

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E

2025

ANNEXE AU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR

# RAPPORT ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET FINANCIER

---



Perspectives  
économiques et des  
finances publiques

# Table des matières

<b>AVANT-PROPOS.....</b>	<b>4</b>
<b>STRATEGIE DE POLITIQUE ECONOMIQUE .....</b>	<b>5</b>
<b>PERSPECTIVES ECONOMIQUES .....</b>	<b>39</b>
<b>PERSPECTIVES DES FINANCES PUBLIQUES.....</b>	<b>51</b>
<b>ANNEXES .....</b>	<b>58</b>
1. Tableaux de chiffres clefs.....	59
2. Mesures nouvelles en prélèvements obligatoires .....	61
3. Ecart à la loi de programmation des finances publiques et au Programme de stabilité .....	62
4. Mesures de soutien aux ménages et aux entreprises pour faire face à l'inflation.....	65

## Liste des encadrés

Réforme de la gouvernance économique de l'Union européenne .....	10
Revue de dépenses conduites en 2023-2024 .....	11
Synthèse du plan du SGPE de septembre 2023 et du tableau de bord de la planification écologique de mars 2024 .....	13
Evaluation ex ante des effets macroéconomiques de la réforme de la contracyclicité de l'assurance chômage .....	19
Déploiement de France Travail et montée en puissance des dispositifs prévus par la loi Plein emploi .....	23
Déploiement du plan France 2030 .....	30
Stratégie nationale pour l'intelligence artificielle.....	30
L'écart entre l'inflation mesurée et l'inflation ressentie par les ménages pourrait en partie expliquer le niveau toujours élevé du taux d'épargne.....	42
Quelle prise en compte de la transition écologique dans le scénario économique ? .....	43
Mesures de soutien aux ménages et aux entreprises pour faire face à l'inflation .....	65

## Avant-propos

Le rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la nation (RESF) est prévu par l'article 50 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, qui indique qu'il « *comprend notamment la présentation des hypothèses, des méthodes et des résultats des projections sur la base desquelles est établi le projet de loi de finances de l'année* ».

Le « projet de plan budgétaire » (*draft budgetary plan*), prévu par le règlement du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro, est construit à partir du rapport économique, social et financier.

# Stratégie de politique économique

*Les réformes menées ces dernières années pour répondre aux défis structurels de la France portent leurs fruits en ayant amélioré l'attractivité de la France, la compétitivité de nos entreprises, et soutenu le dynamisme sur le marché du travail et nos performances à l'exportation. Les crises mondiales successives ont mis en lumière la capacité de résilience de l'économie française mais également la nécessité de poursuivre une stratégie ambitieuse de transformation de notre économie tout en continuant de protéger les plus vulnérables. Après un soutien public massif déployé en réponse aux crises, la priorité du Gouvernement est désormais de redresser les finances publiques tout en poursuivant l'action en faveur de l'emploi, de la transition écologique, de la réindustrialisation, et de l'amélioration continue des services publics afin de soutenir la croissance. L'agenda de simplification de la vie économique doit également permettre d'améliorer la compétitivité et la croissance. Cette action doit être collective et engagée par l'ensemble des administrations publiques, en faisant toute sa place à la concertation.*

### **1. Les perspectives macroéconomiques demeurent bien orientées malgré un contexte incertain**

*L'assouplissement monétaire progressif des grandes banques centrales, dans un contexte de reflux de l'inflation, favorise la reprise de l'investissement et le pouvoir d'achat.*

Après la succession des chocs violents associés à la pandémie puis à l'invasion russe de l'Ukraine, l'année 2023 a vu les effets de la crise énergétique se dissiper progressivement et l'inflation commencer à refluer. En 2024, les grandes banques centrales ont amorcé la phase de normalisation de la politique monétaire. En particulier, la Banque centrale européenne (BCE) ainsi que la Federal Reserve (Fed) ont toutes deux entamé une baisse progressive de leurs taux directeurs, et les marchés anticipent une poursuite de cet assouplissement monétaire.

Dans ce contexte de désinflation, l'économie française continue à faire preuve de résilience en 2024 avec une croissance qui s'élèverait à +1,1 % (après +1,1 % en 2023). La consommation résiste et les exportations progressent nettement, malgré un environnement géopolitique qui reste particulièrement instable, marqué par la poursuite de la guerre d'agression russe en Ukraine, les tensions au Moyen-Orient ainsi que l'accroissement des tensions commerciales. Le rattrapage progressif des performances à l'exportation entamé dès 2023 reflète l'amélioration de la compétitivité de nos entreprises et est porté par le dynamisme des matériels de transport notamment aéronautiques et des services, ainsi que par l'accélération de la demande en Europe, elle-même soutenue par la baisse des taux d'intérêt. En outre, l'événement mondial qu'a été les Jeux olympiques et paralympiques de Paris a attiré des millions de visiteurs et induit

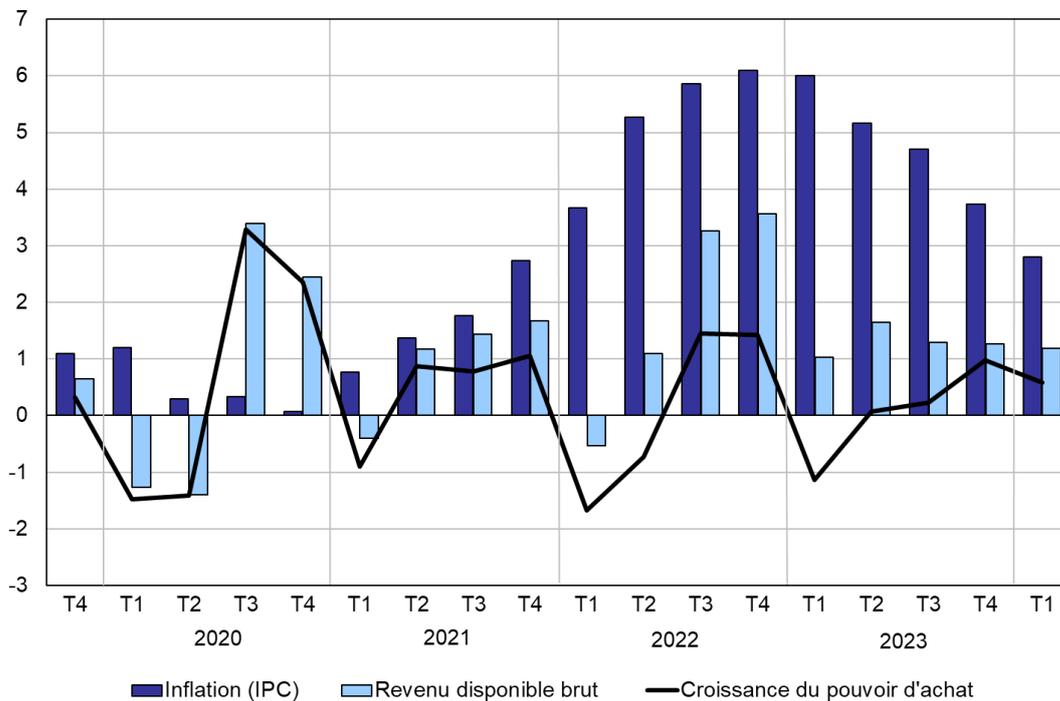
des retombées économiques positives. En particulier, la consommation des ménages et les exportations de services devraient bénéficier d'un effet estimé à +0,1 pt de PIB en 2024 selon l'Insee. Sur le long terme, les Jeux contribuent à améliorer l'image et l'attractivité sur la France, et également à accroître la cohésion sociale.

En 2025, la croissance serait encore de 1,1 % dans un contexte de redressement des finances publiques. L'activité bénéficierait d'un rebond de la demande intérieure. La modération de l'inflation favoriserait en effet la consommation des ménages : le taux d'épargne, qui se situe à un niveau très supérieur à sa moyenne d'avant crise sanitaire (14,6 % sur la période 2014-2019), amorcerait un reflux (à 17,6 %). Après une baisse en 2024, l'investissement rebondirait légèrement, le choc de taux d'intérêt s'atténuant progressivement. Enfin, les exportations bénéficieraient du redressement de la demande mondiale (+3,6 % en 2025 après +0,9 % en 2024). Après un déficit de 5,5 % du PIB en 2023 puis 6,1 % en 2024, entraînant l'ouverture d'une procédure de déficit excessif, le déficit s'établirait à 5,0 % en 2025 et en dessous de 3 % à horizon 2029 sous l'effet d'une stratégie de redressement portant majoritairement sur la baisse des dépenses publiques.

Avec la baisse de l'inflation, qui devrait retomber à +2,1 % en 2024 en moyenne annuelle (après +4,9 % en 2023) et revenir en dessous de 2 % dès 2025, le pouvoir d'achat des ménages augmenterait en 2024 et 2025 : après une hausse de 0,8 % en 2023 (cf. graphique n°1), il accélérerait nettement en 2024, l'acquis de croissance s'élevant à 1,5 % mi-2024 selon l'Insee.

De même, la confiance des ménages, qui avait atteint des niveaux exceptionnellement bas à la mi-2023, progresse depuis la deuxième moitié de l'année 2023 et se rapproche de la normale.

**Graphique n°1 : évolutions comparées (en %) de l'inflation (glissement annuel), du revenu disponible brut et du pouvoir d'achat (variations trimestrielles) en France depuis le T4 2019**



Source : Insee

*Les réformes récentes sur le marché du travail produisent des effets positifs et durables sur les créations d'emploi, le taux de chômage et le taux d'emploi.*

La stratégie économique conduite en France ces dernières années vise à favoriser le plein emploi. Les politiques actives de l'emploi, les programmes de formation – en particulier le développement de l'apprentissage et le plan d'investissement dans les compétences, la réforme des retraites ainsi que les réformes de l'assurance chômage, ont contribué à accroître les incitations à l'emploi et facilité l'insertion sur le marché du travail. Cela s'est traduit par des résultats tangibles en termes de créations d'emplois, de baisse du chômage, et de hausse du taux d'emploi. L'économie française a ainsi créé plus de

1,3 million d'emplois salariés entre fin 2019 et le deuxième trimestre 2024 (cf. graphique n°2). Le taux d'emploi atteint son plus haut niveau depuis que l'Insee le mesure (1975) au deuxième trimestre 2024 à 69,0 % pour les personnes âgées de 15 à 64 ans, soit +3,4 pts depuis le deuxième trimestre 2017, et le taux de chômage s'établit à 7,3 % au deuxième trimestre 2024, soit -0,9 pt par rapport à son niveau d'avant crise (4<sup>ème</sup> trimestre 2019). Enfin si des tensions de recrutement persistent, elles diminuent nettement depuis leur pic fin 2022, en particulier dans l'industrie et dans une moindre mesure dans les services, notamment dans l'hébergement-restauration.

Graphique n°2 : Taux d'emploi et taux d'activité au sens du BIT (en %)



Source : Insee

## 2. La stratégie de politique économique du Gouvernement vise à renforcer nos facteurs de compétitivité pour garantir notre souveraineté et la résilience de notre modèle économique et social

Pour faire face à la double dette budgétaire et écologique, accroître la résilience de l'économie française face aux chocs et répondre aux défis structurels persistants, la stratégie de politique économique du Gouvernement s'articule autour de cinq axes principaux :

- *réduire notre dette et notre déficit en garantissant la soutenabilité de nos finances publiques*, ce qui implique de réduire nos dépenses publiques mais aussi d'améliorer leur qualité et leur efficacité ainsi que de renforcer la justice fiscale, sociale et environnementale ;
- *réduire la dette écologique en accélérant notre transition écologique et énergétique*, pour décarboner nos moyens de production et de consommation afin de faire de la France le leader de l'économie verte en Europe ;
- *favoriser l'emploi et accroître le niveau de vie des Français*, en favorisant les hausses de salaire au-delà du SMIC, mais aussi en poursuivant de manière mieux ciblée les efforts pour augmenter le taux d'emploi et l'insertion des personnes éloignées de l'emploi ;
- *réindustrialiser le pays en renforçant notre compétitivité, l'innovation et la R&D*, et ainsi consolider et amplifier la dynamique en cours ;
- *garantir l'accès à des services publics de qualité*, ce qui passe par la poursuite des investissements dans l'éducation pour améliorer le capital humain et faire de notre système scolaire un outil de promotion sociale autant qu'un instrument au service de notre économie future, mais aussi dans la santé pour lutter contre les déserts médicaux et contre la pénurie de soignants.

a) Réduire notre dette financière et garantir la soutenabilité de nos finances publiques

Après une succession de crises qui a conduit à mobiliser le levier budgétaire à des fins contracycliques, le Gouvernement est résolu à réduire le déficit public et ainsi reconstituer des marges de manœuvre budgétaires. Ces dernières permettront de faire face aux chocs futurs et d'investir dans des domaines stratégiques pour l'avenir de l'économie française tels que l'éducation, la santé et la transition écologique. **Le Gouvernement prend des mesures de redressement pour ramener le déficit à 5 % du PIB en 2025, tout en préservant notre croissance et notre capacité d'investissement. L'objectif est ainsi de remettre le pays sur la bonne trajectoire pour revenir sous le plafond de 3 % en 2029, dans le respect de nos engagements européens (cf. encadré n°1).**

L'effort partagé de redressement des finances publiques passe principalement par la réduction de la dépense publique et l'amélioration de son efficacité, ainsi que dans une moindre mesure par une plus grande justice fiscale, *via* une contribution exceptionnelle à l'effort de redressement des très grandes entreprises les plus profitables et de certains ménages les plus aisés, et par un verdissement de la fiscalité.

*La maîtrise de nos finances publiques passe d'abord par la réduction de la dépense publique.*

**La France se caractérise par un niveau de dépenses publiques élevé en comparaison internationale.** Elles s'élèvent en 2023 à 57 % du PIB, contre 49 % en moyenne dans l'Union européenne. Elles ont augmenté de plus de 300 Md€ depuis 2019 pour faire face aux différentes crises et soutenir les ménages et les entreprises.

En 2024, le déficit public prévu s'établirait à 6,1 % du PIB, après 5,5 % en 2023, soit une dégradation de -0,6 pt de PIB. Cette dégradation s'explique principalement par un infléchissement du solde structurel, le solde conjoncturel étant stable par rapport à 2023. En l'absence de mesures, le solde structurel se serait replié de -1 point de PIB en 2024 par rapport à 2023, en raison principalement (i) du dynamisme spontané des dépenses des collectivités territoriales tant en fonctionnement qu'en investissement, (ii) de

l'évolution des prestations vieillesse soutenues par la revalorisation en 2024 fondée sur l'inflation 2023 et par une démographie défavorable, (iii) d'un dynamisme spontané des prélèvements obligatoires moindre que l'activité en valeur (iv) d'une hausse de la charge de la dette sous l'effet de la hausse passée des taux d'intérêt, et (v) d'une hausse des décaissements du programme d'investissements d'avenir. Ces effets seraient toutefois atténués par la sortie progressive des mesures exceptionnelles prises pour protéger les ménages et les entreprises face à la hausse des prix de l'énergie. Cette dégradation spontanée du solde structurel a été atténuée par la mesure prise en février 2024 par le Gouvernement d'annuler par décret 10 Md€ de crédits des ministères, les surgels effectués en cours d'année et la modération attendue en fin d'année des dépenses locales suite à une forte hausse du besoin de financement.

En 2025, le solde public s'améliorerait fortement par rapport à 2024 et atteindrait -5,0 % du PIB. Par rapport à une situation contrefactuelle où aucune mesure n'était prise, le solde se serait établi à environ -7 % du PIB : ainsi, l'effort de redressement des comptes publics s'élève à près de 2 points de PIB, soit environ 60 Md€, dont les deux tiers portent sur les dépenses. Les efforts accrus de réduction de la dépense publique impliqueront tous les sous-secteurs des administrations publiques : un effort renforcé sur les dépenses de l'État et de ses opérateurs, une maîtrise des dépenses des administrations de sécurité sociale, et différentes mesures de résilience et de lissage des finances locales dans une logique pluriannuelle. Une attention particulière sera portée aux dépenses destinées aux plus fragiles, pour qui les services de santé, d'éducation, de cohésion sociale sont essentiels. De même, les baisses de dépenses associeront directement les collectivités territoriales, en trouvant dans une logique partenariale la juste part que chacun doit prendre à l'effort collectif de maîtrise des finances publiques.

**Ces efforts devront permettre à la France de ramener progressivement le déficit sous le seuil de 3 % du PIB à horizon 2029 et de sortir de la procédure pour déficit excessif ouverte à l'été 2024.**

### Encadré n°1 : Réforme de la gouvernance économique de l'Union européenne

**Les nouvelles règles budgétaires européennes issues de la réforme du cadre de gouvernance économique européenne sont entrées en vigueur le 30 avril 2024 et seront pleinement applicables dès 2025.** Les nouvelles règles du Pacte de stabilité et de croissance instaurent un cadre budgétaire équilibré et adapté à la nouvelle réalité économique, en contribuant à la fois à la soutenabilité des finances publiques et à la croissance à long terme. Les règles seront ainsi plus crédibles et réalistes, et intégreront des incitations aux réformes et aux investissements.

**Dans ce contexte, la France présente son premier plan national budgétaire et structurel à moyen terme à l'automne 2024, parallèlement au projet de loi de finances pour 2025.** Les plans nationaux budgétaires et structurels à moyen-terme ont ainsi vocation à se substituer aux programmes de stabilité et aux programmes nationaux de réforme propres au précédent cadre.

**Le plan, présenté par chaque État membre pour la période 2025-2028, intègre une trajectoire budgétaire visant à amener la dette publique rapportée au PIB sur une trajectoire décroissante durable et plausible via un rétablissement crédible des finances publiques sur les prochaines années.** L'utilisation d'un outil d'analyse de soutenabilité de la dette (*Debt Sustainability Analysis* ou DSA) permettra de différencier les trajectoires d'ajustement entre les États membres, en tenant compte de la grande hétérogénéité des niveaux d'endettement au sein de l'Union européenne, mais aussi des perspectives différentes en termes de croissance ou de démographie. L'utilisation de la DSA est complétée de garde-fous communs qui permettent d'assurer un ajustement minimum pour converger vers les cibles des Traités sur la dette et le déficit.

**Le nouveau cadre incite à la mise en œuvre d'investissements et de réformes structurelles.** Ces incitations sont consacrées par la possibilité d'obtenir une extension jusqu'à trois années supplémentaires de la période d'ajustement budgétaire, pour la porter de quatre à sept ans. Cette extension se traduit par un lissage dans le temps des exigences de consolidation budgétaire lorsque les États membres prennent des engagements de réformes et d'investissements contribuant à la soutenabilité des finances publiques, à l'amélioration de la croissance potentielle ou aux priorités européennes comme les transitions écologique et numérique et le renforcement des capacités de défense. Ainsi, pour contribuer à ces objectifs, la France présentera un paquet d'investissements et de réformes en vue d'obtenir une extension de la période d'ajustement de quatre à sept ans. Par ailleurs, les réformes et investissements présents dans le Plan national de relance et de résilience (PNRR) contribueront significativement à obtenir l'extension de la période d'ajustement pour le premier plan.

**Enfin, les règles s'appliquant en cas de déficit excessif restent inchangées par rapport au précédent cadre budgétaire mais sont transitoirement adaptées pour tenir compte du contexte de hausse des taux d'intérêt et de la charge de la dette.** Une procédure pour déficit excessif peut être ouverte lorsqu'un État membre dépasse la cible de 3 % du PIB de déficit nominal. La Commission doit alors recommander une trajectoire de correction, compatible avec un ajustement structurel minimum de 0,5 % par an à titre de référence, comme dans les règles du précédent cadre. Néanmoins, une flexibilité a été introduite pour les années 2025 à 2027 : la référence d'ajustement minimum de 0,5 % par an en termes structurels pourra être abaissée pour refléter la hausse de la charge d'intérêt lorsqu'un État membre réalise des réformes et investissements significatifs.

*Renforcer l'efficacité de la dépense constitue le deuxième levier budgétaire.*

**Au-delà du niveau de la dépense, le Gouvernement entend améliorer son efficacité et augmenter les gains de chaque euro dépensé.** Plusieurs mesures ambitieuses de gouvernance des finances publiques seront poursuivies par

le Gouvernement pour évaluer la qualité des dépenses. Le *dispositif annuel de revue de dépenses* contribue à cet objectif et permet d'identifier des mesures d'économies pérennes (cf. encadré n°2) tout en améliorant la qualité de la dépense publique à euro constant, en supprimant les dépenses inefficaces. En outre, la simplification de l'action publique

sera pleinement mobilisée comme vecteur d'économies mais aussi de renforcement de l'efficacité de l'administration au service de nos concitoyens à travers des mesures de

mutualisation dans toutes les administrations publiques, et la poursuite des efforts de déconcentration à l'image de la création des maisons « France services ».

### Encadré n°2 : Revues de dépenses conduites en 2023-2024

Après le déploiement des plans d'urgence et de relance, le Gouvernement a souhaité mettre en place des outils à même de soutenir le rétablissement des comptes en sortie de crise.

Articulées avec les calendriers budgétaire et parlementaire, les revues de dépenses constituent un exercice complémentaire des outils existants pour éclairer la préparation et la discussion, au Parlement, des textes financiers : projet de loi de finances (PLF) et projet de loi de finances de la sécurité sociale (PLFSS).

Il s'agit de créer un cadre institutionnel pérenne et récurrent d'évaluation de l'action publique pour documenter des économies dans une perspective pluriannuelle, dégager des marges de manœuvre en vue de financer les priorités de politique publique et accélérer le désendettement en sortie de crise, dans tous les secteurs de l'administration.

Le champ des évaluations porte sur l'ensemble des administrations publiques et l'ensemble des leviers de l'action publique (au plan fiscal : crédits budgétaires, dépenses fiscales, taxes affectées, etc.), afin à moyen terme de baisser substantiellement la dépense publique, tout en soutenant les objectifs de qualité des services publics, de transition écologique et d'une plus grande efficacité de l'économie.

Quatorze missions, dont sept ont été confiées à des inspections générales, ont été lancées au premier semestre 2023 et leurs conclusions ont été rendues en juillet 2023. Elles ont porté sur un champ large avec six missions sur le champ de l'État, trois sur le champ des administrations de sécurité sociale, deux sur les opérateurs de l'État et trois sur le champ des collectivités territoriales, couvrant ainsi l'ensemble des administrations publiques.

Par ailleurs, la Cour des comptes a contribué aux revues de dépenses initiées par le Gouvernement en réalisant neuf notes thématiques.

Un deuxième volet a été lancé en 2024 et leurs conclusions ont été rendues publiques en septembre 2024. Elles ont porté sur sept thématiques dont les aides aux entreprises, le soutien à l'emploi, la formation professionnelle et l'apprentissage. Ces revues de dépenses ont documenté une partie des économies présentées dans le projet de loi de finances pour 2025, et pourront contribuer à nourrir la discussion parlementaire sur les mesures d'économies.

*L'effort de redressement budgétaire intègre également des mesures de justice fiscale, sociale et environnementale.*

**Les baisses d'impôts déployées depuis 2017 ont permis de réduire la pression fiscale portant sur les ménages et les entreprises de plus de 50 Md€ et de renforcer notre compétitivité.**

Sans les remettre en cause, une participation temporaire au redressement collectif sera demandée aux grandes entreprises qui réalisent des profits importants ainsi qu'aux ménages les plus aisés. Seront également mises en œuvre des mesures de réduction des niches fiscales et sociales pour accroître l'efficacité du système socio-fiscal et lutter contre les effets d'aubaine

et un verdissement de la fiscalité en incitant notamment à une plus grande sobriété énergétique et à une réduction du recours aux énergies carbonées.

**Enfin, la lutte contre la fraude fiscale et sociale sera accrue.**

Des moyens financiers et humains supplémentaires seront déployés d'ici à 2027 pour continuer de renforcer la *lutte contre la fraude dans toutes ses dimensions* (fiscale, sociale, douanière). Moins d'un an après l'annonce du plan de lutte contre les fraudes, les mises en recouvrement ont atteint un record historique en 2023, avec 15,2 Md€, soit 600 M€ de plus par rapport à 2022, et 3,5 Md€ de plus qu'en 2019. Le nombre de contrôles fiscaux sur les

particuliers aux plus hauts revenus a par ailleurs augmenté de 25 %. Depuis la mise en place du plan de lutte contre les fraudes, les redressements Urssaf ont augmenté de 50 % sur la fraude sociale des entreprises. Un montant de 1,2 Md€ a ainsi été redressé en 2023, contre 800 M€ en 2022 et 500 M€ en 2017.

**b) Réduire la dette écologique en accélérant la transition écologique et énergétique**

Comme l'a souligné le Haut Conseil pour le Climat dans son rapport annuel 2024, les dix dernières années constituent la décennie la plus chaude mesurée dans le monde et en France métropolitaine sur plus de 120 ans. Dans un contexte de multiplication des dérèglements climatiques, dont les conséquences sont de plus en plus visibles à l'échelle mondiale, il s'agit d'agir résolument et rapidement pour en limiter l'ampleur et l'impact négatif sur nos économies, afin d'éviter d'accumuler une dette écologique qui pèserait sur les générations futures. Dès lors, la stratégie déployée par le Gouvernement s'appuie sur une planification rigoureuse. Elle vise à décarboner nos moyens de consommation et de production afin de faire de la France le leader de l'économie bas-carbone en Europe, et saisir l'opportunité économique que représente la transition en faisant naître de nouveaux besoins et de nouvelles filières, tout en adaptant le pays aux conséquences inévitables du changement climatique. Cette stratégie est aussi gage de souveraineté énergétique.

*Face aux conséquences économiques et sociales des dérèglements climatiques, le Gouvernement poursuit sa feuille de route ambitieuse de décarbonation et ses efforts de planification.*

**La baisse des émissions de gaz à effet de serre s'accélère, atteignant -5,8 % en 2023 (par**

**rapport à 2022). La feuille de route France Nation Verte vise à organiser et assurer l'atteinte des nouveaux objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES).** A la suite du paquet Fit-for-55 (2021), l'objectif de réduction des émissions de GES pour la France est de -50 % en brut<sup>1</sup> en 2030 par rapport à 1990, et l'atteinte de la neutralité carbone en 2050. Pour y répondre, le *Secrétariat général à la planification écologique (SGPE)* a mené un travail de planification mobilisant l'ensemble des acteurs économiques dans la feuille de route *France Nation Verte* (cf. encadré n°3) publiée en septembre 2023 et mise à jour en juillet 2024. Plus d'une cinquantaine de leviers ont été identifiés et s'accompagnent d'actions concrètes dans toutes les dimensions de nos vies : mieux se loger, mieux se nourrir, mieux se déplacer, mieux consommer, mieux produire et mieux préserver et valoriser nos écosystèmes. Pour décarboner son mix énergétique, la France s'est par exemple engagée en juin 2024 à atteindre 570 TWh d'énergies renouvelables à horizon 2030 dans son mix énergétique dans le cadre du *plan national intégré énergie climat (PNIEC)*. En incluant l'énergie nucléaire, la trajectoire tracée dans ce plan permettra à la France d'atteindre 58 % d'énergies bas-carbone dans sa consommation finale d'énergie en 2030, et 71 % en 2035. Un certain nombre de chantiers de planification se poursuivent pour affiner et enrichir le plan, notamment sur le sujet de l'économie circulaire, et sur le volet adaptation. Ces différents travaux s'inscrivent en particulier dans la *Stratégie française énergie-climat (SFEC)*, qui comprend notamment la *Stratégie nationale bas carbone (SNBC)*, la *Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE)*, et le troisième *Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC)*.

