



GOUVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Rapport d'avancement annuel

2025

Le cadre de gouvernance économique de l'Union Européenne réformé est entré en vigueur le 30 avril 2024. Au titre de ce nouveau cadre, la France a présenté en octobre 2024 son plan budgétaire et structurel à moyen terme (PSMT) pour la période 2025-2029. Suite à l'examen de ce plan, le Conseil a recommandé à la France le 21 janvier 2025 une trajectoire pluriannuelle de dépense primaire nette pour 2025-29. Cette trajectoire constitue la référence centrale dans le nouveau cadre budgétaire européen. Elle est conditionnée à la mise en œuvre d'investissements et réformes justifiant l'extension de la période d'ajustement de 4 à 7 ans selon les dispositions du volet préventif.

Comme prévu par l'article 21 du règlement du règlement (UE) 2024/1263, le présent rapport d'avancement annuel sur le PSMT contient, en particulier, des informations sur les progrès accomplis en ce qui concerne la mise en œuvre de la trajectoire des dépenses primaires nettes fixée par le Conseil, la mise en œuvre des réformes et des investissements plus larges dans le cadre du Semestre européen et la mise en œuvre de l'ensemble de réformes et d'investissements qui sous-tend une prolongation de la période d'ajustement.

La trajectoire pluriannuelle fixée par le Conseil a également été retenue comme trajectoire de correction dans le cadre de la procédure pour déficit excessif ouverte le 26 juillet 2024 à l'encontre de la France. Le Conseil fixe au 30 avril 2025 la date limite pour que la France engage une action suivie d'effets et présente les mesures nécessaires dans son rapport d'avancement annuel 2025.

Ce rapport d'avancement répond également aux exigences de l'article 1K de la Loi organique relative aux lois de finances en présentant l'évolution de l'économie nationale et les orientations des finances publiques.

Table des matières

| | |
|---|----|
| Scénario macroéconomique | 5 |
| Perspectives des finances publiques | 15 |
| Investissements et réformes | 41 |
| Annexe 1 : Processus institutionnels et implication de parties prenantes..... | 77 |
| Annexe 2 : tableaux macroéconomiques..... | 81 |
| Annexe 3 : finances publiques | 87 |

Scénario macroéconomique

1. Vue d'ensemble

Le cadrage macroéconomique est sujet à d'importants aléas dans un contexte international marqué par une forte incertitude, notamment sur l'ampleur et la durée de mise en œuvre des mesures commerciales. Ce scénario prend en compte l'effet des mesures annoncées jusqu'au 2 avril 2025.

L'activité économique a bien résisté en 2024 (+1,1 %), malgré une hausse de l'incertitude et la baisse de l'investissement des entreprises sous l'effet des hausses de taux passés. La croissance du PIB a été conforme à la prévision sous-jacente au plan budgétaire et structurel à moyen terme 2025-2029 (PSMT), avec une composition légèrement différente de celle qui était anticipée : elle a davantage été portée par la demande intérieure privée (consommation et investissement) et moins par le commerce extérieur et la demande publique.

L'inflation, au sens de l'IPC, a fortement reflué en 2024, à +2,0 % en moyenne annuelle (après +4,9 % en 2023), sous l'effet du ralentissement des prix énergétiques, alimentaires et des produits manufacturés. L'inflation en moyenne annuelle a été légèrement plus basse qu'anticipé dans le PSMT (-0,1 pt), du fait d'un net repli des prix des services de communication et des produits pétroliers à l'automne.

En 2025, la croissance serait plus modérée, à +0,7 %, traduisant la dégradation de l'environnement international, révisée de -0,4 point par rapport à la prévision du PSMT. Cette prévision intègre une estimation de l'impact de la forte incertitude qui pèse sur la dynamique du commerce international. L'activité serait principalement tirée par la consommation des ménages, grâce au reflux confirmé de l'inflation et aux gains passés et présents de pouvoir d'achat. Cela entraînerait une légère baisse du taux d'épargne, qui resterait toutefois très supérieur à sa moyenne historique. L'investissement des ménages et des entreprises continuerait de baisser du fait de l'incertitude, mais nettement moins qu'en 2024 dans un contexte d'amélioration des conditions de financement. La contribution du commerce extérieur à la croissance serait nulle : les exportations seraient freinées par le relèvement des tarifs douaniers, alors que les importations rebondiraient, dans le sillage de la demande intérieure privée.

L'inflation baisserait +1,4 % en moyenne annuelle en 2025. La révision par rapport à la prévision du PSMT (-0,4 point) reflète en particulier une baisse plus marquée des prix de l'énergie, en raison de la réduction de 15 % des tarifs réglementés de vente d'électricité en février. L'inflation en moyenne annuelle serait essentiellement tirée par les prix de services, les salaires s'ajustant avec retard à l'inflation passée.

À moyen terme, les marges de rattrapage toujours présentes de l'économie française permettraient à la croissance de gagner en dynamisme : le PIB progresserait de +1,2 % en 2026, puis +1,4 % en 2027 et 2028, et +1,2 % en 2029, dans un scénario de normalisation progressive des politiques commerciales. La croissance dépasserait ainsi à partir de 2027 son rythme potentiel, évalué à +1,2 % jusqu'en 2028 et à +1,0 % au-delà. Elle serait toutefois révisée à la baisse par rapport à celle du PSMT jusqu'en 2028, compte tenu notamment de l'effort d'ajustement budgétaire nécessaire pour restaurer l'équilibre des finances publiques. L'écart de production, évalué à -0,7 point en 2024, se résorberait ainsi plus lentement. L'inflation se maintiendrait à +1,4 % en 2026. À partir de 2027, il est fait l'hypothèse que l'inflation se stabilisera à +1,75 %, un niveau compatible avec la cible de la BCE pour la zone euro (2,0 %).

2. Retour sur 2024

Selon les chiffres provisoires de l’Insee, la croissance du PIB a été de +1,1 % en 2024, comme attendu dans la prévision associée au PSMT. Sa composition est néanmoins plus équilibrée, avec une contribution plus élevée de la demande intérieure privée hors stocks (à -0,0 pt, réhaussée de +0,2 pt), et une contribution plus faible de la demande publique (à +0,6 pt, -0,2 pt) et du commerce extérieur net des stocks (à +0,4 pt, -0,1 pt).

La consommation des ménages a soutenu l’activité, un peu plus qu’anticipé (+0,9 % contre +0,7 %). En particulier, la consommation a mieux résisté qu’attendu en fin d’année 2024, en dépit du repli de la confiance des ménages. Le pouvoir d’achat des ménages a progressé davantage qu’anticipé (+2,5 % contre +2,0 %), ce qui reflète des revenus d’activité et de transferts plus dynamiques qu’attendu. La révision à la hausse du pouvoir d’achat étant plus importante que celle de la consommation, le taux d’épargne est plus élevé qu’attendu (à 18,2 %, +0,2 point).

L’investissement privé a légèrement moins baissé qu’attendu. La forte baisse de l’investissement des ménages s’est confirmée (-6,0 %). La construction neuve est restée pénalisée par la baisse passée des autorisations alors que les transactions se sont repliées en moyenne annuelle, malgré un rebond en fin d’année. L’investissement des entreprises a baissé dans une proportion moins élevée qu’attendu (-1,6 % contre -1,9 %) mais est resté pénalisé par l’incertitude et l’effet de la hausse passée des coûts de financement.

La contribution du commerce extérieur à la croissance a été un peu moins élevée (+0,9 point au lieu de +1,1 point). Les importations ont certes un peu plus reculé qu’attendu (-1,4 % contre -1,1 %) mais les exportations ont nettement moins progressé (+1,1 % contre +2,1 %), ce qui reflète surtout une révision des données passées, à laquelle s’est ajoutée une demande mondiale moins bien orientée en fin d’année.

L’inflation s’est établie à 2,0 % en moyenne annuelle. L’écart de -0,1 pt avec la prévision du PSMT (+2,1 %) s’explique essentiellement par une baisse des prix des produits pétroliers plus soutenue qu’anticipé, dans le sillage de la baisse des cours du pétrole, et par le fort repli des prix des services de communication.

La masse salariale dans les branches marchandes non agricoles a crû de +2,7 % en 2024. La prévision du PSMT était légèrement supérieure (+2,9 %). L’emploi a ralenti en 2024, à la faveur d’un redressement de la productivité et du fait d’une moindre contribution des emplois aidés. L’emploi total a connu une progression plus forte qu’anticipé, avec +225 000 postes en moyenne annuelle contre +200 000 postes prévus dans le PSMT. Il a été principalement soutenu par les créations d’emplois non salariés et d’emplois salariés dans le secteur non marchand, alors que les créations d’emplois salariés dans le secteur marchand non agricole ont été proches de la prévision du PSMT (+50 000 postes contre +40 000 attendus). Le salaire moyen par tête dans les branches marchandes non agricoles a en revanche été légèrement moins dynamique qu’anticipé (+2,6 % contre +2,8 %).

3. Scénario pour 2025

Après un ralentissement à l'hiver, et dans le contexte de l'adoption des textes financiers, les indicateurs conjoncturels de mars suggèrent une accélération de l'activité, traduisant la levée progressive des incertitudes nationales. Le climat des affaires de l'Insee s'améliore continûment depuis janvier, signalant une accélération progressive de l'activité : en mars 2025, il s'établit à 97 (+2 pts par rapport à décembre) ; le PMI a franchement rebondi en mars. La confiance des ménages (92 en mars) est dans une dynamique de rebond par rapport à son point bas en décembre (elle avait alors atteint 88) ; le solde sur l'opportunité de faire des achats importants, qui est le solde le mieux corrélé à la consommation atteint un plus haut depuis mars 2022 (+2 pts à -26). Cette dynamique est confirmée par l'indice de production manufacturière, qui s'améliore très nettement en février (+1,4 % en variation mensuelle). Dans leurs dernières prévisions, l'Insee prévoit une croissance de +0,1 % au 1^{er} trimestre et de +0,2 % au 2^e trimestre, et la Banque de France de +0,2 % au 1^{er} trimestre.

L'économie serait toutefois freinée par la dégradation de l'environnement international, la croissance du PIB s'établissant à +0,7 % en 2025. Cela constitue une révision à la baisse de -0,4 point par rapport à la prévision associée au PSMT. La demande intérieure privée contribuerait moins à l'activité, la hausse de l'incertitude nationale et internationale pesant sur l'investissement et la consommation, en favorisant des comportements attentistes. Le commerce extérieur soutiendrait moins la croissance, sous l'effet de la hausse des droits de douanes qui freineraient les échanges extérieurs. Les variations de stocks pèseraient légèrement sur la croissance, l'incertitude élevée poussant certaines entreprises à puiser dans leurs stocks plutôt que d'augmenter leur production. Au total, la hausse des barrières douanières amputerait la croissance de 0,3 point en 2025 dans un scénario arrêté en date du 7 avril (cf. encadré 1). Ces facteurs baissiers seraient partiellement compensés par le soutien lié à la détente monétaire sur l'investissement.

L'inflation poursuivrait sa décrue pour s'établir à +1,4 %. Ce ralentissement des prix s'expliquerait essentiellement par la baisse des prix de l'énergie, en lien avec la diminution de 15 % des tarifs réglementés de vente d'électricité en février. Les prix des services, qui demeureraient le principal moteur de l'inflation en 2025, ralentiraient légèrement, dans le sillage de hausses salariales plus modérées. À l'inverse, les prix des produits manufacturés augmenteraient légèrement (après avoir été stables en 2024), comme le suggère la hausse des prix de production en début d'année et sous l'hypothèse de la mise en œuvre de contre-mesures tarifaires de la part de l'Union européenne (actuellement suspendues) en réponse à la hausse des droits de douanes américains.

L'emploi reculerait sous l'effet du ralentissement de l'activité, et la productivité poursuivrait son redressement. L'emploi salarié marchand non agricole baisserait en moyenne annuelle (-0,4 %), en cohérence avec le ralentissement prévu de l'activité, la poursuite du rattrapage partiel des pertes de productivité et la moindre contribution des emplois aidés, notamment l'alternance. L'emploi total se stabiliserait en 2025, les créations d'emplois non salariés compensant la baisse de l'emploi salarié.

En 2025, le salaire moyen par tête des branches marchandes non agricoles ralentirait légèrement à +2,4 %. Ce ralentissement traduit la poursuite du reflux de l'inflation, qui se diffuse progressivement aux salaires. Les salaires continueraient toutefois de bénéficier d'une augmentation significative et graduelle des gains de productivité, y compris passés, qui constituent le principal déterminant de la dynamique des salaires réels à long terme. Les salaires réels accéléreraient, en raison d'un recul de l'inflation plus marqué que le ralentissement des salaires nominaux.

La consommation des ménages accélérerait (+1,2 %). Elle serait soutenue par les forts gains de pouvoir d'achat en 2024 et en 2025, dont la composition serait par ailleurs de moins en moins

portée par les revenus de la propriété, moins consommés en moyenne, et par le recul de l'écart entre l'inflation perçue par les ménages et l'inflation mesurée. L'accélération de la consommation, combinée au ralentissement du pouvoir d'achat (+0,8 %), se traduirait par une légère diminution du taux d'épargne à 17,9 % (après 18,2 %). Il resterait néanmoins à un niveau élevé en comparaison historique (14,6 % sur 2010-2019), ce qui reflète notamment la forte incertitude économique, qui encouragerait une épargne de précaution de la part des ménages.

L'investissement privé reculerait moins. Côté entreprises, l'investissement se replierait de -0,8 % : l'effet de l'incertitude élevée ne serait que partiellement compensé par les facteurs de soutien que constituent le bon niveau du taux de marge des entreprises, supérieur à son niveau de 2019, la diffusion du desserrement monétaire passé et la dynamique liée à la transition numérique et écologique. Côté ménages, l'investissement serait quasi stable en 2025 (-0,3 %) grâce à l'amélioration des conditions de financement. La reprise des transactions immobilières se traduirait par une hausse de l'investissement en services. Dans la construction, le rebond des mises en chantiers constatées en 2024 ne permettrait une hausse de l'activité qu'à partir du 2^{ème} semestre, compte tenu des délais de transmission.

La contribution du commerce extérieur à la croissance serait nulle. Les exportations de biens et services progresseraient de +1,4 %. Elles continueraient à être soutenues par la hausse programmée des livraisons aéronautiques mais seraient pénalisées par les hausses des droits de douane décidées par les États-Unis, alors que le commerce mondial montrait des signes de rebond à la fin 2024. Les importations augmenteraient de +1,3 %, en lien avec l'accélération de la demande intérieure privée. La France serait moins affectée par le durcissement de la politique commerciale que la plupart de ses partenaires européens, en raison d'une plus faible exposition à la demande américaine.

La prévision de croissance du Gouvernement est proche de celles des autres prévisionnistes. Elle est identique à celle de la Banque de France de mars, et comprise entre celle du Consensus d'avril (+0,6 %) et celles de l'OCDE, de la Commission européenne et du FMI (+0,8 %). Toutefois, les comparaisons doivent être interprétées avec prudence, la prévision de croissance étant très sensible aux hypothèses retenues sur l'évolution de la politique commerciale.

Les aléas entourant ce scénario sont particulièrement élevés, notamment en raison de la forte incertitude sur l'environnement international. L'impact de la hausse des droits de douane est estimé sur la base d'un scénario qui apparaît à ce jour maximaliste du point de vue de l'économie française. Il n'intègre en effet pas les hausses supplémentaires de tarifs douaniers annoncées après le 2 avril 2025 entre les États-Unis et la Chine mais suppose que l'intégralité des mesures annoncées le 2 avril soient appliquées de façon permanente jusqu'à la fin de l'année, et que des mesures équivalentes soient adoptées par l'ensemble des pays visés. Il ne prend ainsi pas en compte l'annonce de suspension pour 90 jours faite le 9 avril. Au-delà des effets déjà intégrés dans l'estimation du scénario de politique commerciale, l'économie pourrait être freinée par la baisse des valorisations sur les marchés financiers mondiaux et par la forte hausse de l'incertitude. À l'inverse, des politiques budgétaires plus expansionnistes chez certains partenaires, en premier lieu l'Allemagne si les dépenses supplémentaires annoncées dans la défense et les infrastructures se concrétisaient à brève échéance, constituent un aléa à la hausse sur l'activité.

La prévision d'inflation est également entourée d'aléas importants, à la hausse comme à la baisse. L'effet sur les prix d'importations des contre-mesures mises en œuvre, au-delà de l'impact déjà intégré, pourrait soutenir l'inflation. Le maintien des prix du pétrole et du taux de change à des niveaux inférieurs au gels retenu (76 \$ et 1,04 \$) constituent un aléa baissier.

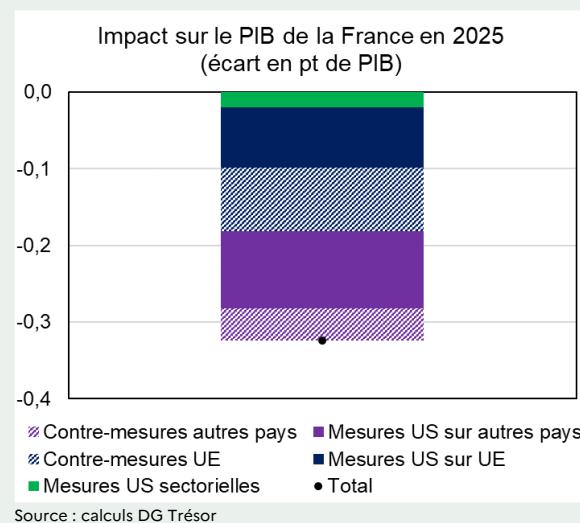
Encadré 1 : Impact des hausses de tarifs douaniers sur l'économie française en 2025

Les prévisions macroéconomiques du rapport d'avancement annuel ont été arrêtées début avril. Elles intègrent l'impact sur la France des annonces américaines du 2 avril relatives au relèvement des droits de douane. Elles s'appuient sur l'estimation d'un scénario modélisé à l'aide du modèle macroéconomique international d'Oxford Economics¹. Ce scénario intègre la mise en œuvre de mesures permanentes dès le 2^{ème} trimestre 2025 : (i) droits mis en place par les États-Unis de 25 % sur le Mexique et le Canada, en tenant compte des exemptions², (ii) droits annoncés le 2 avril sur les autres pays (dont 20 % sur l'UE et 54 % sur la Chine), (iii) droits sectoriels de 25 % sur l'acier, l'aluminium, les automobiles et les pièces détachées sur l'ensemble des pays³, et (iv) contre-mesures proportionnelles aux mesures du 2 avril, mais non aux droits sectoriels, pour l'ensemble des pays visés. Le modèle prend en compte les effets de bouclage liés à l'incertitude et aux conditions financières.

