fiscalité énergétique.

⁷⁶ Règlement européen du 18 juin 2020 sur l'établissement d'un cadre visant à favoriser les investissements durables.

⁷⁷ *Le financement de la stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) pour 2030*, IGF-IGEDD, novembre 2022).

A - Des besoins de financement documentés pour l'atténuation du réchauffement et à l'ampleur incertaine pour l'adaptation au changement climatique

1 - Une connaissance des investissements en faveur de l'atténuation de plus en plus étayée

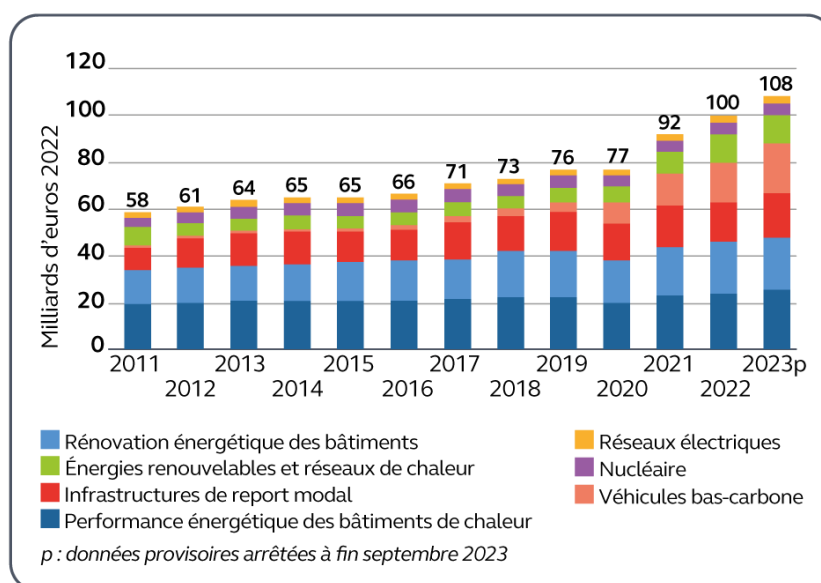
Les investissements en faveur du climat sont de mieux en mieux mesurés. Depuis 2014, l'Institut pour l'économie du climat (I4CE), anciennement CDC Climat, recense avec le soutien de l'État les investissements réalisés en France par l'ensemble des acteurs (administrations publiques, entreprises, ménages) qui contribuent à la réduction d'émissions de gaz à effet de serre⁷⁸. Les données ont progressivement gagné en exhaustivité, même si l'industrie, l'agriculture, les déchets et la forêt ne sont toujours pas intégrés⁷⁹.

Le cap des 100 Md€ d'investissements climat a été franchi en 2022 selon I4CE, ce montant devant atteindre 108 Md€ en 2023 selon ses estimations qui intègrent désormais les investissements nucléaires⁸⁰. Ce chiffrage provient toutefois d'une unique source et n'a pas été contre-expertisé à ce stade. Il doit par conséquent être considéré avec prudence.

⁷⁸ I4CE comptabilise comme investissements en faveur du climat la formation brute de capital fixe ainsi que la consommation de biens durables (qui offrent des services aux consommateurs pendant plus d'un an) et qui sont favorables à la transition énergétique. Les actifs pris en compte sont des équipements matériels comme les bâtiments, les infrastructures de transport, de réseau, les chaufferies, les centrales électriques, etc. Quant aux biens durables, cela inclut notamment les achats de véhicules neufs, lorsqu'ils sont réalisés par les ménages.

⁷⁹ C'est une des faiblesses de ce panorama, d'autres évaluations sont désormais disponibles notamment dans le rapport Pisani-Ferry Mahfouz.

⁸⁰ *Panorama des financements climat* - Edition 2023, I4CE, Novembre 2023.

Graphique n° 28 : investissements climat en France par secteur

Source : I4CE

Même si les ménages et les entreprises réalisent la majorité des investissements climat, les financements publics ont représenté un tiers des dépenses en 2022, soit 34 Md€. Ils correspondent à des dépenses inscrites dans les budgets de l'État et des collectivités territoriales, ainsi qu'à des dépenses extra-budgétaires telles que les prêts et les participations des banques publiques⁸¹.

Pour l'État et les collectivités, les financements en faveur du climat pour l'année 2022 ont été évalués par I4CE à respectivement 24,1 Md€ et 7,3 Md€ et constituent essentiellement de la dépense publique au sens de la comptabilité nationale, même s'il existe encore beaucoup d'incertitudes sur les dépenses déjà engagées, notamment des collectivités. Les autres financements publics comptabilisés par I4CE sont composés de 23 Md€ de financements du groupe Caisse des dépôts (CDC)⁸² et de 5 Md€ de prêts de la Banque européenne d'investissement (BEI).

⁸¹ À noter que I4CE comptabilise parmi les financements publics 1,8 Md€ de programmes de Certificats d'économies d'énergie (CEE) payés par les fournisseurs d'énergie qui ne sont pas considérés comme des dépenses publiques en comptabilité nationale.

⁸² Dans son rapport *La mise en œuvre des engagements climat de la Caisse des dépôts et consignations* de novembre 2023, la Cour avait noté que les résultats affichés par la CDC en matière de financements en faveur du climat gagneraient à être mieux étayés.

2 - D'importants besoins de financement pour le climat d'ici 2030

*Un relatif consensus sur le chiffrage des investissements nécessaires
à l'atténuation du changement climatique*

Les projections de financement requis pour atteindre les objectifs de décarbonation de l'économie ont été affinées, notamment en adoptant une méthodologie cohérente pour les chiffrer par grands secteurs (bâtiments, transports, énergie, industrie, agriculture et déchets). Les dernières estimations de besoins d'investissements additionnels s'établissent aujourd'hui dans une fourchette comprise entre 93 et 110 Md€ par an en 2030.

Ce coût brut doit être diminué des moindres investissements dans les alternatives carbonées et des mesures de sobriété (notamment foncière). Le rapport de Jean Pisani-Ferry et Selma Mahfouz retranche ainsi 35 Md€ pour parvenir à un coût net de 66 Md€ par an. Avec une méthodologie proche, mais tenant compte des travaux les plus récents d'élaboration de la troisième stratégie nationale bas carbone (cf. *infra*), la direction générale du Trésor compte sur 47 Md€ d'économies pour aboutir à un coût net annuel légèrement plus faible à 63 Md€.

**Tableau n° 18 : estimation des besoins d'investissements climat
annuels supplémentaires en 2030 (en Md€)**

	I4CE	Pisani-Ferry Mahfouz	Trésor
<i>Besoin d'investissements climatiques</i>	+93	+101	+110
<i>Moindre investissement carboné et sobriété</i>	-13	-35	-47
<i>Coût net</i>	+ 80	+ 66	+ 63

Source : Panorama des financements climat 2023 I4CE, novembre 2023 ; Rapport Pisani-Ferry-Mahfouz, France Stratégie, mai 2023 ; Trésor-Eco n° 342, avril 2024.

Ces différents chiffrages convergent donc, s’agissant des politiques d’atténuation du changement climatique, sur un besoin annuel d’investissement supplémentaire net de plus de 2 points de PIB d’ici 2030 pour la troisième stratégie nationale bas carbone. Désormais, la question posée aux pouvoirs publics est celle de la répartition du coût du financement de ce surcroît d’investissement entre les acteurs publics et privés.

Un chiffrage encore très lacunaire et incertain du coût des dépenses d’adaptation au changement climatique

Comme la Cour des comptes l’a montré dans son rapport public annuel pour 2024, l’évaluation des coûts de l’adaptation au réchauffement climatique est lacunaire, voire inexistante.

Le rapport Pisani-Ferry-Mahfouz estimait le besoin d’investissement lié à l’adaptation à 3 Md€ par an, dont 1 Md€ devraient être financés par le secteur public. I4CE a mené un travail plus détaillé sur les coûts de l’adaptation dans le cadre de la préparation du troisième plan national d’adaptation au changement climatique⁸³. Ces travaux ont apporté de premiers ordres de grandeur sur trois secteurs étudiés : s’agissant des bâtiments, entre 1 et 2,5 Md€ par an pour la construction neuve et 4,4 Md€ par an pour le parc existant⁸⁴ ; pour les transports routiers et ferrés, jusqu’à plusieurs milliards d’euros si l’on ne capitalisait pas sur les travaux de modernisation prévus ; de l’ordre de 1,5 Md€ par an pour les productions végétales agricoles.

Ces travaux doivent impérativement être approfondis afin d’aboutir à un chiffrage partagé des politiques d’adaptation, préalable indispensable à toute réflexion sur la répartition de ces surcoûts entre les acteurs privés et les acteurs publics.

⁸³ Anticiper les effets d’un réchauffement de +4°C : quels coûts de l’adaptation ?, I4CE, avril 2024.

⁸⁴ Dans le cas d’une politique d’adaptation pensée de concert avec la rénovation énergétique.

B - Une érosion des recettes de fiscalité énergétique qui ne sera que partiellement compensée par les nouvelles recettes du marché du carbone

Le changement climatique et la transition énergétique affecteront la plupart des assiettes fiscales du fait notamment de leurs conséquences sur la croissance (cf. *infra*). Les impacts seront cependant plus directs et rapides pour la fiscalité de l'énergie, domaine dans lequel ils commencent à être documentés.