<sup>1</sup> Les émissions brutes ne tiennent pas compte des émissions liées à l'utilisation des terres, aux changements d'affectation des terres et à la foresterie (UTCATF).

### Encadré n°3 : Synthèse du plan du SGPE de septembre 2023 et du tableau de bord de la planification écologique de mars 2024

Face à l'urgence climatique, la France a adopté une planification écologique. Le plan d'action France Nation Verte, élaboré par le Secrétariat général à la planification écologique (SGPE) et publié en septembre 2023, a été conçu en concertation avec toutes les parties prenantes : État, collectivités, entreprises, associations et citoyens.

Il couvre six thématiques essentielles (transport, logement, préservation des écosystèmes, production, alimentation, et consommation) et identifie une cinquantaine de leviers quantifiés pour coordonner des actions en faveur de la transition écologique. Cette approche systémique permet d'évaluer chaque mesure à la fois pour son efficacité propre et pour ses effets combinés avec d'autres solutions.

La planification écologique vise à relever cinq défis majeurs :

- atténuer le réchauffement climatique en réduisant les émissions de gaz à effet de serre : objectif de réduction brute de - 117 millions de tonnes équivalent de CO<sub>2</sub> environ entre 2023 et 2030 ;
- s'adapter aux conséquences inévitables du changement climatique, avec des mesures pour renforcer la résilience des infrastructures et des territoires ;
- préserver et restaurer la biodiversité avec un objectif de 1,4 millions d'hectares à restaurer ;
- préserver les ressources en favorisant une gestion durable de l'eau et des sols avec -10 % de prélèvements d'eau douce d'ici 2030 ;
- réduire toutes les pollutions qui impactent la santé, avec un objectif de zéro emballage plastique inutile d'ici 2025.

Pour suivre l'avancée du plan, un tableau de bord a été mis en place. Il permet de suivre les résultats des 250 indicateurs de la planification écologique, répartis en 9 volets (Transverse, Transports, Bâtiments, Énergie, Industrie, Agriculture-Alimentation, Eau, Écosystèmes, Économie circulaire).

Ces indicateurs présentent l'évolution des dernières années et partagent les perspectives concernant les grands leviers d'action.

Le baromètre 2024 du tableau de bord, publié en mars 2024, montre une accélération de la baisse des émissions nationales de GES en 2023, due à :

- la hausse de la part des voitures particulières électriques (16 % des immatriculations annuelles contre 1 % en 2017, la cible en 2030 étant fixée à 66 %) ;
- l'augmentation de la puissance cumulée de production électrique solaire installée : 19 GW (contre 16 GW en 2022 et 7 GW en 2017) ;
- la progression de la production d'électricité éolienne terrestre (42 TWh contre 25 TWh en 2017).

Les émissions totales de GES en équivalent CO<sub>2</sub> ont notamment diminué en 2023 de -5,8%, en particulier dans certains secteurs :

- les bâtiments résidentiels et tertiaires (entreprises, commerces...) : 59,3 Mt CO<sub>2</sub> éq (contre 64 Mt en 2022 et 84,1 Mt en 2017) ;
- l'industrie manufacturière et de construction : 66 Mt (contre 73 Mt en 2022 et 83 Mt en 2017).

Cet outil est régulièrement enrichi en fonction de l'avancée des travaux et des retours des utilisateurs.

En rendant ces informations accessibles, le tableau de bord vise à éclairer tous les acteurs concernés et à contribuer à la discussion collective sur les voies de transition les plus adaptées pour le pays.

Depuis 2017, le Gouvernement a investi massivement dans la décarbonation de notre économie dans une logique sectorielle.

**Les besoins d'investissements pour atteindre les objectifs nationaux de décarbonation sont estimés à environ 110 Md€ par an à horizon 2030, en supplément par rapport aux investissements de 2021.** Ces besoins d'investissements supplémentaires s'élèvent à 63 Md€ par an lorsqu'on en retranche les moindres investissements dans des actifs carbonés (e.g. diminution de la part de véhicules thermiques parmi les ventes de véhicules neufs) et dans la construction neuve<sup>2</sup>. Ces investissements devront provenir à la fois des acteurs publics et privés. Les leviers de politique économique permettant d'inciter et d'accompagner cet effort supplémentaire auprès des différents acteurs économiques sont présentés dans la *Stratégie pluriannuelle des financements de la transition écologique et de la politique énergétique de la France (SPAFTE)*, publiée par le Gouvernement pour la première fois en 2024 (voir *infra*). Afin de mieux suivre l'évolution de l'impact climatique et environnementale de ses dépenses budgétaires et fiscales, l'État réalise depuis 2020 un « budget vert » : il s'agit d'une étude d'impact du projet de loi de finances au prisme des six principaux axes de la transition écologique (atténuation, adaptation, biodiversité, ressources, pollutions locales, eau).

**Des investissements significatifs ont été réalisés par l'État dans les transports collectifs et individuels.** Sous l'égide de la *loi d'orientation des mobilités* et dans le cadre du *plan d'avenir pour les transports*, l'action s'est d'abord concentrée sur l'investissement en faveur des transports du quotidien, en particulier sur le mode ferroviaire. Le dernier contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau, gestionnaire d'infrastructure ferroviaire, prévoit un niveau d'investissements historiquement haut pour le renouvellement du réseau ferroviaire. En complément, dans le cadre des contrats de plan État-Région, l'État s'engage pour le cofinancement des mobilités locales et régionales, notamment, d'une part, via le *développement de services express régionaux métropolitains (SERM)* à hauteur de près 900 M€ d'ici 2027 au titre de leurs études, afin d'améliorer la connectivité et la fiabilité des

déplacements urbains et périurbains et, d'autre part, via la *revitalisation des petites lignes ferroviaires*, facilitant ainsi les déplacements régionaux et réduisant la dépendance à la voiture individuelle. L'État accompagne également les projets locaux de *transport collectif en site propre (TCSP)* en les cofinçant dans le cadre d'appels à projets. Le rattachement du Ministère des Transports à un grand Ministère des Partenariats avec les collectivités témoigne de volonté de déployer une politique favorable à l'essor des transports du quotidien et adaptée à la réalité de chaque territoire.

**Les investissements dans la décarbonation de l'industrie visent principalement à améliorer l'efficacité énergétique des processus productifs.** La signature de contrats d'engagement sur des trajectoires de réduction des émissions entre les industriels les plus émetteurs et l'État, dans le cadre de la stratégie « 50 sites » permet de planifier et de coordonner les investissements dans les technologies nécessaires à la décarbonation. L'ADEME met en œuvre différents appels à projet (AAP) dont les montants ont considérablement augmenté ces dernières années, passant de 2,6 Md€ au total entre 2009 et 2020, dans le cadre du Fonds Chaleur, à 1,2 Md€ entre 2020 et 2022 dans le cadre des AAP du plan France Relance, ainsi que des Certificats d'Economie d'Energie. Au-delà de la baisse des émissions, cette décarbonation est également un atout pour la souveraineté et la compétitivité de notre secteur industriel, en limitant les coûts liés aux intrants fossiles, largement importés en dehors de l'Union européenne.

**Dans le secteur du bâtiment, et en particulier du logement, le Gouvernement a déployé une stratégie globale visant à renforcer les normes d'isolation thermique dans la rénovation et la construction neuve.** Depuis son lancement en 2020, à fin juin 2024, *MaPrimeRénov'* a représenté 10,9 Md€ d'aides accordées en cumulé et a permis d'aider la rénovation de plus de 2,3 millions de logements, générant 32 Md€ d'euros de travaux<sup>3</sup>. Afin de renforcer le nombre des rénovations performantes, le dispositif a été réformé au 1<sup>er</sup> janvier 2024 pour être mieux ciblé. Il est désormais divisé en deux axes : *MaPrimeRénov' « Parcours accompagné »*, qui

<sup>2</sup> Logan Gourmand (2023), « Quels besoins d'investissements pour les objectifs français de décarbonation à 2030 ? », *Trésor Eco*.

<sup>3</sup> *Bilan semestriel de l'Anah*, premier semestre 2024

est réservé aux rénovations d'ampleur, et *MaPrimeRénov' « Parcours par geste »* pour réaliser un ou plusieurs travaux d'isolation, de ventilation, ou d'installation d'un système de chauffage décarboné. Ces efforts, couplés à d'autres dispositifs d'aides, visent à réduire la consommation énergétique des bâtiments, à diminuer les factures des ménages et à lutter contre la précarité énergétique. En prenant en compte l'ensemble des dispositifs, le soutien public à la rénovation énergétique des logements a permis d'atteindre 718 000 rénovations en 2022 et 624 000 en 2023.

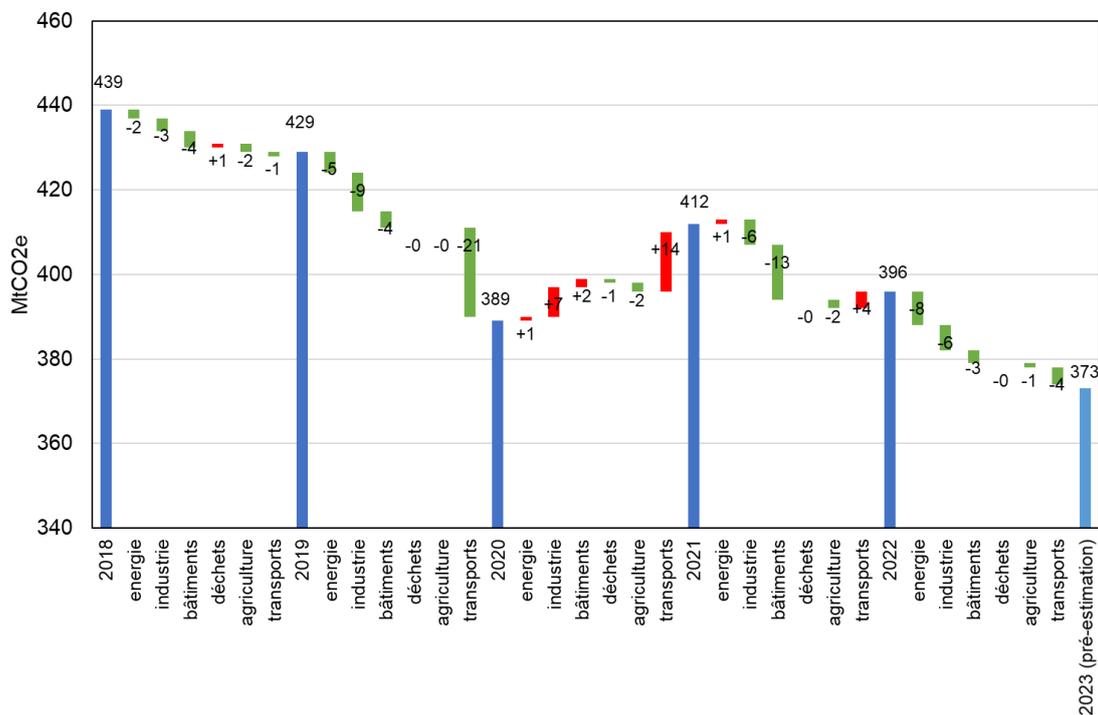
**Le Gouvernement a également investi dans la décarbonation de notre mix énergétique à travers le développement de l'énergie nucléaire et des énergies renouvelables, en particulier l'éolien et le photovoltaïque.** Depuis 2005, la consommation finale brute d'énergies renouvelables augmente à un rythme soutenu (+ 4 % par an), grâce aux investissements réalisés pour en favoriser le développement. En 2023, les productions éoliennes et solaires ont atteint le niveau record de 50,8 TWh et 21,6 TWh respectivement, soit 15 % de la production électrique totale, pour une puissance installée de 21,8 GW et 19,0 GW fin 2023. Au total, la part des énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie en France progresse de 1,7 point en 2023 par rapport à 2022 (à 22,2 %). Cette forte hausse, la deuxième plus importante après 2020, s'explique par

l'accroissement de la consommation finale brute d'énergies renouvelables (+ 5,6 % en 2023) alors même que la consommation finale brute d'énergie diminue (- 2,6 %). Dans un contexte de niveau élevé des prix des énergies et de tensions toujours vives sur l'approvisionnement, le Gouvernement a encouragé les économies d'énergie à travers le *plan de sobriété* qui ancre durablement les écogestes dans le quotidien des ménages, des entreprises et de l'État.

*Les efforts d'atténuation des émissions portent leurs fruits, et la France a augmenté la vitesse de réduction de ses émissions sur la période 2017-2023.*

**Les émissions de gaz à effet de serre ont diminué de 25 % entre 1990 et 2022, et le rythme de baisse s'accélère.** Les émissions nettes de GES ont diminué de 2,1 % par an en moyenne entre 2019 et 2022, plus rapidement qu'entre 2010 et 2019 (1,3 % par an en moyenne). En 2023, le rythme de décarbonation s'est par ailleurs accéléré selon les données du Citepa, les émissions de GES (hors puits de carbone) ayant baissé de 5,8 % (-22,8 Mt CO<sub>2</sub> éq) par rapport à 2022 (cf. graphique n°3). Ce rythme, compatible avec une trajectoire de décarbonation permettant d'atteindre nos objectifs pour 2030, se poursuit en 2024 avec une baisse des émissions de 3,6 % au premier semestre 2024. Notre objectif de baisse de 50 % des émissions brutes implique une baisse de 28 % entre 2023 et 2030, soit -4,5 % par an.

**Graphique n°3 : Évolution des émissions brutes de gaz à effet de serre en France entre 2018 et 2023**



Source : Citepa, données Secten 2024. Champ : métropole et Outre-mer UE.

Le déploiement du plan France Nation Verte permettra d'accélérer la transition avec une attention accrue portée à la décarbonation de l'industrie et aux mobilités notamment.

**La réindustrialisation verte est l'un des principaux axes de la stratégie du Gouvernement.**

*France 2030* déploie plusieurs actions pour faire émerger des solutions de décarbonation créant de la valeur sur le territoire comme les sites de production de batteries électriques. Les mesures de soutien s'appuient sur des solutions existantes, avec un objectif de montée en puissance, d'industrialisation et de déploiement, et sur des solutions nouvelles de rupture pour lesquelles l'enjeu est d'industrialiser un démonstrateur, de breveter et de commercialiser une solution. La mise en œuvre de la *loi industrie verte* permet de faciliter l'implantation de nouveaux sites industriels (notamment via les dérogations permises pour les projets d'intérêt national majeur) et de verdir davantage notre production manufacturière. Grâce aux dispositions permettant d'accélérer la réhabilitation des friches industrielles, 55 premiers sites clefs en main destinés à accueillir de nouvelles activités

industrielles ont été annoncés le 17 avril 2024.

**Le Gouvernement est aussi pleinement engagé dans la décarbonation des mobilités.**

Deux dispositifs visant à favoriser l'acquisition de véhicules peu polluants ont été réformés pour accroître leur caractère incitatif : *le bonus écologique et un malus* frappant les modèles les plus polluants. Depuis janvier 2023, le bonus s'applique aux véhicules fonctionnant exclusivement à l'électricité, l'hydrogène ou une combinaison des deux, et ayant une masse inférieure à 2,4 tonnes. *Le score environnemental* permet de déterminer l'éligibilité des voitures particulières neuves électriques au bonus depuis octobre 2023. Ce nouveau critère repose notamment sur l'empreinte carbone de la production du véhicule. *La prime à la conversion*, qui subventionne la mise au rebut de vieux véhicules polluants, contribue également à aider les ménages à acquérir des véhicules moins polluants. En complément et pour que l'usage de véhicules électriques soit accessible à tous, le Gouvernement a aussi mis en place en 2024 une *offre de location longue durée de voitures électriques à 100 euros par mois* destinée aux ménages les plus modestes. Fort du

potentiel de réduction des émissions lié à la décarbonation des trajets du quotidien, *le Plan vélo et marche 2023-2027* a pris la suite du Plan Vélo, ayant permis de développer 1 000 projets d'aménagements cyclables répartis sur environ 600 territoires, et vise à définitivement inscrire le vélo dans le quotidien de tous les Français. Fin juin 2024, près de 62 000 km d'aménagements cyclables sécurisés sont déployés sur le territoire. Par ailleurs, plusieurs mesures d'incitations fiscales à destination des entreprises y contribuent, les employeurs jouant un rôle clef dans l'usage du vélo. L'État propose ainsi par exemple deux types d'aides à l'achat vélo, cumulables entre elles et avec les aides locales : *le bonus écologique et la prime à la conversion*.

*Le Gouvernement poursuit la décarbonation de notre mix énergétique.*

**Il s'agit en premier lieu de capitaliser sur les facteurs historiques de décarbonation avec la relance de l'industrie nucléaire française, par trois leviers essentiels.** D'abord, la modernisation et l'augmentation de la durée de vie des centrales existantes. Ensuite, la construction de six nouveaux réacteurs à horizon 2050, avec huit supplémentaires en option, via le programme du Nouveau nucléaire français et des investissements estimés à plusieurs dizaines de milliards d'euros. La loi du 22 juin 2023 relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes permet par ailleurs de simplifier les procédures nécessaires à la mise en œuvre de ces investissements. Enfin, pour préparer l'avenir de la filière et de nouveaux besoins, 1 Md€ a été alloué, au titre de *France 2030*, aux *petits réacteurs modulaires (SMR) et aux réacteurs modulaires avancés (AMR)*. Ces réacteurs de petite puissance présentent des innovations significatives en matière de sûreté et pourraient être une solution compétitive pour l'industrie. Ils pourraient notamment remplacer les centrales électriques thermiques (charbon et gaz) de puissance comparable, à un coût raisonnable grâce à une production en « grande série ».

**Le Gouvernement poursuit également le déploiement rapide d'une production énergétique renouvelable et bas-carbone.** Il s'agit de garantir notre souveraineté énergétique, dans la continuité du plan REPowerEU et des investissements

réalisés dans le cadre du plan national de relance et de résilience (PNRR). La mise en œuvre de la *loi d'accélération des énergies renouvelables* permettra de simplifier les procédures d'installation et donc de faciliter les investissements. Plus de 320 000 *zones d'accélération* ont été saisies sur le portail mis en place par les pouvoirs publics en avril 2024 et plus de 12 000 communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) avaient un compte actif. En parallèle, les investissements publics dans l'hydrogène décarboné se poursuivent, stimulés par la *stratégie nationale de développement de l'hydrogène décarboné*, avec des financements à hauteur de 9 Md€ d'ici à 2030, notamment par France 2030. De même, l'État a lancé de nouveaux appels d'offres pour soutenir les énergies renouvelables terrestres et marines en août et septembre 2024. Les territoires d'outre-mer sont par ailleurs engagés vers un objectif de 100 % d'électricité renouvelable en 2030 et seront des laboratoires d'innovation pour le solaire et la géothermie.

**Le développement de capacités de production d'énergie décarbonées permettra en outre de réduire nos dépendances aux importations d'énergies fossiles.** Elle apparaît essentielle pour renforcer l'autonomie stratégique de la France et de l'Union européenne dans un contexte de montée des tensions géopolitiques. Il s'agit notamment de *valoriser davantage la biomasse* pour décarboner efficacement la production de chaleur et de gaz ainsi que de *développer la filière française des bio carburants* pour l'aviation.

**Enfin, la sobriété et l'efficacité sont des instruments clé de maîtrise de nos besoins d'énergie et de réduction de nos émissions.** L'accompagnement des particuliers et des entreprises, notamment pour la rénovation thermique des bâtiments, sera mieux ciblé. Le diagnostic de performance énergétique sera également simplifié et son calendrier adapté pour en favoriser l'efficacité, l'acceptabilité et garantir un déploiement optimal dans la durée. L'État qui est, avec ses opérateurs, le plus gros propriétaire immobilier et foncier du pays, doit aussi être exemplaire. Il prendra toute sa part dans les efforts de sobriété en réduisant et en isolant ses surfaces.

*Le verdissement de notre économie nécessite également de moderniser nos outils de mobilisation financière tant du côté de l'État que des ménages et des entreprises.*

**L'État intègre tout d'abord les contraintes liées à la transition écologique au sein même de son exercice de planification budgétaire.** À cet égard, le Gouvernement renouvelle en 2025 l'exercice du *budget vert* né en 2020, et sur un périmètre plus large, remet au Parlement pour la 1<sup>ère</sup> fois la *stratégie pluriannuelle pour le financement de la transition écologique et énergétique (SPAFTE)* qui permet d'apporter un éclairage sur la répartition de l'effort d'investissement pour la transition écologique entre les différents acteurs économiques (État, collectivités, entreprises et ménages) et ainsi donner une vision pluriannuelle inédite aux acteurs publics et privés. Il poursuit son engagement en matière de finance durable en ayant émis sa 4<sup>ème</sup> *obligation verte souveraine française* en janvier 2024, d'un montant de 8 Md€, après avoir été en 2017 le premier pays avancé à émettre une telle obligation pour un montant de référence. L'encours des obligations assimilables du Trésor (OAT) vertes émises s'élève à 72,5 Md€ en août 2024. Les fonds levés par le moyen des OAT vertes sont, année après année, consacrés au financement d'un ensemble de projets inscrits au budget général de l'État et ayant un effet favorable sur l'environnement à l'image de la lutte contre le changement climatique, ou encore la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels.

**La mobilisation et l'orientation de l'investissement privé apparaissent également essentielles, les besoins financiers de la transition étant importants.** À ce titre, la *loi industrie verte* a créé les *obligations transition écologique (OT)* bénéficiant de la garantie de l'État pour les PME ou ETI, ainsi que le *Plan d'épargne avenir climat*, disponible depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2024 et permettant aux jeunes de moins de 21 ans d'investir dans des titres financiers de sociétés ou d'organismes qui financent des projets dans le domaine de la transition écologique. La *réforme du label ISR* constitue un autre outil afin de faciliter l'information du grand public et de permettre à chacun de choisir des supports d'épargne intégrant dans leur gestion des principes environnementaux, sociaux et de gouvernance. Le nouveau label intègre un renforcement des exigences de sélection des titres qui fait de la lutte contre le

changement climatique un principe clef. Une dimension climat figure désormais dans son socle, en excluant les entreprises qui exploitent du charbon ou des hydrocarbures non conventionnels, ainsi que celles qui lancent de nouveaux projets d'exploration, d'exploitation ou de raffinage d'hydrocarbures (pétrole ou gaz). Enfin, au niveau européen, réaliser des progrès décisifs dans le domaine de *l'union des marchés de capitaux* est une priorité. Dans les discussions en cours entre les États membres, la France met ainsi en avant la volonté de créer un produit d'épargne européen afin de mobiliser l'abondante épargne européenne, la relance du marché de la titrisation pour améliorer les conditions de financement des entreprises et le renforcement de la supervision européenne des marchés financiers par une intégration accrue. L'union des marchés de capitaux doit contribuer à financer les investissements nécessaires pour accélérer la transition écologique, mais également pour assurer la compétitivité de l'Europe et sa capacité à favoriser l'innovation et donc la croissance à long terme, comme l'a souligné le rapport Noyer publié le 25 avril 2024, ou plus récemment le rapport Draghi en septembre 2024.

*Enfin, les effets des dérèglements climatiques étant déjà visibles et face au risque de dépassement des objectifs mondiaux de limitation du réchauffement climatique, il est nécessaire d'accélérer l'adaptation de notre économie.*

**Le Gouvernement déploie une stratégie d'adaptation, complémentaire des mesures d'atténuation, pour limiter les impacts du réchauffement climatique.** Le troisième *plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC)* en cours de préparation a vocation à rendre les populations, les infrastructures, les entreprises et les milieux naturels plus résilients. Ce troisième plan doit prévoir de manière concrète et opérationnelle la politique d'adaptation pour les cinq prochaines années dans tous les domaines. Pour la première fois, il s'appuie sur une *Trajectoire de Référence pour l'Adaptation au Changement Climatique (TRACC)*, qui servira de référence pour les politiques françaises d'adaptation et pour les actions menées par l'ensemble des acteurs. La trajectoire retenue correspond à la poursuite des politiques mondiales existantes sans mesures additionnelles, et implique une hausse des températures moyennes de 2°C en 2030,

2,7°C en 2050 et 4°C en 2100 par rapport à l'ère préindustrielle en France métropolitaine. La stratégie d'adaptation tiendra par exemple pleinement compte des enjeux liés à l'eau, entre sécheresses, inondations, conflit des usages, et pollution des nappes phréatiques. *Une conférence nationale* sur les enjeux stratégiques liés à l'eau lui sera consacrée en 2025.

### c) Soutenir l'emploi et le niveau de vie des Français

La protection du pouvoir d'achat des Français et l'élévation de leur niveau de vie passe avant tout par l'accès à l'emploi et la valorisation du travail, qui doit mieux rémunérer. La réduction du chômage et la hausse du taux d'emploi sont autant des facteurs de cohésion sociale que de prospérité économique en renforçant durablement l'activité et en favorisant l'insertion de tous sur le marché du travail, ce qui contribuera par ailleurs à la maîtrise de nos finances publiques. Il s'agit également de développer les compétences dont notre tissu économique a besoin aujourd'hui et dans les années à venir face à la double transition écologique et numérique, afin de garantir une montée en gamme de notre économie et favoriser la productivité du travail. Lutter contre les obstacles à l'emploi et lever les freins à la mobilité et à l'ascension professionnelle contribueront au dynamisme du marché du travail.

*Les réformes et investissements déployés en faveur du plein emploi portent sur l'accélération et l'accompagnement vers la reprise d'activité, l'amélioration des compétences et l'augmentation de la taille de la population active.*

**D'une part, les incitations et l'accompagnement à la reprise d'activité pour favoriser une insertion rapide et durable sur le marché du travail ont été renforcées.** En établissant de nouvelles règles d'indemnisation pour que le travail paye plus que le chômage et mieux tenir compte de

la conjoncture, les *réformes de l'assurance chômage* conduites en 2019 puis en 2023 ont accru les incitations au retour à l'emploi (cf. encadré n°4). La *transformation de Pôle Emploi en France Travail*, en chantier depuis janvier 2024 et en rythme de croisière en 2025, va également améliorer l'accompagnement des demandeurs d'emploi qui bénéficieront désormais d'un diagnostic approfondi permettant de mieux les orienter et de parcours vers l'emploi adaptés à leurs besoins. Ils signeront désormais un contrat d'engagement unifié, fondé sur des engagements réciproques.

