

OBSERVATIONS DÉFINITIVES

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

LES EFFETS DE L'INFLATION SUR LES FINANCES PUBLIQUES

CAHIER METHODOLOGIQUE

Exercices 2022-2023

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la Cour des comptes, le 25 septembre 2025.

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
INTRODUCTION	3
1 LES RECETTES	6
1.1 Les impôts courants sur le revenu des ménages	6
1.2 Les impôts courants sur le revenu des entreprises	13
1.3 Les cotisations sociales et les impôts sur les salaires	18
1.4 Les impôts sur les produits et le chiffre d'affaires	26
1.5 Les taxes foncières et les droits de succession	47
1.6 Les autres recettes	52
2 LES DEPENSES PRIMAIRES	60
2.1 Les rémunérations publiques	60
2.2 Les achats et charges externes	67
2.3 Les prestations et transferts sociaux	79
2.4 Les subventions énergétiques de l'État	113
2.5 Les investissements non financiers et les transferts en capital	115
2.6 Les crédits d'impôt	121
3 SOLDES ET RATIOS DE FINANCES PUBLIQUES	121
3.1 Les modalités d'extrapolation et le calcul du niveau des recettes et des prélèvements obligatoires	121
3.2 Le calcul du solde primaire et du solde	124
3.3 Les ratios de déficit et de dette	135
ANNEXES	145
Annexe n° 1. Variante avec période de référence 2013-2019	146
Annexe n° 2. Recettes publiques étudiées	148
Annexe n° 3. Dépenses publiques étudiées	153

INTRODUCTION

Le présent rapport ne vise pas à décrire l'évolution en valeur absolue des différentes recettes et dépenses publiques durant la crise inflationniste de 2022-2023 mais à déterminer la part de cette évolution qui peut être attribuée à la hausse de l'inflation ou à certaines politiques menées en réponse.

La base de travail utilisée ici est la comptabilité nationale, qui présente l'avantage d'offrir des règles communes pour toutes les administrations publiques et de fournir des données internationalement comparables. En outre, elle sert de référence à la surveillance des politiques budgétaires par l'Union européenne. La comptabilité budgétaire et les comptabilités générales de l'État, des collectivités territoriales, des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale (ROBSS) et des hôpitaux sont utilisées pour certaines analyses de détail lorsque la nature des recettes ou des dépenses ne conduit pas à des ajustements trop importants en comptabilité nationale.

Le raisonnement général est différentiel : il consiste à comparer l'évolution en 2022 et 2023 de la recette ou de la dépense étudiée par rapport à une situation de référence correspondant à la poursuite des tendances observées sur la période 2013-2021. Cette période de référence a été choisie car il s'agit d'une période de huit années de relative stabilité financière, à la fois pour l'inflation et pour la politique monétaire. Ensuite, même si le sursaut d'inflation commence en 2021, il a été décidé d'intégrer cette année à la période de référence afin de contrebalancer l'année atypique de 2020 marquée par la crise sanitaire. Les résultats sont présentés à l'annexe 1 dans une variante utilisant une période de référence différente (2013-2019) qui exclut ces deux années exceptionnelles mais présente l'inconvénient d'être plus courte.

Les effets de l'inflation pour une année sont calculés en flux, en référence à l'année précédente. Les effets 2022 correspondent ainsi à l'évolution par rapport à l'année 2021, et les effets 2023 à l'évolution par rapport à l'année 2022. Pour obtenir l'évolution des recettes, des dépenses ou du solde en 2023 par rapport à une situation correspondant à la poursuite de la tendance 2013-2021 sur les deux années, il faut additionner l'effet 2022 et l'effet 2023. L'effet de la hausse de l'inflation sur la dette publique à fin 2023 est la somme des effets 2022 et des effets cumulés constatés en 2023 (effets 2022 reproduits en 2023 et effets spécifiques 2023).

Le rapport s'est attaché, pour chaque catégorie de recettes et de dépenses, à identifier les effets prix indépendamment des évolutions en volume (variation de la recette ou de la dépense à volume inchangé). L'effet prix est déterminé par comparaison de l'évolution en 2022 et 2023 par rapport à la tendance 2013-2021. Lorsque l'évolution effective de la recette ou de la dépense par rapport à son sous-jacent a été très différente en 2022 et 2023 de celle constatée durant la période de référence 2013-2021, d'éventuels effets complémentaires ont été recherchés pour isoler autant que possible les effets de la seule inflation.

De manière plus précise, la méthodologie a consisté dans un premier temps à constituer les séries de recettes et de dépenses pour la période de référence. Les principaux prélèvements

obligatoires ont été retraités des évolutions de la législation fiscale et sociale (« mesures nouvelles »)¹ pour isoler les effets des décisions de politique fiscale.

Dans un deuxième temps, pour les prélèvements obligatoires, cette évolution de chaque poste est comparée à celle d'un indicateur macroéconomique proche de son assiette (les salaires pour les cotisations sociales par exemple). Le rapport entre les deux variables constitue l'élasticité du prélèvement à cette assiette approchée, calculée sur la période de référence 2013-2021, puis sur 2022 et 2023. Pour isoler au sein de l'effet-prix la part imputable à l'augmentation de l'inflation, on calcule la différence entre le déflateur applicable à cette assiette sur la période 2013-2021 et celui observé en 2022 ou 2023. Cette différence est l'écart d'inflation sur l'année considérée spécifique à ce poste de recette ou de dépense. Le produit de la valeur de cette assiette l'année précédente et de cet écart d'inflation mesure l'effet du surcroît d'inflation sur l'assiette du prélèvement. L'écart sur le rendement de la recette est obtenu en multipliant ce produit par l'élasticité de la période 2013-2021.

Les effets ainsi calculés sont qualifiés d'automatiques quand ils procèdent directement de l'évolution en valeur des assiettes, que celle-ci résulte de mécanismes de marché ou d'une indexation légale, et de comportementaux quand ils impliquent un ajustement des comportements des agents économiques (boucle prix-salaires, modification des marges des entreprises ou variation de la consommation et de l'investissement en volume en réponse à la hausse des prix). Le terme d'effets spontanés est utilisé pour désigner la somme des effets automatiques et comportementaux.

Dans un troisième temps, lorsque les élasticité 2022 et 2023 du poste étudié à son assiette s'écartent fortement de leur moyenne 2013-2021, d'autres effets liés au choc inflationniste ont été recherchés, qu'il s'agisse d'autres effets comportementaux ou de conséquences de la politique monétaire et budgétaire suivie par les autorités publiques, et chiffrés séparément.

La même méthode est suivie pour les autres recettes et les dépenses avec deux variations. D'une part, leur évolution n'est pas retraitée des mesures fiscales et budgétaires et l'effet-prix est donc calculé directement à partir de leur évolution effective. D'autre part, sauf pour certaines prestations sociales, cet effet prix est calculé en déflatant directement la recette et la dépense, sans le décomposer entre un effet-prix sur une assiette approchée et l'élasticité de la recette ou de la dépense à cette assiette.

Le rapport prend en compte selon les années 85 à 86 % des recettes publiques (cf. annexe 2) et 75 à 77 % des dépenses (cf. annexe 3). Les recettes analysées ont été sélectionnées exclusivement sur le fondement de leur poids dans le total des recettes publiques. Les dépenses analysées ont, en revanche, été choisies en fonction d'un effet présumé de l'inflation. Compte tenu de ce biais de sélection, pour calculer les effets globaux de l'inflation sur le solde public, les résultats obtenus sur les recettes analysées sont extrapolés, pour chaque sous-secteur des administrations publiques (centrales, locales ou sociales) à l'ensemble des recettes du sous-secteur, tandis qu'il est fait l'hypothèse prudente que les dépenses non analysées ne réagissent pas à l'inflation. L'impact global de l'inflation calculé sur le solde public peut donc être considéré comme un minimum. Cette méthode relativement simple est imparfaite : elle ne

¹ L'estimation des mesures est le plus souvent issue des données transmises par la direction générale du Trésor à la Cour des comptes chaque année dans le cadre de la préparation des rapports sur la situation et les perspectives des finances publiques. Les autres sources ponctuellement utilisées sont indiquées dans l'annexe méthodologique.

repose ni sur des modèles macroéconomiques ni sur des modèles de micro-simulation des comportements des agents. La simplicité de la méthode permet néanmoins un examen quasi systématique des recettes et des dépenses publiques à un niveau relativement fin. Un modèle macro-économique plus ambitieux n'aurait pas permis ce degré de finesse. Un travail impliquant des modèles de comportements plus précis mesurant la qualité de la corrélation entre la recette ou la dépense et son assiette et isolant des variables explicatives tierces pour chaque poste étudié aurait été extrêmement compliqué à réaliser de façon systématique, pour des effets résiduels probablement mineurs.

Par ailleurs, les éventuels effets restrictifs de la politique monétaire ou expansionnistes de la politique budgétaire sur la croissance en volume et leurs conséquences sur les recettes publiques (« bouclage macroéconomique ») ne sont pas quantifiés. Cette dernière limite ne doit pas être surestimée, en particulier en ce qui concerne la politique budgétaire : d'une part, l'écart entre le PIB effectif et le PIB potentiel français était faible (-0,7 % en 2023 pour le Gouvernement, -1,5 % pour l'OCDE) ; d'autre part, la forte incertitude géopolitique et économique a pu conduire les ménages et les entreprises à épargner les transferts publics supplémentaires, minorant leur effet sur la croissance du PIB. Le taux d'épargne des ménages en 2022 et 2023 (16,8 puis 16,9 %) est certes en fort repli par rapport aux niveaux atteints pendant la crise sanitaire mais reste supérieur à la moyenne 2014-2021 (15,5 %). Il en est de même pour la trésorerie des entreprises dont la part dans leur valeur ajoutée n'était pas revenue fin 2023 à ses niveaux d'avant 2020. Par exemple, un bilan du bouclier tarifaire publié en 2024 dans le bulletin de la Banque de France estime sa contribution à la croissance réelle à seulement 0,1 point de PIB en 2022 et 0,2 en 2023². Une étude précédente de l'Office français des conjonctures économiques (OFCE) pour le compte du Conseil d'analyse économique (CAE) chiffrait cet effet sur le PIB réel à 0,2 point en 2022 et 0,5 point en 2023³. En revanche, l'absence de bouclage macroéconomique justifie que les estimations soient limitées aux effets à court terme (2022-2023) de la hausse de l'inflation sur les finances publiques.

Les développements ci-dessous détaillent, pour chaque catégorie de recettes et de dépenses, les sources de données et les calculs effectués.

NB : pour des raisons de lisibilité des tableaux, quelques calculs ne sont pas indiqués en lecture directe. Le lecteur se reportera aux premiers tableaux pour lesquels une explication détaillée permet de reconstituer les calculs. Par ailleurs, certains totaux peuvent apparaître marginalement erronés, du fait des arrondis. Afin de ne pas obérer la lisibilité des tableaux, le nombre de chiffres après la virgule a en effet été limité (en particulier, sur les élasticités et les pourcentages).

² M. Lemoine, A. Petronevich, et A. Zutova, *Bouclier tarifaire sur les prix de l'énergie en France : quel bilan ?* Bulletin de la Banque de France, juillet-août 2024.

³ P. Malliet et A. Saumtally, *Les effets macroéconomiques du bouclier tarifaire : une évaluation à l'aide du modèle ThreeME*, Conseil d'analyse économique, Focus n° 97, juillet 2023.

1 LES RECETTES

1.1 Les impôts courants sur le revenu des ménages

Les impôts courants sur le revenu des ménages s'élevaient à 262,6 Md€ après déduction des crédits d'impôt en 2023, dont 169,6 Md€ pour la contribution sociale généralisée (CSG) et les autres prélèvements sociaux et 88,5 Md€ pour l'impôt sur le revenu (IR). Les principaux impôts courants sur le revenu des ménages non analysés dans ce rapport sont les prélèvements sur les revenus de capitaux mobiliers (4,5 Md€).

La CSG et les prélèvements sociaux

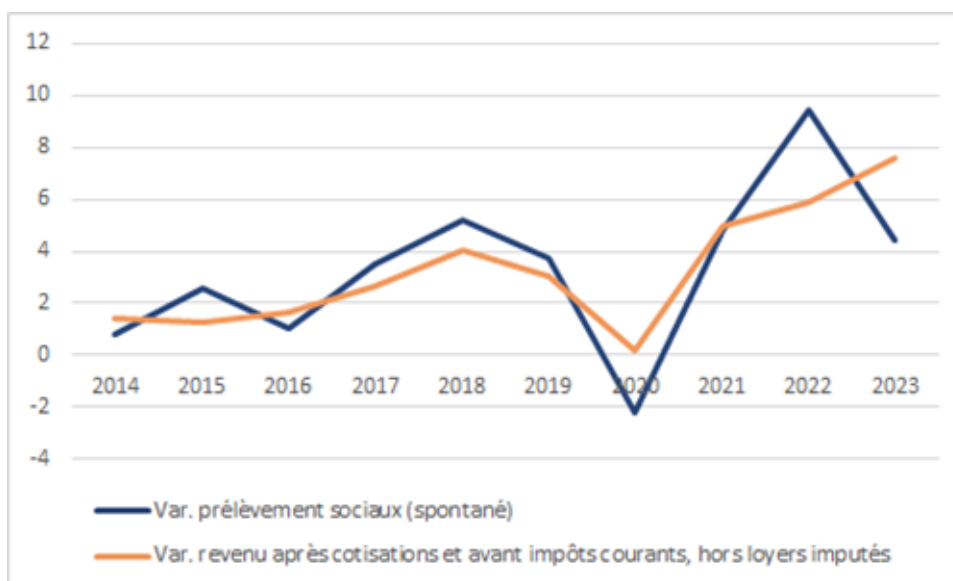
Les prélèvements sociaux sont un ensemble de contributions assises sur les revenus des ménages⁴. Ils comprennent aujourd'hui la contribution sociale généralisée (CSG), la contribution sur le remboursement de la dette sociale (CRDS), le prélèvement de solidarité sur les revenus du capital et la contribution solidarité autonomie. Ils prennent la forme de prélèvements individuels assis sur les revenus contemporains selon des taux en principe proportionnels⁵.

Leurs modalités relativement simples permettent d'établir un lien direct avec le revenu des ménages après cotisations et avant impôts courants, une fois retraitées les mesures d'augmentation des taux, particulièrement importantes en 2018. Pour s'approcher de l'assiette réelle de la CSG et de l'IR, **cet agrégat est calculé hors loyers imputés**. En effet, la comptabilité nationale prend en compte dans le revenu des ménages des loyers fictifs perçus par les propriétaires occupants sur leurs résidences.

⁴ Seule la CSG sur les jeux est en grande partie un prélèvement sur le produit brut des jeux, assimilable à un impôt de production à la charge des entreprises.

⁵ Des taux dérogatoires et réduits de CSG s'appliquent cependant aux pensions de retraite, aux allocations chômage et aux indemnités journalières de la sécurité sociale.

Graphique n° 1 : évolution spontanée des prélèvements sociaux et du revenu des ménages après cotisations sociales et avant impôts courants, en % (2014-2023)



Source : Cour des comptes (données : Insee, pour le RDB et les prélèvements sociaux, direction générale du Trésor pour les mesures annuelles affectant le rendement de l'IR)

Sur la période 2013-2021, l'élasticité des prélèvements sociaux au revenu des ménages après cotisations est très proche de 1. En 2022 et 2023, elle a été respectivement de 1,6 et 0,6.

Tableau n° 1 : élasticité des prélèvements sociaux au revenu

	Prélèvements sociaux (Md€) (A)	Mesures (Md€) (B)	Prélèvements sociaux (évolution spontanée, %) $(A_n - B_n) / A_{n-1} - 1$	Indice d'évolution spontanée des prélèvements sociaux	Revenu courant, après cotisations avant impôts (Md€)	Revenu courant, après cotisations avant impôts (variation, %)	Élasticité des prélèvements sociaux au revenu
2013	106,8			100	1 357,4		
2014	107,9	0,2	0,8 %	100,8	1 376,8	1,4 %	0,59
2015	110,7	0,0	2,6 %	103,5	1 393,8	1,2 %	2,11
2016	111,9	0,0	1,0 %	104,6	1 416,7	1,6 %	0,64
2017	115,2	-0,6	3,5 %	108,2	1 454,0	2,6 %	1,33
2018	141,3	20,1	5,2 %	113,9	1 513,0	4,1 %	1,28
2019	144,2	-2,4	3,8 %	118,1	1 559,0	3,0 %	1,24
2020	140,8	-0,2	-2,2 %	115,5	1 561,8	0,2 %	-12,61

	Prélèvements sociaux (Md€) (A)	Mesures (Md€) (B)	Prélèvements sociaux (évolution spontanée, %) (A _n -B _n)/A _{n-1} - 1)	Indice d'évolution spontanée des prélèvements sociaux	Revenu courant, après cotisations avant impôts (Md€)	Revenu courant, après cotisations avant impôts (variation, %)	Élasticité des prélèvements sociaux au revenu
2021	148,2	0,6	4,8 %	121,1	1 639,6	5,0 %	0,97
2013-2021				21,1 %		20,8 %	1,01
2022	162,2	0,0	9,4 %		1 738,2	6,0 %	1,57
2023	169,6	0,1	4,5 %		1 868,8	7,5 %	0,60

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

Note de lecture : le revenu est pris en compte hors loyers imputés ; l'évolution spontanée annuelle des prélèvements sociaux est calculée en rapportant les prélèvements sociaux de l'année n défalquée du chiffrage des mesures nouvelles pour l'année n par rapport aux prélèvements sociaux de l'année n-1. La croissance spontanée des prélèvements sociaux pour la période 2013-2021 est calculée en appliquant à un indice 100 fixé en 2013 des évolutions spontanées annuelles identifiées auparavant. Ce raisonnement est reproduit pour toutes les recettes fiscales pour lesquelles un chiffrage des mesures nouvelles était disponible.

Pour isoler les répercussions de l'inflation dans la formation des revenus nominaux des ménages et *in fine* des prélèvements sociaux, on utilise le déflateur du PIB. Le revenu par tête permettrait de neutraliser la variation de la population mais il combine les effets de l'inflation et de l'évolution de la productivité. En l'absence de déflateur spécifique du revenu calculé par l'Insee, le déflateur du PIB est une approximation raisonnable (la part du revenu hors loyers imputés après cotisations et avant impôts courants dans le PIB varie entre 65,4 et 66,1 % du PIB entre 2021 et 2023).

L'effet spontané de l'augmentation de l'inflation sur les prélèvements sociaux s'explique par l'augmentation du revenu nominal des ménages. Il est calculé en multipliant leur rendement en N-1 par l'écart entre le déflateur du PIB de l'année N et celui de la période de référence 2013-2021 ainsi que par l'élasticité des prélèvements sociaux au revenu sur la même période.

Tableau n° 2 : effet spontané de l'augmentation de l'inflation sur les prélèvements sociaux

	Source	2013-2021	2021	2022	2023
CSG et prélèvement sociaux	Comptes nationaux		148 244 M€ (A)	162 220 M€ (B)	169 617 M€ (C)
Déflateur du PIB	Comptes nationaux	1,17 % (D)		3,02 % (E)	4,99 % (F)
Élasticité des prélèvements sociaux au revenu	Calcul	1,01 (G)			
Effet spontané de l'augmentation de l'inflation sur les prélèvements sociaux	Calcul			2 784 M€ (H=A*(E-D)*G)	6 291 M€ (I = B* (F-D)*G)

Source : Cour des comptes (données : Insee)

Il est estimé à 2 784 M€ en 2022 puis 6 291 M€ supplémentaires en 2023, au bénéfice des ASSO.

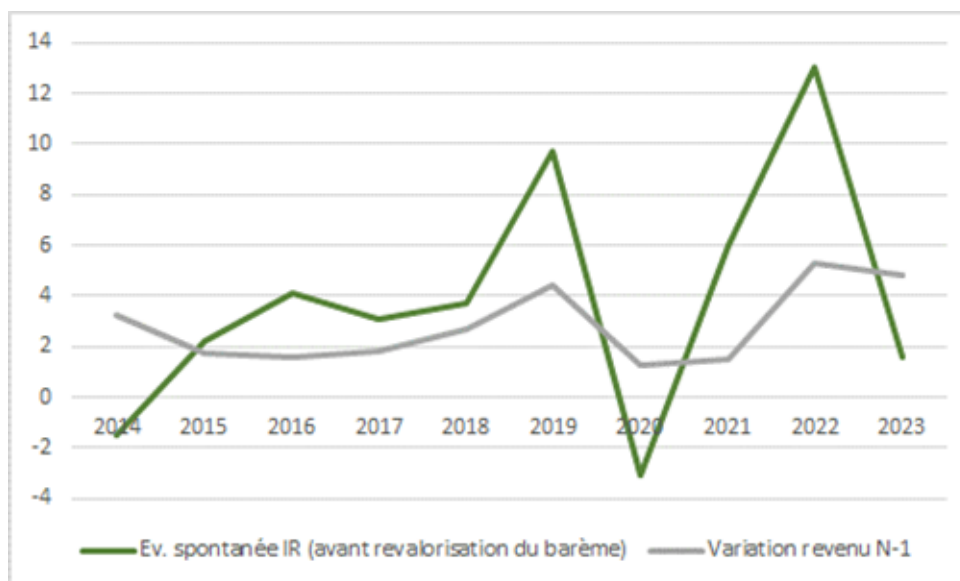
Tableau n° 3 : effets de l'augmentation de l'inflation sur les recettes des prélèvements sociaux (en M€)

Sous-secteur	Effet	Canal de transmission	2022	2023
ASSO	Revenus nominaux	Revenus / salaires	2 784	6 291
	Prélèvements sociaux		2 784	6 291

Source : Cour des comptes

L'impôt sur le revenu

L'impôt sur le revenu (IR) est progressif, assis sur l'ensemble des revenus du foyer fiscal nets des charges nécessaires à leur acquisition. À quelques exceptions (notamment les revenus de capitaux mobiliers, soumis au prélèvement forfaitaire unique), les revenus sont imposés selon un barème constitué de tranches, dont les limites sont indexées quasiment chaque année (sauf en 2012 et 2013) sur l'inflation de l'année précédente.

Graphique n° 2 : évolution spontanée de l'IR et des revenus déclarés, en % (2014-2023)

Source : Cour des comptes (données : DGFIP pour les revenus déclarés, Insee pour l'IR, direction générale du Trésor pour les mesures annuelles affectant le rendement de l'IR)

Note : l'introduction du prélèvement à la source à compter de l'année 2019 modifie les revenus ayant un impact sur l'IR (année n-1 jusqu'en 2018, année en cours à compter de 2019)

Les revenus déclarés à la DGFIP au titre de l'année précédente sont utilisés comme sous-jacent de l'IR. Depuis l'introduction du prélèvement à la source au 1^{er} janvier 2019, la réalité est cependant plus complexe, le rendement de l'IR étant influencé à la fois par les revenus de l'année précédente et ceux de l'année en cours.

L'évolution spontanée du rendement de l'IR (avant indexation du barème) est plus dynamique que celle du revenu déclaré avec une élasticité moyenne de 1,3 par rapport au revenu de l'année *n-1* entre 2013 et 2021. L'augmentation plus rapide du revenu des ménages les plus aisés au cours des dix dernières années peut expliquer en partie cette élasticité élevée, compte tenu de la progressivité de l'IR et de sa concentration sur les ménages figurant dans le dernier dixième de revenus.

Tableau n° 4 : élasticité de l'IR au revenu

	IR net (Md€) (A)	Mesures (Md€) (B)	IR net (évolution spontanée, %) $(A_n - B_n) / A_{n-1} - 1$	Indice d'évolution spontanée de l'IR	Revenus déclarés au titre de l'année (Md€)	Revenu déclarés N-1 (variation, %)	Élasticité des prélèvements sociaux au revenu
2013	68,6			100,00	1 101,8		
2014	70,1	2,4	-1,5 %	98,54	1 121,1	3,2 %	-0,45

	IR net (Md€) (A)	Mesur es (Md€) (B)	IR net (évolution spontanée, %) $(A_n - B_n) / A_{n-1} - 1$	Indice d'évolution spontanée de l'IR	Revenus déclarés au titre de l'année (Md€)	Revenu déclarés N-1 (variation, %)	Élasticité des prélèvements sociaux au revenu
2015	70,4	-1,2	2,2 %	100,69	1 138,6	1,8 %	1,24
2016	72,9	-0,4	4,1 %	104,81	1 159,2	1,6 %	2,62
2017	74,1	-1,0	3,1 %	108,00	1 190,5	1,8 %	1,68
2018	73,8	-3,1	3,7 %	112,03	1 243,1	2,7 %	1,58
2019	75,5	-5,5	9,7 %	122,92	1 258,5	4,4 %	2,20
2020	74,4	1,3	-3,1 %	119,16	1 277,4	1,2 %	-2,47
2021	79,2	0,3	6,0 %	126,34	1 345,1	1,5 %	4,03
2013- 2021				26,3 %		19,7 %	1,34
2022	88,7	-0,8	13,1 %		1 410,1	5,3 %	2,46
2023	88,7	-1,5	1,6 %		1 474,7	4,8 %	0,33

Source : Cour des comptes (données : comptes nationaux, direction générale des finances publiques et direction générale du Trésor)

Note de lecture : le revenu est pris en compte hors loyers imputés ; le chiffrage des mesures n'inclut pas l'indexation du barème.

Les deux années de forte inflation 2022 et 2023 se caractérisent par des élasticités contrastées, forte en 2022 (2,5) et très faible en 2023 (0,3). Cette volatilité du rendement de l'IR, plus forte que celle la CSG, s'explique par des règles plus complexes (familialisation, progressivité, nombreuses dépenses fiscales et modalités spécifiques de calcul de l'impôt).

Comme pour les prélèvements sociaux, l'effet spontané de l'augmentation de l'inflation sur l'impôt sur le revenu (brut et net des crédits d'impôt) passe par la hausse du revenu nominal des ménages. Il est calculé en multipliant son rendement en N-1 par l'écart entre le déflateur du PIB de l'année N et celui de la période de référence 2013-2021 et l'élasticité de l'impôt au revenu de l'année N-1 sur la même période. Sous cette hypothèse, l'accroissement de l'inflation par rapport à 2013-2021 aurait majoré les recettes d'IR net de 1 925 M€ en 2022 puis de 4 497 M€ supplémentaires en 2023. L'effet sur l'IR brut est respectivement de 2 013 M€ en 2022 et 4 864 M€ en 2023.

Tableau n° 5 : calcul de l'effet spontané de l'augmentation de l'inflation sur l'IR

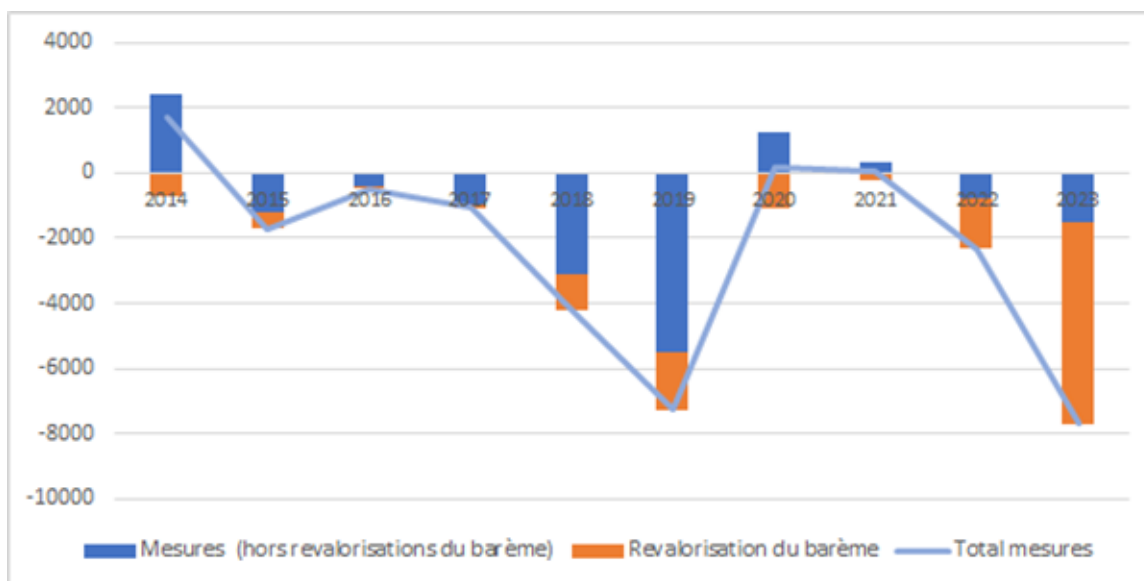
	Source	2013-2021	2021	2022	2023
IR brut	Comptes nationaux		85 844 M€ (A)	95 987 M€ (B)	96 889 M€ (C)
IR net	Comptes nationaux		79 200 M€ (A')	88 497 M€ (B')	88 467 (C')
Déflateur du PIB	Comptes nationaux	1,20% (D)		3,02% (E)	4,99% (F)
Élasticité de l'IR net au revenu	Calcul	1,34 (G)			
Effet spontané de l'augmentation de l'inflation sur l'IR brut	Calcul			2 087 M€ (H=A*(E-D)*G)	4 864 M€ (I = B* (F-D)*G)
Effet spontané de l'augmentation de l'inflation sur l'IR net	Calcul			1 925 M€ (H'=A'*(E-D)*G)	4 497 M€ (I' = B'*(F-D)*G)

Source : rapporteurs

Cet effet spontané est toutefois limité par la revalorisation du barème sur l'inflation de l'année précédente, estimée à partir de la dernière prévision d'évolution de l'indice des prix à la consommation hors tabac de $n-1$, connue au moment du PLF, soit en octobre $n-1$.

En 2022, l'indexation du barème, fondée sur une estimation de l'indice des prix à la consommation hors tabac 2021 (+1,4 %) était très inférieure à la hausse des prix à la consommation de l'année (+5,2 %) et n'a coûté que 1 530 M€, selon le programme de stabilité 2024 (soit 831 M€ de plus que la moyenne 2014-2021). À l'inverse, en 2023, la revalorisation des tranches du barème (+5,4 %) a été supérieure à l'inflation effective (+4,9 % pour l'indice des prix à la consommation de l'année) si bien que le coût de l'indexation du barème (6 200 M€, 5 501 M€ de plus que la moyenne 2014-2021) a été très important.

Au-delà de l'indexation du barème, les frais kilométriques déductibles ont fait l'objet d'une revalorisation de 10,1 % en 2022 puis de 5,4 % 2023. Le coût de ces revalorisations est estimé respectivement à 400 M€ en 2022 et 300 M€ par la direction générale du Trésor dans le programme de stabilité 2024. Au cours des années précédentes, les frais kilométriques, qui n'avaient pas été revalorisés depuis mars 2015, avaient fait l'objet d'une augmentation importante (de 5 à 10 %, selon la cylindrée du véhicule) en mars 2019 après la crise des gilets jaunes, puis d'un ajustement supplémentaire de 1,1 % en mars 2020. Hors revalorisation exceptionnelle de mars 2019, la revalorisation moyenne annuelle des frais kilométriques ne dépassait donc pas 0,3 % entre 2013 et 2021. L'écart avec les revalorisations antérieures constaté en 2022 et 2023 représente donc respectivement 388 et 284 M€.

Graphique n° 3 : mesures affectant le rendement de l'impôt sur le revenu, en M€ (2014-2023)

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

La conjugaison des effets spontanés et des effets de politique budgétaire, tous deux importants mais de sens contraire, aurait donc eu au total un impact limité sur l'IR brut (+ 867 M€) ou net (+ 706 M€) en 2022. En 2023, le coût de l'indexation du barème a même plus que compensé le surcroît de recettes lié à l'évolution nominale des revenus, conduisant à un effet global négatif de l'inflation sur le produit de l'impôt (respectivement, - 920 M€ et - 1 288 M€ pour l'IR brut et l'IR net).

Tableau n° 6 : effets de l'augmentation de l'inflation sur les recettes d'IR (en M€)

Sous-secteur	Effet	Canal de transmission	2022	2023
APUC	Revenus nominaux	Revenus / salaires	2 087 (IR brut) / 1 925 (IR net)	4 864 (IR brut) / 4 497 (IR net)
	Indexation du barème	Politique budgétaire	- 831	- 5 501
	Frais kilométriques	Politique budgétaire	- 388	- 284
	IR brut		867	-920
	IR net des crédits d'impôts		706	-1 288

Source : Cour des comptes

1.2 Les impôts courants sur le revenu des entreprises

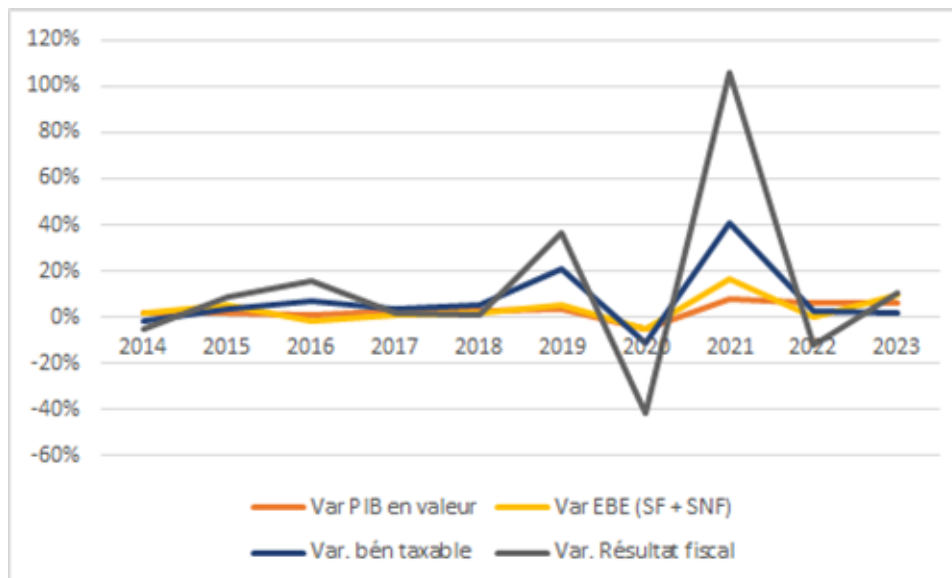
Les impôts courants sur le revenu des entreprises se sont élevés à 88,7 Md€ en 2023 après déduction des crédits d'impôt, dont 56,5 Md€ pour l'impôt sur les sociétés (IS) et 1,8 Md€ pour

la taxation des bénéfices exceptionnels. Les principaux impôts non analysés relevant de cette catégorie dans ce rapport sont les remises pharmaceutiques (8,9 Md€).

L'impôt sur les sociétés

L'assiette de l'impôt sur les sociétés net est le résultat fiscal qui inclut à la fois les bénéfices et les pertes des sociétés assujetties. L'assiette de l'impôt brut est le bénéfice taxable qui peut être approché en comptabilité nationale par l'excédent brut d'exploitation. Sur longue période, le bénéfice taxable, le résultat fiscal et l'excédent brut d'exploitation évoluent dans le même sens que le PIB en valeur.

Graphique n° 4 : évolution du PIB en valeur, du bénéfice taxable et du résultat fiscal (2014-2023, en %)



Source : rapporteurs (données : Insee pour le PIB en valeur et l'EBE, DGFIP pour le bénéfice taxable et le résultat fiscal)

Le bénéfice taxable et le résultat fiscal connaissent toutefois des fluctuations plus amples que le PIB nominal. Les profits nominaux des entreprises n'augmentent en effet avec l'inflation que si les entreprises sont en mesure de répercuter sur leurs clients l'augmentation de leurs coûts de production. Dans le cas du choc inflationniste de 2022-2023, cette répercussion a été partielle et différée, si bien que le bénéfice taxable (+3,1 %) a progressé moins vite que le PIB en valeur (+ 5,8 %) en 2022 et en 2023 (+2 % au lieu de +6,5 %).

Les effets spontanés de l'augmentation de l'inflation sur l'IS brut, reflétant les comportements de marge des entreprises, sont donc estimés en deux temps. L'effet favorable de la hausse des prix est calculé en multipliant le rendement brut de l'IS en N-1 par l'écart entre le déflateur du PIB de l'année N et celui de la période de référence 2013-2021. L'effet négatif de la hausse des coûts sur les marges est apprécié en multipliant le rendement en N-1 par l'écart

entre la variation du PIB en valeur et celle du bénéfice taxable⁶ pour l'année N d'une part, l'élasticité de l'IS brut au bénéfice taxable sur la période 2013-2021 d'autre part.

Pour calculer l'élasticité de l'IS brut au bénéfice taxable, l'évolution du rendement spontané de l'IS brut budgétaire est rapportée à celle du bénéfice taxable de la même année.

Tableau n° 7 : élasticité de l'IS brut budgétaire au bénéfice taxable

	IS brut budgétaire (Md€) (A)	Mesures, hors crédits d'impôt (Md€) (B)	IS brut budgétaire (évolution spontanée, %) (A _n -B _n)/A _{n-1} -1)	Indice d'évolution spontanée de l'IS brut	Bénéfice taxable (Md€)	Bénéfice taxable (variation, %)	Élasticité de l'IS au bénéfice taxable
2013	60,6			100	149,3		
2014	57,3	-5,5	28,1%	128,1	146,6	-1,8%	-1,02
2015	59,7	2,9	-9,5%	116,0	151,5	3,3%	1,76
2016	56,6	-1,7	2,7%	119,0	162,6	7,3%	2,49
2017	64,8	4,1	4,0%	123,8	168,6	3,7%	1,16
2018	64,0	-7,2	17,3%	145,2	178,1	5,6%	0,92
2019	70,5	2,0	-3,7%	139,8	214,7	20,5%	3,20
2020	76,0	1,7	-4,7%	133,3	191,6	-10,8%	-17,24
2021	76,3	-4,6	23,9%	165,1	269,5	40,7%	1,21
2013-2021				65,1%		80,5%	0,81
2022	88,9	-0,4	10,4%		277,9	3,1%	2,23
2023	82,7	-0,6	6,7%		283,4	2,0%	0,21

Source : rapporteurs (données : DB pour l'IS brut budgétaire, DGFIP pour le bénéfice taxable, DG Trésor pour les mesures)

Au total, en 2022 et 2023, les effets prix et coût de l'augmentation de l'inflation sur l'IS brut se compensent quasi-intégralement.

⁶ En l'absence de données définitives sur les résultats fiscaux de 2023, la Cour n'a pas procédé à une estimation directe des effets de l'écart entre la variation des résultats fiscaux et celle du PIB en valeur sur l'IS net. Celui-ci permettrait d'affiner les effets de l'inflation sur les entreprises qui enregistrent des pertes.

Tableau n° 8 : effets spontanés de l'augmentation de l'inflation sur l'IS brut

	Source	2013-2021	2021	2022	2023
<i>IS brut (comptabilité nationale)</i>	Comptes nationaux		62 013M€ (A)	78 026 M€ (B)	67 449 M€ (C)
<i>Déflateur du PIB</i>	Comptes nationaux	1,20% (D)		3,02 % (E)	4,99 % (F)
<i>Effet-prix de l'augmentation de l'inflation sur l'IS brut</i>	Calcul			1 419 M€ (G=A*(E-D))	2 557 M€ (H = B* (F-D))
<i>Variation du PIB en valeur</i>	Comptes nationaux			5,8 % (I)	6,5 % (J)
<i>Variation du bénéfice taxable</i>	DGFiP			3,1% (K)	2,0% (L)
<i>Élasticité de l'IS brut budgétaire au bénéfice taxable</i>	Calcul	0,81 (M)			
<i>Effet-coût de l'augmentation de l'inflation sur l'IS brut</i>	Calcul			-1 361 M€ (N=A*(K-I)*M)	-2 840 M€ (O = B*(L-J) *M)
<i>Effets spontanés de l'augmentation de l'inflation sur l'IS brut</i>	Calcul			58 M€ (P = G+N)	-284 M€ (Q = H+O)

Source : Cour des comptes

Par ailleurs, le principal crédit d'impôt sur les sociétés, le crédit impôt recherche, obéit à des déterminants indépendants de la rentabilité de l'entreprise, mais sensibles à l'inflation (dépense de R&D). Ainsi, l'indice des prix à la production de services de recherche et développement a progressé de 4,9 % en 2022 et 3,1 % en 2023 contre 0,7 % en moyenne sur la période 2013-2021. Ce différentiel réduit l'IS net de 271 M€ en 2022 et 223 M€ en 2023.

Ces effets spontanés sont complétés par le chiffrage de trois mesures : l'effet retour positif du bouclier tarifaire sur l'IS (estimé par la direction générale du Trésor à 700 M€ en 2022 et 200 M€ supplémentaires en 2023), l'effet retour négatif de la contribution sur la rente-infra-marginale (CRI) (estimé à -437 M€ en 2023 en appliquant le taux nominal d'IS de 25 % au rendement de la CRI⁷) et l'effet estimé des mesures prises sur l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (ARENH) et le tarif réglementé de vente d'électricité (TRV) sur l'IS d'EDF en 2022 (-2 050 M€) et de leur retrait en 2023 (effet symétrique de +2 050 M€). Ce dernier effet a été calculé en appliquant le taux nominal de l'IS à l'impact de ces mesures sur le résultat d'exploitation d'EDF, telle qu'il était présenté par l'entreprise dans sa communication sur ses comptes 2022.