Sous ces hypothèses, l'effet sur la croissance française est estimé à -0,3 point en 2025. L'augmentation des barrières douanières pèserait sur les exportations ainsi que sur l'investissement des entreprises, en raison de la hausse de l'incertitude économique et de la baisse de la demande extérieure.

L'économie française serait relativement moins affectée que la moyenne de l'Union européenne (-0,5 point en 2025). Cela s'explique principalement par une exposition commerciale plus limitée aux États-Unis, en comparaison avec d'autres pays comme l'Allemagne (impact sur la croissance de -0,5 point en 2025)⁴. L'impact sur la France proviendrait pour moitié de l'effet direct et indirect des mesures américaines, et pour moitié des contre-mesures mises en place par l'UE et les autres partenaires commerciaux.

Cette estimation est un peu supérieure à celle de l'institut pour l'économie internationale de Kiel (IfW) avec un scénario comparable, qui table sur un effet de -0,1 à -0,2 point de PIB en 2025 sur la France.



¹ À titre exceptionnel, la prévision pour la France s'appuie sur des hypothèses qui s'écartent du scénario international publié le 20 mars (lien), afin de prendre en compte les événements survenus après sa publication (modèle d'Oxford Economics).

² Housse de 10 % sur les ressources énergétiques canadiennes (5,3 % des importations des États-Unis depuis le Canada) et aucune hausse sur les produits respectant l'accord USMCA (62 % des importations des États-Unis depuis le Canada et 50 % des importations des États-Unis depuis le Mexique).

³ Cela comprend (i) une hausse des droits sur l'aluminium de 10 % à 25 %, (ii) la fin des exemptions accordées à certains pays et (iii) l'ajout de nouveaux produits en acier et en aluminium. Il est fait l'hypothèse que les hausses sectorielles se cumulent aux hausses spécifiques à certains pays. Par exemple, pour l'acier importé depuis l'UE, la hausse des droits de douane modélisée est de 45 %.

⁴ Les exportations vers les États-Unis représentent 1,7 % du PIB pour la France, 4,2 % pour l'Allemagne et 3,6 % pour l'Italie.

Tableau n°1 : Scénario macroéconomique 2024-2025

| Taux de croissance annuel, en % | 2024* | 2025 |
|--|-------|------|
| Produit intérieur brut** | 1,1 | 0,7 |
| Consommation des ménages | 0,9 | 1,2 |
| Consommation des administrations publiques | 2,1 | 0,9 |
| Formation brute de capital fixe | -1,5 | -0,4 |
| <i>dont entreprises non financières</i> | -1,6 | -0,8 |
| <i>dont administrations publiques</i> | 3,2 | 0,4 |
| <i>dont ménages hors entrepreneurs individuels</i> | -6,0 | -0,3 |
| Contribution des stocks | -0,5 | -0,1 |
| Contribution de l'extérieur | 0,9 | 0,0 |
| Importations | -1,4 | 1,3 |
| Exportations | 1,1 | 1,4 |
| Déflateur du PIB | 2,3 | 1,4 |
| Déflateur de la consommation des ménages | 2,0 | 1,3 |
| Masse salariale (BMNA***) | 2,7 | 1,9 |
| Salaire nominal moyen par tête (BMNA***) | 2,6 | 2,4 |
| Emploi salarié, en personnes physiques (BMNA***) | 0,1 | -0,4 |

* Comptes nationaux trimestriels, résultats détaillés du 4^e trimestre 2024.

** CVS-CJO

*** Branches marchandes non agricoles

4. Perspectives à moyen terme (2026-2029)

La trajectoire pluriannuelle (2026-2029) repose sur le scénario de croissance potentielle du PSMT. La croissance potentielle atteindrait 1,2 % jusqu'en 2028 avant de diminuer à 1,0 % à partir de 2029, en raison de la fin de la montée en charge des réformes du marché du travail et d'une démographie moins favorable.

L'écart de production est estimé à -0,7 point en 2024. Le constat d'un écart de production négatif en 2024 est partagé par le FMI, l'OCDE et la Commission européenne. Il se creuserait en 2025, à -1,2 point, car la croissance serait inférieure à son potentiel.

Sur la période 2026-2029, la prévision de croissance est révisée à la baisse par rapport au PSMT. Elle s'établit à +1,3 % en moyenne (soit -0,1 point). Cela reflète un effort d'ajustement budgétaire plus important sur 2026-2029 ainsi que l'impact en début de période des hausses de droits de douanes. La croissance serait ainsi seulement légèrement supérieure à la croissance potentielle, avec une résorption lente et partielle de l'écart de production (- 0,4 point en 2029). Ce scénario fait l'hypothèse d'une normalisation progressive des politiques commerciales.

L'inflation reviendrait à son niveau de moyen terme en 2027. En 2026, l'inflation serait de 1,4 % en moyenne annuelle, sous l'hypothèse que l'effet des tensions commerciales sur les prix se dissiperaient progressivement. À partir de 2027, l'inflation retrouverait un rythme de +1,75 % par an, un niveau compatible avec la cible de la BCE de 2 % pour la zone euro⁵. Le déflateur du PIB serait légèrement moins dynamique que l'IPC, certaines mesures de redressement budgétaire se traduisant par des prix de consommation publique moins dynamique.

Tableau n°2 : Trajectoire pluriannuelle 2026-2029

| Taux de croissance annuel, en %, sauf mention contraire | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 |
|---|------|------|------|------|
| Produit intérieur brut* | 1,2 | 1,4 | 1,4 | 1,2 |
| Croissance potentielle | 1,2 | 1,2 | 1,2 | 1,0 |
| Écart de production (en % du PIB potentiel) | -1,1 | -0,9 | -0,6 | -0,4 |
| Déflateur du PIB | 1,4 | 1,6 | 1,6 | 1,6 |
| Indice des prix à la consommation | 1,4 | 1,75 | 1,75 | 1,75 |

* CVS-CJO

⁵ L'écart entre ces valeurs reflète deux facteurs cumulatifs : (i) en France, l'inflation au sens de l'IPC est légèrement plus faible sur longue période que celle au sens de l'IPCH (indice harmonisé européen), dont le champ est différent ; (ii) à concept égal, les évolutions des prix sont un peu plus dynamiques pour les pays les moins riches et périphériques de la zone euro, que pour les pays centraux et plus riches, dont la France.

Perspectives des finances publiques

1. Perspectives et stratégie des finances publiques

Vue d'ensemble

En 2024, le déficit de l'ensemble des administrations publiques a atteint 5,8 % du PIB, soit un niveau légèrement inférieur à la dernière prévision (-0,2 point) sous-jacente à la loi de finances initiale de 2025.

Il est en dégradation de -0,4 point de PIB par rapport à 2023 où il atteignait 5,4 % de PIB.

Cette dégradation s'explique pour -0,1 point par la dégradation du solde conjoncturel. En effet, bien que la croissance du PIB en volume ait bien résisté en 2024 (+1,1 %), elle a été légèrement inférieure à la croissance potentielle (+1,2 %).

L'augmentation du déficit par rapport à 2023 s'explique pour -0,4 point par la dégradation du solde structurel. Cette dégradation du solde structurel résulte notamment d'une progression spontanée des recettes de prélèvements obligatoires moindre que l'activité en valeur, de l'augmentation de la charge de la dette, du dynamisme des dépenses de fonctionnement des collectivités locales, ainsi que de celles d'investissement en lien avec le cycle électoral, et de l'évolution des prestations vieillesse, soutenue notamment par la revalorisation intervenue début 2024 sur la base de l'inflation 2023. Ces facteurs de dégradation sont partiellement compensés par la sortie progressive des mesures exceptionnelles prises pour protéger les ménages et les entreprises face à la hausse des prix de l'énergie et par la modération de l'évolution des crédits des ministères, conséquence de la décision du Gouvernement d'annuler en février 2024, par décret, 10 Md€ de crédits.

Concernant l'année 2025, le Gouvernement a engagé des mesures de redressement à hauteur de 50 Md€ dans la loi de finances initiale 2025 et la loi de financement de la sécurité sociale 2025 afin de ramener le déficit à 5,4 % en 2025. Ces mesures de redressement font porter principalement l'effort sur la maîtrise de la dépense publique.

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 ;
- Une maîtrise des dépenses des administrations de sécurité sociale grâce notamment à une évolution maîtrisée des dépenses de santé dans un contexte de baisse de l'inflation et des indemnités journalières, ainsi que par une première étape d'une réforme des allègements généraux de cotisation visant à favoriser la progression salariale tout en modérant leur coût pour les finances publiques ;
- La participation des collectivités territoriales aux efforts de maîtrise des finances publiques, notamment dans le cadre du dispositif de lissage conjoncturel des recettes fiscales des collectivités territoriales ;
- Un effort exceptionnel en recettes dans un objectif de justice sociale et fiscale permis par (i) une contribution différentielle pour les plus hauts revenus, (ii) une contribution exceptionnelle sur les bénéfices des plus grandes entreprises, ainsi que, de façon pérenne, une réduction de certaines niches fiscales et sociales ;
- Un verdissement de la fiscalité en incitant notamment à une plus grande sobriété énergétique.

Les mesures de redressement substantielles engagées dès 2025 sont la première étape pour atteindre les objectifs de la trajectoire pluriannuelle de finances publiques que s'est fixé le Gouvernement. Ces objectifs sont de ramener le déficit public à 4,6 % en 2026 en poursuivant les efforts engagés en 2025, et sous les 3 % en 2029, conformément à l'ambition du plan budgétaire et structurel à moyen terme (PSMT) 2025-2029.

Ces objectifs pluriannuels fixés par le Gouvernement permettent de respecter les nouvelles règles budgétaires européennes issues de la réforme d'avril 2024. Ces règles permettent de redresser les comptes publics pour assurer la crédibilité de la France auprès de ses partenaires européens et des investisseurs, tout en laissant une marge de manœuvre pour investir dans les défis structurels comme la transition écologique, la révolution numérique et la défense. Ces règles européennes retiennent comme référence centrale une trajectoire de dépense primaire nette (DPN) adoptée par le Conseil de l'Union européenne.

Rappel de la recommandation du Conseil de l'Union européenne

Le 21 janvier 2025, le Conseil a recommandé à la France une trajectoire pluriannuelle de dépense primaire nette. Elle est conditionnée à la mise en œuvre d'investissements et réformes justifiant l'extension de la période d'ajustement de 4 à 7 ans selon les dispositions du volet préventif. Cette trajectoire de dépense primaire nette a également été retenue comme trajectoire de correction dans le cadre de la procédure pour déficit excessif ouverte le 26 juillet 2024 à l'encontre de la France.

La trajectoire de dépense primaire nette a été amendée par rapport à la trajectoire proposée par la France dans son PSMT d'octobre 2024, pour tenir compte de la révision entre octobre 2024 et janvier 2025 de l'objectif de solde public en 2025 du Gouvernement. Le taux de croissance cumulé de dépense primaire nette sur 2024-2029 est toutefois identique à celui proposé dans le PSMT, ce qui assure la comptabilité de la trajectoire adoptée avec les exigences d'ajustement structurel du nouveau cadre de gouvernance européen. Une marge de flexibilité est autorisée permettant une déviation de 0,3 point de PIB sur un an et de 0,6 point de PIB en cumul sur la période. L'année 2024 est prise en compte dans le calcul du cumul 2024-2029.

La recommandation du Conseil qui engage la France jusqu'à 2029 ne porte pas sur 2024, cette année n'étant prise en compte dans le compte de contrôle cumulé que comme « année de base ». Le respect de la règle en dépense 2025 suppose une croissance de la DPN en 2025 de 0,8 % au maximum, et de +4,6 % au maximum en cumul sur 2024 et 2025. La croissance de la DPN en 2024 s'est élevée à +3,3 % en se fondant sur les données du compte provisoire des administrations publiques publié par l'Insee le 27 mars 2025, soit un niveau inférieur à la croissance de 3,8 % sous-jacente à la recommandation du Conseil. Concernant l'année 2025, comme l'indique le tableau ci-dessous, la France serait quasiment en ligne avec la recommandation du Conseil. Le faible écart par rapport à la recommandation est nettement en-deçà du seuil du compte de contrôle du bras préventif. La trajectoire présentée dans ce rapport d'avancement annuel permet de respecter le critère d'évolution de la dépense primaire nette.

Croissance de la dépense primaire nette pour 2024 et 2025 et trajectoire recommandée par le Conseil

Tableau n°3 : Référence opérationnelle unique pour la surveillance budgétaire

| | Recommandation du Conseil | | Résultat/projection | |
|---|---------------------------|------|---------------------|------|
| | 2024* | 2025 | 2024 | 2025 |
| Dépense primaire nette financée au niveau national (annuel) | 3,8 | 0,8 | 3,3 | 0,9 |
| Dépense primaire nette financée au niveau national (cumulé) | | 4,6 | | 4,2 |

Tableau n°4 : Décomposition de la dépense primaire nette

| Administrations publiques (S.13) | Code SEC | 2023 | | 2024 | | 2025 |
|---|---------------|---------|----------|----------|----------|----------|
| | | En Md€ | % de PIB | En Md€ | % du PIB | % du PIB |
| Dépenses totales | | | | | | |
| 1. Total des dépenses | TE | 1 607,4 | 56,9 | 1 670,2 | 57,1 | 57,3 |
| 1.1. dont : dépenses financées par des transferts de l'UE (=1,8) | D.7EU + D.9EU | 5,9 | 0,2 | 3,5 | 0,1 | 0,1 |
| 1.2. dont : dépenses d'intérêts | D.41 | 52,9 | 1,9 | 60,3 | 2,1 | 2,2 |
| 2. Dépenses financées au niveau national (1 – 1.1) | | 1 601,6 | 56,7 | 1 666,7 | 57,0 | 57,2 |
| 3. Cofinancement national de programmes financés par l'Union | | 3,4 | 0,1 | 2,9 | 0,1 | 0,1 |
| 4. Composante conjoncturelle des prestations chômage | | 0,7 | 0,0 | 0,8 | 0,0 | 0,0 |
| 5. Dépenses ponctuelles incluses dans les projections (niveau, hors mesures financées par l'UE) | | 2,8 | 0,1 | 2,8 | 0,1 | 0,1 |
| 6. Dépenses primaires nettes financées au niveau national (avant mesures en matière de recettes) (=2 – 3 – 4 – 5 – 6 - 1.2) | | 1 541,8 | 54,5 | 1 599,8 | 54,7 | 54,8 |
| Variation de la dépense nette après mesures nouvelles en recettes | | | | 51,6 Md€ | | 14,0 Md€ |
| Croissance de la dépense primaire nette observée | | | | 3,3 % | | 0,9 % |

Note : dépense et recettes en SEC 2010 (y.c. compris crédits d'impôt pour la dépense et recettes brutes). Les mesures nouvelles en recettes sont prises en compte brutes de mesures nouvelles en crédits d'impôt, hors prélèvements obligatoires au profit de l'Union européenne. Les dépenses de cofinancement national de programmes financés par l'Union sont estimées à partir de données transmises par l'Insee.

2. Évolution budgétaire pour les années 2024 et 2025

Retour sur l'année 2024

L’Insee a publié le 27 mars 2025 les premiers résultats des comptes nationaux des administrations publiques. Le déficit public est évalué à 5,8 % du PIB en 2024, après 5,4 % en 2023 et contre 6,0 % prévu pour 2024 en sous-jacent de la loi de finances pour 2025 (LFI 2025).

En 2024, le solde public s'est élevé à -5,8 % du PIB. Par rapport à l'année 2023, la hausse du déficit en 2024 (0,4 point de PIB) s'explique à hauteur de 0,1 point de PIB par la dégradation du solde conjoncturel. En effet, bien que la croissance du PIB en volume ait bien résisté en 2024 (+1,1 %), elle a été légèrement inférieure à la croissance potentielle (+1,2 %). L'augmentation du déficit par rapport à 2023 s'explique également par une dégradation de près de -0,4 point du solde structurel, celui-ci passant à -5,3 points de PIB potentiel en 2024⁶.

Par sous-secteurs des administrations publiques, le déficit des administrations publiques centrales diminue par rapport à 2023 (5,3 % en 2024 contre 5,4 % en 2023). Le déficit de l’État diminue, passant de 5,4 % du PIB en 2023 à 5,2 % en 2024. Cette amélioration s'explique notamment par la fin des mesures de soutien aux ménages et aux entreprises face à la hausse des prix de l'énergie, partiellement compensée par la hausse des rémunérations et l'accroissement de la charge de la dette. Le solde des organismes divers d'administration centrale (ODAC) reste stable à -0,1 % du PIB en 2024.

Le solde des administrations publiques locales se détériore (-0,6 % du PIB en 2024 après -0,3 % du PIB en 2023) du fait notamment du dynamisme des dépenses d'investissement et de fonctionnement locaux, tandis que l'évolution des recettes locales a notamment été marquée par la baisse des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) dans un contexte de marché immobilier déprimé.

Enfin, le solde des administrations de sécurité sociale (ASSO) décroît pour revenir à l'équilibre alors qu'il était en excédent de 0,4 % du PIB en 2023. Cela s'explique par un léger ralentissement des recettes et une hausse des dépenses principalement liée aux revalorisations des prestations sociales consécutives à la forte inflation de 2023.

⁶ Voir la fiche relative à l'évolution du solde structurel 2023-2025 pour plus de précisions à ce sujet.