1 - Une baisse de recettes de l'ordre de 14 Md€ à l'horizon 2030

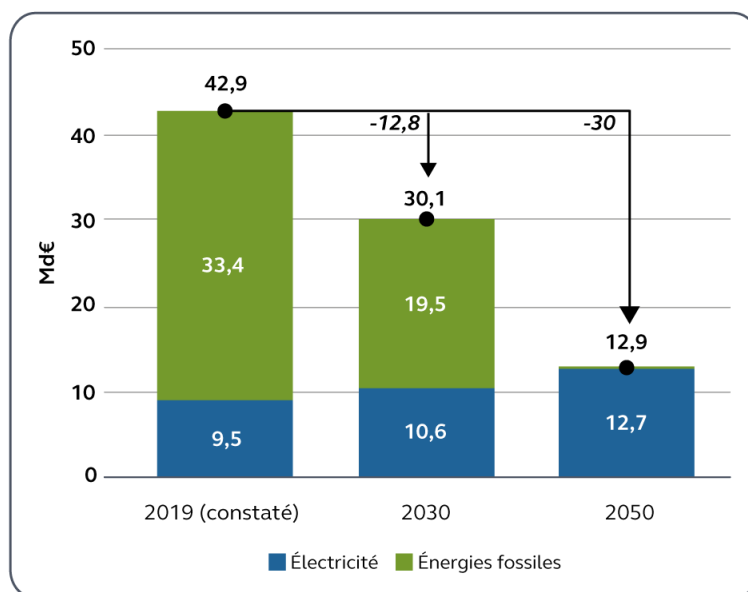
La sortie des énergies fossiles induite par la transition énergétique implique une baisse des recettes assises sur ces énergies. En 2019⁸⁵, les droits d'accise sur les énergies fossiles⁸⁶ ont généré des recettes fiscales nettes de 33 Md€, soit 1,4 point de PIB. La direction générale du Trésor a estimé que le respect des objectifs climatiques se traduirait, à fiscalité inchangée, par une perte d'accise de l'ordre de 14 Md€⁸⁷ à l'horizon 2030 et de 33 Md€ à l'horizon 2050 par rapport à 2019. En parallèle, la consommation d'électricité augmenterait, ce qui conduirait à une hausse des recettes d'accises sur l'électricité. Celle-ci serait cependant limitée, de l'ordre de 1 Md€ en 2030 et 3 Md€ en 2050, et ne compenserait pas la perte des accises sur les énergies fossiles.

⁸⁵ Année de référence retenue pour neutraliser l'impact des crises sanitaire et énergétiques.

⁸⁶ Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques – TICPE ; taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel – TICGN, hors TVA.

⁸⁷ En réponse aux observations provisoires, la DGEC a indiqué que l'érosion des accises sur les carburants pourrait être moindre, de l'ordre de -7,4 Md€ à l'horizon 2030 par rapport à 2019.

Graphique n° 29 : recettes de fiscalité énergétique à tarification constante



2 - Une montée en puissance du marché européen du carbone qui pourrait rapporter à la France de l'ordre de 8 Md€ en 2030

En France, la fiscalité du carbone prend deux formes : la taxe carbone incorporée aux accises sur l'énergie et le marché de quotas d'émissions carbone. Ces deux instruments couvrent désormais 71 % des émissions de gaz à effet de serre⁸⁸.

⁸⁸ DG Trésor, *Les enjeux économiques de la transition vers la neutralité carbone*, décembre 2023

Le marché du carbone européen

L'Union européenne a mis en place depuis 2005 un marché du carbone⁸⁹, c'est-à-dire un système de plafonnement et d'échange d'émissions. Un plafond des émissions de gaz à effet de serre des secteurs assujettis (industriels, énergéticiens et compagnies aériennes) est défini au niveau européen, qui diminue de 4,3 % par an de 2024 à 2027 puis de 4,4 % par an de 2028 à 2030⁹⁰.

Les assujettis doivent mesurer et vérifier leurs émissions et restituer ensuite aux autorités un nombre équivalent de quotas d'émissions. Les entreprises assujetties disposent de plusieurs moyens pour remplir cette obligation ; elles peuvent acheter des quotas *via* les enchères organisées annuellement par les autorités publiques ou *via* une bourse ou encore de gré à gré⁹¹.

Un prix du quota se forme alors qui dépend de la demande de quotas exprimée par les entreprises assujetties. De 2018 à 2020, le prix a fluctué entre 25 et 30 €/tCO₂. Depuis la fin 2023, le prix de la tonne de CO₂ s'est stabilisé autour de 60 €, après avoir atteint un pic de près de 100€ en février 2022. Du fait ces évolutions, les recettes du marché carbone ont fortement augmenté pour la France, s'élevant à 2,1 Md€ en 2023.

Compte tenu des réformes du marché du carbone européen qui entreront progressivement en vigueur, les experts estiment que le prix du CO₂ pourrait dépasser structurellement 100 € par tonne avant 2030⁹².

Les émissions de l'industrie et de la production d'énergie sont en grande majorité couvertes par le marché du carbone européen. Dans le cadre du Pacte vert, ce marché va connaître deux grandes évolutions :

- il va être progressivement étendu au secteur maritime commercial ;
- de 2026 à 2034, la part de quotas d'émissions alloués gratuitement sera réduite de moitié, car les secteurs désormais protégés⁹³ par le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF) ne bénéficieront plus d'allocations gratuites.

⁸⁹ Ou SEQUE-UE, Système d'Echange de Quotas d'Emissions – UE (ETS en anglais).

⁹⁰ Ce plafond a diminué de 1,74% par an de 2013 à 2020, puis de 2,2% par de 2021 à 2023.

⁹¹ Les entreprises exposées à la concurrence internationale bénéficient de quotas gratuits.

⁹² 2023 *State of the EU ETS Report, European Roundtable on Climate Change and Sustainable Transition*.

⁹³ Acier, ciment, aluminium, fertilisants, hydrogène.

Du fait de ces deux évolutions, les recettes de ventes aux enchères de quotas pour la France pourraient ainsi augmenter de 1 Md€ en 2030 selon les projections de la direction générale de l'énergie et du climat.

S'agissant des ménages, le Gouvernement a fait le choix d'une taxe carbone, avec la contribution climat énergie incorporée aux accises sur l'énergie, d'un montant de 44,6 €/tCO₂, gelé à ce niveau depuis 2018 suite au mouvement des « gilets jaunes »⁹⁴. En février 2022, le Conseil des prélèvements obligatoires⁹⁵ avait formulé cinq recommandations afin de lever les obstacles à l'acceptation de la fiscalité environnementale. Depuis, les termes du débat ont en partie évolué avec la réforme du marché carbone européen qui devra être prise en compte dans les réflexions sur l'évolution des accises.

En effet, un deuxième marché du carbone a été créé au niveau européen sur le chauffage des bâtiments, les carburants routiers et les petites entreprises industrielles. Pour ce marché, distinct, les enchères de quota carbone débiteront en 2027. Il est prévu qu'une partie de ces recettes alimente un fonds social pour le climat⁹⁶.

Au total, les recettes supplémentaires associées à la montée en puissance de la fiscalité carbone représenteraient entre 7,2 Md€/an et 7,8 Md€/an en moyenne sur la période 2027-2030. Comme le recommandait le Conseil des prélèvements obligatoires, ces recettes devraient être affectées à des investissements verts et à des mécanismes redistributifs⁹⁷.

S'ajoutera également une quote-part du fonds social climatique qui sera de 1,2 Md€ par an pour la France, fléchée pour financer les mesures de lutte contre la précarité énergétique.

⁹⁴ La loi de finances pour 2018 prévoyait initialement une augmentation annuelle jusqu'en 2022 cohérente avec l'objectif de 100 €/tCO₂ en 2030 inscrit dans la loi de transition énergétique pour la croissance verte de 2015.

⁹⁵ Conseil des prélèvements obligatoires, *Redistribution, innovation, lutte contre le changement climatique : trois enjeux fiscaux majeurs en sortie de crise sanitaire*, février 2022.

⁹⁶ D'un montant maximum de 86,7 Md€, il financera les « plans sociaux climatiques » mis en place par les États membres pour lutter contre la pauvreté en matière d'énergie et de transport.

⁹⁷ La directive sur le marché carbone prévoit que les États membres fassent un rapport annuel sur les dépenses climatiques réalisées avec les recettes du marché carbone et les États membres doivent afficher des niveaux de dépense climatique équivalents aux recettes issues du marché carbone (sans affectation).⁹⁸ Cf. Cour des comptes, *Accompagner l'adaptation de l'économie au changement climatique : le rôle des institutions financières et bancaires*, Rapport public annuel 2024.

C - Un impact de la transition énergétique sur les finances publiques qui dépendra en grande partie des instruments économiques mobilisés

Trois principaux instruments économiques peuvent être mobilisés par les pouvoirs publics pour réduire les émissions : les subventions, les normes et la tarification carbone. Ces trois instruments n'ont pas les mêmes impacts pour les finances publiques. La tarification carbone est source de recettes complémentaires, alors que les subventions entraînent un surcroît de dépenses publiques. L'impact des normes environnementales sur les finances publiques, quant à lui, dépend des obligations que ces dernières font peser sur les pouvoirs publics (rénovation de bâtiments, renouvellement de flottes de véhicules). La problématique est différente pour l'adaptation au changement climatique, pour laquelle les normes et les subventions sont principalement mobilisées.