⁷ Y compris le solde encaissé en 2024.

Tableau n° 9 : effets de l'augmentation de l'inflation sur les recettes de l'IS (en M€)

Sous-secteur	Effet	Canal de transmission	2022	2023
APUC	Hausse des coûts	Marge des entreprises	-1 361	-2 840
	Répercussion aval des hausses de coûts	Marge des entreprises	1 419	2 557
	Dépenses de recherche	Marge des entreprises	-271 (IS net seulement)	-223 (IS net seulement)
	Effet retour ARENH et TRV	Politique budgétaire	- 2 050	2 050
	Effet retour CRI	Politique budgétaire	0	- 437
	Effet retour Bouclier tarifaire	Politique budgétaire	700	200
	IS brut		- 1 292	1 529
	IS net		- 1 564	1 355

Source : Cour des comptes (direction générale du Trésor pour les effets CRI et bouclier tarifaire, EDF pour les effets ARENH et TRV)

La taxation des bénéfices exceptionnels

La forte hausse des prix des hydrocarbures et de l'électricité en 2022 a entraîné une hausse de la rentabilité des compagnies pétrolières, gazières et électriques. Cette situation a conduit à la création de deux nouveaux prélèvements obligatoires par le Conseil de l'Union européenne en octobre 2022⁸ portant respectivement sur la rente infra-marginale⁹ des producteurs d'électricité et sur les bénéfices exceptionnels du secteur des hydrocarbures pour les années 2022 et 2023.

La contribution de solidarité temporaire du secteur pétrolier n'a permis d'encaisser que 69 M€ en 2023. Les recettes de la contribution sur la rente infra-marginale des producteurs d'électricité (CRI) ont quant à elle représenté au total 1 746 M€ en comptabilité nationale en 2023. Dans la mesure où la CRI est prélevée en amont de la formation du bénéfice taxable, cette recette engendre un effet retour négatif sur l'IS, à hauteur du quart de son montant, soit 437 M€, qui a été pris en compte ci-dessus.

Le rendement brut de ces mesures (1,8 Md€) a été ainsi très inférieur aux prévisions initiales (12,5 Md€)¹⁰. Leur rendement net, après prise en compte de l'effet retour négatif sur

⁸ Règlement (UE) 2022/1854 du Conseil du 6 octobre 2022 sur une intervention d'urgence pour faire face aux prix élevés de l'énergie

⁹ La notion de rente infra-marginale fait référence à des entreprises qui enregistrent des profits importants en raison de coûts de production très inférieurs au prix marché.

¹⁰ Sur ce sujet, cf. Cour des comptes, *Les prévisions des recettes fiscales de l'État entre 2014 et 2023* (décembre 2024).

l'IS, soit 1,38 M€, ne représente que 4 % du coût cumulé des boucliers tarifaires électricité et gaz et de la remise carburant sur 2022 et 2023 (35 Md€).

Tableau n° 10 : recettes issues de la taxation des bénéfices exceptionnels (en M€)

<i>Sous-secteur</i>	<i>Effet</i>	<i>Canal de transmission</i>	<i>2022</i>	<i>2023</i>
<i>APUC</i>	Contribution de solidarité temporaire des pétroliers	Politique budgétaire	0	69
	Contribution sur la rente infra-marginale des producteurs d'électricité (CRI)	Politique budgétaire	0	1 746
	Taxation des bénéfices exceptionnels		0	1 815
	Effet retour de la CRI sur l'IS (p. m.)	Politique budgétaire	0	- 437

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

1.3 Les cotisations sociales et les impôts sur les salaires

Les cotisations sociales effectives représentaient 462,1 Md€ en 2023¹¹, dont 406,9 Md€ perçues au profit des ASSO, et les impôts sur les salaires et la main d'œuvre 55,2 Md€, dont 16,7 Md€ pour la taxe sur les salaires. Les principaux autres impôts sur les salaires non analysés dans ce rapport sont le versement mobilité (11,4 Md€), les contributions pour la formation professionnelle et l'apprentissage (11,3 Md€) et le forfait social (6,4 Md€).

Les cotisations sociales perçues par les ASSO

Les cotisations sociales perçues par les ASSO sont assises sur les salaires et traitements du secteur privé et des fonctions publiques territoriales et hospitalières à un taux proportionnel. Des disparités existent toutefois qui limitent la linéarité du lien entre le montant des cotisations et les salaires et traitements :

- exemptions ou réductions de cotisations pour certaines formes de rémunérations (heures supplémentaires, prime de partage de la valeur, épargne salariale, tickets restaurant, chèques vacances, etc.) ;

¹¹ Les cotisations sociales comptabilisées en recettes des APUC et des APUL sont à hauteur de 46,9 Md€ des cotisations sociales imputées qui représentent la contrepartie des prestations sociales fournies directement par les administrations publiques à leurs collaborateurs, ex-collaborateurs et autres ayants droits. Elles n'entrent pas le champ des prélèvements obligatoires mais constituent des recettes publiques.

- taux spécifiques pour certaines catégories professionnelles (régime agricole, régimes spéciaux, allègements ciblés au sein du régime général) ;
- et surtout allègements généraux sur les cotisations patronales (AG), en forte augmentation en 2018 et 2019.

Ces allègements généraux ont une dynamique spécifique liée à leur barème, avec des allègements maximaux au niveau du SMIC, puis dégressifs jusqu'à 3,5 SMIC, avec des effets de seuil à 1,6 et 2,5 SMIC¹².

Pour estimer l'effet des augmentations salariales liées à l'inflation sur le montant des cotisations sociales perçues par les ASSO, on procède donc en deux temps en simulant cet effet sur des cotisations sociales théoriques avant allègements généraux, puis en retranchant les effets de l'inflation sur les allègements généraux. L'élasticité de l'évolution spontanée des cotisations sociales avant allègements généraux aux salaires et traitements des secteurs marchands non agricoles (SMNA) a été très proche de 1 entre 2014 et 2021. En 2022 et 2023, elle a été respectivement de 0,9 et 0,8.

Tableau n° 11 : élasticité des cotisations sociales à la masse salariale

	Cotisations sociales perçues par les ASSO avant allègements généraux (Md€) (A)	Mesures, hors allègements généraux (Md€) (B)	Cotisations sociales avant allègements généraux (évolution spontanée, %) $(A_n - B_n) / A_{n-1} - 1$	Indice d'évolution spontanée des cotisations sociales	Masse salariale, secteurs marchands non agricoles (Md€)	Masse salariale, secteurs marchands non agricoles (variation, %)	Élasticité des cotisations sociales avant allègements généraux à la masse salariale
2013	368,8			100	570,0		
2014	378,7	3,4	1,7 %	101,73	575,6	1,0 %	1,77
2015	388,0	2,9	1,7 %	103,46	585,2	1,7 %	1,02
2016	395,9	1,3	1,7 %	105,21	600,4	2,6 %	0,65
2017	410,0	1,0	3,3 %	108,70	622,5	3,7 %	0,90
2018	404,9	-16,2	2,7 %	111,65	642,0	3,1 %	0,86
2019	414,7	-4,3	3,5 %	115,55	666,5	3,8 %	0,91
2020	394,6	-0,8	-4,7 %	110,18	625,6	-6,1 %	0,76
2021	427,3	-0,1	8,3 %	119,33	682,8	9,1 %	0,91
2013-2021				19,3%		19,8 %	0,98
2022	460,1	-0,1	7,7 %		743,1	8,9 %	0,87
2023	485,0	-0,4	5,5 %		783,2	5,4 %	1,02

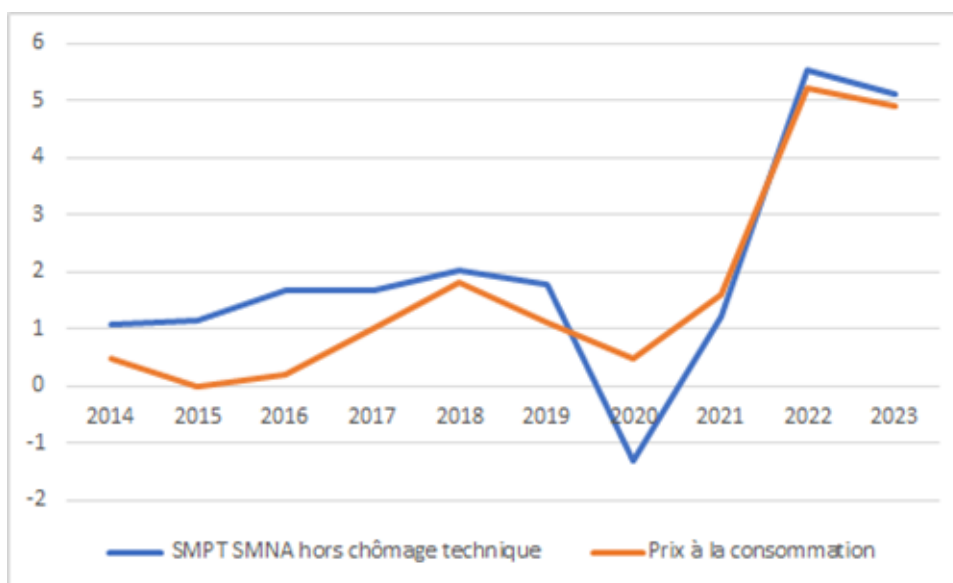
Source : Cour des comptes (données : comptes nationaux, DG Trésor et direction de la sécurité sociale)

L'évolution des salaires et traitements combine un effet-prix (évolution du salaire moyen par tête, SMPT) et un effet volume (évolution de l'emploi). Une accélération des prix à la

¹² Situation en 2022 et 2023. La LFI 2025 place désormais le dernier effet de seuil à 2,2 SMIC.

consommation est en général répercutée, plus ou moins totalement et avec plus ou moins de retard, dans les salaires. Sur longue période, le SMPT évolue plus rapidement que les prix à la consommation en raison des gains de productivité : entre 2013 et 2021, en retraitant les effets du chômage partiel, il a progressé en moyenne de 1,2 % par an. Hors effets de la fin du chômage partiel lié à la crise sanitaire, il a progressé de 5,5 % en 2022 et 5,1 % en 2023.

Graphique n° 5 : évolution de l'indice des prix à la consommation et du salaire moyen par tête hors chômage partiel (2014-2023, en %)



Source : Cour des comptes (données : Insee)

Tableau n° 12 : salaire moyen par tête hors chômage partiel des secteurs marchands non agricoles

	Masse salariale, SMNA (en Md€)	Emploi, SMNA (en millions)	Part du chômage partiel dans les heures travaillées	Emploi corrigé du chômage partiel, SMNA (en millions)	SMPT hors chômage partiel, SMNA (en €)
2013	570,0	16,17	0,4 %	16,11	35 394
2014	575,6	16,12	0,2 %	16,09	35 780
2015	585,2	16,20	0,2 %	16,17	36 196
2016	600,4	16,35	0,2 %	16,32	36 798
2017	622,5	16,67	0,2 %	16,64	37 415
2018	642,0	16,85	0,2 %	16,82	38 178

	Masse salariale, SMNA (en Md€)	Emploi, SMNA (en millions)	Part du chômage partiel dans les heures travaillées	Emploi corrigé du chômage partiel, SMNA (en millions)	SMPT hors chômage partiel, SMNA (en €)
2019	666,5	17,19	0,2 %	17,16	38 852
2020	625,6	17,05	4,3 %	16,32	38 339
2021	682,8	17,86	1,5 %	17,59	38 810
2022	743,1	18,18	0,2%	18,14	40 959
2023	783,2	18,21	0,1%	18,19	43 051

Source : Cour des comptes (données : comptes nationaux, direction générale du Trésor et direction de la sécurité sociale)

L'effet spontané de l'augmentation de l'inflation sur les cotisations sociales avant allègement de charges résulte de la boucle prix-salaires. Il est calculé en multipliant le rendement des cotisations sociales avant allègements en N-1 par l'écart entre le salaire moyen par tête (SMPT) des secteurs marchands non agricoles (SMNA) de l'année N et celui de la période de référence 2013-2021 ainsi que par l'élasticité des cotisations sociales avant allègements à la masse salariale sur la même période.

Tableau n° 13 : effet spontané de l'augmentation de l'inflation sur les cotisations sociales des ASSO avant allègements de charges

	Source	2013-2021	2021	2022	2023
Cotisations sociales ASSO avant allègements de charges	Comptes nationaux		427 271 M€ (A)	460 147M€ (B)	484 960 M€ (C)
Salaire moyen par tête hors chômage partiel, secteur marchand non agricole	Calcul	1,2 % (D)		5,5 % (E)	5,1 % (F)
Élasticité des cotisations sociales à la masse salariale	Calcul	0,98 (G)			
Effet spontané de l'augmentation de l'inflation sur les cotisations sociales	Calcul			18 082 M€ (H=A*(E-D)*G)	17 549 M€ (I=A*(F-D)*G)

Source : Cour des comptes (données : Insee, direction générale du Trésor et direction de la sécurité sociale)

L'effet spontané de l'augmentation de l'inflation sur les allègements de charges est quant à lui déduit de l'écart entre l'évolution spontanée des allègements de charges par tête hors chômage partiel en 2022 (+12,3 %) et 2023 (+ 9,2%) et celle constatée en moyenne entre 2014 et 2021 (+0,6 %).

Tableau n° 14 : évolution spontanée des allègements de charges généraux par tête

	Allègements de charges (en Md€)	Mesures allègements (en Md€)	Emploi corrigé du chômage partiel, SMNA (en millions)	AG/tête hors chômage partiel (en €)	AG/tête hors chômage partiel avant mesures (en €)	Évolution spontanée AG/tête (en %)
2013	20,4		16,11	1 264		
2014	20,9	0,6	16,09	1 298	1 259	-0,4 %
2015	26,3	5,7	16,17	1 627	1 274	-1,9 %
2016	29,5	2,9	16,32	1 809	1 631	0,2 %
2017	31,5	1,1	16,64	1 894	1 827	0,9 %
2018	33,0	0,8	16,82	1 964	1 919	1,3 %
2019	59,8	23,8	17,16	3 487	2 102	7,0 %
2020	55,6	1,4	16,32	3 406	3 322	-4,7 %
2021	61,2	0,0	17,59	3 482	3 482	2,2 %
2022	71,0	0,0	18,14	3 911	3 911	12,3 %
2023	78,1	0,4	18,19	4 293	4 271	9,2%

Source : Cour des comptes (données : comptes nationaux, direction générale du Trésor et direction de la sécurité sociale)

Tableau n° 15 : effet spontané de l'augmentation de l'inflation sur les allègements de charges généraux

	Source	2013-2021	2021	2022	2023
Allègements de charges généraux	Comptes nationaux		61 253 M€ (A)	70 957 M€ (B)	77 702 M€ (C)
Évolution spontanée des allègements généraux par tête hors chômage partiel	Calcul	0,6 % (D)		12,3 % (E)	9,2 % (F)
Effet spontané de l'augmentation de l'inflation sur les allègements généraux	Calcul			7 209 M€ (G=A*(E-D))	6 148 M€ (H=A*(F-D))

Source : Cour des comptes (données : Insee)

La hausse des recettes de cotisations des ASSO induite par la progression du salaire moyen par tête suite à l'augmentation de l'inflation par rapport à la moyenne 2013-2021 est donc estimée, après application des allègements généraux, à 10,87 Md€ en 2022 et 11,40 Md€ supplémentaires en 2023, au bénéfice des ASSO.

Tableau n° 16 : effets de l'augmentation de l'inflation sur les cotisations sociales perçues par les administrations de sécurité sociale (en M€)

Sous-secteur	Effet	Canal de transmission	2022	2023
ASSO	Cotisations avant AG	Revenus / salaires	18 082	17 549
	Allègements généraux	Revenus / salaires	- 7 209	- 6 148
	Cotisations sociales des ASSO		10 873	11 401

Source : Cour des comptes

La taxe sur les salaires

La taxe sur les salaires est assise sur la masse salariale des secteurs non assujettis à la TVA. Son assiette peut être approchée par les salaires et traitements des activités financières et d'assurance et des services non marchands. Le barème de la taxe est progressif. Ses tranches, longtemps inchangées, sont indexées chaque année par la loi de finances dans la même proportion que la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu depuis 2013. Comme pour l'IR, le barème de la taxe sur les salaires a donc évolué moins vite que l'inflation contemporaine en 2022 et plus vite en 2023.

Pour calculer l'élasticité de la taxe sur les salaires à la masse salariale, l'évolution de son rendement spontané est rapportée à celle de la masse salariale des secteurs non marchand et financier (SNMF). Le rendement spontané est obtenu chaque année en déduisant le montant des mesures présenté dans les rapports de la commission des comptes de la sécurité sociale (hors indexation du barème). Après l'ajout d'une tranche sur les salaires les plus élevés en 2013, d'autres mesures sont venues améliorer ce rendement à partir de 2014 (augmentation de l'abattement spécial pour les associations) puis le réduire en 2017 et 2018 (création d'un crédit d'impôt sur les bas salaires, remplacé ensuite par une réduction du taux de la cotisation d'assurance-maladie).

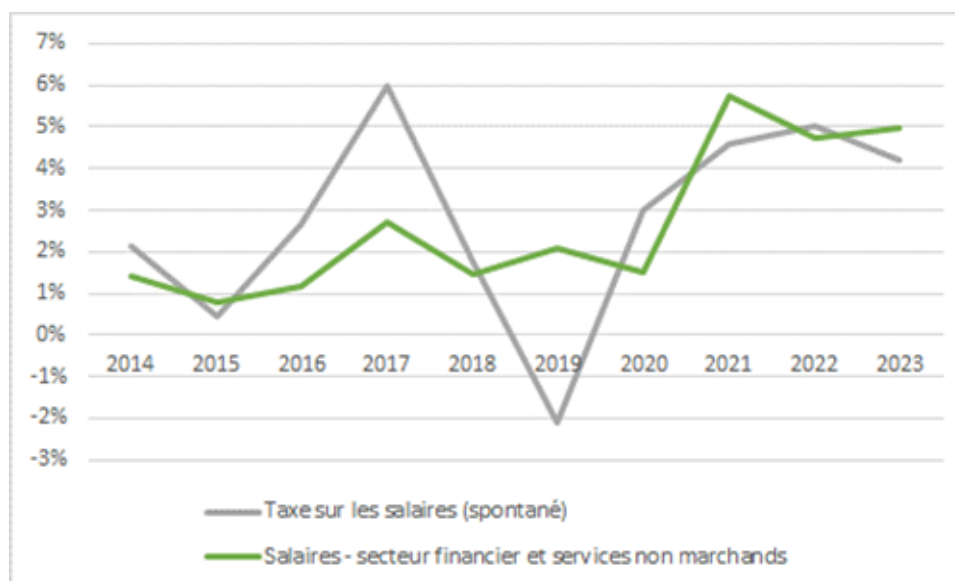
Tableau n° 17 : élasticité de la taxe sur les salaires à la masse salariale des secteurs non marchand et financier

	Taxe sur les salaires (Md€) (A)	Mesures (Md€) (B)	Taxe sur les salaires (évolution spontanée, %) $(A_n - B_n) / A_{n-1} - 1$	Indice d'évolution spontanée de la taxe sur les salaires	Masse salariale, SNMF (Md€)	Masse salariale, SNMF (en %)	Élasticité de la taxe sur les salaires à la masse salariale SNMF
2013	13,1			100	252,6		
2014	13,1	-0,3	2,1 %	102,15	256,3	1,4 %	1,50
2015	13,2		0,4 %	102,58	258,3	0,8 %	0,54
2016	13,5		2,7 %	105,31	261,4	1,2 %	2,24
2017	13,9	-0,5	6,0 %	111,60	268,5	2,7 %	2,19
2018	13,9	-0,2	1,7 %	113,53	272,4	1,5 %	1,18
2019	14,1	0,5	-2,1 %	111,13	278,1	2,1 %	- 1,01
2020	14,5		3,0 %	114,49	282,4	1,5 %	1,99
2021	15,2		4,6 %	119,75	298,5	5,7 %	0,80
2013-2021				19,8%		18,2 %	1,09
2022	16,0		5,0 %		313 ;3	4,9 %	1,02
2023	16,7	0,1	4,2 %		328,7	4 ,9 %	0,86

Source : Cour des comptes (données : comptes nationaux et commission des comptes de la sécurité sociale)

Note de lecture : l'indexation du barème n'est pas prise en compte dans les mesures.

Graphique n° 6 : évolution spontanée de la taxe sur les salaires et des salaires dans les secteurs financier et non marchands (2014-2023)



Source : Cour des comptes (données : Insee et commission des comptes de la sécurité sociale)

En prenant en compte ces mesures à l'exception de l'indexation du barème, l'élasticité de long terme (2013-2021) du rendement de la taxe à la masse salariale de ces secteurs est proche de 1,1. Elle est proche de 1 en 2022 et de 0,9 en 2023.

L'effet spontané de l'augmentation de l'inflation sur la taxe sur les salaires est induit, comme pour les cotisations sociales, par la boucle prix-salaires. Il est calculé en multipliant le rendement de la taxe en N-1 par l'écart entre l'évolution du salaire moyen par tête des secteurs non marchand et financier pour l'année N et celui de la période de référence 2013-2021 ainsi que par l'élasticité de la taxe sur les salaires à la masse salariale de ces secteurs sur la même période.

Tableau n° 18 : effet spontané de l'augmentation de l'inflation sur la taxe sur les salaires

	Source	2013-2021	2021	2022	2023
Taxe sur les salaires	Comptes nationaux		15 206 M€ (A)	15 971 M€ (B)	16 711 M€ (C)
Salaire moyen par tête – secteur non marchand et financier	Comptes nationaux	1,78 % (D)		4,65 % (E)	4,33 % (F)
Élasticité de la taxe sur les salaires à la masse salariale	Calcul	1,09 (G)			
Effet spontané de l'augmentation de l'inflation sur la taxe sur les salaires	Calcul			475 M€ (H=A*(D-)*G)	442 M€ (I=B*(E-)*G)

Source : Cour des comptes

Au sein des activités financières et d'assurance et des services non marchands, le salaire moyen par tête (SMPT) a progressé de 4,7 % en 2022 et 4,3 % en 2023. Cette augmentation est légèrement inférieure à celle de l'IPC et ne marque pas de rupture nette par rapport à 2021 (+ 4,3 %), première année pleine de mise en œuvre du Ségur de la santé ; en revanche, elle constitue une augmentation notable par rapport à la moyenne 2013-2021 (+ 1,8 %). En prenant pour référence cette augmentation tendancielle, l'accroissement du rendement de la taxe sur les salaires représente 475 Md€ en 2022 et 442 M€ supplémentaires en 2023, au bénéfice des ASSO. Il est toutefois difficile de séparer ici l'impact des effets de la hausse générale des prix sur les salaires et la dynamique salariale propre au secteur de la santé dans le contexte post-crise sanitaire. Par ailleurs, les effets de l'indexation du barème ne sont pas isolés par ce calcul.

Tableau n° 19 : effets de l'augmentation de l'inflation sur la taxe sur les salaires (en M€)

Sous-secteur	Effet	Canal de transmission	2022	2023
ASSO	Boucle prix-salaires	Revenus salaires /	475	442
	Taxe sur les salaires		475	442

Source : Cour des comptes

1.4 Les impôts sur les produits et le chiffre d'affaires

Les impôts et droits sur les produits et le chiffre d'affaires s'élevaient à 321,3 Md€ en 2023, dont 206,0 Md€ pour la TVA, 33,5 Md€ pour l'accise sur l'énergie, 16,8 Md€ pour les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) et 14,2 Md€ pour les droits sur les tabacs. Les principaux impôts sur les produits non analysés dans ce rapport sont les taxes sur les contrats et les entreprises d'assurance (17,9 Md€), les prélèvements sur les jeux (6,7 Md€) et les accises sur les boissons (4,8 Md€).

La TVA

La TVA s'applique économiquement à une assiette appelée « *emplois taxables* », constituée d'une grande partie de la consommation des ménages, de leurs investissements en logements neufs, ainsi que des achats de biens et services des administrations publiques et des entreprises non assujetties ou assujetties partielles. Sur longue période, l'évolution du PIB en valeur est une bonne approximation de celle des emplois taxables¹³. Sur la période 2013-2021, l'élasticité de la TVA, hors impact des mesures modifiant son rendement, aux emplois taxables comme au PIB en valeur est très proche de 1,2.

¹³ À court terme, la consommation réagit toutefois aux évolutions du revenu avec un léger retard.

Tableau n° 20 : Élasticité de la TVA au PIB en valeur

	TVA (Md€) (A)	Mesures (Md€) (B)	TVA (évolution spontanée, %) $(A_n - B_n) / A_{n-1} - 1$	Indice d'évolution spontanée de la TVA	PIB en valeur (Md€)	PIB en valeur (variation, %)	Élasticité de la TVA au PIB
2013	144,9			100	2 120,3		
2014	148,9	5,0	-0,7%	99,31	2 153,7	1,6%	-0,44
2015	152,2	0,9	1,6%	100,88	2 201,4	2,2%	0,71
2016	155,0	-0,3	2,0%	102,93	2 231,8	1,4%	1,47
2017	162,5	0,0	4,8%	107,90	2 291,7	2,7%	1,80
2018	168,2	0,8	3,0%	111,17	2 355,4	2,8%	1,09
2019	174,4	0,2	3,6%	115,17	2 432,2	3,3%	1,10
2020	162,1	-0,2	-7,0%	107,16	2 318,3	-4,7%	1,49
2021	185,4	-0,1	14,4%	122,60	2 508,1	8,2%	1,76
2013-2021				22,6%		18,3%	1,24
2022	199	0,0	7,5%		2 654,0	5,8%	1,29
2023	206,0	-0,3	3,0%		2 826,5	6,5%	0,55

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

L'effet automatique de l'augmentation de l'inflation sur la TVA est calculé en multipliant son rendement en N-1 par l'écart entre l'indice des prix à la consommation¹⁴ de l'année N (5,2 % en 2022 et 4,9 % en 2023) et celui de la période de référence 2013-2021 (0,9 %) ainsi que par l'élasticité de la TVA au PIB en valeur sur la même période (1,2). Il est ainsi estimé à 9,97 Md€ sur les recettes de TVA en 2022 puis 9,98 Md€ supplémentaires en 2023.

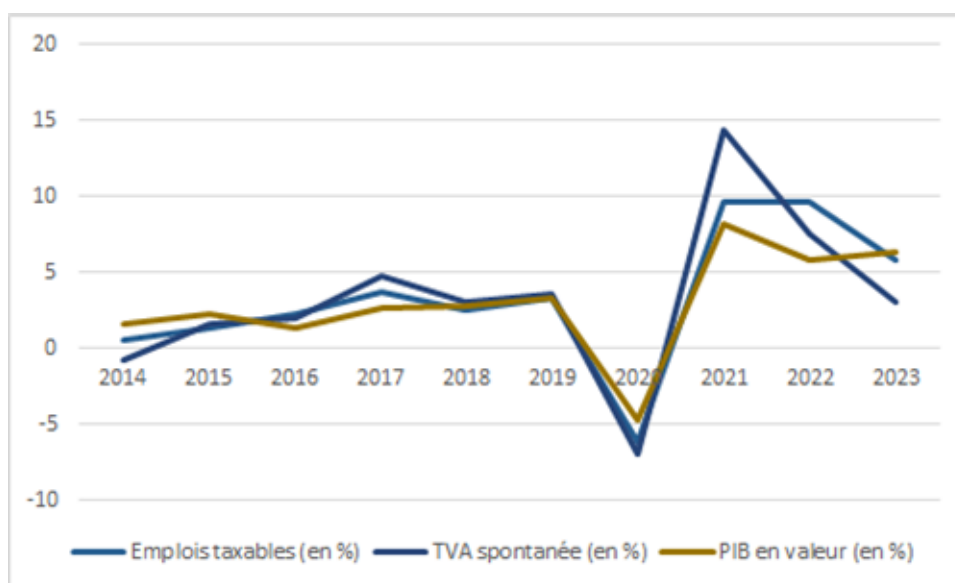
¹⁴ L'indice des prix à la consommation a été utilisé comme une approximation du prix des emplois taxables.

Tableau n° 21 : effet automatique de l'augmentation de l'inflation sur la TVA

	Source	2013-2021	2021	2022	2023
TVA	Comptes nationaux		185 350 M€ (A)	199 272 M€ (B)	206 049 M€ (C)
Indice des prix à la consommation	Comptes nationaux	0,85 % (D)		5,2 % (E)	4,9 % (F)
Élasticité de la TVA au PIB en valeur	Calcul	1,24 (G)			
Effet automatique de l'augmentation de l'inflation sur la TVA	Calcul			9 966 M€ (H=A*(D-C)*G)	9 975 M€ (I=B*(E-C)*G)

Source : Cour des comptes (données : Insee)

La période récente a cependant été caractérisée par une élasticité de la TVA spontanée au PIB éloignée de sa valeur unitaire de long terme, significativement supérieure à 1 en 2021 (1,8) comme en 2022 (1,3) et au contraire très inférieure en 2023 (0,5).

Graphique n° 7 : évolution spontanée de la TVA, des emplois taxables et du PIB en valeur, en % (2004-2023)

Source : Cour des comptes (données : Insee, pour le PIB en valeur et la TVA, direction générale du Trésor pour les emplois taxables et les mesures annuelles affectant le rendement de la TVA)

Pour expliquer cette faible élasticité de la TVA au PIB nominal en 2023, trois autres effets de l'augmentation de l'inflation sur la TVA ont été estimés.

La déconnexion entre l'évolution de la TVA et celle du PIB en valeur s'explique en partie par une croissance de son assiette, les emplois taxables, plus forte que celle du PIB en 2021 (+9,6 % pour les emplois taxables ; +8,2 % pour le PIB en valeur) et moins forte en 2023

(+5,8 % pour les emplois taxables ; +6,5 % pour le PIB en valeur). La croissance plus forte de 2021 refléterait un rattrapage de la consommation différée pendant la crise sanitaire. La croissance ralentie des emplois taxables par rapport au PIB en 2023, qui s'est prolongée en 2024, peut être considérée en sens inverse comme un effet indirect de l'inflation qui a pesé sur la consommation des ménages et donc sur l'assiette de la TVA. Elle vient réduire la TVA de 1 397 M€ en 2023.

Tableau n° 22 : effet de l'augmentation de l'inflation sur la TVA en 2023 (canal consommation-investissement)

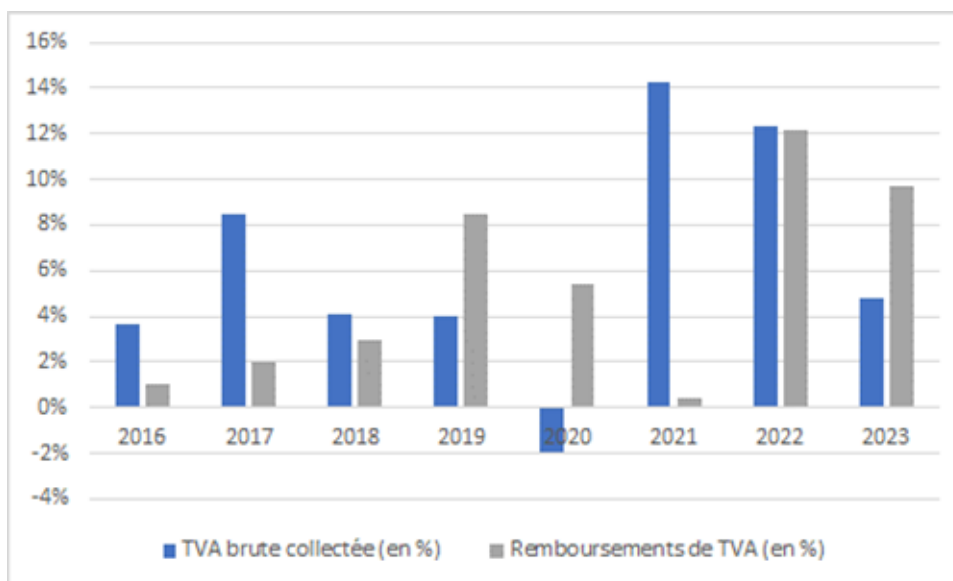
	Source	2022	2023
TVA	Comptes nationaux	199 272 M€ (B)	205 036 M€ (C)
PIB en valeur	Comptes nationaux		6,5 % (H)
Emplois taxables	DGFIP		5,8 % (I)
Effet de l'augmentation de l'inflation sur la TVA (canal consommation-investissement)	Calcul		- 1 397 M€ (J=B*(I-H))

Source : Cour des comptes (données : Insee et DGFIP)

Le contenu de la croissance, et notamment la contribution de la consommation, ne sont cependant qu'une explication partielle. L'élasticité de la TVA aux emplois taxables en 2023 n'est que légèrement supérieure à l'élasticité au PIB et reste très inférieure à sa moyenne de long terme.

Les effets de structure au sein des emplois taxables ne constituent pas non plus un facteur explicatif déterminant. La proportion du chiffre d'affaires déclaré par les entreprises taxées au taux normal par rapport à celle taxées aux taux réduits a même légèrement augmenté en 2021 et en 2022, avant de baisser en 2023.

Une explication plus significative de la déconnexion entre la TVA nette et les emplois taxables en valeur en 2021 et 2023 est la décorrélation entre l'évolution des remboursements de TVA aux entreprises et la TVA brute collectée.

Graphique n° 8 : évolution de la TVA brute et des remboursements de TVA (2016-2023, en %)

Source : Cour des comptes (données : DGFIP)

Le niveau élevé de trésorerie des entreprises lié aux aides Covid expliquerait des demandes de remboursement peu dynamiques en 2021. A l'inverse, leur progression soutenue en 2023 correspondrait à un effet de rattrapage amplifié par la politique monétaire : la hausse des taux d'intérêt aurait conduit les entreprises à moins recourir au crédit et davantage à l'autofinancement en 2023, y compris par la mobilisation de leurs crédits de TVA. Les conséquences de ces comportements de trésorerie des entreprises sur les remboursements de TVA ont été chiffrées par référence à un comportement habituel où ces remboursements auraient progressé comme la TVA brute. Selon cette méthode, on peut estimer qu'ils ont réduit les recettes de 3,48 Md€ en 2023.

Tableau n° 23 : effet des comportements de trésorerie des entreprises sur la TVA

	Source	2021	2022	2023
TVA budgétaire brute	Direction du budget	242 876 M€ (K)	199 362 M€ (L)	205 036 M€ (M)
Remboursements de TVA	Direction du budget	63 041 M€ (N)	70 722 M€ (O)	77 613 M€ (P)
Effet des comportements de trésorerie des entreprises sur la TVA	Calcul		89 M€ (Q=N*(L/K-O/N))	- 3 482 M€ (R=O*M/L-P/O)

Source : Cour des comptes (données : direction du budget)

L'analyse des effets de l'inflation sur la TVA spontanée doit être complétée par celle des mesures prises en réponse, qui ont-elles-mêmes un impact sur les recettes de TVA. Contrairement à d'autres pays européens (Allemagne, Espagne), la France n'a pas fait le choix de limiter les effets du choc inflationniste sur le pouvoir d'achat des ménages par des mesures

de baisse de la TVA mais par la mise en œuvre d'autres dispositifs regroupés sous le vocable générique de boucliers tarifaires, reposant sur des dépenses budgétaires et une baisse de l'accise sur l'électricité. La TVA étant prélevée sur l'accise sur l'électricité, le bouclier tarifaire a entraîné un manque-à-gagner sur la TVA collectée, estimé par la direction générale du Trésor à 900 M€ en 2022 et 200 M€ supplémentaires en 2023.

La combinaison de l'effet automatique de l'inflation sur l'assiette de la TVA et des effets indirects liés aux réactions des ménages et des entreprises, d'une part, à la politique monétaire et à la politique budgétaire, d'autre part, ont conduit à un surcroît de recettes de TVA causé par l'inflation de 9 155 M€ en 2022 et 4 896 M€ en 2023.

Tableau n° 24 : effets de l'augmentation de l'inflation sur les recettes de TVA (en M€)

Sous-secteurs	Effet	Canal de transmission	2022	2023
APU	Prix à la consommation	Automatique	9 966	9 975
	Diminution de la consommation et de l'investissement	Consommation/ investissement	-	- 1397
	Remboursements de crédits de TVA	Politique monétaire	89	- 3 482
	Effet retour du bouclier tarifaire électricité	Politique budgétaire	- 900	- 200
	TVA		9 155	4 896

Source : Cour des comptes

Cet effet est réparti entre les administrations publiques, au prorata de leur part dans la TVA totale pour chacune des deux années (la TVA affectée à l'audiovisuel public est comprise dans la TVA bénéficiant à l'administration publique centrale).

Tableau n° 25 : répartition de la TVA

	APUC	APUL	ASSO
2022	50,7%	20,5%	28,7%
2023	46,7%	25,4%	27,9%

Source : Cour des comptes (données : Insee)

L'accise sur l'énergie

L'accise sur l'énergie est constituée de cinq fractions : sur les carburants en métropole, les carburants outre-mer, l'électricité, le gaz naturel, et le charbon. Contrairement à la TVA, elle n'est pas assise sur la valeur des consommations ou des investissements mais sur leurs volumes. Les effets de l'inflation sur cette taxe résultent donc des conséquences de la hausse

des prix sur les comportements de consommation d'une part, des mesures discrétionnaires prises par le gouvernement sur son barème d'autre part. L'analyse développée ici est concentrée sur les fractions assises sur les carburants en métropole et l'électricité, qui représentaient 93 % du rendement total de l'accise en 2023. Par ailleurs, l'évolution du rendement de l'accise sur l'électricité dans le cadre du bouclier tarifaire électricité doit être mise en relation avec celle des charges de service public de l'énergie, qui a entraîné la comptabilisation de recettes exceptionnelles en 2022 et 2023.

(1) L'accise sur les carburants (hors outre-mer)

Sur la période 2013-2021, hors mesures nouvelles, le produit de l'accise sur les carburants en métropole (précédemment taxe intérieure sur les produits pétroliers – TIPP – puis taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques – TICPE) a évolué dans le même sens que la consommation de produits pétroliers raffinés pour le transport¹⁵, avec une élasticité légèrement inférieure à 1 (0,9).

Pour calculer l'élasticité de l'accise sur les produits énergétiques à la consommation de carburants pour le transport, l'évolution de son rendement spontané est rapportée à celle de cette consommation. Le rendement spontané est obtenu chaque année en déduisant le montant des mesures nouvelles transmis par la direction générale du Trésor à la Cour dans le cadre des rapports sur la situation et les perspectives des finances publiques.

Tableau n° 26 : Élasticité de l'accise sur les produits énergétiques à la consommation de carburants pour le transport

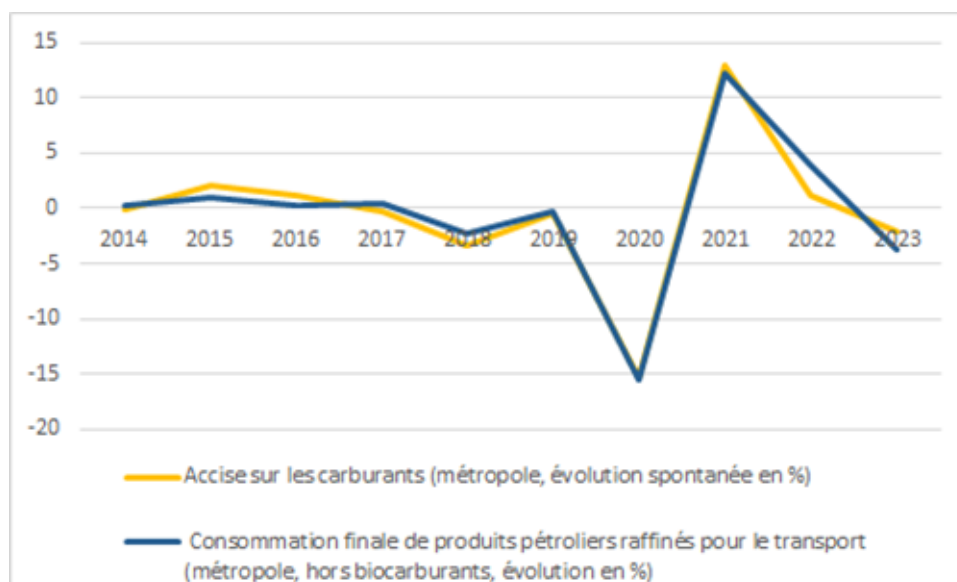
	Accise sur les produits énergétiques (Md€) (A)	Mesures (Md€) (B)	Accise sur les produits énergétiques (évolution spontanée, %) $(A_n - B_n) / A_{n-1} - 1$	Indice d'évolution de l'accise sur les produits énergétiques	Consommation finale de carburants pour le transport (MWh)	Consommation finale de carburants pour le transport (variation, %)	Élasticité de l'accise à la consommation de carburants
2013	23,9			100	456,1		
2014	24,0	0,1	-0,2%	99,83	456,9	0,2%	-0,98
2015	26,5	2,0	2,2%	101,98	461,1	0,9%	2,34
2016	28,3	1,5	1,1%	103,09	462,4	0,3%	3,80
2017	30,0	1,7	-0,3%	102,77	464,2	0,4%	-0,81
2018	32,3	3,3	-3,4%	99,24	453,3	-2,3%	1,47

¹⁵ En 2021, le transport représentait 60 % de la consommation de produits pétroliers raffinés, mais 92 % du produit de l'accise, compte tenu des tarifs plus faibles appliqués aux produits pétroliers utilisés pour d'autres usages.