Tableau n°5 : Solde, recettes et dépenses des administrations de sécurité sociale (ASSO)*

| (en Md€) | |
|--|--------------|
| ASSO | 1,3 |
| Recettes | 778,1 |
| Dépenses | 776,8 |
| Régime général + Fonds de solidarité vieillesse | -12,6 |
| Recettes | 531,3 |
| Dépenses | 543,9 |
| Unédic | -0,1 |
| Recettes | 45,3 |
| Dépenses | 45,3 |
| Régimes complémentaires | 1,9 |
| Recettes | 108,8 |
| Dépenses | 106,9 |
| Cades | 15,6 |
| Recettes | 19,3 |
| Dépenses | 3,7 |
| FRR | -1,5 |
| Recettes | 0,8 |
| Dépenses | 2,3 |
| Organismes divers de sécurité sociale | -0,8 |
| Recettes | 131,0 |
| Dépenses | 131,8 |

Notes de lecture :

- Ces soldes, recettes et dépenses, sont présentés en comptabilité nationale.
- Les recettes et dépenses des ASSO sont présentées ici après consolidation (c'est-à-dire retraitées des transferts entre caisses, sans impact sur le solde). Toutefois, ce n'est pas le cas des régimes ou groupes de régimes, dont le solde est affecté par les transferts internes aux ASSO. En conséquence, la somme des recettes et des dépenses des sous-ensembles ne correspond pas au total des ASSO.
- De même, les recettes et dépenses du RG+FSV ne sont pas consolidées (des transferts internes entre caisses du RG et FSV), contrairement, par exemple, à la CCSS. Ce retraitement, ou son absence, n'a cependant là non plus aucun effet sur le solde total RG+FSV.

*Conformément à l'article 24 de la loi n°2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 : « Le Gouvernement transmet chaque année au Parlement, au plus tard le 1er juin, cette même décomposition du solde du sous-secteur des administrations de sécurité sociale pour l'exercice clos. »

En 2024, la dépense publique hors crédits d'impôt a augmenté de +3,9 % en valeur et de +2,0 %

en volume par rapport à 2023. Elle a atteint 57,1 % du PIB après 56,9 % du PIB. L'augmentation de la part des dépenses dans le PIB s'explique principalement par une augmentation des prestations sociales portée par les revalorisations des prestations indexées sur la forte inflation en 2023.

Le ratio de prélèvements obligatoires (PO) s'est élevé à 42,8 % du PIB, après 43,2 % en 2023. Cette baisse s'explique notamment par une croissance spontanée des PO (2,1 %) inférieure à celle du PIB en valeur (+3,5 %).

Stratégie d'ensemble et justification des actions suivies d'effets pour l'année 2025

Les mesures ambitieuses prises par le Gouvernement pour l'année 2025 constituent la première étape du redressement des comptes publics, en vue d'un retour du déficit sous les 3 % du PIB en 2029, conformément à la recommandation du Conseil dans le cadre de la procédure pour déficit excessif. La loi de finances initiale et la loi de financement de la sécurité sociale pour 2025 ont tout d'abord engagé un effort de 50 Md€ d'économies, portant majoritairement sur la dépense publique, et en particulier sur celle de l'État et de ses opérateurs (cf. Vue d'ensemble et stratégie de finances publiques). Le Gouvernement a ensuite annoncé en avril 2025 la mise en œuvre d'environ 5 Md€ de mesures de maîtrise supplémentaires sur la dépense pour tenir la cible de déficit de 5,4 % du PIB.

Ainsi, en 2025, la dépense primaire nette progresserait de +0,9 %, soit un niveau quasi-identique à l'évolution annuelle fixée par le Conseil (+0,8 %). En cumul sur 2024-2025, la dépense primaire nette croîtrait de +4,2 %, soit un niveau inférieur au maximum fixé par le Conseil (+4,6 %).

L'écart entre le niveau des dépenses primaires nettes anticipé pour l'année 2025 et celui de la trajectoire fixée par le Conseil serait de 0,0 point de PIB. En cumulé par rapport à 2024, il serait de -0,2 point de PIB. Par conséquent, le Gouvernement considère avoir adopté des actions suivies d'effets en réponse à la recommandation du Conseil au titre de l'article 126, paragraphe 7, du TFUE.

Cette croissance modérée de la dépense primaire nette en 2025 permettrait de réaliser un ajustement structurel primaire de 0,8 point de PIB potentiel.

| Tableau n° 6 : Croissance de la DPN en 2025, et écarts à la recommandation du Conseil | |
|--|-------------|
| | 2025 |
| Dépense primaire nette (taux de croissance) | 0,9 |
| Dépense primaire nette recommandée par le Conseil (taux de croissance) | 0,8 |
| Ecart (en point de PIB) | 0,0 |
| Dépense primaire nette cumulée (taux de croissance 2024-2025) | 4,2 |
| Dépense primaire nette cumulée recommandée par le Conseil (2024-25) | 4,6 |
| Ecart cumulé (en point de PIB) | -0,2 |

Evolution du solde structurel 2023-2025

En 2023, le solde public s'est élevé à -5,4 % du PIB. Le solde structurel s'est établi à -5,0 %. L'amélioration du solde structurel de 0,1 % par rapport au PSMT s'explique principalement par les révisions effectuées par l'Insee dans le compte semi-définitif pour 2023 et notamment par : une révision à la hausse des recettes en comptabilité nationale de TVA et de la contribution sur

les rentes infra-marginales de production d'électricité, de moindres dépenses constatées de France compétences et une révision à la baisse du coût des mesures mises en place pour protéger les ménages et les entreprises face à la hausse des prix de l'électricité en lien avec la baisse plus rapide qu'anticipée de l'inflation.

En 2024, le solde public s'est élevé à -5,8 % du PIB. Par rapport à l'année 2023, la hausse du déficit en 2024 (0,4 point de PIB) s'explique à hauteur de 0,1 point de PIB par la dégradation du solde conjoncturel.

L'augmentation du déficit par rapport à 2023 s'explique également par une dégradation de près de -0,4 point de PIB potentiel du solde structurel, celui-ci passant à -5,3 points de PIB potentiel en 2024. Cette dégradation du solde structurel résulte principalement :

- D'un dynamisme spontané des recettes des prélèvements obligatoires moindre que l'activité en valeur (-0,6 point de PIB potentiel) ;
- De l'évolution des prestations vieillesse soutenues notamment par leur revalorisation sur la base de l'inflation passée (-0,5 point) ;
- Du dynamisme spontané des dépenses de fonctionnement et d'investissement des collectivités territoriales en lien avec le cycle électoral (-0,1 point) ;
- De l'augmentation de la charge de la dette (-0,2 point).

Ces impacts ont été pour partie importante compensés 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 potentiel) ;
- L'évolution modérée des crédits des ministères permise notamment par la décision d'annuler par décret en février 2024 10 Md€ de crédits (+0,1 point) ;
- Une baisse de la contribution française à l'Union européenne (PSR-UE), en lien avec le décalage du versement des fonds de cohésion (+0,1 point) ;
- Diverses mesures en recettes notamment en lien avec le verdissement de la fiscalité (mesures de gage de la loi industrie verte, taxes sur les équipements et infrastructures longue distance) (+0,1 point).

En 2025, le solde public s'améliorerait par rapport à 2024 et atteindrait -5,4 % du PIB. Le solde conjoncturel se dégraderait de 0,3 point, en raison d'une croissance de l'activité prévue à +0,7 %, en-deçà de la croissance potentielle de +1,2 %, tandis que le solde structurel s'améliorerait de +0,7 point de PIB potentiel.

L'amélioration du solde public résulterait principalement des mesures d'économies inscrites dans les textes financiers pour 2025. L'ajustement structurel primaire s'élèverait notamment à +0,8 point de PIB. Ces efforts seraient atténués par l'augmentation de la charge de la dette qui jouerait pour -0,2 point dans l'ajustement structurel.

L'ajustement structurel primaire en 2025 ne représente qu'une partie des efforts réalisés sur les comptes publics par le Gouvernement. En effet, le maintien d'un solde structurel primaire inchangé entre 2024 et 2025 supposerait déjà des mesures d'économies, dès lors que certaines dépenses augmentent spontanément plus rapidement que l'activité et contribuerait, même à politique inchangée, à une détérioration du solde exprimé en point de PIB. Par exemple, en 2025, les dépenses d'investissement des collectivités territoriales seraient dynamiques en cohérence avec le cycle électoral, les dépenses de santé tendent spontanément à augmenter plus vite que la croissance en raison du vieillissement de la population et du développement de soins innovants et coûteux, et les prestations de pension resteraient dynamiques.

Tableau n°7 : Décomposition du solde public 2023-2025

| % du PIB potentiel sauf mention contraire | 2023 | 2024 | 2025 |
|---|--------------|--------------|--------------|
| Solde public * (1) | -5,4 | -5,8 | -5,4 |
| Solde conjoncturel ** (=0,57 x écart de production) (2) | -0,3 | -0,4 | -0,7 |
| Mesures ponctuelles et temporaires (3) | -0,1 | -0,1 | -0,1 |
| Solde structurel = (1) - (2) - (3) | -5,0 | -5,3 | -4,6 |
| Ajustement structurel | -0,5 | -0,4 | 0,7 |
| Ajustement structurel primaire | -0,5 | -0,2 | 0,8 |
| dont effort structurel | 1,4 | 0,1 | 0,8 |
| dont contribution des mesures nouvelles en recettes*** | -0,3 | 0,2 | 0,8 |
| dont effort en dépense (y compris CI) | 1,7 | -0,1 | 0,0 |
| dont composante non discrétionnaire | -1,8 | -0,4 | -0,1 |
| dont recettes hors PO | -0,2 | 0,1 | -0,1 |
| dont effet d'élasticités fiscales | -1,6 | -0,6 | -0,1 |
| Écart de production | -0,6 | -0,7 | -1,2 |
| Endettement brut | 109,8 | 113,0 | 116,2 |
| Variation de l'endettement brut | -1,6 | 3,2 | 3,2 |

Tableau n°8 : Mesures retenues comme ponctuelles et temporaires (a)

| (effet sur le solde nominal, en Md€) | 2023 | 2024 | 2025 |
|---|-------------|-------------|-------------|
| Effet total sur le solde (1) + (2) | -2,2 | -2,3 | -1,8 |
| Mesures en recettes (1) | 0,5 | 0,5 | 0,5 |
| Dont primes sur les prêts garantis par l'État | 0,5 | 0,5 | 0,5 |
| Mesures en dépense (2) | 2,8 | 2,8 | 2,3 |
| Dont contentieux fiscaux en série | 1,0 | 0,7 | 0,8 |
| Dont intérêts des contentieux fiscaux de série | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| Dont sinistralité des prêts garantis par l'État | 1,6 | 1,9 | 1,4 |
| Dont sinistralité BEI | 0,0 | 0,2 | 0,0 |

Note de lecture :

(a) L'inscription des montants dans ce tableau ne préjuge pas de l'issue des contentieux, mais reflète une volonté d'apurer le solde structurel de décisions de justice exceptionnelles et imprévisibles dans les projections pluriannuelles de finances publiques. En outre, les montants affichés sont susceptibles de changer avec les jugements définitifs.

(b) Voir l'annexe 3 du rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques 2023-2027, qui expose la doctrine employée en matière de classification des mesures ponctuelles et temporaires.

Évolution du solde public par sous-secteur

- Administrations publiques centrales (APUC)

Le solde des administrations publiques centrales (APUC) s'élève à -5,3 % du PIB en 2024 (après -5,4 % en 2023). Cette légère amélioration s'explique essentiellement par une amélioration du solde de l'État passant de -5,4 % à -5,2 %. Le solde des organismes divers d'administration centrale (ODAC) resterait constant, à -0,1 %.

Le solde des APUC s'améliorerait en 2025, à -4,5 %. Cela résulterait principalement d'une amélioration du solde de l'État, qui s'élèverait désormais à -4,3 %, grâce principalement aux mesures d'économies de la LFI 2025. Le solde des ODAC se dégraderait à -0,2 %.

- Administrations publiques locales (APUL)

Le solde des administrations publiques locales (APUL) s'élève à -0,6 % en 2024, après -0,3 % en 2023. Cette dégradation s'explique par un dynamisme des dépenses (+4,4 %, après +7,0 % en 2023) supérieur à celui des recettes (+2,2 %, après +4,2 % en 2023). Le solde des collectivités locales s'est notamment établi à -0,4 % du PIB, après -0,2 % du PIB. Leurs dépenses de fonctionnement ont évolué à un rythme supérieur à l'inflation (+3,5 % après +6,4 %) et leurs dépenses d'investissement demeurent particulièrement dynamiques (+7,3 %, après +9,2 % en 2023) en lien notamment avec le cycle électoral local.

Le solde des APUL resterait dégradé en 2025. La hausse des recettes (+2,5 %) serait plus proche de celle des dépenses (+3,1 %) et le solde des APUL s'élèverait à -0,6 %. Le solde des collectivités locales s'établirait notamment à -0,5 % du PIB. Dans le détail, les dépenses de fonctionnement des collectivités ralentiraient nettement, en raison notamment des mesures de la LFI 2025, mais resteraient plus dynamiques que l'inflation (+2,0 %) alors que leur investissement resterait dynamique en raison du cycle électoral communal (+6,9 %).

- Administrations de sécurité sociale (ASSO)

En 2024, les ASSO seraient à l'équilibre (+0,0 % du PIB après un excédent de +0,4% en 2023). Cette dégradation s'explique principalement par une accélération des dépenses (+5,5 % après +4,3 %) portée par les prestations sociales (+6,0 % après +3,9 %), en particulier des prestations vieillesse compte tenu des règles de revalorisation sur l'inflation passée, et les dépenses de santé. A l'inverse, les recettes des ASSO ralentissent dans le sillage de la masse salariale (+4,0 % après +4,6 %) et progressent plus modérément que les dépenses.

En 2025, le solde des ASSO continueraient de se dégrader et s'établirait à -0,2 % du PIB, en raison du ralentissement des recettes (+2,1 %), principalement consécutif au ralentissement de la masse salariale pesant sur les cotisations sociales (+3,1 %, après +4,3 % en 2024). Bien qu'en ralentissement, la croissance des dépenses (+3,0 %) serait supérieure aux recettes du fait du dynamisme des prestations vieillesse et maladie.

Tableau n°9 : Capacité/besoin de financement des administrations publiques

| | 2023 | 2024 | 2025 |
|--|------|------|------|
| Solde public au sens de Maastricht | -5,4 | -5,8 | -5,4 |
| État | -5,4 | -5,2 | -4,3 |
| Organismes divers d'administrations centrales | -0,1 | -0,1 | -0,2 |
| Administrations publiques locales | -0,3 | -0,6 | -0,6 |
| Administrations de sécurité sociale | 0,4 | 0,0 | -0,2 |

Évolution de la dépense publique (2023-2025)

Après une hausse de +3,7 % en valeur en 2023 et de +3,9 % en 2024, la dépense publique hors crédits d'impôt (CI) des administrations publiques ralentirait à +2,6 % en 2025. En 2024, la dépense publique a accéléré en raison de plusieurs facteurs, notamment la forte hausse des prestations sociales indexées, le dynamisme de la dépense locale et l'augmentation de la charge de la dette de l'État. Ces facteurs s'amoindriraient en 2025, hormis la charge de la dette qui continuerait d'accélérer.

En volume (déflaté de l'inflation au sens de l'IPCHT), la dépense publique hors CI serait en augmentation de +1,3% en 2025, après +2,0% en 2024 et -1,1 % en 2023. Cette progression s'explique principalement par (i) l'indexation des prestations sur l'inflation passée

(principalement l'effet de la revalorisation des pensions), soutenant l'évolution en valeur alors que l'inflation baisse, (ii) l'effet de la hausse des taux sur la charge de la dette (+8,6 Md€ par rapport à 2024 sur le champ de la dette négociable de l'État) et, enfin, (iii) la poursuite du dynamisme des dépenses des collectivités locales (+5,5 % en volume). Ces hausses sont en partie compensées par (i) les mesures de maîtrise des dépenses mises en œuvre dans les textes financiers de 2025 (loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale), (ii) et par les mesures en gestion annoncées en avril par le Gouvernement visant à freiner encore davantage la dépense publique (décret d'annulation, surgel, effort complémentaire sur les dépenses d'assurance-maladie).

Le ratio des dépenses publiques (hors CI) rapportées au PIB continuerait toutefois de progresser en 2025, à 56,7 % de PIB après 56,4 % en 2024 et 56,2% en 2023, les dépenses étant prévues plus dynamiques que le PIB nominal (+2,2 %).

La croissance en valeur des dépenses de l'État (hors transferts aux autres administrations publiques) serait de +0,6 % en 2025, hors crédits d'impôt et à champ constant, après +1,5 % en 2024 et -0,5 % en 2023. Ce ralentissement s'explique principalement par les efforts de maîtrise sur le périmètre de la dépense de l'État concrétisé dans la loi de finances pour 2025 et les efforts en gestion. La dépense finale portée par les ODAC serait en hausse de +6,5 % avec la montée en puissance des dépenses d'investissement d'avenir dont France 2030 et par celles de France Compétences dans le cadre du plan d'investissement dans les compétences (PIC). La dépense locale (hors transferts) croîtrait de +3,1 % en 2025 après +5,0 % en 2024 et +7,3 % en 2023 : l'investissement local ralentirait tout en restant dynamique (+6,9 % en 2025 après +7,3 % en 2024 pour les collectivités locales) et les dépenses de fonctionnement ralentiraient également (+2,0 % après +3,5 % pour les collectivités locales), dans le sillage de l'inflation et grâce aux mesures mises en œuvre en loi de finances. La dépense des administrations de sécurité sociale (hors transferts) croîtrait de +2,9 % en 2025, après +5,5 % en 2024 et +4,7 % en 2023, notamment en raison de la revalorisation des prestations sociales, en particulier les pensions de base, indexées sur l'inflation passée, et les prestations de santé, en lien avec l'évolution de l'Ondam (prévue à +3,4 % en LFSS 2025).