Par ailleurs, la politique monétaire, *via* notamment les taux d'intérêt, peut avoir un impact sur le financement de la transition énergétique et de l'adaptation au réchauffement. Les banques centrales se sont emparées de la question du changement climatique qui impacte tant leurs activités de supervision (bancaire et assurantiel notamment⁹⁸) que la politique monétaire (la transition énergétique risque d'avoir des effets inflationnistes, cf. *infra*). La Banque centrale européenne a ainsi présenté en juillet 2021 un programme d'action pour le climat, complété en juillet 2022 sur les aspects de politique monétaire⁹⁹.

1 - Subvention, norme et tarification du carbone : trois instruments à articuler

La subvention permet d'améliorer la rentabilité des investissements privés favorables au climat mais aussi d'accompagner les contraintes imposées aux ménages modestes par le biais d'une aide ciblée. Les aides publiques doivent être guidées avant tout par la « valeur tutélaire du carbone », c'est-à-dire une valeur de référence, qui traduit l'avantage pour l'ensemble de la collectivité de réduire l'émission d'une tonne de carbone

⁹⁸ Cf. Cour des comptes, *Accompagner l'adaptation de l'économie au changement climatique : le rôle des institutions financières et bancaires*, Rapport public annuel 2024.

⁹⁹ La BCE doit, avant fin 2024, limiter la part des actifs émis par des entités à empreinte carbone élevée qui peuvent être apportés en garantie par des contreparties dans le cadre d'emprunts auprès de l'Eurosystème. Elle n'acceptera en garantie que les titres d'entreprises qui respecteront la directive sur la publication d'informations en matière de durabilité (CSRD) qui doit entrer en vigueur en 2026.

compte tenu des dommages liés au réchauffement (voir encadré *infra*). Cette valeur constitue en conséquence un guide indispensable pour choisir les leviers de réduction des émissions : si, pour une action de décarbonation donnée (remplacement d'un véhicule thermique par un véhicule électrique par exemple), le coût de la tonne de carbone effectivement évitée – appelé coût d'abattement – associé à cette action est inférieur à la valeur tutélaire, alors l'investissement est rentable pour l'ensemble de la collectivité et doit être effectué. Les subventions aux investissements verts peuvent être justifiées aussi par l'existence d'effets d'apprentissage dans la production de nouvelles technologies ou d'industries naissantes.

**Externalités, valeur tutélaire du carbone, coûts d'abattement :
de quoi parle-t-on ?**

Les émissions de CO₂ responsables du réchauffement climatique constituent un exemple typique d'externalités négatives, c'est-à-dire de cas où les prix de marché ne prennent pas spontanément en compte les dommages présents et à venir qu'elles génèrent. L'enjeu des politiques publiques est alors « d'internaliser cette externalité » en incluant son coût pour la société dans les prix. Plusieurs instruments de politique publique peuvent être mobilisés à cette fin : taxe, marché carbone, normes. La subvention des comportements économes en carbone peut théoriquement avoir le même effet en internalisant dans les prix des technologies décarbonées l'externalité, positive cette fois, consistant à contribuer à l'atténuation du réchauffement.

Le calibrage de ces instruments implique de définir une valeur de référence qui traduit le bénéfice pour l'ensemble de la collectivité de réduire l'émission d'une tonne de carbone. C'est la « valeur tutélaire » du carbone ou valeur de l'action pour le climat. Elle peut être estimée, sur la base notamment de l'évaluation des dommages causés par les émissions (externalités négatives), avec des méthodes de calcul socio-économique fondées sur une approche coût-efficacité pour atteindre l'objectif de neutralité carbone à l'horizon 2050. Cette valeur tutélaire a été révisée en 2019 par la commission présidée par A. Quinet¹⁰⁰. Elle a été fixée à 250€₂₀₁₈ en 2030, en partant de 54€₂₀₁₈ en 2018. Elle atteindrait 500€₂₀₁₈ en 2040 et 774€₂₀₁₈ en 2050

¹⁰⁰ La valeur de l'action pour le climat. Une valeur tutélaire du carbone pour évaluer les investissements et les politiques publiques, rapport de la commission présidée par A. Quinet, France Stratégie, février 2019.

Cette valeur tutélaire est un guide indispensable pour sélectionner les leviers les plus efficaces de réduction des émissions. Une fois cette valeur connue, il est possible de la comparer au « coût d'abattement » des différentes solutions de décarbonation, c'est-à-dire le coût en euro par tonne de carbone dont l'émission est évitée pour chaque technique de décarbonation. Ce travail a été réalisé de septembre 2019 à mai 2023 par la commission sur les coûts d'abattement en France, présidée par P. Criqui¹⁰¹.

Outre son coût pour les finances publiques, le recours à l'instrument discrétionnaire qu'est la subvention peut toutefois être propice à un éparpillement des incitations publiques aux comportements économes en carbone, au risque de l'incohérence, de l'anecdotique ou de l'arbitraire. L'exemple américain montre comment des dispositifs pourtant très généreux peuvent avoir un impact limité sur les objectifs climatiques.

La faible efficience climatique du plan massif de crédit d'impôts aux États-Unis

L'*Inflation Reduction Act* (IRA) adopté en août 2022 prévoit d'importantes subventions à l'énergie, à la captation du carbone ou encore à l'acquisition de véhicules électriques, en favorisant les entreprises produisant aux États-Unis.

Une synthèse des études sur les effets de l'IRA publiée dans la revue *Science*¹⁰² en juillet 2023, montrait que le total des émissions de gaz à effet de serre américains diminuerait de 37 % en 2030 par rapport à 2005, au lieu de 28 % sans les incitations de l'IRA. Cependant, aucun modèle n'indique que les objectifs de décarbonation américains seront atteints avec le seul IRA.

Enfin, rapporté à leur coût, les actions de décarbonation de l'IRA sont peu performantes. Le coût total des aides de l'IRA est estimé à 977 US\$ en moyenne¹⁰³ tandis que le gain d'émissions totales est évalué à 9 % en moyenne, soit 0,6 Giga tonnes de CO₂, ce qui aboutit à un ratio de 1 670 US\$ par tonne de CO₂ évitée, un niveau très supérieur à ceux constatés en France.

¹⁰¹ P. Criqui, *Les coûts d'abattement en France*, France Stratégie, mai 2023.

¹⁰² Bistline et al., *Emissions and Energy Impacts of the Inflation Reduction Act*, *Science* 380 (6652): 1324-1327 (2023).

¹⁰³ *Synthèse des évaluations de l'Inflation Reduction Act (IRA)* Note du service économique de New York, Trésor, mai 2023.

Le recours à la réglementation, quant à lui, peut se justifier notamment pour répondre aux asymétries d'information (mise en place d'obligations de diagnostic, de transparence) et pour coordonner la transition vers des technologies ou des comportements décarbonés (obligation de déploiement d'infrastructures de recharges pour les véhicules électriques, obligation de rénovation thermique des bâtiments en copropriété, etc.). Il est *a priori* moins coûteux pour les finances publiques mais induit un coût pour les différents acteurs concernés par la norme. Les risques en termes de mauvais calibrage sont similaires à ceux associés aux subventions. S'y ajoute celui d'une possible disproportion des contraintes imposées par rapport à l'objectif poursuivi. La réglementation peut en outre induire des dépenses publiques du fait de la mise aux normes des bâtiments publics ou des flottes de véhicules publics. Enfin, tant le recours aux subventions qu'à la norme suppose, pour être efficace en termes de réduction des émissions, une connaissance fine des coûts d'abattement.

A contrario, la tarification du carbone est l'instrument considéré comme le plus coût-efficace¹⁰⁴. En effet, les coûts et bénéfices associés aux différentes actions de décarbonation étant hétérogènes entre individus et technologies et difficilement observables par la puissance publique, donner un prix uniforme au carbone constitue un levier puissant pour décarboner l'économie à moindre coût pour l'ensemble de la collectivité. Elle incite les acteurs économiques, sur la base d'un instrument unique et général, à déclencher toutes les actions de décarbonation qui ont un coût individuel inférieur au prix du carbone, sans que la puissance publique ait besoin de connaître ces coûts individuels. La tarification carbone présente également l'avantage de générer des recettes publiques. Celles-ci peuvent notamment permettre de financer les investissements dans la décarbonation ou de d'atténuer les effets distributifs négatifs de la fiscalité carbone par des mesures d'accompagnement (par exemple des transferts aux ménages modestes).

Enfin, les politiques de transition énergétique ont des effets distributifs importants. Les pouvoirs publics doivent donc veiller à l'acceptabilité économique et sociale des instruments mobilisés. La mise en place de politiques d'accompagnement permet de compenser en partie les effets de certaines mesures. Il est toutefois crucial qu'elles ne viennent pas brouiller les incitations procurées par la tarification du carbone. Par exemple, il convient d'éviter les remises sur le prix du carburant à la pompe, qui viendraient directement contrebalancer les effets de la fiscalité carbone, et de privilégier des transferts compensatoires en fonction du

¹⁰⁴ Olivier Blanchard, Christian Gollier, et Jean Tirole (2023) *The portfolio of economic policies needed to fight climate change* Annual Review of Economics.

revenu¹⁰⁵. Ainsi, les mesures d'accompagnement doivent reposer sur des critères de ciblage suffisamment généraux (le revenu par exemple) et ne pas venir spécifiquement réduire le coût de comportements émissifs.

Parallèlement à la tarification du carbone, le recours à la subvention et à la norme peut ponctuellement se justifier. Dans un contexte de finances publiques contraintes, l'enjeu est de bien calibrer ces deux derniers instruments sur la base des coûts d'abattement des différentes mesures, d'en évaluer rigoureusement l'efficacité *a posteriori* et de tirer les conclusions de ces évaluations.