	Accise sur les produits énergétiques (Md€) (A)	Mesures (Md€) (B)	Accise sur les produits énergétiques (évolution spontanée, %) $(A_n - B_n) / A_{n-1} - 1$	Indice d'évolution de l'accise sur les produits énergétiques	Consommation finale de carburants pour le transport (MWh)	Consommation finale de carburants pour le transport (variation, %)	Élasticité de l'accise à la consommation de carburants
2019	31,8	0,3 ⁻	-0,5%	98,78	451,7	-0,4%	1,27
2020	26,7	0,2 ⁻	-15,4%	83,58	382,1	-15,4%	1,00
2021	30,6	0,4	12,3%	94,42	428,6	12,2%	1,07
2013-2021				-5,6%		-6,0%	0,92
2022	30,9	0,0	1,2%		445,0	3,8%	0,32
2023	30,3	0,0	-0,2%		428,8	-3,6%	0,05

Source : Cour des comptes (données : comptes nationaux, bilan énergétique de la France et direction générale du Trésor)

Graphique n° 9 : évolution spontanée de l'accise sur les carburants et de la consommation finale de produits pétroliers raffinés pour le transport, en % (métropole, 2014-2023)



Source : Cour des comptes (données : Insee, pour l'accise sur l'énergie, direction générale du Trésor pour les mesures annuelles affectant son rendement, bilan énergie de la France en 2023- données provisoires pour la consommation finale de produits pétroliers pour le transport)

L'écart avec une élasticité unitaire s'explique notamment par des effets de structure liés à l'évolution des parts de marché des différents produits (gazole et essence, notamment). Sur la période récente, la crise sanitaire s'est traduite par une forte réduction de la mobilité en 2020 puis une forte reprise en 2021, qui s'est répercutée quasi intégralement dans les recettes. L'élasticité a été plus faible en 2022 (0,3) et 2023 (0,6).

La consommation de produits pétroliers dans les transports est elle-même dépendante dans une certaine mesure de l'évolution des prix de ces produits. Une étude du Conseil d'analyse économique (CAE) publiée en 2019 estimait cette élasticité-prix à court terme à -0,45 sur la période 2016-2018¹⁶.

L'année 2022 a été atypique à cet égard, avec une consommation de produits pétroliers pour le transport en légère hausse (+3,8 %) malgré une forte augmentation des prix (+29,2 %). La consommation ne s'est repliée qu'avec retard en 2023 (-3,6 %) alors même que les prix refluait (-1,7 %).

Globalement, sur les deux années, les consommateurs n'ont ainsi que faiblement et tardivement ajusté leurs achats. Ce maintien de la consommation de carburants en 2022 peut s'expliquer en partie par la mise en place d'avril à décembre 2022 de la remise carburant, dispositif budgétaire au coût particulièrement important (7,7 Md€, soit 26 % du rendement de l'accise sur les carburants en 2022). Une étude de l'Insee estime que cette remise a augmenté la consommation de carburants des ménages automobilistes de 2,2 à 4,2% en 2022¹⁷.

Inflation pétrolière et évolution des tarifs de l'accise sur les carburants

Contrairement au bouclier tarifaire électricité, et comme le bouclier tarifaire gaz, la remise sur les carburants était un dispositif intégralement budgétaire et non fiscal, dont le coût sera pris en compte dans l'analyse des dépenses. Il faut remonter à la période 2000-2002 pour trouver les dernières mesures de soutien du pouvoir d'achat des ménages portées par l'accise sur les carburants, connues sous le nom de « TIPP flottante ». Les augmentations significatives des prix des produits pétroliers observées en 2005, 2008, 2010-2011 et 2017-2018 n'ont pas donné lieu à des modifications des tarifs de l'accise.

L'inflation énergétique observée en 2017-2018 a en revanche contribué à empêcher la poursuite puis la reprise d'une trajectoire de hausse de la composante carbone de l'accise sur les carburants. Les lois de finances pour 2014 puis 2018 avaient prévu une augmentation progressive de la fiscalité des énergies fossiles jusqu'en 2022. Celle-ci a été interrompue en 2019 et n'a pas repris depuis.

Au total, les effets négatifs de l'inflation énergétique sur les recettes de l'accise sur les carburants en 2022 et 2023 ont donc été modérés par celui de la remise carburant mise en place entre juillet et décembre 2022. Cet effet est calculé en plusieurs étapes.

Tout d'abord, les conséquences de l'augmentation des prix sur la consommation de carburants ont été estimés en appliquant l'élasticité prix pré-crise calculée par le CAE à la différence entre les augmentations des prix à la consommation pétroliers observées en 2022 et 2023 et l'augmentation annuelle moyenne sur 2013-2021 (+ 0,4 %). Ensuite, cette variation

¹⁶ Douenne, *les effets de la fiscalité écologique sur le pouvoir d'achat des ménages : simulation de plusieurs scénarios de redistribution*, CAE, 2019.

¹⁷ Bonnet, Loisel, Wilner, Fize, *Comment les automobilistes ajustent leur consommation de carburant aux variations de prix à court terme*, Insee analyses n° 83, juillet 2023.

théorique de la consommation de carburant a permis de déterminer ce qu'aurait été l'évolution des recettes de l'accise sur les carburants, en appliquant l'élasticité moyenne constatée entre 2014 et 2021 entre la consommation de carburant et les recettes de l'accise.

Tableau n° 27 : effet spontané de l'augmentation de l'inflation sur l'accise sur les produits énergétiques (métropole)

	Source	2013-2021	2021	2022	2023
Accise sur les produits énergétiques	Comptes nationaux		30 564 M€ (A)	30 967 M€ (B)	30 284 M€ (C)
Indice des prix à la consommation pétroliers	Comptes nationaux	0,4 % (D)		29,2 % (E)	-1,7 % (F)
Variation théorique de la consommation de produits pétroliers pour le transport en volume	Calcul			-13,0 % ($G = -0,45 * (E - D)$)	1,0 % ($H = -0,45 * (F - D)$)
Élasticité de l'accise sur les produits énergétiques à la consommation de carburants pour le transport	Calcul	0,92 (I)			
Effet spontané de l'augmentation de l'inflation sur l'accise sur les produits énergétiques	Calcul			-3 667 M€ ($J = A * G * I$)	273 M€ ($K = B * H * I$)

Source : Cour des comptes (données : Insee)

Par ailleurs, le montant additionnel d'accise perçu en 2022 sur la consommation supplémentaire de carburants permise par la remise sur les carburants est ensuite estimé à 3,2% du produit de l'année (soit 959 M€), en cohérence les travaux de l'Insee.

Enfin, le report de la suppression de la dépense fiscale en faveur du gazole non routier non agricole, présenté explicitement par le premier projet de loi de finances rectificative pour 2022 comme une mesure de soutien aux entreprises pour faire face à l'inflation, a été pris en compte à hauteur de - 600 M€ en 2023, coût figurant dans l'évaluation préalable de la mesure¹⁸.

¹⁸ Ce report d'une augmentation d'impôt prévue initialement par la loi de finances rectificative 2021 n'est en général pas comptabilisé comme une mesure par la direction générale du Trésor.

Tableau n° 28 : effets de l'augmentation de l'inflation sur les recettes de l'accise sur les carburants (en M€)

Sous-secteurs	Effet	Canal de transmission	2022	2023
APUC et APUL	Inflation énergétique	Consommation/investissement	- 3 667	273
	Remise carburant (effet retour)	Politique budgétaire	960	-960
	Gazole non routier non agricole	Politique budgétaire	0,0	-600
	Accise sur les carburants		- 2 708	-1 286

Source : Cour des comptes

Au total, l'inflation et les mesures prises pour en limiter les conséquences ont eu un impact négatif sur les recettes publiques de 2 708 M€ en 2022 et de 1 286 M€ en 2023, partagé entre l'administration publique centrale (État, agence de financement des infrastructures de transport) et les administrations publiques locales (collectivités territoriales et Ile-de-France mobilités).

Tableau n° 29 : Répartition de l'accise sur les carburants

	APUC	APUL
2022	63,0 %	37,0 %
2023	62,7 %	37,3 %

Source : Cour des comptes (données : Insee et PLF 2024 et 2025, voies et moyens tome I)

Note de lecture : faute de répartition dans les données publiques de comptabilité nationale, la part des APUL est obtenue en rapportant le montant en valeur absolue de la taxe qui leur est affectée figurant en comptabilité budgétaire dans l'annexe au PLF au rendement total de la taxe en comptabilité nationale ; la part des APUC est ensuite déduite par différence avec 100%.

(2) L'accise sur l'électricité et les charges du service public de l'électricité

Les prix de l'électricité à la consommation finale ont fortement augmenté en 2022 et 2023 (+14,5% en 2022 tous secteurs confondus, +7% en 2022 et + 14,5% en 2023 pour le secteur résidentiel, malgré le bouclier tarifaire)¹⁹. L'élasticité de la consommation d'électricité à son prix, mesurée sur la période 2013-2021, est faible (-0,15)²⁰. Elle est un peu plus importante en 2022 (-0,29).

¹⁹ Prix de la consommation finale d'électricité y compris accises et hors TVA.

²⁰ Une étude économétrique identifie une élasticité beaucoup plus forte pour les ménages. Auray, Caponi et Ravel, *L'élasticité prix de la demande d'électricité en France*, Économie et statistiques, 2019.

Tableau n° 30 : Élasticité de la consommation finale d'électricité à son prix

	Consommation finale d'électricité (variation, tous usages)	Prix à la consommation finale – électricité (en %)	Élasticité de la consommation finale d'électricité au prix
2014	-5,7%	4,0%	-1,41
2015	2,3%	3,6%	0,62
2016	1,8%	-2,8%	-0,63
2017	-0,8%	0,6%	-1,34
2018	-0,5%	2,7%	-0,19
2019	-1,2%	5,3%	-0,23
2020	-4,7%	6,8%	-0,70
2021	5,3%	4,6%	1,15
2013-2021	-4,0%	27,1%	-0,15
2022	-4,2%	14,5%	-0,29
2023	-2,8%	Nc	nc

Source : rapporteurs (données : bilan énergétique de la France)

En appliquant l'élasticité 2013-2021 au surcroît d'augmentation des prix observé en 2022 par rapport à la période précédente, la baisse de la consommation induite (-1,7 %) a peu d'impact sur le rendement de l'accise (-57 M€ en 2022), en supposant l'élasticité de l'accise à cette consommation égale à 1. Le rendement de l'accise sur l'électricité étant devenu très faible en 2022 du fait du bouclier tarifaire, cet effet n'est pas calculé pour 2023²¹.

²¹ Les prix à la consommation finale de l'électricité hors TVA tous secteurs confondus pour 2023 n'étaient pas disponibles à la date de rédaction du rapport, ce qui ne permet pas de faire le calcul. Compte tenu de la réduction du rendement de l'accise induite par le bouclier tarifaire, l'effet est de toute façon résiduel.

Tableau n° 31 : effet spontané de l'augmentation de l'inflation sur l'accise sur l'électricité (métropole)

	Source	2013-2021	2022
Accise sur l'électricité	Comptes nationaux		3 453 M€ (A)
Indice des prix consommation finale d'électricité (tous secteurs)	Comptes nationaux	3,1 % (B)	14,5 % (C)
Élasticité de la consommation finale d'électricité au prix	Calcul	-0,15 (D)	
Variation théorique de la consommation d'électricité en volume	Calcul		-1,7% (E=D*(C-B))
Effet spontané de l'augmentation de l'inflation sur l'accise sur les produits énergétiques	Calcul		-57 M€ (F=A*E)

Source : Cour des comptes (données : Insee)

Le « bouclier tarifaire » a partiellement pris la forme d'une baisse, présentée comme transitoire, de l'accise sur l'électricité. Du 1^{er} février 2022 au 31 janvier 2024, le tarif de l'accise a été ramené aux minima européens, soit 0,5 €/MWh pour les entreprises et 1 €/MWh pour les particuliers et assimilés. Le coût de ces mesures est estimé par la direction générale du Trésor à 5 900 M€ en 2022 et 3 000 M€ supplémentaires en 2023²². La loi de finances pour 2024 prévoit une sortie progressive du bouclier tarifaire pour les consommations réalisées entre le 1^{er} février 2024 et le 31 décembre 2025.

À l'inverse, le niveau élevé des prix de l'énergie a conduit à un moindre coût du service public de l'énergie qui soutient financièrement les énergies renouvelables à hauteur de la différence entre les prix garantis par l'État et les prix de marché. La hausse des prix de marché depuis fin 2021 a entraîné au contraire un prélèvement sur les producteurs d'énergie renouvelable, la différence entre les prix garantis et les prix de marché étant devenue négative. Ce gain se décompose en comptabilité nationale en (i) une économie en dépense, (ii) et une recette versée à l'État par les producteurs représentant, selon les comptes nationaux, un impact sur le solde de 4 013 M€ en 2022, réduit à 3 797 M€ en 2023 puis 127 M€ en 2024. Ces contributions des producteurs d'électricité ne doivent pas être confondues avec la contribution sur la rente infra-marginale (CRI) des producteurs d'électricité mise en place à partir de juillet 2022 qui a été analysée avec les impôts sur les profits des entreprises.

²² Coût brut, hors effet retour sur l'IS et la TVA. Cette dépense fiscale ne représente qu'un tiers du coût brut du bouclier tarifaire électricité qui a aussi pris la forme de dépenses budgétaires.

Tableau n° 32 : effets de l'augmentation de l'inflation sur les recettes de l'accise sur l'électricité et les contributions des producteurs d'électricité (hors CRI), en M€

Sous-secteur	Effet	Canal de transmission	2022	2023	2024
APUC	Inflation énergétique	Consommation / investissement	- 57	ns	ns
	Bouclier électricité – composante fiscale	Politique budgétaire	- 5 900	- 3 000	4 300
	CSPE	Marges des entreprises	4 013	-216	-3 670
	Accise sur l'électricité et contributions sur les producteurs d'électricité (hors CRI)		- 2 1944	- 3 216	630

Source : Cour des comptes (données : direction générale du Trésor pour le bouclier tarifaire électricité ; Insee pour la CSPE).

Les droits sur les transactions immobilières (DMTO)

Les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) sont perçus à l'occasion du changement de propriétaire d'un bien immobilier qui s'accompagne d'une transaction financière (échange monétaire ou échange de titres). En première approximation, les DMTO dépendent essentiellement du nombre de transactions dans l'ancien et des prix des biens concernés. En effet, les transactions concernant les biens neufs sont à la fois beaucoup moins nombreuses et moins fortement imposées²³.

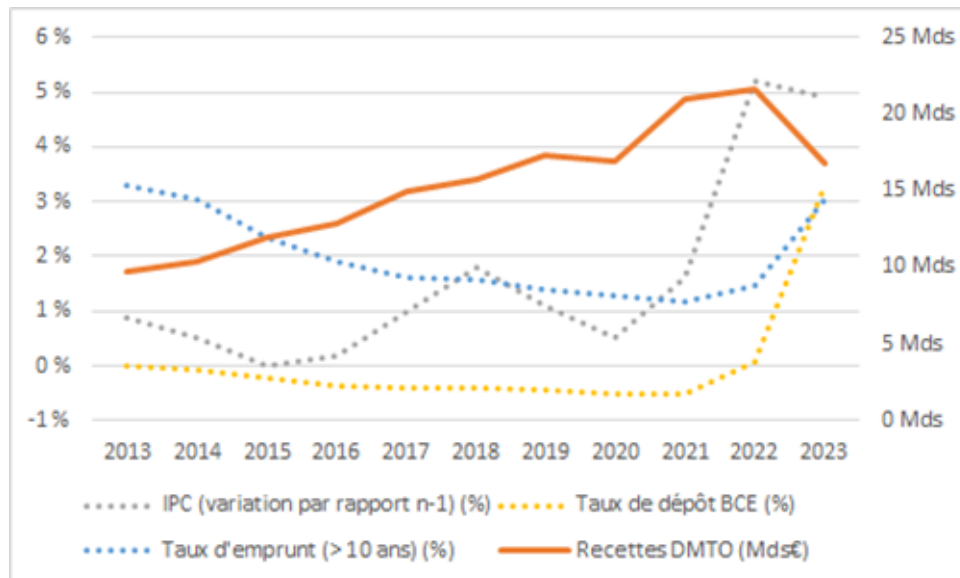
Le barème et les règles d'assiette des DMTO se caractérisaient jusqu'à la loi de finances 2025 par une certaine stabilité depuis deux décennies. Les taux départementaux plafond sur les ventes de biens immobiliers anciens n'avaient été modifiés qu'en 2011 (passage de 3,60 % à 3,80 %) et en 2014 (passage de 3,80 % à 4,50 %). Ces relèvements avaient été rapidement adoptés par la quasi-totalité des départements²⁴. Cette stabilité des taux et leur adoption rapide en cas de modification permet sur longue période d'isoler l'effet du taux d'imposition des effets volume et prix.

²³ En 2024, les transactions dans l'ancien étaient plus de dix fois plus nombreuses que les transactions dans le neuf et le taux d'imposition est plus de huit fois supérieur. Concernant les biens immobiliers anciens, le taux maximal est de 5,81 % du prix d'achat (5,60 % au profit des collectivités territoriales, 0,21 % au profit de l'État). Les transactions concernant les biens immobiliers neufs achetés auprès de professionnels font l'objet d'un taux réduit de 0,71 % du prix d'achat.

²⁴ DGFIP, [Droits d'enregistrement et taxe de publicité foncière sur les mutations à titre onéreux d'immeubles et de droits immobiliers](#). Taux, abattements et exonérations applicables du 1^{er} juin 2024 au 31 mai 2025.

Entre 2013 et 2021, les DMTO revenant aux collectivités territoriales ont plus que doublé, de 9,8 Md€ à 21 Md€. La diminution de 4,2 Md€ (-20 %) entre 2021 et 2023 est donc à mettre en regard de cette évolution de longue période.

Graphique n° 10 : évolution comparée des DMTO, de l'inflation et des taux d'intérêt



Source : INSEE (IPC), Eurostat (taux d'emprunt), Banque de France (taux de dépôt BCE), retraitements Cour des Comptes

Les DMTO n'ont pas de lien immédiat avec la hausse des prix à la consommation, tant que cette dernière reste modérée. Entre 2013 et 2021, ils ont ainsi progressé de manière significativement plus rapide que l'inflation. La baisse de 20 % des DMTO observée entre 2022 et 2023 suit en revanche la forte poussée inflationniste observée en 2022. Cet effet s'explique indirectement par la hausse des taux d'intérêt de la BCE, répercutée dans les crédits immobiliers.

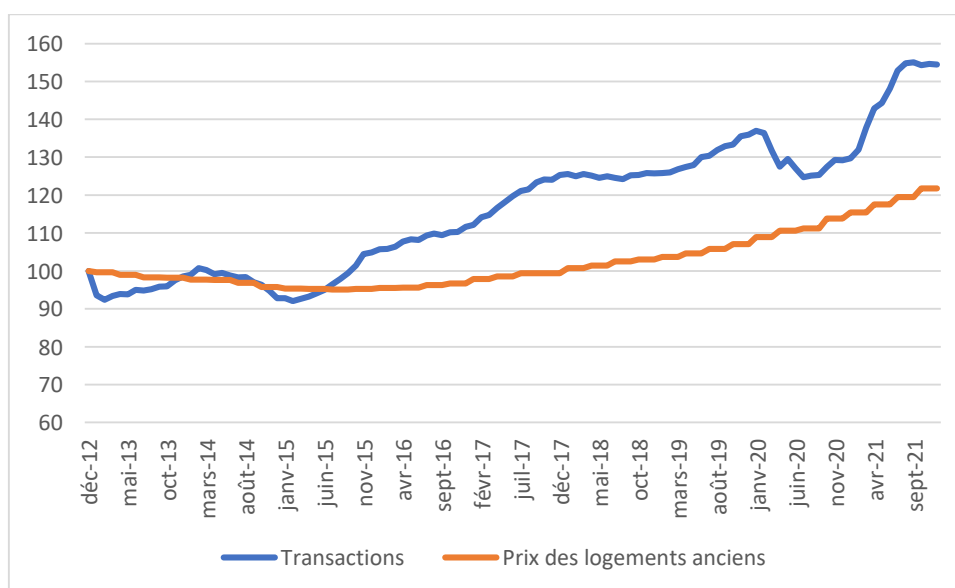
En considérant en première approximation que les nouveaux taux plafond départementaux ont été appliqués par l'ensemble des collectivités, la hausse des DMTO sur la période 2013-2021 provient pour 23 % de la hausse du taux plafond, de 50 % de l'augmentation du nombre de transactions et de 27 % de la hausse des prix immobiliers.

Tableau n° 33 : décomposition la hausse des DMTO locaux de 2013 à 2021

	Effet sur les DMTO	Pourcentage
Révision du taux plafond départemental	2,6 Mds€	23 %
Volume de transactions	5,6 Mds€	50 %
Prix de l'immobilier	3,1 Mds€	27 %
Total	11,2 Mds€	100 %

Source : INSEE (comptes nationaux), lois de finances & DGFIP (taux en vigueur), IGEDD (nombre de transactions²⁵), retraitements Cour des comptes

Si les données concernant les prix ne sont pas disponibles pour l'ensemble des biens immobiliers, elles sont en revanche de grande qualité concernant les logements anciens, qui représentent une part importante des transactions immobilières. Ces données permettent de constater que l'augmentation des DMTO moyens correspond à l'augmentation des prix des appartements anciens (progression de 22 % sur la période, soit 2,5 % en rythme annuel).

Graphique n° 11 : évolutions comparées du nombre de ventes immobilières au cours des 12 mois précédents et du prix des logements anciens (décembre 2012 - décembre 2021)

Source : [IGEDD](#), retraitements Cour des Comptes

Après avoir continué sa progression en 2022 pour atteindre 21,6 Md€, le niveau des DMTO revenant aux collectivités a chuté en 2023 à 16,8 Md€, soit une baisse de 4,2 Md€ (20 %) par rapport au niveau de 2021. L'explication provient essentiellement des volumes,

²⁵ Nombre de ventes immobilières taxées au taux de droit commun tel que reconstitué par l'IGEDD de 2004 à 2024 : <https://www.igedd.developpement-durable.gouv.fr/prix-immobilier-evolution-a-long-terme-a1048.html>.

plutôt que des prix : la baisse du nombre de transaction a induit une diminution des recettes de 4,7 Md€, tandis que les prix, qui ont continué à progresser modérément, ont apporté un surcroît de recettes de 0,5 Md€.

C'est la hausse du coût du crédit immobilier consécutive à la hausse des taux directeurs décidée par la BCE pour lutter contre l'inflation qui explique ces ajustements. Le taux moyen des crédits immobiliers d'une durée supérieure à 10 ans accordés aux ménages en France a en effet connu un vif regain : de 1,16 % en 2021, il a atteint 3,03 % en 2023.

La forte hausse du coût des crédits a surtout un effet sur les volumes. Le nombre de transactions immobilières sur les douze derniers mois a poursuivi sa croissance jusqu'en avril 2022 pour atteindre un point haut de 1,67 millions, avant de connaître une décrue. Cette décrue est cependant beaucoup plus marquée en 2023 (-19,2 %) qu'en 2022 (-3,8 %), la remontée des taux d'intérêt ayant eu lieu entre juillet et septembre. Le nombre de transactions immobilières enregistrées en 2023 est ainsi inférieur de 22 % à celui de l'année 2021. Avec 1,28 millions de transactions immobilières, il s'agit cependant d'un retour au volume de transactions constaté jusqu'en juin 2017, la période 2017-2021 apparaissant exceptionnelle²⁶.

L'impact de la hausse des taux d'intérêt sur les prix des actifs immobiliers est plus mesuré et moins rapide. L'année 2022 enregistre ainsi une croissance de 6,9 % du montant moyen des DMTO par transaction immobilière avant que l'année 2023 ne traduise une diminution de 3,5 %. Cette différence entre 2022 et 2023 se retrouve dans l'évolution du prix des logements anciens (augmentation de 4,7 % entre le dernier trimestre 2021 et le dernier trimestre 2022 puis diminution de 3,9 % entre le dernier trimestre 2022 et le dernier trimestre 2023).

Afin de mesurer l'effet des hausses de taux directeurs de la BCE survenues en 2022, le présent rapport estime l'impact de l'inflation *via* les taux d'intérêt sur les DMTO en simulant les recettes de DMTO en 2022 et 2023 si les volumes et les prix avaient poursuivi la croissance très rapide observée entre 2013 et 2021 (5,8 % par an pour les volumes, 2,3 % par an pour les prix). Il n'est cependant pas certain qu'à conditions de crédits inchangées, cette dynamique se soit poursuivie.

En suivant cette méthode, l'impact de la hausse de l'inflation sur les DMTO via la hausse des taux d'intérêt, est estimé à -1,1 Md€ en 2022 et - 6,7 Md€ en 2023. L'impact a été différé par rapport à l'inflation et n'est intervenu qu'après l'augmentation des taux de la BCE entre juillet et septembre 2022. Le marché immobilier s'ajuste tout d'abord de manière importante par les volumes, avant que les prix ne soient impactés, de manière plus modérée et différenciée suivant les biens et leur localisation. L'année 2022 se caractérise ainsi par une augmentation des prix des transactions conduisant à un surcroît de 0,9 Md€ de DMTO. Les volumes se contractent à compter du troisième trimestre, conduisant à un tassement des DMTO de 2 Md€. En 2023, première année complète de taux directeurs révisés par la BCE, cette diminution des volumes de vente s'accroît pour porter l'effet sur les DMTO à 5,5 Md€. Elle se double d'une diminution des prix moyens, qui conduit à une perte de DMTO de 1,2 Md€ par rapport à la tendance historique.

²⁶ L'ajustement par les volumes est plus important sur le marché des logements anciens où la contraction des volumes est systématiquement supérieure, quelle que soit l'année considérée, signe de l'attentisme des particuliers. En 2022, les ventes de logements anciens diminuent de 5,1 % contre 3,8 % pour l'ensemble des transactions immobilières. Il en va de même en 2023 (-21,9 % contre -19,2 %) et sur les dix premiers mois de 2024 en rythme annuel (-13,3 % contre -12,1 %).

Tableau n° 34 : effets de l'augmentation de l'inflation sur les DMTO

M€	Source	2013-2021	2021	2022	2023
Progression effective des DMTO					
DMTO perçus (M€)	Comptes nationaux		21 007	21 605	16 843
Transactions annuelles	IGEDD	5,8% (A)	1 650 250 (B)	1 588 244 (C)	1 282 954
DMTO moyen (€)	Calcul	2,3% (D)	12 730 (E)	13 503 (F)	13 129
Effet volume (M€)	Calcul			- 789	- 4 153
Effet prix (M€)	Calcul			1 387	- 609
Progression des DMTO comme la tendance 2013-2021					
Transactions annuelles théoriques	Calcul			1 745 822 (B * (1+A))	1 846 929 (C * (1+A))
DMTO moyen théorique	Calcul			13 024 (E * (1+D))	13 325 (F * (1+D))
Effet volume (M€)	Calcul			1 217	1 375
Effet prix (M€)	Calcul			514	556
Effets de l'inflation sur les DMTO					
Effet volume	Calcul			-2 006	- 5 528
Effet prix	Calcul			873	- 1 165
Total	Calcul			- 1 133	- 6 694

Source : Cour des comptes (données : Comptes nationaux et DGDDI)

Les effets sont intégralement imputés à la politique monétaire et pèsent sur les APUL.

Tableau n° 35 : effets de l'augmentation de l'inflation sur les DMTO (en M€)

Sous-secteurs	Effet	Canal de transmission	2022	2023
APUL	Retournement du marché immobilier	Politique monétaire	- 1 133	- 6 694

Source : Cour des comptes

L'accise sur le tabac

L'accise sur les tabacs est constituée d'un tarif fixe assis sur les volumes de produits et d'un droit au taux proportionnel assis sur le prix de ces produits toutes taxes comprises. L'accise

et la TVA représentent une part déterminante et croissante du prix de vente (pour les cigarettes, 84% en 2023).

L'évolution du rendement de l'accise est déterminée essentiellement par les augmentations de taux et de tarifs décidées par les pouvoirs publics et par leurs effets sur la consommation de tabac, auxquels s'ajoute une tendance de long terme à la baisse de la consommation de produits tabagiques. Les effets comportementaux de l'accise sur les tabacs sont permis par l'élasticité significative des ventes de tabac à son prix. Son augmentation entre 2014 et 2021 est corrélée à une baisse de la consommation avec une élasticité moyenne de -0,47²⁷ (-0,52 pour les cigarettes et -0,14 pour le tabac à rouler).

Tableau n° 36 : élasticité des ventes de cigarettes à leur prix (France continentale)

	Ventes de cigarettes (milliards)	Ventes de cigarettes (en %)	Prix du paquet de 20 cigarettes (TTC, en €)	Prix du paquet de 20 cigarettes (TTC en %)	Élasticité des ventes de cigarettes à leur prix
2013	47,5		6,7		
2014	45,0	-5,3 %	7,0	4,5 %	-1,18
2015	45,5	1,1 %	7,0	0,0 %	ns
2016	44,9	-1,3 %	7,0	0,0 %	ns
2017	44,3	-1,3 %	7,1	0,7 %	-1,87
2018	40,2	-9,3 %	7,9	11,8 %	-0,79
2019	37,2	-7,5 %	8,8	11,4 %	-0,65
2020	35,8	-3,8 %	10,0	13,3 %	-0,28
2021	33,5	-6,4 %	10,5	5,5 %	-1,16
2013-2021		-3,7 %		7,1 %	-0,52
2022	31,7	-5,4 %	10,5	0,0 %	ns
2023	29,5	-8,2 %	10,9	4,0 %	-2,05

Cour des comptes (données : direction générale des douanes et des droits indirects)

²⁷ Cette élasticité calculée par la Cour est cohérente avec une étude plus ancienne qui aboutit à une élasticité moyenne de -0,4 sur la période 2000-2015. Hill, Legoupil, *Taxation et prix du tabac en France et conséquences sur la consommation*, Bulletin épidémiologique hebdomadaire, 2018.

Tableau n° 37 : élasticité des ventes de tabac à rouler à son prix (France continentale)

	Ventes de tabac à rouler (en tonnes)	Ventes de tabac à rouler (en %)	Prix du paquet de tabac à rouler de 40 g (TTC, en €)	Prix du paquet de tabac à rouler de 40 g (TTC, en %)	Élasticité des ventes de tabac à rouler à son prix
2013	8 710		9,0		
2014	8 447	-3,0%	9,9	10,1%	-0,30
2015	8 975	6,3 %	9,9	0,0 %	ns
2016	8 972	0,0 %	9,9	0,0 %	ns
2017	8 446	-5,9 %	11,5	16,4 %	-0,36
2018	7 620	-9,8 %	14,8	29,3 %	-0,33
2019	7 107	-6,7 %	15,7	5,9 %	-1,15
2020	7 923	11,5 %	18,3	16,4 %	0,70
2021	7 288	-8,0 %	19,5	6,7 %	-1,19
2013-2021		-2,0 %		14,7%	-0,14
2022	6 291	-13,7 %	19,6	0,7 %	-26,68
2023	5 650	-10,2 %	20,6	5,1 %	-2,00

Cour des comptes (données : direction générale des douanes et des droits indirects)

L'effet automatique de l'indexation de la part fixe de l'accise a été calculé pour les deux principaux produits (cigarettes et tabac à rouler) en multipliant les quantités vendues en $n-1$ par l'écart entre l'augmentation du prix induite par la règle d'indexation applicable en n (qui est différente pour 2022 et 2023) et l'inflation tendancielle hors tabac sur la période 2013-2021.

Tableau n° 38 : effets automatiques de l'augmentation de l'inflation sur l'accise sur le tabac (France continentale)

	Source	2021	2022	2023
Quantité de cigarettes vendues (milliers)	DGDDI	33 500 000 (A)	31 700 000 (B)	29 600 000 (C)
Indexation de la part fixe de l'accise sur l'IPC hors tabac annuel moyen 2014 - 2021 (0,8%) – 20 cigarettes	Calcul		0,01 € (D)	0,01 € (E)
Indexation effective de la part fixe de l'accise – 20 cigarettes	DGDDI		0,002 € (F)	0,075 € (G)
Effet automatique de l'indexation sur l'accise sur les cigarettes	Calcul		- 13 M€ (H = A * (F-D) / 0,02)	104 M€ (I = B * (G-E) / 0,02)
Tabac à rouler vendu (en kg)	DGDDI	7 288 000 (K)	6 291 000 (L)	5 650 000 (M)
Indexation de la part fixe de l'accise sur l'IPC hors tabac annuel moyen 2013-2021 (0,8%) – 0,04 kg de tabac à rouler	Calcul		0,025 € (N)	0,025 € (O)
Indexation effective de la part fixe de l'accise – 0,04 kg de tabac à rouler	DGDDI		0,008 € (P)	0,273 € (Q)
Effet automatique de l'indexation sur l'accise sur le tabac à rouler	Calcul		-3 M€ (R = K * (P-N) / 0,04)	39 M€ (S = L * (Q-O) / 0,04)
Effet automatique de l'indexation sur l'accise sur le tabac	Calcul		-16 M€ (T = H + R)	143 M€ (U = I + S)

Source : rapporteurs (données : Comptes nationaux et DGDDI)

L'effet comportemental de cette augmentation supplémentaire du prix sur les volumes vendus est ensuite simulé en multipliant l'augmentation du prix par l'élasticité des volumes consommés au prix calculée sur la période 2013-2021. La perte d'accise induite par cette baisse des volumes est ensuite calculée en appliquant le tarif de l'accise en n à cette baisse des volumes vendus.

Tableau n° 39 : effet comportemental de l'augmentation sur l'accise sur le tabac (France continentale)

	2013-2021	2022	2023
<i>Élasticité de la vente des cigarettes au prix</i>	-0,52 (V)		
Réponse comportementale à l'indexation de la part fixe de l'accise sur les cigarettes		7 M€ ($H' = H * V$)	-54 M€ ($I' = I * V$)
<i>Élasticité de la vente du tabac à rouler au prix</i>	-0,14 (W)		
Réponse comportementale à l'indexation de la part fixe de l'accise sur le tabac à rouler		0 M€ ($R' = R * W$)	-5 M€ ($S' = S * X$)
Effet comportemental de l'augmentation de l'indexation sur l'accise sur le tabac		7 M€ ($T' = H' + R'$)	-59 M€ ($U' = I' + S'$)

Source : Cour des comptes

L'intégralité de l'évolution de l'accise sur le tabac est imputable aux ASSO.

Tableau n° 40 : effets de l'augmentation de l'inflation sur les recettes de l'accise sur le tabac (M€)

<i>Sous-secteurs</i>	Effet	Canal de transmission	2022	2023
ASSO	Indexation légale	Automatique	-16	143
	Réponses comportementales aux prix	Consommation / investissement	7	-59
	Accises sur le tabac		-9	83

Source : Cour des comptes

1.5 Les taxes foncières et les droits de succession

Les taxes foncières

L'assiette des taxes foncières de l'année n est automatiquement revalorisée de l'évolution de l'IPCH de novembre $n-2$ à novembre $n-1$. L'écart entre les revalorisations de l'indice en 2022 et 2023 avec celles qui auraient été réalisées au vu de l'évolution de l'IPCH entre 2014 et 2021 permet de déterminer l'impact du surcroît d'inflation.

Tableau n° 41 : calcul des effets du surcroît de l'inflation sur les taxes foncières

	Source	2013-2021	2021	2022	2023
Croissance annuelle de l'indice de référence	IPCH de novembre $n-1$ à novembre n	0,85 % (A)	3,40 % (B)	7,10 % (C)	
Taxes foncières perçues	Comptes nationaux		35 437 M€ (D)	37 299 M€ (E)	41 125 M€
Revalorisation effective	Calcul			1 205 M€ (F = B*D)	2 648 M€ (G = C*E)
Revalorisation en tendance longue	Calcul			301 M€ (H = A*D)	311 M€ (I = A*E)
Effet du surcroît d'inflation	Calcul			904 M€ (J = H - F)	2 337 M€ (K = I - G)

Source : Cour des comptes (données : Insee)

Cette évolution pèse sur les recettes des APUL et est un effet considéré comme automatique du fait de l'indexation légale des valeurs locatives cadastrales.

Tableau n° 42 : effets de l'augmentation de l'inflation sur les taxes foncières (M€)

Sous-secteurs	Effet	Canal de transmission	2022	2023
APUL	Évolution des taxes foncières - indexation des valeurs cadastrales	Automatique	904	2 337

Source : Cour des comptes

Les droits de succession

Les droits de mutation à titre gratuit (DMTG) constituent un impôt prélevé lors d'une transmission de propriété sans contrepartie financière. Concrètement, il s'agit des donations et des successions. Le cadre fiscal des DMTG est relativement stable depuis 2012 puisque les principales assiettes (y compris les abattements) et taux n'ont pas été revus depuis cette date²⁸.

Depuis 2014, les DMTG suivent néanmoins une tendance haussière marquée. Ils ont atteint, en 2023, 20,8 Md€, contre 10,3 Md€ en 2014, soit une multiplication par deux ou un rythme de croissance annuelle de 8 %. Sur la période 2014-2023, les droits de succession représentent la grande majorité (83 %) des DMTG.

Comme relevé par la Cour en juin 2024 dans son rapport sur les droits de succession, la DGFIP ne dispose pas de données détaillant la composition des patrimoines transmis ou l'âge

²⁸ Pour une vision plus détaillée des enjeux liés aux DMTG, cf. Cour des comptes, [Les droits de succession](#), communication à la commission des finances de l'Assemblée Nationale, juin 2024.

des légataires. Cette absence de données rend difficile la détermination d'un éventuel lien entre les évolutions respectives des droits de succession et de l'inflation.

En première approche, le montant des droits de succession est déterminé par le nombre de successions et la valeur du patrimoine concerné. Concernant le nombre de successions, étant donné les délais de dépôt des déclarations de succession²⁹, les droits de succession dépendent des décès survenus l'année précédente. Une fois retraité cet effet-volume, il est possible de retracer l'évolution du montant moyen des droits acquittés. Malgré la spécificité de la structure du patrimoine des plus âgés³⁰ et la complexité des règles fiscales³¹, il est possible d'établir une corrélation entre l'évolution du montant de droits par succession, hors mesures nouvelles³², et celle des actifs non financiers détenus par habitant.

Entre 2013 et 2021, l'augmentation moyenne annuelle de la valeur des actifs non financiers par habitant s'élève à 4,9 %. La variation constatée en 2022 (+ 4,3 %) est proche de l'évolution tendancielle. En revanche, en 2023, la valeur des actifs non financiers par habitant diminue de 4,6 %. Sur la période 2013-2021, l'élasticité entre le montant de droits par succession et la réévaluation du montant moyen des actifs non financiers par habitant s'établit à 1,3.

Tableau n° 43 : élasticité des droits perçus par succession à l'évolution des actifs non financiers par habitant

	Droits de succession (M€) (A)	Mesures (M€) (B)	Nombre de décès n-1	Évolution spontanée des droits perçus par succession $(A_n - B_n) / A_{n-1} - 1$	Indice d'évolution des DMTG par succession	Actifs non financiers (Md€)	Population (en milliers)	Variation des actifs non financiers par habitant	Élasticité des droits par succession à la variations des actifs non financiers par habitant
2013	8 433		569 868		100	7 207			

²⁹ Le délai légal de dépôt d'une déclaration est de six mois à compter du décès s'il a lieu en France, un an s'il a lieu à l'étranger. Ces délais peuvent être allongés pour les départements d'outre-mer ou en cas de conflit sur l'identification des héritiers. En pratique, en 2023, seulement 33,4 % des déclarations de succession étaient déposées en six mois ou moins.

³⁰ Le patrimoine des 70 ans et plus présente moins de dettes financières et d'actifs professionnels et une proportion supérieure d'actifs immobiliers et surtout financiers.

³¹ Les règles fiscales diffèrent suivant la nature du patrimoine transmis (immobilier, professionnel ou financier, avec, au sein de ces catégories, des exonérations comme pour la résidence principale ou des règles de calcul spécifiques comme pour l'assurance-vie) et les liens de parenté. Par ailleurs, pour un lien de parenté donné, l'existence d'abattements crée une forme de progressivité, d'autant plus que le montant des abattements n'est plus indexé sur l'inflation depuis 2012.