**Grâce à ces réformes et à l'effet de réformes antérieures, le taux de chômage s'établit à 7,3 % au deuxième trimestre 2024 (contre 9,5 % au deuxième trimestre 2017), proche de son plus bas niveau depuis plus de quarante ans.** La durée moyenne d'inscription à France Travail (ex Pôle Emploi) a été réduite, passant d'environ 13 mois en moyenne en 2017 à environ 11 mois en moyenne en 2023, et le taux de chômage de longue durée a diminué de -0,5 pt entre fin 2019 et le deuxième trimestre 2024, atteignant 1,7 %. Cette reprise d'activité plus rapide limite le risque de trappe à inactivité en cas d'éloignement durable du marché du travail. Ces progrès significatifs ont été combinés avec une amélioration de la qualité de l'emploi qui a bénéficié du meilleur accompagnement des chômeurs et du mécanisme de bonus-malus limitant le recours aux contrats courts : depuis fin 2019, parmi les 1,1 million d'emplois créés dans le secteur privé, près de 0,9 million l'ont été en CDI selon l'Insee. La part de personnes en emploi à durée limitée (CDD, intérim) s'est repliée de 0,4 pt sur l'année 2023 pour atteindre 9,8 %. De même, le taux d'emploi à temps complet est nettement plus élevé au deuxième trimestre 2024 (57,4 %) que son niveau d'avant crise sanitaire (54,6 % au quatrième trimestre 2019).

#### Encadré n°4 : Evaluation ex ante des effets macroéconomiques de la réforme de la contracyclicité de l'assurance chômage

Depuis le 1<sup>er</sup> février 2023, la réforme de l'assurance chômage modulant les règles d'indemnisation selon la situation du marché du travail (dite « réforme de la contracyclicité ») s'applique au flux de nouveaux allocataires. En conjoncture jugée favorable, la durée d'indemnisation est réduite tandis que les demandeurs d'emploi peuvent bénéficier d'un complément de fin de droits permettant un retour au niveau d'indemnisation précédent en conjoncture jugée défavorable, dans la mesure où il est plus difficile de retrouver un emploi. La conjoncture est jugée favorable si,

durant trois trimestres consécutifs, le taux de chômage reste en-dessous de 9 % et ne connaît pas de variation trimestrielle supérieure à 0,8 pt de pourcentage.

La littérature empirique montre que la durée effective au chômage se réduit lorsque la durée potentielle d'indemnisation diminue. La baisse de la durée d'indemnisation intensifie l'effort de recherche (à salaire donné) des demandeurs d'emploi et entraîne une baisse du salaire de réserve à plus long terme. Cette baisse diminue le salaire d'équilibre sur le marché du travail, stimulant ainsi la demande de travail des entreprises, ce qui augmente la probabilité des demandeurs d'emploi de retrouver un emploi.

L'impact sur l'emploi de la réforme serait positif dès le court terme. De même, pour les finances publiques, l'impact demeurerait positif. En outre, la pression baissière sur les salaires de réserve exercée par l'évolution des règles d'indemnisation limiterait la croissance des prix, impliquant des gains de compétitivité et des effets positifs sur l'activité et l'emploi dès le moyen-terme.

Selon une évaluation de la DG Trésor réalisée à partir du modèle Mésange, la réforme de la contracyclicité de l'assurance chômage aurait un effet positif sur l'emploi à court terme, avec un peu plus de 40 000 emplois créés à horizon 2027. À long terme, l'activité serait rehaussée de 0,5 pt de PIB pour un peu moins de 120 000 emplois créés.

**D'autre part, le Gouvernement a investi massivement dans le développement des compétences de l'ensemble des travailleurs, tant à leur entrée sur le marché du travail qu'au cours de leur carrière.** Le *Plan d'investissement dans les compétences* (15 Md€) a permis de financer des actions à destination des demandeurs d'emploi faiblement qualifiés et des jeunes sans qualification. Le taux d'accès à la formation des moins diplômés (niveaux infra-bac ou bac non obtenu) est passé de 8,9 % en 2017 à 10,7 % en 2021. Le plan a également permis de cibler les besoins du tissu productif et d'améliorer ainsi l'appariement entre l'offre et la demande de travail, notamment dans les métiers en tension. En parallèle, la *réforme du compte professionnel de formation (CPF)*, qui est montée en puissance depuis 2019, a entraîné une forte augmentation du nombre de formations dispensées (1,3 million en 2023 contre 0,5 million en 2019), parmi lesquelles les moins qualifiés sont surreprésentés. Ainsi en 2023, la part des utilisateurs du CPF ayant un niveau d'études inférieur au baccalauréat (37 %) est supérieure de 4 pts à la proportion d'actifs ayant ce niveau d'études (33 %). Le *soutien à l'apprentissage* a également contribué au développement d'un mode d'acquisition concret de compétences, directement au sein de l'entreprise. Il a favorisé l'employabilité des jeunes et leur insertion dans la vie active et est

progressivement monté en puissance : fin juillet 2024, on comptait 915 000 apprentis, soit une augmentation de 4,7 % sur un an selon les données de la DARES. Le nombre d'entrées en apprentissage est passé de 321 000 en 2018 à 852 000 en 2023, soit une augmentation de 165 %.

**Enfin, la montée en charge des réformes des retraites passées a permis d'accroître la taille de la population active et de soutenir l'emploi des séniors.** Grâce au report progressif de l'âge légal de départ et à l'allongement de la durée de cotisation, prévus par les réformes de 2014 et de 2023, le taux d'emploi des 55 à 64 ans a atteint 60,0 % au deuxième trimestre 2024 (cf. graphique n°4), poursuivant ainsi l'augmentation continue depuis 2017 (52,7 % au deuxième trimestre 2017). Le taux d'emploi des séniors se rapproche ainsi de la moyenne européenne (64,8 % au premier trimestre 2024). Le Premier ministre a proposé d'engager un dialogue dans les prochains mois avec les partenaires sociaux sur d'éventuels aménagements raisonnables et justes de la réforme, en particulier concernant les retraites progressives, l'égalité femmes-hommes face à la retraite ou l'usure professionnelle, tout en préservant la soutenabilité de notre système de retraites par répartition.

Graphique n°4 : Taux d'emploi des seniors (55-64 ans, en %)



Source : Insee

Le marché du travail demeure toutefois confronté à des tensions de recrutement sectorielles et il existe encore des marges de progression pour renforcer l'emploi des jeunes et des femmes.

**Les entreprises sont moins nombreuses au troisième trimestre 2024 qu'au quatrième trimestre 2022 à signaler des tensions de recrutement dans tous les secteurs.** Pour faire face à la hausse des tensions à la sortie de la crise sanitaire, le Gouvernement a déployé un *plan de réduction des tensions de recrutement* dès octobre 2021, dont une deuxième phase a été mise en œuvre à partir d'octobre 2022. Grâce notamment à ces efforts, les tensions sont en net reflux depuis début 2023. Selon l'enquête trimestrielle de conjoncture de l'Insee, au troisième trimestre 2024, 48,4 % des entreprises de l'industrie manufacturière et 45,8 % des entreprises de services signalent des difficultés de recrutement, contre respectivement 65,1 % et 61,0 % fin 2022. Les tensions restent toutefois élevées dans les entreprises de services comparées à avant la crise sanitaire (37,0 % fin 2019).

**Ces tensions seront alimentées par la double transition écologique et numérique et par la transformation structurelle de l'économie qu'elle implique.** En effet, la double transition donne lieu à des réallocations d'emplois (des secteurs les plus intensifs en émissions vers ceux qui favorisent la transition), et par conséquent à une évolution des besoins en compétences. Si les emplois directement concernés par la transition, à savoir les emplois verts et verdissants, représenteraient actuellement un peu plus de 10 % l'emploi total, celle-ci est appelée à croître et nécessite d'adapter nos systèmes de formation initiale et continue<sup>4</sup>.

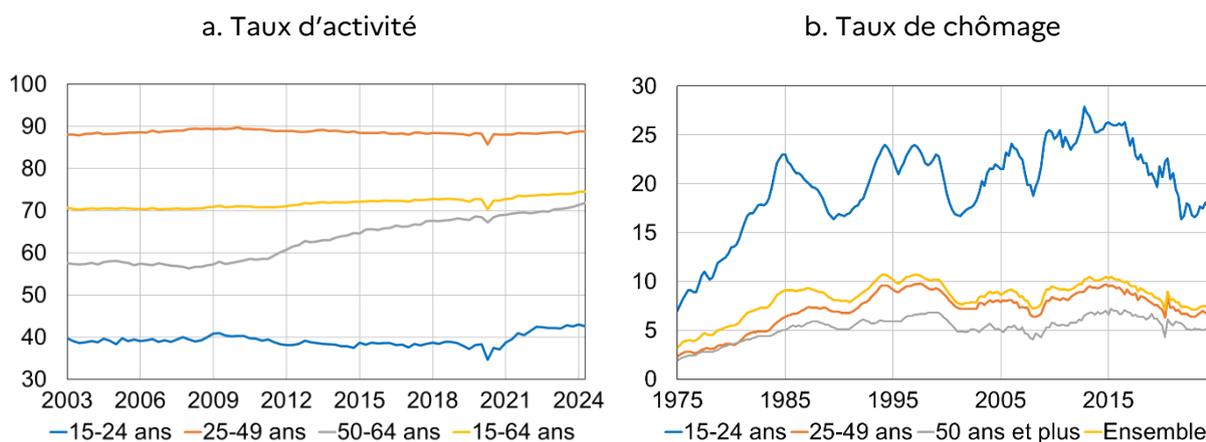
**Par ailleurs, l'emploi des jeunes et des femmes comprend des marges de progression significatives par rapport au reste de la population active.** Le taux de chômage des 15-24 ans atteint 17,7 % au deuxième trimestre 2024 (cf. graphique n°5), supérieur à celui des 25-49 ans (6,7 %) et des 50 ans ou plus (5,1 %). Bien que le taux d'emploi des jeunes ait atteint 35,2 % en 2023, son plus haut niveau depuis 1990, il reste également inférieur à celui de la moyenne de la population active, et les jeunes occupent moins souvent des emplois à durée indéterminée

<sup>4</sup> Source : SDES, *Les professions vertes et verdissantes, des compétences essentielles à la transition écologique*, décembre 2021.

(42,1 % contre 76,4 % pour les 25-49 ans et 76,2 % pour les 50 ans ou plus). Concernant les femmes, leur taux d'emploi en France (66,0 % en 2023) reste inférieur de 5,0 pts à celui des hommes (contre un écart de 13,7 pts en moyenne dans l'OCDE), et les écarts salariaux femmes-hommes s'élèvent à 11,6 % en France à temps plein (11,4 % en moyenne dans l'OCDE).

Cette situation est renforcée par des inégalités liées à la maternité et des difficultés d'accès aux modes de garde, qui entraînent des interruptions de carrière plus fréquentes et prolongées pour les femmes. Selon l'Insee (2024), le salaire des femmes reste ainsi inférieur de 4 % à celui des hommes à temps de travail et postes comparables en 2024<sup>5</sup>.

Graphique n°5 : taux d'activité et taux de chômage par âge (en %)



Source : Insee

Pour atteindre le plein emploi, le Gouvernement amplifie l'investissement dans les compétences et renforce l'efficacité et le ciblage des dispositifs existants.

**Afin de répondre aux besoins des entreprises et d'anticiper ceux liés aux transitions de notre économie, le Gouvernement investit massivement dans les compétences en particulier au niveau local.** Au vu des résultats positifs du *Plan d'investissement dans les compétences*, le Gouvernement a décidé de le prolonger pour la période 2024-2027. Une nouvelle génération de *Pactes Régionaux d'Investissement dans les Compétences (PRIC)* est en cours d'élaboration et de signature pour la période 2024-2027. Ils tiennent compte des spécificités de chaque territoire et de la nature du marché du travail sur chaque bassin d'emploi afin de répondre au plus près aux besoins. Les investissements du *volet « Formation » du plan France 2030* permettront quant à eux d'anticiper les besoins futurs de l'économie en développant les compétences nécessaires pour soutenir la double transition écologique et

numérique, ainsi que l'innovation dans des secteurs stratégiques tels que l'hydrogène bas carbone et les énergies renouvelables et nucléaire, l'alimentation et l'agriculture, ou encore la santé à travers le dispositif « Compétences et métiers d'avenir ». Ces investissements sur le temps long permettront de faire face aux défis de demain et d'accroître la productivité.

**Le Gouvernement a par ailleurs engagé un travail de rationalisation de la formation initiale et continue des travailleurs afin de renforcer son efficacité et de garantir une meilleure adéquation avec les besoins du marché du travail.** La *réforme de la formation professionnelle* permet de mieux accompagner les reconversions mais aussi que chaque travailleur puisse acquérir de nouvelles compétences directement mobilisables pour augmenter leur employabilité et leur productivité. Le Gouvernement renforce l'efficacité des dépenses liées au compte personnel de formation (CPF) et responsabilise chaque bénéficiaire afin qu'il s'engage de manière active dans sa formation. À cette fin, le

<sup>5</sup> Cependant, l'étude « *Écart de salaire entre femmes et hommes en 2022* », de Godet F. (2024), précise que « cet écart de salaire à poste équivalent ne peut s'interpréter comme une

mesure de la discrimination salariale dans les entreprises, car il n'est pas corrigé de différences de caractéristiques non observées ».

Gouvernement a instauré un ticket modérateur en avril 2024 : chaque salarié doit dorénavant s'acquitter d'une participation financière de 100€ pour chaque formation. Les demandeurs d'emploi, notamment, en sont exonérés.

**L'investissement dans les compétences et la rationalisation de l'offre de formation ciblent tout particulièrement les jeunes.** Le Gouvernement a engagé une *réforme du lycée professionnel* qui vise à moderniser, transformer la carte de formation et adapter les programmes d'études aux besoins du marché du travail, notamment dans les domaines de la transition numérique et écologique. Cette réforme garantira une meilleure adéquation entre les savoirs et compétences acquis dans le cadre du lycée professionnel et le monde du travail avec un renforcement du lien entre les lycées professionnels et les entreprises. La *poursuite du soutien à l'apprentissage*, tout en limitant les effets d'aubaine, contribuera aussi à assurer l'adéquation des compétences des élèves au regard du marché du travail. Les politiques d'apprentissage ont des effets positifs sur l'insertion professionnelle des jeunes, en particulier sur les niveaux de qualification les plus faibles. En juillet 2023, deux ans après leur sortie, le taux d'emploi des apprentis de niveau CAP à BTS sortis d'études en 2021 atteint 71 % contre 55 % pour les lycéens de mêmes niveaux de diplômes selon la DARES et la DEPP.

*Le Gouvernement renforce l'accompagnement des demandeurs d'emploi et des jeunes afin de favoriser leur insertion et d'accroître la qualité de l'appariement sur le marché du travail.*

**L'amélioration de l'accompagnement des demandeurs d'emploi passe par le déploiement de**

**France Travail.** Cette réforme, amorcée en janvier 2024 et qui monte progressivement en puissance, vise à accroître l'efficacité du service public de l'emploi et mieux accompagner les publics les plus éloignés du marché du travail (cf. encadré n°5). La réforme permet notamment un *accompagnement renforcé des bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA)*, lequel sera généralisé progressivement à l'ensemble de la France au 1<sup>er</sup> janvier 2025, pour en faire un tremplin vers l'insertion. Elle individualise également l'évaluation des compétences et des besoins de chaque bénéficiaire à travers un contrat d'engagement, permettant de proposer des solutions adaptées aux besoins de chacun, de mieux informer et de mieux orienter vers les secteurs et métiers qui recrutent. Couplée aux dispositifs d'insertion par l'activité économique ou encore l'expérimentation « territoire zéro chômeur de longue durée », cet accompagnement contribuera à un retour durable vers l'emploi.

**Compte tenu de leurs besoins spécifiques, le Gouvernement renforce l'accompagnement à destination des jeunes les plus éloignés de l'emploi.** Déployé à partir de mars 2022, le *Contrat d'engagement jeune (CEJ)* offre, par l'intermédiaire des missions locales et de France Travail, un parcours entièrement personnalisé d'une durée maximale de 12 mois avec l'objectif d'aider à définir un projet professionnel et à trouver un emploi. Il est proposé aux jeunes de 16 à 25 ans (29 ans pour les personnes reconnues handicapées) qui ne sont ni en étude, ni en emploi, ni en formation. Le nombre de CEJ signés s'est élevé à 277 500 en 2022, puis 313 500 en 2023, et le gouvernement s'est fixé un objectif de 285 000 entrées en 2024.

#### Encadré n°5 : Déploiement de France Travail et montée en puissance des dispositifs prévus par la loi Plein emploi

La loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi vise à augmenter le taux d'activité et les retours en emploi.

Cette loi a créé au 1<sup>er</sup> janvier 2024 un nouvel opérateur dénommé « France Travail » en remplacement de Pôle Emploi, dont les missions ont été renforcées. Depuis lors, plusieurs décrets d'application sont venus préciser et donner corps à la réforme.

Le décret relatif à la mise en place du **comité national pour l'emploi** a été publié le 22 mars 2024. Il a vocation à constituer le lieu de concertation et de coordination des acteurs de l'emploi et de l'insertion avec une attention particulière portée aux publics les plus vulnérables : jeunes, seniors, et personnes porteuses de handicap. Ce comité réunit les organisations patronales et syndicales, les représentants des collectivités territoriales, les opérateurs, l'ensemble des représentants des acteurs de l'emploi et de l'insertion et des représentants des usagers.

Dans la continuité de l'expérimentation lancée au printemps 2023 dans 47 départements, les bénéficiaires du RSA auront désormais accès à une entrée en parcours conjointe par France Travail et les départements, un accompagnement renforcé vers le retour à l'emploi ainsi qu'une mobilisation des entreprises à toutes les étapes. Une refonte des parcours d'insertion a été initiée, incluant une évaluation personnalisée des compétences et des besoins de chaque bénéficiaire à travers un contrat d'engagement, permettant ainsi de proposer des solutions adaptées aux besoins de chaque travailleur. Cette approche individualisée vise à lever les freins à l'emploi en prenant en compte les spécificités de chaque situation, qu'il s'agisse de formations complémentaires, de soutien à la mobilité ou d'une meilleure information permettant de s'orienter vers les secteurs et métiers qui recrutent.

De même, des délais techniques sur la contractualisation, l'orientation et la reprise de compétences au conseils départementaux en cas de non-orientation des demandeurs emplois dans le délai prévu seront précisés.

La loi instaure par ailleurs à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2025 plusieurs évolutions importantes :

- Les communes seront les autorités organisatrices de l'accueil du jeune enfant et en charge de recenser les besoins sur le territoire.
- L'inscription de tous les demandeurs du revenu de solidarité active dès le dépôt de leur demande d'allocation ainsi que des jeunes suivis par les missions locales et des personnes handicapées suivies par une agence de Cap emploi deviendra automatique sur les listes de France Travail. Tous ces demandeurs bénéficieront d'une orientation selon des critères communs et d'un diagnostic global suivant un référentiel partagé.

Les demandeurs d'emploi devront signer un contrat d'engagement qui englobera les dispositifs actuels. Ce contrat d'engagement unifié comportera « un plan d'action précisant les objectifs d'insertion sociale et professionnelle » et un objectif de 15 heures d'activité par semaine (actions de formation...) pour les demandeurs d'emploi nécessitant un accompagnement ou les allocataires du RSA. En cas de non-respect du contrat d'engagement, des sanctions pourront être appliquées. Dans les prochains mois, le Gouvernement précisera par décret la part maximale de RSA pouvant être suspendue ou supprimée dans le cadre de la nouvelle procédure de sanction ainsi que les durées minimales et maximales de la radiation en cas de non-respect réitéré des droits et devoirs prévus dans le contrat d'engagement.

*Le Gouvernement veut revaloriser le travail et renforcer le pouvoir d'achat des ménages.*

**Dans la continuité des travaux de la mission Bozio-Wasmer (2024), le Gouvernement a lancé un chantier de *refonte des dispositifs d'allègements généraux de cotisations sociales* pour limiter les risques de trappes à bas salaires, notamment au niveau du SMIC, et simplifier les barèmes.** En supprimant les bandeaux d'exonérations spécifiques des cotisations maladie et famille, la réforme concentrera les allègements là où ils permettent de créer de l'emploi. Par ailleurs, en diminuant la pente des allègements, la réforme permettra de limiter les taux marginaux de prélèvement et facilitera les augmentations de salaires

Pour que les gains salariaux se manifestent rapidement dans le pouvoir d'achat des ménages, en particulier pour les Français les plus modestes qui travaillent, le *SMIC sera revalorisé de manière anticipée* de 2 % le 1<sup>er</sup> novembre 2024. En outre, l'État continuera à inciter aux

négociations salariales au sein des branches professionnelles dans lesquelles les minimas sont encore inférieurs au SMIC.

**Par ailleurs, la participation, l'intéressement et l'actionnariat salarié seront encouragés.** Ces dispositifs visent à mieux récompenser l'implication des salariés dans la performance des entreprises. Ces mécanismes, qui ne sont pas réservés aux grandes entreprises, pourront aussi être mobilisés par les ETI, PME et TPE, permettant ainsi à un plus grand nombre de salariés de bénéficier des fruits de la croissance. L'objectif est de promouvoir un modèle économique plus inclusif et équitable, tout en contribuant à l'amélioration de la productivité.

**Afin de répondre aux besoins spécifiques du monde agricole, le projet de loi d'orientation pour la souveraineté agricole et le renouvellement des générations sera mené à bien.** Il permettra de renforcer la transparence sur les marges pratiquées par la grande distribution et

d'encourager les contrats tripartites entre agriculteurs, transformateurs et distributeurs, mais aussi de les soutenir face au changement climatique. À moyen et long terme, cette politique vise également à renouveler l'attractivité du métier d'agriculteur alors que les effectifs se réduisent et que l'âge moyen augmente. Maintenir un tissu d'emploi et d'activité agricole est bénéfique à la fois concernant la souveraineté alimentaire mais aussi les politiques de transition écologique ou concernant la biodiversité, dans lesquelles les agriculteurs ont un rôle à jouer.

Par ailleurs, des échanges auront lieu d'ici la fin de l'année avec les partenaires sociaux pour poursuivre les transformations de l'assurance chômage afin de renforcer les incitations au retour à l'emploi.

*Enfin, le Gouvernement est pleinement engagé pour lever les freins structurels liés à la parentalité et aux difficultés d'accès au logement.*

**Plusieurs réformes ont été engagées pour faciliter le retour à l'emploi et la conciliation entre vie professionnelle et personnelle des nouveaux parents.** Adoptée dans la loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi, la *création d'un service public de la petite enfance (SPPE)* permettra d'aider les parents, en particulier les femmes, et les ménages modestes à retrouver un emploi plus rapidement en levant les freins tenant à la nécessité de trouver un mode de garde pour les parents de jeunes enfants. À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2025, les communes seront les autorités organisatrices de l'accueil du jeune enfant. À ce titre, elles seront compétentes pour recenser, en termes de services, les besoins des familles comprenant des enfants de moins de 3 ans, et les modes d'accueil disponibles sur le territoire.

**L'accès au logement abordable reste une des priorités du Gouvernement pour limiter les contraintes liées à la mobilité géographique des travailleurs.** La *transformation du prêt à taux zéro (PTZ) et sa prolongation jusqu'en 2027* visent à soutenir l'accession à la propriété pour les ménages modestes, en leur permettant en particulier de se rapprocher des bassins d'emploi en tension. Pour faciliter la construction, la réglementation « zéro artificialisation nette » sera réformée de manière pragmatique et différenciée afin de rendre plus accessible le foncier. Les normes qui pèsent sur la construction des logements neufs ou la réhabilitation des anciens seront simplifiées. Les *extensions du bail réel*

*solidaire et de la garantie Visale* renforcent quant à eux la sécurité locative et facilitent l'accès au logement pour les travailleurs qui disposent de revenus modestes. En matière de *logement social*, les bailleurs devront réexaminer régulièrement la situation de leurs locataires afin d'adapter les loyers à leurs ressources et de cibler davantage les plus modestes en fluidifiant l'accès au parc social. De même, les maires disposeront de davantage de marges de manœuvre dans l'attribution et la priorisation des logements sociaux sur leur territoire.

#### d) Réindustrialiser le pays en renforçant notre compétitivité, l'innovation et la R&D

Dans la perspective de consolider la place de la France dans les chaînes de valeur mondiales et bâtir une économie souveraine, renforcer la compétitivité de nos industries, encourager l'innovation et intensifier les efforts en recherche et développement (R&D) apparaissent essentiels. Fort de la stratégie poursuivie depuis 2017 et de ses premiers bénéfices en matière de réindustrialisation et de relocalisation d'activités à forte valeur ajoutée, le Gouvernement poursuit la mise en œuvre d'un agenda ambitieux pour moderniser le tissu industriel, soutenir les secteurs stratégiques et favoriser l'émergence de technologies de pointe. Les efforts se concentrent en particulier dans la réindustrialisation verte et le développement de l'économie numérique qui constituent les relais de croissance de demain. Ce chantier prioritaire, combiné avec ceux de l'emploi et de la décarbonation de notre économie, ont pour objectif de lutter contre le décrochage de la productivité, et faire face aux défis actuels et futurs comme soulignés dans le rapport Draghi (2024).