2 - Une absence de consensus et des travaux encore fragiles sur la répartition du coût du financement entre les différents acteurs

En juillet 2023, le secrétariat général à la planification écologique (SGPE) a publié le plan « mieux agir pour accélérer la transition énergétique »¹⁰⁶. Ce plan définissait des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre par secteur. Toutefois, les instruments sous-jacents à cette trajectoire (normes d'émissions, obligations de rénovation, etc.) n'étaient pas précisés et plus de la moitié des mesures d'économie de CO₂ devait encore être soumise à concertation ou restait à identifier. Le SGPE a poursuivi ses travaux dans la perspective du projet de loi de programmation énergie-climat, de la troisième SNBC et de la prochaine programmation pluriannuelle de l'énergie. Ces documents n'ont pas encore été publiés. Le SGPE a cependant rendu public en mai 2024 une trajectoire annualisée du plan de décarbonation avec l'identification de 55 « leviers »¹⁰⁷. La moitié de ces leviers reposent sur les entreprises, un quart sur les changements de mode de vie des ménages et le dernier quart sur les pouvoirs publics¹⁰⁸.

Sur la base des objectifs de décarbonation sectoriels de la planification écologique, le rapport Pisani-Ferry-Mahfouz a établi une hypothèse de prise en charge des investissements nécessaires à la transition énergétique par les

¹⁰⁵ Dans cet esprit, le Conseil national de productivité a récemment suggéré un transfert forfaitaire compensatoire vers les ménages (par exemple, un montant identique de baisse de cotisations salariales pour les salariés), cf. *Quatrième rapport du Conseil national de productivité*, octobre 2023.

¹⁰⁶ *Planification écologique*, Synthèse, Juillet 2023.

¹⁰⁷ *Planification écologique, Trajectoire annualisée du plan de décarbonation 2030*, mai 2024.

¹⁰⁸ *Planification écologique : les enjeux d'une transition juste*, SGPE, Document de travail, 17 janvier 2024. S'agissant du quart des leviers de la planification écologique qui repose sur les pouvoirs publics, le SGPE indique qu'il s'agit d'adapter le cadre réglementaire et de faire évoluer les pratiques de l'administration vers des processus durables. Il ne mentionne donc pas les subventions versées par les pouvoirs publics, ni le recours à la fiscalité.

administrations publiques, sans cependant envisager une hausse de la fiscalité carbone. La fourchette estimée s'établit entre 25 et 34 Md€ par an, ce qui équivaut à la moitié des besoins d'investissement. Les hypothèses qui sous-tendent cette répartition n'ont cependant pas été publiées. En tout état de cause, les pouvoirs publics seront *a minima* sollicités en tant que propriétaires, soit une dépense estimée à 14 Md€ par an sur le patrimoine public (bâtiments publics, infrastructures publiques). Une question centrale portera sur le partage des efforts au sein des administrations entre l'État et les collectivités, sur laquelle des analyses prospectives doivent être développées.

**Tableau 5 – Coût annuel de la transition climatique
pour les finances publiques, 2030**

En milliards d'euros	Investissement supplémentaire en 2030	Part publique	
		Part de financement public constante	Scénario optimal
Bâtiments publics	10	10	10
Infrastructures	7	4	4
Rénovation des logements (chauffage et isolation)	21	10	14
Rénovation du tertiaire privé	17	0	2
Équipement des ménages en véhicules électriques	-8	-2	-2
Équipement des entreprises en véhicules électriques, poids lourds et utilitaires légers	4	0	1
Investissement des entreprises (y compris énergie)	13	3	4
Adaptation	3	n.a.	1
TOTAL (y compris adaptation et hors agriculture)	67	25	34

Source : rapport Pisani-Ferry-Mahfouz

L'hypothèse d'un financement par les administrations publiques de la moitié du surcroît d'investissement nécessaire à la transition, tel que le suggère le rapport Pisani-Ferry-Mahfouz, qui a exclu de son analyse la fiscalité carbone, doit être mise en regard de la situation actuelle des finances publiques exposée aux chapitres précédents. Cette dernière, extrêmement contrainte, invite à rouvrir le débat sur une tarification et une fiscalité du carbone plus élevée. Le surcroît de recettes devrait toutefois être au moins partiellement redistribué vers les ménages les moins favorisés afin notamment d'assurer l'acceptabilité sociale de la transition énergétique.

II - Un impact sur la croissance qui doit être pris en compte dans la programmation des finances publiques

Le réchauffement climatique et la transition énergétique entraînent déjà des modifications majeures de nos modes de production et de consommation, qui vont s'intensifier et pourraient avoir un impact significatif et durable sur les grandeurs macroéconomiques (PIB, inflation, productivité, investissement, etc.). Le réchauffement et la transition risquent ainsi de se traduire par une rupture par rapport aux tendances économiques enregistrées par le passé, rupture qui aurait elle-même des répercussions sur les finances publiques.

S'il a pu être communément admis que cette rupture interviendrait à un horizon lointain, il est désormais établi qu'elle se rapproche de l'horizon de programmation des finances publiques. En effet, le Gouvernement devra présenter à l'automne un « plan budgétaire et structurel national à moyen terme » qui couvrira *a minima* la période 2025-2028. L'impact sur la croissance et sur les finances publiques de l'accélération de la transition énergétique nécessaire à l'atteinte de l'objectif de réduction des émissions de 55 % en 2030, ainsi que du réchauffement climatique et des nécessaires adaptations qu'il exige, devra donc nécessairement être pris en compte dans ce cadre.

A - La nécessité de prendre en compte l'impact du réchauffement climatique

La première question à clarifier pour évaluer l'impact de la transition énergétique concerne la nature du scénario de référence macroéconomique, c'est-à-dire du scénario « contrefactuel » par rapport auquel les conséquences d'une montée en puissance des politiques d'atténuation des émissions carbone et donc du réchauffement climatique sont appréciées. Dans la littérature existante, ces choix de scénarios de référence ne sont pas systématiquement ou clairement explicités, ce qui complique l'interprétation des résultats et leur comparaison avec ceux d'autres études¹⁰⁹.

¹⁰⁹ Par exemple, le rapport Pisani-Ferry-Mahfouz (2023) *Les incidences économiques de l'action pour le climat* définit le scénario de référence de manière ambiguë, sans expliciter clairement qu'il ne tient pas compte des dommages liés au réchauffement climatique.

On peut distinguer deux catégories de scénarios de référence envisageables.

Une première option consiste à considérer un scénario de *statu quo*, dans lequel on se contenterait de poursuivre les politiques actuelles sans les amplifier. Un tel scénario permet d'analyser l'impact de l'accélération des politiques de transition énergétique sur les grandeurs macro-économiques (PIB, consommation, investissement, inflation, emploi, etc.), en supposant que la transition est menée effectivement en parallèle dans la plupart des pays pour avoir un effet d'atténuation sur le réchauffement. Il permet d'évaluer les coûts et les gains relatifs des mesures mises en œuvre et leur impact positif au regard de l'inaction. En revanche, il présente le défaut de masquer l'impact négatif du réchauffement climatique sur l'activité économique, dans la mesure où cet impact affecte aussi le scénario de référence.

Une option alternative consiste à retenir un scénario de référence (fictif) dans lequel la contrainte climatique ne s'exercerait pas, seule la poursuite des tendances macro-économiques passées étant prise en considération. L'intérêt de ce scénario est de mettre plus explicitement en évidence le coût macro-économique de la contrainte climatique. Il permet en effet de comparer l'effet des différentes politiques de transition envisageables en tenant compte des coûts additionnels liés à la survenance des risques consécutifs au changement climatique. C'est cette approche, qui permet d'évaluer l'impact global de la contrainte climatique sur la soutenabilité des finances publiques, qui est retenue dans les développements qui suivent.

B - Un impact négatif sur la croissance pendant la période de transition

La contrainte climatique – le coût du réchauffement et la nécessité de l'atténuer *via* la transition – peut s'assimiler à un choc d'offre négatif majeur, qui vient durablement perturber les conditions de la production de richesses. Les mécanismes à l'œuvre sont multiples, ce qui rend l'évaluation des conséquences économiques particulièrement complexe.

Les évaluations présentées proposent des ordres de grandeur utiles mais ne doivent pas être considérés comme des estimations précises. Les incertitudes sur l'ampleur du réchauffement et des dommages induits, ainsi que sur les effets de la transition énergétique, demeurent en effet très importantes.

1 - Les conséquences du réchauffement climatique

Le changement climatique induit d'importants dommages, qui ont des conséquences économiques.

Il pourrait tout d'abord entraîner des conséquences sur la productivité du travail et sur l'offre de travail. Le réchauffement dans certaines régions du globe pourrait accélérer les migrations climatiques. La hausse des températures et de l'humidité est également susceptible d'accroître la diffusion des maladies infectieuses et tropicales, avec un effet à la hausse sur les arrêts de travail et la mortalité. Enfin, une hausse globale et durable des températures et une fréquence accrue d'épisodes de canicule plus intenses risquent de peser sur le nombre d'heures travaillées dans l'année ainsi que sur la productivité des heures travaillées.