³² Sur la période 2014-2023, les principales mesures à prendre en compte sont le service de traitement des déclarations rectificatives (STDR) entre 2014 et 2017 et la réforme des modalités de paiement fractionné des droits.

	Droits de succession (M€) (A)	Mesures (M€) (B)	Nombre de décès n-1	Évolution spontanée des droits perçus par succession $(A_n - B_n) / A_{n-1} - 1$	Indice d'évolution des DMTG par succession	Actifs non financiers (Md€)	Population (en milliers)	Variation des actifs non financiers par habitant	Élasticité des droits par succession à la variation des actifs non financiers par habitant
2014	8 850	691	569 236	1,5 %	101,50	7 126	66 131	-0,7 %	-2,2
2015	10 540	540	559 293	12,4 %	114,06	7 188	66 422	1,1 %	10,8
2016	10 689	269	593 680	8,7 %	123,94	7 419	66 603	3,5 %	2,5
2017	11 785	-126	593 865	9,1 %	135,24	7 749	66 774	4,8 %	1,9
2018	11 895		606 274	-1,1 %	133,70	8 085	66 992	4,8 %	-0,2
2019	12 228		609 648	1,4 %	135,54	8 504	67 258	5,5 %	0,3
2020	12 527		613 243	3,9 %	140,80	9 059	67 442	6,9 %	0,6
2021	14 719		668 922	7,4 %	151,22	9 770	68 060	8,4 %	0,9
2013-2021					6,4 %			4,9 %	1,3
2022	15 182	-300	661 585	4,2 %		10 158	68 246	4,3 %	1,0
2023	16 564	-300	675 122	6,8 %		9 662	68 437	-4,6 %	-1,5

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

La variation du montant des actifs non financiers ne reflète pas cependant uniquement le prix de ces actifs mais aussi leur évolution en volume, soit le solde des entrées et sorties, qu'elles soient dues à des mouvements physiques (constructions, destructions) ou à des transactions avec le reste du monde.

Tableau n° 44 : réévaluations des actifs non financiers – contribution à la variation du montant des actifs non financiers par habitant

2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021		2013-2021	2022	2023
-1,9 %	0,4 %	2,5 %	3,6 %	3,5 %	4,1 %	5,8 %	6,9 %		3,1 %	3,1 %	-5,7 %

Cour des comptes (données : Insee)

Pour isoler l'effet de l'évolution du prix de ces actifs sur les DMTG, l'élasticité calculée sur le montant des actifs financiers par habitant est donc appliquée à la seule réévaluation de ces actifs qui ont progressé de 3,1 % en 2022, en ligne avec la tendance observée sur la période de référence, mais ont baissé de 5,7 % en 2023. Cette baisse du prix des actifs non financiers liée à la hausse des taux aurait dû se traduire par une baisse des droits de succession de 1,8 Md€ en 2023. D'autres facteurs ont permis au contraire une augmentation de 1,4 Md€.

Tableau n° 45 : calcul des effets des réévaluations d'actifs non financiers sur les droits de succession

	Source	2013-2021	2021	2022	2023
Droits de succession	Comptes nationaux		14 719 M€	15 182 M€	16 564 M€
Décès n-1	Insee		668 922 (A)	661 585 (B)	675 122 (C)
Droits par succession	Calcul		22 004 € (D)	23 948 € (E)	24 535 € (F)
Élasticité des droits par succession à la variation des actifs non financiers par habitant	Calcul	1,3 (G)			
Réévaluation des actifs non financiers par habitant	Comptes nationaux	3,1 % (H)		3,1% (I)	-5,74 % (J)
Variation des droits par succession	Calcul			-1 € (K = D * G * (I-H))	- 2 659 € (L = E * G * (J-H))
Effets des réévaluations d'actifs non financiers sur les droits de succession	Calcul			-1 M€ (M = B * K)	-1 795 M€ (N = C * L)

Source : Cour des comptes

L'évolution des droits de succession affecte uniquement les APUC. Comme pour les DMTO, c'est la politique monétaire qui a un impact sur les prix des actifs non financiers, essentiellement des actifs immobiliers.

Tableau n° 46 : effets de l'augmentation de l'inflation sur les DMTG (M€)

Sous-secteurs	Effet	Canal de transmission	2022	2023
APUC	Droits de succession – diminution du prix des actifs non financiers	Politique monétaire	-1	-1 795

Source : Cour des comptes

1.6 Les autres recettes

La tarification des services publics et la production pour emploi propre

Les recettes de production des administrations publiques se sont élevées à 120,8 Md€ en 2023, dont 89,7 Md€ de services donnant lieu à paiement par des tiers et 31,1 Md€ de production pour emploi propre. La croissance de ces recettes peut être décomposée entre un effet volume et un effet prix. La tarification des services publics visant en général à couvrir les coûts de production, on approchera cet effet-prix, pour les services donnant lieu à paiement par des tiers comme pour la production pour emploi propre, par l'indice des prix à la production de l'administration publique.

Tableau n° 47 : évolution des prix à la production des administrations publiques

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2013-2021	2022	2023
Prix	0,3 %	-0,3 %	0,5 %	1,6 %	0,8 %	0,4 %	2,8 %	-0,3%	0,7 %	4,3 %	2,1 %

Source : Cour des comptes (données : Insee)

En utilisant cet indice, l'augmentation plus rapide des prix à la production des services publics en 2022 (+ 4,3 %) et en 2023 (+2,1 %) par rapport à celle constatée sur la période 2013-2021 (+0,7 %) induit un accroissement des recettes de 3,9 Md€ en 2022 et 1,6 Md€ supplémentaires en 2023.

Tableau n° 48 : calcul des effets de l'augmentation de l'inflation sur la production pour emploi propre et la tarification des services publics

	Source	2013-2021	2021	2022	2023
Évolution annuelle de l'indice des prix de production des services publics	Insee	0,7 % (A)		4,3 % (B)	2,1 % (C)
Production pour emploi propre (M€)	Comptabilité nationale		28 233 M€ (D)	29 335 M€ (E)	31 064 M€
Effet du surcroît d'inflation (production pour emploi propre)	Calcul			1 016 M€ (D * (B-A))	405 M€ (E * (C-A))
Tarification des services publics	Comptabilité nationale		79 122 M€ (F)	85 603 M€ (G)	89 737 M€
Effet du surcroît d'inflation (tarification des services publics)	Calcul			2 846 M€ (F * (B-A))	1 181 M€ (G * (C-A))
Effet du surcroît d'inflation (production pour emploi propre et tarification des services publics)	Calcul			3 862 M€	1 585 M€

Source : Cour des comptes

La tarification des services publics et la production pour emploi propre étant réparties entre l'ensemble des sous-secteurs de l'administration publique, l'effet a été réparti au prorata de leur imputation selon la comptabilité nationale. L'effet est considéré comme relevant des mesures discrétionnaires prises dans le cadre de la politique budgétaire.

Tableau n° 49 : effets de l'augmentation de l'inflation sur la tarification des services publics et la production pour emploi propre (M€)

<i>Sous-secteurs</i>	Effet	Canal de transmission	2022	2023
<i>APUC</i>	Tarification des services publics	Politique budgétaire	1 552	636
<i>APUL</i>	Tarification des services publics	Politique budgétaire	1 441	604
<i>ASSO</i>	Tarification des services publics	Politique budgétaire	869	345
<i>APU</i>	Tarification des services publics	Politique budgétaire	3 862	1 585

Source : Cour des comptes

Les intérêts reçus

L'effet de l'inflation sur les produits financiers perçus par les administrations publiques est estimé comme étant l'écart entre les intérêts effectivement perçus en 2022 et 2023 et les intérêts théoriques perçus si les créances et crédits des administrations publiques avaient été rémunérées comme durant la période 2014-2021.

Tableau n° 50 : effets automatiques de l'augmentation de l'inflation sur les produits financiers

	Source	2014-2021	2022	2023
Créances et crédits	Comptes nationaux		239 200 M€ (A)	239 509 M€ (B)
Produits financiers perçus	Comptes nationaux		1 150 M€ (C)	4 812 M€ (D)
Taux de rémunération apparent des créances et crédits	Calcul	0,68 % (E)	0,48 % (F)	2,01 % (G)
Effet de l'augmentation de l'inflation sur les produits financiers	Calcul		- 486 M€ (H = A * (F-E))	3 175 M€ (I = B * (G-E))

Source : rapporteurs

Des intérêts étant perçus par l'ensemble des administrations publiques, l'effet est réparti entre les sous-secteurs au prorata des intérêts perçus par chaque sous-secteur selon la comptabilité nationale. L'effet est intégralement attribué à la politique monétaire.

Tableau n° 51 : effets de l'augmentation de l'inflation sur les intérêts perçus (M€)

<i>Sous-secteurs</i>	Effet	Canal de transmission	2022	2023
APUC	Intérêts reçus	Politique monétaire	-344	2 295
APUL	Intérêts reçus	Politique monétaire	-38	179
ASSO	Intérêts reçus	Politique monétaire	-184	854
APU	Intérêts versés entre administrations	Politique monétaire	79	-153
<i>APU</i>	Intérêts reçus	Politique monétaire	-486	3 175

Source : Cour des comptes

Les loyers

Les loyers reçus par les administrations publiques ont connu une forte augmentation entre 2021 (4,4 Md€) et 2023 (5,3 Md€). Les données disponibles ne permettent ni de déterminer la nature des biens loués (bureaux, logements ou locaux commerciaux) ni d'isoler de manière précise un effet volume et un effet prix.

Les effets du surcroît d'inflation sur les loyers perçus sont évalués comme si les administrations publiques révisaient effectivement les loyers des biens dont elles sont les bailleurs de l'indice des loyers des activités tertiaires (ILAT).

Tableau n° 52 : effets de l'inflation sur les loyers perçus

	Source	2013-2021	2021	2022	2023
Loyers des APU	Comptes nationaux		4 354 M€ (A)	4 934 M€ (B)	5 272 M€
Évolution annuelle de l'indice des loyers des activités tertiaires	Insee	1,1 % (C)		5,7 % (D)	6,2 % (E)
Effet du surcroît d'inflation sur les loyers	Calcul			198 M€ (A * (D-C))	248 M€ (B * (E-C))

Source : Cour des comptes (données : Insee)

Les loyers étant répartis entre l'ensemble des sous-secteurs de l'administration publique, l'effet a été réparti au prorata des loyers perçus par sous-secteur selon la comptabilité nationale. L'effet est considéré comme étant automatique.

Tableau n° 53 : effets de l'augmentation de l'inflation sur les loyers perçus (M€)

Sous-secteurs	Effet	Canal de transmission	2022	2023
<i>APUC</i>	Indexation des loyers sur l'ILAT	Automatique	63	74
<i>APUL</i>	Indexation des loyers sur l'ILAT	Automatique	134	173
<i>ASSO</i>	Indexation des loyers sur l'ILAT	Automatique	1	1
<i>Total toutes APU</i>	Indexation des loyers sur l'ILAT	Automatique	198	248

Source : Cour des comptes

Les dividendes de la Banque de France

Sur la période 2014-2021, les administrations publiques ont perçu en moyenne chaque année 7,6 Md€ de dividendes de la part d'entités dont elles étaient actionnaires. L'État a perçu 90 % de ces dividendes, proportion d'une grande stabilité dans le temps. Ces dividendes proviennent de deux sources : d'une part, des entreprises cotées et non cotées dont le portefeuille des participations est géré par l'Agence des participations de l'État (APE) ; d'autre part, des institutions financières *sui generis* que sont essentiellement la Banque de France et la Caisse des dépôts et consignations.

Tableau n° 54 : dividendes perçus par les administrations publiques (2014-2023)

<i>En Md€</i>	Moyenne 2014-2021	2022	2023
Administration publique centrale	6,8	7,0	5,8
<i>Dont portefeuille APE</i>	2,7	2,3	2,3
<i>Dont Banque de France</i>	2,3	0,6	0
Administrations publiques locales	0,1	0,1	0,1
Administrations de sécurité sociale	0,5	0,5	0,5
Ensemble des administrations publiques	7,6	7,6	6,5

Source : INSEE, APE, Banque de France, Caisse des dépôts et consignations, Cour des Comptes

Concernant le portefeuille suivi par l'APE et l'activité de la Caisse des dépôts et consignations, aucun lien significatif n'apparaît entre la remontée de l'inflation et le versement de dividendes³³.

L'impact de l'évolution de l'inflation sur la rentabilité de la Banque de France est en revanche important. Suite à la crise financière de 2007-2008 et aux difficultés à relancer la croissance en zone euro, la BCE a mis en place une politique monétaire dite d'assouplissement quantitatif. Cette dernière consistait pour les banques centrales de l'Eurosystème à acheter des obligations. Émises pendant une période de taux directeurs proches de zéro, ces obligations détenues par la Banque de France étaient rémunérées à des taux proches de zéro, parfois même négatifs. Jusqu'à la remontée des taux directeurs, l'actif de la Banque de France était donc à la fois peu liquide (du fait d'une longue maturité des titres) et peu rémunérateur, alors qu'il avait pour contrepartie au passif des dépôts bancaires, rémunérés au taux de dépôt fixé par la BCE. Ce passif était pour sa part extrêmement liquide, et a été quasi-immédiatement impacté par la remontée des taux directeurs de la BCE. L'inflation a donc un effet asymétrique sur l'actif et le passif de la Banque de France : elle dégrade la valeur d'un actif peu liquide et peu rémunérateur et accroît le coût du passif. Cet effet perdurera tant que le stock d'obligations achetées à taux bas voire nuls ne sera pas arrivé à maturité, c'est-à-dire remboursé par les émetteurs. Il est influencé par le volume de ce stock d'une part, et par l'ampleur de l'écart entre le taux moyen des obligations détenues et les taux directeurs de la BCE³⁴ d'autre part.

³³ L'activité de prêts réalisés par la Caisse des dépôts et consignations sur fonds d'épargne auprès des collectivités a connu une forte croissance entre 2022 et 2023, du fait de la compétitivité retrouvée de ses prêts indexés sur le livret A. Selon l'observatoire de la dette des collectivités locales en 2024, la Caisse est passée de 2,5 à 17 % de parts de marché pour les prêts aux collectivités locales. La Caisse a ainsi réalisé 2,4 Md€ de prêts supplémentaires en 2023 par rapport à 2022. L'impact sur le résultat de la Caisse reste cependant mesuré. Les marges des différents produits indexés sur livret A sont de 0,4 %, 0,6 % et 1,3 %. En fonction de la répartition des prêts entre les différentes enveloppes, la marge supplémentaire liée au caractère à nouveau compétitif des prêts indexés sur livret A est comprise entre 10 M€ et 31 M€.

³⁴ Les taux directeurs sont les taux d'intérêt fixés par une banque centrale pour les prêts qu'elle accorde aux [banques commerciales](#) qui en ont besoin, en échange de titres mis en garantie. La BCE utilise trois taux directeurs. Les opérations principales de refinancement permettent aux banques commerciales d'emprunter à la banque centrale des liquidités pour une durée d'une semaine. Les banques commerciales peuvent aussi emprunter pour 24 heures à la banque centrale, mais à un taux plus élevé, le taux de la facilité de prêt marginal. Si, au

La très forte liquidité du passif de la Banque de France explique pourquoi l'effet sur les comptes de l'institution est immédiat. L'impact pour les finances publiques, lui, est différé dans le temps, les dividendes étant versés en année $n+1$ en fonction des résultats de l'année n .

Au regard des dividendes versés à l'État par la Banque de France de 2014 (première année de taux directeurs en territoire négatif) à 2021, la Cour estime que la remontée de l'inflation a privé l'État de 1,7 Md€ de dividendes en 2022 puis de 0,6 Md€ supplémentaires en 2023.

Tableau n° 55 : calcul des effets du surcroît de l'inflation sur les dividendes de la Banque de France

	Source	2014-2021	2022	2023
Dividendes de la Banque de France	Rapports d'activité	2 279 M€ (A)	566 M€ (B)	0 M€ (C)
Effet du surcroît d'inflation	Calcul		-1 711 M€ (D = A-B)	-566 M€ (E = A-C)

Source : Cour des comptes

Les dividendes de la Banque de France sont versés à l'État. Leur évolution a donc un impact sur les recettes des APUC et est liée à la politique monétaire.

Tableau n° 56 : effets de l'augmentation de l'inflation sur les dividendes de la Banque de France (M€)

Sous-secteurs	Effet	Canal de transmission	2022	2023
APUC	Baisse des dividendes de la Banque de France	Politique monétaire	-1 711 M€	-566 M€

Source : Cour des comptes

Les transferts reçus

Les transferts reçus par les administrations publiques proviennent principalement de l'Union européenne. Alors qu'ils s'élevaient à 20,5 Md€ en 2020, ils ont sensiblement augmenté en 2021 en raison de la mise en place du dispositif *Next Generation EU* (NGEU)³⁵ pour atteindre 34,5 Md€ et se sont stabilisés à un niveau élevé en 2022 (35,6 Md€) et 2023 (33,0 Md€). Ces transferts de l'Union européenne ne sont pas affectés par les fluctuations de l'inflation à court terme car les plafonds du cadre financier pluriannuel 2021-2027, sur lequel

contraire, les banques commerciales disposent d'un excédent de liquidités, elles peuvent le déposer pour 24 heures auprès de la banque centrale, qui les rémunérera au taux, plus faible, de la facilité de dépôt.

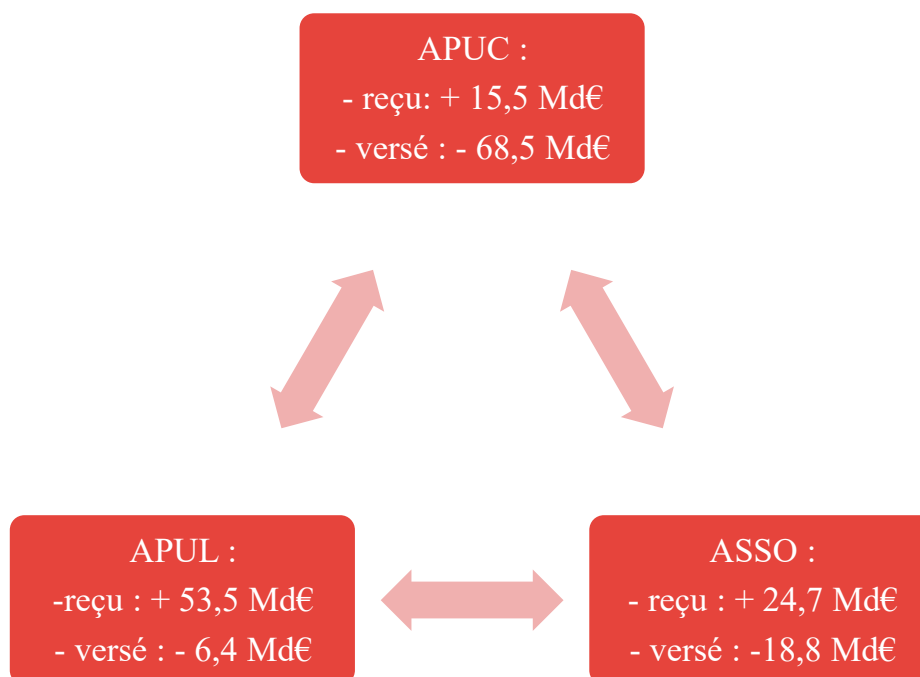
³⁵ En comptabilité nationale, les recettes du Fonds de reprise et de résilience, principal instrument de NGEU, sont comptabilisées en fonction de l'avancement de la dépense.

sont imputés ces versements, sont fixés en euros 2018 et font l'objet d'un ajustement technique annuel fondé sur la cible d'inflation à moyen terme de la BCE (2%) et non sur l'inflation constatée.

Les transferts entre administrations publiques³⁶

Les transferts entre sous-secteurs des administrations publiques représentent des flux importants qui ne figurent pas dans le compte consolidé des administrations publiques puisqu'ils s'annulent en recettes et en dépenses.

Graphique n° 12 : Transferts entre administrations publiques (2023)



Source : Cour des comptes (données : Insee)

Ils représentent cependant 10 % des dépenses des APUC et 18 % des recettes des APUL, ce qui justifie l'analyse des plus significatifs pour apprécier de façon plus complète les effets de l'inflation par sous-secteur.

³⁶ La notion de transferts est prise ici dans son acception en comptabilité nationale. Les juristes spécialistes des finances locales distinguent les concours aux collectivités territoriales des transferts qui comprennent également dans leur définition la TVA et l'accise sur l'énergie reçues par ces collectivités. La notion statistique de transferts reçus par les APUL n'inclut pas ces ressources fiscales et est donc plus proche du concept juridique de concours que de celui, plus large, de transferts.

La dotation globale de fonctionnement (DGF) est le principal transfert de l'État vers les collectivités territoriales. Si elle a pu avant 2012 être indexée sur l'inflation³⁷, ce n'est plus le cas au cours de la période étudiée, marquée par sa baisse en valeur de 2013 à 2018, puis sa stabilisation entre 2019 et 2023, sans qu'un lien direct puisse être fait avec l'évolution de l'inflation.

En revanche, les collectivités territoriales ont bénéficié d'un transfert spécifique de l'État en 2022 afin de les aider à faire face à l'augmentation de leurs dépenses énergétiques. Ce filet de sécurité a représenté 406 M€ en 2022 et 158 M€ en 2023.

Tableau n° 57 : filet de sécurité des collectivités territoriales – effet en recettes (M€)

Sous-secteurs	Effet	Canal de transmission	2022	2023
APUL	Filet de sécurité des collectivités territoriales	Politique budgétaire	406	-248

Source : Cour des comptes (données : direction générale des collectivités locales)

2 LES DEPENSES PRIMAIRES

2.1 Les rémunérations publiques

Les rémunérations versées par les administrations publiques représentaient 346,3 Md€ en 2023, soit 22 % des dépenses publiques primaires. Elles ont progressé de 4,4 % en 2022 et 4,6 % en 2023. Ces rémunérations « super-brutes » correspondent au coût du travail pour les employeurs publics et incluent donc non seulement les cotisations sociales mais aussi les cotisations patronales³⁸. Du point de vue du coût pour les finances publiques, qui est privilégié dans le cadre de ce rapport, c'est l'évolution de la rémunération super-brute qui importe. Les analyses en termes de salaire net sont en revanche utilisées pour apprécier, par comparaison avec l'indice des prix à la consommation, le pouvoir d'achat des agents de la fonction publique.

L'évolution de la masse salariale publique, qu'elle soit super-brute, brute ou nette, peut être décomposée entre un effet-volume (évolution de l'emploi public) et deux autres effets :

³⁷ Loi de programmation pluriannuelle des finances publiques 2009-2012, article 7.

³⁸ Le salaire brut correspond à l'intégralité des sommes perçues par l'agent au titre de son contrat de travail pour les contractuels, et de son emploi pour les fonctionnaires titulaires, avant toute déduction de cotisations salariales obligatoires. Pour les fonctionnaires titulaires, il correspond au traitement indiciaire de base, augmenté des primes, indemnités et rémunérations annexes. Après déduction des contributions (CSG notamment) et cotisations sociales à la charge du fonctionnaire ou de l'agent contractuel, on aboutit au salaire net. Le traitement indiciaire de base correspond à la part principale liée à la carrière décrite dans le statut particulier du corps ou cadre d'emplois auquel appartient le fonctionnaire. Il est calculé par la multiplication entre l'indice majoré afférent à l'échelon, au grade et au corps ou cadre d'emploi du fonctionnaire, exprimé en nombre de points (« grille indiciaire »), et la valeur du point fonction publique.

- un effet-prix en général positif : celui-ci est donné par l'évolution de la rémunération moyenne des personnels en place (RMPP), qui retranscrit la variation des rémunérations à grade ou emploi inchangé (mesures générales et catégorielles) et les promotions à l'ancienneté ou au choix (glissement vieillesse-technicité ou GVT positif) ;
- un effet de structure appelé effet de noria (ou encore GVT négatif), en principe négatif, qui correspond au remplacement d'agents en fin de carrière par des agents ayant moins d'ancienneté et moins rémunérés, ou des contractuels sortants par des contractuels entrants.

Dans le cadre de ce rapport, seules les variations présentées par les pouvoirs publics comme une réponse à la hausse générale des prix sont étudiées.

L'évolution du point d'indice

Les mesures générales d'augmentation du point d'indice ont pris en compte l'augmentation de l'inflation en 2022 et 2023. Le point d'indice, base du calcul du traitement des fonctionnaires, avait peu évolué entre 2014 et 2021. Les revalorisations de 2022 (3,5 % au 1^{er} juillet 2022) et 2023 (1,5 % au 1^{er} juillet 2023) sont considérées comme étant intégralement attribuables à la hausse de l'inflation.

Tableau n° 58 : évolution du point d'indice, en moyenne annuelle

2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2013-2021	2022	2023
0,0 %	0,0 %	0,24 %	0,79 %	0,05 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,13 %	1,75 %	2,53 %

Source : Cour des comptes (données : direction du budget)

L'effet de la hausse de l'inflation sur la rémunération des agents publics est donc l'écart entre une masse salariale qui aurait continué à croître de l'évolution tendancielle du point d'indice et celle constatée suite aux revalorisations de 2022 et 2023. Le point étant revalorisé au 1^{er} juillet, l'effet porte sur une demi année. Il est calculé à partir d'une estimation forfaitaire de l'effet d'une revalorisation d'un pour cent du point en année pleine, communiquée par la direction du budget au Sénat dans le cadre de l'examen des projets de lois de finances 2024 et 2025³⁹, qui coûterait un milliard d'euros pour la fonction publique d'État, 660 millions d'euros pour la fonction publique territoriale et 473 M€ pour la fonction publique hospitalière.

³⁹ C. di Folco, avis sur les PLF 2024 et 2025 : Fonction publique, Sénat, commission des lois.

Tableau n° 59 : calcul du surcroît de l'inflation sur le traitement indiciaire des agents publics (M€)

	Source	2013-2021	2022	2023	Report 2024
Revalorisation du point d'indice en niveau	DB	1,1 % (A)	3,5 % (B)	1,5 % (C)	
Revalorisation du point d'indice en moyenne annuelle	Calcul	0,13 % (D= A/8)	1,75 % (E = B/2)	2,53 % (F = B/2 + (1+B) * C / 2)	0,75 % (Freport=C/2)
APUC					
Coût chargé de la revalorisation du point fonction publique d'un pour cent en année pleine – FPE	DB	1 000 M€ (i)			
Coût chargé de la revalorisation du point d'indice – FPE	Calcul	134 M€ (G= i * D)	1 750 M€ (H= i * E)	2 526 M€ (I = i * F)	750 M€ (Ireport = i * Freport)
Écart de revalorisation avec la revalorisation tendancielle -FPE	Calcul		1 616 M€ (J = H-G)	2 392 M€ (K = I-G)	616 M€ (K report = I report- G)
APUL					
Coût chargé de la revalorisation du point fonction publique d'un pour cent en année pleine – FPT	DB	660 M€ (ii)			
Coût chargé de la revalorisation du point d'indice – FPT	Calcul	89 M€ (G' = ii * D)	1 155 M€ (H' = ii * E)	1 667 M€ (I' = ii * F)	495 M€ (I' report = ii * Freport)
Écart de revalorisation avec la revalorisation tendancielle – FPT	Calcul		1 066 M€ (J' = H' - G')	1 579 M€ (K' = I' - G')	406 M€ (K' report = I' report - G')
ASSO					
Coût chargé de la revalorisation du point fonction publique d'un pour cent en année pleine – FPH	DB	473 M€ (iii)			
Coût chargé de la revalorisation du point d'indice – FPH	Calcul	64 M€ (G'' = iii * D)	828 M€ (H'' = iii * E)	1 195 M€ (I'' = iii * F)	355 M€ (I'' report = iii * Freport)
Écart de revalorisation avec la revalorisation tendancielle – FPH	Calcul		764 M€ (J'' = H'' - G'')	1 131 M€ (K'' = I'' - G'')	291 M€ (K'' report = I'' report - G'')

Source : Cour des comptes (données : dDirection du budget)

La revalorisation du point d'indice relève de mesures discrétionnaires dans le cadre de la politique budgétaire. Elle s'applique de la même manière aux trois sous-secteurs des administrations publiques. Le surcoût chargé représente 3,4 Md€ en 2022 et 5,1 Md€

supplémentaires en 2023, toutes fonctions publiques confondues. S’y ajoute un effet report de 1,3 Md€ de la revalorisation 2023 sur 2024.

Tableau n° 60 : effets de l’augmentation de l’inflation sur la revalorisation du point d’indice (en M€)

<i>Sous-secteurs</i>	<i>Effet</i>	<i>Canal de transmission</i>	<i>2022</i>	<i>2023</i>	<i>Report 2024</i>
<i>APUC</i>	Revalorisation du point d’indice	Politique budgétaire	1 616	2 392	616
<i>APUL</i>	Revalorisation du point d’indice	Politique budgétaire	1 066	1 579	406
<i>ASSO</i>	Revalorisation du point d’indice	Politique budgétaire	764	1 131	291
<i>APU</i>	Revalorisation du point d’indice	Politique budgétaire	3 446	5 102	1 313

Source : Cour des comptes (données : direction du budget)

Les attributions de points d’indice

L’attribution de points d’indice majorés aux agents des catégories B et C au 1^{er} juillet 2023 puis à l’ensemble des agents publics au 1^{er} janvier 2024 visait également à neutraliser les effets de la hausse des prix pour les agents publics.

La première mesure avait un coût chargé de 437 M€ en année pleine, selon la direction du budget, soit un effet de 219 M€ en 2023 et un effet report du même montant en 2024. Ce montant a été réparti entre les trois fonctions publiques à due concurrence de leur part dans les effectifs B et C en 2022 (respectivement 32, 48 et 20 % selon le rapport annuel 2024 sur l’état de la fonction publique).

La seconde n’a concerné 2024, pour un coût total pour les trois fonctions publiques de 2 150 M€ selon la direction du budget. Ce montant a été réparti entre les trois fonctions publiques à due concurrence de leur part dans les effectifs en 2022 (respectivement 45, 34 et 21 % selon le rapport annuel 2024 sur l’état de la fonction publique).

Tableau n° 61 : effets de l'augmentation de l'inflation sur l'attribution de points d'indice

<i>Sous-secteurs</i>	Effet	Canal de transmission	2023	Report 2024	Mesure 2024
<i>APUC</i>	Attribution de points d'indice - APUC	Politique budgétaire	70	70	959
<i>APUL</i>	Attribution de points d'indice – APUL	Politique budgétaire	106	106	732
<i>ASSO</i>	Attribution de points d'indice – ASSO	Politique budgétaire	42	42	458
<i>APU</i>	Attribution de point d'indice	Politique budgétaire	219	219	2150

Source : Cour des comptes (données : direction du budget)

La prime de pouvoir d'achat

Au-delà de la revalorisation du point d'indice, l'évolution du salaire moyen est aussi en grande partie due à des mesures catégorielles et individuelles, différenciées selon les employeurs. Ces mesures ont été supérieures aux années précédentes en 2022 et 2023, sans qu'il soit aisé de séparer l'inflation d'autres causes. À tout le moins, la prime de pouvoir d'achat exceptionnelle décidée par la conférence salariale du 12 juin 2023 peut être considérée comme intégralement imputable à l'augmentation de l'inflation⁴⁰. Cette prime s'appliquait de droit aux fonctionnaires de l'État et des hôpitaux. Elle était versée aux fonctionnaires des collectivités si la collectivité employeuse adoptait une délibération en ce sens.

Son coût a été évalué à 880 M€ pour la fonction publique d'État et 500 M€ pour la fonction publique hospitalière par la direction du budget.

La prime de pouvoir d'achat versée aux agents publics territoriaux est évaluée sous les hypothèses suivantes en l'absence d'estimation extérieure. Tout d'abord, il est fait l'hypothèse qu'elle est imputée en comptabilité nationale en totalité sur l'année 2023, suite à la publication du [décret l'autorisant le 31 octobre 2023](#). Ensuite, le montant moyen versé individuellement par niveau de rémunération est repris du sondage réalisé par la DGCL dont les résultats ont été présentés lors de la séance plénière du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale du 12 février 2025. En l'absence de distribution des revenus pour chaque strate de collectivité, c'est le montant moyen de prime de pouvoir d'achat versé aux agents des communes qui a été

⁴⁰ Il en est de même de trois autres décisions prises lors de cette conférence qui ont pris effet au 1^{er} septembre 2023, dont le coût, limité la première année, n'a pas pu être estimé dans le cadre de ce rapport : la revalorisation des frais de mission ; le relèvement de 50 % à 75 % de la prise en charge des transports collectifs des agents de l'État à compter du 1^{er} septembre 2023 ; la revalorisation de 10 % du barème de monétisation des jours de compte épargne temps. La reconduction de la garantie individuelle de pouvoir d'achat en 2022 et en 2023 (coût : 0,2 M€) n'est pas non plus prise en compte car il ne s'agit pas d'un coût supplémentaire par rapport à la période précédente.

retenu. Enfin, le nombre d'agents territoriaux pour une fourchette de revenu a été déterminé suivant la distribution des salaires nets moyens des agents territoriaux établie par l'Insee. Il a été retenu l'hypothèse que, conformément au sondage réalisé par la DGCL, 60 % des employeurs territoriaux avaient mis en œuvre la prime.

La méthode présente plusieurs approximations. La reconstitution de la distribution des salaires bruts est réalisée à partir de celles des salaires nets sous l'hypothèse d'un taux de cotisations sociales uniforme de 23 %. Surtout, seul est connu le montant moyen de la prime pour une fourchette de revenu brut, et d'autre part, le salaire net moyen par décile. Un appariement imparfait a donc dû être réalisé. Le résultat des calculs conduit à estimer que 422 M€ auraient été versés, bénéficiant à 47 % des agents territoriaux, pour un montant moyen de 460 €.

Tableau n° 62 : calcul du montant de la prime de pouvoir d'achat versé aux agents territoriaux

Source								
Distribution des revenus des agents territoriaux								
		Décile 1	Décile 2	Décile 3	Décile 4	Décile 5	Décile 6	Décile 7
Salaire net moyen (A)	Insee	17 950 €	19 507 €	20 794 €	22 041 €	23 369 €	24 920 €	26 952 €
Salaire brut moyen	Calcul (A / 77 %)	23 312 €	25 334 €	27 005 €	28 625 €	30 349 €	32 364 €	35 003 €
Effectifs	Insee	218 344	218 344	218 344	218 344	218 344	218 344	218 344
Niveau des primes versées suivant le revenu								
Salaire brut (intervalle)	DGCL	< 23 700 €	> 23 700 € et ≤ 27 300 €	> 27 300 € et ≤ 29 160 €	> 29 160 € et ≤ 30 840 €	> 30 840 € et ≤ 32 280 €	> 32 280 € et ≤ 33 600 €	> 33 600 € et ≤ 39 000 €
Prime par personne - communes (B)	DGCL	642 €	560 €	480 €	405 €	328 €	287 €	248 €
Montants versés								
Effectif concerné (C)	Rapprochement distribution des salaires bruts et niveau de salaire par prime	218 344 (décile 1)	436 689 (déciles 2 & 3)	218 344 (décile 4)	218 344 (décile 5)	218 344 (décile 6)	0 (décile 6 déjà retenu)	218 344 (décile 7)
Montant versé	Calcul (B * C * 60 %)	84 M€	147 M€	63 M€	53 M€	43 M€	0 M€	32 M€
Total	Calcul	422 M€						

Source : Cour des comptes (données : DGCL et Insee)

La prime de pouvoir d'achat ayant été explicitement mise en œuvre pour compenser les effets de la hausse de l'inflation, son effet est intégralement attribué à la politique budgétaire.

Tableau n° 63 : effets de l'augmentation de l'inflation sur la prime de pouvoir d'achat (M€)

<i>Sous-secteurs</i>	Effet	Canal de transmission	2022	2023
<i>APUC</i>	Prime de pouvoir d'achat – FPE	Politique budgétaire	0	880
<i>APUL</i>	Prime de pouvoir d'achat – FPT	Politique budgétaire	0	422
<i>ASSO</i>	Prime de pouvoir d'achat – FPH	Politique budgétaire	0	500
<i>APU</i>	Prime de pouvoir d'achat	Politique budgétaire	0	1 802

Source : Cour des comptes

2.2 Les achats et charges externes

Les achats et charges externes représentent 171 Md€ en 2023, soit 11 % des dépenses publiques primaires.

Les achats d'énergie

La hausse de l'inflation a deux effets sur les dépenses énergétiques des administrations publiques :

- un effet-prix, calculé en appliquant aux consommations de l'année précédente la différence entre l'évolution annuelle du prix en 2022 puis en 2023 et celle observée en moyenne sur la période 2013-2021 ;
- un effet-volume, correspondant à la baisse des consommations sous l'effet de l'augmentation des prix et des consignes de sobriété énergétique au sein des services de l'État (circulaire du 25 juillet 2022 relative à la sobriété énergétique et à l'exemplarité des administrations de l'État, circulaire du 10 novembre 2022 relative au plan de sobriété énergétique de l'État) et des collectivités territoriales (réduction de la température des piscines, extinction plus étendue de l'éclairage nocturne, etc.).

Les prix retenus pour la tendance 2013-2021 sont ceux en vigueur dans le secteur tertiaire. Dans quelques cas les prix énergétiques pour le secteur tertiaire ont été reconstitués en divisant la dépense énergétique dans le secteur tertiaire par les volumes consommés – non corrigés des variations saisonnières.

Concernant le calcul de l'effet-volume, il a été considéré que les consommations des administrations publiques avaient suivi une trajectoire identique à la trajectoire nationale

corrigée des variations climatiques, (- 13 % pour le gaz, - 6 % pour l'électricité, - 7 % pour les produits pétroliers en 2023 par rapport à 2021). L'effet-volume est ensuite obtenu par différence avec l'évolution tendancielle des volumes corrigés des variations saisonnières sur la période de référence 2013-2021.

Les développements suivants présentent pour chaque sous-secteur des administrations publiques les sources de données et les calculs.

Concernant les APUC, seules des données pour l'État ont pu être analysées. Elles sont issues des balances de la comptabilité générale de l'État. Les comptes retenus sont les suivants.

Tableau n° 64 : comptes de la comptabilité générale retenus pour l'identification des dépenses énergétiques de l'État (M€)

<i>Energie</i>	Comptes
<i>Produits pétroliers (carburants, huiles, fioul)</i>	6022100000 - Achats stockés : carburants combustibles, lubrifiants, huiles et autres produits énergétiques 6032200000 - Variations de stocks Matières et fournitures consommables 6062400000 - Achats non stockés : fioul 6062500000 - Achats non stockés : carburants, huiles et lubrifiants
<i>Électricité</i>	6062200000 - Achats non stockés : électricité
<i>Gaz</i>	6062300000 - Achats non stockés : gaz
<i>Chauffage urbain</i>	6062600000 - Achats non stockés : chauffage urbain et réseaux de climatisation
<i>Divers y compris quotas de CO2</i>	6025600000 - Achats stockés : quotas d'émissions de gaz à effet de serre flux décorrélés 6032500000 - Variation de stocks de quotas d'émissions de gaz à effet de serre 6062800000 - Achats non stockés : autres produits énergétiques

Source : Cour des comptes

Les effets de l'inflation sont calculés pour les produits pétroliers, l'électricité et le gaz.