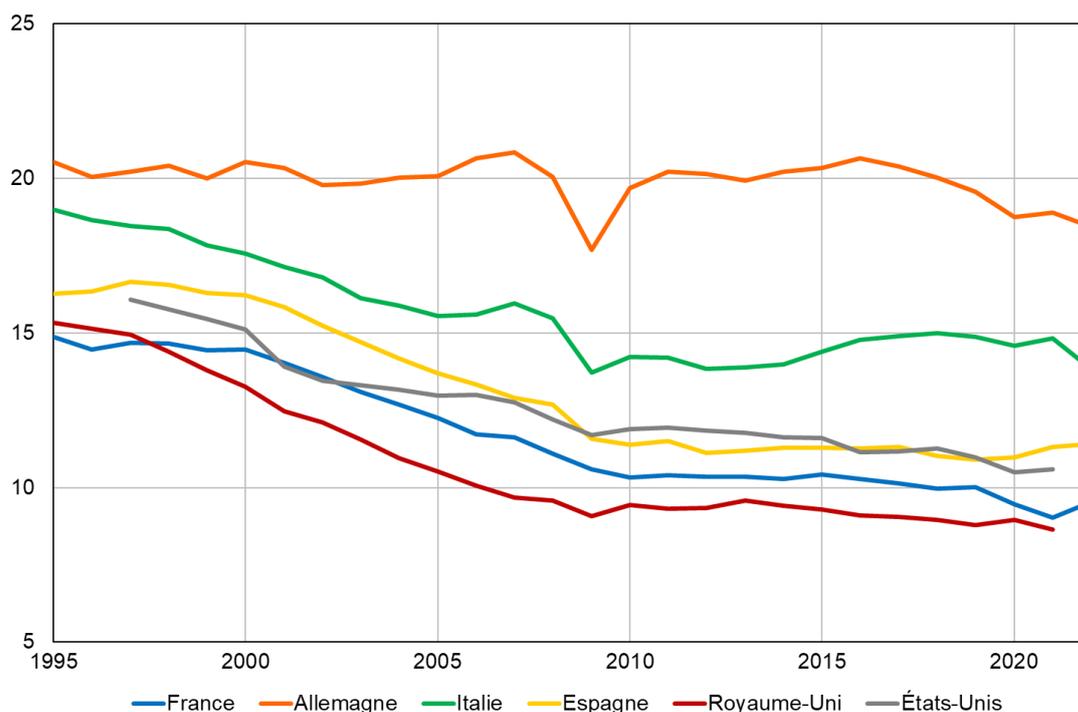
*La compétitivité de notre tissu productif s'améliore ces dernières années grâce à la stratégie ambitieuse déployée par le Gouvernement pour accélérer la réindustrialisation de notre économie.*

**Face à l'essor de la concurrence internationale, en particulier des pays émergents, la France a vu sa compétitivité-prix et hors-prix se réduire à partir des années 1980.** De même, la tertiarisation de notre économie, la baisse structurelle des prix relatifs des produits manufacturés du fait des forts gains de productivité et la compétitivité accrue des pays émergents ont contribué à réduire la part de l'industrie dans la valeur ajoutée, qui est passée de 20 % en 1980 à près de 10 % en 2022. Si ce phénomène est commun

aux pays avancés, il a été plus prononcé en France que dans les autres grandes puissances industrielles (cf. graphique n°6). 2,5 millions d'emplois industriels ont ainsi été détruits ces cinquante dernières années. L'industrie étant le

principal moteur des gains de productivité, de l'innovation et de notre autonomie stratégique, cette dégradation a affecté notre potentiel de croissance et l'emploi sur tout le territoire.

**Graphique n°6 : part de l'industrie manufacturière dans la valeur ajoutée (en %) en comparaison internationale**



Source : OCDE

Note : Il convient toutefois de noter que, du fait de méthodes statistiques divergentes, les valeurs ajoutées manufacturières des autres pays européens peuvent être surestimées par rapport aux données françaises. Ainsi, après harmonisation des méthodes, l'écart franco-allemand au niveau de la part de l'industrie manufacturière dans l'économie est quasiment divisé par deux (Source : Insee).

**Pour renforcer notre compétitivité-prix, la fiscalité pesante sur les entreprises a été réduite.** Initialement introduit pour améliorer la compétitivité des entreprises françaises et stimuler l'emploi, le *Crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE)* a été transformé en un allègement pérenne de charges sociales qui a réduit le coût du travail pour les bas salaires et favorisé les embauches, particulièrement dans les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre. Alors que le *taux d'impôt sur les sociétés* en France était l'un des plus élevés parmi les pays de l'OCDE, il a été progressivement réduit de 33,33 % à 25 % à un niveau comparable à nos principaux partenaires commerciaux, stimulant l'investissement. À noter pour la première fois en 2023 une tendance à la croissance de l'impôt sur les sociétés au sein des pays de l'OCDE. Cette évolution peut

permettre de disposer d'une marge pour accroître temporairement l'impôt sur les sociétés acquitté par les plus grandes entreprises dans une logique de participation au rétablissement des comptes publics sans dégrader notre attractivité. De même, les *impôts de production*, qui nuisaient par leur caractère distorsif à la compétitivité des entreprises, en particulier industrielles, ont été considérablement allégés à hauteur de 15 Md€ avec la baisse de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pour les établissements industriels, l'abaissement de 3 % à 2 % du taux de plafonnement de la cotisation économique territoriale (CET) et les baisses successives du taux de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

**Sous l'effet de ces réformes, la compétitivité-prix des entreprises françaises a résisté entre 2019 et 2023 en dépit des crises successives.** Si la hausse des prix de l'énergie à la suite de la reprise de l'activité post-crise sanitaire puis de l'invasion russe de l'Ukraine a entraîné un accroissement des prix à l'exportation de la France, ces derniers ont crû au même rythme que ceux des concurrents, permettant de préserver la compétitivité-prix de la France.

**S'agissant de notre compétitivité hors-prix, l'environnement des affaires s'est amélioré et l'Etat a investi massivement dans la modernisation de notre appareil productif.** D'une part, les procédures et démarches administratives ont été simplifiées pour renforcer l'investissement à travers les *lois d'accélération et de simplification de l'action publique (ASAP)* et *relative à la croissance et la transformation des entreprises (PACTE)*. Celles-ci facilitent les démarches d'implantation de nouveaux sites industriels des entreprises en allégeant notamment les obligations déclaratives. D'autre part, d'importants investissements ont été mis en œuvre pour moderniser notre appareil productif sur tout le territoire et renforcer l'innovation. Doté de 20 Md€, *France Très Haut Débit* a fixé des objectifs ambitieux pour accompagner la numérisation de notre économie, en assurant l'accès au très haut débit pour tous d'ici 2025. Fin 2023, plus de 5,2 millions de foyers et locaux professionnels supplémentaires sont désormais éligibles à la connexion à la fibre par rapport à 2020. Le taux de déploiement de la fibre atteint désormais 87,5 % en mars 2024. Le plan d'investissement *France 2030*, doté de plus de 54 Md€, accompagne dans la durée les transformations du tissu productif en finançant des projets innovants dans des secteurs stratégiques comme la santé, l'énergie et l'aéronautique et le spatial. De même, le programme national « *Territoires d'industrie* » a également bénéficié à 146 territoires pour recréer et dynamiser des filières industrielles. 183 projets sont soutenus pour la période 2023-2027, visant à renforcer l'attractivité et la compétitivité des zones industrielles. Enfin, la *loi de programmation sur la recherche* a d'ores et déjà permis de mieux financer la recherche publique et d'accroître les transferts et la conversion des innovations des laboratoires de recherche à la production industrielle. Elle sera particulièrement préservée à l'occasion des discussions budgétaires.

**Ces efforts se matérialisent aujourd'hui, en témoignent la dynamique de réindustrialisation en cours et l'attractivité renouvelée de l'économie française pour les investisseurs étrangers.**

La France conserve en 2023 et pour la cinquième année consécutive la 1<sup>ère</sup> place européenne pour l'accueil des investissements étrangers selon le baromètre EY 2024, avec 1 194 projets annoncés. A l'échelle mondiale, la France se classe au 7<sup>e</sup> rang des pays ayant attiré le plus important flux d'investissements directs étrangers (IDE) entrants en 2023, avec un montant de 39,1 Md€. Ce chiffre représente le niveau le plus élevé depuis 2015, à l'exception de l'année record de 2022 où les IDE entrants avaient atteint 72,7 Md€. Cette dynamique est confirmée par les annonces réalisées lors de la 7<sup>ème</sup> édition du *Sommet Choose France* en mai 2024 au cours duquel 56 projets représentant 15 Md€ d'investissements et 10 000 créations d'emploi ont été annoncés. Ils viendront s'ajouter aux 130 000 emplois industriels créés depuis 2017. En 2022 et 2023, 377 créations nettes d'usines ont eu lieu en France dans 12 régions métropolitaines. A titre d'illustration, l'usine de semi-conducteurs de Crolles, dont la production a démarré en juin 2023, représente 5,7 Md€ d'investissements et 1 000 emplois à terme, ce qui permettra de doubler la capacité de production d'un composant essentiel à la résilience de l'industrie européenne, aujourd'hui fortement dépendante des importations.

*La bataille de la réindustrialisation impose de poursuivre les investissements dans l'innovation pour répondre aux défis du verdissement et de la numérisation.*

**Malgré la baisse tendancielle de ses émissions, l'industrie manufacturière demeure aujourd'hui l'un des secteurs les plus émetteurs au niveau national.**

Les émissions de l'industrie sont concentrées à la fois sur un petit nombre de secteurs et de sites (50 sites représentant 60 % des émissions). La réduction des émissions nationales nécessite la mobilisation de l'ensemble des grands leviers de décarbonation : gains d'efficacité énergétique, baisse de l'intensité carbone des intrants (électrification, usage des bioénergies), baisse des émissions de procédés (e.g. réduction du taux de clinker pour le ciment), sobriété et changement de mode de consommation, développement de l'économie circulaire et du captage du carbone (CCS).

**La décarbonation de l'économie représente néanmoins une opportunité pour créer de nouvelles filières industrielles.** Certaines ont déjà émergé, comme les batteries électriques qui sont stratégiques pour le verdissement des mobilités, d'autres demeurent encore embryonnaires mais vont constituer des secteurs en forte croissance à l'avenir, comme l'avion bas carbone, avec des milliers d'emplois industriels et une production à forte valeur ajoutée. Cette transition requiert des financements, mais aussi de réduire encore la complexité des démarches administratives, les délais d'installation des sites industriels, qui sont aujourd'hui de 17 mois en moyenne, et de faciliter l'accès au foncier. Il s'agit à la fois d'attirer les investisseurs et de leur offrir un environnement propice au développement de leurs activités à long terme.

**L'économie française doit également poursuivre sa numérisation et accroître ses investissements en R&D.** Le baromètre FranceNum de septembre 2024<sup>6</sup> montre une légère progression de l'adoption de solutions de visibilité et vente en ligne pour les TPE-PME (85 %, + 1 point par rapport à 2023, notamment sur les réseaux sociaux). De même, 79 % des TPE-PME ont un budget consacré au numérique, une proportion

comparable par rapport à 2022. Toutefois, si les entreprises françaises se situent aujourd'hui au global dans la moyenne européenne en matière d'adoption des nouvelles technologies de l'information et de la communication<sup>7</sup>, les PME apparaissent plus spécifiquement en retrait dans l'adoption des outils numériques de base, ce retard pesant sur leur productivité. En 2023, 68 % des entreprises françaises ayant entre 10 et 249 salariés ont par exemple un site web ou une application mobile, contre 78 % en moyenne dans l'UE<sup>8</sup>. De même, l'investissement dans la recherche et développement reste faible en comparaison internationale : en 2022 la France a investi 2,2 % de son PIB en R&D privée et publique, ce qui dépasse la moyenne de l'Union européenne (2,1 %) mais représente 0,4 pt et 1,4 pt de moins que la Chine (2,6 %) et les États-Unis (3,6 %)<sup>9</sup> (cf. graphique n°7). Il s'agit donc d'inciter les entreprises à davantage investir pour gagner en compétitivité et ne pas se laisser durablement distancer, en particulier dans les secteurs d'avenir, comme le souligne le rapport Draghi (2024) qui invite à combler le fossé en matière d'innovation.

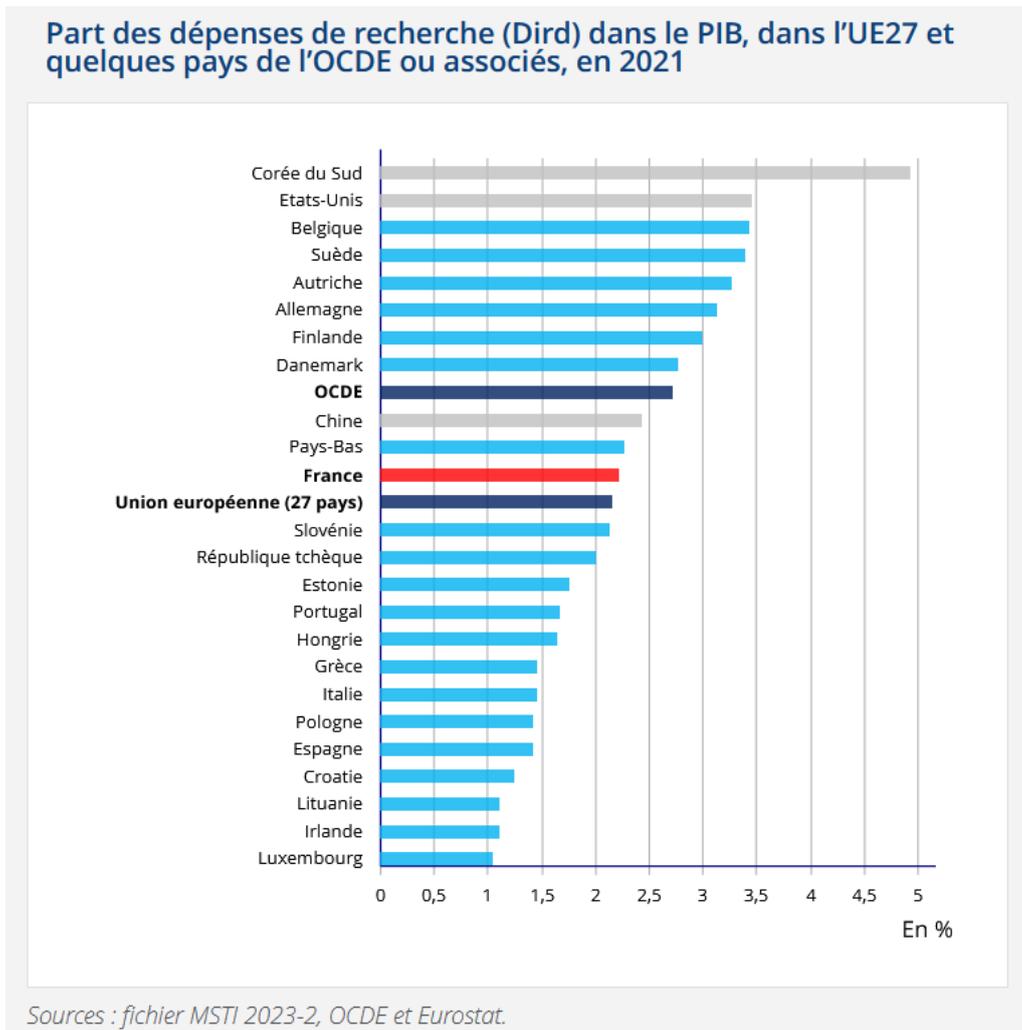
<sup>6</sup> France numérique (septembre 2024), Baromètre France Num 2024 ([lien](#)).

<sup>7</sup> DG Trésor (novembre 2020), Numérisation des entreprises françaises, Trésor Eco n°271.

<sup>8</sup> Données issues de l'enquête « TIC dans les entreprises en Europe », accessibles dans la base de données Eurostat 'Websites and functionalities by size class of enterprise (isoc\_ciweb)' ([lien](#)).

<sup>9</sup> OCDE, Science, Technology and Innovation scoreboard

Graphique n°7 : Investissement en R&amp;D (% du PIB) en comparaison internationale



La stratégie du Gouvernement repose tout d'abord sur la poursuite d'investissements publics significatifs dans la modernisation de notre outil industriel.

**Le plan France 2030 incarne une rupture dans la politique industrielle française permettant de favoriser l'innovation et d'accompagner les transitions de notre économie.** Depuis la fin des années 1990, la politique industrielle en France et en Europe mettait l'accent sur l'utilisation d'instruments « horizontaux », ouverts à toutes les entreprises, sous forme notamment de soutien à l'innovation ou de soutiens transversaux à la compétitivité. Avec *France 2030*, la logique est inversée : le plan soutient des stratégies principalement industrielles pour répondre aux

enjeux des transitions économique et sociale en ciblant des acteurs à très fort potentiel de croissance. Ses objectifs et leviers couvrent l'ensemble de la chaîne de valeur, de la recherche fondamentale à l'innovation et jusqu'à l'industrialisation. Le plan continue de monter en puissance avec 31 Md€ engagés à fin mai 2024 (cf. encadré n°6). Le plan contribue également à rattraper le retard d'investissement en R&D et à accélérer le verdissement et la numérisation de notre économie. Par exemple, l'appel à projets relatif à la *Stratégie d'accélération sur la 5G et les futures technologies de réseaux de télécommunications* a vocation à soutenir le développement de solutions souveraines sur les réseaux télécoms et à encourager une maîtrise de bout en bout de ces solutions.

### Encadré n°6 : Déploiement du plan France 2030

France 2030 constitue une politique industrielle verticale et de transformation de l'économie par l'innovation. France 2030 est défini par deux objectifs transversaux consistant à consacrer 50 % de ces dépenses à la décarbonation de l'économie, et 50 % à des acteurs émergents, sans dépenses défavorables à l'environnement.

Selon le rapport annuel 2023<sup>10</sup> du Secrétariat général pour l'investissement, France 2030 a contribué au financement de 3 650 projets pour 4 200 organisations bénéficiaires à fin 2023. 56 % des soutiens ont été attribués à des PME et des ETI, 16 % à des grands groupes, et 19 % à des organismes de recherche, collectivités et établissements publics.

Les crédits engagés par France 2030 soutiennent l'activité économique française, tant sur la croissance que sur l'emploi, en soutenant la compétitivité industrielle et les technologies d'avenir. Avec un budget total de plus de 54 Md€, le plan soutient le développement de compétences, avec près de 34 000 nouvelles places de formation ouvertes depuis 2022. Les résultats se matérialisent également en termes d'innovation avec près de 4 621 intentions de dépôts de brevets fin 2023.

**Le plan France 2030 complète des stratégies d'investissement sectorielles dans des secteurs stratégiques.** Par exemple, *Innovation Santé 2030* renforce notre capacité de recherche biomédicale, soutient l'industrialisation des produits de santé sur le territoire français et accompagne la croissance des entreprises du secteur en mobilisant plus de 7 Md€ d'ici à 2030 au travers de trois stratégies d'accélération (biothérapie et bioproduction des thérapies innovantes, santé numérique et maladies infectieuses et émergentes). De même, la deuxième phase de la *Stratégie nationale pour l'intelligence artificielle* consacre 1,5 Md€ sur la période 2021-2025 pour former et accélérer le potentiel de recherche et développement français dans cette révolution technologique (cf. encadré n°7). Elle a notamment conduit à la création et au

développement d'un réseau d'instituts interdisciplinaires d'intelligence artificielle, soutenu le développement de chaires d'excellence en intelligence artificielle (IA), et accru l'investissement dans les capacités de calcul de la recherche publique. Comme l'a souligné le rapport de la commission de l'intelligence artificielle « contribuer à faire de la France un pays à la pointe de la révolution de l'intelligence artificielle » publié en mars 2024, notre souveraineté technologique passe par la maîtrise des algorithmes fondamentaux essentiels au fonctionnement de l'IA et au développement de nouveaux usages qui sont appelés à se généraliser dans les entreprises de tous les secteurs. Le FMI estime qu'elle pourrait contribuer à accroître la croissance de l'économie mondiale de 0,8 pt de PIB<sup>11</sup>.

### Encadré n°7 : Stratégie nationale pour l'intelligence artificielle

A la suite du rapport *Donner un sens à l'intelligence artificielle : pour une stratégie nationale et européenne* (2018) et dans le cadre du plan France 2030, le Gouvernement a lancé dès 2018 une stratégie nationale pour l'intelligence artificielle (SNIA). Cette stratégie a pour objectif de positionner la France comme un des leaders européens et mondiaux de l'intelligence artificielle (IA). Elle vise à préserver et consolider la souveraineté économique, technologique et politique de la France dans un secteur appelé à transformer durablement l'économie et la société. La stratégie se divise en deux phases.

#### **Phase 1 (2018-2022) : doter la France de capacités de recherche compétitives.**

Cette première étape a bénéficié d'un soutien de 1,85 Md€. Elle a notamment financé :

- la création et le développement d'un réseau d'instituts interdisciplinaires d'intelligence

<sup>10</sup> Secrétariat général pour l'investissement, *Rapport d'activité 2023*, juin 2024

<sup>11</sup> Kristalina Georgieva, "Managing Director's Remarks: United Nations' Summit of the Future", 22 septembre 2024

artificielle (les 3IA, bénéficiant d'un label gouvernemental et de financements publics)

- la mise en place de programmes doctoraux et de chaires d'excellence (40 chaires sélectionnées avec un budget global de 22 millions d'euros)
- le déploiement du supercalculateur Jean Zay.

### **Phase 2 (2021-2025) : diffuser des technologies d'intelligence artificielle au sein de l'économie**

Cette seconde phase vise à soutenir le développement et l'innovation dans des domaines prioritaires comme l'IA embarquée, l'IA de confiance, l'IA frugale et l'IA générative. Elle s'articule autour de trois piliers stratégiques :

- le soutien à l'offre deep tech, notamment à des projets de démonstrateurs ou de développement technologique d'IA frugale, embarquée ou de confiance ;
- la formation et l'attraction des talents, par exemple via l'investissement pour la formation et le financement d'étudiants dans les 9 « IA clusters », instituts d'excellence succédant aux instituts 3IA ;
- le rapprochement de l'offre et de la demande de solutions en IA, par exemple via l'accompagnement de PME et ETI dans l'adoption de solutions d'IA visant à accroître leur compétitivité.

L'importance du développement de l'intelligence artificielle comme source de gains de productivité à moyen et long terme a été récemment souligné dans le rapport *IA : Notre ambition pour la France* (mars 2024)<sup>12</sup>, remis à la demande du Gouvernement par la commission de l'intelligence artificielle, présidée par Philippe Aghion et Anne Bouverot.

**Ces investissements s'inscrivent par ailleurs dans le cadre plus large de la politique industrielle de l'Union européenne mise en œuvre sous l'impulsion de la France depuis l'Agenda de Versailles (2022).** Celui-ci poursuit son déploiement afin de renforcer notre autonomie stratégique et fera partie des priorités de la nouvelle Commission pour la période 2024-2029. Dix projets importants d'intérêt européen commun (PIIEC) sont autorisés à date dans le secteur des batteries, de la microélectronique, de l'hydrogène, du *cloud* et de la santé. En outre, le Conseil et le Parlement sont parvenus à un accord sur *le règlement sur les situations d'urgence et la résilience du marché intérieur*. Plusieurs textes clefs ont été publiés depuis le premier semestre 2024 tels que le *Critical Raw Materials Act* (mai 2024) qui encourage la production, la transformation et le recyclage en Europe de matières premières critiques, tout en sécurisant nos approvisionnements, ou encore le *Net-Zero Industry Act* (juin 2024) qui soutient la production sur le sol européen des technologies industrielles de la transition bas-carbone. Ces avancées sont majeures et la France est résolue à continuer à jouer un rôle clé afin d'accélérer au niveau de l'Union européenne la transition

écologique en veillant à l'acceptabilité sociale et économique et à la réciprocité environnementale de nos échanges commerciaux. Il s'agit également d'investir de façon innovante et massive dans les secteurs du numérique, de la santé, de l'espace, de la défense, essentiels à la souveraineté industrielle de l'Union européenne et pour assumer son rang mondial.

*Le Gouvernement déploie également des réformes destinées à favoriser et mieux orienter l'investissement privé.*

**Des instruments innovants sont déployés pour orienter l'investissement privé vers l'industrie et la transition écologique.** À ce titre, le *crédit d'impôt au titre des investissements en faveur de l'industrie verte (C3IV)* constitue l'une des mesures les plus incitatives en Europe pour le soutien des industries vertes. Ce crédit d'impôt entré en vigueur en mars 2024 vise à encourager les entreprises à investir dans des technologies et des infrastructures respectueuses de l'environnement, stimulant ainsi l'innovation et la transition écologique. 20 demandes d'agrément ont été déposées à l'été 2024, couvrant les quatre filières concernées (les batteries, l'éolien, les panneaux solaires et les pompes à chaleur), pour un montant total d'investissement de 1,8 Md€. Le

<sup>12</sup> *IA : Notre ambition pour la France* – rapport de la Commission pour l'intelligence artificielle (mars 2024, [lien](#))

C3IV doit générer 23 Md€ d'investissements et la création de 40 000 emplois directs d'ici 2030. Il doit par ailleurs permettre de réduire les émissions de 35 millions de tonnes de CO<sub>2</sub> en cumulé à horizon 2030. L'épargne privée des ménages pourrait également être mobilisée en faveur de l'investissement dans l'industrie.

*Enfin, le renforcement de notre compétitivité passera également par un déverrouillage et une débureaucratization de l'économie à tous les niveaux.*

**Le Gouvernement poursuit ainsi l'effort de simplification réglementaire.** La mise en œuvre de la *loi industrie verte* permet de simplifier les procédures administratives, réduire les délais des démarches de préparation du foncier industriel et de réhabilitation des friches et ainsi d'accélérer l'implantation de nouveaux sites industriels. Cette loi facilitera notamment l'obtention des autorisations environnementales et réduira ainsi mécaniquement les délais de traitement des dossiers pour les investisseurs avec l'objectif de les diviser par deux, passant à 9 mois contre 17 en 2023, ce qui est parfois un frein à l'implantation de nouvelles usines dans un contexte de forte concurrence internationale. Afin de traduire cette ambition, deux décrets ont été pris en juillet 2024 en application de la loi pour accélérer la libération de foncier industriel et l'implantation de nouvelles usines, notamment via la réduction des délais d'examen des demandes d'autorisation environnementale<sup>13</sup>. Comme pour les ménages, l'approche plus pragmatique de la réglementation « zéro artificialisation nette » permettra également de mieux répondre aux besoins essentiels de l'industrie. Par ailleurs, adoptée définitivement au début du mois de juin 2024, la *loi visant à accroître le financement des entreprises et l'attractivité de la France* améliorera les capacités de financement des entreprises afin de diversifier leurs bases d'investisseurs et rendre leur financement plus facile, plus rapide et moins onéreux. Dans la continuité, le projet de *loi portant simplification de la vie économique* vise à faciliter davantage l'implantation des sites industriels et à alléger les démarches administratives des entreprises, notamment les plus petites d'entre elles. Une initiative porte en particulier sur la suppression progressive des formulaires CERFA. Cette initiative, identifiée lors des consultations et des

travaux menés directement avec les chefs d'entreprises au cours du premier semestre 2024, allégera la charge administrative des entreprises, leur permettant de se concentrer davantage sur leur cœur de métier.

#### e) Garantir l'accès à des services publics de qualité

L'accès à des services publics de qualité constitue un pilier central de la cohésion sociale et du développement économique, et une exigence envers les citoyens. En matière d'éducation, le Gouvernement déploie un ensemble de réformes destinées à renforcer l'égalité des chances, améliorer les performances scolaires et renforcer l'attractivité du métier d'enseignant pour favoriser l'innovation et la croissance future. Dans le domaine de la santé, la lutte contre les déserts médicaux et la pénurie de soignants constituent des priorités. L'essor des nouvelles technologies peut contribuer à l'amélioration de l'offre et la qualité des soins. Enfin, la transformation profonde de notre économie impose une attention particulière à la lutte contre les inégalités, à laquelle contribue de manière décisive l'action publique. Il s'agit autant d'un impératif de justice sociale que d'un vecteur de prospérité en favorisant une croissance inclusive.