Parallèlement, le réchauffement climatique, avec notamment son impact sur l'eau potable (accroissement du stress hydrique, multiplication des agents pathogènes, salinisation des sols et des nappes phréatiques, etc.) et l'intensification et la fréquence accrue d'événements climatiques extrêmes (vagues de chaleur, sécheresses, pluies abondantes, tempêtes, etc.), augmente les destructions de capital (exploitations agricoles, logements, unités de production, infrastructures de transport ou énergétiques, etc.) *via* le recul du trait de côte, les inondations, le retrait-gonflement argilo-calcaire, l'inadaptation des bâtiments et de certaines infrastructures (routes, réseaux ferroviaires, centrales nucléaires, etc.) à des températures élevées. Ces dommages ont un coût direct pour l'économie et peuvent notamment se répercuter à l'ensemble du système productif en provoquant des arrêts ou des ralentissements d'activité, des tensions sur les approvisionnements –susceptibles d'être amplifiées par les dommages provoqués par le réchauffement dans les autres pays – avec un impact à la baisse sur le PIB et à la hausse sur les prix. Ils ont en particulier un impact très élevé sur le secteur de l'assurance¹¹⁰.

Les dépenses nécessaires à l'adaptation à un monde plus chaud (adaptation des infrastructures, des bâtiments, reconstruction des zones endommagées, etc.) risquent en outre de se substituer à des investissements plus immédiatement productifs et de peser ainsi durablement sur

¹¹⁰ Au niveau mondial, le réassureur *Swiss Re* estime à 275 MdUS\$ les pertes économiques associées à des événements climatiques extrêmes en 2022, dont 45 % sont couverts par l'assurance. La Fédération française de l'assurance estimait en 2021 que les coûts liés aux aléas climatiques pourraient doubler au cours des 30 prochaines années en France pour représenter 143 Md€.

l'efficacité du système productif¹¹¹ et sur la croissance. Cet effet d'éviction sur l'investissement pourrait être encore plus marqué si l'augmentation de l'incertitude provoquée par les catastrophes naturelles se traduisait par de moindres prises de risque des acteurs économiques.

Il existe un grand nombre d'évaluations de l'impact macro-économique de ces dommages, dans une fourchette allant de -15 points de PIB à un impact nul en 2050, ou de -30 points PIB à -4 points de PIB à l'horizon 2100, dans un scénario à politique inchangée ou d'inaction climatique¹¹². En particulier, de nombreuses incertitudes entourent l'ampleur des capacités d'adaptation à un environnement plus chaud.

Les évaluations récentes tendent toutefois à estimer des effets en moyenne plus élevés qu'anticipé il y a encore quelques années. On peut en particulier mentionner deux évaluations de 2023, qui s'appuient sur la modélisation des dommages liés aux événements climatiques extrêmes ainsi que des risques « chroniques » liés à des températures moyennes plus élevés, couplée à des modèles macro-économétriques (cf. encadré).

Le réseau des banques centrales et des régulateurs financiers, le *Network for Greening the Financial System* (NGFS)¹¹³, évalue que le niveau du PIB en France serait inférieur de 5,1 points au PIB actuel en 2030, et de 9,0 points en 2050 dans un scénario de *statu quo* climatique – c'est-à-dire en se contentant du maintien des politiques actuelles – par rapport à un scénario sans réchauffement (simple prolongation des tendances passées). Parallèlement, l'Ademe¹¹⁴ a évalué l'impact du réchauffement climatique pour la France à environ -2 points de PIB en 2030 et -4,5 points de PIB en 2050 dans ce même scénario. Le coût macroéconomique des dommages continuerait d'augmenter au cours de la deuxième moitié du siècle pour atteindre 8,5 points de PIB à l'horizon 2100¹¹⁵. L'évaluation de l'Ademe montre, en outre, que l'essentiel du

¹¹¹ Ce que les économistes désignent par la productivité globale des facteurs, c'est-à-dire l'efficacité – en termes de production de richesses – de la combinaison des facteurs de production (capital, travail) et dont la croissance peut être assimilée au progrès technique.

¹¹² « Impact économique du changement climatique : revue des méthodologies d'estimation, résultats et limites », Document de travail DG Trésor, juillet 2020.

¹¹³ *NGFS Climate Scenarios for Central Banks and supervisors* – Phase IV, NGFS, novembre 2023.

¹¹⁴ *Les risques climatiques et leurs coûts pour la France. Une évaluation macroéconomique*, Ademe, décembre 2023.

¹¹⁵ L'impact sur le PIB est estimé par rapport à une trajectoire de poursuite des tendances passées, i.e. sans aggravation du changement climatique mais incluant le coût du réchauffement déjà réalisé. L'Ademe estime ainsi que le réchauffement a déjà produit des dommages de l'ordre de 2 points de PIB. Le coût de l'inaction climatique pour la France, incluant celui des dommages déjà matérialisés, dépasserait alors 10 points de PIB à la fin du siècle.

coût pour la France des risques aigus (liés aux événements extrêmes) proviendrait du reste du monde, *via* la perturbation du commerce international et des chaînes logistiques.

Les politiques d'atténuation menées au niveau mondial ont toutefois par définition un impact à la baisse sur le réchauffement et donc sur le coût des dommages associés. Le NGFS a ainsi défini un ensemble de scénarios différenciés de transition énergétique (s'étageant de « politiques inchangées » mentionné *supra* à « transition ordonnée, net zéro 2050 » en passant par « transition retardée », « monde fragmenté » etc. cf. encadré). Ces scénarios présentent le double intérêt d'illustrer les impacts spécifiques de différentes stratégies de transition énergétique et de tenir compte des trajectoires de l'ensemble des pays. Ces scénarios sont également utilisés par l'Ademe qui les combine ensuite à un modèle macroéconomique plus spécifiquement national (*ThreeME*).

Dans un scénario d'atteinte coordonnée de la neutralité carbone au niveau mondial à l'horizon 2050, l'impact du réchauffement climatique demeurerait important mais plus faible selon le NGFS, la différence avec le scénario d'inaction climatique allant croissant. Le coût macroéconomique du réchauffement climatique atteindrait dans ce cas - 3,6 points de PIB en 2030 et -4,2 points de PIB en 2050. Selon l'analyse de l'Ademe, le coût des dommages serait inchangé à l'horizon 2030 (de l'ordre de 2 points de PIB) – compte tenu de l'inertie des températures mondiales – mais n'augmenterait qu'à hauteur de 3 points de PIB en 2050 pour retomber à 2 points de PIB à la fin du siècle.

Il est toutefois important de rappeler que les politiques climatiques n'auraient un tel effet d'atténuation que si elles étaient menées au niveau mondial. La montée en puissance des mesures d'atténuation en France uniquement ne pourrait à elle seule abaisser significativement le coût des dommages induits par le réchauffement climatique.

**Tableau n° 19 : impact du réchauffement climatique
(en points de PIB)**

	Scénario	2030	2050	2100
NGFS	Politiques actuelles	-5,1	-9,0	
<i>Dont risques aigus (événements extrêmes)</i>		-4,2	-6,1	
<i>Dont risques chroniques</i>		-0,9	-2,9	
NGFS	Transition ordonnée (net zéro 2050)	-3,6	-4,2	
<i>Dont risques aigus (événements extrêmes)</i>		-2,9	-3,1	
<i>Dont risques chroniques</i>		-0,7	-1,2	
Ademe	Politiques actuelles	-2	-4,5	-8,5
<i>Dont risques aigus (événements extrêmes)</i>		-2	-2,5	-5
<i>Dont risques chroniques</i>			-2	-3,5
Ademe	Transition ordonnée (net zéro 2050)	-2	-3	-2

Source : NGFS, Ademe, retraitements Cour des comptes

Lecture : Selon le NGFS, à l'horizon 2050, le réchauffement climatique qui aurait lieu en maintenant au niveau mondial les politiques climatiques à leur niveau actuel, le niveau du PIB serait inférieur de 9 points par rapport à un scénario (fictif) sans aggravation du changement climatique.

2 - L'impact de la transition énergétique

Les principaux mécanismes

À moyen-long terme, un effet essentiel de la transition énergétique – et qui constitue sa raison d'être – est d'atténuer le réchauffement climatique et notamment ses dommages à l'économie. Mais la transition énergétique, en bouleversant les modes de production et de consommation, entraîne d'autres conséquences sur l'économie. Elle consiste essentiellement – *via* une fiscalité du carbone, des subventions et des réglementations (cf. *supra*) – à augmenter le coût relatif de l'usage de solutions carbonées. Le capital moins intensif en carbone se substituerait progressivement au capital fortement émissif¹¹⁶.

Les investissements publics et privés additionnels nécessaires, nets des désinvestissements dans les énergies fossiles, ont été estimés à environ 2 points de PIB par an à l'horizon 2030 (cf. *supra*).

Il a longtemps été considéré ou espéré que ce surcroît d'investissement pourrait soutenir la croissance pendant la période de transition : c'était l'idée de la « croissance verte ». Cette analyse doit toutefois être tempérée à plusieurs titres. En effet, les investissements destinés à décarboner l'économie risquent de se substituer à des investissements qui auraient eu un effet plus immédiatement favorable sur le progrès technique et la productivité. Un tel effet d'éviction exercerait un impact négatif sur la croissance pendant la période de transition. Par ailleurs, la hausse du coût relatif des technologies carbonées et la hausse de la demande d'investissement en technologies vertes risquent d'entraîner des tensions inflationnistes, qui pèseraient, au moins de manière transitoire, sur la productivité des entreprises et pourraient conduire les banques centrales à durcir les conditions de financement.