Tableau n° 65 : calcul de l'effet du surcroît d'inflation sur les achats de produits pétroliers de l'État

	Source	2013-2021	2021	2022	2023
Dépense n	Comptabilité générale de l'État		662 M€	800 M€	976 M€
Croissance de la dépense	Calcul			20,76%	22,11%
Croissance annuelle des volumes	Consommation finale de produits raffinés, tous usages, France, CVC	-1,19 %		-3,40 %	-3,73 %
Effet volume	Calcul (dépense $n-1$ * écart entre évolution n des volumes et croissance 13-21)			- 15 M€	- 20 M€
Croissance annuelle des prix	Dépenses de consommation finale de produits raffinés / consommation finale (tertiaire, France, non CVC)	-0,77 %			
Croissance déduite des prix	Calcul (croissance n de la dépense – croissance n des volumes)			24,15%	25,83%
Effet prix	Calcul (dépenses $n-1$ * écart entre croissance n des prix et croissance 13-21)			165 M€	213 M€

Source : Cour des comptes (données : DGFIP, Insee)

Tableau n° 66 : calcul de l'effet du surcroît d'inflation sur les achats de gaz de l'État

	Source	2013-2021	2021	2022	2023
Dépense n	Comptabilité générale de l'État		142 M€	136 M€	228 M€
Croissance de la dépense	Calcul			-4,13%	67,08%
Croissance annuelle des volumes	Consommation finale de gaz à usage énergétique, France, CVC	-1,25 %		-5,93%	-7,99%
Effet volume	Calcul (dépense $n-1$ * écart entre évolution n des volumes et croissance 13-21)			- 7 M€	- 9 M€
Croissance annuelle des prix	Prix du gaz naturel PCS pour le secteur tertiaire et transport - métropole	0,44 %			
Croissance déduite des prix	Calcul (croissance n de la dépense – croissance n des volumes)			1,80%	75,07%
Effet prix	Calcul (dépenses $n-1$ * écart entre croissance n des prix et croissance 13-21)			2 M€	102 M€

Source : Cour des comptes (données : DGFIP, DGEC)

Tableau n° 67 : calcul de l'effet du surcroît d'inflation sur les achats d'électricité de l'État

	Source	2013-2021	2021	2022	2023
<i>Dépense n</i>	Comptabilité générale de l'État		453 M€	570 M€	919 M€
<i>Croissance de la dépense</i>	Calcul			25,81%	61,37%
<i>Croissance annuelle des volumes</i>	Consommation finale d'électricité, tous usages, France, CVC	-0,32%		-1,92%	-4,04%
<i>Effet volume</i>	Calcul (dépense <i>n-1</i> * écart entre évolution <i>n</i> des volumes et croissance 13-21)			- 7 M€	- 21 M€
<i>Croissance annuelle des prix</i>	Prix de l'électricité pour le secteur tertiaire (HTVA) - France	2,20%			
<i>Croissance déduite des prix</i>	Calcul (croissance <i>n</i> de la dépense – croissance <i>n</i> des volumes)			27,74%	65,42%
<i>Effet prix</i>	Calcul (dépenses <i>n-1</i> * écart entre croissance <i>n</i> des prix et croissance 13-21)			116 M€	360 M€

Source : Cour des comptes (données : DGFIP, DGEC)

Concernant les ASSO, la Cour n'a pu reconstituer que des données concernant les hôpitaux, sur la base de données fournies par la DGOS, distinguant électricité, gaz et produits pétroliers. Les indices retenus par énergie sont les mêmes que pour l'État. La méthode retenue par la Cour arrive à des résultats proches des calculs internes de la DGOS.

Tableau n° 68 : calcul de l'impact du surcroît d'inflation sur les dépenses de produits pétroliers des hôpitaux

	Source	2013-2021	2021	2022	2023
Dépense n	Comptabilité générale de l'État		95 M€	130 M€	149 M€
Croissance de la dépense	Calcul			36,65%	14,17%
Croissance annuelle des volumes	Consommation finale de produits raffinés, tous usages, France, CVC	-1,19 %		-3,40 %	-3,73 %
Effet volume	Calcul (dépense $n-1$ * écart entre évolution n des volumes et croissance 13-21)			- 2 M€	- 3 M€
Croissance annuelle des prix	Dépenses de consommation finale de produits raffinés / consommation finale (tertiaire, France, non CVC)	-0,77 %			
Croissance déduite des prix	Calcul (croissance n de la dépense – croissance n des volumes)			40,05%	17,90%
Effet prix	Calcul (dépenses $n-1$ * écart entre croissance n des prix et croissance 13-21)			39 M€	29 M€

Source : Cour des comptes (données : Insee, DGOS)

Tableau n° 69 : calcul de l'impact du surcroît d'inflation sur les dépenses de gaz des hôpitaux

	Source	2013-2021	2021	2022	2023
Dépense n	Comptabilité générale de l'État		135 M€	178 M€	260 M€
Croissance de la dépense	Calcul			31,85%	45,97%
Croissance annuelle des volumes	Consommation finale de gaz à usage énergétique, France, CVC	-1,25 %		-5,93%	-7,99%
Effet volume	Calcul (dépense $n-1$ * écart entre évolution n des volumes et croissance 13-21)			- 6 M€	- 12 M€
Croissance annuelle des prix	Prix du gaz naturel PCS pour le secteur tertiaire et transport - métropole	0,44 %			
Croissance déduite des prix	Calcul (croissance n de la dépense – croissance n des volumes)			37,79%	53,96%
Effet prix	Calcul (dépenses $n-1$ * écart entre croissance n des prix et croissance 13-21)			51 M€	95 M€

Source : Cour des comptes (données : DGEC, DGOS)

Tableau n° 70 : calcul de l'impact du surcroît d'inflation sur les dépenses d'électricité des hôpitaux

	Source	2013-2021	2021	2022	2023
Dépense n	Comptabilité générale de l'État		616 M€	602 M€	1477 M€
Croissance de la dépense	Calcul			-2,16%	145,09%
Croissance annuelle des volumes	Consommation finale d'électricité, tous usages, France, CVC	-0,32%		-1,92%	-4,04%
Effet volume	Calcul (dépense $n-1$ * écart entre évolution n des volumes et croissance 13-21)			- 10 M€	- 22 M€
Croissance annuelle des prix	Prix de l'électricité pour le secteur tertiaire (HTVA) - France	2,20%			
Croissance déduite des prix	Calcul (croissance n de la dépense – croissance n des volumes)			-0,24%	149,13%
Effet prix	Calcul (dépenses $n-1$ * écart entre croissance n des prix et croissance 13-21)			- 15 M€	885 M€

Source : Cour des comptes (données : DGEC, DGOS)

Concernant les APUL, les dépenses énergétiques des collectivités et de leurs établissements publics locaux ont été reconstituées à partir des balances comptables mises à disposition par la DGFIP⁴¹. Les comptes relatifs aux dépenses énergétiques n'étant pas tous les mêmes d'une nomenclature à l'autre, l'ensemble des balances des collectivités et de leurs établissements publics a été regroupé dans une base SQL unique dont ont été extraits les comptes suivants (et leurs subdivisions) en fonction de la nomenclature comptable.

⁴¹ Le lien vers les balances comptables des établissements publics locaux depuis 2010 est le suivant : <https://data.economie.gouv.fr/explore/dataset/balances-comptables-des-etablissements-publics-locaux-depuis-2010/information/>.

Tableau n° 71 : comptes sélectionnés pour retracer les dépenses énergétiques des collectivités

<i>Nomenclature comptable</i>	Comptes sélectionnés
<i>M14</i>	60221, 6024, 60612, 60613, 60621, 60622, 60624
<i>M14A</i>	60621, 60622
<i>M22</i>	60221, 60612, 60613, 60621
<i>M4</i>	60221, 6061, 6066
<i>M41</i>	6025, 6051, 6052, 6061, 6066
<i>M42</i>	6025, 6051, 6052, 6061, 6066
<i>M43</i>	60211, 60221, 6061
<i>M44</i>	60221, 6061, 6066
<i>M49</i>	60221, 6061, 6066
<i>M49A</i>	60221, 6061, 6066
<i>M52</i>	60211, 60612, 60613, 60621, 60622
<i>M57</i>	60221, 60612, 60613, 60621, 60622
<i>M57A</i>	60612, 60613, 60621, 60622
<i>M61</i>	60211, 60612, 60613, 60621, 60622
<i>M71</i>	60221, 60612, 60613, 60621, 60622
<i>M832</i>	60221, 6061, 60621, 60622

Source : Cour des comptes

Les dépenses énergétiques ne pouvant être distinguées par type d'énergie, les indices de référence sont toutes énergies. Cet indice de prix peut légèrement minorer l'effet prix pour les collectivités. En effet, le rapport publié par l'ADEME en 2019 sur les dépenses énergétiques des collectivités indique qu'en 2017, le mix énergétique du bloc communal était constitué en volume de 40 % d'électricité et de 39 % de gaz, quand le bilan du secteur tertiaire indique un mix énergétique en 2017 dans lequel la part de l'électricité est plus importante (53 %) et celle du gaz moins importante (27 %). Si le mix énergétique du secteur tertiaire est relativement stable (53 % pour l'électricité en 2023, 25 % pour le gaz), l'évolution de celui des collectivités est inconnue. Or les prix du gaz retenus dans les calculs ci-dessus ont connu une hausse supérieure à celles de l'indice de prix calculé pour le tertiaire et à celui de l'électricité (110 % contre 92 et 93 %).

Tableau n° 72 : calcul de l'impact du surcroît d'inflation sur les dépenses énergétiques des collectivités

	Source	2013-2021	2021	2022	2023
Dépense n	Balances comptables		5400 M€	6 809 M€	8 577 M€
Croissance de la dépense	Calcul			26,09%	25,96%
Croissance annuelle des volumes	Consommation finale d'énergie, France, CVC	-0,57%		-2,86%	-4,03%
Effet volume	Calcul (dépense $n-1$ * écart entre évolution n des volumes et croissance 14-21)			- 123 M€	- 80 M€
Croissance annuelle des prix	Dépenses de consommation finale toutes énergies France / consommation finale d'énergie, France, non CVC	1,36%			
Croissance déduite des prix	Calcul (croissance n de la dépense – croissance n des volumes)			28,94%	29,99%
Effet prix	Calcul (dépenses $n-1$ * écart entre croissance n des prix et croissance 14-21)			1 489 M€	1 949 M€

Source : Cour des comptes

Ces différents calculs permettent de regrouper les effets de la hausse de l'inflation sur les dépenses énergétiques par sous-secteur des administrations publiques. Au total, le surcroît de hausse des prix des énergies génère des surcoûts automatiques de 1 846 M€ en 2022 et de 3 634 M€ additionnels en 2023. Les efforts de réduction de consommations, générant des économies de 176 M€ en 2022 et de 156 M€ supplémentaires en 2023 sont catégorisés comme un effet de la politique budgétaire car ils relèvent d'efforts discrétionnaires de la part des administrations.

Tableau n° 73 : effets de l'augmentation de l'inflation sur les dépenses énergétiques (M€)

<i>Sous-secteurs</i>	Effet	Canal de transmission	2022	2023
<i>APUC</i>	Dépenses énergétiques de l'État – hausse des prix	Automatique	283	675
	Dépenses énergétiques de l'État – réduction des consommations	Politique budgétaire	-29	-51
<i>APUL</i>	Dépenses énergétiques des APUL – hausse des prix	Automatique	1 489	1 949
	Dépenses énergétiques des APUL – réduction des consommations	Politique budgétaire	-123	-80
<i>ASSO</i>	Dépenses énergétiques des hôpitaux – hausse des prix	Automatique	74	1 010
	Dépenses énergétiques des hôpitaux – réduction des consommations	Politique budgétaire	-24	-26

*Source : Cour des comptes****Les achats et charges externes non énergétiques***

Les données concernant les achats et charges externes non énergétiques de l'État, des collectivités territoriales et des hôpitaux ont été reconstituées en soustrayant des achats et charges externes les dépenses énergétiques.

Concernant les hôpitaux, les données ont été fournies par la DGOS. Les achats et charges externes sont entendus ici hors « liste en sus », c'est-à-dire hors prise en charge par l'assurance maladie de spécialités pharmaceutiques, en sus des tarifs d'hospitalisation, lorsqu'elles présentent un caractère innovant. Le caractère innovant de ces médicaments permet en effet difficilement de lier l'évolution de leur prix à l'inflation. Les consommations intermédiaires associées à la « liste en sus » représentaient 8,2 Md€ en 2022 et 8,7 Md€ en 2023 contre 7 Md€ en 2021.

Retenir la même méthode pour l'ensemble des consommations intermédiaires que pour les dépenses énergétiques aurait conduit à retenir l'hypothèse d'une stabilité en volume des dépenses. Afin de se prémunir de cette hypothèse implicite, l'effet de l'inflation est calculé en appliquant aux dépenses de l'année $n-1$ l'écart entre l'évolution annuelle de l'indice de référence (ici l'IPC hors énergie) pour l'année n et pour la période de référence 2013-2021. Les évolutions en volume de l'année n sont ainsi neutralisées : ce sont les dépenses de l'année $n-1$ qui sont augmentées du surcroît d'inflation constaté en année n .

Tableau n° 74 : calcul du surcroît de l'inflation sur les achats et charges externes non énergétiques de l'État, les collectivités territoriales et les hôpitaux

	Source	2013-2021	2022	2023
Croissance annuelle de l'indice de référence	IPC ménages hors énergie	0,8 %	3,6 %	4,9 %
Écart d'évolution de l'indice par rapport à 2013-2021	Calcul		2,8 % (A)	4,0 % (B)
Dépense n-1 de l'État	Comptabilité générale de l'État		25 030 M€ (C)	26 933 M€ (D)
Effet du surcroît d'inflation pour l'État	Calcul		703 M€ (A * C)	1 087 M€ (B * D)
Dépense n-1 des collectivités territoriales	Balances des collectivités territoriales		36 591 M€ (E)	39 389 M€ (F)
Effet du surcroît d'inflation pour les collectivités territoriales	Calcul		1 027 M€ (A * E)	1 590 M€ (B * F)
Dépense n-1 des hôpitaux	DGOS		20 595 M€ (G)	21 278 M€ (H)
Effet du surcroît d'inflation pour les hôpitaux	Calcul		578 M€ (A * G)	859 M€ (B * H)

Source : Cour des comptes (données : DGFIP, DGOS)

Au total, pour l'ensemble des administrations publiques, le surcroît de dépense est ainsi estimé à 2,31 Md€ en 2022 et 3,54 Md€ en 2023. Ces effets sont classés dans la catégorie automatique.

Tableau n° 75 : effets de l'augmentation de l'inflation sur les consommations intermédiaires non énergétiques (M€)

<i>Sous-secteurs</i>	<i>Effet</i>	<i>Canal de transmission</i>	<i>2022</i>	<i>2023</i>
<i>APUC</i>	Consommations intermédiaires non énergétiques de l'État	Automatique	703	1 087
<i>APUL</i>	Consommations intermédiaires non énergétiques des collectivités territoriales	Automatique	1 027	1 590
<i>ASSO</i>	Consommations intermédiaires non énergétiques des hôpitaux	Automatique	578	859
<i>APU</i>	Consommations intermédiaires non énergétiques	Automatique	2 308	3 536

Source : Cour des comptes

2.3 Les prestations et transferts sociaux

Les prestations et transferts courants se sont élevés à 872,7 Md€ en 2023, soit 56 % des dépenses publiques primaires.

Les retraites

Hors minimum vieillesse, les dépenses des régimes de protection sociale légalement obligatoires relatifs à la vieillesse et à la survie représentaient 370,8 Md€ selon la commission des comptes de la sécurité sociale en 2023, soit 24% des dépenses primaires des APU, en hausse de 4,4 % en 2022 et 5,2 % en 2023. Elles comprenaient les retraites de base (265 Md€ hors minimum vieillesse en 2023, dont 58,3 Md€ pour les anciens fonctionnaires et ouvriers de l'État et 23,3 Md€ pour la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales⁴²) et les retraites complémentaires (105,8 Md€, dont 91 Md€ pour Agirc-Arrco).

Selon l'article L161-25 du code de la sécurité sociale, les pensions de base sont indexées sur « l'évolution de la moyenne annuelle des prix à la consommation, hors tabac, calculée sur les douze derniers indices mensuels de ces prix publiés par l'Insee l'avant-dernier mois qui

⁴² En comptabilité nationale, les pensions des anciens fonctionnaires et ouvriers de l'État sont imputées dans les comptes des administrations publiques centrales (APUC), tandis que les autres régimes (y compris la CNRACL) sont des administrations de sécurité sociale (ASSO).

précède la date de revalorisation des prestations concernées » (soit, en général, novembre, la revalorisation ayant lieu en principe au 1^{er} janvier), avec une garantie empêchant la baisse des pensions en cas de déflation. Les retraites de base ont ainsi été revalorisées de 1,1 % au 1^{er} janvier 2022. L'augmentation de l'inflation observée à partir de février 2022 a toutefois conduit le législateur⁴³ à décider une revalorisation anticipée de 4 % au 1^{er} juillet 2022. Cette revalorisation anticipée a été compensée sur celle opérée le 1^{er} janvier 2023 qui n'a été que de 0,8 %. L'indexation a ensuite repris son rythme annuel, avec une revalorisation de 5,3 % au 1^{er} janvier 2024.

L'effet de ces revalorisations en année pleine s'élève à 3,1 % en 2022 et 2,8 % en 2023, au lieu de 0,33 % en moyenne entre 2014 et 2021. L'application de l'indexation légale aurait conduit à une revalorisation de 1,1% en 2022 et 4,8% en 2023.

Tableau n° 76 : Revalorisations des retraites de base

<i>Année</i>	Indexation légale	Anticipation	Revalorisation en moyenne annuelle
2013	+ 0,32 %		+ 0,32 %
2014	+ 0,03 %		+ 0,03 %
2016	+ 0,08 %		+ 0,08 %
2017	+ 0,20 %		+ 0,20 %
2018	+ 0,60 %		+ 0,60 %
2019	+ 0,30 %		+ 0,30 %
2020	+ 0,71 %		+ 0,71 %
2021	+ 0,40 %		+ 0,40 %
2013-2021	+ 0,33 %		+0,33%
2022	+ 1,10 %	+2 %	+ 3,10 %
2023	+ 4,80 %	-2 %	+ 2,80 %
2024	+5,30 %		+5,30 %

Source : Cour des comptes (données : direction de la sécurité sociale)

Il convient donc de distinguer ici les effets de la revalorisation, automatiques, des effets de son anticipation en 2022, qui relèvent de la politique budgétaire.

⁴³ Article 9 de la loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat.

Les effets de la hausse de l'inflation sur la revalorisation légale des retraites de base (hors minimum vieillesse) sont calculés comme la différence entre la revalorisation annuelle constatée entre 2013 et 2021 et celles qui auraient dû avoir lieu en 2022 et 2023 si la revalorisation n'avait pas été anticipée. L'effet global est de 1,9 Md€ en 2022 et de 11,3 Md€ additionnels en 2023 puis encore 13,2 Md€ en 2024. L'effet sur les dépenses du compte d'affectation spéciale « Pensions » du budget de l'État (0,4 Md€ en 2022, 2,5 Md€ supplémentaires en 2023 et enfin 2,9 Md€ de plus en 2024) est attribué aux APUC, le solde étant attribué aux ASSO.

Tableau n° 77 : calculs de l'effet de la hausse de l'inflation sur l'indexation légale des retraites de base (M€)

	Source	2013-2021	2022		2023	2024
Indexation légale des retraites de base sur l'inflation	Tableau précédent	0,33 %	1,1 %		4,8 %	5,3 %
Écart d'évolution de l'indice par rapport à 2013-2021	Calcul		0,77 % (A)		4,47 % (B)	4,97 % (C)
Retraites de base n-1	DSS		245 512 M€ (D)		253 238 M€ (E)	265 009 M€ (F)
Indexation légale des retraites de base	Calcul		1 884 M€ (i = A * C)		11 313 M€ (ii = B * D)	13 164 M€ (iii = C * F)
CAS Pensions	DSS		54 073 M€ (G)	56 258 M€ (H)	58 329 M€ (I)	
Indexation légale des retraites de base – APUC	Calcul		415 M€ (iv = A * G)		2 513 M€ (v = B * H)	2 897 M€ (vi = C * I)
Indexation légale des retraites de base – ASSO	Calcul		1 469 M€ (vii = i - iv)		8 800 M€ (viii = ii - v)	10 267 M€ (ix = iii - vi)

Source : Cour des comptes (données : DSS)

Le coût des mesures d'anticipation de l'indexation des retraites est calculé en comparant les effets de l'indexation légale reconstitués ci-dessus avec la revalorisation effective des retraites. La mesure d'anticipation en 2022 représente un surcoût de 4,9 Md€ pour cette année. En revanche, elle constitue une économie d'un montant comparable en 2023. La répartition entre le poids supporté par les APUC et par les ASSO est également réalisée au regard des dépenses enregistrées dans le CAS Pensions. Les mesures d'anticipation de l'indexation des retraites des fonctionnaires d'État représentent ainsi un surcoût de 1,1 Md€ en 2022 et une économie d'un montant équivalent en 2023. Le solde est attribué aux ASSO pour un surcoût de 3,8 Md€ en 2022 et une économie équivalente en 2023.

Tableau n° 78 : calculs de l'effet l'anticipation de la revalorisation des retraites (M€)

	Source	2013-2021	2022	2023
Revalorisation effective des retraites de base	DSS	0,33 % (A)	3,1 % (B)	2,8 % (C)
Écart d'évolution de l'indice par rapport à 2013-2021	Calcul		2,77 % (D = B-A)	2,47 % (E=C-A)
Retraites de base n-1	Tableau précédent		245 512 M€ (F)	253 238 M€ (G)
Revalorisation effective	Calcul		6 794 M€ (H = D*F)	6 249 M€ (I = E*G)
Indexation légale	Tableau précédent		1 884 M€ (J)	11 313 M€ (K)
Anticipation de l'indexation légale des retraites de base	Calcul		4 910 M€ (i = H-J)	- 5 065 M€ (ii = I-K)
CAS Pensions	Tableau précédent		54 073 M€ (L)	58 329 M€ (M)
CAS Pensions – Indexation légale	Tableau précédent		415 M€ (N)	2 513 M€ (O)
CAS Pensions – revalorisation effective	Calcul		1 496 M€ (P = D* L)	1 398 M€ (Q = E * M)
Anticipation de l'indexation légale des retraites de base – APUC	Calcul		1 081 M€ (iii = P-N)	-1 125 M€ (iv = Q - O)
Anticipation de l'indexation légale des retraites de base – ASSO	Calcul		3 829 M€ (iii – i)	-3 939 M€ (iv – ii)

Source : Cour des comptes (données : DSS)

Pour les retraites complémentaires Agirc-Arrco, l'accord national interprofessionnel du 10 mai 2019 prévoyait, pour les années 2019 à 2022, une indexation de la valeur du point au moins sur l'évolution des prix à la consommation (hors tabac) de l'année en cours, sans possibilité de baisse en valeur absolue. Cependant, en cas d'évolution des prix supérieure à celle des salaires, la valeur du point devait évoluer comme le salaire moyen des ressortissants du régime (toujours sans pouvoir baisser). En conséquence, les pensions de ces régimes ont été revalorisées de 1 % au 1^{er} novembre 2021 et 5,1 % au 1^{er} novembre 2022. Elles ont été également revalorisées de 4,9 % au 1^{er} novembre 2023, conformément à l'accord du 5 octobre 2023. Pour les années suivantes (2024-2026), cet accord prévoit une revalorisation au 1^{er} novembre de chaque année fondée sur l'évolution des prix à la consommation hors tabac estimée pour l'année en cours dont peut être défalquée jusqu'à 0,40 point, sans possibilité que cette revalorisation conduise à une baisse en valeur absolue ou une augmentation plus rapide que celle des salaires. Au 1^{er} novembre 2024, la revalorisation a été fixée à 1,6 % (inflation – 0,2 point).

Tableau n° 79 : évolution du point Agirc-Arrco, en moyenne annuelle

2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2013-2021	2022	2023	2024
0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,05 %	0,63 %	0,92 %	0,08 %	0,21 %	1,35 %	5,10 %	4,62 %

Source : Cour des comptes (données : Agirc-Arrco)

L'effet de ces revalorisations en année pleine s'élève à 1,35 % en 2022, 5,12 % en 2023 et 4,62 % en 2024, au lieu de 0,21 % en moyenne entre 2014 et 2021, soit un surcoût de 0,9 Md€ en 2022, 4,2 Md€ supplémentaires en 2023 et 4 Md€ en 2024.

Tableau n° 80 : calculs de l'effet de la hausse de l'inflation sur les retraites Agirc-Arrco (M€)

	Source	2013-2021	2022	2023	2023
Revalorisation des retraites Agirc-Arrco	Agirc-Arrco	0,21 %	1,35 %	5,10 %	4,62 %
Écart d'évolution de l'indice par rapport à 2013-2021	Calcul		1,13 % (A)	4,89 % (B)	4,41 % (C)
Dépenses n-1	Agirc-Arrco		82 646 M€ (D)	85 461 M€ (E)	91 020 M€ (F)
Revalorisation des retraites Agirc – Arrco	Calcul		934 M€ (i = A*D)	4 175 M€ (ii = B*E)	4 015 M€ (ii = B*F)

Source : Cour des comptes (données : Agirc-Arrco)

Au total, le surcoût des mesures de revalorisation des pensions par rapport à la moyenne 2013-2021 représente 7,8 Md€ en 2022, 10,4 Md€ en 2023 et 17,2 Md€ en 2024.

Graphique n° 13 : revalorisation des retraites de base et complémentaires et IPC

Source : Cour des Comptes (données : direction de la sécurité sociale)

L'indexation légale des retraites de base est un effet automatique de l'inflation. Les mesures d'anticipation de cette indexation sont discrétionnaires et relèvent de la politique budgétaire. Enfin, la revalorisation des retraites Agirc-Arrco provient de la hausse des salaires.

Tableau n° 81 : effets de l'augmentation de l'inflation sur les retraites de base et complémentaires (M€)

<i>Sous-secteurs</i>	Effet	Canal de transmission	2022	2023	2024
<i>APUC</i>	Retraites de base – indexation légale	Automatique	415	2 513	2 897
<i>ASSO</i>	Retraites de base – indexation légale	Automatique	1 469	8 800	10 267
<i>Toutes APU</i>	Retraites de base – indexation légale	Automatique	1 884	11 313	13 164
<i>APUC</i>	Retraites de base – anticipation	Politique budgétaire	1 081	-1 125	
<i>ASSO</i>	Retraites de base – anticipation	Politique budgétaire	3 829	-3 940	
<i>Toutes APU</i>	Retraites de base – anticipation	Politique budgétaire	4 910	-5 065	
<i>ASSO</i>	Retraites Agirc-Arrco	Salaires-revenus	9344	4 175	4 015
<i>Toutes APU</i>	Retraites		7 729	10 425	17 179

Source : Cour des comptes

Les prestations familiales

Les prestations familiales se sont élevées à 33 Md€ en 2023, en hausse de 5,9 % après 3,6 % en 2022. Elles comprennent :

- les prestations d'accueil du jeune enfant (PAJE, 11,6 Md€) : allocations de base et primes à la naissance ou à l'adoption sous condition de ressources, prestation partagée d'éducation de l'enfant (Prepa), sans condition de ressources ;
- les prestations d'entretien (21 Md€) : allocations familiales, complément familial (CF) et allocation de rentrée scolaire (ARS) sous condition de ressources, allocation de soutien familial (ASF) sans condition de ressources.

Les prestations sous condition de ressources sont attribuées en fonction des revenus de l'avant-dernière année et les plafonds de ressources correspondants sont indexés sur l'inflation constatée en $n-2$. Ces plafonds ont ainsi été revalorisés de 0,2 % au 1^{er} janvier 2022, 1,6 % au 1^{er} janvier 2023, 5,4 % au 1^{er} janvier 2024 et 4,8 % au 1^{er} janvier 2025.

La base mensuelle des allocations familiales (BMAF), qui sert de référence à l'indexation du montant de la plupart des prestations, est revalorisée au 1^{er} avril de chaque année. La revalorisation correspond en principe au taux de croissance de l'indice des prix (hors tabac) moyen sur la période allant de février $n-1$ à janvier n (article L161-25 du code de la sécurité sociale). En 2019 et 2020, cette règle de revalorisation n'a pas été appliquée, et les prestations ont été revalorisées de 0,3 %, indépendamment de l'inflation. Au contraire, la BMAF a été revalorisée deux fois en 2022, de 1,8 % au 1^{er} avril et de 4 % au 1^{er} juillet. Au 1^{er} avril 2023, la BMAF a été revalorisée de 1,5 %, suivant la règle fixée par la loi du 16 août 2022

portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat. Au 1^{er} avril 2024, la revalorisation a été fixée à 4,6%.

Au total, la BMAF a augmenté de 3,4 % en 2022 et de 3,6 % en 2023, alors qu'elle n'avait progressé que de 0,4% par an entre 2013 et 2021.

Tableau n° 82 : Revalorisations de la base mensuelle des allocations familiales

<i>Année</i>	<i>Date</i>	BMAF en niveau	BMAF moyenne annuelle en	BMAF anticipation en moyenne annuelle
2013	01/04/2013	+ 1,20 %		
2014	01/04/2014	+ 0,60 %	+ 0,76 %	+ 0,76 %
2014	01/04/2015	+ 0,00 %	+ 0,15 %	+ 0,15 %
2016	01/04/2016	+ 0,10 %	+ 0 ,08%	+ 0,08 %
2017	01/04/2017	+ 0,30 %	+ 0,25 %	+ 0,25 %
2018	01/04/2018	+ 1,00 %	+ 0,83 %	+ 0,83 %
2019	01/04/2019	+ 0,30 %	+ 0,48 %	+ 0,48 %
2020	01/04/2020	+ 0,30 %	+ 0,30%	+ 0,30%
2021	01/04/2021	+ 0,10 %	+ 0,15 %	+ 0,15 %
2013-2021		+ 3,96 %	+ 0,38 %	+ 0,38 %
2022	01/04/2022	+ 1,80 %	+ 3,41 %	+ 1,38%
	01/07/2022	+ 4,00 %		
2023	01/04/2023	+ 1,54 %	+ 3,64 %	+4,65 %
2024	01/04/2024	+ 4,60 %	+ 3,84 %	+4,85 %

Source : Cour des comptes (données : direction de la sécurité sociale)

En négligeant l'impact de la revalorisation des plafonds de ressources, le surcoût des prestations familiales lié à l'augmentation de l'inflation par rapport à la période 2013-2021 peut être estimé à 0,9 Md€ en 2022, 1,0 Md€ supplémentaires en 2023 puis encore 1,1 Md€ en 2024, avec un effet positif de 0,6 Md€ en 2022 de l'anticipation de l'indexation légale, rattrapé sur 2023 et 2024 (0,3 Md€ chaque année), la mesure n'étant pas renouvelée.

Tableau n° 83 : effets de la revalorisation de la BMAF sur les prestations familiales

	Source	2013-2021	2021	2022	2023	2024
Dépenses de prestations familiales	DREES		30 057 M€ (A)	31 150 M€ (B)	32 979 M€ (C)	
Dépenses de prestations familiales sans indexation anticipée	DREES			30 537 M€ (B'=B-I)	32 655 M€ (C'=C-I-J)	
Revalorisation effective de la BMAF	Tableau précédent			3,41% (E)	3,64 % (F)	3,84 % (K)
Indexation légale de la BMAF	Tableau précédent	0,38 % (D)		1,38 % (E')	4,65 % (F')	4,85 % (K')
Effet de la revalorisation effective	Calcul			912 M€ (G = A * (E-D))	1 016 M€ (H= B* (F-D))	1 140 M€ (L= C* (K-E))
Effet de l'indexation légale	Calcul			300 M€ (G' = A * (E'-D))	1 305 M€ (H'= B'* (F'-D))	1 461 M€ (L' = C' *(K'-E))
Effet de l'anticipation de l'indexation	Calcul			612 M€ (I=G- G')	- 289 M€ (J= H-H')	- 320 M€(M= L-L')

Source : Cour des comptes (données : DREES, DSS)

L'indexation au taux légal est considérée comme un effet automatique de l'inflation, son anticipation comme une mesure budgétaire discrétionnaire. Les deux effets sont à la charge des ASSO.

Tableau n° 84 : effets de l'augmentation de l'inflation sur les prestations familiales (M€)

Sous-secteur	Effet	Canal de transmission	2022	2023	2024
ASSO	Prestations familiales indexation légale –	Automatique	300	1 305	1 461
	Prestations familiales anticipation –	Politique budgétaire	612	-289	-320
	Prestations familiales		9122	1 016	1 141

Source : Cour des comptes

Les minimas sociaux

Les cinq principaux minimas sociaux sont le revenu de solidarité active (RSA, 13,3 Md€ en 2023), l'allocation adultes handicapés (AAH, 13 Md€), le minimum vieillesse (4,7 Md€), l'allocation de solidarité spécifique (ASS, 1,7 Md€) et l'allocation pour les demandeurs d'asile

(ADA, 0,4 Md€). Au total, en 2023, 33,1 Md€ ont été versés au titre de ces minimas sociaux, un montant en progression de 4,5% après 4,9% en 2022.

Les principaux minimas sociaux sont revalorisés en utilisant le taux de croissance de l'indice des prix hors tabac selon les règles de l'article L161-25 du Code de la sécurité sociale mais à des dates différentes : le 1^{er} avril pour le RSA, l'AAH et l'ASS ; le 1^{er} janvier depuis 2019 pour le minimum vieillesse. Seul le barème de l'ADA n'est pas indexé annuellement et n'a pas été revalorisé depuis le 1^{er} mai 2021.

Au-delà de ces revalorisations annuelles, le minimum vieillesse a fait l'objet d'un plan de revalorisation spécifique entre le 1^{er} avril 2018 et le 1^{er} janvier 2020 : il a augmenté successivement de 3,7% le 1^{er} avril 2018, 4,2% le 1^{er} janvier 2019 et 4% le 1^{er} janvier 2020. L'AAH a fait l'objet de deux revalorisations exceptionnelles au 1^{er} novembre 2018 (+4,9%) puis le 1^{er} novembre 2019 (+4,7%) ; elle a été déconjugalisée au 1^{er} octobre 2023⁴⁴.

À l'exception de l'ADA, les minimas sociaux ont été revalorisés de façon exceptionnelle le 1^{er} juillet 2022 et ont ensuite bénéficié des dispositions de la loi précitée du 26 août 2022 pour le maintien du pouvoir d'achat.

Comme pour la BMAF, la revalorisation s'est donc élevée à 3,1 % en 2022, 3,6 % en 2023 et 3,9 % en 2024 pour le RSA, l'AAH et l'ASS⁴⁵, alors qu'elle n'avait été que de 0,4% par an sur la période 2013-2021 (hors revalorisations exceptionnelles de 2018-2019 pour l'AAH). Par ailleurs, la « prime de Noël » versée aux allocataires du RSA et de l'ASS a été majorée de 35% en décembre 2023 pour les familles monoparentales, pour un coût de 70 M€⁴⁶. Cette majoration n'a pas été reconduite en 2024.

⁴⁴ Bien qu'incluse dans la loi du 16 août 2022 portant diverses mesures pour la protection du pouvoir d'achat, cette mesure n'est pas considérée dans le présent rapport comme une mesure liée à l'inflation car elle obéit principalement à d'autres objectifs de politique publique.

⁴⁵ Ces montants, comme ceux calculés pour le minimum vieillesse, sont théoriques car ils ne prennent pas en compte l'entrée en vigueur progressive des revalorisations. En effet, les allocations sont révisées sur la base de déclarations trimestrielles de ressources. Selon la date de dépôt de la DTR, la revalorisation peut intervenir dès le premier mois de prise d'effet ou le deuxième ou le troisième mois.

⁴⁶ Le montant de cette prime était inchangé depuis sa création en 1998 à l'exception d'une augmentation exceptionnelle en 2008, non reconduite en 2009.

Tableau n° 85 : revalorisations de l'allocation aux adultes handicapés (2014-2023, moyenne annuelle)

	Indexation légale	Revalorisations exceptionnelles (hors déconjugalisation)	Revalorisations
2014	+ 0,75 %		+ 0,75 %
2015	+ 0,15 %		+ 0,15 %
2016	+ 0 ,08%		+ 0 ,08%
2017	+ 0,25 %		+ 0,25 %
2018	+ 0,83 %	+ 0,81%	+ 1,64 %
2019	+ 0,48 %	+ 4,86%	+ 5,34 %
2020	+ 0,30%	+ 3,92%	+ 4,22 %
2021	+ 0,15 %		+ 0,15 %
2013-2021	+ 0,38 %	+1,22 %	+ 1,60%
2022	+ 1,38%	+2,03%	+ 3,41%
2023	+ 4,65 %	-1,01 %	+ 3,64%
2024	+ 4,85 %	-1,01 %	+ 3,84%

Source : Cour des comptes (données : DREES)

Le minimum vieillesse a de son côté augmenté en moyenne annuelle de 3,1% en 2022, 2,8% en 2023 et 5,3 % en 2024. Hors plan de revalorisation 2018-2020, la revalorisation s'élevait à 0,3% par an entre 2013 et 2021.

Tableau n° 86 : revalorisations du minimum vieillesse (2014-2023, moyenne annuelle)

	Indexation légale	Revalorisations exceptionnelles	Revalorisations
2014	+ 0,32 %		+ 0,32 %
2015	+ 0,03 %		+ 0,03 %
2016	+ 0,80 %		+ 0,80 %
2017	+ 0,20 %		+ 0,20 %
2018	+ 0,60 %	+ 2,78 %	+ 3,37 %
2019	+ 0,30 %	+ 5,13 %	+ 5,43 %
2020	+ 0,71 %	+ 4,00 %	+ 4,71 %
2021	+ 0,40 %		+ 0,40 %
2013-2021	+ 0,33 %	+ 1,58 %	+ 1,91 %
2022	+ 1,10 %	+ 2,00 %	+ 3,10 %
2023	+ 4,80 %	- 2,00 %	+ 2,80 %
2024	+ 5,30 %		+ 5,30 %

Le RSA, l'AAH, l'ASS et le minimum vieillesse sont des allocations différentielles qui complètent les ressources initiales (revenus d'activité et prestations familiales pour le RSA, l'AAH et l'ASS ; retraite de base pour le minimum vieillesse) du foyer ou de l'individu (depuis la déconjugalisation de l'AAH en 2023). La revalorisation du montant forfaitaire du fait de l'inflation a donc un effet plus que proportionnel sur les dépenses. La CNAF estime l'élasticité de la dépense au montant forfaitaire à 1,5 pour le RSA en 2023⁴⁷ ; cette élasticité a été retenue pour les quatre prestations pour calculer le surcoût pour les finances publiques des revalorisations de 2022 et 2023 par rapport à la moyenne 2013-2021.

⁴⁷ CNAF, *En 2023, les dépenses de RSA augmentent de 1,9%*, 2024

Tableau n° 87 : effets de l'inflation sur le RSA, l'AAH et l'ASS

	Source	2013-2021	2021	2022	2023	2024
RSA	DREES		12 263 M€ (A)	12 881 M€ (B)	13 325 M€ (C)	
RSA simulé sans anticipation de l'indexation	Calcul			12 507 M€ (B'=B-P)	13 123 M€ (C'=C-P-Q)	
AAH	DREES		11 260 M€ (D)	11 974 M€ (E)	12 998 M€ (F)	
AAH simulée sans anticipation de l'indexation	Calcul			11 631 M€ (E'=E-T)	12 814 M€ (F'=F-T-U)	
ASS	DREES		2 088 M€ (G)	1 916 M€ (H)	1 667 M€ (I)	
ASS simulée sans anticipation de l'indexation	Calcul			1 852 M€ (H'=H-X)	1 619 M€ (I'=I-X-Y)	
Revalorisation effective des minima sociaux (hors vieillesse et demandeurs d'asile)	Tableau précédent			3,41% (K)	3,64 % (L)	3,84 % (LL)
Indexation légale des minima sociaux (hors vieillesse et demandeurs d'asile)	Tableau précédent	0,38 % (J)		1,38 % (K')	4,65 % (L')	4,85 % (LL')
Élasticité des dépenses de minima sociaux à la revalorisation du montant forfaitaire	CNAF	1,5 (M)				
RSA- Effet de la revalorisation effective	Calcul			558 M€ (N = A * (K-J) * M)	630 M€ (O= B* (L-J)*M)	691 M€ (OO= C* (LL-J)*M)
RSA- Effet de l'indexation légale	Calcul			184 M€ (N' = A * (K'-J) * M)	802 M€ (O' = B' * (L'-J) * M)	881 M€ (OO' = C' * (LL'-J) * M)
RSA- Effet de l'anticipation de l'indexation	Calcul			375 M€ (P=N- N')	- 172 M€ (Q= O-O')	- 189 M€ (QQ= OO-OO')
AAH- Effet de la revalorisation effective	Calcul			513 M€ (R = D * (K-J) * M)	586 M€ (S= E* (L-J) * M)	674 M€ (SS= F* (LL-J) * M)
AAH- Effet de l'indexation légale	Calcul			169 M€ (R' = D * (K'-J) * M)	746 M€ (S' = E' * (L'-J) * M)	860 M€ (SS' = F' * (LL'-J) * M)
AAH- Effet de l'anticipation de l'indexation	Calcul			344 M€ (T=R- R')	- 160 M€ (U= S-S')	- 186 M€ (UU= SS-SS')
ASS- Effet de la revalorisation effective	Calcul			95 M€ (V = F * (K-J) * M)	94 M€ (W= G * (L-J) * M)	86 M€ (WW= H * (LL-J) * M)
ASS- Effet de l'indexation légale	Calcul			31 M€ (V' = F * (K'-J) * M)	119 M€ (W' = G' * (L'-J) * M)	109 M€ (WW' = H' * (LL'-J) * M)
ASS- Effet de l'anticipation de l'indexation	Calcul			64 M€ (X=V- V')	- 25 M€ (Y= W-W')	- 23 M€ (YY= W-W')

Source : Cour des comptes (données : DREES, CNAF)

Tableau n° 88 : effets de l'inflation sur le minimum vieillesse

	Source	2013-2021	2021	2022	2023	
Minimum vieillesse	DSS		4215 M€ (A)	4 417 M€ (B)	4 677 M€ (C)	
Minimum vieillesse – simulé sans anticipation de l'indexation	Calcul			4 291 M€ (K=B-I)	4 676 M€ (L=C-I-J)	
Revalorisation effective du minimum vieillesse	Tableau précédent			3,10 % (E)	2,80 % (F)	5,30 % (N)
Indexation légale du minimum vieillesse	Tableau précédent	0,33 % (D)		1,10 % (E')	4,80 % (F')	5,30% (N)
Élasticité des dépenses de minima sociaux à la revalorisation du montant forfaitaire	CNAF				1,5 (M)	
Minimum vieillesse- Effet de la revalorisation effective	Calcul			175 M€ (G = A* (E-D)* M)	163 M€ (H= B* (F-D) * M)	348 M€ (O= C *(N-D) * M)
Minimum vieillesse- Effet de l'indexation légale	Calcul			49 M€ (G' = A * (E'-D)*M)	288 M€ (H'= K* (F'-D)*M)	348 M€ (O' = L *(N-D) * M)
Minimum vieillesse - Effet de l'anticipation de l'indexation	Calcul			126 M€ (I=G-G')	- 124 M€ (J= H-H')	0 M€ (P = O- O')

Source : Cour des comptes (données : DREES, CNAF)

Sous cette hypothèse, celui-ci représente 1,3 Md€ en 2022 (dont 0,9 Md€ liés à la revalorisation anticipée de juillet), 1,5 Md€ supplémentaires en 2023 (hors prime de Noël) pour les quatre prestations et enfin 1,8 Md€ en 2024. Même si elles sont versées par les caisses d'allocations familiales, ces prestations sont financées par l'État ou les départements, s'agissant du RSA⁴⁸, et viennent donc dégrader respectivement le solde des APUC et des APUL⁴⁹.