Tableau n°10 : Prévisions de dépenses des administrations publiques

| Administrations publiques (S.13) | Code SEC | 2023 | | 2024 | | 2025 |
|---|-----------------------------|-------------|----------|-------------|----------|-------------|
| | | En Md€ | % de PIB | En Md€ | % du PIB | % du PIB |
| Dépenses totales | | | | | | |
| 1. Rémunération des salariés | D.1 | 346,3 | 12,3 | 362,1 | 12,4 | 12,3 |
| 2. Consommations intermédiaires | P.2 | 157,7 | 5,6 | 161,1 | 5,5 | 5,5 |
| 3. Dépenses d'intérêts | D.41 | 52,9 | 1,9 | 60,3 | 2,1 | 2,2 |
| 4. Prestations sociales autres que transferts sociaux en nature | D62 | 529,7 | 18,7 | 561,8 | 19,2 | 19,4 |
| 5. Transferts sociaux en nature de produits marchands | D.632 | 178,9 | 6,3 | 185,8 | 6,4 | 6,3 |
| 6. Subventions | D.3 | 70,0 | 2,5 | 57,7 | 2,0 | 1,8 |
| 7. Autres dépenses courantes | D.29+(D.4-D.41)+D.5+D.7+D.8 | 107,6 | 3,8 | 107,2 | 3,7 | 3,8 |
| 8. Formation brute de capital fixe | P.51 | 119,7 | 4,2 | 126,1 | 4,3 | 4,3 |
| 9. dont : investissements publics financés au niveau national | | | | | | |
| 10. Transferts en capital | D.9 | 41,8 | 1,5 | 43,0 | 1,5 | 1,6 |
| 11. Autres dépenses en capital | P.52+P.53+NP | 3,0 | 0,1 | 5,1 | 0,2 | 0,1 |
| 12. Total des dépenses | TE | 1607,4 | 56,9 | 1670,2 | 57,1 | 57,3 |

Note : dépense en SEC 2010 (y.c. compris crédits d'impôts)

Dépenses des administrations publiques

| Tableau n°11 : Evolution de la dépense en valeur, par sous-secteur des administrations publiques | | | |
|--|---------------|---------------|--------------|
| Evolution en valeur de la dépense totale, hors CI et hors transferts entre APU, à champ constant | 2023 | 2024 | 2025 |
| Administrations publiques | 3,7 % | 3,9 % | 2,6 % |
| Administrations publiques centrales | 0,6 % | 1,2 % | 1,8 % |
| État | -0,5 % | 1,5 % | 0,6 % |
| Organismes divers d'administrations centrales | 5,1 % | -0,1 % | 6,5 % |
| Administrations publiques locales | 7,3 % | 5,0 % | 3,1 % |
| Administrations de sécurité sociale | 4,7 % | 5,5 % | 2,9 % |

Dépenses de l'État

Concernant les dépenses de l'État, la gestion 2024 s'est caractérisée par un effort significatif de maîtrise en exécution, effort rendu nécessaire par la dégradation des perspectives macroéconomiques et par la contraction des recettes constatée en début d'année suite aux résultats de l'exécution 2023.

Ainsi, dès le début de gestion 2024, le contexte économique international défavorable, marqué par la poursuite de chocs géopolitiques et par le net ralentissement de l'activité économique, a induit une révision à la baisse de la prévision de croissance économique (+1,0 % au lieu de +1,4 % initialement prévu en projet de loi de finances pour 2024).

Le Gouvernement a décidé, pour éviter une dégradation excessive de la trajectoire des finances publiques, d'annuler 10 Md€ de crédits dès février 2024 (décret n° 2024-124 du 21 février 2024), avec une triple préoccupation : veiller à limiter l'effet de ces annulations sur l'activité économique, préserver la qualité des services publics et maintenir les objectifs prioritaires de politique publique. Les annulations ont compris à la fois des mesures ciblées (décaissements du dispositif MaPrimeRénov', crédits discrétionnaires d'aide publique au développement, recentrage des dispositifs liés à l'apprentissage) et des annulations transverses sur le budget de l'État.

Cette première décision a été complétée de mesures de pilotage fortes :

- La notification par le ministre chargé de l'Économie et des Finances de plafonds de dépenses pour l'année 2024 sur l'ensemble des périmètres ministériels, plafonds inférieurs à la ressource disponible, visant à réduire le niveau global de dépense sur l'année ;
- Une mise en réserve additionnelle, à mi-année, pour accompagner la mise en œuvre des plafonds de dépense notifiés, portant le volume des crédits de la réserve de précaution à 16 Md€. Pour rappel, cette réserve de précaution est constituée de crédits initialement ouverts sur les différents budgets ministériels qui, une fois mis en réserve ou « gelés », n'ont plus vocation à être intégrés à la programmation annuelle des ministères ;
- Une loi de finances de fin de gestion (LFG) portant des annulations nettes sur le périmètre des dépenses de l'État (PDE)⁷ et prévoyant un niveau de dépense à 486 Md€, soit une baisse prévisionnelle de -6 Md€ par rapport à la LFI pour 2024 ;
- Un suivi et un pilotage renforcés de l'exécution des dépenses en fin de gestion.

⁷ L'agrégat « Périmètre des dépenses de l'État » (PDE) est défini à l'article 10 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027.

Au total, ces mesures de pilotage ont eu pour résultat de limiter l'exécution à 484,7 Md€ sur le PDE, soit un niveau inférieur de -7,2 Md€ à la loi de finances initiale (LFI) pour 2024.

Par ailleurs, le niveau total de reports de crédits sortants sur 2025 s'élève à 16,8 Md€ de crédits de paiement (reports de fonds de concours et reports généraux), **en baisse de -29 % par rapport à 2024**. Depuis 2021, un retour au niveau frictionnel pré-crise est engagé : hors plan de relance, les reports généraux des ministères sur le budget général ont été diminués de près de moitié en 2025 par rapport à 2024 (à 4,4 Md€ contre 7,8 Md€), grâce à leur limitation aux seuls reports de charge strictement nécessaires.

Concernant 2025, en l'absence de loi de finances initiale au 1^{er} janvier 2025, le Gouvernement a mis en place une procédure exceptionnelle pour garantir la continuité de l'action publique, avec l'adoption d'une loi spéciale et l'activation du décret sur les services votés : cela a permis aux ministères de disposer de crédits pour couvrir les dépenses impératives à la continuité des services publics.

La loi de finances pour 2025 (LFI 2025) du 14 février 2025 a ensuite été adoptée avec, pour la deuxième année consécutive, une baisse en valeur des crédits sur le PDE, à 487,8 Md€, soit une baisse de -6,3 Md€ (à format constant) par rapport à la LFI pour 2024. Les plafonds autorisés par la LFI pour 2025, qui ont été abaissés en cours de débats du fait d'amendements gouvernementaux ainsi que parlementaires, intègrent à la fois un effort transversal de maîtrise de la dépense sur l'ensemble des champs ministériels et un certain nombre d'économies structurelles, documentées notamment dans le cadre des revues de dépenses, afin de permettre une diminution pérenne des dépenses sur de nombreux périmètres ministériels.

Depuis la promulgation de la LFI pour 2025, **le Gouvernement a pris l'initiative au mois d'avril de mesures additionnelles de maîtrise de la dépense de l'État et ses opérateurs, pour un quantum de l'ordre de 5 Md€**. Ces mesures correspondent d'une part, à une annulation d'une partie des crédits mis en réserve initialement au sein des budgets ministériels, après analyse de soutenabilité à l'issue des programmations, et en conservant une réserve suffisante pour absorber des aléas d'ici la fin d'année sur l'ensemble du budget de l'État ; d'autre part, à une mise en réserve complémentaire ciblée de crédits qui pourra donner lieu à une annulation ultérieure.

Enfin, dans le cadre du plan d'action pour améliorer le pilotage des finances publiques, le Gouvernement s'est engagé à un suivi renforcé de l'exécution 2025 des dépenses et des recettes de l'ensemble des sous-secteurs. Il souhaite également faire toute la transparence sur les données d'exécution notamment dans le cadre d'un comité d'alerte associant des parlementaires et les représentants des autres sous-secteurs qui s'est réuni pour la première fois le 15 avril 2025.

Dépenses des organismes divers d'administration centrale (ODAC)

En 2024, les dépenses des organismes divers d'administration centrale (ODAC), y compris transferts entre administrations publiques sont stables, atteignant 139,1 Md€ en 2024, contre 138,7 Md€ en 2023.

En 2025, les dépenses des ODAC seraient en hausse de +6,1% par rapport à 2024 et s'établiraient à 147,5 Md€. Cette évolution s'expliquerait notamment par la montée en puissance des dépenses d'investissements d'avenir, en particulier France 2030, et par la hausse des dépenses de France Compétences dans le cadre du plan d'investissement dans les compétences (PIC). L'Agence nationale de l'Habitat (ANAH) verrait également ses dépenses d'intervention augmenter au titre du dispositif MaPrimeRénov'. Les dépenses de certains opérateurs d'infrastructures de transport poursuivraient elles aussi leur dynamique : c'est notamment le cas de l'Agence de financement des infrastructures de transports françaises (AFITF) et de SNCF Réseau, du fait respectivement de la trajectoire prévue par la loi d'orientation des mobilités de 2019 et le plan pour la régénération ferroviaire. Enfin, les dépenses des universités augmenteraient du fait de la loi de programmation de la recherche de 2020.

Dépenses des administrations de sécurité sociale (ASSO)

En 2024, les dépenses des ASSO ont augmenté significativement (+5,5 % après +4,3 % y compris transferts entre sous-secteurs des administrations publiques) sous l'effet de la hausse des prestations sociales (+6,0 % après +3,9 % en 2023). Ce dynamisme s'explique par les prestations vieillesse-survie (+6,9 %), principalement du fait de l'application des règles de revalorisations sur l'inflation (+5,3 % au 1^{er} janvier 2024 pour les pensions de base, et +4,9 % au 1^{er} novembre 2023 pour les pensions complémentaires). Les prestations chômage ont décéléré mais sont restées dynamiques (+5,3 % après +6,1 %) du fait d'une hausse des effectifs indemnisés à l'assurance chômage et de la dynamique des salaires soutenant les dépenses d'indemnisation, et malgré les premiers effets positifs de la réforme de l'assurance chômage de 2023. Les prestations de santé ont également été dynamiques (+4,9 %), en particulier pour les soins de ville. L'Ondam s'est établi à 256,4 Md€ soit +3,3 % par rapport à 2023.

En 2025, les dépenses des administrations de sécurité sociale ralentiraient (+3,0 % après +5,5 % y compris transferts entre sous-secteurs des administrations publiques), principalement sous l'effet d'un ralentissement des prestations sociales (+3,2 % après +6,0 %). Ce moindre dynamisme résulterait principalement d'un ralentissement des prestations vieillesse-survie principalement en raison d'une moindre revalorisation sur l'inflation passée (+3,6 % après +6,9 %). Les prestations chômage diminueraient (-3,4 %, après +5,3 %) du fait de la montée en charge de la réforme de l'assurance chômage entrée en vigueur au 1^{er} février 2023. Les prestations de santé resteraient dynamiques (+3,6 %). La hausse de l'ONDAM retenue en LFSS pour 2025 est de 3,4 %. Cependant, cette hausse devrait être modérée par la mise en réserve pour 1,1 Md€.

Dépenses des administrations publiques locales (APUL)

Après une hausse de +4,6 % en 2024, la dépense des APUL connaîtrait une progression de +3,2 % en 2025 (à champ constant⁸, y compris transferts entre administrations publiques). Sur le seul champ des collectivités locales, la dépense (à champs courant et constant) progresserait de +3,3 % en 2025, en ralentissement après une hausse de +4,4 % en 2024.

Les dépenses locales de fonctionnement ont progressé (en valeur et à champ constant) de +3,3 % en 2024. En 2025, cette évolution serait de +1,8 %. Sur le seul champ des collectivités locales, cette progression serait de +2,0 %, après +3,4 % en 2024 (en valeur, à champ constant). En volume et à champ constant, les dépenses de fonctionnement des APUL ont progressé de +1,4 % en 2024 et progresseraient de +0,5 % en 2025. Sur le seul champ des collectivités locales, cette progression serait de +0,7 % en 2025, après +1,6 % en 2024. Ce ralentissement s'explique en partie par la participation des administrations publiques locales à l'effort de maîtrise du solde public, accompagnée par les mesures votées en LFI (« Dispositif de lissage conjoncturel des recettes des collectivités territoriales » – DILICO – notamment).

Les dépenses d'investissement⁹ des APUL progresseraient, en valeur, de +6,6 % en 2025 (après +8,2 % en 2024). En volume, ces dépenses ont progressé de +6,2 % en 2024 et progresseraient de +5,3 % en 2025. Sur le seul champ des collectivités locales, cette progression serait de +6,9 % en 2025 (+5,5 % en volume), en ralentissement par rapport à l'année précédente (+7,3 % en 2024, soit +5,4 % en volume), après des années de reprise post-COVID particulièrement soutenues. Le dynamisme de l'investissement atteindrait ainsi un pic en année pré-électorale, similaire au cycle électoral communal observé par le passé.

Évolution des recettes publiques (2023-2025)

Recettes des administrations publiques

Tableau n°12 : Prévisions de recettes des administrations publiques

| Administrations publiques (S.13) | Code SEC | 2023 | | 2024 | | 2025 |
|---|--------------------------------|--------|----------|--------|----------|----------|
| | | En Md€ | % de PIB | En Md€ | % du PIB | % du PIB |
| Recettes totales | | | | | | |
| 1. Impôts sur la production et les importations | D.2 | 446,6 | 15,8 | 453,7 | 15,5 | 15,8 |
| 2. Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc. | D.5 | 357,1 | 12,6 | 366,0 | 12,5 | 12,9 |
| 3. Cotisations sociales | D.61 | 461,7 | 16,3 | 482,3 | 16,5 | 16,7 |
| 4. Autres recettes courantes | (P.11+P.12+P.131)+D.39+D.4+D.7 | 160,8 | 5,7 | 170,8 | 5,8 | 5,8 |
| 5. Impôts sur le capital | D.91 | 21,4 | 0,8 | 21,5 | 0,7 | 0,7 |
| 6. Autres recettes en capital | D.92+D.99 | 8,3 | 0,3 | 6,4 | 0,2 | 0,2 |
| 7. Total des recettes (=1+2+3+4+5) | TR | 1455,7 | 51,5 | 1500,7 | 51,3 | 52,0 |

Le ratio des prélèvements obligatoires (PO) a diminué en 2024 pour s'établir à 42,8 % du PIB (après 43,2 % en 2023), en raison d'une évolution spontanée des prélèvements obligatoires (+2,1 %) inférieure à celle de l'activité (+3,5 %). Le moindre dynamisme des PO s'explique

⁸ A champ courant, la dépense locale a progressé de +4,4 % en 2024 et progresserait de +3,1 % en 2025. Les mesures de périmètre concernent la rebudgétisation progressive au sein du budget général de l'État, des rémunérations des accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH) en poste dans les établissements publics locaux d'enseignement (ODAL). Les effets de cette mesure sur les dépenses des ODAL sont visibles en 2024 et 2025.

⁹ Investissement au sens de l'acquisition d'actifs non financiers et des transferts en capital (= subventions d'équipement).

notamment par (i) un bénéfice fiscal peu soutenu en 2023 et en décroissance pour 2024 qui affecte les recettes d'impôt sur les sociétés (IS), (ii) une croissance spontanée de l'impôt sur le revenu (IR) affectée par l'inflation passée, (iii) une composition de la croissance davantage tirée par le commerce extérieur que la demande intérieure et une croissance spontanée de la TVA très en-deçà de son assiette macro-économique. Les mesures nouvelles sur l'année 2024, liées à la sortie des dispositifs exceptionnels de soutien pendant la crise énergétique et au verdissement de notre fiscalité, ont contribué à atténuer la baisse du taux de prélèvements obligatoires, pour un effet total de +3,6 Md€. Ces hausses concernent l'extinction progressive du bouclier tarifaire en lien avec la décélération constatée de l'inflation, réhaussant les recettes de TICFE (+4,8 Md€), l'augmentation de l'accise sur le gaz naturel (+1,6 Md€), l'effet temporaire de la bascule du CICE en allégements de charges (+1 Md€), le renforcement du malus CO₂ et l'abaissement du seuil d'éligibilité à la taxe sur les véhicules de sociétés (+0,6 Md€), l'instauration d'une taxe sur les équipements et infrastructures longue distance (+0,6 Md€), la hausse du taux de cotisation patronale d'assurance garantie des salaires (+0,5 Md€) et le gel des seuils de sortie des exonérations de cotisations sociales (+0,4 Md€). Ces hausses sont en partie compensées par le traitement en recettes des gains imputés sur les charges de service public de l'énergie (-2,3 Md€).

En 2025, le ratio des prélèvements obligatoires s'établirait à 43,5 % du PIB. La croissance spontanée des PO serait quasiment alignée avec celle de l'activité en valeur (+2,1% contre +2,2 % pour le PIB en valeur, soit une élasticité proche de l'unité). En particulier, les recettes d'impôt sur le revenu évolueraient plus vite que l'activité en 2025 en raison de la croissance des salaires réels en 2024, en lien avec le ralentissement de l'inflation. L'impôt sur les sociétés est attendu en baisse, du fait d'un recul du bénéfice fiscal 2024, jouant sur les acomptes perçus en 2025. Les recettes de TVA seraient globalement en ligne avec l'activité, tandis que les cotisations sociales seraient pénalisées par le ralentissement plus important de la masse salariale que de l'activité. Des consommations de carburants en retrait conduiraient à une baisse des recettes de TICPE. Les mesures nouvelles joueraient à la hausse sous l'impulsion des mesures exceptionnelles de mise à contribution prévues par la LFI pour 2025 ainsi que de mesures antérieures (+23,5 Md€). En plus de la fin du bouclier tarifaire (+3,6 Md€), ces mesures sont, pour 10 Md€, liées à la contribution exceptionnelle sur les grandes entreprises et à la contribution différentielle sur les hauts revenus (CDHR). A ces mesures viennent s'ajouter plusieurs mesures de la LFI 25 poursuivant notamment l'effort de verdissement de notre fiscalité et au rendement moins important en 2025, comme la hausse de la taxe de solidarité sur les billets d'avion (+0,7 Md€), la hausse de la taxe sur les transactions financières (+0,5 Md€) ou l'imposition des rachats d'action (+0,4 Md€). Enfin, une hausse des cotisations au profit de la CNRACL représente une hausse de prélèvements de +1,7 Md€ et la modification du barème des allègements généraux de +1,6 Md€ (rendement net des effets retour IS, le rendement brut étant de 2 Md€).