Ces effets négatifs seront d'autant plus limités que les possibilités technologiques de substitution ou « technologies vertes » seront suffisamment développées et abordables. Cela suppose une réorientation rapide du capital productif et de la main-d'œuvre vers la conception (y compris la recherche), la production et la fourniture de ces technologies. Il est donc crucial non seulement que la mobilité sur le marché du travail soit suffisante, mais surtout que le système de formation initiale et continue s'adapte rapidement à la mise en œuvre ordonnée de la transition

¹¹⁶ Cette substitution serait progressive dans le cas d'une transition ordonnée. En revanche, une transition désordonnée et précipitée conduirait à une dépréciation accélérée du stock de capital carboné (actifs dits échoués).

énergétique. Or, pour l'instant, ce volet formation ne figure pas dans la comptabilisation des investissements nécessaires au respect de nos engagements climatiques.

Enfin, il existe deux autres conditions indispensables à la concrétisation de la transition énergétique. D'une part, les possibilités de financement, privées et publiques, doivent être suffisantes. Cela suppose que les acteurs publics comme les ménages et les entreprises disposent de marges de manœuvres financières, ce qui nécessiterait une hausse globale du taux d'épargne – et donc un sacrifice de consommation – pendant la période de transition. D'autre part, il est nécessaire que les tensions sur les approvisionnements critiques à la transition énergétique (lithium, cobalt, nickel, etc.) demeurent limitées. Or, ces tensions risquent d'augmenter dans le cas – souhaitable – d'une transition ordonnée au niveau mondial.

Des évaluations disparates

Les analyses de l'impact de la transition énergétique sur la croissance économique se sont multipliées au cours des dernières années¹¹⁷. Les chiffrages qu'elles proposent se distinguent toutefois (cf. encadré) par les modèles utilisés, les hypothèses retenues (nature de la transition, types d'instruments, réaction des politiques budgétaire et monétaire, redistribution des recettes de la tarification du carbone, etc.), la nature du scénario de référence.

Sur la base de plusieurs travaux récents¹¹⁸, les impacts de la transition énergétique (hors effet des dommages liés au réchauffement) seraient en moyenne négatifs sur le niveau du PIB en France : -0,3 point de PIB à l'horizon 2030 et -0,8 point à l'horizon 2050. Ces moyennes masquent des impacts très variés, s'étageant de -8,2 % à +4,1 % à l'horizon 2030 et de -5,7 % à +2,7 % à l'horizon 2050.

¹¹⁷ Voir notamment :

Évaluation macroéconomique de la Stratégie nationale bas-carbone (SNBC2) avec le modèle ThreeME

Croissance et décarbonation de l'économie, Trésor-éco n°315, Direction générale du Trésor, octobre 2022

Enjeux macroéconomiques et budgétaires de la neutralité carbone, rapport IGF, août 2022

L'action climatique : un enjeu macroéconomique, Jean Pisani-Ferry et Selma Mahfouz, France Stratégie, note d'analyse n°114, novembre 2022

Les incidences économiques de l'action pour le climat, Jean Pisani-Ferry et Selma Mahfouz, mai 2023

NGFS scenarios for central banks and supervisors NGFS, novembre 2023.

¹¹⁸ Notamment NGFS (2023), rapport Pisani-Ferry-Mahfouz (2023), Ademe (2022).

Les méthodes d'évaluation de l'impact macroéconomique de la transition énergétique et du réchauffement climatique

On s'intéresse ici aux méthodes d'évaluation de l'impact macroéconomique de la transition énergétique et du changement climatique prenant explicitement en compte la rétroaction des politiques d'atténuation sur le réchauffement et ses dommages. L'évaluation du coût macroéconomique des dommages liés au réchauffement climatique se fait sur la base de « fonctions de dommages ». Il s'agit d'une fonction associant aux évolutions de températures une perte en termes de PIB au niveau mondial.

Ces fonctions sont intégrées dans des modèles d'évaluation intégrés ou IAM (*Integrated assessment models*) qui permettent d'évaluer l'impact des politiques de transition énergétique. Ils sont traditionnellement composés de trois modules : (i) des fonctions de dommages, qui traduisent une élévation des températures en impacts économiques, (ii) un module carbone qui évalue la répartition du CO₂ émis dans l'atmosphère et les océans et en déduit les impacts sur la hausse des températures, (iii) un module économique qui traduit les répercussions des évolutions des activités économiques en émissions de CO₂ en fonction des coûts d'abattement des émissions, des politiques publiques et de l'évolution technologique. Le modèle DICE, développé par l'économiste William Nordhaus, constitue un outil de référence permettant de fournir conjointement des trajectoires de températures et des principales grandeurs macroéconomiques.

Les modèles IAM peuvent également être utilisés conjointement avec un modèle macroéconométrique classique. Les IAM modélisent en effet l'impact économique des politiques de transitions *via* un prix du carbone. Les politiques de transition et leurs conséquences sur le prix du carbone, l'efficacité énergétique, les consommations d'énergie permettent alors de calibrer des chocs exogènes appliqués dans un modèle macroéconométrique. Ces modèles macroéconométriques permettent de simuler les conséquences à court, moyen et long termes de chocs exogènes appliqués à une trajectoire « centrale » de l'économie (qui consiste en le prolongement des tendances passées) en prenant en compte le « bouclage macroéconomique », c'est-à-dire les répercussions d'un choc initial sur l'ensemble de l'économie : par exemple, une hausse des prix du carbone va peser sur le pouvoir d'achat et la consommation des ménages mais également sur les coûts des entreprises et leur compétitivité, tout en orientant la demande et l'offre vers des sources d'énergies moins carbonées.

Par exemple, le modèle NiGEM, utilisée par les banques centrales, modélise en outre à un niveau fin les interactions entre les différents pays (commerce international, chaînes d'approvisionnement, etc.). Il est en particulier utilisé pour les scénarios du NGFS, qui ont retenu un éventail de trajectoires de transition :

Des scénarios ordonnés (c'est-à-dire coordonné aux niveaux national et mondial pour l'atteinte des objectifs de réduction des émissions) : (i) « Net zéro 2050 », le plus favorable, qui permet de limiter le réchauffement à 1,5 °C grâce à des politiques strictes et de l'innovation, (ii) « En-dessous de 2°C » qui augmente progressivement l'intensité des politiques de transition, (iii) « Demande faible » dans lequel la sobriété concourt également à l'atteinte des objectifs.

- Un scénario « Transition retardée » qui suppose que les émissions ne diminuent pas avant 2030.

- Un scénario « Monde fragmenté » qui modélise des transitions retardées et en ordre dispersé dans le monde (certains pays en restant aux politiques actuelles).

- Des scénarios « Monde chaud » : (i) « Contributions déterminées au niveau national » qui intègre les engagements de chaque pays ; « Politiques actuelles » qui désigne le scénario de *statu quo*.

Chaque scénario correspond à des hypothèses différentes appliquées dans les IAM, dont les résultats permettent ensuite d'en estimer les impacts macroéconomiques *via* les modèles macroéconométriques.

Les travaux récents du NGFS et de l'Ademe, déjà évoqués sur les dommages liés au réchauffement, estiment respectivement l'impact de la transition énergétique (hors effet d'atténuation du changement climatique) à -0,3 point de PIB et +1,5 point de PIB en 2030 et -0,3 point de PIB et +1 point de PIB en 2050¹¹⁹.

Le rapport Pisani-Ferry-Mahfouz (2023), qui s'appuie sur le modèle utilisé par l'Ademe et retient des hypothèses similaires sur les taux d'intérêt, parvient sans surprise à une estimation comparable (+1 point de PIB en 2030 et en 2040). Le rapport ajoute toutefois une variante intégrant un effet à la baisse sur la productivité¹²⁰ : l'impact de la transition serait alors nul en 2030 et de -1,2 point de PIB en 2040. De surcroît, les impacts seraient plus négatifs si une règle budgétaire imposait que la hausse des dépenses publiques consacrées à la transition énergétique – dont le rapport suppose qu'elles financeraient 50 % du surcroît d'investissement de 66 Md€ par an – soit compensée par de moindres dépenses par ailleurs ou par une hausse des prélèvements obligatoires.

¹¹⁹ L'écart entre ces estimations résulte notamment d'hypothèses différentes sur les taux d'intérêt : le NGFS intègre une réaction rapide des autorités monétaires à la hausse de l'inflation ; la hausse des taux d'intérêt réels pèse alors sur l'investissement et l'activité. À l'inverse, l'Ademe a retenu des taux d'intérêt réels constants.

¹²⁰ Les gains annuels de productivité sont revus à la baisse à hauteur de 0,3 point entre 2024 et 2030, de 0,2 point jusqu'en 2035 puis de 0,1 point jusqu'en 2040.

Ces estimations ne prennent pas en compte l'impact du réchauffement climatique en termes de dommages, qui doit être réintégré pour donner l'impact de l'ensemble de la contrainte climatique (cf. *infra*).

3 - L'impact conjugué du réchauffement et de la transition énergétique

L'agrégation des impacts de la hausse des températures et de la transition énergétique dans les deux estimations récentes du NGFS et de l'Ademe laisse attendre une moindre croissance pour les prochaines années par rapport aux tendances passées.

Par rapport à un scénario fictif sans changement climatique ni transition énergétique, dans le cas d'une transition ordonnée au niveau mondial aboutissant à la neutralité carbone en 2050, le niveau du PIB en France serait inférieur de 3,9 points en 2030 et de 4,5 points en 2050 selon le NGFS et de 0,5 point puis de 2 points selon l'Ademe.