⁴⁸ Les dépenses supplémentaires du RSA ont été intégralement attribuées aux APUL, en négligeant le cas des départements où le RSA a été totalement ou partiellement recentralisé (Ariège, Guyane, Mayotte, Réunion, Pyrénées-Orientales, Seine-Saint Denis).

⁴⁹ Étant traitées en compte de tiers par la branche famille, elles ne sont pas comptabilisées en transferts entre administrations publiques mais directement comme un transfert de l'État ou du département vers les ménages.

Tableau n° 89 : surcoût des mesures de revalorisation des minimas sociaux 2022 et 2023 et 2024 par rapport à la moyenne 2013-2021 (hors revalorisations exceptionnelles du minimum vieillesse 2018-2020 et de l'AAH en 2018 et 2019, en M€)

<i>Sous-secteur</i>	Effet	Canal de transmission	2022	2023	2024
<i>APU</i>	Minimas sociaux – indexation légale	Automatique	433	1 954	2 198
<i>APUL</i>	dont RSA		184	802	881
<i>APUC</i>	dont AAH		169	746	860
	dont ASS		31	119	109
	dont Minimum vieillesse		49	288	348
<i>APU</i>	Minimas sociaux – anticipation	Politique budgétaire	908	-481	-398
<i>APUL</i>	dont RSA		374	-172	-189
<i>APUC</i>	dont AAH		344	-160	-186
	dont ASS		64	-25	-23
	dont Minimum vieillesse		126	-124	
<i>APUC</i>	Minimas sociaux – prime de Noël	Politique budgétaire		70	
<i>APU</i>	Minimas sociaux		1 341	1 543	1 801

Source : Cour des comptes

Ce surcoût ne prend pas en compte l'effet de l'inflation sur les revenus qui tend en sens inverse à modérer la croissance des prestations versées⁵⁰.

⁵⁰ L'élasticité du RSA au revenu des bénéficiaires est estimée par la CNAF à -0,3.

La prime d'activité

La prime d'activité est un complément de revenu destiné aux travailleurs aux ressources modestes qui a remplacé en 2016 la prime pour l'emploi, crédit d'impôt créé en 2001, et le volet « activité » du RSA. Il s'agit d'une allocation différentielle en fonction du revenu, calculé en fonction d'un montant forfaitaire de base qui dépend de la composition du foyer, à laquelle s'ajoute une bonification pour les bénéficiaires à partir de 0,5 SMIC. Elle est versée par la CAF ou la MSA pour le compte de l'État. Le montant forfaitaire de base est revalorisé annuellement selon les mêmes règles que le bonus mensuel des allocations familiales (BMAF). Dans le cadre des mesures d'urgence économiques et sociales faisant suite au mouvement des gilets jaunes, elle a toutefois fait l'objet d'une forte revalorisation exceptionnelle (20 euros par mois pour le montant forfaitaire de base en octobre 2018 puis 90 euros par mois pour la bonification au niveau du SMIC en janvier 2019). Son coût s'élève à 10,5 Md€ en 2023, en progression de 5,1 % après 1,9 % en 2022.

Comme le BMAF, le montant forfaitaire de la prime a été revalorisé de 1,8 % en avril 2022 puis de 4 % en juillet 2022, de 1,54 % en avril 2023 et de 4,6 % en avril 2024. En moyenne annuelle, le montant de référence de la prime a augmenté de 3,4 % en 2022 et de 3,6 % en 2023 et 3,8 % en 2024, alors qu'il n'avait progressé que de 0,3 % par an entre 2016 et 2021, hors effet de la revalorisation exceptionnelle d'octobre 2018.

Tableau n° 90 : revalorisations du montant de référence de la prime d'activité (2016-2023, moyenne annuelle)

	Indexation légale	Revalorisations exceptionnelles	Revalorisations
2017	+ 0,25 %		+ 0,25 %
2018	+ 0,83 %	+1,58 %	+ 2,41%
2019	+ 0,48 %	+1,97 %	+ 2,45 %
2020	+ 0,30 %	-0,08 %	+ 0,22 %
2021	+ 0,15 %		+ 0,15 %
2016-2021	+ 0,37 %		+1,12 %
2022	+ 1,38 %	+2,04%	+ 3,41%
2023	+ 4,65 %	-1,01 %	+ 3,64%
2024	+ 4,85 %	-1,02 %	+ 4,83 %

Source : Cour des comptes (données : DREES)

Il s'agit cependant d'une prestation différentielle extrêmement procyclique. Selon la CNAF, l'élasticité de la dépense au montant de référence s'élève à 3,9⁵¹. En sens inverse, son élasticité au revenu des ménages serait de -2,5.

⁵¹ CNAF, *En 2023, les dépenses de prime d'activité augmentent de 5,1%, 2024.*

Tableau n° 91 : effets de la revalorisation du montant de référence sur la prime d'activité

	Source	2016-2021	2021	2022	2023	2024
Dépenses de prime d'activité	DREES		9 848 M€ (A)	10 032 M€ (B)	10 547 M€ (C)	
Dépenses de prime d'activité hors anticipation de l'indexation	Calcul			9 250 M€ (B')	10 031 M€ (C')	
Revalorisation effective du montant de référence de la prime d'activité	Tableau précédent			3,41% (E)	3,64 % (F)	3,83 % (N)
Indexation légale de la prime d'activité	Tableau précédent	0,34 % (D)		1,38 % (E')	4,68 % (F')	4,85 % (N')
Élasticité de la prime d'activité au montant forfaitaire	CNAF	3,9 (M)				
Effet de la revalorisation effective	Calcul			1 167 M€ (G = A * (E-D) * M)	1 278 M€ (H= B* (F-D) * M)	1 484 M€ (O = C * (N-D)* M)
Effet de l'indexation légale	Calcul			385 M€ (G' = A * (E'-D) * M)	1 544 M€ (H'= B'* (F'-D) * M)	1 751 M€ (O' = C'* N'-D)* M)
Effet de l'anticipation de l'indexation	Calcul			782 M€ (I=G- G')	- 266 M€ (J= H-H')	-328 M€ (P=O-O')

Source : Cour des comptes (données : DREES, CNAF)

En utilisant cette élasticité au montant de référence, le surcoût lié aux revalorisations de 2022 et 2023 par rapport aux revalorisations de la période 2016-2021 représente 1,2 Md€ en 2022 (dont 0,8 Md€ au titre de la revalorisation anticipée de juillet), 1,3 Md€ supplémentaires en 2023 et à nouveau 1,8 Md€ en 2024. Comme pour les minimas sociaux, cette estimation ne prend pas en compte l'effet de l'inflation sur les revenus qui tend en sens inverse à modérer la croissance des prestations versées⁵².

⁵² Selon la CNAF, l'élasticité de la prime d'activité au revenu des ménages est de -2,5.

Tableau n° 92 : surcoût de la revalorisation de la prime d'activité en 2022 et 2023 par rapport à la moyenne 2013-2021 (en M€)

<i>Sous-secteur</i>	<i>Effet</i>	<i>Canal de transmission</i>	<i>2022</i>	<i>2023</i>	<i>2023</i>
<i>APUC</i>	<i>Prime d'activité – indexation légale</i>	Automatique	385	1 544	1 752
	<i>Prime d'activité – anticipation</i>	Politique budgétaire	782	-266	-328
	<i>Prime d'activité</i>		<i>1 167</i>	<i>1 2782</i>	<i>1 424</i>

*Source : Cour des Comptes****Les aides exceptionnelles à versement unique (hors chèque énergie)***

Annoncée en octobre 2021, inscrite dans le projet de loi de finances rectificative 2021 et versée entre décembre 2021 et février 2022, l'indemnité inflation était une aide exceptionnelle et individuelle de 100 € à la charge de l'État pour les personnes résidant en France dont les revenus ne dépassaient pas 2 000 euros nets par mois. Son coût, intégralement imputé sur 2021 en comptabilité nationale, s'est élevé à 3,8 Md€ ; sa non-reconduction vient améliorer le solde public à due concurrence en 2022. Le retrait de cette mesure qui fut la première prise par le Gouvernement pour atténuer l'impact de l'inflation sur les ménages vient donc paradoxalement, pour la période 2022-2023 couverte par ce rapport, limiter les effets de l'inflation sur les dépenses publiques.

L'aide exceptionnelle de solidarité, versée fin 2022 et également à la charge de l'État, s'élevait à 100 euros par foyer bénéficiaire d'un minimum social et 28 euros par foyer bénéficiaire de la prime d'activité, auxquels s'ajoutaient 50 % par enfant à charge. Son coût s'est élevé à 1,1 Md€ en 2022. Elle n'a pas été reconduite en 2023.

Tableau n° 93 : coût des aides à versement unique pour protéger le pouvoir d'achat (hors chèques énergie), en M€

<i>Sous-secteur</i>	<i>Effet</i>	<i>Canal de transmission</i>	2022	2023
<i>APUC</i>	<i>Indemnité inflation</i>	Politique budgétaire	-3 800	
	<i>Aide exceptionnelle de solidarité</i>	Politique budgétaire	1 130	-1 130
	Aides à versement unique		- 2 670	-1 130

Source : Cour des comptes (données : direction du budget)

Les aides personnelles au logement

Les aides personnelles au logement, versées par les caisses d'allocations familiales mais financées par l'État⁵³, se sont élevées à 15,6 Md€ en 2023, en hausse de 1,3 % après une baisse de 1,7 % en 2022. Elles sont constituées de trois dispositifs : les aides personnalisées au logement (APL, 6,9 Md€ en 2023), les allocations de logement sociales (ALS, 5,3 Md€) et les allocations de logement familiales (ALF, 3,3 Md€).

Ces allocations diffèrent par les critères d'éligibilité et certains paramètres de calcul. Cependant, pour toutes les trois, la dépense dépend du nombre de bénéficiaires (effet-volume) déterminé par un plafond de ressources et du montant moyen de l'allocation qui est fonction du loyer (pris en compte dans la limite d'un plafond), de la composition des ménages bénéficiaires et du niveau de leur participation personnelle, calculée, depuis 2021 à partir du revenu de l'année précédente. L'inflation a des répercussions sur plusieurs de ces variables : loyers, plafond de loyer, plafond de ressources, revenus pris en compte. On estime ici le seul effet de la revalorisation des loyers.

⁵³ Comme les minimas sociaux, les flux entre l'État et la branche famille figurent en comptes de tiers dans les comptes de la branche famille et ne sont pas considérés comme des transferts entre administrations publiques en comptabilité nationale.

Tableau n° 94 : revalorisations des paramètres de calcul des aides personnelles au logement (2016-2023, moyenne annuelle)

	Indexation légale avant anticipation et plafonnement de l'IRL	Anticipation	Plafonnement	Revalorisations
2014	+ 1,05 %			+ 1,05 %
2015	+ 0,45 %			+ 0,45 %
2016	+ 0,06 %			+ 0,06 %
2017	+ 0,19 %			+ 0,19 %
2018	+ 0,88 %			+ 0,88 %
2019	+ 1,32 %			+ 1,33 %
2020	+ 1,31 %			+ 1,31 %
2021	+ 0,60 %			+ 0,60 %
2013-2021	+ 0,75 %			+ 0,75 %
2022	+ 1,22 %	+ 0,79 %		+ 2,01 %
2023	+ 4,23 %	- 0,90 %	-0,66 %	+ 2,67 %
2024	+ 5,41 %		-1,97 %	+ 3,44 %

Source : Cour des comptes (données : DREES)

Les paramètres de calcul des allocations liés à la dépense de logement sont revalorisés chaque année au 1^{er} octobre en fonction de l'évolution de l'indice de référence des loyers (IRL) en glissement annuel à la fin du 2^{ème} trimestre. Celle-ci a été limitée par le plafonnement de l'indice de référence des loyers prévu par la loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat et prolongé jusqu'au premier trimestre 2024 par la [loi n° 2023-568 du 7 juillet 2023](#) maintenant provisoirement un dispositif de plafonnement de revalorisation de la variation annuelle des indices locatifs. Par ailleurs, la loi de 2022 a anticipé la revalorisation des allocations au 1^{er} juillet 2022. En métropole, la revalorisation a ainsi été de 3,6 % au 1^{er} juillet 2022, puis de 3,5 % au 1^{er} octobre 2023 et de 3,3 % au 1^{er} octobre 2024, après 0,5 % au 1^{er} octobre 2021. Sans plafonnement de l'IRL, la revalorisation au 1^{er} octobre 2023 aurait été de 6,1 %. En moyenne annuelle, la revalorisation représente 2 % en 2022, 2,7 % en 2023 et 3,4 % en 2024, au lieu de 0,75 % entre 2013 et 2021. Sans accélération en 2022 et sans plafonnement en 2023, elle aurait été de 1,2 % en 2022, 4,3 % en 2023 et 5,4 % en 2024.

Tableau n° 95 : effets de la revalorisation des paramètres de calcul en fonction de l'inflation sur les aides personnelles au logement

	Source	2013-2021	2021	2022	2023	2024
Dépenses d'aides personnelles au logement	DREES		15 672 M€ (A)	15 411 M€ (B)	15 607 M€ (C)	
Dépenses d'aides personnelles au logement sans anticipation de l'indexation	Calcul			15 286 M€ (B'=B-G)	15 297 M€ (C'=C-H)	
Revalorisation des paramètres de calcul selon les modalités légales sans plafonnement de l'IRL	Tableau précédent			1,22 % (D)	4,23 % (E)	5,41 % (F)
Revalorisation des paramètres de calcul selon les modalités légales avec plafonnement de l'IRL	Tableau précédent			1,22 % (D')	3,57 % (E')	3,44 % (F')
Revalorisation effective des paramètres de calcul	Tableau précédent	0,75 % (M)		2,01 % (D'')	2,67 % (E'')	3,44 % (F'')
Effet de l'indexation légale	Calcul			73 M€ (G = A * (D - M))	533 M€ (H = B * (E - M))	714 M€ (I = C * (F - M))
Effet du plafonnement de l'IRL	Calcul			0 M€ (G' = A * (D' - D))	- 101 M€ (H' = B * (E' - E))	-302 M€ (I' = C * (F' - F))
Effet de l'anticipation de l'indexation	Calcul			125 M€ (G'' = A * (D'' - D'))	-135 M€ (H'' = B * (E'' - E'))	8 M€ (I'' = C * (F'' - F'))

Source : Cour des comptes (données : DREES)

L'effet supplémentaire total de la revalorisation des paramètres de calcul des allocations liés à la dépense de logement par rapport à la moyenne 2013-2021 est estimé à 0,2 Md€ en 2022, 0,3 Md€ additionnels en 2023 et enfin 0,4 Md€ en 2024. L'augmentation légale aurait dû conduire à un effet de 0,1 Md€ en 2022, de 0,5 Md€ supplémentaires en 2023 et enfin de 0,7 Md€ en 2024. Mais l'anticipation de la revalorisation a majoré celle-ci de 0,1 Md€ en 2022 et l'a minorée du même montant en 2023. Le plafonnement de l'IRL a pour sa part réduit les effets de l'indexation légale de 0,1 Md€ en 2023 et 0,3 Md€ en 2024.

Tableau n° 96 : surcoût de la revalorisation des aides personnelles au logement en 2022, 2023 et 2024 par rapport à la moyenne 2013-2021

<i>Sous-secteur</i>	Effet	Canal de transmission	2022	2023	2024
APUC	<i>Indexation légale</i>	Automatique	73	533	714
	<i>Indexation - anticipation 2022</i>	Politique budgétaire	125	-135	8
	<i>Plafonnement de l'IRL</i>	Politique budgétaire	0	-101	-302
	Aides personnelles au logement		198	297	420

Source : Cour des comptes

En sens inverse, l'évolution plus rapide des revenus et du plafond de ressources⁵⁴ ont contribué à diminuer le nombre de bénéficiaires (en baisse de 3,4 % en 2022 et de 1,8% en 2023) et à augmenter la participation personnelle.

Les allocations chômage

Les allocations-chômage versées par l'Unedic s'élevaient à 35 Md€ en 2023, en hausse de 4,8 % après une baisse de 12,9 % en 2022 dans un contexte de forte décrue du chômage et de réduction de sa durée. Hors impact des mesures modifiant les règles du régime (et notamment de la réforme de 2019), leur coût dépend en effet du nombre d'allocataires (effet-volume) et du montant moyen de l'allocation, lui-même fonction d'un effet-prix, mais aussi d'un effet calendaire (durée moyenne d'indemnisation) et d'un effet de noria.

Certaines allocations sont fixes, d'autres dépendent d'un salaire de référence calculé pour chaque allocataire en fonction de ses rémunérations avant sa période de chômage. En application de l'article 20 du décret du 26 juillet 2019 relatif au régime d'assurance chômage, le salaire de référence et les allocations fixes peuvent être revalorisées au 1^{er} juillet de chaque année par décision du conseil d'administration de l'Unedic ou, en l'absence d'une telle décision, par arrêté du ministre chargé de l'emploi.

⁵⁴ Pour les étudiants, le plafond de ressources a été remplacé depuis 2021 par un forfait de ressources, dont le montant est indexé sur l'IRL au 1^{er} janvier.

Tableau n° 97 : revalorisation du salaire de référence de l'Unedic, en moyenne annuelle

2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2013-2021	2022	2023	2024
0,65%	0,50%	0,15%	0,33%	0,68%	0,70%	0,55%	0,50%	0,52%	1,75%	3,69%	1,55 %

Source : Cour des comptes (données : Unedic)

Le conseil d'administration de l'Unedic a procédé à une revalorisation de 2,9 % au 1^{er} juillet 2022. En 2023, exceptionnellement, deux revalorisations de 1,9 % ont eu lieu, la première au 1^{er} avril et la seconde au 1^{er} juillet. La revalorisation de juillet 2024 a été limitée à 1,2 %. En moyenne annuelle, la revalorisation est de 1,75 % en 2022, 3,7 % en 2023 et 1,6 % en 2024. Entre 2014 et 2021, elle était en moyenne de 0,5 %.

Tableau n° 98 : effets de la revalorisation du salaire de référence sur les allocations chômage versées par l'Unedic

	Source	2013-2021	2021	2022	2023	20242023
Allocations chômage versées par l'Unedic	Unedic		38 398 M€ (A)	33 437 M€ (B)	35 025 M€ (C)	
Revalorisation du salaire de référence	Tableau précédent	0,52% (M)		1,75 % (D)	3,69 % (E)	1,55 % (E')
Effet de la revalorisation du salaire de référence	Calcul			474 M€ (F = A * (D-M))	1 063 M€ (G = B* (E - M))	362 M€ (G' = C* (E' -M))

Source : Cour des comptes (données : Unedic)

Le montant des allocations versées dépend donc de l'inflation à un double titre. Les allocations déjà liquidées sont revalorisées par les partenaires sociaux de façon discrétionnaire, mais en tenant compte de la progression des salaires, elle-même fonction de l'inflation. Les nouvelles allocations sont calculées en fonction des rémunérations passées de l'allocataire dont l'évolution nominale est elle-même influencée par l'inflation : les données disponibles ne permettent pas de chiffrer cet effet. En se limitant aux revalorisations conventionnelles, le surcoût lié à l'augmentation de l'inflation par rapport à la période 2013-2021 peut être estimé à 0,5 Md€ en 2022 et 1,1 Md€ additionnels en 2023, et enfin 362 M€ en 2024, imputés sur le compte des ASSO.

Tableau n° 99 : surcoût des mesures de revalorisation des allocations-chômage de l'Unedic (en M€)

Sous-secteur	Effet	Canal de transmission	2022	2023	2023
ASSO	Allocations-chômage Unedic	Salaires-revenus	474	1 063	362

Source : Cour des comptes (données : Unedic)

Les dépenses d'assurance-maladie

Les dépenses du périmètre de l'objectif national de dépenses d'assurance-maladie (ONDAM) se sont élevées à 247,9 Md€ en 2023. Au sein de celles-ci, sont analysées ici les dépenses de soins de ville (prise en charge de prestations médicales et paramédicales, remboursement de médicaments et de biens médicaux en ambulatoire, indemnités journalières) et les versements aux établissements de santé privés. Les dépenses de personnel et de fonctionnement des hôpitaux et établissements publics médico-sociaux publics ont été analysés ci-dessus (cf. 2.1. et 2.2).

À l'exception des indemnités journalières, ces dépenses correspondent à des remboursements de biens et de services dont les prix sont administrés. L'évolution de ces prix administrés est influencée par des considérations liées à la rentabilité des entreprises et au revenu des professions libérales concernées, donc par l'évolution globale des prix à la consommation et des salaires. Pour autant, elle peut s'en écarter soit à la suite de décisions discrétionnaires des pouvoirs publics, soit de façon mécanique en raison de l'encadrement fréquent de ces prix administrés par des conventions pluriannuelles.

Les versements aux établissements de santé privés

Les versements aux cliniques privées ont atteint 25,3 Md€ en 2023, en progression de 4,6 % après 3,4 % en 2022.

L'évolution des ressources des établissements de santé était fixée pour les années 2020 à 2022 par un protocole pluriannuel signé entre l'État et les fédérations d'établissements. Celui fixait, par champ d'activité, une évolution minimale des financements alloués aux établissements de santé (couvrant à la fois les tarifs et les financements à la qualité). Ce protocole a été tacitement reconduit pour l'année 2023. Il ne distingue pas entre hôpitaux publics, hôpitaux privés sans but lucratif et cliniques à but lucratif.

Tableau n° 100 : Évolution des prix des soins hospitaliers privés, en moyenne annuelle

2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2013-2021	2022	2023
-0,4 %	-1,1 %	-1,4 %	-1,4 %	-1,2 %	0,6 %	5,25%	-0,2 %	0,0 %	0,5 %	0,4 %

Source : Cour des comptes (données : Insee)

Les tarifs annuels sont fixés par des arrêtés du ministre chargé de la sécurité sociale qui interviennent à la fin du premier trimestre. Les tarifs qui étaient gelés ou en baisse de 2014 à 2018 ont repris une croissance faible en 2019 et 2020, avant d'être revalorisés fortement en 2021, puis à nouveau en 2023⁵⁵. Ces revalorisations tarifaires ont été accompagnées du maintien des subventions d'exploitation mises en place lors de la crise sanitaire.

⁵⁵ Pour 2024, les tarifs pour les activités de médecine chirurgie et obstétrique ont été revalorisés de 4,3% pour les hôpitaux privés sans but lucratif mais seulement de 0,3% pour les cliniques à but lucratif. L'article 49 de

Tableau n° 101 : effets de la revalorisation des tarifs des hôpitaux privés et cliniques

	Source	2013-2021	2021	2022	2023
Soins hospitaliers privés pris en charge par la sécurité sociale	DREES		22 872 M€ (A)	23 759 M€ (B)	25 210 M€ (C)
Prix des soins hospitaliers privés	Insee	-0,01% (M)		0,51 % (D)	0,41 % (E)
Effet de la revalorisation des tarifs des hôpitaux privés et des cliniques	Calcul			119 M€ (F = A * (D - M))	99 M€ (G = B * (E - M))

Source : Cour des comptes (données : DREES, Insee)

Les prix à la consommation des soins hospitaliers privés, qui étaient stables en moyenne entre 2013 et 2021 ont augmenté de 0,5 % en 2022 puis 0,4 % en 2023, ce qui représente un coût supplémentaire de 0,1 Md€ en 2022 et à nouveau en 2023, à la charge de la sécurité sociale.

Tableau n° 102 : effets de l'augmentation de l'inflation sur les versements aux établissements de santé privés (en M€)

<i>Sous-secteur</i>	Effet	Canal de transmission	2022	2023
ASSO	Soins hospitaliers privés	Politique budgétaire	119	99

Source : Cour des comptes

Les prestations des professions médicales et para-médicales

La prise en charge des prestations des professions médicales et para-médicales représentait une dépense de 50,6 Md€ en 2023 dont 19,4 Md€ de soins médicaux, 15 Md€ de soins auxiliaires, 6,1 Md€ de soins dentaires, 6,4 Md€ de transports sanitaires et 3,5 Md€ de frais d'analyse.

la loi de financement de la sécurité sociale a prévu une réforme des modalités de financement qui s'appliquera à compter de 2025.

Tableau n° 103 : évolution des prix des services de santé

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2013-2021	2022	2023	2024
Médecins	0,2 %	0,5 %	0,4 %	3,0 %	2,3 %	0,6 %	0,6 %	0,5 %	1,0 %	1,2 %	1,5 %	2,9 %
Dentistes	1,1 %	1,0 %	0,7 %	0,5 %	0,7 %	-0,9 %	0,9 %	-0,8 %	0,4 %	-0,2 %	-0,2 %	-0,9 %
Infirmiers	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,1 %	1,4 %
Transport	0,1 %	1,5 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	1,7 %	0,0 %	4,9 %	0,7 %	3,3 %
Laboratoires	nc	nc	-0,9 %	0,9 %	-0,6 %	-1,1 %	-0,6 %	-9,8 %	-2,0 %	-11,3 %	-7,4 %	-8,1 %

Source : Cour des comptes (données : Insee)

Note de lecture : pour les laboratoires, la moyenne est calculée sur la période 2016-2021

Les tarifs de prise en charge par la sécurité sociale de ces différentes prestations sont régis par des conventions pluriannuelles qui n'ont été ajustées qu'avec retard pour tenir compte de l'inflation. Ces revalorisations ont eu des effets quasi-nuls en 2022, faibles en 2023 mais plus significatifs en 2024, s'agissant en particulier des tarifs des médecins, et des infirmiers libéraux ainsi que des transports sanitaires.

Tableau n° 104 : effets des tarifs de prise en charge des professions médicales et paramédicales sur les dépenses d'assurance-maladie

	Source	2013-2021	2021	2022	2023	2024
Soins médicaux	DREES		17 989 M€ (A)	18 777 M€ (B)	19 372 M€ (C)	
Prix des soins médicaux	Insee	1,02% (D)		1,28% (D')	1,54 % (D'')	2,93 % (D''')
Effet des tarifs de prise en charge sur les soins médicaux	Calcul			48 M€ (i= A*(D'-D))	99 M€ (ii = B * (D''-D))	371 M€ (iii= C*(D'''-D)
Soins auxiliaires	DREES		13 959 M€ (F)	14 281 M€ (G)	15 026 M€ (H)	
Prix des soins auxiliaires	Insee	0,00 % (I)		0,02 % (I')	0,07 % (I'')	1,44 % (I''')
Effet des tarifs de prise en charge sur les soins auxiliaires	Calcul			3 M€ (iv= F * (I'-I))	10 M€ (v = G * (I'' - I))	216 M€ (vi = I'''-I)
Soins dentaires	DREES		5 611 M€ (K)	5 839 M€ (L)	6 113 M€ (M)	
Prix des soins dentaires	Insee	0,41 % (N)		-0,19 % (N')	-0,21 % (N'')	-0,85 % (N''')
Effet des tarifs de prise en charge sur les soins dentaires	Calcul			-34 M€ (vii=K * (N'-M))	-36 M€ (viii = L * (N'' - N))	- 77 M€ (ix = M * (N'''-N)
Transports sanitaires	DREES		5 294 M€ (P)	5 719 M€ (Q)	6 370 M€ (R)	
Prix des transports sanitaires	Insee	0,41 % (S)		4,92 % (S')	0,67 % (S'')	3,32 % (S''')
Effet des tarifs de prise en charge sur les transports sanitaires	Calcul			239 M€ (x = P *(S'S))	15 M€ (xi=Q * (S''-S))	211 M€ (xii =R *(S'''-S)
Frais d'analyse	DREES		3 290 M€ (U)	3 249 M€ (V)	3 459 M€ (W)	
Prix des frais d'analyse	Insee	-1,98 % (X)		-11,27 % (X')	- 7,44 % (X''')	-8,14 % (X''')
Effet des tarifs de prise en charge sur les frais d'analyse	Calcul			-306 M€ (xiii= U *(X-W'))	- 178 M€ (xiv= V * (X-X'))	- 213 M€ (xv = W *(X'''-X)

Source : Cour des comptes (données : DREES, Insee)

Notes de lecture : faute de données, l'indice des prix annuel moyen des laboratoires est calculé sur la période 2016-2021 et non la période 2015-2021 ; l'effet des tarifs de prise en charge sur les transports sanitaires calculé pour 2022 est imputé à la crise sanitaire et non à l'inflation et n'est pas pris en compte dans le tableau suivant.

L'indice des prix à la consommation des services médicaux (qui prend en compte le reste-à-charge des patients) a progressé de 1,28 % en 2022, de 1,54 % en 2023 et de 2,9 % en

2024, alors que sa progression moyenne était de 1% par an entre 2013 et 2021⁵⁶. L'effet sur les dépenses de la sécurité sociale de l'augmentation plus importante du prix des services médicaux par rapport à la moyenne annuelle de la période 2013-2021 reste donc très modéré en 2022 (+ 48 M€) et à nouveau en 2023 (+ 99 M€) mais s'accroît en 2024 (+ 371 M€)

Le prix des soins dentaires stagne en 2022 et 2023 (-0,2% par an), soit une croissance plus faible que pendant la période de référence (+ 0,4 % par an en moyenne entre 2013 et 2021). La convention nationale des chirurgiens-dentistes 2023-2028 signée le 21 juillet 2023 n'a eu que des effets-prix limités pendant les années analysées (-34 M€ en 2022, -36 M€ en 2023, -77 M€ en 2024).

L'indice des prix à la consommation des services paramédicaux qui était stable depuis 2013 a progressé de 0,1 % en 2023 et 1,4 % en 2024. L'effet sur les dépenses de sécurité sociale est estimé à 3 M€ en 2022, 10 M€ en 2023, mais 216 M€ en 2024⁵⁷.

Selon l'Insee, l'indice des prix des transport sanitaires a progressé de 4,9 % en 2022, de 0,7 % en 2023 et de 3,3 % en 2024, alors qu'il avait augmenté en moyenne de 0,4 % entre 2014 et 2021⁵⁸. L'augmentation de 2022, imputable à l'avenant de décembre 2020, doit être considérée comme une conséquence de la crise sanitaire et non de l'inflation, au contraire de celles de 2023 et de 2024 (et de celle à venir de 2025). Le surcoût des transports sanitaires pour la sécurité sociale lié à l'augmentation de l'inflation est donc sur les deux années considérées dans le cadre de ce rapport limité à 15 M€ en 2023, mais il atteint 211 M€ en 2024.

À l'inverse, à compter du 1^{er} février 2023, un avenant à la convention nationale des directeurs de laboratoires signé le 10 janvier 2023 a diminué leur tarif de remboursement de base (« lettre clé B ») de 3,7 % en métropole. L'indice des prix à la consommation des services de laboratoires d'analyses médicales est en baisse de 11,3 % en 2022, 7,4 % en 2023 et 8,1 %

⁵⁶ Pour les médecins généralistes conventionnés secteur I, le tarif de la consultation avait été fixé à 25 euros en 2017. Il a été revalorisé le 1^{er} novembre 2023 (26,5 euros, tarif fixé suite à un règlement arbitral, les syndicats de médecins libéraux ayant refusé de signer la nouvelle convention) puis le 22 décembre 2024 (30 euros, hormis le tarif de la téléconsultation maintenu à 25 euros). La participation forfaitaire des patients a été portée de 1 à 2 euros le 15 mai 2024. Les tarifs des consultations de médecins spécialistes ont également été revalorisés en décembre 2024.

⁵⁷ Pour les soins dentaires, la convention du 21 juillet 2023 prévoit une revalorisation des soins bucco-dentaires de 10 euros à compter du 1^{er} avril 2025. Selon l'INSEE, le prix des services dentaires a légèrement baissé en 2022 (-0,2%), 2023 (-0,2%) et 2024 (-0,9%). La loi de financement de la sécurité sociale pour 2021 a prévu une réforme du financement des soins infirmiers à domicile qui doit conduire, pour les personnes âgées et handicapées, à une transition d'une tarification à l'acte à un forfait global de soins entre 2023 et 2027. Par ailleurs, la convention nationale des infirmiers a fait l'objet de deux avenants le 27 juillet 2022 et le 16 juin 2023. L'avenant du 16 juin 2023 revalorise de 10% l'indemnité forfaitaire de déplacement à compter du 28 janvier 2024. Par ailleurs, un avenant à la convention nationale des kinésithérapeutes, signé le 12 juillet 2023, prévoit notamment une revalorisation de 3% en janvier 2024.

⁵⁸ Les tarifs des transporteurs sanitaires privés avaient été fortement revalorisés le 8 mars 2021 (+14,6% pour le tarif kilométrique et + 5% pour les forfaits courte distance des véhicules légers ; +5,9% pour le tarif kilométrique et +13% des ambulances) en application de l'avenant du 22 décembre 2020 à la convention nationale des transporteurs sanitaires. Ils l'ont été à nouveau à compter du 1^{er} novembre 2023 par un avenant du 13 avril 2022 (+4,9% pour le tarif kilométrique et entre +4,7% et +21,6% pour les forfaits départementaux des véhicules légers ; +4,3% pour le forfait départemental des ambulances). D'autres revalorisations sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2025 pour les entreprises utilisant le téléservice de facturation « SEFI » (+2,8% pour le tarif kilométrique et +5% pour les forfaits départementaux ; + 5% pour les forfaits départementaux et entre +10 et +12% pour les forfaits courte distance des ambulances).

en 2024 (à comparer à une baisse de 2 % en moyenne sur la période 2016-2021). L'économie représente 306 M€ en 2022, 178 M€ supplémentaires en 2023 et 213 M€ de plus en 2024.

Tableau n° 105 : effets de l'augmentation de l'inflation sur les tarifs de prise en charge par la sécurité sociale des prestations de services médicaux et paramédicaux

<i>Sous-secteur</i>	<i>Effet</i>	<i>Canal de transmission</i>	<i>2022</i>	<i>2023</i>	<i>2024</i>
<i>ASSO</i>	<i>Soins médicaux</i>	Politique budgétaire	48	99	371
	<i>Soins dentaires</i>	Politique budgétaire	-34	-36	- 77
	<i>Soins auxiliaires</i>	Politique budgétaire	3	10	216
	<i>Transport sanitaire</i>	Politique budgétaire		15	211
	<i>Analyses</i>	Politique budgétaire	-306	-178	-213
	<i>Services médicaux et paramédicaux</i>		-289	-90	508

Source : Cour des comptes

Les médicaments et dispositifs médicaux

Le coût du remboursement des médicaments et biens médicaux en ambulatoire pour la sécurité sociale s'est élevé à 34,6 Md€ en 2023 dont 25,4 Md€ de médicaments. Il a progressé de 4 % en 2022 (4,5 % pour les médicaments) et de 3,3 % en 2023 (3,5 % pour les médicaments).

Tableau n° 106 : évolution des prix des médicaments et dispositifs médicaux

	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>	<i>2021</i>	<i>2013-2021</i>	<i>2022</i>	<i>2023</i>	<i>2024</i>
Médicaments remboursables	-5,3 %	-4,9 %	-3,7 %	-3,6 %	-5,7 %	-4,4 %	-7,4 %	-3,7 %	-4,1 %	-3,8 %	-5,2 %	Nd
Dispositifs médicaux	0,4%	-0,3 %	-0,3 %	-0,1 %	0,5 %	0,3 %	0,1 %	-0,2 %	0,4 %	0,5 %	1,9%	0,9 %

Source : Cour des comptes (données : DREES, Insee)

Tableau n° 107 : effets de l'augmentation des prix sur les remboursements de médicaments et de dispositifs médicaux (en M€)

	Source	2013-2021	2021	2022	2023	2024
Remboursement de médicaments en ambulatoire	DREES		23 544 M€ (A)	24 616 M€ (B)	25 442 M€ (C)	
Prix des médicaments remboursables (à service médical équivalent)	DREES	-4,11 % (D)		-3,85% (D')	-5,17 % (D'')	Nd
Effet des prix sur les remboursements de médicaments	Calcul			61 M€ (i= A*(D'-D))	-261 M€ (ii = B * (D''-D))	Nd
Remboursement de dispositifs médicaux	DREES		8 567 M€ (F)	8 766 M€ (G)	9 205 M€ (H)	
Prix des dispositifs médicaux	Insee	0,43 % (I)		0,52 % (I')	1,85 % (I'')	0,90 % (I''')
Effet des prix sur les remboursements de dispositifs médicaux	Calcul			44 M€ (iv= F * (I'-I))	163 M€ (v = G * (I'' - I))	82 M€ (vi =H * (I'''-I))

Source : Cour des comptes (données : DREES, Insee)

Pour les médicaments, l'évolution de la dépense résulte de la conjonction d'une augmentation rapide des volumes consommés avec une baisse du prix des médicaments remboursables à service identique (-3,8 % en 2022 et -5,2 % en 2023) et l'introduction de nouveaux produits rendant un service médical supérieur à des prix plus élevés. À cet égard, l'évolution des prix des médicaments remboursables à service identique au cours des deux années d'inflation diffère peu de celle observée entre 2014 et 2021 (-4,1 % par an). Étant largement administrée, elle est considérée ici comme procédant de la politique budgétaire.

Le cas des dispositifs médicaux est différent car les effets du progrès technique sont moindres⁵⁹ et les statistiques disponibles ne distinguent pas l'évolution des prix des dispositifs remboursés de ceux qui ne le sont pas. Sur l'ensemble des dispositifs, l'indice des prix à la consommation des appareils et matériels thérapeutiques a augmenté de 0,5 % en 2022, 1,9 % en 2023 et 0,9 % en 2024, un peu plus rapidement qu'entre 2014 et 2021 (+0,4 % par an). L'impact sur les dépenses de l'assurance-maladie de cette augmentation plus rapide des prix des dispositifs médicaux peut être estimé à 44 M€ en 2022, 163 M€ supplémentaires en 2023 et 82 M€ en 2024.

⁵⁹ Cf. Inspection générale des finances, *Revue de dépenses : les dispositifs médicaux*, mars 2024

Tableau n° 108 : effets de l'augmentation de l'inflation sur les remboursements de médicaments et de dispositifs médicaux (en M€)

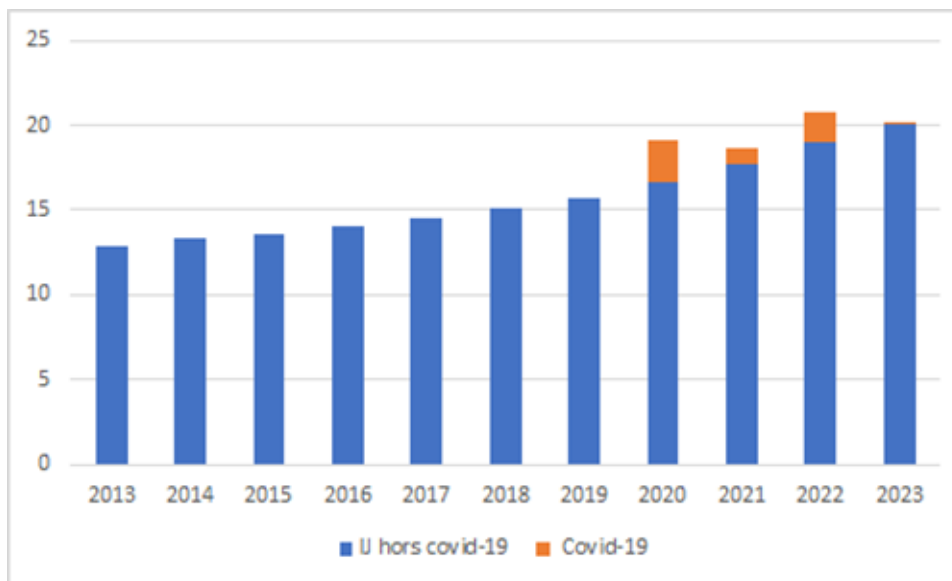
<i>Sous-secteur</i>	Effet	Canal de transmission	2022	2023	2023
<i>ASSO</i>	Médicaments remboursables	Politique budgétaire	61	-261	Nd
	Dispositifs médicaux	Politique budgétaire	44	163	82
	Médicaments et dispositifs médicaux		106	-99	Ns

*Source : Cour des comptes**Les indemnités journalières*

Les indemnités journalières (IJ) versées par la sécurité sociale en cas d'arrêt de travail au titre des risques maladie, maternité et accidents du travail ont atteint 20,2 Md€ en 2023.