Enfin, les recettes hors prélèvements obligatoires s'établiraient à 7,9 % du PIB en 2025, après 8,0 % en 2024 et 7,8 % en 2023.

Tableau n°13 : Incidence estimée des mesures discrétionnaires en matière de recettes

| Intitulé/description de la mesure | Mesure Ponctuelle | Dépenses/recettes | Code SEC | 2023 | 2024 | 2025 |
|---|-------------------|-------------------|----------|-------------|-------------|-------------|
| Recettes | | | | En % du PIB | En % du PIB | En % du PIB |
| Suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales | NON | Recettes | D59 | -0,1 % | 0,0 % | 0,0 % |
| Augmentation de l'accise sur le gaz naturel | NON | Recettes | D214 | 0,0 % | 0,1 % | 0,0 % |
| Diminution anticipée du bouclier tarifaire sur l'électricité | NON | Recettes | D214 | -0,1 % | 0,2 % | 0,1 % |
| Diminution de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises | NON | Recettes | D292 | -0,2 % | 0,0 % | 0,0 % |
| Traitements en recettes des gains sur charges de SPE | NON | Recettes | D214 | 0,0 % | -0,1 % | 0,0 % |
| Contribution exceptionnelle sur les grandes entreprises | NON | Recettes | D51 | 0,0 % | 0,0 % | 0,3 % |
| Modification du barème des allègements généraux | NON | Recettes | D611 | 0,0 % | 0,0 % | 0,1 % |
| Hausse de 3 points du taux de cotisation CNRACL | NON | Recettes | D611 | 0,0 % | 0,0 % | 0,1 % |
| Autres mesures en prélèvements obligatoires | NON | Recettes | Divers | 0,0 % | 0,1 % | 0,3 % |

Tableau n°14 : Subventions au titre de la FRR

| | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|
| Recettes provenant des subventions au titre de la FRR | | | | | | | |
| Subventions FRR telles qu'incluses dans les projections de recettes | 0,0 | 0,5 | 0,4 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,0 |
| Décaissements de subventions FRR par l'UE | 0,0 | 0,2 | 0,3 | 0,4 | 0,3 | 0,1 | 0,2 |
| Dépenses financées par les subventions au titre de la FRR | | | | | | | |
| Total des dépenses courantes | 0,0 | 0,2 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 1. Formation brute de capital fixe | 0,0 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 2. Transferts en capital | 0,0 | 0,2 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,0 |
| Total des dépenses en capital (1 + 2) | 0,0 | 0,3 | 0,3 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,0 |

Note : le tableau « prêts au titre de la FRR » n'est pas présent, car la France n'a pas opté pour cet instrument de prêt.

Recettes des administrations publiques centrales (APUC)

En 2024, les prélèvements obligatoires de l'État ont connu une évolution spontanée presque nulle (+0,1 % contre +3,5 % pour le PIB en valeur). Cela s'explique par la stabilité des recettes d'impôt sur les sociétés, en raison notamment d'un bénéfice fiscal 2023 faiblement positif et d'un bénéfice fiscal 2024 négatif, d'un impôt sur le revenu en léger recul. La TVA, la TICPE et les autres recettes de l'État sont également spontanément atones.

L'effet des mesures nouvelles et de transfert (-0,6 Md€) faiblement négatives a contribué à la faible évolution des prélèvements obligatoires perçus par l'État. Les mesures nouvelles sur l'énergie – hausse de la fiscalité énergétique sur la TICGN (+1,6 Md€) et sortie du bouclier tarifaire sur la TICFE, dont une part revient aux collectivités locales en compensation des anciennes taxes locales sur la consommation d'électricité à partir de 2024 (+2,4 Md€ pour l'État) – sont les principales contributrices, et ont été plus que contrebalancées par des mesures de baisse des PO telles que la poursuite de la suppression de la CVAE (-1,5 Md€), le traitement en recettes des gains imputés sur les charges de service public de l'énergie (CSPE) (-2,3 Md€) et la fin du rendement de contribution sur les rentes inframarginales (CRI) dont les recettes pour 2024 sont en baisse de -1,1 Md€ par rapport au rendement final (révisé par l'Insee) pour 2023.

En 2025, les prélèvements obligatoires de l'État évoluerait spontanément en ligne avec l'activité (+2,1 % contre +2,2 % pour le PIB nominal). Cette élasticité globalement unitaire masque des dynamiques différentes sur les différents impôts de l'État. L'impôt sur les sociétés évoluerait négativement pour les raisons détaillées précédemment. A l'inverse, l'impôt sur le revenu serait plus dynamique que l'activité en valeur en raison de la croissance des salaires réels en 2024, en lien avec le ralentissement de l'inflation. Enfin, la croissance spontanée de la TVA serait alignée avec celle de l'activité.

Les mesures nouvelles et de transfert (+18,5 Md€) joueraient à la hausse sous l'impulsion des mesures exceptionnelles de mise à contribution prévues par la LFI pour 2025 et de mesures antérieures.

Recettes des administrations de sécurité sociale (ASSO)

En 2024, l'évolution spontanée des prélèvements obligatoires des ASSO a été légèrement plus dynamique que l'activité (+3,6 % contre +3,5 %). Les cotisations sociales ont ralenti (+4,3 % après +4,6 % en 2023), mais nettement moins que la masse salariale du secteur privé (+3,3 % après +5,7 %), en raison d'un léger repli des allègements généraux de cotisations (grâce à une décompression de l'échelle des salaires) ainsi que de cotisations dynamiques pour le secteur public et les indépendants. À cette évolution spontanée s'ajoute la mesure de gel sur le niveau du SMIC au 31 décembre 2023 des bandeaux famille et maladie. Les impôts sur le revenu et le patrimoine, parmi lesquels les CSG et CRDS, ont décéléré (+4,1 % après +5,9 %) avec la masse salariale totale (+3,6 % après +5,3 %). Les taxes et impôts sur la production ont légèrement accéléré (+2,5 % après +1,6 %). Parmi eux, les recettes de TVA des ASSO sont restées peu dynamiques du fait notamment de la montée en charge de la reprise d'une partie des excédents de l'Unedic pour financer la politique de l'emploi. Ceci conduit à une moindre affectation de TVA aux administrations de sécurité sociale.

En 2025, l'évolution spontanée des prélèvements obligatoires des ASSO s'établirait à +1,9 %, moins dynamique que la croissance nominale (+2,2 %). Les cotisations progresseraient de +3,1 %, plus dynamique que la masse salariale privée du fait de la modification du barème des allègements généraux de la LFSS pour 2025 (baisse des points de sortie des bandeaux famille et maladie) et de la hausse de trois points du taux de cotisations employeurs de la CNRACL. Les taxes et impôts sur la production seraient à nouveau moins dynamique que l'activité au sein des recettes des ASSO (+1,7 % après +2,5 %) en raison de la moindre affectation de TVA aux ASSO

liée à la réforme des allègements généraux et à la poursuite du prélèvement sur les excédents de l'Unédic. Les impôts courants parmi lesquels les prélèvements sociaux ralentissent (+1,8 % après +4,1 %) et seraient en ligne avec le ralentissement de la masse salariale totale.

Recettes des administrations publiques locales (APUL)

En 2024, les prélèvements obligatoires des administrations publiques locales ont connu une croissance spontanée moins rapide que l'activité (+0,5 % contre +3,5 %). Les taxes foncières ont été dynamiques (+3,3 %) du fait de l'inflation enregistrée en 2023 (3,9 % pour l'IPCH en glissement annuel de novembre) qui est utilisée pour la revalorisation des bases. Cependant, les recettes de DMTO ont pâti de la poursuite du recul du volume des transactions immobilières et de baisses de prix (-13 % des recettes par rapport au niveau de 2023). Les recettes de TVA ont également été moins dynamiques que l'activité (-0,2 %).

En 2025, les prélèvements obligatoires des administrations publiques locales augmenteraient spontanément plus vite que l'activité (+2,6 % contre +2,2 %). Les taxes foncières évoluerait en ligne avec l'activité en raison du reflux de l'inflation en 2024. Cependant, les recettes de DMTO entameraient un rebond (+8 % par rapport au niveau de 2024) à la faveur d'une stabilisation puis d'une reprise graduelle sur le marché immobilier. Elles seraient en outre soutenues par la faculté temporaire de relèvement du plafond du taux départemental de 4,5 % à 5,0 % en loi de finances pour 2025. Les recettes de TVA évoluerait en ligne avec l'activité.

Dette publique et flux de créances (2023-2025)

Tableau n°15 : Évolution du ratio d'endettement des administrations publiques

| | 2023 | | 2024 | | 2025 |
|--|--------|-------------|--------|-------------|-------------|
| | En Md€ | En % de PIB | En Md€ | En % de PIB | En % de PIB |
| Endettement brut | 3102,5 | 109,8 | 3305,3 | 113,0 | 116,2 |
| Variation de l'endettement brut (1) | 146,9 | -1,6 | 202,8 | 3,2 | 3,2 |
| Contributions à la variation de l'endettement brut | | | | | |
| Solde primaire (2) | | -3,5 | | -3,7 | -3,1 |
| Effet boule de neige (3) | | -4,9 | | -1,7 | -0,2 |
| Dépenses d'intérêts | | 1,9 | | 2,1 | 2,2 |
| Croissance | | -1,0 | | -1,1 | -0,8 |
| Inflation | | -5,8 | | -2,6 | -1,6 |
| Ajustements stocks-flux (=1 – 2 – 3) | | -0,2 | | 1,1 | 0,2 |
| Taux d'intérêts implicite sur la dette | | 1,8 | | 1,9 | 2,0 |

En fin d'année 2024, le ratio d'endettement a augmenté pour atteindre 113,0 % du PIB, soit une augmentation de 3,2 points par rapport à 2023.

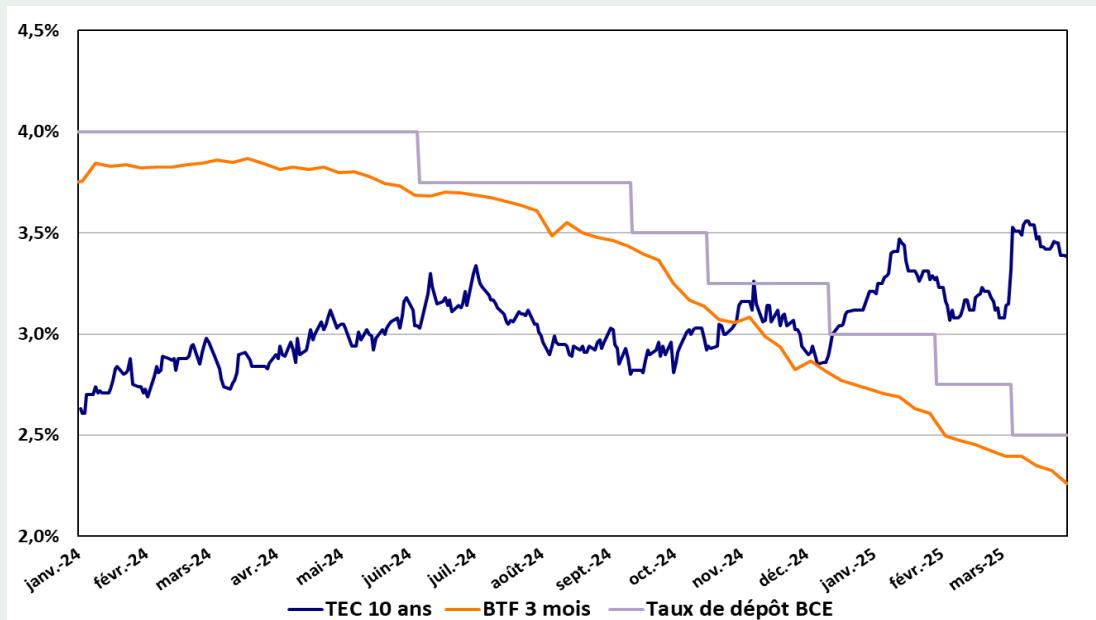
Cette augmentation s'expliquerait à hauteur de 2,1 points par l'écart entre le solde public et le solde qui serait nécessaire pour stabiliser le ratio d'endettement, et à hauteur de 1,1 point de PIB par des flux de créances (ajustements stock-flux). Ces flux de créances résultent principalement des décotes à l'émission observées en période de taux plus élevés que par le passé et d'une forte hausse de la trésorerie de l'ACOSS en fin d'année 2024.

En 2025, le ratio de dette publique augmenterait de façon similaire malgré l'amélioration du solde public. Il augmenterait de 3,2 points pour atteindre 116,2 % du PIB. Cette hausse résulterait d'une forte augmentation du solde stabilisant la dette (-2,4 % contre -3,7 % en 2024) en raison principalement d'une croissance nominale 2025 plus faible qu'en 2024. Dans le même temps, les flux de créances contribuerait à hauteur de 0,2 point.

Encadré n°2 : Coût de financement de l'État et hypothèses de taux d'intérêt

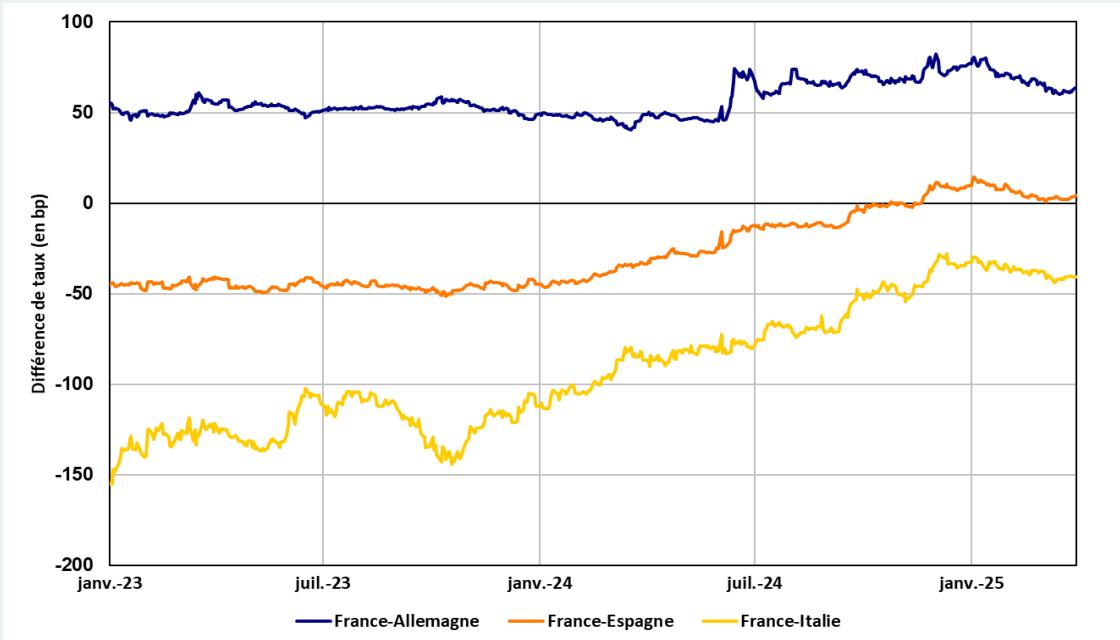
Dans la continuité de l'année 2023, l'année 2024 s'est ouverte dans un contexte de taux d'intérêt directeurs élevés, les principales banques centrales affirmant leur objectif de lutte contre l'inflation pour ramener la hausse des prix à la cible (2 % pour la BCE). À partir de juin 2024, la Banque Centrale Européenne a entamé une réduction progressive de ses taux directeurs avec quatre baisses de 25 points de base (Graphique 1). Dans ce contexte, les taux d'intérêt à l'émission se sont élevés en moyenne à 2,91 % pour les émissions de moyen et long terme, après 3,03 % en 2023 et 1,43 % en 2022 ; pour les émissions de court terme, les taux d'intérêt à l'émission se sont établis en moyenne à 3,39 % en 2024 après 3,33 % en 2023 et 0,19 % en 2022.

Graphique 1 : taux d'emprunt à 3 mois et à 10 ans et taux de rémunération des dépôts par la BCE



Le taux à 10 ans, qui sert de référence des conditions de financement des États, avait fortement baissé en fin d'année 2023. Il a augmenté d'une soixantaine de points de base en 2024 en raison d'une hausse du taux sans risque (approché par le taux allemand sur les marchés) d'un peu plus de 30 points de base et de l'écart du taux français au taux allemand, dit « spread », qui a augmenté de près de 30 points de base (Graphique 2).

Graphique 2 : différence de taux d'intérêt à 10 ans de la France avec l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie



Le profil de taux d'intérêt sous-jacent à la prévision de charge de la dette pour les années 2025 et suivantes repose sur l'hypothèse d'un assouplissement progressif de la politique monétaire de la BCE en 2025, qui porterait le taux d'intérêt à 3 mois à 2,25 % fin 2025 avant d'augmenter vers 2,50 % fin 2026 puis de se stabiliser à 2,75 % à partir de fin 2027 (Tableau 16). Suite à l'augmentation importante du taux allemand après l'annonce de dépenses publiques en forte hausse et de la réforme du frein de la dette, le taux d'intérêt à 10 ans a fortement augmenté en ce début d'année 2025, et connaît des fluctuations importantes ces dernières semaines en lien avec les évolutions de l'environnement international. Il est fait l'hypothèse qu'il atteindrait 3,65 % d'ici fin 2025.