**Tableau n° 20 : impact conjoint du réchauffement climatique
et de la transition énergétique en France (en points de PIB)**

	Scénario	2030	2050	2100
NGFS	Transition ordonnée (net zéro 2050)	-3,9	-4,5	
<i>Dont risques aigus (événements extrêmes)</i>		-2,9	-3,1	
<i>Dont risques chroniques</i>		-0,7	-1,2	
<i>Dont transition énergétique</i>		-0,3	-0,3	
ADEME	Transition ordonnée (net zéro 2050)	-0,5	-2	-1,5
<i>Dont risques physiques (aigus + chronique)</i>		-2	-3	-2
<i>Dont transition énergétique</i>		+1,5	+1	+0,5

Source : NGFS, ADEME, retraitements Cour des comptes

Les impacts estimés par l'Ademe correspondent à la perte d'un dixième de point de croissance jusqu'en 2050. Ainsi, même en retenant des hypothèses optimistes (transition net zéro 2050 parfaitement coordonnée au niveau mondial, absence de hausse des taux d'intérêt, absence de tensions majeures sur les marchés mondiaux, etc.), la croissance serait durablement abaissée pendant la période de transition.

C - Un impact à la hausse sur la dette publique qui dépendra de la répartition des efforts de financement

L'impact sur les finances publiques de la transition énergétique peut être schématiquement décomposé en trois composantes tenant : aux dépenses nécessaires, dont le niveau dépend de la répartition des efforts de financements ; aux recettes, selon qu'une tarification ou une fiscalité plus élevée du carbone compense ou non les pertes de prélèvements liées à la moindre consommation d'énergies fossiles ; à la croissance, compte tenu d'un impact négatif à court terme sur cette dernière de la décarbonation.

Il existe peu de travaux ayant analysé l'impact de la transition énergétique sur les finances publiques françaises en intégrant ces trois dimensions, et notamment les conséquences macroéconomiques. On peut essentiellement mentionner deux rapports récents :

- le rapport de l'Inspection générale des finances (IGF) coordonné par Selma Mahfouz d'août 2022¹²¹, qui projette un impact à la hausse sur la dette publique de l'ordre de 5 points de PIB en 2030, de 8 points de PIB à l'horizon en 2040 et de 15 points de PIB en 2050 sous les trois hypothèses suivantes : le financement public d'un quart des dépenses d'investissements nécessaires à la transition, la non-compensation de l'érosion des recettes assises sur la consommation d'énergies fossiles et un impact positif sur le PIB de la transition ordonnée net zéro 2050 au niveau mondial (+1,1 % en 2030, +0,3 % en 2050).
- le rapport Pisani-Ferry-Mahfouz publié en juin 2023, qui évalue à 8 points de PIB en 2030 et 25 points de PIB en 2040 la hausse du ratio de dette publique consécutive à la transition sous les hypothèses d'un ralentissement de la croissance potentielle dès 2024 et du financement public de 50 % des dépenses d'investissement.

¹²¹ *Enjeux macroéconomiques et budgétaires de la neutralité carbone*, rapport IGF, août 2022

Le chapitre III sur les perspectives de finances publiques à horizon 2027 (cf. *supra*) propose des simulations de la trajectoire de la dette publique sur la base de scénarios alternatifs et plus réalistes par rapport aux hypothèses du programme de stabilité. Il est possible de prolonger ces scénarios d'évolution de la dette publique en intégrant d'une part un impact du changement climatique et de la transition énergétique sur la croissance, d'autre part différentes hypothèses de financement de la transition énergétique.

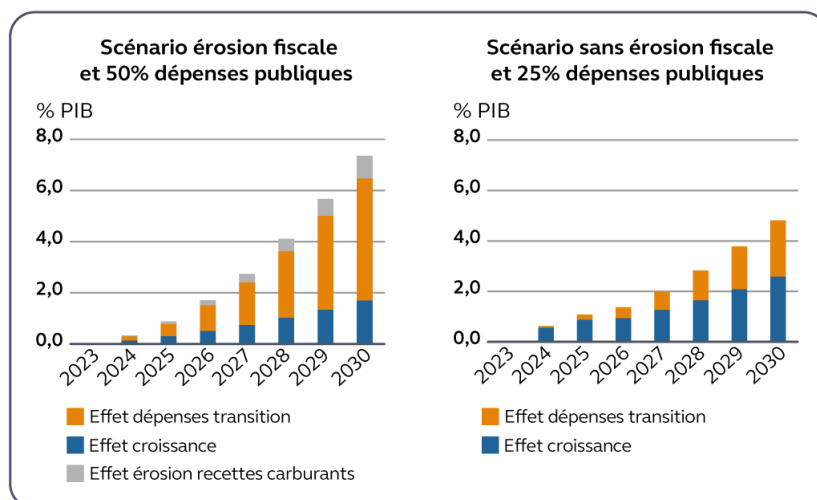
À des fins illustratives, il est retenu ici l'hypothèse la plus optimiste sur l'impact macroéconomique du réchauffement et de la transition, soit un taux de croissance annuel du PIB revu à la baisse à hauteur de 0,1 point. En cohérence avec le chapitre III, qui retient un taux de croissance potentielle de 1,0 % par an, l'hypothèse de croissance effective serait ainsi ramenée à 0,9 % par an.

En supposant un financement public de 50 % des dépenses d'investissement nécessaires à la transition énergétique¹²² et l'absence de compensation de l'érosion des recettes assises sur la consommation d'énergies fossiles¹²³, le ratio de dette publique serait supérieur de près de 7,5 points de PIB en 2030 par rapport à un scénario (fictif) sans réchauffement. Cette dégradation serait due pour les deux tiers à la hausse des dépenses publiques consacrées à la transition, pour un quart aux effets d'une moindre croissance (sur les recettes et *via* l'effet dénominateur) et pour un dixième à l'érosion des recettes sur les carburants (nette du surcroît de recettes des quotas européens).

¹²² Sans économies supplémentaires par ailleurs par rapport au scénario de référence sans transition.

¹²³ Nette du surcroît de recettes procuré par la réforme du marché carbone européen (cf. *supra*).

Graphique n° 30 : impact du réchauffement climatique et de la transition énergétique (net zéro 2050) sur la dette publique en France (en points de PIB)



Source : calculs Cour des comptes sur la base des données du programme de stabilité et des estimations citées précédemment

La réduction à 25 % de la part publique du financement des investissements et la compensation de l'érosion des recettes assises sur les carburants par la hausse d'autres prélèvements, par exemple une taxe carbone, permettrait de réduire de près de moitié l'impact à la hausse sur le ratio d'endettement public, qui serait supérieur de près de 5 points de PIB en 2030 au niveau qu'il atteindrait dans un scénario sans réchauffement. Cette dégradation serait due pour moitié à la hausse des dépenses publiques consacrées à la transition et pour une autre moitié aux effets d'une moindre croissance.

Ces deux scénarios illustrent bien le fait que l'impact de la transition énergétique sur la dette publique est très sensible aux instruments de politique climatique retenus et notamment au poids respectif de la tarification carbone et des subventions. Par ailleurs, et comme mentionné précédemment, l'ampleur des différents effets reste incertaine.

À ce stade, l'impact négatif du réchauffement climatique et de la transition énergétique, dont l'ampleur est également incertaine, n'est pas pris en compte dans le programme de stabilité, alors qu'il peut avoir un impact significatif sur la trajectoire de finances publiques et en particulier sur l'évolution de la dette.

Les scénarios exposés ci-dessus illustrent l'importance des choix budgétaires et fiscaux de la transition énergétique sur la trajectoire de finances publiques. L'articulation entre les deux exercices doit donc être sensiblement améliorée sur la base d'options politiques claires quant à la répartition des efforts à consentir, afin que la France puisse relever le double défi du redressement des comptes publics et de la transition énergétique.

III - La nécessaire intégration de la transition énergétique dans la programmation des finances publiques

Les différentes estimations des investissements nécessaires à la décarbonation de l'économie française et des conséquences économiques du réchauffement et de la transition convergent désormais. Un tel consensus reste en revanche à construire s'agissant de l'adaptation au changement climatique pour lequel les données sont extrêmement lacunaires. Surtout, l'absence de consensus sur la répartition de l'effort entre acteurs privés et publics diffère les arbitrages nécessaires et retarde la pleine intégration de la transition énergétique dans les exercices de programmation budgétaire, ce que la Cour a déjà eu l'occasion de regretter¹²⁴.

A - Deux cadres de programmation largement étanches : loi de programmation énergie climat et loi de programmation des finances publiques

La loi de transition énergétique pour la croissance verte a posé en 2015 le cadre d'une programmation énergie-climat sur la base d'une « stratégie bas carbone » qui définit des budgets carbone par période de 5 ans et les politiques déployées pour atteindre les objectifs correspondant. Le secteur de l'énergie fait l'objet d'une programmation spécifique, la programmation pluriannuelle de l'énergie.

¹²⁴ Cour des comptes, *La prise en compte de l'environnement dans le budget et les comptes de l'État*, juillet 2023.