Elles ont connu un pic entre 2020 et 2022 en raison de la crise sanitaire qui a conduit à un élargissement, en partie pérenne, de leur champ⁶⁰. Hors indemnités liées au Covid-19, les IJ ont progressé de 7,1 % en 2022 et 6,6 % en 2023, un rythme un peu plus rapide que pendant la période 2013-2021 (+ 4,8 %).

⁶⁰ Afin de couvrir les parents d'enfants sans mode de garde et ne pouvant télétravailler, un nouveau type d'indemnités journalières a été mis en place temporairement (jusqu'à fin avril 2020) avant la généralisation du chômage partiel. D'autres IJ dérogatoires ont également été versées (jusqu'à janvier 2023) aux assurés à risque ou vivant avec des personnes vulnérables, ainsi qu'aux cas contacts, suivant des règles ayant évolué durant la crise. Les assurés ont également bénéficié d'une exonération des jours de carence durant les premiers mois de l'épidémie. Par ailleurs, le versement des IJ a été étendu de façon pérenne aux professionnels libéraux qui ne bénéficiaient pas d'indemnités journalières en cas d'arrêt de travail pour cause de maladie avant la crise.

Graphique n° 14 : indemnités journalières versées par la sécurité sociale entre 2013 et 2023 (en Md€)

Source : rapporteurs (données : DREES)

Les IJ sont calculées en fonction du salaire des trois derniers mois avant l'arrêt de travail (maladie et maternité) ou du dernier mois (accidents du travail et maladies professionnelles ou AT-MP). La dépense dépend donc d'un effet-volume reflétant l'emploi, la prévalence des maladies, la natalité et les évolutions de la réglementation sur les durées d'indemnisation⁶¹ ainsi que d'un effet-prix corrélé à l'évolution des salaires, elle-même liée à l'inflation.

Tableau n° 109 : montant par journée d'IJ (évolution, en %)

Type	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2013-2021	2022	2023
Maladie	0,9 %	0,7 %	0,6 %	0,9 %	1,3 %	1,3 %	1,2 %	0,2 %	0,9 %	3,3 %	4,7 %
AT-MP	0,9 %	1,0 %	1,4 %	0,9 %	1,2 %	1,6 %	2,6 %	0,3%	1,3 %	3,2 %	4,2 %
Maternité	1,5 %	1,1 %	1,1 %	1,2 %	1,7 %	2,0 %	2,1 %	2,5%	1,7 %	2,3 %	5,6 %

Source : Cour des comptes (données : direction de la sécurité sociale)

Alors que les volumes indemnisés ont été peu dynamiques en 2022 et 2023 du fait du recul des arrêts liés au covid-19 et de la diminution de la natalité, le montant par jour indemnisé

⁶¹ Outre les évolutions concernant les professions libérales mentionnées ci-dessus, les principales évolutions récentes concernant l'allongement des congés de paternité (juillet 2021).

a progressé beaucoup plus rapidement (+3,3 % en 2022 et +4,7 % en 2023 pour les arrêts maladie indemnisés par la CNAM) qu'entre 2014 et 2021 (+0,9 %/an).

Tableau n° 110 : effets du montant par jour indemnisé sur les indemnités journalières

	Source	2013-2021	2021	2022	2023
IJ maladie	DSS		10 800M€ (A)	12 500 M€ (B)	11 600 M€
Montant par jour indemnisé – maladie	DSS	0,93 % (C)		3,25% (C')	4,72 % (C'')
Effet du montant par jour indemnisé sur IJ maladie	Calcul			251 M€ (D= A*(C'-C))	474 M€ (E = B * (C''-C))
IJ AT MP	DSS		4 200 M€ (F)	4 500 M€ (G)	4 800 M€
Montant par jour indemnisé – IJ AT MP	DSS	1,74 % (H)		3,25 % (H')	4,17 % (H'')
Effet du montant par jour indemnisé – IJ AT MP	Calcul			81 M€ (I= F * (H'-H))	129 M€ (J = G * (H'' – H))
IJ maternité	DSS		3 600 M€ (K)	3 800 M€ (L)	4 000 M€
Montant par jour indemnisé – IJ maternité	DSS	1,74 % (M)		2,30 % (M')	5,63 % (M'')
Effet du montant par jour indemnisé – IJ maternité	Calcul			20 M€ (I= F * (H'-H))	148 M€ (J = G * (H'' – H))

Source : Cour des comptes

L'effet de l'augmentation de l'inflation sur les indemnités journalières peut ainsi être estimé à 353 M€ en 2022 et 750 M€ supplémentaires en 2023.

Tableau n° 111 : effets de l'augmentation de l'inflation sur les indemnités journalières

<i>Sous-secteur</i>	Effet	Canal de transmission	2022	2023
ASSO	IJ Maladie	Salaires-revenus	251	474
	IJ Accidents du travail – maladies professionnelles		81	129
	IJ Maternité-paternité-adoption		20	148
	Indemnités journalières		353	750

Source : Cour des comptes

2.4 Les subventions énergétiques de l'État

Les subventions énergétiques de l'État ont été estimées à partir de la comptabilité nationale publiée par l'Insee, qui a réalisé un focus concernant l'effet sur le solde des APU des dispositifs en lien avec les prix élevés de l'énergie. Ce focus a été enrichi par la prise en compte de quelques mesures complémentaires identifiées par la Cour des comptes dans son rapport sur les mesures exceptionnelles de soutien contre la hausse des prix de l'énergie⁶².

Les charges de service public de l'énergie (CSPE) comprennent une série de dispositifs pour subventionner la production d'énergie renouvelable, mais également d'autres charges comme le soutien dans les zones non interconnectées (ZNI) au réseau métropolitain ou des dispositifs sociaux. Les subventions pour la production d'énergie renouvelable, dont le montant dépend de l'écart (positif ou négatif) entre un prix fixé par contrat et le prix de vente de l'électricité sur les marchés, ont baissé significativement dans le contexte des prix de marché élevés et ont conduit à des recettes pour l'État comptabilisées comme prélèvements obligatoires en comptabilité nationale (cf. 1.3.). Les économies en dépenses représentent 1,9 Md€ en 2021, 5,4 Md€ en 2022, 5,5 Md€ en 2023 et 2,1 Md€ en 2024.

Comme il a été signalé précédemment, cet effet automatique favorable pour les finances publiques est toutefois très inférieur à l'augmentation des dépenses budgétaires décidées par le Gouvernement pour limiter les effets de l'inflation pour les ménages et les entreprises.

Une « remise carburant » pour tous les ménages et les entreprises a été mise en place d'avril à décembre 2022. Celle-ci s'élevait à 18 centimes TTC par litre du 1^{er} avril au 31 août, puis à 30 centimes TTC par litre entre le 1^{er} septembre et la mi-novembre 2022, et enfin à 10 centimes TTC par litre jusqu'à fin décembre. Son coût a atteint 7,6 Md€ en 2022. Cette mesure

⁶² Cour des Comptes, [Les mesures exceptionnelles de lutte contre la hausse des prix de l'énergie](#), mars 2024, en particulier annexe n°4 pour les aides aux entreprises de transport, aux entreprises de BTP et au secteur de la pêche, ainsi que les chèques fioul et bois.

a été remplacée début 2023 par une indemnité carburant de 100 € versée aux travailleurs des cinq premiers déciles qui utilisent leur véhicule pour aller travailler, pour un coût de 0,4 Md€.

Un bouclier tarifaire a été annoncé dès septembre 2021 en réponse à l'envolée des prix du gaz et de l'électricité. Les tarifs réglementés de vente de gaz naturel ont été gelés à leur niveau d'octobre 2021 tandis que la hausse des tarifs réglementés de l'électricité a été plafonnée à +4 % TTC en février 2022. Ce bouclier se décomposait en une compensation par l'État des pertes occasionnées par ce gel chez les fournisseurs, mais aussi une baisse de la fiscalité sur l'électricité (cf. 1.3). Début 2023, le bouclier tarifaire été prolongé en limitant à +15 % la hausse des tarifs réglementés du gaz et de l'électricité. Il a été complété par des dispositifs plus ciblés :

- avec le dispositif d'amortisseur, l'État a pris en charge la moitié du surcoût des factures énergétiques des petites et moyennes entreprises et des collectivités territoriales au-delà de 180 €/MWh ;
- un plafond garanti sur les prix de l'électricité a été mis en place au bénéfice des très petites entreprises qui ont renouvelé leur contrat de fourniture d'électricité à partir du second semestre 2022 et ne bénéficiaient plus du tarif réglementé (280 euros par MWh)

Malgré la baisse des prix, le bouclier gaz collectif et le bouclier électricité ont été reconduits en 2024 mais limités aux contrats signés à un prix élevé avant le 30 juin 2023.

Le coût du bouclier gaz est estimé à 0,4 Md€ en 2021, 4,5 Md€ en 2022, 2 Md€ en 2023 et 0,5 Md€ en 2024 ; celui du bouclier, de l'amortisseur électricité et de l'aide « 280 euros » (hors baisse de l'accise sur l'électricité) à respectivement à 0, 10,4, 17 et 2,9 Md€.

En outre, une aide pour les entreprises écono-intensives et des mesures spécifiques pour les secteurs les plus exposés à la hausse des coûts des intrants (transport, BTP, pêche) ont été mises en place pour soutenir les entreprises dont les dépenses de gaz et d'électricité représentent une part élevée des charges. Ces mesures ont évolué en 2023 vers un guichet d'aide au paiement des factures d'électricité et de gaz pour l'année 2023 pour les entreprises les plus consommatrices d'énergie. Leur coût représentait 0,9 Md€ en 2022 et 1,5 Md€ en 2023.

Pour les ménages les plus modestes, le dispositif du chèque énergie, créé en 2015, a été étendu (chèque énergie exceptionnel, chèques fioul et bois). La dépense correspondante qui s'élevait à 0,3 Md€ en 2021 a été portée à 1,3 Md€ en 2022 avant de se replier en 2023 (0,9 Md€).

Ces mesures budgétaires discrétionnaires sont à la charge de l'État.

Enfin, d'autres mesures ont été enregistrées en comptabilité nationale comme des transferts entre administrations publiques : filet de sécurité pour les collectivités territoriales (0,4 M€ au titre de 2022 et 0,2 Md€ pour 2023) et fonds d'aide aux universités (0,1 Md€ en 2022 et 2023) à la charge de l'État ; aide aux hôpitaux (0,8 Md€ en 2022 et 2023) portée par la sécurité sociale.

Tableau n° 112 : effets de l'augmentation de l'inflation sur les subventions énergétiques de l'État (en M€)

<i>Sous-secteur</i>	Effet	Canal de transmission	2022	2023	2024
<i>APUC</i>	Remise et indemnité carburant	Politique budgétaire	7 600	-7 200	-400
	Bouclier et amortisseur gaz		4 100	-2 500	-1 500
	Bouclier et amortisseur électricité		10 00	6 600	-14 100
	Aides sectorielles et guichet d’aide au paiement des factures ⁶³		916	591	- 1 507
	Chèque énergie exceptionnel, chèques bois et fioul ⁶⁴		1 049	-449	-600
	Dépenses CSPE		-3 500	-100	3 400
	<i>Subventions énergétiques</i>		<i>20 565</i>	<i>-3 058</i>	<i>-14 707</i>

Source : Cour des comptes (données : Insee)

2.5 Les investissements non financiers et les transferts en capital

Les investissements publics non financiers et les transferts en capital se sont élevés à 164,5 Md€ en 2023, soit 11 % des dépenses publiques primaires. Les dépenses analysées ici (investissements immobiliers et d'infrastructures et transferts en capital dans les secteurs des transports, du logement et des équipements collectifs, financés par l'État et les collectivités territoriales) représentent 46 % de cet ensemble. Leur point commun est d'avoir subi, avant même le déclenchement de l'inflation énergétique, une augmentation des prix précoce, liée à la disponibilité de la main d'œuvre et des matériaux dans les mois qui ont suivi l'épidémie de covid-19.

⁶³ Données issues de la comptabilité nationale, enrichies des chiffrages réalisés par la Cour des comptes des aides aux entreprises de transports (350 M€ en 2022), aux entreprises de BTP (16 M€ en 2022), au fret ferroviaire (26 M€ en 2022), au secteur de la pêche (23 M€ en 2022, 7 M€ en 2023) et à la conchyliculture (1 M€ en 2022).

⁶⁴ Données issues de la comptabilité nationale, enrichies des chiffrages réalisés par la Cour des comptes des chèques bois (225 M€ en 2022) et fioul (224 M€ en 2022).

Les constructions et travaux publics

L'essentiel de l'investissement public dans les constructions et les infrastructures est réalisé par les collectivités territoriales, qui dépensent à ce titre chaque année plus de 50 Md€. Ces investissements ont connu une croissance importante en 2022 et 2023 (+ 9 % par an). L'investissement de l'État est plus modeste, représentant entre 6 et 7 Md€ par an.

Tableau n° 113 : évolution des investissements immobiliers ou en infrastructure de l'État et des collectivités territoriales (2022-2023)

	2022			2023		
	Niveau (Md€)	Croissance (Md€)	Croissance (%)	Niveau (Md€)	Croissance (Md€)	Croissance (%)
État	6,1	0,3	5 %	6,8	0,7	12 %
Collectivités territoriales	53,7	4,4	9 %	56,6	4,8	9 %

Source : Cour des comptes (données : DGFIP)

Les investissements immobiliers et d'infrastructures ont été reconstitués à partir de son compte général pour l'État et des balances comptables disponibles pour les collectivités territoriales. Les investissements dans les constructions et les infrastructures civiles sont ici entendus comme la valeur des travaux mis en service dans l'année ou l'acquisition d'infrastructures.

Pour l'État, la source de référence est constituée par les immobilisations corporelles présentées dans le compte général de l'État (note 7). Ont été retenues les augmentations des valeurs brutes correspondant à des mises en service de travaux ou à des acquisitions, relatives aux constructions, matériels techniques et autres immobilisations corporelles, ainsi que les immobilisations en cours relatives à ces catégories. Les réévaluations et cessions n'ont pas été prises en compte.

Pour les collectivités, ont été retenus les comptes 21 (immobilisations corporelles) et 23 (immobilisations en cours), à l'exception des sous-comptes et de leurs déclinaisons listées dans le tableau ci-dessous. Cette sélection vise à exclure les dépenses d'investissements ne relevant pas des investissements immobiliers ou dans des infrastructures (par exemple informatiques, mobiliers, etc.). La nomenclature comptable M42 relative aux abattoirs, marginale, n'a pas été traitée. Les comptes 2318, 21788 et 2188 (immobilisations « autres ») ont été conservés, ainsi que les comptes 454, 456 et 458 (travaux pour compte de tiers). Il a été considéré qu'il s'agissait essentiellement d'investissements immobiliers ou dans des infrastructures au vu de la typologie des travaux des collectivités. De la même manière, les comptes recensant les dépenses relatives

aux outillages professionnels ont été conservés dans la mesure où ils rentrent dans le coût des travaux publics.

Tableau n° 114 : comptes exclus du montant des investissements des collectivités dans les constructions ou les infrastructures

Nomenclature comptable	Utilisée principalement par	Compte 21 – sous-comptes exclus	Compte 23 – sous-comptes exclus
M14/M14A	Communes	216 2176 21783 21784 21785 218	2316 232 237
M21	Établissements publics d'enseignement secondaire	2183 2184 2185 2186	232 237
M4	SPIC	216 21783 21784 21785 21786 2183 2184 2185 2186	2316 232 237
M41	SPIC énergie	216 21783 21784 21785 21786 2183 2185 2186	2316 232 237
M43/M43A	SPIC transports	216 21783 21784 21785 21786 2183 2184 2185 2186	2316 232 237
M44	Établissements publics fonciers	216 2183 2184 2185 2186	232 237
M49/M49A	SPIC assainissement	216 21783 21784 21785 21786 2183 2184 2185 2186	2316 232 237
M52	Départements	216 2176 21783 21784 21785 2183 2184 2185	2316 231783 231784 231785 231788 23183 23184 23185 23188 232 237
M57/M57A	Générique	2162 21762 21783 21784 21785 21786 2183 2184 2185 2186	232 237
M61	Services départementaux d'incendie et de secours	216 2176 21783 21784 21785 2182 2183 2184 2185	2316 231783 231784 231785 231788 23183 23184 23185 23188 232 237
M71	Régions	216 2176 21783 21784 21785 2183 2184 2185	2316 237
M832	CNFPT	2154 216 2183 2184	

Source : Cour des comptes

Sur la période 2013-2021, l'indice TP01, représentatif du coût des travaux publics, a augmenté de 1 % par an en moyenne. Cette évolution a été de 9,7 % en 2022 et de 2,2 % en 2023, soit un écart à la moyenne positif de 8,8 % en 2022 et de 1,3 % en 2023.

Tableau n° 115 : indice TP01 (évolution moyenne annuelle, en %)

2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2013-2021	2022	2023
-0,7 %	-3,2 %	-1,0 %	3,4 %	3,9 %	1,6 %	-1,0 %	4,8 %	1,0 %	9,7 %	2,2 %

Source : Cour des comptes (données : Insee)

Ces écarts à la tendance de longue période permettent de reconstituer les effets du surcroît d'inflation sur le coût des investissements en constructions et infrastructures, ce dernier étant mécaniquement tiré à la hausse par l'évolution du coût des travaux publics.

Tableau n° 116 : calcul de l'effet du surcroît d'inflation sur les investissements immobiliers et dans les infrastructures de l'État et des collectivités

	Source	2013-2021	2022	2023
Croissance annuelle de l'indice TP01	Insee	1,0 % (A)	9,7 % (B)	2,2 % (C)
Écart d'évolution de l'indice TP01 par rapport à 2013-2021	Calcul		8,8 % (B'=B-A)	1,3 % (C'=C-A)
Investissements immobilier et infrastructure collectivités n-1	DGFIP		48 317 M€ (D)	53 709 M€ (E)
Effet du surcroît d'inflation pour les collectivités	Calcul		4 324 M€ (F= B' * D)	680 M€ (G= C' * E)
Investissements immobilier et infrastructure État n-1	DGFIP		5 803 M€ (H)	6 117 M€ (I)
Effet du surcroît d'inflation pour l'État	Calcul		509 M€ (J= B' * H)	77 M€ (K= C' * I)

Source : Cour des comptes (données : Insee, DGFIP)

Ces surcoûts sont ainsi estimés à 4,8 Md€ en 2022 et 0,8 Md€ supplémentaires en 2023, portés essentiellement par les collectivités.

Tableau n° 117 : surcoût de l'évolution du prix des travaux publics en 2022 et 2023 par rapport à la moyenne 2013-2021 (en M€)

<i>Sous-secteur</i>	<i>Effet</i>	<i>Canal de transmission</i>	2022	2023
APUC	<i>Travaux publics - État</i>	Automatique	509	77
APUL	<i>Travaux publics - Collectivités territoriales, établissements publics locaux et syndicats</i>	Automatique	4 324	680
<i>APU</i>	Coût des travaux publics		4 833	758

Source : Cour des comptes

Les transferts en capital en matière de transports, logements et équipements collectifs

Les transferts en capital dans les domaines des transports, du logement et des équipements collectifs sont en repli sur la période considérée ; ils représentaient 11,7 Md€ en 2021, 10,5 Md€ en 2022 et 11,1 Md€ en 2023. Ces dépenses correspondent au cofinancement d'investissements immobiliers ou des infrastructures portés par des entités n'appartenant pas aux administrations publiques. Elles sont inférieures à la somme des dépenses des APUC et des APUL qui incluent également des transferts entre eux⁶⁵.

Comme pour les investissements correspondants, l'effet-prix affectant ces subventions d'équipement peut être estimé en utilisant l'indice général des travaux publics (indice TP01) qui reflète l'évolution des prix des investissements financés.

⁶⁵ Les transferts en capital des ASSO dans les secteurs des transports, du logement et des équipements collectifs sont négligeables.

Tableau n° 118 : calcul de l'impact du surcroît d'inflation sur les transferts en capital des administrations publiques (en M€)

	Source	2013-2021	2021	2022	2023
Croissance annuelle de l'indice TP01	Insee	1,0 % (A)		9,7 % (B)	2,2 % (C)
Transferts en capital transports, logement et équipements collectifs APUC	Insee		6 597 M€ (D)	5 903 M€ (E)	5 574 M€ (F)
Effet du surcroît d'inflation pour les APUC	Calcul			578 M€ (G= D * (B-A))	75 M€ (H = E * (C-A))
Transferts en capital transports, logement et équipements collectifs APUL	Insee		7 686 M€ (I)	6 903 M€ (J)	7 688 M€ (K)
Effet du surcroît d'inflation pour les APUL	Calcul			674 M€ (L= I * (B-A))	87 M€ (M = J * (C-A))
Transferts en capital transports, logement et équipements collectifs APU	Insee		11 652 M€ (N)	10 477 M€ (O)	11 115 M€ (P)
Effet du surcroît d'inflation pour les APU	Calcul			1 022 M€ (Q= N* (B-A))	133 M€ (R = O * (C-A))

Source : Cour des comptes (données : Insee, DGFIP)

L'effet de l'augmentation plus rapide de l'indice TP01 sur les transferts en capital en matière de transport, de logement et d'équipements collectifs est ainsi estimé à 1 Md€ en 2022 et 0,1 Md€ en 2023. Le repli de la dépense observé en 2022 et 2023 correspond donc à une réduction des opérations financées en volume.

Tableau n° 119 : effets de l'augmentation du coût de la construction sur les subventions d'équipement en matière de transport, de logement et d'équipements collectifs (en M€)

Sous-secteur	Effet	Canal de transmission	2022	2023
APUC	Transferts en capital en matière de transport, de logement et d'équipements collectifs	Automatique	578	75
APUL			674	87
Transferts entre APU			-231	-29
APU			1 022	133

Source : Cour des comptes

2.6 Les crédits d'impôt

En comptabilité nationale, les crédits d'impôt restituables sont enregistrés en dépenses. L'écart entre les effets de l'augmentation de l'inflation sur l'IR brut et l'IR net, d'une part, l'IS brut et l'IS net, d'autre part, dont les calculs ont été présentés dans la partie sur les recettes augmentent donc les dépenses primaires des administrations publiques centrales à hauteur de 0,43 Md€ en 2022 et 0,54 Md€ supplémentaires en 2023.

Tableau n° 120 : effets de l'augmentation de l'inflation sur les crédits d'impôt (en M€)

<i>Sous-secteur</i>	Effet	Canal de transmission	2022	2023
APUC	IR	Salaires-revenus	162	368
	IS (crédit d'impôt recherche)	Salaires-revenus	271	174
	Crédits d'impôt		435	541

Source : Cour des comptes (données : Insee)

3 SOLDES ET RATIOS DE FINANCES PUBLIQUES

3.1 Les modalités d'extrapolation et le calcul du niveau des recettes et des prélèvements obligatoires

Les modalités d'extrapolation des recettes et des prélèvements obligatoires

Les recettes analysées ont été choisies en fonction de leur poids dans le total des recettes publiques. En l'absence de biais de sélection lié à leur assiette, il a été considéré possible d'extrapoler la variation des recettes analysées due à l'augmentation de l'inflation à l'ensemble des recettes publiques.

Les recettes analysées couvrent 85 % des recettes publiques enregistrées en 2021 et 86 % de celles de 2022 et 2023. Les taux de couverture ne sont cependant pas équivalents pour tous les sous-secteurs. Par ailleurs, le taux de couverture de l'ensemble des administrations publiques est supérieur à la moyenne pondérée des taux de couverture des sous-secteurs car le compte consolidé des administrations publiques élimine les transferts entre administrations publiques.

Tableau n° 121 : taux de couverture des recettes publiques analysées par sous-secteur et par année

	APUC	APUL	ASSO	APU
2021	73 %	64 %	94 %	85 %
2022	76 %	64 %	93 %	86%
2023	76 %	66 %	93 %	86 %

Source : Cour des comptes (données : Insee)

L'extrapolation a donc été faite au niveau de chaque sous-secteur, en fonction de son taux de couverture pour l'année précédente (2021 pour 2022 et 2022 pour 2023). Les recettes correspondant à des transferts entre administrations publiques ont ensuite été éliminées au stade de la consolidation pour l'ensemble des APU.

Tableau n° 122 : Effets analysés et extrapolés de l'augmentation de l'inflation sur les recettes publiques (en M€)

	2022 analysé	2022 extrapolé	2023 analysé	2023 extrapolé
APUC	-245	-335	1 187	1 572
APUL	2 805	4 414	-2 804	-4 388
ASSO	17 601	18 815	20 848	22 450
Écart de consolidation	-326	-546	95	209
APU	19 834	22 349	19 325	19 842

Source : Cour des comptes (données : Insee)

Les effets de l'inflation sur les prélèvements obligatoires analysés correspondent aux effets de l'inflation sur les impôts et cotisations sociales auxquels sont ajoutés les effets de l'inflation sur les crédits d'impôt. Pour maintenir une homogénéité des données, les effets sur l'ensemble des prélèvements obligatoires sont extrapolés en utilisant le ratio de couverture de l'ensemble des recettes du sous-secteur concerné par l'effet et non des seuls prélèvements obligatoires.

Tableau n° 123 : de l'effet sur les recettes à l'effet sur les prélèvements obligatoires (en M€)

<i>En M€</i>	2022		2023	
	Analysé	Extrapolé	Analysé	Extrapolé
Effet sur les recettes publiques (a)	19 834	22 349	19 325	19 842
Effet sur les recettes hors impôts et cotisations (b)	1 863	2 636	4 442	5 842
Effet sur les crédits d'impôt (c)	433	592	541	717
Effet sur les prélèvements obligatoires (a-b-c)	17 539	19 121	14 342	13 283

Source : Cour des comptes (données : Insee)

Le calcul du niveau des recettes et des prélèvements obligatoires hors effets de l'augmentation de l'inflation

Le calcul du niveau des recettes et des prélèvements obligatoires hors effets de l'augmentation de l'inflation est effectué en déduisant du niveau constaté les effets extrapolés de l'année (pour 2022) ou les effets extrapolés cumulés sur les deux années examinées (pour 2023). Le niveau constaté est issu des éléments accompagnant la notification du déficit public à la Commission européenne publiés par l'Insee le 31 mars 2025.

Tableau n° 124 : des recettes et PO constatés aux recettes et PO sans augmentation de l'inflation

En Md€	<i>Recettes publiques</i>		<i>PO</i>	
	<i>2022</i>	<i>2023</i>	<i>2022</i>	<i>2023</i>
Niveau constaté	1 424,4 (A)	1 455,7 (B)	1 195,5 (C)	1 221,3 (D)
Effets de l'augmentation de l'inflation	22,3 (E)	19,8 (F)	19,1 (G)	13,3 (H)
Niveau hors augmentation de l'inflation	1 402,1 (I= A-E)	1 413,5 (J = B-E-F)	1 176,4 (K = C-G)	1 188,9 (L=D-G-H)

Source : Cour des comptes (données : Insee)

3.2 Le calcul du solde primaire et du solde

Le calcul de l'effet sur le solde primaire

Contrairement aux recettes, les dépenses analysées ont été choisies en fonction des effets attendus de l'inflation sur leur dynamique. Pour tenir compte de ce biais de sélection, seuls les effets sur les dépenses analysés sont pris en compte pour apprécier l'effet de l'augmentation de l'inflation sur le total des dépenses primaires et par extension sur le solde primaire. Ceci équivaut à faire l'hypothèse que les dépenses non analysées ne sont pas sensibles du tout à l'inflation. L'effet de l'augmentation de l'inflation sur les dépenses primaires présenté dans ce rapport est donc un minorant.

L'effet de l'augmentation de l'inflation sur le solde primaire est donc défini comme la différence entre l'effet extrapolé sur l'ensemble des recettes et l'effet sur les seules dépenses primaires analysées.

Tableau n° 125 : Effet de l'augmentation de l'inflation sur le solde primaire en 2022 (en M€)

	APUC	APUL	ASSO	Écarts de consolidation	APU
Effet de l'augmentation de l'inflation extrapolé sur l'ensemble des recettes	-335	4 414	18 815	-546	22 349
Effet de l'augmentation de l'augmentation de l'inflation sur les dépenses primaires	-26 037	- 9 015	- 9 300	637	-43 716
Effet de l'augmentation de l'inflation sur le solde primaire	- 26 372	-4 601	9 515	91	-21 368

*Source : Cour des comptes***Tableau n° 126 : Effet de l'augmentation de l'inflation sur le solde primaire en 2023 (en M€)**

	APUC	APUL	ASSO	Écarts de consolidation	APU
Effet de l'augmentation de l'inflation extrapolé sur l'ensemble des recettes	1 572	- 4 388	22 450	209	19 842
Effet de l'augmentation de l'augmentation de l'inflation sur les dépenses primaires	-5 187	-6 963	-17 601	-218	-27 661
Effet de l'augmentation de l'inflation sur le solde primaire	-3 615	-11 351	7 157	-9	- 7 819

Source : Cour des comptes

Le calcul du niveau du solde primaire hors effets de l'augmentation de l'inflation est effectué en déduisant du niveau constaté les effets extrapolés de l'année (pour 2022) ou les effets extrapolés cumulés sur les deux années examinées (pour 2023). Le niveau constaté est issu des éléments accompagnant la notification du déficit public à la Commission européenne publiés par l'Insee, le 31 mars 2025.

Tableau n° 127 : du solde primaire constaté au solde primaire sans augmentation de l'inflation

En Md€	<i>Dépenses primaires</i>		<i>Solde primaire</i>	
	<i>2022</i>	<i>2023</i>	<i>2022</i>	<i>2023</i>
Niveau constaté	1 499,4 (A)	1 554,5 (B)	-75,0 (C)	-98,8 (D)
Effets de l'augmentation de l'inflation	-43,7 (E)	-27,7 (F)	-21,4 (G)	-7,8 (H)
Niveau hors augmentation de l'inflation	1 455,7 (I= A-E)	1 483,1 (J = B-E-F)	-53,6 (K = C-G)	-69,6 (L=D-G-H)

Source : Cour des comptes (données : Insee)

La charge de la dette

La charge de la dette des administrations publiques qui s'élevait à 34,8 Md€ en 2021 a bondi à 50,8 Md€ en 2022 et 52,8 Md€ en 2023. Cette dette est très majoritairement portée par l'État.

La charge de la dette des APUC

La charge de la dette de l'administration publique centrale représentait 41,5 Md€ en 2023 après 31 Md€ en 2021 et 46,1 Md€ en 2022. Compte tenu de l'interdiction d'emprunter à plus d'un an imposée à la quasi-totalité des organismes divers d'administration centrale (ODAC) par l'article 12 de la loi de programmation des finances publiques 2011-2014, celle-ci est constituée quasi-exclusivement par la dette de l'État, y compris la dette reprise de SNCF-réseau.

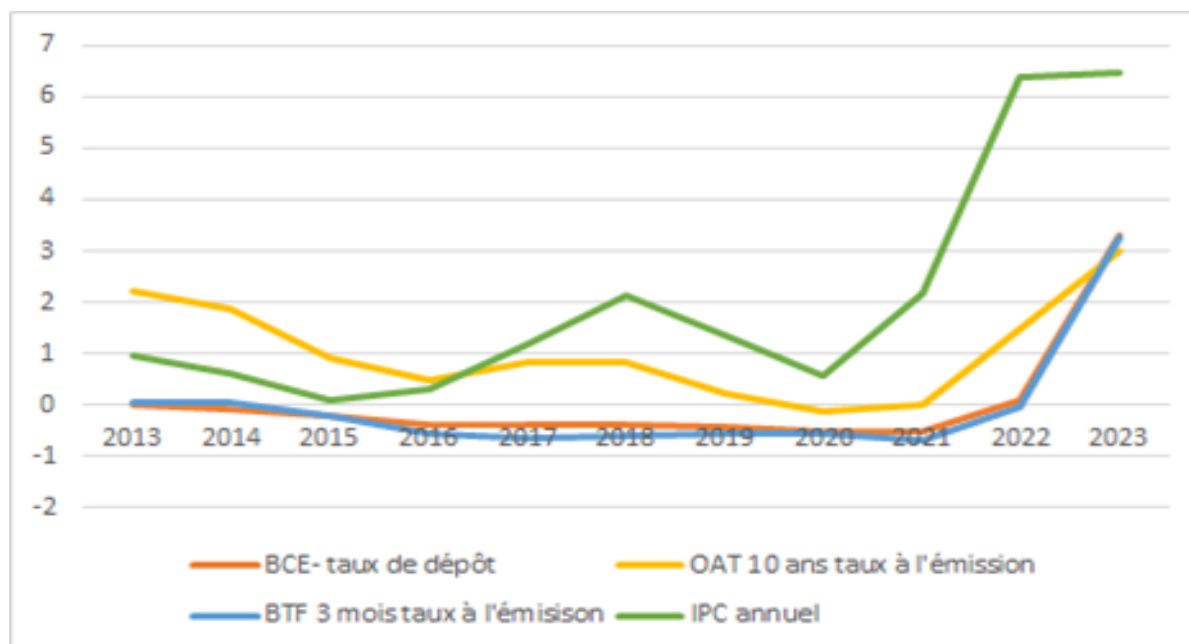
L'État emprunte à court terme au moyen de bons à taux fixe (BTF) à intérêts précomptés et à moyen et long terme en émettant des obligations assimilables du trésor (OAT), également à taux fixe, qui peuvent être indexées sur l'inflation (française – OATi- ou européenne – OAT€i). Les techniques d'enchère utilisées pour les OAT conduisent à la constatation de primes ou de décotes à l'émission selon que l'intérêt demandé par le souscripteur est inférieur ou supérieur au coupon offert (intérêt fixe qui sera payé chaque année par l'État). Les primes et décotes sont versées à l'émission mais font l'objet d'un étalement sur la durée de l'emprunt en comptabilité nationale. La charge d'indexation, bien que payée à l'échéance du titre, fait l'objet en comptabilité nationale d'une provision dont le montant est ajusté chaque année en fonction de l'évolution en glissement annuel de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) français ou européen au 30 octobre N, soit 6,3 et 3,9% pour les OATi en 2022 et 2023, et de 10,8 puis 3,1% pour les OAT€i.

La charge de la dette enregistrée pour l'État en comptabilité nationale retrace ainsi à la fois la variation des intérêts, celle de la charge d'indexation et celle des primes et décotes.

L'évolution de la provision pour charges d'inflation constate automatiquement les conséquences de l'inflation sur le coût prévisionnel des OAT indexées. Cette provision a augmenté de 14 952 M€ en 2022 avant de diminuer de 14 506 M€ en 2023.

Le montant des intérêts évolue sous l'effet conjugué du montant du stock de dette (effet volume) et du niveau des intérêts (effet-taux).

Graphique n° 15 : inflation, taux de dépôt de la BCE et taux des BTF et des OAT (2013-2023, en %)



Source : rapporteurs (données : Insee, Eurosystem, agence France Trésor)

L'effet-volume dépend du niveau du solde primaire dont les deux parties qui précèdent ont montré qu'il avait été dégradé par l'inflation et ses conséquences. Le besoin de financement de l'État est affecté non seulement par les effets de l'inflation sur le solde primaire des administrations publiques centrales (-26,4 Md€ en 2022 puis -30,0 Md€ en cumulé en 2023), mais aussi, compte tenu du principe d'unité de trésorerie et de la limitation de la faculté d'emprunter des collectivités territoriales à l'investissement, par le solde primaire de fonctionnement des administrations publiques locales (+0,4 Md€ en 2022 et - 10,6 Md€ en cumulé en 2023). Compte tenu du taux moyen pondéré des nouvelles émissions à moyen et long terme (1,5 % en 2022 et 3,02 % en 2023 pour l'État), et sous l'hypothèse d'un financement du déficit à mi-année, le coût de financement de cette dégradation du solde primaire liée à l'inflation peut être évalué à 0,2 Md€ en 2022 et 1,0 Md€ en 2023.

Tableau n° 128 : charge de la dette supplémentaire émise par les APUC suite à la dégradation de leur solde et du solde de fonctionnement des APUL par l'augmentation de l'inflation

	Source	2022	2023
Dégradation du solde primaire de l'État	Cour des Comptes	26 372 M€ (A)	3 615 M€ (B)
Dégradation du solde primaire de fonctionnement des APUL	Cour des Comptes	-397 M€ (A')	10 684 M€ (B')
Taux des emprunts nouveaux finançant cette dégradation	AFT	1,50 % (C)	3,02 % (D)
Charge de la dette supplémentaire liée à la dégradation du solde imputable à l'inflation	Calcul	195 M€ ((A+A')*C/2)	992 M€ ((A+A')*C/2+(A+A'+B+B')*(D/2))

Source : Cour des comptes (données : AFT)

Les taux des BTF suivent très directement les taux directeurs de la BCE. Négatif en 2021 (-0,7 %), leur taux apparent remontait légèrement dès 2022 (-0,3 %) avant d'atteindre 2,7 % en 2023. Par rapport au taux moyen constaté entre 2014 et 2021 (-0,5 %), le surcoût représente 0,3 Md€ en 2022 et 5,3 Md€ en 2023.

Tableau n° 129 : charge de la dette supplémentaire liée au refinancement des BTF

	Source	2014-2021	2022	2023
Stock moyen de BTF	$\frac{AF}{T}$		148 463 M€ (A)	169 217 M€ (B)
Taux apparent des BTF	$\frac{AF}{T}$	-0,45 % (C)	-0,27% (D)	2,69 % (E)
Charge de la dette supplémentaire liée à l'augmentation des taux des BTF	Calcul		266 M€ (A*(D-C))	5 314 M€ (B*(E-C))

Source : Cour des comptes (données : AFT)

Les taux des OAT à l'émission obéissent à des déterminants plus complexes que les BTF et difficiles à quantifier. Les principaux sont l'inflation (qui, pour les OAT à taux fixe non indexées, réduit la valeur réelle du coupon et incite les investisseurs à réclamer un taux plus élevé) et la confiance en l'émetteur : l'augmentation de l'inflation a ainsi par elle-même en 2022 induit une hausse des taux des OAT qui a précédé le durcissement des conditions de financement par la BCE.

Les taux à l'émission, qui étaient nuls en 2021, ont fortement progressé (+ 1,5 point en 2022 ; +1,53 point supplémentaire en 2023) en ligne avec l'inflation, le durcissement de la politique monétaire et la dégradation de l'appréciation des marchés sur la politique budgétaire

française. L'écart entre les taux français et allemands à 10 ans qui s'élevait en moyenne à 0,38 point en 2021 est passé à 0,56 point en 2022 et 2023.

Il est considéré ici par simplification que le relèvement des taux à l'émission est imputable à l'inflation, à l'exception de l'écartement des taux avec l'Allemagne qui correspondrait à une appréciation globale des marchés sur les circonstances politiques et économiques respectives des deux pays, non réductible à la réponse de politique économique apportée à l'inflation. Sur cette base, le surcoût des nouvelles émissions imputable à l'inflation est estimé à 1,7 Md€ en 2022 et 5,9 Md€ en 2023.

Tableau n° 130 : effets de la remontée des taux sur le refinancement des OAT

	Source	2014-2021	2022	2023
Nouveaux emprunts	AFT		286 230 M€ (A)	303 094 M€ (B)
<i>dont nouveaux emprunts finançant la dégradation du solde liée à l'inflation</i>	<i>Tableau précédent</i>		<i>25 975 M€ (A')</i>	<i>40 174 M€ (B')</i>
Autres emprunts	Calcul		260 255 M€ (D=A-A')	262 920 M€ (E= B-B')
Taux des nouvelles OAT	AFT	0,63 % (F)	1,43 % (G)	3,03 % (H)
Écart de taux emprunts souverains à 10 ans Allemagne -France	AFT	0,40% (F')	0,56 % (G')	0,56 % (H')
Charge du refinancement des OAT liée à l'augmentation de l'inflation	Calcul		1 685 M€ (I = D * ((G-G')-(F-F')))	5 903 M€ (J = E * ((H-H')-(F-F')))

Source : Cour des comptes (données : AFT)

Au total, l'augmentation de l'inflation et les réponses de politique économique associées auraient augmenté la charge de la dette de l'État de 17,2 Md€ en 2022 et l'auraient diminuée de 2,1 Md€ en 2023. Les variations de la provision d'indexation des OAT i et OAT€i ainsi que l'accroissement des charges liées à l'augmentation des taux à long terme peuvent être qualifiés d'effets automatiques de l'inflation. Au contraire, la dégradation du solde primaire de l'État est principalement imputable à la politique budgétaire. Seule l'augmentation de la charge des BTF est directement imputable à la politique monétaire.