*Depuis 2017 d'importants efforts ont été engagés en matière d'éducation, notamment en faveur des publics les plus fragiles.*

**Au cœur du pacte républicain, l'éducation est un déterminant fondamental de développement du capital humain et de la réduction des inégalités.** Elle est également l'un des moteurs de la mobilité sociale. Dès lors, l'amélioration des performances scolaires des élèves français apparaît comme essentielle pour favoriser l'innovation, la productivité et la croissance future de notre économie. Le Gouvernement en a donc fait l'une de ses priorités depuis 2017, de la maternelle à l'enseignement supérieur, afin de renforcer l'égalité des chances et de favoriser l'émancipation et la réalisation du plein potentiel de tous les talents.

**L'action du Gouvernement s'est d'abord concentrée sur l'école primaire en renforçant ses moyens, afin d'agir en amont contre la reproduction des inégalités sociales et améliorer les**

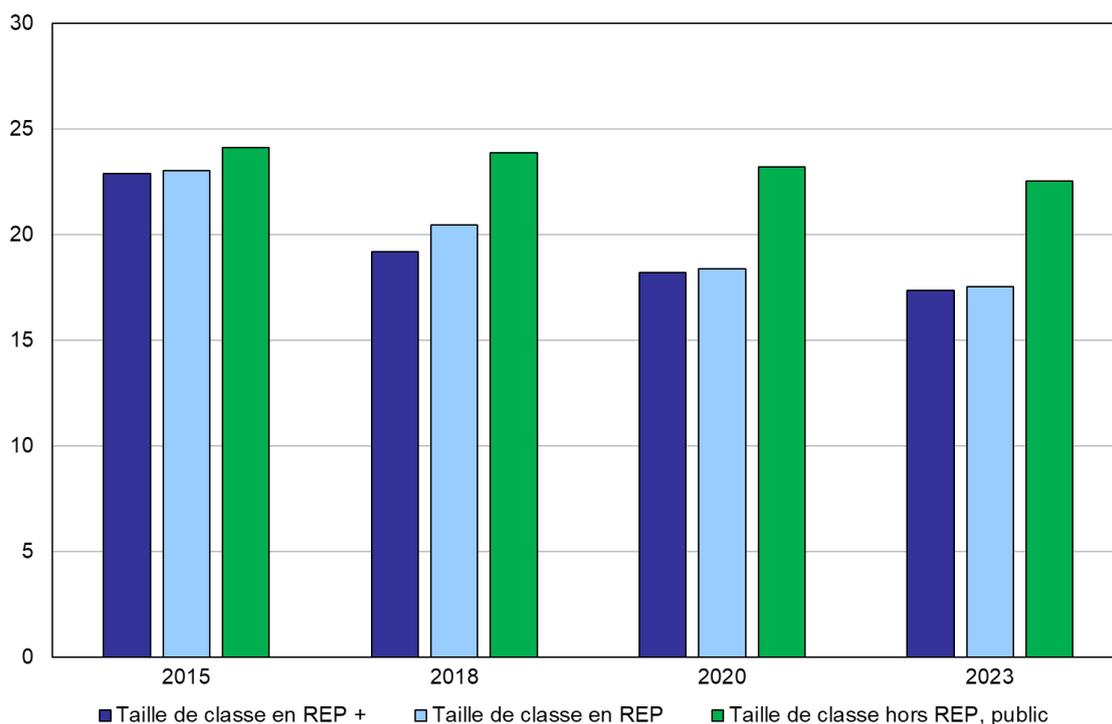
<sup>13</sup> Décret n° 2024-704 du 5 juillet 2024 modifiant le code de l'urbanisme et le code de l'environnement en vue de favoriser l'implantation des installations industrielles vertes et Décret n°

2024-742 du 6 juillet 2024 portant diverses dispositions d'application de la loi industrie verte et de simplification en matière d'environnement

**résultats scolaires.** En effet, les politiques éducatives sont d'autant plus efficaces qu'elles sont ciblées sur les jeunes enfants, dès l'école maternelle. Le *dédoublé des classes de CP et de CE1* a été mis en place à la rentrée 2017 dans les classes du réseau d'éducation prioritaire et a été étendu aux classes de grande section en zone d'éducation prioritaire depuis la rentrée 2020. En septembre 2024, 100 % des classes de GS, CP et CE1 en éducation

prioritaires sont dédoublées (cf. graphique n°8). En outre, depuis 2019, la France est l'un des rares pays à avoir rendu *l'instruction obligatoire dès l'âge de 3 ans*. L'accueil des enfants de deux ans est favorisé en éducation prioritaire renforcée grâce à la mise en place de dispositifs de première scolarisation en lien avec les acteurs de la petite enfance et la protection maternelle infantile.

Graphique n°8 : Réduction du nombre d'élèves par classe en REP et REP+



Source : Evain F., 2024, "Taille des classes du premier degré : une septième année de baisse consécutive", Note d'Information, n° 24.01, DEPP

**Pour lutter contre les inégalités et bâtir un environnement propice à l'apprentissage, le Gouvernement a renforcé la diversité de la composition sociale des collèges et des lycées en redécoupant les secteurs scolaires, avec la création d'un « binôme d'établissements »** proches mais aux indices de positionnement social éloignés. À la rentrée scolaire 2022, les premiers résultats de la sectorisation multi-collèges mise en œuvre dans 115 établissements et concernant près de 9 000 élèves, suggèrent une réduction des inégalités dans les résultats scolaires des élèves en fonction de leur origine sociale. Le *dispositif « devoirs faits »* a également permis de lutter contre les inégalités d'apprentissage qui se

renforcent hors temps scolaire, en accompagnant davantage les élèves. Les stages de réussite proposés durant les temps de vacances scolaires visent par ailleurs à accompagner les élèves les plus fragiles vers la réussite.

**Le Gouvernement a également investi massivement pour renforcer l'inclusion des enfants en situation de handicap à l'école.** En 2024, ce sont plus de 515 000 élèves en situation de handicap qui sont accueillis dans les écoles et les établissements scolaires. Les budgets consacrés à l'école inclusive ont été augmentés de 60 %, des classes dédiées ont été créées, davantage de professeurs des écoles ont été formés et

l'effectif d'accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH) a été porté à 140 000 (+50 % entre 2017 et 2022).

*Les enseignants ont bénéficié d'importantes revalorisations pour améliorer l'attractivité de la profession.*

**Depuis 2020 et particulièrement en 2023, le Gouvernement a procédé à des revalorisations salariales inédites, pour un montant global de 7,7 Md€ entre 2020 et 2024, dont 4,8 Md€ sur la seule période 2023-2024.** Elle s'articule en deux volets : grâce à la *revalorisation « socle »* (1,9 Md€), les professeurs gagnent depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2023 en moyenne 10 % de plus comparé à la rentrée 2020, et ceux qui sont en tout début de carrière bénéficient désormais d'une rémunération minimale de 2 000 euros nets par mois. Le second volet, *le « pacte »* (1 Md€), permet aux enseignants qui le souhaitent de bénéficier d'une rémunération supplémentaire conditionnée à la réalisation de missions nouvelles. Les enseignants ont aussi bénéficié de la *revalorisation du point d'indice de la fonction publique* (2,4 Md€) et des revalorisations découlant du *Grenelle de l'éducation* en 2021-2022 (1,7 Md€).

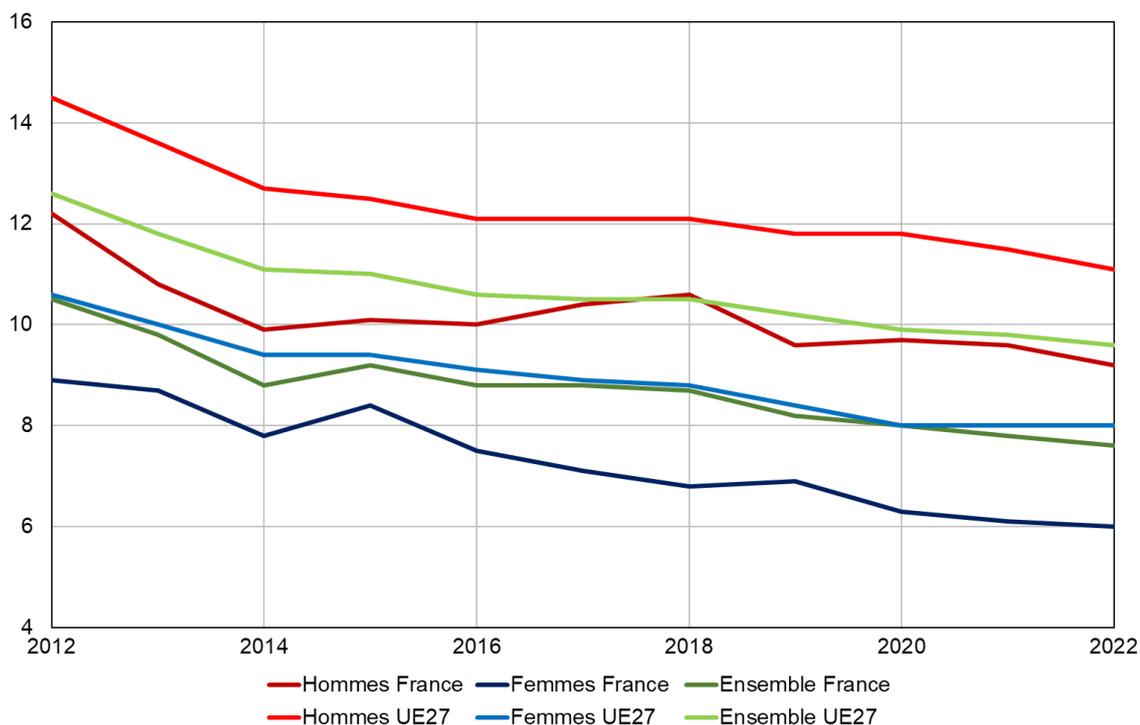
*Ces efforts se traduisent aujourd'hui par une progression récente des résultats des élèves qui rompt avec une tendance à la baisse.*

**Si les résultats des élèves français sont proches de la moyenne de l'OCDE, les résultats les plus**

**récents témoignent des premiers effets des réformes mises en œuvre par le Gouvernement avec un rebond dans les disciplines fondamentales.** Les données de l'enquête du programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) et de l'enquête TIMSS (*Trends in International Mathematics and Science Study*) de 2022 ont montré un recul des performances scolaires des élèves qui concerne la majorité des pays de l'OCDE, dont la France. Toutefois, des données plus récentes montrent une inflexion de cette tendance : les performances des élèves à la rentrée 2023 s'améliorent en français comme en mathématiques par rapport à 2017 selon la DEPP. Cette amélioration est observée dans les groupes les moins comme les plus performants, la part des élèves les moins performants étant ainsi inférieure de 4,7 pts en 2023 à celle de 2017.

**La lutte contre le décrochage a également été intensifiée avec succès.** Le décrochage scolaire a baissé davantage en France au cours des dix dernières années que dans les autres pays européens (cf. graphique n°9). S'agissant des sorties précoces du système scolaire, la France se situe à un niveau inférieur à la moyenne des pays de l'UE avec un taux de 8 % des jeunes de 18 à 24 ans sans diplôme et ne suivant pas de formation contre 9 % en moyenne au sein de l'UE, 11 % en Italie et 13 % en Allemagne.

Graphique n°9 : Évolution du décrochage scolaire depuis 2012 en comparaison moyenne UE



Source France : Insee, enquêtes Emploi ; estimations et extrapolations MEN-MESRI-DEPP.

Source UE-27 : Site Eurostat enquêtes Force de Travail, calculs Eurostat, juin 2023

Le renforcement de la formation initiale et continue des enseignants mais aussi de leurs perspectives de carrière est une priorité pour mieux les accompagner à la prise de poste et dans l'évolution de leurs pratiques pédagogiques.

**Les enseignants doivent être mieux formés et accompagnés tout au long de leur carrière pour développer leurs compétences pédagogiques et faciliter la transmission des savoirs.** Le Gouvernement soutient la consolidation des Parcours de Préparation au Professorat des Ecoles (PPPE). Concernant la formation continue, le Gouvernement déploie des moyens supplémentaires pour renforcer les compétences linguistiques, quantitatives et logiques des enseignants à travers les *plans « Français » et « Mathématiques »* complétés à partir de 2024 par le déploiement du plan maternelle.

**L'amélioration des perspectives de carrière des enseignants fait également l'objet de mesures dédiées, qui vont renforcer l'attractivité de la profession et contribuer à fidéliser les enseignants à long terme.** Les taux de promotion entre enseignants des 1<sup>er</sup> et 2<sup>ème</sup> degrés ont d'ores et déjà progressé et devraient continuer

d'augmenter d'ici à 2025. De même, l'accès au troisième grade (« classe exceptionnelle ») a été assoupli. Pour attirer de nouveaux profils soucieux de mettre leurs compétences au service de l'éducation nationale, la prise en compte de l'expérience professionnelle des candidats aux concours de l'enseignement ayant déjà effectué une carrière dans le secteur privé a également été accrue.

Le Gouvernement poursuit sa refonte du cadre d'apprentissage pour renforcer les savoirs fondamentaux des élèves.

Ce « choc des savoirs » passe tout d'abord par la réintroduction des mathématiques dès la rentrée 2023, au lycée général et la mise en place à la rentrée 2025 et 2026, de nouveaux programmes de français et de mathématiques au collège.

**La qualité de l'apprentissage sera également améliorée via l'évolution des pratiques pédagogiques pour favoriser l'innovation et l'adaptation aux besoins des élèves.** La promotion d'approches pédagogiques innovantes fait l'objet de moyens financiers dédiés. Dans le cadre du Conseil national de la refondation (CNR), un *fonds*

*d'innovation pédagogique* de 500 M€ a été créé en 2022 afin d'encourager la prise d'initiative des établissements en finançant des projets novateurs présentant un fort contenu pédagogique. 10 000 projets ont ainsi déjà été élaborés sur les 60 000 écoles et établissements scolaires. Dans le cadre du « Pacte » enseignant, il est également possible pour les enseignants du premier degré, sur une base volontaire, de coordonner ou de prendre en charge un ou des projets d'innovation pédagogique portés à l'échelle de l'école ou de l'établissement scolaire.

*Des investissements significatifs sont mis en œuvre pour réduire encore les inégalités scolaires, notamment à travers une meilleure répartition des moyens selon les besoins des élèves et une meilleure orientation.*

Dans toutes les classes de 5<sup>e</sup> et 6<sup>e</sup>, des *groupes de besoins* en mathématiques et en français seront progressivement déployés à partir de la rentrée 2024 afin de mieux prendre en compte l'hétérogénéité des élèves et de favoriser les travaux en petits groupes.

**Le Gouvernement est également engagé dans une réforme de l'orientation, afin de continuer à réduire le taux d'échec lors de l'entrée dans l'enseignement supérieur et mieux orienter les élèves vers les filières qui ont de bons taux d'insertion dans l'emploi et répondent davantage aux besoins de l'économie.** Le nombre d'heures dédiées à l'orientation a ainsi été renforcé dès le collège, avec une semaine de découverte des métiers de la classe de 5<sup>e</sup> à la 3<sup>e</sup>, puis au lycée où un accompagnement de 54 heures par an est prévu pour permettre aux élèves de disposer du temps nécessaire à la personnalisation de leur parcours. En fin de classe de seconde, tous les élèves qui ne sont pas en mobilité ERASMUS + bénéficient d'un stage d'observation en milieu professionnel. Par ailleurs, l'information sur les différentes filières bénéficie de l'affichage depuis la rentrée 2023 des taux d'emploi et des taux de poursuite d'études en sortie des formations sur les grandes plateformes d'orientation, Inserjeunes après la troisième en voie professionnelle, après le lycée professionnel ou un CFA, et InserSup pour les sortants de l'enseignement supérieur.

*Un meilleur fonctionnement du système de santé passe par la lutte contre les déserts médicaux et la pénurie de soignants, ainsi qu'une amélioration du fonctionnement de l'hôpital.*

**Il s'agit d'abord d'augmenter l'offre de médecins et de personnels soignants.** Le Gouvernement a ainsi profondément rénové les études en santé avec la *création du parcours d'accès spécifique santé (PASS)* et de la *licence avec option accès santé (L.AS)*, pour mieux former les futurs professionnels de santé et préparer l'avenir de notre système de soins. Ces réformes visent à diversifier et élargir les voies d'accès aux études médicales, permettant ainsi à un plus grand nombre de candidats d'intégrer les filières de santé. En complément du remplacement de l'ancien *numerus clausus* par un *numerus apertus*, elles facilitent l'admission de profils variés et augmentent le nombre global d'étudiants formés en médecine. Le *nombre d'internes formés* progressera également, passant de 8 500 en 2024 à 11 000 en 2025. Par ailleurs, la régularisation des *praticiens diplômés en dehors de l'UE*, qui participent directement au service public, pourra être facilitée par la création du titre de séjour « talent – profession médicale et pharmacie ». La création de ce titre vise à renforcer la capacité de soins sur l'ensemble du territoire, tout en reconnaissant la contribution essentielle de ces praticiens au fonctionnement du système médical et hospitalier français. Le cumul emploi-retraite sera également facilité pour les médecins retraités. Pour mieux reconnaître l'expertise et les compétences des infirmiers et infirmières, un projet de loi leur donnera un rôle élargi dans la prise en charge des patients. Cette volonté de reconnaissance pourra s'étendre à d'autres praticiens.

**L'accès aux soins passe ensuite par une meilleure couverture territoriale de soins.** Elle repose sur la *création de maisons de santé pluridisciplinaires*, qui poursuivent leur montée en puissance et permettent une prise en charge coordonnée et de proximité à travers plus de 2500 structures fin 2023. Une plus grande coopération entre professionnels, incluant généralistes, pharmaciens et spécialistes, est également encouragée à travers l'élaboration d'un projet de santé pour optimiser les parcours de soins et la conclusion avec les agences régionales de santé de contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens. Par ailleurs, le Gouvernement déploiera un « *programme Hippocrate* » qui permettra aux internes français et étrangers de bénéficier d'un soutien financier de l'État et des collectivités territoriales pour s'engager volontairement à exercer dans les territoires en

manque de médecins. Afin de soulager les urgences, l'orientation des patients sera renforcée grâce à la *généralisation du service d'accès aux soins* d'ici la fin de l'année 2024.

**Le développement des outils numériques constitue également une opportunité pour faciliter l'accès aux soins.** D'une part, la *télé médecine* par téléphone ou par visioconférence permet d'organiser des consultations et le suivi médical des patients à distance, ce qui est particulièrement utile dans les zones rurales et les déserts médicaux pour que chacun bénéficie d'un médecin traitant. La télé médecine ne se substitue pas aux pratiques médicales traditionnelles mais peut faciliter l'accès de la population à des soins de proximité, pallier le manque de personnel médical et renforcer les missions des établissements isolés. D'autre part, les outils numériques facilitent le travail des professionnels de santé au bénéfice du temps consacré à des tâches médicales et au suivi des patients. *Mon espace santé*, le carnet de santé électronique des Français a été lancé en 2022. Ouvert à plus de 95 % de la population, il reçoit maintenant tous les mois plus de 20 millions de documents.

**Enfin, la politique de prévention sera renforcée pour prévenir les comportements à risque, le renoncement aux soins et mieux intégrer l'évolution des risques et des pathologies à travers notamment une intensification des dépistages.** Face au phénomène de renoncement aux soins, le *remboursement « 100 % santé »* des prothèses dentaires et auditives a d'ores et déjà permis de garantir l'accès à tous à ces équipements. En 2023, plus de 4 millions de personnes ont pu en bénéficier, marquant une avancée significative vers une égalité d'accès aux soins. La nouvelle *stratégie nationale de santé pour 2023-2033* tient compte de l'expérience de la crise sanitaire et de l'évolution des pathologies dont souffre la population, notamment en matière de maladies chroniques. Elle intègre la nécessité de développer des initiatives ciblées sur l'éducation à la santé, la vaccination et la promotion de modes de vie sains. L'objectif est de mieux comprendre les risques auxquels chacun s'expose afin de mieux se protéger et protéger son environnement. Fondé sur l'approche « *One health* », il s'agit de donner à chacun des moyens d'agir pour un environnement favorable à toutes les santés et dans tous les lieux de vie, y compris à l'école. Les priorités sont ainsi de former et informer sur l'état de notre environnement et les

bons gestes à adopter pour notre santé et celle des écosystèmes, de réduire les expositions environnementales affectant la santé humaine et celle des écosystèmes, et de démultiplier les actions concrètes menées dans les territoires. Dans un contexte de multiplication des maladies psychiques qui touchent un Français sur cinq et constituent le premier poste de dépenses de l'assurance maladie, et suite au Covid qui a pu laisser une empreinte durable sur certains, notamment sur les plus jeunes, la santé mentale sera érigée en grande cause nationale de l'année 2025.

*La transformation profonde de notre économie impose également une attention particulière à la lutte contre les inégalités.*

La succession de crises et les évolutions radicales liées à la double transition écologique et numérique impliquent des changements transversaux – dans l'emploi, les mobilités ou encore les habitudes de consommation – susceptibles de fragiliser certains ménages qu'il convient d'accompagner. Il s'agit autant d'un impératif de justice sociale que d'un vecteur de prospérité en favorisant une croissance inclusive.

**Le Gouvernement a déployé des efforts significatifs pour lutter contre les inégalités créées ou exacerbées par les crises.** Les mesures de soutien ciblées déployées pendant la crise sanitaire puis la crise énergétique, à l'image des boucliers énergétiques sur le gaz et l'électricité, des chèques ciblés (énergie, alimentaire) et de la remise carburant, ont soutenu le pouvoir d'achat des ménages, en particulier pour les déciles du bas et du milieu de la distribution : il a permis d'absorber plus de 40 % des pertes pour les 30 % les plus modestes et 15 % pour les niveaux de vie intermédiaires entre 2021 et 2022.

**En outre, le Gouvernement agit pour réduire durablement la reproduction des inégalités à travers des politiques structurelles, en particulier sur les inégalités de genre.** L'égalité entre les femmes et les hommes a été érigée en « grande cause du quinquennat » et fait l'objet d'une centaine de mesures dédiées à travers le plan interministériel pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2023-2027. À titre d'exemple, *l'Index de l'égalité professionnelle* instauré depuis 2018 dans les entreprises de plus de 50 salariés a été étendu à la fonction publique en 2023. En plus de cette obligation

de transparence, depuis 2021, la loi prévoit une obligation de représentation équilibrée entre les femmes et les hommes dans les postes de direction des grandes entreprises. Les entreprises devront atteindre un objectif minimal de 30 % de femmes et d'hommes cadres dirigeants et de 30 % de femmes et d'hommes membres d'instances dirigeantes à partir du 1<sup>er</sup> mars 2026, et de 40 % à partir du 1<sup>er</sup> mars 2029. Grâce à ces efforts, la France est désormais le pays avec la plus forte proportion de femmes dans les conseils d'administrations des grandes sociétés cotées dans l'Union européenne (46 % en France, contre 34 % en moyenne dans l'UE en 2023). Pour mettre fin aux préjugés, il est essentiel de diffuser et de transmettre une culture de l'égalité. A ce titre, le plan interministériel pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2023-2027 prévoit l'accompagnement global de 10 000 jeunes filles pour intégrer les métiers du numérique et de la tech.

*Par ailleurs, le renforcement des services publics est essentiel pour qu'ils assurent pleinement et efficacement leur rôle d'accompagnement des populations, essentiel à la cohésion sociale.*

**Face aux transformations qui traversent notre société, la modernisation des services publics est une priorité pour permettre aux agents publics de répondre à leurs missions et adapter leurs actions.** En ce sens et dans la continuité du dernier Comité interministériel de la transformation publique (CITP) du 23 avril 2024, un mouvement de débureaucratization et de simplification a été engagé, destiné en particulier à résoudre les situations administratives complexes remontées du terrain, au bénéfice des usagers et de la qualité de vie au travail des agents. Un mouvement parallèle de renforcement des services publics fondamentaux a été engagé, notamment pour renforcer la proximité et l'accessibilité des services publics : les *maisons France Services* poursuivent ainsi leur montée en puissance : elles sont désormais près de 3 000 sur tout le territoire et permettent à

chacun d'avoir accès à un guichet à proximité de son lieu de résidence pour réaliser la majorité des démarches administratives, avec un accompagnement par des agents publics pour ceux qui le désirent. Enfin, pour offrir de nouveaux services aux usagers, et soulager les agents des tâches les plus administratives, le Gouvernement développe une stratégie volontariste du numérique et de la donnée, en s'appuyant également sur des technologies de rupture comme l'IA pour permettre aux agents de répondre plus rapidement et plus efficacement aux demandes des usagers, en ligne et aux guichets.

*Les territoires d'Outre-mer font l'objet d'un investissement spécifique pour préserver la cohésion sociale et lutter contre les inégalités.*

**Il s'agit en particulier de lutter contre la vie chère, d'améliorer la vie quotidienne et donner des perspectives à la jeunesse ultramarine.** Fin 2023, 10 mesures annoncées dans le cadre du *Comité interministériel des Outre-mer (CIOM)* étaient déjà effectives et 15 en cours de finalisation, quatre mois seulement après son lancement à l'image de l'augmentation des bourses étudiantes. Cette revalorisation est la plus importante depuis dix ans et prend en compte la situation des étudiants ultramarins qui bénéficient d'une part de la revalorisation prévue pour l'hexagone (entre +37€ et +127€ mensuels) et d'autre part d'une revalorisation spécifique (+30€ mensuels). De même, l'aide de l'État pour la rénovation des logements des propriétaires modestes est d'ores et déjà passée de 35 % à 50 % (financement via l'ANAH). Le Gouvernement est pleinement mobilisé pour répondre à la crise à laquelle est confrontée aujourd'hui la Nouvelle-Calédonie ainsi qu'aux enjeux et défis auxquels font face l'ensemble des territoires d'Outre-mer. Ainsi au premier trimestre 2025, un comité interministériel des Outre-mer aura pour objectif de valoriser les ressources propres, agricoles, forestières, marines, énergétiques des territoires d'Outre-mer au bénéfice direct de leur population.

## Perspectives économiques

## Vue d'ensemble

### L'activité en France augmenterait de +1,1 % en 2024 et de +1,1 % également en 2025.

En 2023, la croissance du PIB s'est établie à +1,1 %<sup>14</sup>. Elle a en particulier été soutenue par des exportations en hausse marquée, un investissement des entreprises toujours dynamique et une consommation des ménages en progression modérée.