Tableau 16 : hypothèses de taux d'intérêt en fin d'année

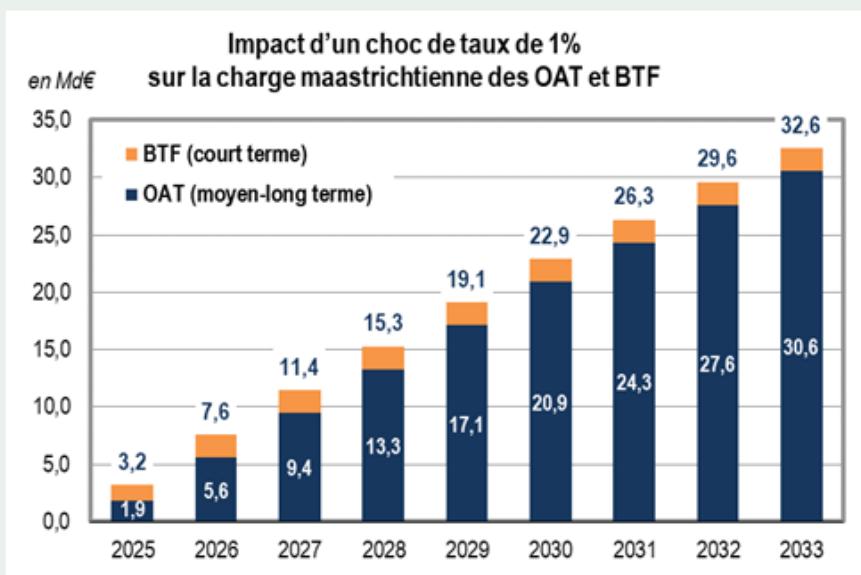
| Niveaux en fin d'année (hypothèses) | 2025 |
|-------------------------------------|--------|
| Taux courts (BTF 3 mois) | 2,25 % |
| Taux longs (OAT à 10 ans) | 3,65 % |

L'impact de la hausse des taux sur la charge de la dette de l'État se matérialise graduellement en raison de la durée de vie moyenne du stock de la dette et de son refinancement progressif. Ainsi, la charge de la dette augmenterait en 2025 pour atteindre environ 53 Md€ (Tableau 17).

Tableau 17 : évolution de la charge de la dette de l'État

| En Md€ | 2023 | 2024 | 2025 |
|--|------|------|------|
| Charge de la dette de l'État (comptabilité maastrichtienne) | 39,0 | 44,5 | 53,0 |

Une remontée durable des taux d'intérêt au-dessus de ces hypothèses constituerait un facteur d'augmentation progressive de la charge de la dette par rapport à la prévision du Programme de Stabilité. L'effet sur la charge d'intérêt en comptabilité nationale d'un choc de +100 points de base sur l'ensemble des maturités, dès le début de l'année 2025 et sur toute la durée de la projection, est représenté ci-dessous. L'impact est graduel en raison du refinancement progressif de la dette : il s'établit à 17 Md€ après cinq ans.

Graphique 3 : impact d'un choc de taux de 1 point de pourcentage sur la charge de la dette négociable de l'État (OAT et BTF)

Soutenabilité de la dette

Le nouveau cadre de gouvernance européen entré en vigueur en avril 2024 vise notamment à assurer la soutenabilité à moyen terme de la trajectoire de dette publique des États-membres, et se fonde pour cela sur la méthodologie d'analyse de soutenabilité de la dette de la Commission européenne (*Debt Sustainability Analysis, DSA*).

Le règlement sur le volet préventif du nouveau cadre de gouvernance budgétaire européen a établi la méthode d'analyse de soutenabilité de la dette de la Commission européenne comme référence pour l'évaluation de la plausibilité de la décroissance du ratio de dette des États-membres. Cette méthode simule l'évolution du ratio de dette publique pendant les dix années qui suivent la période d'ajustement requise par le règlement, selon plusieurs scénarios. Le

scénario déterministe dit « d'ajustement » simule la trajectoire de dette postérieure au plan, sans ajustement supplémentaire, et sans choc macroéconomique affectant cette trajectoire. Le scénario dit de « stress financier » simule un choc temporaire de taux d'intérêt de 100 points de base l'année qui suit la fin de la période d'ajustement. Le scénario dit de « solde structurel primaire dégradé » simule une baisse permanente du solde structurel primaire de 0,5 point de PIB l'année suivant la fin du plan. Le scénario dit « $r-g$ adverse » simule une hausse durable du solde primaire stabilisant via une hausse d'un point du différentiel entre taux d'intérêt apparent sur la dette et croissance nominale. Enfin, le scénario stochastique simule 2000 chocs affectant les variables budgétaires, macroéconomiques et macro-financières, et résulte en une distribution de trajectoires de dette associée. *In fine*, le volet préventif requiert que l'ajustement structurel primaire réalisé pendant la période d'ajustement assure la décroissance du ratio de dette dans les scénarios déterministes et dans au moins 70 % des simulations stochastiques. Cette exigence s'étoffe d'une clause de sauvegarde de la soutenabilité de la dette, qui indique que les États-membres dont le ratio de dette dépasse 90 % du PIB doivent viser une baisse de leur ratio de dette d'1 point de PIB par an en moyenne, soit sur la période d'ajustement pour les États-membres dont le déficit est inférieur à 3 % du PIB, soit de leur année de sortie de procédure pour déficit excessif à la fin de la période d'ajustement pour les États-membres dont le déficit est supérieur à 3 % du PIB.

Ainsi, la trajectoire de dépense primaire nette recommandée aux États-membres dans ce nouveau cadre européen doit permettre une baisse continue du ratio de dette publique pendant les dix années suivant la période d'ajustement y compris dans des scénarios macro-économiques et financiers défavorables.

En respectant sa trajectoire de dépense primaire nette sur 2024 et 2025, la France inscrit sa trajectoire de finances publiques dans un objectif de soutenabilité de la dette.

3. Stratégie pluriannuelle des finances publiques (2026-2029)

Les mesures de redressement importantes engagées en 2025 sont la première étape pour atteindre les objectifs sur la trajectoire de finances publiques que s'est fixée le Gouvernement. Ces objectifs sont de ramener le déficit public à 4,6 % en 2026, correspondant à un effort d'environ 40 Md€, et sous les 3 % de déficit en 2029, soit un effort cumulé entre 2026 et 2029 de l'ordre de 110 Md€ selon les hypothèses sous-jacentes à cette trajectoire.

Entre 2026 et 2029, le déficit serait ainsi réduit de 2,6 points de PIB, passant de -5,4 % en 2025 à -2,8 % en 2029. Cette réduction serait portée par :

- Un ajustement structurel cumulé de 2,1 points de PIB potentiel, malgré un renchérissement du coût de la charge d'intérêt de la dette de 1,0 point, soit un ajustement structurel primaire de 3,1 points (0,8 point d'ajustement structurel primaire annuel en moyenne sur la période 2026-2029). Cet ajustement sera permis par des mesures qui ont vocation à être élaborées et présentées dans les textes financiers des années concernées.
- Une amélioration de 0,4 point de PIB du solde conjoncturel, la croissance effective étant supposée être plus dynamique que la croissance potentielle jusqu'en 2029.

Cet ajustement se traduira progressivement par une inversion de la dynamique du ratio de dette publique sur le PIB, qui commencera à décroître à partir de 2028 une fois le solde public repassé au-dessus du solde stabilisant le ratio de dette. La dette au sens de Maastricht passerait de 113,0 % du PIB en 2024 à 118,1 % en 2027. Le ratio de dette amorcerait ensuite sa décrue à partir de 2028 : il atteindrait 117,8 % du PIB en 2028 et 117,2 % du PIB en 2029. Ce reflux du ratio de dette publique se poursuivrait les années suivantes, conformément aux règles budgétaires européennes qui prescrivent un ajustement des finances publiques permettant d'assurer une baisse du ratio de dette au moins jusqu'en 2041, y compris en cas de chocs économiques défavorables.

Ces objectifs pluriannuels fixés par le Gouvernement permettent de respecter les nouvelles règles budgétaires européennes issues de la réforme d'avril 2024. Ces règles donnent un cadre de redressement des comptes publics, permettant notamment d'assurer la soutenabilité de notre dette et notre crédibilité auprès de nos partenaires européens et des investisseurs, tout en préservant une marge de manœuvre pour investir dans les défis structurels comme la transition écologique, la révolution numérique ou la défense.

Ces règles européennes se matérialisent par une trajectoire de dépense primaire nette, indicateur autour duquel la gouvernance est centrée, entre 2025 et 2029.

Conformément à ce nouveau cadre européen de gouvernance budgétaire entré en vigueur le 30 avril 2024, la France a proposé une trajectoire de dépense nette à la Commission européenne dans le cadre de son plan budgétaire structurel à moyen terme (PSMT) couvrant la période 2025-2029 et publié le 23 octobre 2024. Le 21 janvier 2025, le Conseil de l'Union européenne a recommandé à la France une trajectoire de croissance de sa dépense primaire nette légèrement différente de celle proposée dans le PSMT, pour tenir compte de la révision entre octobre 2024 et janvier 2025 de l'objectif de solde public 2025 du Gouvernement. Cette trajectoire a également été retenue comme trajectoire de correction dans le cadre de la procédure pour déficit excessif ouverte le 26 juillet 2024 à l'encontre de la France.

Cette trajectoire de dépense primaire nette est cohérente avec l'extension de la période d'ajustement de 4 à 7 ans accordée à la France par le Conseil en contrepartie de la mise en œuvre d'investissements et réformes justifiant cette extension.

La trajectoire de dépense primaire nette retenue par la France dans le cadre du rapport d'avancement respecte la trajectoire recommandée par le Conseil. Elle excède même les objectifs fixés en concentrant davantage les efforts sur les premières années du plan que la recommandation du Conseil.

| Tableau n°18 : Trajetoire pluriannuelle de déficit et de dette | | | | | | | |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 |
| Solde public et analyse structurelle | | | | | | | |
| Solde public | -5,4 | -5,8 | -5,4 | -4,6 | -4,1 | -3,4 | -2,8 |
| <i>Ajustement nominal</i> | -0,6 | -0,4 | 0,4 | 0,7 | 0,5 | 0,7 | 0,6 |
| Solde conjoncturel | -0,3 | -0,4 | -0,7 | -0,6 | -0,5 | -0,4 | -0,2 |
| Mesures ponctuelles et temporaires (en % du PIB potentiel) | -0,1 | -0,1 | -0,1 | -0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Solde structurel (en % du PIB potentiel) | -5,0 | -5,3 | -4,6 | -3,9 | -3,5 | -3,0 | -2,5 |
| <i>Ajustement structurel</i> | -0,5 | -0,4 | 0,7 | 0,7 | 0,4 | 0,5 | 0,5 |
| <i>Ajustement structurel primaire</i> | -0,5 | -0,2 | 0,8 | 0,9 | 0,7 | 0,8 | 0,7 |
| P.m. : croissance potentielle | 1,2 | 1,2 | 1,2 | 1,2 | 1,2 | 1,2 | 1,0 |
| Dépense primaire nette | | 3,3 | 0,9 | 0,7 | 1,3 | 1,2 | 1,2 |
| <i>P.m. : dépense primaire nette recommandée par le Conseil</i> | | | 0,8 | 1,2 | 1,2 | 1,2 | 1,1 |
| Dette publique | | | | | | | |
| Dette publique | 109,8 | 113,0 | 116,2 | 117,6 | 118,1 | 117,8 | 117,2 |
| dont hors soutien financier à la zone euro | 107,6 | 110,9 | 114,1 | 115,6 | 116,2 | 116,0 | 115,5 |

Investissements et réformes

Ce document présente le suivi des investissements et réformes présentés dans le plan budgétaire et structurel à moyen-terme de la France pour 2025-2029, sans préjudice des réformes ultérieurement présentées par le Gouvernement et adoptées par la représentation nationale.

Stratégie de politique économique

Les défis structurels auxquels est confrontée l'économie française ainsi que l'environnement international actuel défavorable, marqué par une hausse de l'incertitude et des tensions commerciales et géopolitiques, plaident pour la poursuite d'une stratégie ambitieuse de réformes et d'investissements visant à conjuguer redressement des finances publiques et soutien à une croissance forte, durable et inclusive.

De nombreuses réformes structurelles ont été conduites en France au cours des dernières années, sous l'impulsion du chef de l'État et de ses gouvernements successifs. Elles ont permis d'améliorer le fonctionnement du marché du travail, d'accroître l'attractivité de notre territoire et la compétitivité de nos entreprises, et d'engager la transformation écologique de l'économie. Le Gouvernement entend poursuivre cette dynamique de réformes et d'investissements. Pour cela, la baisse progressive de notre déficit public, qui doit permettre de garantir la viabilité de notre dette et l'amélioration de l'efficience de la dépense publique constituent une priorité majeure. Cette baisse doit nous permettre de dégager les marges de manœuvre nécessaires pour renforcer notre résilience, nos capacités de défenses, protéger notre modèle social et accompagner la double transition écologique et numérique.

Dans un contexte de décrochage de la productivité européenne vis-à-vis des États-Unis, clairement documenté au plan européen dans le rapport de M. Draghi, les politiques économiques en faveur de l'attractivité et de la compétitivité doivent être renforcées au niveau national mais également européen : cela passe notamment par des efforts accrus de simplification, un investissement dans les technologies vertes et numériques d'avenir, ainsi qu'une poursuite de nos efforts en matière d'innovation, de formation et de réindustrialisation. Ces actions renforceront notre souveraineté économique et soutiendront l'autonomie stratégique européenne.

Face à la dégradation du contexte géopolitique, l'investissement dans nos capacités de défense aux niveaux national et européen permettra de renforcer notre autonomie stratégique et d'assurer notre souveraineté. La loi de programmation militaire pour les années 2024 à 2030 reflète l'ambition du Gouvernement d'établir un modèle renouvelé pour les forces armées. Compte tenu de l'évolution des menaces, des investissements supplémentaires pourraient être rendus nécessaires : ils exigeront une identification attentive des besoins, la mobilisation de financements privés mais aussi des réformes pour augmenter le taux d'emploi et accroître l'efficacité du modèle social permettant de dégager des marges budgétaires pour financer l'effort de défense.

Transformer durablement les secteurs clés de notre économie par l'innovation technologique et industrielle, assurer notre sécurité et notre autonomie stratégique, renforcer nos capacités militaires, maintenir notre statut de leader de la transition écologique et énergétique, accompagner les populations les plus fragiles, améliorer la productivité, renforcer les incitations à l'emploi, consolider les compétences de chacun et leur adéquation aux besoins du futur, telles sont les ambitions de notre politique économique.

La politique économique conduite par le Gouvernement poursuit une vision stratégique de long terme, autour de cinq axes prioritaires : (i) assurer la soutenabilité des finances publiques et l'efficacité de la dépense publique ; (ii) soutenir l'emploi et revaloriser le travail à travers notamment le renforcement des compétences et le dialogue social ; (iii) simplifier et renforcer la compétitivité de l'économie française ; (iv) poursuivre la politique en faveur de la réindustrialisation, de l'innovation et de la production et (v) accélérer la transition écologique et énergétique.

Assurer la soutenabilité des finances publiques et l'efficacité de la dépense publique

Après un soutien public massif et nécessaire déployé lors des récentes crises successives en vue de protéger le tissu productif et les ménages, les mesures prises en loi de finances et en loi de financement de la Sécurité sociale pour 2025 témoignent du fort engagement du Gouvernement à assainir les comptes publics. Ces efforts permettront de dégager des marges de manœuvre pour répondre efficacement aux chocs externes et financer les priorités stratégiques et d'avenir indispensables pour répondre aux enjeux transformationnels de notre société.

Le redressement de nos finances publiques doit être résolu mais progressif afin de ne pas obérer la croissance économique. Forte de ses engagements, la France a ainsi obtenu au plan européen en janvier 2025 une extension de la période d'ajustement budgétaire de quatre à sept ans, dans le cadre de son plan budgétaire et structurel à moyen terme 2025-2029. Cela va lui permettre de lisser l'effort budgétaire et d'assurer le déploiement d'une stratégie ambitieuse de politique économique, en soutien à l'activité économique, aux investissements indispensables à la croissance et pour renforcer nos capacités militaires.

Le redressement de nos finances publiques passe par une meilleure maîtrise et un meilleur ciblage de notre dépense publique. La loi de finances pour 2025, promulguée le 14 février dernier, prévoit un effort budgétaire important, à hauteur de 50 Md€ afin de réduire le déficit à -5,4 % du PIB en 2025. Cet ajustement est majoritairement porté par une baisse des dépenses les moins efficientes. Par ailleurs, un plan d'action pour améliorer le pilotage des finances publiques a été présenté le 3 mars 2025¹⁰ pour renforcer nos capacités de suivi et d'anticipation.

Il s'agit à présent de consolider et poursuivre cet effort, avec plus de 100 Md€ supplémentaires afin de réduire le déficit public en dessous de 3 % à l'horizon 2029. Cet effort ne pourra pas être seulement supporté par l'État et ses opérateurs, qui représentent moins de 40 % de la dépense publique, et devra voir une contribution significative des sphères sociale et locale.

Afin d'accroître l'efficacité de la dépense publique, le Gouvernement entend poursuivre une démarche rénovée et ambitieuse de revue des dépenses. L'exercice annuel d'évaluation et de revue de dépenses est transformé en exercice permanent et roulant. Assis sur un portage au niveau du Premier ministre, les revues de dépenses permettront chaque année d'identifier des pistes d'économies avec un objectif à l'horizon 2027 fixé à au moins 8 Md€ d'économies cumulées, couvrant le champ de la baisse de la dépense publique et celui de la rationalisation des dépenses fiscales et sociales. Ces économies ont pour partie déjà été réalisées grâce aux textes financiers pour 2025, et ces revues de dépenses viendront documenter une partie de l'effort demandé jusqu'au retour du déficit sous le 3 % d'ici 2029.