Tableau n° 131 : effets de l'augmentation de l'inflation sur la charge des APUC (méthode Cour, en M€)

<i>Sous-secteur</i>	Effet	Canal de transmission	2022	2023
APUC	Provision d'indexation OAT i et OAT €i	Automatique	14 952	-14 506
	Besoin de financement (effet volume)	Politique budgétaire	195	996
	Charge d'intérêt des BTF	Politique monétaire	266	5 314
	Refinancement des OAT (effet-taux)	Automatique	1 685	5 903
	Charge de la dette de l'administration publique centrale		17 098	2 293

*Source : Cour des comptes**La charge de la dette des APUL*

La dette des APUL est ici entendue comme ne concernant que les émissions obligataires, les emprunts bancaires et les renégociations de dette.

L'encours de dette des APUL a progressé de 5,1 Md€ de 2021 à 2023, passant de 245,6 Md€ à 250,8 Md€. Il est constitué essentiellement par la dette des collectivités, elle-même constituée en moyenne de 2021 à 2023 de 84 % d'emprunts bancaires, de 12 % d'obligations et de 4 % d'emprunts d'autres natures (principalement liés aux marchés de partenariat et à des refacturations entre collectivités). La particularité de la dette des collectivités territoriales par rapport à celle de l'État est de comprendre une part plus importante de financements à taux variables, rendant cette dette plus sensible à une remontée des taux.

Tableau n° 132 : encours et taux apparent de la dette des APUL

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2014-2021	2022	2023
Montant (Md€)	187,5	195,4	198,6	199,7	204,2	208,3	229,1	245,6	208,6	245,6	250,8
Intérêts, hors SIF (en Md€)	5,6	5,3	5,2	4,9	4,5	4,4	4,2	4,1	4,8	4,0	5,3
Taux apparent, hors SIF	3,0 %	2,7 %	2,6 %	2,4 %	2,2 %	2,1 %	1,8 %	1,7 %	2,3 %	1,6 %	2,1 %

Source : Insee. SIF : services d'intermédiation financière

Durant la crise inflationniste, les collectivités ont continué à emprunter à un niveau comparable à celui des années précédentes : 21,8 Md€ en 2022 et 21,7 Md€ en 2023 (source Finance Active). Elles ont néanmoins ajusté leur stratégie face à la hausse des taux.

Tableau n° 133 : Montant et taux des nouveaux emprunts des collectivités territoriales

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2014-2021	2022	2023
<i>Montant (Md€)</i>	20,1	20,5	18,2	17,8	18,0	18,7	23,0	21,0	19,7	21,8	21,7
<i>Taux</i>	2,40 %	1,75 %	1,18 %	1,15 %	1,1 %	0,71 %	0,56 %	0,62 %	1,19%	2,07 %	3,79 %

Source : Finance Active

Tout d'abord, le niveau des renégociations de dette a fortement diminué, passant de 1,4 Md€ à moins de 500 M€ en 2023.

Ensuite, d'après l'observatoire de Finance active, la durée des nouveaux emprunts s'est allongée : relativement stable en 2020-2021 (18,2 et 18 ans), elle atteint 19,7 ans en 2023. Il s'agit néanmoins d'un niveau déjà observé par le passé : la durée moyenne des nouveaux financements était de 19 ans en 2017 et de 19,7 ans en 2020. Surtout, la durée de vie résiduelle moyenne de la dette en place reste stable, aux environs de 14 ans.

Enfin, les collectivités ont profondément fait évoluer la répartition entre emprunts à taux fixe et à taux variable. La dette bancaire était constituée en 2015 de 59 % d'emprunts à taux fixe, de 33,5 % d'emprunts à taux variables et de 7,5 % de produits structurés. Pendant la période de taux d'intérêt bas, les produits structurés et les taux variables ont continuellement baissé au profit des taux fixes qui représentaient 75,6% de l'encours en 2022 et 74,6 % en 2023. Devant la remontée des taux d'intérêt, les collectivités, qui empruntaient très majoritairement à taux fixe (près de 90 % en 2020) ont favorisé les taux variables en 2022 (27 %) et 2023 (47 %). Ce mouvement de rééquilibrage en faveur des taux variables peut s'expliquer par deux facteurs. D'une part, le plafonnement du livret A à 3 % a rendu les crédits indexés sur cet indice, distribués par la Caisse des dépôts et consignations, beaucoup plus compétitifs qu'ils ne l'étaient par le passé, favorisant de ce fait des taux variables. D'autre part, la remontée soudaine des taux directeurs de la BCE a pu conduire les collectivités à souscrire des taux variables, ne sachant pas si cette hausse était temporaire ou durable.

Au total, l'inflation a eu trois effets cumulatifs sur le coût de l'endettement des APUL.

D'une part, du fait de la dégradation de leur solde primaire d'investissement, les APUL ont dû lever un surcroît de dette. Il est ici estimé que le surcroît de besoin de financement engendré par l'inflation était de 5 Md€ en 2022 (au taux moyen de 2,07 %) et de 5,8 Md€ en 2023 (au taux moyen de 3,79 %). Par hypothèse, il a été considéré que ces financements étaient levés en milieu d'année. Le surcroît d'intérêts que les APUL ont dû acquitter au titre de ces émissions supplémentaires a été de 0,1 Md€ en 2022 et 0,2 Md€ en 2023.

Tableau n° 134 : coût de la dette supplémentaire émise par les APUL suite à la dégradation de leur solde d'investissement par l'augmentation de l'inflation

	Source	2022	2023
Dégradation du solde d'investissement des APUL	Cour des Comptes	4 998 M€ (A)	768 M€ (B)
Taux des emprunts nouveaux finançant cette dégradation	Finance active	2,07 % (C)	3,79 % (D)
Coût de la dette supplémentaire liée à la dégradation du solde d'investissement des APUL	Calcul	52 M€ (A*C/2)	213 M€ (A*C+(A+B)*(D/2))

Source : Cour des comptes (données : Finance Active)

D'autre part, indépendamment du surcroît de besoin de financement causé par l'inflation, les APUL se refinancent tous les ans. Le coût de ce refinancement s'est accru avec la remontée des taux, à hauteur du différentiel avec les taux moyens à l'émission observés entre 2014 et 2021. Le surcoût est évalué à 0,1 Md€ en 2022 et 0,4 Md€ en 2023.

Tableau n° 135 : effets de la remontée des taux sur le refinancement de la dette des APUL

	Source	2014-2021	2022	2023
Nouveaux emprunts	Finance Active		21 810 M€ (A)	21 717 M€ (B)
Dont nouveaux emprunts finançant la dégradation du solde d'investissement liée à l'inflation	Tableau précédent		4 998 M€ (C)	5 766 M€ (D)
Autres emprunts	Calcul		16 812 M€ (D=A-C)	15 951 M€ (E= B- D)
Taux des emprunts nouveaux	Finance active	1,18 % (F)	2,07 % (G)	3,79 % (H)
Charge du refinancement	Calcul		149 M€ (I = D * (G-F))	416 M€ (J = E * (H-F))

Source : Cour des comptes (données : Finance Active)

Enfin, la remontée des taux se répercute sur le stock de dette à taux variable des APUL, à due concurrence de l'écart entre les taux sur ce stock de dette constatés en 2022 (2,4 %) et 2023 (4,3%) et sa moyenne sur la période 2014-2021. Il n'a pas été trouvé de série de moyen terme fiable pour cette dernière donnée : aussi le présent rapport utilise-t-il le taux moyen des nouvelles émissions de l'année (fixes ou variables) sur la période 2014-2021 (1,2%). Le surcoût du financement à taux variable par rapport à ce taux représente 0,7 Md€ en 2022 et 2,0 Md€ en 2023.

Tableau n° 136 : effets de la remontée des taux sur la charge d'intérêts de la dette des APUL à taux variable

	Source	2014-2021	2022	202
Dette des APUL n-1	Insee		245 630 M€ (A)	245 636 M€ (B)
Part de l'encours de la dette des collectivités à taux variable	Finance Active		24,4 % (C)	25,4 % (D)
Dette des APUL à taux variable	Calcul		59 934 M€ (D=A * C)	62 392 M€ (E= B* D)
Taux des emprunts variables	Finance active	1,18 % (F)	2,37 % (G)	4,31 % (H)
Coût de la hausse des taux variables	Calcul		712 M€ (I = D * (G-F))	1 951 M€ (J = E * (H-F))

Source : Cour des comptes (données : Insee, Finance Active)

L'impact total de la hausse de l'inflation et de ses conséquences, notamment la remontée des taux, sur la charge de la dette des APUL est donc estimé à 0,9 Md€ en 2022 et 2,6 Md€ en 2023. Ces effets sont considérés comme automatiques, y compris en ce qui concerne le financement de la dégradation du solde primaire des APUL du fait de l'inflation car celle-ci n'a pas été principalement causée par des mesures discrétionnaires (comme cela a été le cas pour les APUC).

Tableau n° 137 : effets de l'augmentation de l'inflation sur la charge de la dette des APUL (en M€)

Sous-secteur	Effet	Canal de transmission	2022	2023
APUL	Besoin de financement pour investissement (effet volume)	Automatique	52	213
	Refinancement (effet taux)	Automatique	149	416
	Taux variables	Automatique	712	1 951
	Charge de la dette des APUL		913	2 580

Source : Cour des comptes

La charge de la dette des ASSO

La charge de la dette des administrations publiques sociales qui s'élevait à 2,1 Md€ en 2021 et 2,6 Md€ en 2022 a presque doublé en 2023 (4,7 Md€). Les intérêts versés par la CADES sur la dette à moyen et long terme représentaient 2,8 Md€ en 2023, les charges financières versées par Urssaf caisse nationale au titre de la dette à court terme du régime général de la

sécurité sociale à 1 Md€ et les charges financières de l'Unedic à 0,4 Md€. Le solde est pour l'essentiel constitué des intérêts de la dette des hôpitaux publics.

Tableau n° 138 : encours et taux apparent de la dette des ASSO

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2014-2021	2022	2023
Montant (Md€)	225,3	229,4	229,5	228,9	209,5	199,4	273,3	275,5	233,9	272,0	264,9
Intérêts, hors SIF (en Md€)	4,1	3,8	3,7	3,7	3,7	3,2	2,5	2,1	3,3	2,6	4,7
Taux apparent, hors SIF	1,8 %	1,6 %	1,6 %	1,6 %	1,8 %	1,6 %	0,9 %	0,8 %	1,5 %	1,0 %	1,8 %

Source : Insee. SIF : services d'intermédiation financière

Contrairement aux APUC et aux APUL, les effets de l'inflation sur le solde primaire des ASSO ont été positifs en 2022 et 2023 (+9,5 Md€ en 2022 et +16,7 Md€ cumulé en 2023). En appliquant le taux ϵ ster auquel Acoss Caisse nationale se refinance et en faisant l'hypothèse d'un refinancement à mi-année, cette amélioration du solde primaire procure un gain financier négligeable en 2022 mais proche de 0,3 Md€ en 2023.

Tableau n° 139 : réduction de la charge d'intérêt grâce à l'amélioration du solde primaire des ASSO permise par l'augmentation de l'inflation

	Source	2022	2023
Amélioration du solde primaire des ASSO sous l'effet de l'augmentation de l'inflation	Cour des Comptes	- 9 507 M€ (A)	- 7 173 M€ (B)
Taux des emprunts nouveaux (ϵ ster)	Banque de France	-0,007 % (C)	3,205 % (D)
Baisse de la charge d'intérêt	Calcul	0 M€ (A*C/2)	- 267 M€ (A*C/2+(A+B)*(D/2))

Source : Cour des comptes

En revanche, comme pour l'État et les collectivités territoriales, les taux des nouvelles émissions, qu'elles soient à court ou à moyen terme, sont remontés en 2022 et 2023 en réponse à l'inflation et au durcissement de la politique monétaire. En l'absence d'information sur le taux moyen des nouvelles émissions et le montant de celles-ci, cet effet a été estimé à partir des informations publiques sur le stock de dette et son taux d'intérêt apparent (charge de la dette rapportée à l'encours).

Le taux apparent du stock de dette est en hausse modérée. Alors qu'il s'élevait à 0,8% en 2021, il atteignait 1 % en 2022 et 1,8% en 2023. L'écart avec la moyenne de la période 2013-2021 (1,5%) reste cependant limité, ce qui conduit à une charge d'intérêts inférieure à la situation contrefactuelle en 2022 (-1,4 Md€) et légèrement supérieure en 2023 (+ 0,8 Md€).

Tableau n° 140 : effet de la hausse des taux sur les conditions de refinancement de la dette existante des ASSO

	Source	2014-2021	2021	2022	2023
Stock de dette au 31 décembre	Insee	233 854 M€	275 501 M€ (A)	271 973 M€ (B)	264 919 M€
Intérêts	Insee	3 353 M€		2 622 M€	4 650 M€
Taux apparent	Calcul	1,47 %		0,97 %	1,76 %
Écart de taux apparent	Calcul			- 0,51 % (C)	0,30 % (D)
Coût de refinancement de la dette des ASSO	Calcul			- 1 393 M€ (A*C)	829 M€ (B*D)

Source : Cour des comptes (données : Insee)

L'effet de l'augmentation de l'inflation sur la charge de la dette des ASSO est au total favorable en 2022 (baisse de la charge de la dette de 1,4 Md€) et légèrement défavorable en 2023 (accroissement de la charge de la dette de 0,5 Md€). L'amélioration du solde primaire des ASSO est imputable principalement aux effets spontanés de la boucle prix-salaires sur les cotisations sociales et la CSG. La variation des taux à court terme est liée au durcissement de la politique monétaire.

Tableau n° 141 : effets de l'augmentation de l'inflation sur la charge de la dette des APUL (en M€)

Sous-secteur	Effet	Canal de transmission	2022	2023
ASSO	Besoin de financement (effet volume)	Automatique	0	-267
	Refinancement (effet taux)	Politique monétaire	-1 393	829
	Charge de la dette des ASSO		- 1 392	563

Source : Cour des comptes

3.3 Les ratios de déficit et de dette

Effets de l'augmentation de l'inflation sur les niveaux de solde et de dette des administrations publiques

L'effet de l'augmentation de l'inflation sur le solde est défini comme la différence entre l'effet sur le solde primaire et l'effet sur la charge de la dette.

Tableau n° 142 : effet de l'augmentation de l'inflation sur le solde 2022 (en M€)

	APUC	APUL	ASSO	Écarts de consolidation	Toutes APU
Effet sur le solde primaire (i)	-26 372	- 4 601	9 515	91	-21 368
Effet sur la charge de la dette (ii)	-17 098	913	-1 392		-16 618
Effet sur le solde 2022 (iii = i - ii)	-43 471	-5 514	10 907	91	-37 986

*Source : Cour des comptes***Tableau n° 143 : effet de l'augmentation de l'inflation sur le solde en 2023 (en M€)**

	APUC	APUL	ASSO	Écarts de consolidation	Toutes APU
Effet sur le solde primaire (i)	-3 615	-11 351	7 157	-9	- 7 819
Effet sur la charge de la dette (ii)	2 293	-2 580	-563		-850
Effet sur le solde 2023 (iii= i – ii)	-1 322	-13 931	6 594	-9	-8 669

Source : Cour des comptes

Le calcul du niveau du solde et de la dette hors effets de l'augmentation de l'inflation est effectué en déduisant du niveau constaté les effets de l'année (pour 2022) ou les effets cumulés sur les deux années examinées (pour 2023). Le niveau constaté est issu des éléments accompagnant la notification du déficit public à la Commission européenne publiés par l'Insee, le 31 mars 2025.

Tableau n° 144 : du solde et de la dette constatés au solde et à la dette sans augmentation de l'inflation

En Md€	<i>Solde</i>		<i>Dette</i>	
	2022	2023	2022	2023
Niveau constaté	-125,9 (A)	-151,7 (B)	2 955,6 (C)	3 102,5 (D)
Effets de l'augmentation de l'inflation	-38,0 (E)	-8,7 (F)	38,0 (G=-E)	46,7 (H=-E-F)
Niveau hors augmentation de l'inflation	-87,9 (I= A-E)	-105,1 (J = B-E-F)	2 917,7 (K = C-G)	3 017,9 (L=K+D-C-H)

Source : Cour des comptes (données : Insee)

Ratio de solde et de dette

Pour calculer les ratios de solde et de dette publique hors effet de l'augmentation inflation, il est nécessaire de déduire les effets de l'augmentation de l'inflation du solde ou de la dette au numérateur, mais aussi de reconstituer le PIB tendanciel qui résulterait de la poursuite de la tendance 2013-2021 en 2022 et 2023, soit une augmentation du PIB en valeur de 2,29 % par an.

Tableau n° 145 : Évolution du PIB constatée et tendancielle

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2013-2021	2022	2023
PIB constaté (en Md€)	2120,4	2153,7	2201,4	2231,8	2291,7	2355,4	2432,2	2318,3	2508,1		2 654,0	2 826,5
PIB constaté (en %)		1,6	2,2	1,4	2,7	2,8	3,3	-4,7	8,2	2,29	5,8	6,5
PIB tendanciel (en Md€)											2 565,4	2624,1

Source : Cour des comptes (données : Insee)

Tableau n° 146 : du solde et de la dette constatés au solde et à la dette sans augmentation de l'inflation

	2022			2023		
	Constaté	Effet de l'inflation	Hors effet de l'inflation	Constaté	Effet de l'inflation	Hors effet de l'inflation
Solde (en Md€)	-125,9	-37,8	-88,1	-151,7	- 46,5	-105,2
PIB (en Md€)	2 654,0	88,6	2 565,4	2 826,5	202,4	2 624,1
Solde / PIB (en %)	-4,7 %		-3,4 %	-5,4 %		-4,0 %
Dette (en Md€)	2 955,6	-38,0	2 917,7	3 102,5	-84,6	3 017,9
PIB (en Md€)	2 654,0	88,6	2565,4	2 826,5	202,4	2 624,1
Dette / PIB (en %)	111,4 %		113,7 %	109,8%		115,0 %

Source : Cour des comptes (données : Insee)

La contribution des différents effets au passage du ratio de solde sans augmentation de l'inflation au ratio de solde constaté peut être calculée en rapportant le montant de l'effet au solde constaté.

Tableau n° 147 : contribution des différents effets de l'augmentation de l'inflation à la variation du solde

	2022		2023	
	En Md€	En % du PIB	En Md€	En % du PIB
Solde simulé avec la croissance en valeur tendancielle 2013-2021	-87,9	-3,4 %	-105,1	-4,0 %
Effet automatique de l'inflation (hors effet du déflateur sur le PIB)	-12,2	-0,5 %	-13,5	-0,5 %
Effet de la variation du PIB en valeur au dénominateur		0,1%		0,3%
Consommation-investissement	-5,4	-0,2 %	-6,9	-0,2 %
Marges des entreprises	5,6	0,2 %	4,9	0,2 %
Salaires-revenus	15,8	0,6 %	35,5	1,3 %
Politique monétaire (hors effet sur la croissance en volume)	-3,5	-0,1 %	-23,9	-0,8 %
Solde après prise en compte des effets spontanés de l'inflation	-87,7	-3,3 %	-108,8	-3,9 %
Politique budgétaire (hors effet multiplicateur sur la croissance en volume)	-38,2	-1,4 %	-42,9	-1,5 %
Solde constaté	-125,9	-4,7%	-151,7	-5,4%

Source : Cour des comptes (données : Insee)

L'écart résiduel correspond à la contribution de l'effet de la variation du PIB au dénominateur. Cet effet est calculé comme la différence entre le ratio du solde hors inflation rapporté au PIB constaté et celui rapportant le solde hors inflation à ce même PIB tendanciel.

Tableau n° 148 : effet de la variation du PIB au dénominateur du ratio solde/PIB

	Ratio solde hors inflation / PIB constaté			Ratio solde hors inflation / PIB hors inflation			Effet PIB
	Solde	PIB	Solde/ PIB	Solde	PIB	Solde/ PIB	
2022	-87,9	2 654,0	-3,3 %	-87,9	2 565,4	-3,4 %	0,1%
2023	-105,1	2 826,5	-3,7 %	-105,1	2 624,1	-4,0 %	0,3%

Source : Cour des comptes (données : Insee)

Comparaison européenne des politiques budgétaires en réponse à l'inflation

Pour comparer l'ampleur des mesures budgétaires discrétionnaires mises en place pour limiter les effets de l'inflation, le rapport présente une comparaison entre l'effet de la politique budgétaire française et celle de quatre autres grands pays européens, fondée sur un document de travail de la direction générale du Trésor⁶⁶.

L'estimation des mesures budgétaires discrétionnaires mise en place par les autorités françaises dans ce document est supérieure à celle de la Cour (respectivement 1,8 et 2,1 % du PIB 2022 en 2022 et 2023, au lieu de 1,4% du PIB 2022 et 1,5 % du PIB 2023 pour la Cour), mais le document de travail de la direction générale du Trésor est fondé sur le coût brut des mesures tandis que la Cour raisonne en coût net des mesures de financement (CSPE, taxation des bénéfices excédentaires, notamment) et par différence avec les coûts tendanciels au cours d'une période de référence (2013-2021).

Tableau n° 149 : coût budgétaire net des mesures destinées à réduire l'impact des prix élevés de l'énergie sur les ménages et les entreprises (en % du PIB 2022)

	Allemagne	Espagne	France	Italie	Royaume-Uni
2022	1,3 %	1,6 %	1,8 %	2,9 %	2,2 %
2023	2,5 %	2,0%	2,1 %	1,1 %	2,1 %

Source : Clavères, Gantois (2024)

⁶⁶ Clavères G., Gantois T., *Plans de lutte contre l'inflation dans les grands pays européens : effets macroéconomiques et effets de débordement internationaux*, document de travail n° 2024/3, avril 2024.

Effet boule de neige sur la dette publique française

Afin d'illustrer les effets de l'inflation sur le ratio dette/PIB, le rapport calcule l'effet « boule de neige » sur la dette publique française pour les années 2014 à 2024.

L'effet boule de neige est défini comme la différence entre le taux d'intérêt « réel » (hors inflation) auquel le pays emprunte et le taux de croissance en volume de l'économie. Dans le calcul effectué par la Cour, le taux d'intérêt réel est calculé en déduisant le déflateur du PIB du taux d'intérêt nominal apparent de la dette publique en comptabilité nationale. Le calcul réalisé par la Cour aboutit à des valeurs très proches de la base de référence Ameco de la Commission européenne.

	Dette publique	Intérêts	Taux apparent	Déflateur du PIB	Taux réel	PIB en volume	Effet boule de neige	Effet boule neige
Source	Insee (Md€)	Insee (Md€)	Calcul (en %)	Insee (en %)	Calcul (en %)	Insee (en %)	(Calcul, en %)	(Ameco, en %)
2014	2 071,1	47,3	2,3%	0,6%	1,7%	1,0%	0,7%	0,7%
2015	2 134,9	44,7	2,1%	1,1%	1,0%	1,1%	-0,1%	-0,1%
2016	2 190,5	42,4	1,9%	0,5%	1,4%	0,9%	0,5%	0,6%
2017	2 263,3	41,0	1,8%	0,6%	1,2%	2,1%	-0,9%	-0,8%
2018	2 320,7	41,7	1,8%	1,1%	0,7%	1,7%	-1,0%	-0,9%
2019	2 387,4	36,9	1,5%	1,2%	0,3%	2,0%	-1,7%	-1,6%
2020	2 663,9	29,7	1,1%	3,0%	-1,9%	-7,4%	5,5%	6,1%
2021	2 828,8	34,8	1,2%	1,2%	0,0%	6,9%	-6,9%	-7,3%
2022	2 955,6	50,9	1,7%	3,0%	-1,3%	2,7%	-4,0%	-4,3%
2023	3 102,6	52,9	1,7%	5,0%	-3,3%	1,4%	-4,7%	-4,9%
2024	3 305,3	60,2	1,8%	2,1%	-0,3%	1,2%	-1,5%	-1,7%

Source : Cour des comptes (données : Insee et Commission européenne)

Simulation des effets d'une politique budgétaire alternative

Le rapport présente enfin une simulation des effets sur les principaux ratios de finances publiques d'une politique budgétaire alternative, plus contenue, qui aurait consisté à limiter le coût des mesures budgétaires discrétionnaires en faveur des ménages et des entreprises au niveau des économies enregistrées par l'État sur les charges du service public de l'énergie. Cette politique aurait correspondu à une forme d'autofinancement des mesures de soutien par les stabilisateurs automatiques.

Pour cette simulation, le niveau de la dette est recalculé :

- pour 2022, en retranchant du niveau de la dette constatée les effets des mesures discrétionnaires de politique budgétaire et en y ajoutant le montant des gains sur

les charges de service public de l'électricité en 2022 (en recettes et en dépenses, soit 9 Md€) ;

- pour 2023, en ajoutant au montant de la dette sans mesure budgétaire calculée pour 2022 la variation de la dette entre 2022 et 2023 en l'absence de mesure budgétaire et le montant des gains de CSPE (8 Md€ en recettes et en dépenses).

Tableau n° 150 : dette constatée, dette sans mesure budgétaire discrétionnaire et dette en cas de mesures limitées au recyclage des gains de CSPE

<i>En Md€</i>	2022	2023
Dette constatée	2 955,6 (A)	3 102,5 (B)
Mesures discrétionnaires de politique budgétaire	38,2 (C)	42,9 (D)
Dette sans politique budgétaire	2 917,4 (E=A-C)	3 021,5 (F=E+B-A-D)
Recyclage des gains de CSPE	9,0 (G)	8,0 (H)
Dette en cas de recyclage des gains de CSPE	2 926,4 (I=E+G)	3 038,5 (J = I + B-A-D+H)

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

Le niveau du PIB est simulé :

- pour 2022, en retranchant du niveau du PIB constaté les effets multiplicateurs des mesures discrétionnaires de politique budgétaire sur la croissance en volume et y ajoutant l'effet multiplicateur induit d'une mesure alternative limitée au recyclage des gains sur les charges de service public de l'électricité en 2022 ;
- pour 2023, en ajoutant au montant du PIB sans mesure budgétaire calculé pour 2022 la variation du PIB entre 2022 et 2023 en l'absence de mesure budgétaire et le montant de l'effet multiplicateur d'une mesure limitée au recyclage des gains sur les charges de service public de l'électricité en 2023.

Les effets des mesures discrétionnaires et du recyclage des gains de CSPE sur la croissance en volume sont estimés selon deux hypothèses, issues de deux études économétriques des effets des mesures d'atténuation des effets de l'inflation sur les ménages et les entreprises, produites respectivement par l'OFCE (0,2 % du PIB en volume en 2022 et 0,5% en 2023)⁶⁷ et la Banque de France (0,1 % du PIB en volume en 2022 et 0,2% en 2023)⁶⁸.

⁶⁷ P. Malliet et A. Saumtally, *Les effets macroéconomiques du bouclier tarifaire : une évaluation à l'aide du modèle ThreeME*, Conseil d'analyse économique, Focus n° 97, juillet 2023.

⁶⁸ M. Lemoine, A. Petronevich, et A. Zutova, *Bouclier tarifaire sur les prix de l'énergie en France : quel bilan ?* Bulletin de la Banque de France, juillet-août 2024.

Tableau n° 151 : PIB constaté, PIB sans mesures discrétionnaires et PIB en cas de mesures limitées au recyclage des gains de CSPE

<i>En Md€</i>	2021	2022	2023
Mesures discrétionnaires		38,2 (w)	42,9 (x)
Recyclage CSPE		9,0 (y)	8,0 (z)
PIB constaté	2508,1 (A)	2 654,0 (B)	2 826,5 (C)
PIB sans mesures 1 (Banque de France)		2 651,5 ($D=B-A*0,1\%$)	2 818,6 ($E=D*(C/B)-A*0,2\%$)
PIB sans mesures 2 (OFCE)		2 649,0 ($D'=B-A*0,2\%$)	2 808,0 ($E'=D'*(C/B)-B*0,5\%$)
PIB avec recyclage CSPE 1 (Banque de France)		2652,1 ($F=D+A*0,1\% * y/w$)	2 819,6 ($G = E + A * 0,2\% * z/x$)
PIB avec recyclage CSPE 2 (OFCE)		2 649,6 ($F'=D'+A*0,2\% * y/w$)	2 809,9 ($G' = E' + A * 0,5\% * z/x$)

Source : Cour des comptes (données : Insee, direction générale du Trésor, Banque de France, OFCE)

Les deux variantes de calcul aboutissent à des résultats proches, soit un ratio de dette/PIB compris entre 107,8 et 108,2 % du PIB en 2023, dans l'hypothèse de mesures discrétionnaires limitées au recyclage des gains de CSPE.

Tableau n° 152 : ratio dette/PIB constaté, sans mesures discrétionnaires et en cas de mesures limitées au recyclage des gains de CSPE

	2022			2023		
	Constaté	Sans mesures	Avec recyclage CSPE	Constaté	Sans mesures	Avec recyclage CSPE
Dette (en Md€)	2 955,6	2 917,4	2 926,4	3 102,5	3 021,5	3 038,5
PIB (en Md€)	2 654,0	Entre 2 649,0 et 2 651,5	Entre 2 649,6,6 et 2 652,1	2 826,5	Entre 2 808,0 et 2 818,6	Entre 2 809,0 et 2 819,6
Dette/PIB (en %)	111,4 %	Entre 110,0 et 110,1 %	Entre 110,3 et 110,4 %	109,8 %	Entre 107,2 et 107,6 %	Entre 107,8 et 108,2 %

Source : Cour des comptes (données : Insee, direction générale du Trésor, Banque de France, OFCE)

ANNEXES

Annexe n° 1.	Variante avec période de référence 2013-2019	146
Annexe n° 2.	Recettes publiques étudiées.....	148
Annexe n° 3.	Dépenses publiques étudiées	153

Annexe n° 1. Variante avec période de référence 2013-2019

La Cour a retenu comme période de référence pour son travail la période 2013-2021. Cette dernière a l'avantage de couvrir huit exercices, même si les années 2020 et 2021 sont particulières du fait de l'épidémie de Covid-19 et des confinements. Une alternative aurait été de retenir comme période de référence 2013-2019 afin d'éviter d'inclure les années 2020-2021. La Cour a chiffré cette variante, présenté dans le tableau ci-dessous.

Les écarts en dépenses sont extrêmement contenus pour deux raisons. D'une part, les taux de croissance annuels des différents indices de prix utilisés sont peu différents entre la période 2013-2019 et 2013-2021. D'autre part, certaines mesures exceptionnelles ont été mises en œuvre en réponse directe à l'augmentation de l'inflation et n'ont donc pas d'équivalent au cours de la période contrefactuelle, que celle-ci soit 2013-2019 ou 2013-2021. Leur coût est donc le même, quelle que soit la période de référence retenue.

Les écarts en recettes sont plus significatifs et retenir la période 2013-2019 plutôt que 2013-2021 viendrait minorer les effets positifs de l'inflation sur les recettes publiques. Ces écarts s'expliquent, d'une part, par des différences concernant les élasticités calculées en recettes et, d'autre part, par une période de taux d'intérêts historiquement faibles, ce qui conduit à une augmentation très rapide du prix des actifs entre 2013 et 2019 (notamment immobiliers).

Les années 2020 et 2021 sont certes exceptionnelles, mais de sens opposé. Elles correspondent par ailleurs à un moment de ralentissement de la croissance des prix immobiliers. Leur inclusion dans la période de référence permet de lisser les élasticités sans les déformer excessivement et de ne pas majorer les effets du retournement du cycle immobilier. La Cour a donc retenu la période 2013-2021 comme scénario de référence.

	Réf. 2013-2021		Réf. 2013-2019		Écart	
	2022	2023	2022	2023	2022	2023
Impôts sur les revenus des particuliers	3 651	5 371	5 249	7 890	1 597	2 519
Impôts sur les bénéfices des entreprises	-1 292	3 344	-1 196	3 219	96	-126
Cotisations sociales et impôts sur les salaires	11347	11843	9075	9542	-2 272	-2 301
TVA	9155	4896	7634	3383	-1 521	-1 513
Autres impôts sur les produits	-5 793	-11 113	-8 230	-12 238	-2 437	-1 125
Impôts sur le patrimoine	903	541	1 148	172	245	-369
Autres recettes	1 863	4 442	1 673	4 266	-189	-176
Extrapolation	2 514	517	984	-628	- 1 530	-1 145
Recettes	22 349	19 842	16 337	15 606	- 6 012	- 4 236

	Réf. 2013-2021		Réf. 2013-2019		Écart	
	2022	2023	2022	2023	2022	2023
Rémunérations	3 446	7 122	3 350	7 027	-96	-96
Achats	3 978	7 014	4 067	7 091	89	78
Prestations sociales	9 440	15 151	9 910	15 696	471	544
Subventions énergétiques	20 565	-3 058	20 565	-3 058	0	0
Travaux publics	5 855	890	6 062	1 108	207	218
Crédits d'impôt	433	541	487	585	54	43
Dépenses primaires	43 716	27 661	44 441	28 449	725	788
Solde primaire	-21 368	-7 819	-28 105	-12 843	-6 737	-5 024

Annexe n° 2. Recettes publiques étudiées**Toutes administrations publiques**

<i>APU (en Md€)</i>	2021	2022	2023
TVA	185	199	206
Accises sur les produits énergétiques (TICPE)	31	31	30
Accises sur l'électricité (TICFE)	9	3	0
Accises sur les tabacs	15	14	14
DMTO en ressources des collectivités locales	21	22	17
Taxe sur les salaires	15	16	17
Taxe foncière	35	37	41
Contributions des producteurs d'électricité	-	4	4
Contribution sociale généralisée (CSG)	129	141	147
Contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS)	8	8	9
Prélèvement de solidarité et autres contributions sociales	12	13	13
Impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP), après crédits d'impôt	79	89	88
Impôt sur les sociétés (IS), après crédits d'impôt	46	62	56
Droits de mutation à titre gratuit sur les successions	15	15	17
Cotisations sociales ASSO	366	389	407
PO traités	966	1 044	1 066
Total PO	1 109	1 196	1 221
Taux de couverture PO	87,2 %	87,3 %	87,4 %
Crédits d'impôt	22	24	19
Recettes de production	107	115	121
Intérêts	1	1	5
Transferts UE	21	24	28
Loyers	4	5	5
Dividendes	7	7	7
Recettes traitées	1 129	1 220	1 252

<i>APU (en Md€)</i>	2021	2022	2023
Recettes totales	1 326	1 424	1 456
Taux de couverture recettes	85,1 %	85,7 %	86,0 %

État et administrations publiques centrales (APUC)

<i>APUC (en Md€)</i>	2021	2022	2023
TVA	95	103	98
Accises sur les produits énergétiques (TICPE)	19	19	19
Accises sur l'électricité (TICFE)	9	3	0
Contributions des producteurs d'électricité	-	4	4
Impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP), après crédits d'impôt	79	89	88
Impôt sur les sociétés (IS), après crédits d'impôt	46	62	56
Droits de mutation à titre gratuit sur les successions	15	15	17
PO traités	264	295	283
Crédits d'impôt	22	24	19
Recettes de production	43	46	48
Intérêts	0	1	3
Transferts UE	18	22	26
Loyers	1	1	2
Dividendes	6	7	6
Recettes traitées	355	396	387
Recettes totales	486	524	511
Taux de couverture recettes	73,2%	75,5 %	75,7 %

Administrations publiques locales (APUL)

<i>APUL (en Md€)</i>	2021	2022	2023
TVA	37	40	52
Accises sur les produits énergétiques (TICPE)	11	11	11
DMTO en ressources des collectivités locales	21	22	17
Taxe foncière	35	37	41
PO traités	105	110	121
Recettes de production	40	44	47
Intérêts	1	0	0
Transferts UE	2	2	2
Loyers	3	3	4
Dividendes	0	0	0
Transferts entre APU	27	27	27
Recettes traitées	177	188	201
Recettes totales	279	294	306
Taux de couverture recettes	63,5 %	63,9 %	65,5 %

Administrations sociales (ASSO)

<i>ASSO (en Md€)</i>	2021	2022	2023
TVA	52	53	56
Accises sur les tabacs	15	14	14
Taxe sur les salaires	15	16	17
Contribution sociale généralisée (CSG)	129	141	147
Contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS)	8	8	9
Prélèvement de solidarité et autres contributions sociales	12	13	13
Cotisations sociales ASSO	366	389	407
PO traités	598	638	664
Recettes de production	24	25	26
Intérêts	0	0	1
Loyers	0	0	0
Dividendes	0	1	1
Recettes traitées	623	664	692
Recettes totales	666	715	748
Taux de couverture recettes	93,5 %	92,9 %	92,5 %

Annexe n° 3. Dépenses publiques étudiées**Toutes administrations publiques**

<i>APU (en Md€)</i>	2021 (Md€)	2022 (Md€)	2023 (Md€)
Rémunérations	317	331	346
Achats et charges externes de l'État	29	31	35
Achats et charges externes des collectivités	44	47	48
Achats et charges externes des ODASS	28	30	33
Pensions de base	242	253	265
Agirc-Arrco	83	85	91
Prestations familiales	30	31	33
Minimas sociaux hors RSA	18	19	20
Revenu de solidarité active	12	13	13
Prime d'activité	10	10	11
Aides à versement unique	4	1	
Allocations logement	16	15	16
Consommation de biens et services médicaux par la sécurité sociale (hors hôpital)	101	105	110
Indemnités journalières	19	21	20
Allocations chômage	38	33	35
Subventions énergie	6	26	23
Crédits d'impôt	17	18	18
Investissements immobiliers et infrastructures de l'État	6	6	7
Investissements immobiliers et infrastructures collectivités locales	49	54	58
Subventions transport, équipements, logement	12	11	12
Total couvert dépenses primaires	1 082	1 141	1 195
Dépenses primaires	1 457	1 499	1 555
Taux de couverture dépenses primaires	74,1 %	76,1 %	76,9 %
Charge de la dette	35	51	53
Total couvert dépenses	1 116	1 192	1 248
Dépenses	1 491	1 550	1 607
Taux de couverture dépenses	74,8 %	76,9 %	77,6 %

État et administrations publiques centrales (APUC)

<i>APUC (en Md€)</i>	2021 (Md€)	2022 (Md€)	2023 (Md€)
Rémunérations	157	163	171
Achats et charges externes de l'État	29	31	35
Pensions de base	54	56	58
Minimas sociaux hors RSA	18	19	20
Prime d'activité	10	10	11
Aides à versement unique	4	1	
Allocations logement	16	15	16
Subventions énergie	6	26	23
Crédits d'impôt	17	18	18
Investissements immobiliers et infrastructures de l'État	6	6	7
Subventions transport, équipements, logement	7	7	6
Dotation globale de fonctionnement et filet de sécurité des collectivités territoriales	27	27	27
Total couvert dépenses primaires	351	379	389
Dépenses primaires	599	611	623
Taux de couverture dépenses primaires	58,5 %	62,2 %	62,9 %
Charge de la dette	31	46	42
Total couvert dépenses	382	426	433
Dépenses	630	657	665
Taux de couverture dépenses	60,6 %	64,8 %	65,2 %

Administrations publiques locales (APUL)

<i>APUL (en Md€)</i>	2021 (Md€)	2022 (Md€)	2023 (Md€)
Achats et charges externes des collectivités	44	47	48
Revenu de solidarité active	12	13	13
Investissements immobiliers et infrastructures collectivités locales	49	54	58
Subventions transport, équipements, logement	12	11	12
Total couvert dépenses primaires	197	209	221
Dépenses primaires	278	293	309
Taux de couverture dépenses primaires	71,0 %	71,5 %	71,4 %
Charge de la dette	2	2	7
Total couvert dépenses	199	211	228
Dépenses	280	295	316
Taux de couverture dépenses	71,2 %	71,7 %	72,0 %

Administrations de sécurité sociale (ASSO)

<i>ASSO (en Md€)</i>	2021 (Md€)	2022 (Md€)	2023 (Md€)
Rémunérations	76	79	83
Achats et charges externes des ODASS	28	30	33
Pensions de base	188	197	207
Agirc-Arrco	83	85	91
Prestations familiales	30	31	33
Consommation de biens et services médicaux par la sécurité sociale (hors hôpital)	101	105	110
Indemnités journalières	19	21	20
Allocations chômage	38	33	35
Total couvert dépenses primaires	563	582	612
Dépenses primaires	684	704	732
Taux de couverture dépenses primaires	82,3 %	82,7 %	83,7 %
Charge de la dette	2	3	5
Total couvert dépenses	565	585	617
Dépenses	686	707	737
Taux de couverture dépenses	82,4 %	82,7%	83,8 %