La loi énergie-climat de 2019 a élevé au niveau législatif la détermination des objectifs de la politique énergétique nationale¹²⁵ ainsi qu'une série d'objectifs sectoriels (réduction de la consommation énergétique finale, énergies renouvelables, diversification du mix de production, objectifs de rénovation des bâtiments, etc.). Elle a fixé comme objectif une réduction des émissions de gaz à effet de serre de 40 % entre 1990 et 2030 et l'atteinte de la neutralité carbone à l'horizon 2050 en divisant les émissions de gaz à effet de serre par un facteur supérieur à six entre 1990 et 2050. La programmation énergie-climat actuelle comprend en outre :

- la stratégie nationale bas carbone (SNBC) publiée le 21 avril 2020, qui définit les budgets carbone pour les périodes 2019-2023, 2024-2028 et 2029-2033, soit respectivement 422, 359 et 300 millions de tonnes de CO₂eq par an ;
- la programmation pluriannuelle de l'énergie, publiée le 21 avril 2020, qui fixe notamment les objectifs de réduction de la consommation d'énergie et de développement de la production d'énergie renouvelable en France à horizon 2023 et 2028.

Ce cadre n'a pas été revu, alors que la loi énergie-climat de 2019 prévoyait une actualisation avant le 1^{er} juillet 2023. Le cadre actuel, qui date toujours de 2019-2020, ne tient donc pas compte des textes adoptés au niveau européen dans le cadre du paquet « ajustement à l'objectif -55 % » qui vise à réduire les émissions – au niveau de l'Union européenne – de 55 % en 2030 par rapport à 1990. Or, pour respecter cet engagement, la France devra doubler son rythme de réduction des émissions sur la période 2023-2027 (-4 à -5 % par an), par rapport à celui observé pour la période 2017- 2022.

La Stratégie national bas carbone (SNBC) chiffrait notamment les besoins annuels en investissements publics et privés pour les périodes 2019-2023, 2024-2028 et 2029-2033 et proposait d'évaluer le niveau d'investissement en faveur du climat et l'écart au besoin identifié, ainsi que l'évolution des dépenses défavorables à l'atténuation au changement climatique. Ces données sont désormais suivies dans le cadre du rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État annexé aux projets de loi de finances (« budget vert »). En revanche, aucun lien n'a encore été fait entre la SNBC et la programmation des finances publiques.

¹²⁵ Art. L.100-1 A : « Avant le 1^{er} juillet 2023, puis tous les cinq ans, une loi détermine les objectifs et fixe les priorités d'action de la politique énergétique nationale pour répondre à l'urgence écologique et climatique. »

La programmation des finances publiques obéit en effet à des formes juridiques et à un calendrier qui ne coïncident pas avec celui de la programmation climatique et lui restent largement imperméables¹²⁶. Par ailleurs, les mesures qui y sont mentionnées en matière de planification écologique ne sont pas présentées dans une logique pluriannuelle. Ainsi, le rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour 2023-2027 mentionne un effort de 10 Md€ au titre de la planification écologique en 2024, mais ne dit rien sur la poursuite de cet effort pour les années suivantes. La LPFP prévoit seulement une diminution du ratio entre les dépenses défavorables à l'environnement au sens du budget vert et les dépenses favorables et mixtes d'au moins 30 % entre la loi de finances pour 2022 et la loi de finances pour 2027¹²⁷.

Au total, les exercices de programmation climatique et budgétaire sont restés très largement étanches au cours des dernières années, le secrétariat général à la planification écologique estimant même que seule la moitié des besoins de financement de la planification écologique seraient couverts par la loi de programmation des finances publiques sur les années 2025-2027.

B - Une stratégie pluriannuelle de financement de la transition énergétique qui doit permettre de clarifier sa répartition

Depuis le projet de loi de finances pour 2021, le « budget vert de l'État » présente l'impact environnemental des crédits budgétaires et des dépenses fiscales inscrits en projet de loi de finances, ainsi qu'une vision de l'ensemble des financements publics et privés mobilisés en faveur de la transition écologique et un panorama de la fiscalité environnementale¹²⁸.

L'information rassemblée dans ce rapport, relativement complète, n'est pas homogène et ne permet pas de faire un lien avec les besoins de financement de la transition énergétique estimés par le Gouvernement dans le cadre de la SNBC (cf. *supra*). Le budget vert annexé au projet de loi finances pour 2024 reprend ainsi l'estimation réalisée par I4CE en 2022 de dépenses d'investissements publiques et privées en faveur du climat en 2021 de 84 Md€, soit un écart d'environ 8 Md€ par rapport aux besoins

¹²⁶ Les deux dernières lois de programmation couvrent les périodes 2018-2022, puis 2023-2027.

¹²⁷ Ce ratio était de 0,286 pour le LFI 2022. Il devrait donc atteindre 0,2 pour le PLF 2027.

¹²⁸ Pour une analyse complète de ces documents, cf. Cour des comptes, *La prise en compte de l'environnement dans le budget et les comptes de l'État*, juillet 2023.

d'investissement annuels estimés par ce même institut et qui découlent de la SNBC¹²⁹. Cet écart concerne tant les investissements privés que publics (État, collectivités territoriales, etc.). Ce budget vert ne permet donc pas de s'assurer que les moyens budgétaires consacrés à la transition énergétique sont cohérents avec la SNBC et en ligne avec les besoins estimés pour atteindre les objectifs fixés par les lois nationale et européenne, notamment dès 2030.

L'article 9 de la loi de programmation des finances publiques 2023-2027 cherche à pallier cette faiblesse. Il prévoit en effet que les lois de programmation sur l'énergie et le climat précisent la programmation des moyens financiers nécessaires à l'atteinte des objectifs climatiques. Par ailleurs, le Gouvernement devra transmettre chaque année au Parlement avant le 1^{er} octobre une stratégie pluriannuelle qui définit les financements de la transition écologique et de la politique énergétique nationale.

Les parlementaires ont ainsi souhaité que la planification écologique s'accompagne d'une programmation pluriannuelle des financements publics permettant de concrétiser les objectifs climatiques. Ils ont insisté sur l'objectif que cette stratégie puisse « *alimenter les discussions budgétaires*¹³⁰ ». Pour ce faire, cette programmation devra présenter une estimation du volume global de dépense publique requis pour la transition énergétique, mais aussi décliner ces financements par acteur public (État et collectivités territoriales notamment) ainsi que par secteur. Un tel niveau de granularité, qui n'existe pas à l'heure actuelle, permettrait d'éclairer utilement les travaux budgétaires. Le Gouvernement devra également veiller à articuler cette stratégie et le « budget vert » s'agissant du financement de la transition énergétique par l'État.

Symétriquement, il apparaît indispensable que les prochains textes financiers, et en particulier les projets de loi de finances et les projets de loi de financement de la sécurité sociale pour 2025 ainsi que la prochaine loi de programmation des finances publiques, intègrent les conséquences de cette stratégie de financement sur les finances publiques, ainsi que l'impact du réchauffement climatique et de la transition énergétique sur les hypothèses macroéconomiques sous-jacentes.

¹²⁹ Le rapport note cependant que les besoins d'investissement estimés par l'ICCE devront être réévalués à la hausse pour tenir compte des nouvelles cibles climatiques européennes, ainsi que des résultats du rapport de J. Pisani-Ferry et S. Mahfouz.

¹³⁰ Cf. notamment, le rapport n°23 du sénateur Husson au nom de la Commission des finances sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027.

CONCLUSION

Pour contribuer à l'atténuation du réchauffement climatique au niveau mondial, la France s'est engagée à décarboner totalement son économie à l'horizon 2050. Les investissements nécessaires sont élevés : ils sont estimés à un surcroît de plus de 60 Md€ par an à partir de 2030. Ce coût reste à répartir entre acteurs privés et publics (ménages, entreprises, administrations publiques) en fonction des instruments utilisés (tarification carbone, subventions, réglementation). L'inaction climatique se traduirait par un coût encore plus élevé, potentiellement de l'ordre d'une – voire plusieurs – dizaine de points de PIB d'ici la fin du siècle.

La transition énergétique doit reposer sur une approche rationnelle consistant à opérer la décarbonation de nos modes de production et de consommation à moindre coût pour l'ensemble de la collectivité. Cela suppose en particulier de privilégier des actions présentant les coûts d'abattement – c'est-à-dire le coût par tonne de CO₂ évitée – les plus faibles via une montée puissance de la tarification du carbone et/ou des subventions ciblées et des réglementations proportionnées, subordonnées à des évaluations rigoureuses.

Au vu des évolutions du déficit et de la dette publics rappelées au début de ce rapport, les marges de financement de la transition énergétique par les administrations publiques sont particulièrement étroites. Elles seront rendues encore plus ténues par l'érosion attendue des recettes de fiscalité sur les carburants et un impact négatif probable, au moins à court-moyen terme, du réchauffement et de la transition sur la croissance économique. Aussi l'impératif du financement de la transition énergétique implique-t-il d'intensifier les économies en dépenses par ailleurs. Une hausse même importante de la fiscalité du carbone ne pourrait en effet en garantir le financement, dès lors qu'il sera indispensable d'affecter une partie des recettes à l'accompagnement des ménages et des entreprises les plus exposés.

Il apparaît ainsi indispensable de mieux articuler les programmations climatiques et des finances publiques. Or, les difficultés d'acceptabilité sociale ont pour l'heure paralysé les grands arbitrages sur le choix des instruments et la répartition du coût de l'effort entre acteurs privés et publics et entre les acteurs publics.

La stratégie pluriannuelle de financement de la transition énergétique doit fournir l'occasion au Gouvernement de clarifier la répartition de cet effort. Cette stratégie devra également être pleinement intégrée dans la programmation des finances publiques et ce dès les prochains textes financiers qui seront présentés à l'automne 2024.