La maîtrise accrue de la dépense publique passe également par **la réforme de l'État et la refondation de l'action publique** qui généreront des gains d'efficience. Les travaux en cours sur l'organisation de l'État au Parlement¹¹ et au niveau des différents ministères permettront des fusions d'agences et d'opérateurs de l'État, ou encore des réorganisations de leurs missions et compétences, ainsi qu'une réorientation des moyens publics sur les priorités de la Nation.

Pour soutenir cette rationalisation, le Gouvernement favorisera la numérisation des services publics et des ministères, tout en accélérant l'adoption de solutions basées sur l'intelligence artificielle (IA). Cela permettra de dégager des gains d'efficience et de renforcer la qualité des services publics. La troisième stratégie nationale pour l'intelligence artificielle, publiée le 6 février 2025, vise à faire de l'IA un outil au service d'une plus grande efficacité administrative, et de généraliser son recours pour améliorer la qualité et l'efficience de l'action publique. Pour cela, des

¹⁰ Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique (3 février 2025). Plan d'action pour améliorer le pilotage des finances publiques.

¹¹ Commission d'enquête du Sénat sur les missions des agences, opérateurs et organismes consultatifs de l'État. Constituée le 6 février 2025, elle devra achever ses travaux avant le 5 août 2025.

feuilles de route ministérielles seront présentées au plus tard en juin 2025, pour faciliter son adoption.

Tout en préservant le modèle social français, des actions seront poursuivies visant à maîtriser davantage l'évolution de notre dépense sociale et accroître la soutenabilité de nos finances publiques. À ce titre, la modernisation de notre système de santé sera poursuivie. L'assurance-maladie représente plus de 20 % de la dépense publique en France. Engager des actions qui permettent d'optimiser son fonctionnement, d'assurer une responsabilisation du patient et du système de soins, est primordial pour garantir la pérennité du système de santé et maintenir une qualité des soins apportés aux citoyens élevée. Dans la continuité du plan Ségur de la santé, des investissements et réformes seront réalisés afin d'améliorer l'efficacité et l'accessibilité du système de santé. Il s'agira, par exemple, de lutter contre les déserts médicaux et la pénurie de soignants et permettre à tous les patients, vivant en zone urbaine ou rurale, de pouvoir être rapidement pris en charge par des professionnels de santé. Il s'agira également de renforcer la pertinence des soins et des prescriptions en s'appuyant notamment sur des outils offerts par l'intelligence artificielle. Il s'agira enfin d'accentuer le système de prévention avec notamment la publication d'indicateurs territoriaux autour des patients en affection de longue durée sans médecin traitant. Enfin, dans un contexte de vieillissement démographique, la rénovation des établissements médico-sociaux, en particulier des établissements d'accueil pour les personnes âgées dépendantes, améliorera la capacité d'accueil et les conditions de prise en charge.

L'amélioration continue de notre modèle social se poursuit sur la base d'un dialogue avec les partenaires sociaux, conditionné à l'équilibre financier du régime. Confiant dans le dialogue social, le Gouvernement a confié à une délégation paritaire l'objectif de négocier des aménagements de la réforme des retraites de 2023 sans dégrader les finances publiques, et également de rétablir l'équilibre financier du système des retraites à l'horizon 2030.

Une réflexion plus générale visant à mieux répartir l'effort de financement de la protection sociale pourrait être lancée. Le but serait de s'assurer que tous les acteurs économiques, au-delà des seuls actifs, participent au financement de la protection sociale. Cette réflexion pourrait déboucher vers un basculement du financement d'une partie de la protection sociale vers des assiettes qui pénalisent moins l'emploi et la compétitivité, dans un contexte de concurrence internationale accrue.

Enfin, le renforcement des dispositifs de lutte contre la fraude fiscale, sociale et douanière concourra aux objectifs de contrôle de la dépense publique et à l'accroissement des recettes. Rétablir la confiance, la justice et l'efficacité de la puissance publique, tels sont les objectifs du plan de lutte contre tous les types de fraude. La feuille de route du Gouvernement comprend de nombreuses mesures qui permettront aux pouvoirs publics de mieux s'adapter aux enjeux numériques, de lutter plus efficacement contre les fraudes à l'international, d'agir plus collectivement, à travers des coopérations institutionnelles renforcées, pour être plus efficaces et d'approfondir la relation de confiance pour les usagers de bonne foi en incitant notamment à la régularisation sociale et fiscale. Cette action de lutte contre la fraude s'inscrira dans une utilisation croissante des outils numériques, et la hausse des moyens déployés d'ici 2027¹².

¹² Près de 1 500 agents supplémentaires seront dédiés à la lutte contre la fraude fiscale et 1 000 agents supplémentaires pour la lutte contre les fraudes sociales.

Soutenir l'emploi et revaloriser le travail à travers le renforcement des compétences et le dialogue social

Face à un monde en perpétuelle mutation, la politique du Gouvernement en matière d'emploi s'inscrit dans la continuité des réformes engagées depuis 2017 et vise à améliorer le fonctionnement du marché du travail, à inciter au retour à l'emploi, et à favoriser l'insertion et l'accompagnement des personnes les plus éloignées du marché du travail. Au cours des prochaines années, les effets de ces politiques, qui ont déjà permis d'atteindre en France un taux de chômage proche de son niveau le plus faible depuis près de quarante ans (7,3 % au quatrième trimestre 2024), continueront de monter en charge et devront être poursuivies.

Les politiques de l'emploi conduites par le Gouvernement, en particulier vis-à-vis des jeunes et des seniors, auront pour objectif de prolonger les réformes déjà mises en place et de rendre le travail toujours plus attractif. L'agenda de réformes s'attache à poursuivre la hausse des incitations au travail, à favoriser l'insertion des personnes les plus éloignées du marché du travail et à réduire les tensions de recrutement dans les secteurs stratégiques et en croissance, notamment à travers le rôle de France Travail.

La montée en charge des réformes de l'assurance chômage et des retraites jusqu'en 2030 permettra de renforcer l'insertion rapide et durable sur le marché du travail et ainsi d'accroître le taux d'emploi. La réforme de la contracyclicité de l'assurance chômage (entrée en vigueur le 1^{er} février 2023), qui a introduit une modulation de la durée d'indemnisation en fonction de la conjoncture, et les nouvelles règles entrées en vigueur en 2025 suite à l'accord entre les partenaires sociaux¹³, notamment augmentation de la condition d'âge pour l'allongement de la durée d'indemnisation, ont permis de renforcer les incitations au retour à l'emploi. Les discussions en cours avec les partenaires sociaux sur la réforme des retraites visent à préserver les incitations à l'emploi des seniors.

Ces réformes pourraient être poursuivies afin de renforcer les incitations à l'emploi et viser l'objectif de plein emploi, dans un contexte où subsistent d'importantes poches d'emplois dans les métiers en tension. **Le Gouvernement entend ainsi réexaminer les incitations socio-fiscales pour accroître les gains monétaires au travail, afin d'encourager le retour à l'emploi.**

La poursuite de la refonte des allégements généraux de cotisations sociales visera à soutenir une progression salariale plus équilibrée et réduire les risques de trappe à bas salaires au niveau du SMIC, tout en limitant la dynamique très forte d'accroissement des allègements généraux.

La montée en charge de la réforme du service public de l'emploi avec la création de France Travail permettra d'accroître le taux d'activité, et à terme de réduire le chômage frictionnel et structurel et ainsi assurer un meilleur appariement sur le marché de travail. Cela passe par un accompagnement renforcé pour les demandeurs d'emploi en ayant le plus besoin, dont les bénéficiaires du RSA¹⁴, avec la signature d'un contrat d'engagement autour d'un socle commun d'engagements réciproques, ainsi que par une intensification du contrôle de la recherche d'emploi. Le nombre de contrôles passera de 500 000 en 2023 à 1 500 000 en 2027. La mise en place d'instances de pilotage rénovées à tous les échelons territoriaux, dotés de nouveaux outils et indicateurs, permettra de renforcer le pilotage des politiques d'insertion et de mettre celles-ci en pleine cohérence avec les besoins des entreprises.

Le Gouvernement entend également poursuivre ses actions visant à améliorer l'égalité professionnelle et salariale et à lever les freins à l'emploi. En matière de lutte contre les freins à

¹³ La convention d'assurance chômage du 15 novembre 2024 est issue de la négociation paritaire engagée par les partenaires sociaux en charge du régime à l'automne 2023 et reprise à l'automne 2024. Elle a été agréée le 19 décembre 2024 par le Premier ministre, mettant fin au régime de carence en vigueur depuis juillet 2019.

¹⁴ Depuis le 1^{er} janvier 2025, l'inscription automatique des bénéficiaires du RSA auprès de France travail est généralisée sur tout le territoire ; elle concerne également les jeunes en recherche d'emploi accompagnés par France Travail et les personnes en situation de handicap, accompagnées par Cap Emploi.

l'emploi, la nouvelle gouvernance territoriale du réseau pour l'emploi mise en place par la loi plein emploi permettra de mieux coordonner l'action des acteurs de l'emploi, qui sont souvent plusieurs à intervenir sur une même problématique, et de construire de manière partenariale des solutions qui prennent encore davantage en compte les spécificités et les difficultés propres à chaque territoire. Par ailleurs, le service public de la petite enfance permettra aux parents, en particulier les femmes et les ménages modestes, de retrouver un emploi plus rapidement en levant les freins tenant à la nécessité de trouver des modes de garde. En matière de logement, des partenariats seront noués entre les acteurs du réseau pour l'emploi et ceux du dispositif « accueil, hébergement, insertion » (AHI) afin de favoriser l'accès et le maintien en emploi des personnes en précarité de logement.

L'effet des politiques d'insertion sur le marché du travail sera amplifié par la poursuite de l'investissement dans les compétences et la simplification de notre système de formation afin d'augmenter le niveau de qualification des actifs et des salariés et d'améliorer l'adéquation des compétences avec les besoins de l'économie.

Le Gouvernement met la priorité sur l'éducation et l'investissement dans les compétences dès le plus jeune âge afin d'accroître la productivité à long terme.

Le renforcement des compétences fondamentales en mathématiques et en français, ainsi que le renforcement des compétences socio-comportementales demeurent une priorité. Pour accompagner et mieux former les élèves, l'accent est également mis sur l'attractivité du métier d'enseignant et le renforcement de leurs compétences professionnelles. Le Gouvernement entend par ailleurs poursuivre son action en faveur d'une **meilleure orientation des filles vers les études scientifiques**, en favorisant des pratiques pédagogiques plus inclusives et valorisantes pour tous et en luttant contre les stéréotypes de genre, afin de promouvoir l'égalité des chances.

Enfin, la **poursuite du déploiement de l'apprentissage** permettra aux jeunes de se former aux métiers d'avenir, tout en améliorant l'efficacité du dispositif, et la **mobilisation de la formation professionnelle** permettra à chacun d'élargir son socle de compétences tout au long de la vie et de s'adapter aux impacts des transitions sur les métiers. Pour finir, face aux transformations profondes de notre économie et aux tensions sur le marché du travail, le **soutien aux transitions professionnelles et aux reconversions sera renforcé**, afin d'accompagner des carrières plus longues et diversifiées et de favoriser l'emploi des séniors.

Simplifier et renforcer la compétitivité de l'économie française

L'agenda de réformes vise à poursuivre l'amélioration de l'environnement des affaires et la modernisation du tissu productif afin d'attirer les entreprises sur notre territoire, d'investir dans les technologies et secteurs d'avenir et d'accroître notre compétitivité. Cette stratégie se déployera sur tout le territoire national et sera également poursuivie à l'échelle européenne.

Le Gouvernement entend soutenir un agenda ambitieux de simplification des normes et des démarches administratives à l'échelle nationale et européenne. Au niveau national, dans la continuité des mesures de simplification de la loi d'accélération et de simplification de l'action publique (ASAP) et de la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises (PACTE), le **projet de loi de la simplification de la vie économique** poursuit trois objectifs : réduire les charges administratives, revoir la relation entre l'administration et l'entreprise, et rationaliser la norme. L'adoption rapide du projet de loi de simplification de la vie économique d'ici juin 2025 permettra de faciliter le développement des entreprises et d'attirer les investisseurs. Par ailleurs, la **mise en œuvre de la loi industrie verte** participe également à la simplification des procédures administratives pour accélérer l'implantation de nouveaux sites industriels. Au niveau européen, une dynamique est enclenchée, soutenue par la France, pour **alléger les obligations réglementaires pesant sur les entreprises (en particulier les PME et ETI), notamment de reporting, et favoriser des conditions de concurrence équitable au niveau international**. En effet, si l'on

veut pouvoir créer un choc de simplification au bénéfice de nos entreprises, il est essentiel de travailler aux deux niveaux : national et européen. Au niveau européen, la France soutient les premières mesures dites « omnibus » que la Commission européenne a proposé en 2025. Elle invite à poursuivre les efforts en la matière, sans remettre en cause les objectifs politiques qui ont été définis (en particulier la lutte contre le changement climatique et les enjeux de durabilité).

Par ailleurs, **pour définir des stratégies sectorielles ciblées, produit par produit**, les carences actuelles et les déséquilibres identifiés concernant la balance commerciale seront prises en compte. Chaque filière devra mobiliser les grandes entreprises, les sous-traitants, les autorités publiques et les régions, afin de créer des synergies et renforcer notre capacité à produire localement. Cette approche collective et coordonnée permettra de produire davantage conjointement à un rééquilibrage durable de notre balance commerciale.

En parallèle, un agenda de rationalisation et de revue des mécanismes d'aides aux entreprises, et des niches sociales et fiscales sera engagé. Ces niches peuvent, pour certaines, constituer une rente et un frein à la croissance. Cette rationalisation aura pour objectif de simplifier notre système fiscal et social afin de le rendre plus incitatif, en particulier pour nos PME et ETI.

Poursuivre la politique en faveur de la réindustrialisation, de l'innovation et de la production

Le Gouvernement porte l'ambition de réindustrialiser l'économie et d'investir dans l'innovation de rupture afin de faire émerger des filières stratégiques pour garantir une économie plus prospère et plus autonome.

Après des décennies de désindustrialisation, marquées par des vagues de délocalisations, l'ambition du Gouvernement est de continuer à renforcer la place de l'industrie dans notre économie. Il s'agit autant de réaffirmer la place de la France dans les échanges mondiaux que de prendre le virage des grandes transformations et ruptures que constituent, entre autres, le numérique, l'intelligence artificielle et la transition écologique et énergétique.

L'industrie et l'innovation jouent un rôle de premier plan dans la prospérité et le dynamisme économique. Elles sont également porteuses de solutions pour réaliser la transition écologique et renforcer la souveraineté et l'autonomie stratégique.

Ainsi, les politiques en faveur du financement de l'innovation seront poursuivies, avec la **poursuite du déploiement du plan « France 2030 »**. L'État continuera à investir massivement dans les activités de recherche et développement. Au travers de la **loi de programmation de la recherche**, le Gouvernement a pour objectif de renforcer l'attractivité des carrières scientifiques, simplifier et faire évoluer les structures de recherche et d'innovation en France pour les rendre plus performantes et rester compétitifs à l'échelle internationale.

Outre des programmes dirigés, la réindustrialisation s'appuiera sur l'amélioration urgente de la compétitivité, notamment en travaillant sur la baisse des coûts de l'énergie, la défense commerciale et la lutte contre la concurrence déloyale, et la numérisation des entreprises. La boussole de la compétitivité européenne, que la Commission européenne a présentée en février dernier, devra permettre aux entreprises industrielles de dégager les marges suffisantes pour investir dans l'innovation et gagner en productivité.

Cette réindustrialisation se fera au regard des ambitions de décarbonation de l'économie. Le Gouvernement soutient les orientations du pacte européen pour l'industrie propre présenté par la Commission européenne en février 2025 et une mise en œuvre rapide et ambitieuse de ses mesures, notamment pour garantir la neutralité technologique en matière énergétique, inscrire une claire préférence européenne dans les marchés publics, réviser le cadre des aides d'État, pour qu'ils favorisent les investissements, créer une banque de la décarbonation et réviser le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières. En effet, il comporte trop de lacunes pour remplir pleinement son office qui est de lutter contre les fuites de carbone et de garantir une

concurrence équitable en matière de réductions d'émissions de CO₂ entre les entreprises établies sur le territoire européen et les entreprises extra-européennes.

L'implication des ménages dans la dynamique de réindustrialisation sera accrue par le biais d'une plus grande **mobilisation de l'épargne dans le financement des projets industriels** à fort impact. Pour cela, les dispositifs visant à attirer et à promouvoir les investissements seront renforcés. La promotion d'un agenda européen en matière d'épargne et d'investissement, dont le Conseil de l'Union européenne du 20 mars vient à nouveau de rappeler l'importance, sera poursuivie, avec l'ambition de porter des produits dédiés et attractifs afin que l'épargne européenne soit davantage investie en Europe. **L'actionnariat salarié, ainsi que les autres dispositifs de partage de la valeur (participation, intéressement) seront également encouragés** afin d'associer davantage les travailleurs dans la réussite de leur entreprise, tout en favorisant la cohésion interne.

Le Gouvernement entend resserrer ses moyens sur des secteurs stratégiques et déterminants pour renforcer l'autonomie stratégique nationale et au niveau de l'Union européenne. Une forte priorité sera mise pour **renforcer le positionnement de la France sur les technologies et usages numériques à haute valeur ajoutée (IA, quantique, deep tech en général, etc.) et à soutenir et renforcer les incitations à la numérisation des entreprises**. En effet, si la numérisation des entreprises a fortement progressé depuis une dizaine d'années¹⁵, elle leur permet d'intégrer dans leur processus de production des nouvelles technologies, et doit ainsi être poursuivie afin de gagner en productivité et en compétitivité.

Comme annoncé lors du Sommet pour l'action sur l'intelligence artificielle en février 2025, l'investissement dans l'IA sera fortement accru, avec une mobilisation de près de 109 Md€ d'investissements privés dans les prochaines années pour permettre l'installation de plusieurs centres de données. Dans une perspective de développement équilibré du territoire, 35 sites clés en mains sur tout le territoire ont été identifiés pour accueillir ces centres, des Hauts-de France à la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Par ailleurs, la France entend développer une IA durable. Pour cela, notre pays dispose d'avantages et a l'avantage de garantir aux centres de données une énergie fiable, décarbonée et abondante, grâce à notre technologie nucléaire et au développement des technologies bas-carbone.