**En 2024, la croissance (+1,1 %) resterait solide, malgré un contexte international relativement peu porteur et l'effet sur l'investissement des hausses de taux passées. L'inflation diminuerait à +2,1 % en moyenne annuelle.**

À l'issue du 2<sup>e</sup> trimestre 2024, l'acquis de croissance s'élève à +0,9 %. La composition de la croissance est toutefois différente de celle prévue au programme de stabilité (avril 2024), ce qui reflète en particulier des révisions des comptes nationaux sur le passé. L'activité est ainsi essentiellement soutenue par le commerce extérieur et la demande publique, alors que l'épargne des ménages demeure significativement au-dessus de son niveau d'avant crise et que l'investissement privé est pénalisé par l'impact du resserrement monétaire passé.

Au 3<sup>e</sup> trimestre, l'activité devrait accélérer grâce à l'effet comptable (enregistrement des ventes de billets et de droits audiovisuels) et économique des Jeux olympiques et paralympiques sur l'activité. La confiance des ménages, qui avait atteint des niveaux exceptionnellement bas début 2023, poursuit son redressement, ce qui suggère une consommation mieux orientée au 2<sup>e</sup> semestre. Prises globalement, les enquêtes publiées en septembre vont dans le sens d'une croissance légèrement inférieure à la moyenne pour les mois à venir.

L'inflation, au sens de l'IPC, a poursuivi son reflux en 2024, et s'établirait à +2,1 % en moyenne annuelle, après +4,9 % en 2023 (cf. tableau 2). Les prix des services resteraient dynamiques, sans accélérer pour autant, les hausses passées de salaires continuant de se transmettre progressivement aux prix. Les

indicateurs avancés, comme les prix de production et d'importation, suggèrent une stabilisation des produits alimentaires et manufacturés. Les prix de l'énergie ralentiraient, notamment du fait de la baisse des prix de produits pétroliers.

La masse salariale augmenterait de +2,9 % en 2024. L'emploi salarié marchand non agricole progresserait de +0,3 % en moyenne annuelle et le salaire moyen par tête de +2,8 %<sup>15</sup>.

La croissance mondiale atteindrait +3,2 % en 2024, un rythme similaire à celui de 2023<sup>16</sup>. Après avoir été limitée en 2023 (+0,5 %), la croissance en zone euro serait un peu plus allante en 2024 (+0,8 %), grâce à la baisse de l'inflation, avec toutefois des écarts importants de dynamique entre les grands pays de la zone. La croissance encore modeste de l'activité des principaux partenaires commerciaux de la France, dont l'Allemagne au premier chef, limiterait la hausse de la demande mondiale adressée à la France à +0,9 %.

**En 2025, la croissance s'élèverait de nouveau à 1,1 %, mais serait essentiellement tirée par la demande intérieure privée dans un contexte de baisse de l'inflation. L'inflation passerait sous les 2 %, à 1,8 % en moyenne annuelle.**

L'activité en 2025 serait majoritairement portée par l'accélération de la consommation des ménages, grâce au reflux confirmé de l'inflation et aux gains passés et présents de pouvoir d'achat. Cela permettrait une baisse modérée du taux d'épargne, qui resterait toutefois très supérieur à sa moyenne historique. Après la baisse marquée de 2024, l'investissement des ménages et des entreprises augmenterait légèrement, profitant de l'amélioration des conditions financières. L'environnement international serait davantage porteur, permettant aux exportations d'accélérer. Ces facteurs de soutien permettraient d'amortir l'impact sur l'activité du redressement budgétaire, tout comme le ciblage des mesures sur les dépenses jugées

<sup>14</sup> Corrigé des jours ouvrables. Hors cette correction, la croissance du PIB s'est élevée à +0,9 % en 2023.

<sup>15</sup> Au sens des estimations d'emploi de l'Insee, qui diffèrent légèrement de l'emploi en comptabilité nationale.

<sup>16</sup> Cf. « Perspectives mondiales à l'automne 2024 : entre assouplissement monétaire et tensions géopolitiques », Trésor-Éco n°349, DG Trésor, septembre 2024.

les moins efficaces et les agents ayant une plus forte capacité contributive.

L'inflation continuerait sa baisse en 2025, à +1,8 % en moyenne annuelle, et serait à cet horizon essentiellement tirée par les prix des services. Les prix alimentaires seraient globalement stables et les prix de l'énergie orientés à la baisse, tout particulièrement les prix de l'électricité. Le prix des produits manufacturés connaîtrait un léger rebond, sous l'hypothèse d'une transmission aux prix à la consommation des hausses de coût du fret maritime.

La masse salariale décélérerait très légèrement en 2025 (+2,8 %). L'emploi salarié marchand non agricole n'augmenterait que de +0,1 % en moyenne annuelle, reflétant un rattrapage partiel des pertes de productivité de crise, et le salaire moyen par tête ralentirait encore (+2,7 %), mais moins fortement que les prix.

La croissance mondiale augmenterait en 2025 (+3,4 %). Elle retrouverait ainsi son rythme de croissance de la fin des années 2010 (+3,4 % en moyenne 2015-2019), soutenue par l'assouplissement monétaire. La croissance serait également plus franche en zone euro (+1,4 %). Cette accélération de l'activité, notamment chez les principaux partenaires de la France, se traduirait par une accélération de la demande mondiale (+3,6 %).

**À moyen terme, le soutien monétaire, le retour à la normale de l'inflation et un rythme d'ajustement budgétaire moindre permettraient à la croissance de dépasser son potentiel : le PIB progresserait de +1,4 % en 2026, puis +1,5 % en 2027 et 2028, année de fermeture de l'écart de production.**

Ce rythme de croissance est cohérent avec l'existence de capacités de rattrapage de l'économie française (cf. tableau 3). L'activité serait en particulier soutenue par le reflux progressif du taux d'épargne qui soutiendrait la

consommation des ménages (cf. encadré 1) et le rebond de l'immobilier après un cycle baissier.

À partir de 2026, l'inflation serait de +1,75 %, un niveau compatible avec la cible d'inflation pour la zone euro de la Banque centrale européenne.

**La croissance potentielle s'élèverait à +1,2 % sur 2023-2028.** Cette nouvelle estimation se fonde sur les comptes nationaux annuels de l'Insee en base 2020 publiés en mai 2024 et intègre des hypothèses plus prudentes.

**Les aléas qui entourent le scénario macroéconomique apparaissent globalement équilibrés.**

Pour 2024 et 2025, l'évolution de l'environnement géopolitique, en particulier en Ukraine et au Proche et Moyen-Orient, continue de faire peser des risques sur les prix des matières premières et sur les flux commerciaux.

L'inflation a toutefois surpris à la baisse en septembre, après la finalisation de ce scénario économique. Un reflux plus prononcé de l'inflation représenterait un aléa haussier, en soutenant le pouvoir d'achat et si elle permettait une diminution plus rapide ou plus forte des taux d'intérêt.

À moyen terme, le principal aléa porte sur l'hypothèse d'un reflux très progressif du taux d'épargne des ménages français vers son niveau moyen d'avant crise. Une baisse plus rapide soutiendrait davantage l'activité, permettant à l'économie française de connaître un rythme de croissance plus proche de celui atteint à la fin des années 2010. Par ailleurs, le scénario intègre une absence de rattrapage des pertes de performance à l'export en biens au-delà de l'année 2024, ce qui constitue un aléa positif.

Enfin, le changement climatique et la transition écologique ont un effet sur l'activité économique. Si cet effet est pris en compte dans le scénario (cf. encadré n°2), il pourrait être plus ou moins important qu'anticipé.

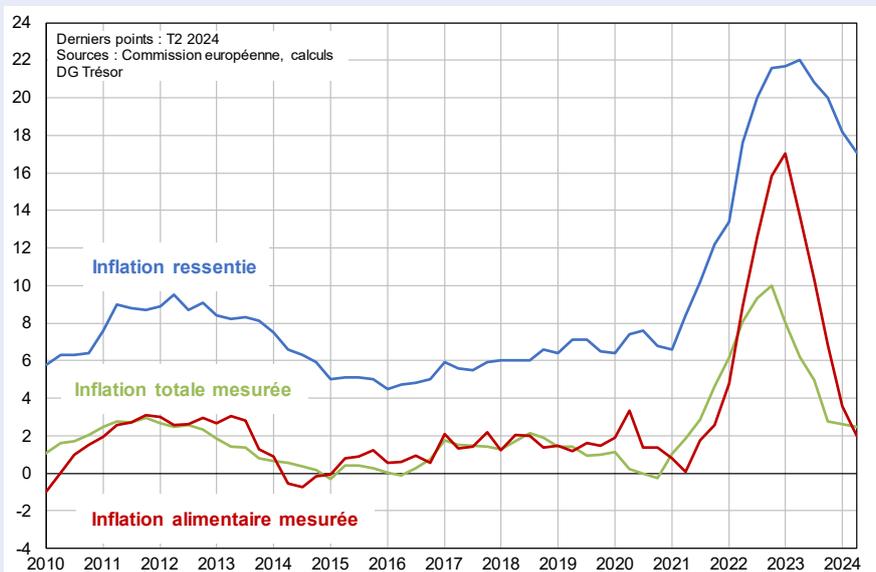
### Encadré 1 : L'écart entre l'inflation mesurée et l'inflation ressentie par les ménages pourrait en partie expliquer le niveau toujours élevé du taux d'épargne

Au 2<sup>e</sup> trimestre 2024, le taux d'épargne des ménages s'élevait à 17,9 % en France, un niveau très supérieur à sa moyenne historique (14,6 % sur la période 2014-2019). Le taux d'épargne n'a pas diminué depuis 2023 malgré le reflux marqué de l'inflation, qui est passée de +6,3 % à son pic en février 2023 à +1,8 % en août 2024 et même 1,2 % en septembre 2024. Une piste d'explication du maintien d'un taux d'épargne à un haut niveau serait que les ménages continueraient à ressentir une inflation élevée et à freiner leur consommation en conséquence.

Il existe toujours un écart entre l'inflation mesurée par les instituts statistiques et celle indiquée par les ménages dans les enquêtes : entre 2004 et 2010, l'inflation perçue par les ménages était ainsi supérieure d'environ 6 pts à l'inflation réelle<sup>17</sup>. L'écart entre l'inflation ressentie et observée s'expliquerait par le fait que les ménages remarqueraient davantage le prix des produits qu'ils achètent fréquemment (tels que l'alimentaire et les carburants), et davantage les produits qui connaissent des hausses de prix par rapport à ceux dont les prix sont stables ou en baisse ou dont la qualité s'améliore à prix équivalent. Plusieurs études récentes sur la perception de l'inflation confirment ces conclusions<sup>18</sup>.

L'écart entre l'inflation perçue et l'inflation observée a fortement augmenté dans la période actuelle. En zone euro, depuis mi-2022, il a été constamment supérieur à 10 pts depuis le 3<sup>e</sup> trimestre 2022, avec un pic au 4<sup>e</sup> trimestre 2023 à plus de 17 pts : les ménages indiquaient en moyenne que les prix avaient augmenté de 20,0 %, alors que l'inflation (au sens de l'IPCH) était de 2,7 % en glissement annuel<sup>19</sup>. Les pics d'inflation ressentie apparaissent bien corrélés aux pics d'inflation alimentaire (cf. graphique ci-dessous). Le choc inflationniste a donc été ressenti de façon particulièrement forte par les ménages<sup>20</sup> et accentué un écart jusqu'alors relativement stable. Ce phénomène pourrait être renforcé lorsque les prix augmentent brutalement.

Graphique : Inflation mesurée et inflation perçue par les ménages en zone euro



<sup>17</sup> Accardo, J., Célérier, C., Irac, D., & Herpin, N. (2012). L'inflation telle qu'elle est perçue par les ménages. *Insee Analyses*.

<sup>18</sup> Bénassy-Quéré et al, « Les femmes et le choc inflationniste de 2022-2023 », Banque de France, *Bloc-note éco*, mars 2024 et Bignon et al, « Les Français et l'inflation en 2023 – Le triangle vertueux « information, connaissance, confiance » favorise la stabilité des prix », Banque de France, *Bulletin de la Banque de France*, Nov. 2023.

<sup>19</sup> Les données européennes agrègent les enquêtes conduites au niveau national. Dans le questionnaire de l'enquête de conjoncture auprès des ménages, en France, la question 4.1 est « De quel pourcentage pensez-vous que les prix ont augmenté au cours des douze derniers mois ? (donner une valeur en %) ». Les résultats au niveau de la zone euro sont publiés par la Commission européenne ; l'Insee ne publie que des soldes d'opinion résumant les réponses qualitatives des ménages sur le niveau récent de l'inflation (question 4 : « Trouvez-vous que, au cours des douze derniers mois, les prix ont... fortement augmenté (+) / modérément augmenté / un peu augmenté (-) / stagné (-) / diminué (-) »).

<sup>20</sup> L'attention des ménages à l'inflation a pu être accentuée en raison de la sortie d'une longue période de faible inflation et du franchissement du seuil des 2,5 % de hausse des prix. Hubert P., « L'attention à l'inflation dépend de son niveau », Banque de France, *Bloc-note Éco*, janv. 2024.

Les données récentes montrent que l'inflation ressentie s'ajuste avec retard à la baisse l'inflation mesurée, peut-être le temps que se forment de nouvelles références de prix dans l'esprit des consommateurs. Ainsi, le choc d'inflation ressentie serait prolongé par rapport à celui du choc d'inflation mesuré, ce qui expliquerait que la consommation reste peu dynamique malgré la hausse du pouvoir d'achat mesuré, sans que ce phénomène soit permanent. Les données publiques de l'enquête de confiance de l'Insee vont dans le même sens : le jugement des ménages sur l'évolution des prix passés se rapproche de sa moyenne historique en septembre 2024. Le scénario économique du PLF 2025 intègre ainsi une normalisation progressive des comportements de consommation, qui permettrait une baisse graduelle du taux d'épargne à partir de 2025.

## Encadré 2 : Quelle prise en compte de la transition écologique dans le scénario économique ?

L'atteinte des objectifs climatiques, tout comme les politiques d'adaptation à des conditions environnementales plus extrêmes et moins prévisibles, ont un effet significatif sur l'activité économique. Ce constat a été documenté par la publication par la DG Trésor en décembre 2023 d'un rapport sur les enjeux économiques de la transition vers la neutralité carbone<sup>21</sup>.

Les prévisions macroéconomiques des textes financiers sont réalisées avec le modèle macroéconométrique Opale<sup>22</sup>. Ce modèle prend en compte des prix de l'énergie pour le bouclage économique mais ne dispose pas d'un « bloc environnemental » explicite, qui intégrerait un prix du carbone ou permettrait d'associer aux prévisions économiques des prévisions d'émissions de gaz à effet de serre (contrairement à d'autres modèles plus spécialisés<sup>23</sup>).

Les prévisions macroéconomiques intègrent toutefois l'impact du changement climatique et des politiques de transition à travers plusieurs canaux.

Le prix des matières premières – notamment celui du pétrole qui joue un rôle important dans les modèles économiques – sont pris en compte sur la base des valeurs du marché (gel du prix *spot* ou *futures*). Ils reflètent ainsi les anticipations des acteurs économiques sur l'offre et la demande actuelle et à venir, et donc indirectement le changement climatique et les politiques de transition.

Le diagnostic conjoncturel et les prévisions de court terme, pour les trimestres à venir, portent aussi la marque parfois durable des événements climatiques récents. C'est par exemple le cas de l'effet de la sécheresse sur la production agricole ou du bas niveau des fleuves sur la production industrielle et les flux commerciaux (bas niveau du Rhin en 2022 ou du canal de Panama au début 2024), ou encore de l'impact des cyclones sur la production pétrolière (golfe du Mexique en septembre et octobre 2024).

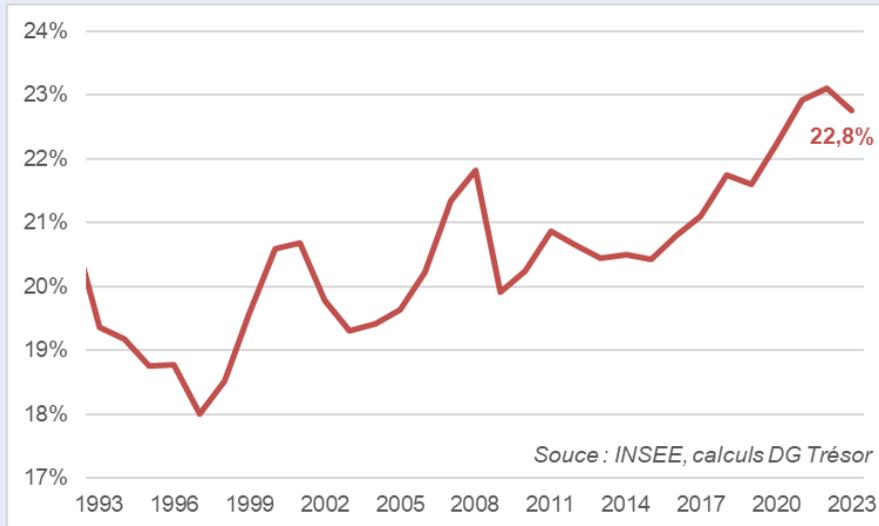
Les prévisions prennent aussi en compte les tendances structurelles observées pour le passé :

- Le taux d'investissement des entreprises connaît une tendance à la hausse depuis les années 1990 (cf. graphique 1), ce qui pourrait s'expliquer par la double transition numérique et écologique. L'investissement des ménages est structurellement soutenu par les dépenses d'entretien-amélioration, qui comprend en particulier la rénovation thermique des logements ; en contrepartie, une part du ralentissement de la construction neuve pourrait être structurelle, reflétant le renforcement des normes énergétiques ainsi que les objectifs de réduction de l'artificialisation.
- La croissance potentielle utilisée pour les prévisions est estimée sur la base des tendances des années récentes, qui intègrent donc l'impact des politiques de transition déjà mises en œuvre et des effets déjà visibles du changement climatique.

<sup>21</sup> Cf. Rapport intermédiaire « Les enjeux économiques de la transition vers la neutralité carbone », DG Trésor, décembre 2023

<sup>22</sup> Cf Document de travail n°2017/06 – « La maquette de prévision Opale 2017 », DG Trésor, mai 2017

<sup>23</sup> Mésange Vert est un outil de la DG Trésor réalisant des évaluations macro-environnementale des politiques de transition écologique, Cf. « Mésange vert : un outil pour évaluer les effets de chocs économiques sur les émissions de carbone françaises », Trésor-Éco n°345, DG Trésor, juillet 2024.

**Graphique : Évolution du taux d'investissement des sociétés non-financières (1978-2023)**

Le scénario macroéconomique repose sur une trajectoire détaillée de finances publiques, en dépenses et en recettes, qui comprend les mesures en faveur de la transition écologique. Ces dernières agissent sur l'activité directement par le biais de la demande publique – c'est le cas de projets d'investissement « vert » portés par les administrations publiques, comme des projets d'infrastructures de transports décarbonés<sup>24</sup> – et indirectement par le biais de dispositifs incitatifs transitant par la fiscalité (comme la fiscalité carbone) ou les transferts (comme le dispositif MaPrimeRenov'). Les programmes d'investissement vert au sein de nos principaux pays partenaires tels que le PNRR au sein de la zone euro ou *Inflation Reduction Act* aux Etats-Unis sont également intégrés au scénario économique international.

Enfin, de façon plus prospective, l'ancre d'inflation utilisée pour les prévisions de moyen terme est fixée à 1,75 % au sens de l'IPC, c'est-à-dire un niveau supérieur à celui des années 2010 (1,1 % en moyenne en France de 2010 à 2019). Ce choix permet à la fois d'assurer la cohérence avec la cible de la BCE (2,0 % au sens de l'IPCH) mais aussi de prendre en compte l'effet du changement climatique et de la transition sur les prix, en particulier le prix des produits alimentaires et de l'énergie.

La démarche d'enrichissement et d'adaptation des outils et modèles utilisés pour les prévisions économiques est continue. En particulier, la quantification de l'impact du renforcement des politiques climatiques sur la croissance potentielle à moyen et long terme est encore incertaine et fait l'objet de travaux en cours.

<sup>24</sup> Voir en particulier le rapport remis par le Gouvernement au Parlement pour décrire la stratégie de financement de la transition écologique et de la politique énergétique (SPAFTE).

**Tableau 1 : Prévisions économiques pour la France du PLF 2025  
et écarts au programme de stabilité d'avril 2024<sup>25</sup>**

	2024		2025	
	Variation annuelle	Ecart au PSTAB 2024-2027	Variation annuelle	Ecart au PSTAB 2024-2027
<b>PRODUIT INTERIEUR BRUT</b>	<b>1,1</b>	<b>(0,1)</b>	<b>1,1</b>	<b>(-0,3)</b>
Consommation finale des ménages	0,7	(-0,9)	1,3	(-0,3)
Consommation finale publique	2,7	(2,6)	-0,2	(-0,9)
Formation brute de capital fixe	-1,7	(-1,3)	0,4	(-0,3)
<i>dont : entreprises non financières</i>	-1,9	(-2,4)	0,6	(-0,3)
<i>administrations publiques</i>	3,0	(1,3)	-0,7	(-0,9)
<i>ménages hors entrepreneurs individuels</i>	-6,0	(-1,9)	0,4	(0,6)
Importations	-1,1	(-1,9)	2,6	(-0,5)
Exportations	2,1	(0,0)	3,4	(-0,5)
<b>CONTRIBUTION A L'EVOLUTION DU PIB</b>				
Demande intérieure privée hors stocks	-0,1	(-0,8)	0,8	(-0,2)
Demande publique	0,8	(0,7)	-0,1	(-0,3)
Variation des stocks et objets de valeur	-0,6	(-0,4)	0,1	(0,1)
Commerce extérieur	1,1	(0,7)	0,2	(0,0)
<b>INDICE DES PRIX A LA CONSOMMATION</b>	<b>2,1</b>	<b>(-0,4)</b>	<b>1,8</b>	<b>(0,1)</b>
Déflateur du produit intérieur brut	2,3	(-0,3)	1,7	(0,0)
Produit intérieur brut en valeur	3,5	(-0,1)	2,9	(-0,2)
<b>MARCHE DU TRAVAIL</b>				
Branches marchandes non agricoles :				
- Productivité du travail (en EQTP)	1,1	(0,1)	1,2	(0,2)
- Emploi salarié (MA, personnes physiques)*	0,3	(0,1)	0,1	(-0,6)
- Salaire moyen par tête-SMPT	2,8	(0,1)	2,7	(0,4)
- Masse salariale	2,9	(0,0)	2,8	(-0,3)
Emploi total (MA)*	0,7	(0,3)	0,3	(-0,3)
<b>SOCIETES NON FINANCIERES</b>				
Excédent brut d'exploitation	-3,9	(-6,8)	0,2	(-2,8)
Taux de marge (EBE/VA)	31,3	(-1,3)	30,7	(-1,9)
Taux d'investissement (FBCF/VA)	22,6	(-2,9)	22,7	(-2,7)
<b>MENAGES</b>				
Revenu disponible brut	5,0	(1,3)	2,6	(0,1)
Pouvoir d'achat du revenu disponible brut	2,0	(0,9)	0,8	(0,0)
Taux d'épargne (épargne/RDB)	18,1	(0,9)	17,6	(1,1)
<b>ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL</b>				
Demande mondiale adressée à la France	0,9	(-0,3)	3,6	(-0,1)
Taux de change euro-dollar	1,09	(0,00)	1,09	(0,00)
Prix du baril de Brent en dollars	82	(0)	80	(-2)

<sup>25</sup> Les données sont au sens des comptes trimestriels, corrigées des jours ouvrables.

\* Au sens des estimations d'emploi de l'Insee.

**Tableau 2 : Évolution de l'indice des prix à la consommation par grands postes**

Moyenne annuelle (en %)	Moyenne 2010-2019 (en %)	2023	2024	2025	Pondération 2024 (en %)
TOTAL	1,1	4,9	2,1	1,8	100,0
TOTAL HORS TABAC	1,0	4,8	2,0	1,8	98,2
Alimentation	1,3	11,8	1,3	0,7	15,1
Produits manufacturés	-0,3	3,5	0,0	0,1	23,2
Énergie	3,8	5,6	2,7	-0,3	8,3
Services	1,3	3,0	3,0	3,2	51,6
IPCH	-	5,7	2,5	1,9	100
SOUS-JACENT <sup>26</sup>	0,7	5,1	1,9	1,8	62,7

Sources : Insee, prévisions PLF 2025.

**Tableau 3 : Principaux indicateurs du scénario économique 2023-2028**

(Croissance annuelle en %)	2023	2024	2025	2026	2027	2028
PIB (volume)	1,1	1,1	1,1	1,4	1,5	1,5
Déflateur du PIB	5,3	2,3	1,7	1,6	1,6	1,6
IPC (hors tabac)	4,8	2,0	1,8	1,75	1,75	1,75
PIB (valeur)	6,5	3,5	2,9	3,0	3,1	3,1
Masse salariale (branches marchandes non agricoles, valeur)	5,3	2,9	2,8	3,1	3,4	3,4
PIB potentiel (volume)	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
Écart de production (% du PIB potentiel)	-0,6	-0,6	-0,7	-0,5	-0,3	0,0

Sources : Insee, prévisions PLF 2025.

<sup>26</sup> L'inflation sous-jacente est hors produits volatils (notamment produits alimentaires frais et énergie) et tarifs administrés.

## Comparaison des prévisions

La prévision de croissance du Gouvernement pour 2024 (+1,1 %) est identique à celle publiée en septembre par l'OCDE et à la moyenne des prévisions des économistes interrogés par le *Consensus Forecasts*. Elle est supérieure aux dernières prévisions du FMI (+0,9 % en juillet) et de la Commission européenne (+0,7 % en mai), mais celles-ci n'intègrent pas l'acquis de croissance à l'issue du 2<sup>e</sup> trimestre (+0,9 %).

Pour 2025, la prévision de croissance (+1,1 %) est dans la fourchette basse des prévisions. Elle est identique à celle du *Consensus Forecasts* mais légèrement inférieure aux prévisions de septembre de l'OCDE (+1,2 %), du FMI et de la Commission européenne (+1,3 %). Une partie de l'écart peut s'expliquer par les hypothèses différentes faites sur l'ampleur et la composition des mesures de redressement budgétaire en 2025.

La prévision d'inflation pour 2024 au sens de l'IPC (+2,1 % en moyenne annuelle) est inférieure à celle du *Consensus Forecasts* de septembre (+2,3 %), l'écart pouvant refléter la prise en compte seulement partielle par ce dernier des derniers chiffres mensuels d'inflation. Au sens de l'IPCH, la Commission européenne (mai) prévoit une inflation identique à celle du Gouvernement (+2,5 %), tandis que l'OCDE (septembre) anticipe une inflation légèrement inférieure (+2,4 %).

La prévision d'inflation au sens de l'IPC pour 2025 (+1,8 % en moyenne annuelle) est identique à celle du *Consensus Forecasts* de septembre. Au sens de l'IPCH, la prévision d'inflation du Gouvernement (+1,9 %) est identique à celle de l'OCDE (+1,9 %) et légèrement inférieure à celle de la Commission européenne (+2,0 %).

Le rythme de croissance potentielle retenu de 2023 à 2028, à 1,2 % par an, est en ligne avec les dernières estimations du FMI (1,2 % en moyenne sur 2023-28) et de l'OCDE (1,1 % en moyenne sur 2024-26). L'estimation de croissance potentielle de la Commission européenne est nettement plus basse (0,8 % en moyenne 2023-28) et éloignée de celle de l'ensemble des autres prévisionnistes et reflète une différence de méthodologie qui avait déjà été soulignée par l'institut Bruegel dans son analyse de septembre 2023 du projet de réforme de la gouvernance européenne<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> Darvas, Z. M., Welslau, L., & Zettelmeyer, J. (2023). *A quantitative evaluation of the European Commission's fiscal governance proposal* (No. 16/2023). Bruegel Working Paper.

**Tableau 4 : Prévisions pour la France  
projet de loi de finances, OCDE, Commission européenne et FMI**

	PLF pour 2025		OCDE*** - sept. 2024 -		Commission Euro- péenne		FMI *** - juillet 2024 -	
	2024	2025	2024	2025	2024	2025	2024	2025
Taux de croissance annuel (en %)								
PIB	1,1	1,1	1,1	1,2	0,7	1,3	0,9	1,3
Indice des prix à la consommation harmonisé	2,5*	1,9*	2,4	1,9	2,5	2,0	n.d.	n.d.
Solde public (en points de PIB) **	-6.1	-5.0	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

\* Cette prévision correspond à une progression de l'IPC de +2,1 % en 2024 et +1,8 % en 2025.

\*\* Au sens de Maastricht.

\*\*\* OCDE : Perspectives économiques intermédiaires, 25 septembre 2024 ; FMI : Perspectives économiques mondiales mises à jour du 16 juillet 2024 ; Commission européenne : Prévisions de printemps, 15 mai 2024.

**Tableau 5 : Comparaison des prévisions  
du projet de loi de finances et du Consensus Forecasts**

	Scénario économique		Prévision du	
	sous-jacent		Consensus Forecasts	
	au PLF 2025		-Septembre 2024-	
Taux de croissance annuel (en %)	2024	2025	2024	2025
<b>International - Croissance du PIB</b>				
États-Unis	2,5	1,9	2,5	1,7
Chine	5,0	4,6	-	-
Royaume-Uni	1,1	1,3	1,0	1,2
Zone euro	0,8	1,4	0,7	1,3
<b>France</b>				
PIB	1,1	1,1	1,1	1,1
Consommation des ménages	0,7	1,3	0,8	1,1
Investissement des entreprises	-1,9	0,6	-0,9	0,9
Prix à la consommation	2,1	1,8	2,3	1,8

## Retour sur les prévisions 2024-2025

Par rapport au scénario économique du programme de stabilité d'avril 2024, la prévision de croissance est révisée en légère hausse pour 2024 (de 1,0 % à 1,1 %), et un peu plus fortement à la baisse en 2025 (de +1,4 % à +1,1 %).

La révision pour l'année 2024 (+0,1 pt) traduit en particulier la prise en compte de l'effet comptable des Jeux olympiques et paralympiques sur l'activité, avec l'enregistrement par l'Insee au 3<sup>e</sup> trimestre des ventes de billets et de droits audiovisuels. Ce traitement n'était pas connu lors de la réalisation du scénario du programme de stabilité. La révision haussière de la croissance est confortée par l'acquis de croissance pour 2024 à l'issue du 2<sup>e</sup> trimestre (+0,9 %). La composition de la croissance est toutefois différente : l'acquis de croissance reflète essentiellement la contribution des exportations (nette des stocks) et celle de la demande publique.

La révision pour l'année 2025 (-0,3 pt) reflète trois éléments principaux : la croissance de la consommation et des exportations seraient atténuées par le contrecoup mécanique de

l'effet positif des Jeux olympiques et paralympiques ; l'actualisation du diagnostic sur le niveau élevé du taux d'épargne (cf. encadré 1) conduit également à retenir une normalisation plus graduelle du comportement de consommation des ménages ; enfin, l'ampleur du redressement budgétaire en 2025 est plus conséquent qu'au programme de stabilité, ce qui se traduit par une demande publique moins dynamique.

La prévision d'inflation est révisée à la baisse de -0,4 pt pour 2024 (+2,1 % contre +2,5 %) et en légère hausse de +0,1 pt pour 2025 (+1,8 % contre +1,7 %). La révision de 2024 reflète un moindre dynamisme des prix, notamment énergétiques et des télécommunications, au printemps et à l'été 2024. La légère révision haussière de 2025 reflète l'effet des revalorisations des tarifs de consultations médicales en décembre 2024 ainsi qu'une prise en compte sur les prix des produits manufacturés de la hausse du coût du fret maritime constaté en 2024.

## Autorité en charge de la production et mention du caractère indépendant des prévisions

La direction générale du Trésor élabore les prévisions macroéconomiques et assure la synthèse des prévisions de finances publiques. Elle travaille notamment avec la direction du budget, responsable de la politique budgétaire de l'État et de l'élaboration des lois de finances, et avec la direction de la sécurité sociale, qui assure le pilotage financier des organismes de sécurité sociale et prépare le projet de loi de financement de la sécurité sociale. Elle s'appuie sur les informations produites par d'autres administrations, en particulier par la direction générale des finances publiques et la direction générale des douanes et droits indirects pour les remontées comptables infra-annuelles.

Ces prévisions ont été soumises à l'avis du Haut Conseil des finances publiques (HCFP). Organisme indépendant créé par la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, le HCFP est notamment chargé d'apprécier le réalisme des prévisions macroéconomiques et de finances publiques

du Gouvernement sur lesquelles repose le projet de loi de finances. Il se prononce également sur la cohérence des objectifs annuels présentés dans les textes financiers avec les orientations pluriannuelles de finances publiques définies dans la loi de programmation des finances publiques.

Le HCFP rend un avis sur l'ensemble de ces éléments, qui est joint au projet de loi de finances déposé à l'Assemblée nationale. Le Conseil constitutionnel a indiqué que les avis rendus par le HCFP font partie des éléments pris en compte pour apprécier la sincérité des textes sur lesquels il se prononce.

Dans son avis relatif aux projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2025, publié le 10 octobre 2024, le HCFP a jugé « réaliste » la prévision de croissance pour 2024, ainsi que celle de masse salariale et d'inflation. Pour l'année 2025, la prévision de croissance est qualifiée « d'un peu élevée », tout comme la prévision d'inflation, et celle de masse salariale « d'un peu optimiste ».

# Perspectives des finances publiques

## Vue d'ensemble et stratégie des finances publiques

### Vue d'ensemble

L'année 2023 a été marquée par un déficit public qui s'est établi à -5,5 % du PIB après -4,7 % en 2022. Cette dégradation s'explique principalement par une évolution spontanée des prélèvements obligatoires (+2,6 %) beaucoup moins allante que l'activité nominale (+6,3 %), contrecoup après un fort dynamisme en 2022. Même si la croissance réelle du PIB s'est bien tenue, le reflux de l'inflation a été plus rapide qu'anticipé, pesant notamment sur la consommation nominale et la masse salariale, et par conséquent sur les recettes publiques. Dans le même temps, la dépense publique a diminué en volume (-1,0 %), avec une inflation en moyenne annuelle encore élevée (4,8 %) et alors même que le Gouvernement a continué, comme en 2022, de protéger les ménages et entreprises les plus affectés par l'inflation notamment énergétique. Les dépenses publiques ont ainsi été moins élevées qu'anticipé, grâce à des sous-exécutions sur les dépenses de l'État et des opérateurs qui ont fait plus que compenser le dynamisme plus fort qu'anticipé des dépenses des collectivités locales. Enfin, le changement de base des comptes nationaux opéré par l'Insee conduit à une dégradation du solde d'environ -0,1 point de PIB, principalement du fait de la sortie de l'Établissement de retraite additionnelle de la fonction publique, structurellement excédentaire, du champ des administrations publiques.

**En 2024, le déficit public prévu s'établirait à 6,1 % du PIB, après 5,5 % en 2023, soit une dégradation de -0,6 pt de PIB.**

Cette dégradation s'explique entièrement par un infléchissement du solde structurel, le solde conjoncturel étant quasiment stable par rapport à 2023.

En l'absence de mesures, le déficit structurel aurait augmenté de -0,9 point de PIB en 2024 par rapport à 2023, en raison principalement (i) du dynamisme spontané des dépenses des collectivités territoriales tant en fonctionnement (-0,1 point de PIB) qu'en investissement (-0,2 point de PIB), (ii) de l'évolution des prestations vieillesse soutenues notamment par la revalorisation en 2024 fondée sur l'inflation 2023 (-0,4 point de PIB) et les effets démographiques, (iii) d'un dynamisme spontané des prélèvements obligatoires moindre que l'activité en valeur (-0,5 point de PIB), (iv) d'une hausse de la charge de la dette (-0,2 point de PIB) sous l'effet de la hausse passée des taux d'intérêt, et (v) d'une hausse des dépenses du programme d'investissements d'avenir (-0,1 point de PIB). Ces effets seraient toutefois atténués par la sortie progressive des mesures exceptionnelles prises pour protéger les ménages et les entreprises face à la hausse des prix de l'énergie (+0,7 point de PIB).

Cette dégradation spontanée du solde structurel est en partie compensée à hauteur de 0,3 point de PIB par la mesure prise en février 2024 par le Gouvernement d'annuler par décret 10 Md€ de crédits des ministères.

**En 2025, le solde public s'améliorerait fortement par rapport à 2024 et atteindrait -5,0 % du PIB.** Le solde conjoncturel serait quasi stable et le solde structurel se redresserait de +1,1 point de PIB.

En l'absence de mesures de redressement, le déficit 2025 aurait été de l'ordre de 7 % du PIB. Son amélioration résulte des mesures présentées par le Gouvernement, qui représentent au total un effort de 60 milliards d'euros par rapport à l'évolution spontanée des dépenses et recettes, soit 2 points de PIB, dont les deux tiers portent sur les dépenses (cf. tableau 1).

Les principales mesures sont les suivantes :

- un effort renforcé de modération des dépenses de l'État et de ses opérateurs, de plus de 20 Md€ par rapport au tendanciel, dont notamment 15 Md€ via la stabilisation en valeur des crédits par rapport au budget voté pour 2024 contenue dans les lettre-plafond (voir infra) ;
- une maîtrise des dépenses des administrations de sécurité sociale, dans un contexte de baisse de l'inflation, grâce notamment à : (i) une évolution de l'ONDAM de +2,8%, (ii) l'indexation des pensions de retraites en juillet 2025, (iii) une évolution des allègements généraux pour favoriser la progression salariale tout en freinant leur augmentation pour modérer leur coût pour les finances publiques ;
- la participation des collectivités territoriales aux efforts de maîtrise des dépenses publiques, via différentes mesures inscrites en PLF 2025, objets de concertation avec les collectivités territoriales. Ces mesures permettront une plus grande résilience des finances publiques des collectivités territoriales, dans une logique d'auto-assurance pluriannuelle ;
- une plus grande justice sociale et fiscale permise par (i) un mécanisme exceptionnel de limitation de l'optimisation fiscale pour les plus hauts revenus, (ii) une contribution exceptionnelle sur les bénéficiaires des plus grandes entreprises, et (iii) une réduction de certaines niches fiscales et sociales pour lutter contre les effets d'aubaine ;
- un verdissement de la fiscalité en incitant notamment à une plus grande sobriété énergétique.

**Au total, ces mesures de redressement font porter principalement l'effort sur la maîtrise de la dépense publique, qui représenteront environ les deux tiers des efforts annoncés par le Gouvernement.**

Ces mesures feraient plus que compenser la détérioration spontanée du solde structurel qui, en l'absence de ces mesures, se serait élevée en 2025 à -0,8 point de PIB potentiel en raison de la hausse de la charge de la dette (-0,2 point de PIB), de l'hypothèse d'un dynamisme des prélèvements obligatoires

légèrement inférieur à la croissance de l'activité en valeur (-0,2 point de PIB), de la dynamique spontanée des dépenses de l'Etat et des dépenses sous ONDAM, liée notamment à l'inflation, aux lois de programmation et au dynamisme des dépenses de santé (-0,3 point de PIB), de la croissance des investissements des collectivités territoriales en lien avec le cycle électoral (-0,1 point de PIB) et d'une persistance du dynamisme spontané des pensions de retraite (-0,1 point de PIB). Ces effets négatifs sont en partie compensés par la dernière étape de l'extinction des boucliers énergétiques (+0,2 point de PIB).

Retraçant ces évolutions, après s'être établi à 45,0 % du PIB en 2022 et 43,2 % du PIB en 2023, le taux de prélèvements obligatoires s'établirait à 42,8 % en 2024 et 43,6 % en 2025. Après 56,4 % en 2023, le ratio de dépense publique (hors crédits d'impôts) s'établirait à 56,8 % du PIB en 2024, avant de reculer à 56,4 % de PIB en 2025.

#### *Vue à mi-année 2024*

Les incertitudes autour de ces prévisions restent importantes à ce stade de l'année. Pour 2024, elles tiennent principalement aux évolutions des recettes fiscales ainsi qu'au dynamisme des dépenses locales sur la fin de l'année.

#### *Cible de déficit 2025*

Les prévisions macroéconomiques et de finances publiques présentées au sein de ce rapport comportent pour l'année 2025 une cible de déficit public au sens de Maastricht pour l'ensemble des administrations publiques de 5,0% du PIB. Il s'agit de la cible retenue par le Gouvernement, qui sera également affichée dans le Programme structurel et budgétaire de moyen terme (PSMT) envoyé à la Commission européenne, et dont l'atteinte sera permise par l'ensemble des mesures annoncées au moment du dépôt du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2025.

Toutefois, les articles liminaires du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2025 présentés au Parlement affichent un déficit de 5,2% du PIB (et des agrégats de finances publiques cohérents avec ce déficit), en cohérence d'une part avec les évaluations de recettes et les plafonds

de dépenses prévus par le PLF pour l'Etat, et d'autre part avec les évaluations de recettes et les évaluations de dépenses présentées par le PLFSS. Le Gouvernement a retenu ce choix de présentation afin de veiller au principe de sincérité, qui sera respecté tout au long de la procédure d'examen du texte.

Cet écart de 0,2 pt de PIB s'explique, dans les conditions exceptionnelles et très spécifiques de préparation des textes à la suite de la nomination du Gouvernement le 22 septembre 2024, par la volonté du Gouvernement de faire évoluer, en cours de débat, le projet dont la préparation a été initiée par le précédent gouvernement, à la fois pour les plafonds de dépenses de l'Etat et pour certaines mesures fiscales, tout en respectant une date de dépôt permettant de préserver au Parlement les 70 jours d'examen prévus par la Constitution.

Pour assurer la clarté et l'intelligibilité du débat, le Gouvernement en a informé en toute transparence le Haut Conseil des finances publiques. Le Gouvernement a par ailleurs informé la représentation nationale, dès le dépôt des textes, des modifications qu'il souhaite apporter en cours de débat.

Ainsi, concernant les dépenses de l'Etat, le Gouvernement a l'intention de soumettre au Parlement, au cours des débats, une économie additionnelle de 5 Md€. Cette mesure de diminution des plafonds de crédits, qui a vocation à être répartie sur les ministères, sera équivalente à l'annulation de l'ordre de la moitié des crédits qui constituent habituellement la mise en réserve de début de gestion. Elle portera ainsi sur une assiette de crédits large qui tiendra compte de la rigidité relative des dépenses, tout en emportant une capacité de modulation de l'effort. Elle sera associée à une réduction du taux de mise en réserve en début de gestion.

Concernant les recettes, les montants présentés à l'état A correspondent aux évaluations de recettes de l'Etat et aux mesures fiscales présentées dans le projet de loi. Toutefois, le Gouvernement souhaite déposer en cours de débat des amendements renforçant les signaux fiscaux en faveur de la transition environnementale et tendant à accroître les recettes fiscales de 1 ½ Md€ de manière pérenne à compter de 2025.

Au total, ces mesures améliorent le solde public de 6 ½ Md€ (5 Md€ en dépenses et 1 ½ Md€ en recettes), soit 0,2 point de PIB. Cette amélioration du solde est entièrement portée par l'Etat.

### *Trajectoire pluriannuelle*

**La trajectoire pluriannuelle sous-jacente au PLF 2025 est celle qui sera présentée dans le plan budgétaire et structurel national à moyen terme (PSMT) prévu par le nouveau cadre de gouvernance économique européen, entré en vigueur le 30 avril 2024.**

**Comme le prévoit l'article 1K de la loi n°2011-692 du 1<sup>er</sup> août 2011 relative aux lois de finances, le PSMT sera communiqué au Parlement en amont de sa transmission à la Commission européenne.**

La trajectoire proposée dans le PSMT de la France est cohérente avec les nouvelles règles budgétaires européennes et prévoit un retour sous le seuil de 3 % de déficit en 2029. Les mesures d'économies pour 2025 ont déjà été annoncées, tandis que les économies nécessaires pour atteindre les cibles des années ultérieures seront présentées dans les textes financiers des années en question.

### *Éléments en dépenses*

**Le Gouvernement a fait de la baisse des dépenses le cœur de sa stratégie de rétablissement des comptes publics.** Les mesures de redressement font en effet porter principalement l'effort sur la réduction de la dépense publique. Cela se traduit notamment dans le ratio de dépenses publiques (hors crédits d'impôts), qui s'établirait à 56,4%, après 56,8% en 2024. Cette baisse du ratio de dépenses interviendra en dépit de facteurs importants de dynamisme tendancier de la dépense : hors mesures de redressement, le ratio de dépenses aurait atteint 57,5% du PIB.

L'effort en dépenses sera partagé par l'ensemble des sous-secteurs. L'Etat réaliserait un effort supplémentaire de 5 Md€ par rapport aux lettres plafond qui représentent déjà un effort de 15 Md€ via une stabilisation en valeur des crédits par rapport au budget voté pour 2024. L'effort additionnel de 5 Md€ sera porté par voie d'amendement par le Gouvernement. Au total, ce sont donc 20 Md€ d'économies en dépense qui seront réalisées par l'Etat par rapport à une

évolution tendancielle des dépenses. Elles seront réparties entre l'ensemble des ministères, tout en veillant à préserver les secteurs concernés par des lois de programmation. Ces économies s'appuieront également sur le regroupement de structures ayant des activités proches et sur une simplification du fonctionnement de l'Etat et des normes. Les opérateurs de l'Etat seront également mis à contribution pour un montant d'économie de près de 1 ½ Md€. La maîtrise des dépenses des **administrations de sécurité sociale** s'appuiera notamment sur une évolution de l'ONDAM limitée à 2,8%, documentée par un certain nombre de mesures d'économie (notamment baisses de prix des produits de santé, efficacité des dépenses à l'hôpital, hausses de tickets modérateurs, baisse du plafond des indemnités journalières), et qui reste néanmoins supérieure à l'inflation (1,8%). L'indexation des pensions de retraites sur l'inflation sera décalée de janvier à juillet, mesure qui s'inscrit à la suite des

revalorisation significatives intervenues ces dernières années en raison de la forte inflation. En revanche, l'indexation des autres prestations ne sera pas décalée afin de protéger les publics les plus fragiles. Des mesures seront également prises sur l'assurance chômage dans le cadre des négociations entre partenaires sociaux et dans l'objectif de favoriser le retour à l'emploi. Le dispositif des allègements généraux sera revu afin d'insuffler une plus grande dynamique salariale tout en réalisant des économies après une très forte dynamique de ces allègements au cours des dernières années. Enfin, les **administrations publiques locales** participeront également à l'effort de maîtrise du solde public. Cette contribution passera par différentes mesures concertées avec les collectivités territoriales et qui sont inscrites dans le PLF 2025. Ces mesures permettront également une plus grande résilience des finances publiques des collectivités territoriales, dans une logique d'auto-assurance pluriannuelle.

#### *Elasticité des prélèvements obligatoires*

**En 2024, l'évolution spontanée des prélèvements obligatoires serait nettement inférieure à celle de l'activité (+2,3 % contre +3,5 % pour la croissance de l'activité en valeur), conduisant ainsi à une élasticité des PO à l'activité largement infra-unitaire (0,7).** Cette élasticité infra-unitaire résulterait notamment de la composition de la croissance, davantage tournée vers les exportations, ce qui pèse sur le dynamisme des recettes de TVA. A cet effet s'ajoutent des effets taux négatifs du fait d'une baisse passée des salaires réels venant amoindrir le dynamisme de l'IR, la diminution des DMTO en raison d'une anticipation de baisse des volumes de transactions et d'une baisse des prix, ainsi qu'un recul des DMTG après une année 2023 exceptionnelle. Enfin la TICPE serait elle aussi en légère baisse, en raison d'une trajectoire à la baisse des consommations.

**En 2025, les prélèvements obligatoires évolueraient spontanément légèrement moins vite que l'activité (+2,5 % contre +2,9 % pour le PIB en valeur), conduisant ainsi à une élasticité des PO proche de l'unité (0,9).** Ce léger moindre dynamisme des recettes repose notamment sur l'évolution des recettes de l'impôt sur les sociétés, grevées par la contraction du bénéfice fiscal 2024 pesant sur les acomptes temporaires et le solde 2024 payé en 2025, à

laquelle s'ajoute la poursuite de la baisse de la TICPE en raison de la baisse de la consommation de produits pétroliers.

#### *Mesures en recettes*

Les hausses de recettes représentent environ un tiers de l'effort total de consolidation des comptes publics, soit un peu moins de 20 Md€. Dans le cadre du partage de l'effort, une participation au redressement collectif sera demandée aux plus grandes entreprises et aux plus hauts revenus. Il s'agira de hausses de prélèvements obligatoires ciblées et exceptionnelles d'une durée maximale de deux ans afin de ne pas pénaliser la compétitivité, l'investissement, l'emploi et donc la croissance. Ces mesures se matérialiseront notamment par une contribution différentielle applicable à certains contribuables titulaires de hauts revenus et par une contribution exceptionnelle sur les bénéfices des plus grandes entreprises. Elles seront complétées par une réduction de niches fiscales et sociales pour lutter contre les effets d'aubaine. La fiscalité doit également avoir pour but de contribuer à favoriser la transition écologique. À cette fin, le PLF 2025 portera des mesures de verdissement de la fiscalité afin d'inciter notamment à une plus grande sobriété énergétique et à une réduction du recours aux énergies carbonées.

<b>Total de l'effort par rapport au tendanciel (Md€)</b>	<b>60,6</b>
--	-------------

<b>Moindres dépenses par rapport au tendanciel (Md€)</b>	<b>41,3</b>
--	-------------

<b>Moindres dépenses de l'Etat et de ses opérateurs par rapport au tendanciel</b>	<b>21,5</b>
<b>Modération des dépenses réalisée à l'occasion des lettres plafonds, par rapport au tendanciel</b>	<b>15</b>
Politiques de l'emploi, dans un contexte de baisse du chômage (aides à l'apprentissage, France Compétences, contrats aidés, emplois francs)	2,1
Aide publique au développement (préserve une hausse de +1,8 Md€ par rapport à 2017)	1,3
Aides aux entreprises (lissage des engagements et des paiements France 2030, rationalisations de dispositifs)	2,4
Recalibrage des aides écologiques (au total les crédits de la mission Ecologie augmentent de +2,8 Md€)	1,9
<i>dont primes à l'achat de véhicules électriques, dans un contexte de hausse des parts de marché des véhicules électriques</i>	0,5
<i>dont MaPrimeRénov' (préserve +0,9 Md€ par rapport à 2023)</i>	1,0
<i>dont Fonds vert (niveau d'engagement de 1 Md€ en 2025)</i>	0,4
Application du « dispositif ressources mensuelles » à la prime d'activité	0,8
Effet du schéma d'emplois (-2200 ETP)	0,1
Réduction de dispositifs créés pour la relance et en réponse aux crises	0,3
Autres efforts d'optimisation, de gains de productivité et de lissage des dépenses (modération équivalente à environ 1 % des dépenses de l'Etat)	6,1
<b>Mesures de modération et d'économie complémentaires sur la dépense de l'Etat (par amendement)</b>	<b>5</b>
<b>Mesures complémentaires de modération des dépenses des opérateurs</b>	<b>1,5</b>

<b>Rétablissement des comptes de la sécurité sociale</b>	<b>14,8</b>
<b>Mesures de freinage des dépenses sociales</b>	<b>10,1</b>
Report au 1er juillet de l'indexation des retraites	3,6
Assurance-chômage	0,4
Freinage de la trajectoire ONDAM	3,8
<i>dont maîtrise des prix des produits de santé, et des volumes</i>	1,4
<i>dont ticket modérateur</i>	1,1
<i>dont optimisations des achats à l'hôpital</i>	0,7
<i>dont indemnités journalières (baisse du plafond)</i>	0,6
Réduction du déficit de la CNRACL (hausse de 4 points du taux de cotisation retraites, pour les collectivités et les hôpitaux)	2,3
<b>Réduction de dépenses socio-fiscales profitant aux entreprises :</b>	<b>4,7</b>
Reprofilage des allègements généraux (dans l'esprit du rapport Bozio-Wasmer)	4,0
Réduction de niches sociales	0,7

<b>Modération des dépenses des collectivités locales (-0,2 pts de PIB)</b>	<b>5</b>
Mécanisme de résilience des finances locales (environ 450 collectivités concernées)	3
Ecrêtement de la dynamique de TVA en 2025	1,2
Réduction du FCTVA	0,8

<b>Part de l'effort de consolidation réalisé via un freinage des dépenses</b>	<b>68%</b>
---	------------

<b>Hausses de recettes (Md€)</b>		<b>19,3</b>
<b>Recettes sur les entreprises</b>		<b>13,6</b>
<b>Mesures de mise à contribution des profits des entreprises</b>		<b>9,8</b>
Contribution exceptionnelle sur les bénéfices des grandes entreprises (texte initial)		8
Taxe exceptionnelle due par les entreprises du fret maritime (texte initial)		0,5
Suspension de la baisse de la CVAE (texte initial)		1,1
Fiscalisation des rachats d'actions (texte initial)		0,2
<b>Verdissement de la fiscalité</b>		<b>1,8</b>
Malus automobile (texte initial)		0,3
Mesures par amendement (billets d'avion, énergies fossiles)		1,5
<b>Dividende EDF</b>		<b>2</b>
<b>Part de l'effort de consolidation <i>via</i> les recettes sur les entreprises</b>		<b>22 %</b>
<b>Fiscalité sur les particuliers</b>		<b>5,7</b>
<b>Mesures ciblées pour les particuliers</b>		<b>2,2</b>
Contribution différentielle temporaire sur les très hauts revenus (texte initial)		2
Suppression de niche à l'IR sur les loueurs meublés (texte initial)		0,2
<b>Fiscalité de l'énergie et fiscalité environnementale</b>		<b>3,5</b>
Hausse des accises sur l'énergie (baisse de facture proche de 9 % ; texte initial)		3
Mise en conformité de la TVA sur les chaudières à gaz (texte initial)		0,2
Réduction de l'avantage en nature pour les véhicules thermiques (réglementaire)		0,3
<b>Part de l'effort de consolidation <i>via</i> la fiscalité des particuliers</b>		<b>9 %</b>

## Annexes

## Tableaux de chiffres clefs

**Tableau 1 : Solde public par sous-secteur**

Capacité (+) ou besoin (-) de financement, en % du PIB	2023	2024	2025
État	-5,5	-5,2	-4,3
Organismes divers d'administration centrale	-0,1	-0,2	-0,2
Administrations publiques locales	-0,4	-0,7	-0,7
Administrations de sécurité sociale	0,4	0,0	0,2
<b>Solde public</b>	<b>-5,5</b>	<b>-6,1</b>	<b>-5,0</b>

**Tableau 2 : Solde structurel**

% du PIB potentiel sauf mention contraire	2023	2024	2025
<b>Solde public * (1)</b>	<b>-5,5</b>	<b>-6,1</b>	<b>-5,0</b>
Solde conjoncturel * (=0,57 * écart de production) (2)	-0,3	-0,4	-0,4
Mesures ponctuelles et temporaires (3)	-0,1	-0,1	-0,1
Solde structurel = (1) - (2) - (3)	-5,1	-5,7	-4,6
<b>Ajustement structurel</b>	<b>-0,6</b>	<b>-0,6</b>	<b>1,1</b>
dont effort structurel	1,1	-0,1	1,4
<i>dont contribution des mesures nouvelles en recettes**</i>	-0,4	0,2	1,0
<i>dont effort en dépense (y compris CI)</i>	1,5	-0,4	0,4
dont composante non discrétionnaire	-1,7	-0,5	-0,3
<i>dont recettes hors PO</i>	-0,1	0,0	-0,1
<i>dont effets d'élasticités fiscales</i>	-1,7	-0,5	-0,2
Écart de production	-0,6	-0,6	-0,7

\* en % du PIB nominal.

\*\*Mesures nouvelles en PO, brutes des CI et hors certaines mesures ponctuelles et temporaires.

L'ajustement structurel sur 2025 (+1,1 pt de PIB) résulte d'une amélioration d'environ 2 points de PIB grâce aux mesures annoncées au moment du PLF/PLFSS pour 2025, qui font plus que compenser l'effet négatif de la détérioration spontanée du solde structurel anticipée hors mesures (-0,8 point de PIB), dont -0,2 point de PIB d'effet d'élasticité fiscale (cf. tableau 2 ci-dessus) et -0,6 point de PIB d'effort structurel hors mesures (cf. tableau 2bis ci-dessous). Cet effort négatif reflète le dynamisme spontané de certaines dépenses (e.g. intérêts, retraites, investissement local) qui est partiellement compensé par des mesures en recettes antérieures au PLF/PLFSS (notamment l'extinction de la composante fiscale du bouclier tarifaire électricité).

**Tableau 2bis : Impact des mesures annoncées du PLF/PLFSS sur l'effort structurel 2025**

<b>% du PIB potentiel sauf mention contraire</b>	<b>2025</b>
Effort structurel total = (a) + (b)	1,4
<i>dont contribution des mesures nouvelles en recettes**</i>	1,0
<i>dont effort en dépense (y compris CI)</i>	0,4
(a) Mesures annoncées PLF/PLFSS	1,9
<i>dont contribution des mesures nouvelles en recettes**</i>	0,8
<i>dont effort en dépense (y compris CI)</i>	1,2
(b) Effort structurel avant mesures PLF/PLFSS	-0,6
<i>dont contribution des mesures nouvelles en recettes**</i>	0,2
<i>dont effort en dépense (y compris CI)</i>	-0,8

\*\*Mesures nouvelles en PO, brutes des CI et hors certaines mesures ponctuelles et temporaires.

**Tableau 3 : Chiffres-clés**

<b>En % du PIB, sauf mention contraire</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>
<b>Dettes publique totale</b>	<b>109,9</b>	<b>112,9</b>	<b>114,7</b>
Dettes publique hors soutien à la zone euro	107,7	110,8	112,7
<b>Dépense publique hors crédits d'impôt</b>	<b>56,4</b>	<b>56,8</b>	<b>56,4</b>
<i>Progression en valeur (%)</i>	3,8	4,2	2,2
<i>Progression en volume (%)</i>	-1,0	2,1	0,4
<b>Prélèvements obligatoires (y compris UE)</b>	<b>43,2</b>	<b>42,8</b>	<b>43,6</b>

**Tableau 4 : Trajectoire pluriannuelle**

<b>En % du PIB, sauf mention contraire</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>	<b>2026</b>	<b>2027</b>	<b>2028</b>	<b>2029</b>
<b>Solde public</b>	<b>-6,1</b>	<b>-5,0</b>	<b>-4,6</b>	<b>-4,0</b>	<b>-3,3</b>	<b>-2,8</b>
Niveau de solde conjoncturel	-0,4	-0,4	-0,3	-0,2	0,0	0,0
Niveau de solde structurel (% PIB potentiel)	-5,7	-4,6	-4,3	-3,9	-3,3	-2,8
Niveau de solde des <i>one-offs</i> (% de PIB potentiel)	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Dettes au sens de Maastricht	112,9	114,7	115,9	116,5	116,1	115,8

## Mesures nouvelles en prélèvements obligatoires

Tableau 5 : Total des principales mesures nouvelles en prélèvements obligatoires			
En milliards d'euros	2023	2024	2025
<b>Total ménages</b>	<b>-4,9</b>	<b>4,2</b>	<b>6,5</b>
Suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales	-2,9		
Baisse de cotisations des travailleurs indépendants	-0,6	0,3	
Fiscalisation de la PPV - effet IR	0,0	0,1	0,1
Fiscalisation de la PPV - effet PS	0,1	0,1	
Barème kilométrique	-0,3	0,1	0,1
Ajustement de la fiscalité du tabac	0,1	0,1	
Ajustement fiscalité énergétique en 2024 - TICGN (part ménages)		0,9	0,1
Bouclier tarifaire TICFE (part ménages)	-1,2	2,1	1,8
Retour TVA du bouclier tarifaire sur la TICFE	-0,2	0,5	0,4
Contribution exceptionnelle des contribuables à hauts revenus			2,0
Hausse des accises sur l'énergie (baisse de facture d'électricité d'environ 9%)			1,1
Arrêt du taux réduit de TVA sur les abonnements à l'électricité			0,6
Arrêt du taux réduit de TVA sur les abonnements au gaz			0,3
Baisse de la TICGN en miroir de réduction de taux réduit TVA			-0,2
Mesures loueurs meublés non professionnels			0,2
<b>Total entreprises</b>	<b>-5,3</b>	<b>4,5</b>	<b>22,1</b>
Baisse du taux d'IS de 33% à 25%	-0,4		
CICE - montée en charge et hausse de taux de 6% à 7%*	0,1	-0,1	
Baisse des impôts de production	0,1	0,1	
Retour IS de la suppression des impôts de production	-0,6	-0,0	
Prorogation PTZ et eco PTZ	0,1	-0,0	-0,1
Suppression partielle de la CVAE (avec effet retour IS)	-3,7	0,2	-0,3
Suspension de la baisse de la CVAE (avec effet retour IS)		-1,0	0,0
Fiscalisation de la PPV - effet forfait social		0,1	
Suppression progressive de la déduction forfaitaire spécifique (DFS)		0,0	0,2
Hausse du versement mobilité		0,4	
Mesures de gage industrie verte (renforcement malus CO2, TVS)		0,4	0,3
Création du Crédit d'impôt investissement vert (CIIV)			-0,3
Taxe sur les gestionnaires d'infrastructures de transport (autoroutes)		0,6	
Bouclier tarifaire TICFE (part entreprises)	-1,3	2,4	2,0
Retour IS du bouclier tarifaire sur la TICFE	0,2	-0,5	-0,4
Ajustement fiscalité énergétique en 2024 - TICGN (part entreprises)		0,9	0,1
Hausse taux AGS		0,5	0,2
Gel des bandeaux famille et maladie		0,4	
Contribution spécifique de 30% sur les indemnités de rupture conventionnelle	0,1	0,1	
Suppression du taux de TVA réduit sur les chaudières à gaz et au fioul			0,2
Renforcement du malus automobile			0,3
Suppression de l'exonération de CSG sur les apprentis			0,4
Diminution des exonérations de cotisations (JEl, apprentis et marins)			0,6
Reprofilage des allègements généraux			5,0
Reprofilage des allègements généraux - effet retour IS			-1,0
Hausse de taux de cotisations maladie FPH FPT (circuit CNRACL)			0,6
Hausse de 4 points du taux de cotisation CNRACL			2,3
Suppression d'une niche sociale sur les travailleurs expatriés			0,3
Contribution exceptionnelle sur les grandes entreprises			8,0
Taxe exceptionnelle sur le secteur du fret maritime			0,5
Fiscalisation des rachats d'action			0,2
Baisse des avantages véhicules thermiques			0,3
Hausse des accises sur l'énergie (baisse de facture d'électricité proche de 9%)			1,1
Verdissement de la fiscalité (en amendement)			1,5
Arrêt du taux réduit de TVA sur les abonnements à l'électricité			0,2
Arrêt du taux réduit de TVA sur les abonnements au gaz			0,1
Baisse de la TICGN en miroir de réduction de taux réduit TVA			-0,2
Traitement en recettes des gains sur charges de SPE	-1,3	-2,3	
Contribution sur les rentes infra-marginales	-0,1	-0,2	-0,1
Instauration et montée en charge du Fonds de résolution unique (PO UE)*	-0,8	-3,9	
Effet temporaire de la bascule CICE cotisations*	4,4	1,0	0,1
Hausse des taux d'imposition des impôts directs locaux (TFPB)	1,2	0,3	0,3
Autres mesures	-0,2	0,3	0,7
<b>Total y compris autres mesures</b>	<b>-7,0</b>	<b>4,0</b>	<b>29,5</b>

\* effet sur les prélèvements obligatoires et non sur le solde public

## Ecarts à la loi de programmation des finances publiques et au programme de stabilité

Tableau 6 : Trajectoire et décomposition de solde structurel

	2023	2024	2025
<b>LPFP 2023-2027</b>			
Solde public (en points de PIB nominal)	-4,9	-4,4	-3,7
Solde conjoncturel (en points de PIB nominal)	-0,7	-0,6	-0,4
Solde des <i>one-offs</i> (en points de PIB potentiel)	-0,1	-0,1	-0,1
Solde structurel (en points de PIB potentiel)	-4,1	-3,7	-3,3
<b>Programme de stabilité 2024</b>			
Solde public (en points de PIB nominal)	-5,5	-5,1	-4,1
Solde conjoncturel (en points de PIB nominal)	-0,6	-0,8	-0,8
Solde des <i>one-offs</i> (en points de PIB potentiel)	-0,1	-0,1	-0,1
Solde structurel (en points de PIB potentiel)	-4,8	-4,2	-3,2
<b>PLF 2025</b>			
Solde public (en points de PIB nominal)	-5,5	-6,1	-5,0
Solde conjoncturel (en points de PIB nominal)	-0,3	-0,4	-0,4
Solde des <i>one-offs</i> (en points de PIB potentiel)	-0,1	-0,1	-0,1
Solde structurel (en points de PIB potentiel)	-5,1	-5,7	-4,6

La trajectoire de finances publiques du PLF 2025 s'écarte de celle prévue pour l'année 2025 dans la loi de programmation des finances publiques 2023-2027.

Tableau 7 : Comparaison avec la LPFP		
En % du PIB sauf mention contraire	2025	2025
	PLF 2025	LPFP 2023-2027
<b>Ensemble des administrations publiques</b>		
Solde structurel (1)	-4,6	-3,3
Solde conjoncturel (2)	-0,4	-0,4
Solde des mesures ponctuelles et temporaires (3)	-0,1	-0,1
Solde effectif (1+2+3)	-5,0	-3,7
Dettes au sens de Maastricht	114,7	109,6
Taux de prélèvements obligatoires (y.c UE nets des CI)	43,6	44,4
Dépense publique (hors CI)	56,4	55,0
Dépense publique (hors CI, en Md€)	1694	1668
Évolution de la dépense publique hors CI en volume (%) <sup>1</sup>	0,4	0,8
Principales dépenses d'investissement (en Md€) <sup>2</sup>	31	34
<b>Administrations publiques centrales</b>		
Solde	-4,5	-4,3
Dépense publique (hors CI, en Md€)	663	658
Évolution de la dépense publique en volume (%) <sup>3</sup>	0,2	1,9
<b>Administrations publiques locales</b>		
Solde	-0,7	-0,2
Dépense publique (hors CI, en Md€)	343	329
Évolution de la dépense publique hors CI en volume (%) <sup>3</sup>	0,2	0,2
<b>Administrations de sécurité sociale</b>		
Solde	0,2	0,7
Dépense publique (hors CI, en Md€)	795	779
Évolution de la dépense publique hors CI en volume (%) <sup>3</sup>	0,6	0,3

<sup>1</sup>A champ constant.

<sup>2</sup>Au sens du projet de loi de programmation des finances publiques pour 2023-2027.

<sup>3</sup>A champ constant, hors transferts entre administrations publiques

S'agissant de la comparaison avec les cibles de finances publiques de la LPFP 2023-2027, le passage en 2024 des comptes nationaux en base 2020 opéré en toute indépendance par l'Insee sous le contrôle d'Eurostat rend l'exercice plus complexe puisque ce changement de méthodologie a significativement affecté les ratios de finances publiques. Tout d'abord, le passage des comptes nationaux en base 2020 conduit à une hausse de 0,1 point de déficit. Cet impact sur le solde public est principalement dû à la sortie de l'Etablissement de Retraite additionnelle de la Fonction Publique (ERAFF), structurellement excédentaire, du champ des administrations publiques. Ce seul reclassement a conduit à une dégradation du déficit public d'environ 2,6 Md€ en 2023. Le passage en base 2020 des comptes nationaux induit également des changements méthodologiques affectant significativement les ratios de finances publiques sans impact sur le solde, avec notamment un niveau nettement plus élevé des dépenses publiques et des recettes hors prélèvements obligatoires. Deux principaux effets expliquent cette augmentation : (i) l'intégration du compte complet de SNCF Réseau (dont seul le solde était retracé précédemment) pour 10 Md€ environ de hausse des recettes hors PO et des dépenses en 2023, et (ii) un nouveau traitement des corrections liées à la recherche et développement pour 4 Md€ environ de hausse des recettes hors PO et des dépenses. Ainsi, s'agissant tout particulièrement de la dépense, ce sont donc les effets du changement de base qui expliquent très largement les écarts importants sur le montant en milliard d'euros et sur la part dans le PIB de la dépense publique.

La prévision de solde public s'écarte de celle de la LPFP en 2024 (-6,1 % du PIB contre 4,4 % du PIB dans la LPFP) et en 2025 (-5,0 % du PIB contre -3,7 % du PIB dans la LPFP). La trajectoire de finances publiques du PLF 2025 s'écarte également de celle du programme de Stabilité 2024.

Par rapport au Programme de stabilité (PSTAB), la prévision de solde public 2024 est revue à la baisse (-6,1 % du PIB contre -5,1 % du PIB) principalement en raison des facteurs suivants :

- Les recettes connaîtraient une dégradation principalement en raison d'une évolution spontanée des prélèvements

obligatoires moins allante que prévue dans le PSTAB, notamment du fait d'une composition de la croissance de l'activité moins riche en recettes fiscales ;

- Les dépenses de l'Etat, si elles restent inférieures à la LFI, s'écartent des hypothèses du PSTAB (-0,3 pt de PIB sur le solde), qui intégraient déjà le décret d'annulation de 10 Md€ ;
- Les dépenses locales accélèreraient fortement (-0,4 point de PIB sur le solde) par rapport aux hypothèses du PSTAB, notamment au regard du dynamisme des remontées comptables observées tant sur le fonctionnement que l'investissement.

En 2025, la prévision de solde public est revue à -5,0 % du PIB contre -4,1 % lors du PSTAB en raison des principaux facteurs suivants :

- Les recettes connaîtraient une dégradation en raison d'une évolution spontanée des recettes moins allante que prévue dans le programme de stabilité avec la reprise en base des révisions 2024 et la révision en baisse de la croissance du PIB en 2025 ;
- Concernant les prélèvements obligatoires, le gouvernement prévoit également la mise en œuvre de mesures de justice fiscale pour les particuliers et les entreprises, des mesures exceptionnelles pour les entreprises, de verdissement de la fiscalité, ainsi que des mesures pour favoriser la progression salariale, qui permettraient une augmentation des recettes de par rapport au PSTAB.
- S'agissant des dépenses des administrations de sécurité sociale, les mesures intégrées aux PLF et PLFSS contribuent à améliorer le solde mais moins que ce qui était anticipé au PSTAB ;
- Le solde des collectivités serait plus dégradé qu'au PSTAB, principalement du fait de la dynamique de leurs dépenses de 2024 reprise en base en niveau.

## Mesures de soutien aux ménages et aux entreprises pour faire face à l'inflation

### Mesures de soutien aux ménages et aux entreprises pour faire face à l'inflation

Face à la hausse des prix, notamment de l'énergie, le Gouvernement a mis en œuvre plusieurs mesures visant à protéger les ménages et les entreprises.

Un bouclier tarifaire a été annoncé dès septembre 2021 face à l'envolée des prix du gaz et de l'électricité. Les tarifs réglementés de vente de gaz naturel (TRVg) ont été gelés à leur niveau d'octobre 2021 tandis que la hausse des tarifs réglementés de l'électricité (TRVe) a été plafonnée à +4 % TTC en février 2022. Ce bouclier passait notamment par une compensation par l'Etat des pertes occasionnées par ce gel chez les fournisseurs et entreprises locales de distribution d'électricité et de gaz, et une baisse de la fiscalité sur l'électricité<sup>28</sup>.

Le Gouvernement a complété, au cours de l'année 2022, le bouclier tarifaire par un ensemble d'autres mesures à destination des ménages et des entreprises :

- Une « remise carburant » pour tous les ménages et les entreprises a été mise en place d'avril à décembre 2022. La « remise carburant » s'élevait à 18 centimes TTC par litre du 1<sup>er</sup> avril au 31 août, puis à 30 centimes TTC par litre entre le 1<sup>er</sup> septembre et la mi-novembre 2022, et enfin à 10 centimes TTC par litre jusqu'à fin décembre ;
- Une aide pour les entreprises énérgo-intensives a été mise en place pour soutenir les entreprises dont les dépenses de gaz et d'électricité représentent une part élevée des charges ;
- Des mesures spécifiques ont également été apportées aux secteurs les plus exposés à la hausse des coûts des intrants ;
- Les revalorisations anticipées des retraites et des prestations sociales intervenues au 1<sup>er</sup> juillet 2022 ;
- L'aide exceptionnelle de rentrée versée à environ 11 millions de foyers ainsi que des chèques de soutien aux ménages modestes (chèque énergie exceptionnel, chèque bois, chèque fioul).

Pour continuer de protéger en 2023 les ménages et les entreprises face à la forte hausse des prix de l'énergie, le Gouvernement a décidé de prolonger le bouclier tarifaire en limitant à +15 % la hausse des TRVg en janvier 2023. L'augmentation des TRVe a été limitée à +15 % en février 2023, contre +99 % selon le calcul de la Commission de Régulation de l'Énergie (CRE) si la compensation des fournisseurs dans le cadre du bouclier avait été supprimée ; puis à +10 % en août 2023, contre +74,5 % selon le calcul de la CRE.

Par ailleurs, pour davantage prendre en compte les difficultés des entreprises et mieux cibler les ménages modestes, le Gouvernement a fait évoluer en 2023 les mesures complétant le bouclier tarifaire, en particulier :

- Un soutien généralisé aux très petites entreprises, aux petites et moyennes entreprises ainsi qu'aux collectivités locales pour l'électricité avec le dispositif d'amortisseur. Mise en place du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre 2023, cette mesure a permis que l'État prenne directement en charge la moitié du surcoût sur les factures énergétiques au-delà de 180 €/MWh et dans la

<sup>28</sup> Trois mesures ont été mises en place pour garantir ce plafonnement des prix de l'électricité : la baisse de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE), le relèvement exceptionnel du plafond de l'Accès régulé à l'électricité nucléaire historique (ARENH) de 100 TWh à 120 TWh uniquement en 2022 et le blocage complémentaire des TRVe. Les pertes des fournisseurs et des entreprises locales de distribution engendrées par ce plafonnement sont compensées. En comptabilité nationale, une subvention sur les produits est donc enregistrée au moment où les fournisseurs constatent leurs pertes.

limite de 500 €/MWh hors taxes et tarifs de réseaux. Les fournisseurs sont directement compensés par l'État ;

- Un plafond garanti sur les prix de l'électricité pour les très petites entreprises. Avec cette mesure, les très petites entreprises qui ont renouvelé leur contrat de fourniture d'électricité à partir du second semestre 2022 et qui ne bénéficient pas du tarif de vente réglementé n'ont pas payé plus de 280 euros par MWh en moyenne sur l'année 2023 ;
- Le guichet d'aide au paiement des factures d'électricité et de gaz pour l'année 2023 pour les entreprises les plus consommatrices d'énergie. Cette mesure est venue prolonger et simplifier l'aide pour les entreprises énérgo-intensives en 2022 ;
- Une indemnité carburant de 100 € versée aux travailleurs des cinq premiers déciles qui utilisent leur véhicule pour aller travailler.

En 2024, la baisse des prix des énergies a permis au Gouvernement d'amorcer une sortie progressive des mesures de soutien face à l'inflation. Le bouclier gaz a pris fin en juillet 2023, à l'exception du bouclier à destination des copropriétés qui a été prolongé en 2024 pour celles en bénéficiant en 2023. La composante compensation aux fournisseurs d'électricité du bouclier électricité a pris fin en février 2024, induisant un coût 2024 uniquement au titre de janvier. La composante de réduction de l'accise sur l'électricité (ex-TICFE et TCCFE), sera quant à elle supprimée en deux étapes : cette accise a été partiellement rétablie en février 2024, avant un rétablissement complet prévu en février 2025 (d'où un coût résiduel de 0,5 Md€ en 2025 au titre du mois de janvier 2025). Par ailleurs, « l'amortisseur électricité » et le « guichet d'aide au paiement des factures d'électricité » sont partiellement prolongés en 2024<sup>29</sup>.

L'impact de ces mesures sur le solde public est en partie compensé par l'augmentation de certaines recettes en lien avec les prix de l'énergie :

- 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 de seuil contractuel 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 ;
- La contribution sur les rentes infra-marginales de la production d'électricité (CRI) est un dispositif de plafonnement des revenus de producteurs d'électricité introduit dans la LFI pour 2023 à la suite du règlement européen relatif aux mesures d'urgence pour faire face aux prix élevés de l'énergie (accord au Conseil de l'UE du 30 septembre 2022) ;
- La contribution exceptionnelle de solidarité (CES) est une contribution sur les bénéfices exceptionnels des entreprises relevant des secteurs des industries extractives, du raffinage du pétrole ou de la fabrication des produits de cokerie.

Les chiffrages présentés dans cet encadré sont entourés d'une incertitude importante en raison de leur lien direct avec les prix observés sur les marchés de l'énergie.

<sup>29</sup> L'« amortisseur électricité » est prolongé pour le stock de contrats existants et le guichet est prolongé en une version plus restrictive que celle de 2023.

Tableau 8 : Impact sur le solde public des mesures de soutien pour faire face à l'inflation (en effet dépense, en Md€)					
Coût des mesures de soutien / bouclier tarifaire (en effet dépense, Md€)	2021	2022	2023	2024	2025
Bouclier gaz - compensation aux fournisseurs de gaz	0,4	4,5	2,0	0,5	-
Bouclier électricité - baisse de la TICFE et de la TCCFE	0,0	6,2	8,8	4,0	0,5
Bouclier électricité - manque à gagner des fournisseurs d'électricité	0,0	10,4	15,1	2,8	-
Indemnité inflation	3,8	-	-	-	-
Remise sur les prix du carburant	-	7,7	-	-	-
Aide exceptionnelle de rentrée	-	1,1	-	-	-
Revalorisation anticipée des retraites et des prestations	-	6,7	1,6	0,1	-
Barème kilométrique	-	0,4	0,6	0,5	0,4
Amortisseur électricité et garantie TPE (suramortisseur)	-	-	1,9	0,4	-
Guichet d'aide au paiement des factures d'électricité pour les entreprises	-	0,6	1,7	0,1	-
Aides sectorielles	-	0,9	0,1	-	-
Chèques de soutien aux ménages modestes*	0,5	1,2	1,1	-	-
<b>Total</b>	<b>4,7</b>	<b>39,5</b>	<b>32,9</b>	<b>8,4</b>	<b>0,9</b>
Moindres charges de service public de l'énergie (CSPE) **	-1,9	-9,0	-7,9	-2,2	0,7
Contribution sur la rente infra-marginale de la production d'électricité (CRI)	-	-0,4	-0,3	-0,1	-
Contribution exceptionnelle de solidarité (CES)	-	-0,1	-	-	-
Hausse des redevances hydroélectriques	-0,1	-0,2	-0,4	-0,7	-0,8
<b>Total des moindres CSPE, des recettes de redevances hydroélectriques, des recettes CES et de la contribution sur la rente infra-marginale</b>	<b>-2,0</b>	<b>-9,7</b>	<b>-8,6</b>	<b>-3,0</b>	<b>-0,1</b>
<b>Total net des moindres CSPE, des recettes de redevances hydroélectriques, des recettes CES et de la contribution sur la rente infra-marginale</b>	<b>2,7</b>	<b>29,8</b>	<b>24,3</b>	<b>5,4</b>	<b>0,8</b>

\* Chèques énergie exceptionnels, chèque « fioul », chèque « bois » et indemnité carburant.

\*\* L'économie indiquée est en écart entre le niveau de charges de SPE à date et celui prévu par la CRE en juillet 2023 avant la mise en place des boucliers tarifaires (8,0 Md€ en 2021, 8,8 Md€ pour 2022, supposé constant à partir de 2023).