Au-delà, les secteurs aujourd'hui en difficulté (acier, automobile, chimie) doivent aussi faire l'objet d'un soutien résolu. Les mesures, récemment prises par la Commission européenne, en vue de développer et de protéger les capacités industrielles européennes sur le territoire européen en matière d'automobile et d'acier vont à cet égard dans le bon sens et doivent être soutenues.

Un objectif est de renforcer le potentiel productif de l'agriculture française et de consolider la souveraineté agricole et alimentaire. La loi d'orientation agricole a notamment vocation à répondre à cet objectif, en particulier en reconnaissant que le développement de l'agriculture est d'intérêt général majeur et en facilitant l'installation de jeunes agriculteurs. La tenue de conférences sur la souveraineté autour de la fixation d'objectifs de reconquête à dix ans élaborés par les filières sera un outil utile de ce point de vue.¹⁶ De même, le besoin de maintenir au plan européen une politique agricole commune fondée sur deux piliers sera essentiel pour contribuer à renforcer la souveraineté alimentaire de l'Union européenne, dans un contexte international où certaines puissances tierces n'hésitent pas à développer une géopolitique de l'alimentation.

Conjointement à l'ensemble de ces mesures, le Gouvernement consolidera **sa stratégie de**

¹⁵ Direction Générale des Entreprises (2024). La numérisation des entreprises industrielles en France: un soutien à la demande et à l'offre de solutions technologiques. Les Thémis de la DGE n°24. Novembre.

¹⁶ Cela se traduit par un ensemble de mesures concernant le renouvellement des générations, la formation, le lien avec la transition écologique, etc.

préservation des intérêts industriels critiques et mènera une revue stratégique des participations publiques et du rôle de l'État actionnaire. L'agence des participations de l'État sera mise à contribution pour réaffirmer l'ambition d'un État stratège et investisseur. Les travaux sur le renforcement de la sécurité économique de nos entreprises, sur la base du rapport Roux de Bézieux, seront achevés cette année.

Accélérer la transition écologique et énergétique

Avec l'objectif d'atteindre la neutralité carbone en 2050, le Gouvernement continue d'accompagner et d'inciter à la décarbonation de tous les secteurs de l'économie.

Pour respecter nos engagements climatiques et baisser nos émissions de gaz à effet de serre, la France poursuit **sa stratégie en faveur de la décarbonation, par le biais de politiques d'atténuation.** À ce titre, **la loi sur l'accélération de la production d'énergies renouvelables** vise à soutenir la production d'énergie bas carbone, dont font partie à la fois les énergies renouvelables et l'énergie nucléaire. Dans cette perspective, l'électricité nucléaire constitue un levier majeur pour décarboner notre mix-énergétique, par le biais du développement de petits réacteurs modulaires (SMR) et de la rénovation du parc nucléaire existant. La **loi industrie verte** permet de développer une industrie plus vertueuse pour l'environnement, et incite à faire émerger des solutions innovantes en la matière.

Au-delà de l'atténuation et de l'adaptation au changement climatique, **le Gouvernement poursuit son action déterminée en faveur de toutes les dimensions de la transition écologique** : la préservation et la restauration de la biodiversité, la bonne gestion de l'eau, et la réduction des déchets et des pollutions.

En outre, **le Gouvernement entend poursuivre ses efforts de planification**, grâce au Secrétariat général à la planification écologique (SGPE) et sa feuille de route France Nation Verte, tout en mettant à jour les documents stratégiques nationaux. Ainsi la finalisation de **la troisième Stratégie Nationale Bas Carbone (SNBC 3)** s'accompagne du **troisième Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC 3)¹⁷** et de **la troisième programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE 3)** en vue d'atteindre la neutralité carbone à horizon 2050.

La **Stratégie pluriannuelle des financements de la transition écologique (SPAFTE)**, dont une première édition a été publiée en octobre 2024, sera mise à jour à l'automne 2025. Complétant la budgétisation verte de l'État publiée chaque année depuis 2020, elle apporte une perspective pluriannuelle et définit des orientations pour un financement partenarial mobilisant l'ensemble des acteurs publics et privés de l'économie, afin d'assurer l'atteinte de nos objectifs climatiques et environnementaux tout en préservant la soutenabilité des finances publiques. En effet, l'ensemble des leviers des financements doivent être mobilisés au-delà des seules subventions publiques.

Le respect des trajectoires de transition écologique s'inscrira dans la réalité locale et devra prendre en compte les spécificités territoriales notamment les contraintes géographiques et économiques des territoires d'Outre-mer. À cet égard, le soutien en faveur du développement des capacités d'investissement restera un levier d'action publique important pour le développement économique et la transition écologique des territoires d'Outre-mer.

¹⁷ Le troisième plan national d'adaptation au changement climatique a été publiée le 10 mars 2025.

Investissements et réformes sous-tendant l'extension de la période d'ajustement budgétaire

La France s'est engagée à mettre en œuvre un ensemble de réformes et investissements dans le cadre de l'extension de la période d'ajustement budgétaire de quatre à sept ans. Elles répondent aux priorités de politique économique du Gouvernement. La plupart des cibles et jalons pour l'année 2025, fixés dans la recommandation du Conseil du 21 janvier 2025 approuvant le plan budgétaire et structurel de la France à moyen-terme sont déjà atteints avant leur échéance, tandis que d'autres sont en bonne voie d'achèvement. Les investissements et réformes mentionnés ci-après ne reflètent qu'une partie de l'ensemble des mesures de politique économique portées par le Gouvernement.

Le premier axe d'engagements s'articule autour du soutien à l'emploi et à la valorisation du travail

Les réformes déployées, en particulier celles de l'assurance chômage (2019, 2023 et 2024) ainsi que la réforme des retraites, permettent de renforcer les incitations au retour et au maintien dans l'emploi. Elles auront des effets durables sur la croissance et sur la soutenabilité de nos finances publiques, en limitant les dépenses d'indemnisation. Enfin, la réforme des allègements généraux de cotisations sociales permettra de dégager des économies tout en revalorisant le travail et les salaires, et partant, le pouvoir d'achat.

Tout d'abord, de ***nouvelles règles du régime de l'assurance chômage sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2025***¹⁸, pour une durée de quatre ans, jusqu'au 31 décembre 2028. La nouvelle convention reprend les principales réformes issues de la période de carence (modulation de la durée d'indemnisation en fonction de la conjoncture, réforme du salaire journalier de référence, augmentation de la condition d'affiliation minimale nécessaire pour une ouverture de droit etc.), et en préserve les principaux acquis. L'entrée en vigueur des nouvelles règles du système d'assurance chômage permet des économies supplémentaires de l'ordre de 2,3 Md€ sur la période 2025-2028¹⁹ (0,3 Md€ en 2025, 0,2 Md€ en 2026, 0,8 Md€ en 2027, et 1,0 Md€ en 2028 selon le dernier chiffrage de l'Unedic, soit une moyenne de 0,6 Md€ par an). Plusieurs évolutions renforcent l'incitation au retour à l'emploi et au maintien dans celui-ci des travailleurs seniors, telles que le décalage de deux ans de la borne d'âge d'entrée dans la filière « seniors » ou le décalage progressif de l'âge d'accès au dispositif de maintien des droits jusqu'à la retraite à taux plein, de 62 à 64 ans.

Plus globalement, les trois réformes des règles du système d'assurance chômage ont pour objectif de stimuler l'activité et l'emploi et d'avoir un impact positif sur les finances publiques via les emplois créés. La réforme de 2019 instaure une modulation du taux de contribution de l'assurance chômage à la charge des employeurs, notamment le « bonus-malus » afin de mieux lutter contre la précarité de l'emploi. Elle a également réformé le mode de calcul du salaire journalier de référence ainsi que les conditions d'affiliation à l'assurance chômage, pour mieux inciter à la reprise d'emplois stables et a introduit la dégressivité des allocations pour les personnes les mieux indemnisiées. La réforme de 2023 introduit une modulation de la durée d'indemnisation, en fonction de la situation sur le marché du travail, afin d'inciter davantage au retour à l'emploi en période favorable et offrir davantage de protection en période

¹⁸ La convention d'assurance chômage du 15 novembre 2024 est issue de la négociation paritaire engagée par les partenaires sociaux en charge du régime à l'automne 2023 et reprise à l'automne 2024. Elle a été agréée le 19 décembre 2024 par le Premier ministre, mettant fin au régime de carence en vigueur depuis juillet 2019 (cf. Arrêté du 19 décembre 2024 portant agrément de la convention du 15 novembre 2024 relative à l'assurance chômage, de la convention du 15 novembre 2024 relative à l'assurance chômage à Mayotte et de leurs textes associés). La plupart des mesures entrent en vigueur le 1^{er} avril 2025.

¹⁹ Selon l'Unédic (2025). Impact de la convention d'assurance chômage du 15 novembre 2024. Février.

défavorable. La baisse de la durée d'indemnisation vise à intensifier l'effort de recherche (à salaire donné) des demandeurs d'emploi, ce qui augmente leur probabilité de retrouver un emploi.

Grâce à ces réformes, à l'effet des réformes antérieures et à d'autres mesures plus récentes sur le marché du travail (France Travail, apprentissage, plan d'investissement dans les compétences, plan de réduction des tensions de recrutement), le taux de chômage est proche de son plus bas niveau depuis 40 ans.

Ensuite, ***une hausse de douze points de pourcentage des cotisations employeurs alimentant la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL)*** entre 2025 et 2028 a été actée par décret le 30 janvier 2025, avec une augmentation progressive de trois points chaque année. L'augmentation des cotisations vise à améliorer le solde de ce régime de retraite et à participer à l'équilibre financier du système de retraites. En effet, la hausse devrait augmenter les ressources du régime de + 6,6 Md€ à l'horizon 2028 selon la Cour des Comptes²⁰. Au 1er janvier 2025, le taux de cotisations d'assurance vieillesse applicable aux rémunérations versées aux fonctionnaires territoriaux et hospitaliers²¹ est passé de 31,65 % à 34,65 %, soit une hausse de trois points de pourcentage. Cette hausse s'ajoute à celle d'un point de pourcentage mise en œuvre en 2024²². Ainsi, à fin 2025, les cotisations sont augmentées de quatre points de pourcentage, soit un niveau supérieur au jalon défini pour 2025, qui est fixé à trois points dans la recommandation du Conseil du 21 janvier 2025. La hausse annuelle des taux sur les années à venir sera automatique au 1^{er} janvier de chaque année, par application du décret, et ne nécessitera pas d'adopter de nouveaux textes. La hausse de cotisations employeurs alimentant la CNRACL atteindra sept points de pourcentage au total en 2026.

Cette mesure complète la ***réforme des retraites de 2023***, qui a un double objectif : assurer l'équilibre financier de notre système de retraites et augmenter la taille de la population active et le taux d'emploi des séniors, afin de soutenir l'emploi. Elle a également un impact positif sur les finances publiques via une maîtrise de la dépense de retraites et surtout une hausse des recettes liées au surcroît d'activité. Conformément à l'esprit de dialogue renforcé avec la société civile et les partenaires sociaux, une nouvelle négociation visant à l'amélioration des paramètres de la réforme s'est ouverte le 27 février 2025²³. Le Premier Ministre a en outre demandé dans le courrier qu'il a adressé aux partenaires sociaux qu'ils s'accordent sur des mesures permettant de rétablir l'équilibre des régimes de retraites à horizon 2030 : si les règles et les paramètres peuvent évoluer, elles ne doivent en revanche pas dégrader la trajectoire des finances publiques. Pour orienter les partenaires sociaux et les organisations patronales, la Cour des Comptes a publié un premier rapport sur la situation financière et les perspectives du système des retraites le 20 février 2025²⁴. Un second rapport portant sur les impacts sur la compétitivité de notre économie et sur l'emploi a été publié le 10 avril pour nourrir les débats²⁵.

Concernant la ***réforme des allègements généraux de cotisations sociales***, elle vise à simplifier et rationaliser les dispositifs existants pour encourager la mobilité salariale, tout en optimisant l'efficience des dépenses publiques. La baisse des points de sortie des bandeaux maladie

²⁰ Cour des Comptes (2025). Situation financière et perspectives du système de retraites. Communication au Premier ministre, 20 Février 2025.

²¹ Il s'agit du taux de la cotisation d'assurance vieillesse applicable aux rémunérations versées aux fonctionnaires territoriaux et hospitaliers au sens du décret n° 2025-86 du 30 janvier 2025 relatif au taux de cotisations vieillesse des employeurs des agents affiliés à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales.

²² Au sens du décret n° 2024-49 du 30 janvier 2024 relatif aux taux de cotisations maladie et vieillesse des employeurs des agents affiliés à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales, qui a relevé le taux de 30,65 % à 31,65 %.

²³ Les organisations syndicales et les représentants du patronat sont réunis pour des discussions au sein d'une délégation permanente jusqu'à fin juin.

²⁴ Ibid.

²⁵ Cour des Comptes (2025). Impacts du système de retraites sur la compétitivité et l'emploi. Communication au Premier ministre, 10 Avril 2025.

(2,25 Smic) et famille (3,3 Smic) applicable depuis le 1^{er} janvier 2025 générera des économies brutes de l'ordre de 2,0 Md€ en 2025 (1,6 Md€ d'économies nettes des effets retours sur l'impôt sur les sociétés). Si le montant d'économies en 2025 prévu dans la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2025 est légèrement inférieur à celui mentionné pour le jalon 2025 de la recommandation du Conseil du 21 janvier 2025 (1,6 Md€ d'économies nettes, soit 2 Md€ d'économies brutes, à comparer à un jalon de 2,5 Md€ brutes), les effets économiques demeurent inchangés et d'autres économies budgétaires viennent compenser ce différentiel pour atteindre la cible de déficit public tel que prévu dans la loi de finances pour 2025²⁶. En particulier, d'autres jalons ont été largement dépassés avec des économies supérieures au montant prévu, par exemple les cotisations CNRACL. En outre, cette réforme se fonde sur les conclusions du rapport des économistes Antoine Bozio et Etienne Wasmer²⁷, qui montrent qu'en favorisant des salaires plus attractifs, une refonte des allégements généraux de cotisations sociales pourrait contribuer à améliorer la productivité du travail. Les estimations du rapport montrent également que la rationalisation des allégements généraux de cotisations sociales accroîtrait le PIB à moyen terme.

Le deuxième axe d'engagements a pour ambition de restaurer la vitalité de notre tissu industriel en renforçant la compétitivité, l'innovation et la recherche et développement

Les mesures déployées ont notamment pour objectif d'investir dans des secteurs d'avenir et d'accroître la compétitivité française, par le levier de la simplification des normes et de la charge administrative pesant sur les entreprises, notamment les TPE et les PME. Elles visent à soutenir la dynamique de réindustrialisation, à dégager des gains de productivité et à augmenter durablement le niveau de la croissance potentielle.

Concernant le **plan d'investissement « France 2030 »**, trois ans après son lancement, il a permis d'engager plus de 37,5 Md€ qui ont contribué au financement de plus de 5000 projets innovants partout en France à fin décembre 2024²⁸. Un comité scientifique, réuni sous l'égide de France Stratégie, est chargé de réaliser une évaluation *ex ante* des effets macroéconomiques du plan, dont le rapport devrait être rendu public d'ici la fin de l'année 2025. Ces investissements sont principalement ciblés sur l'innovation, source de gains de productivité et de croissance à long terme. En effet, ils se concentrent sur les secteurs d'avenir, notamment numériques et les technologies de pointe, qui permettent d'obtenir d'importants gains de productivité. Ils visent aussi à faire de la France un pays leader dans les technologies décarbonées ou encore à soutenir l'innovation dans le secteur de la santé. Enfin, les mesures ciblées sur la formation permettront de préparer les Français aux métiers d'avenir, en soutenant le développement du capital humain.

Par ailleurs, les crédits de la recherche publique seront nettement augmentés en 2025 par rapport à 2020 dans le cadre **de la mise en œuvre de la loi de programmation de la recherche**. Cette mesure aura des effets sur la croissance dès le court terme, en stimulant l'investissement public et l'emploi des personnels de recherche. En outre, elle favorisera l'innovation et la productivité, facteurs clefs de croissance et de compétitivité à long terme.

Enfin, les discussions ont repris au Parlement sur **le projet de loi de simplification de la vie économique** et le Gouvernement est déterminé à son adoption rapide en 2025. Cette loi permettra d'améliorer la compétitivité des entreprises françaises, en particulier des très petites entreprises (TPE) et petites et moyennes entreprises (PME), par un allègement des normes et une simplification des démarches administratives. Ces mesures de simplification de la charge administrative pesant sur les entreprises devraient permettre d'améliorer la croissance à court,

²⁶ Article liminaire de la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025.

²⁷ Bozio, A. et Wasmer, E., octobre 2024, France Stratégie « Les politiques d'exonérations de cotisations sociales : une inflexion nécessaire » ([lien](#)).

²⁸ Selon les dernières données disponibles au 31 décembre 2024.

moyen et long terme, en stimulant l'investissement et en renforçant la compétitivité des entreprises. La réduction des coûts de conformité peut par exemple permettre de libérer des ressources pour réallouer le capital sur des facteurs améliorant la productivité.

Le troisième axe de réformes et investissements entend accélérer la transition écologique et énergétique

Avec l'objectif d'atteindre la neutralité carbone en 2050, le Gouvernement continue d'accompagner et d'inciter à la décarbonation de tous les secteurs de l'économie. Pour respecter nos engagements climatiques et baisser nos émissions de gaz à effet de serre, la France poursuit ainsi sa stratégie en faveur de la décarbonation de notre économie, par le biais de politiques d'atténuation.

Pour accélérer la transition écologique et énergétique, *la mise en œuvre de la loi sur l'accélération de la production d'énergies renouvelables* est poursuivie et les jalons définis pour 2025 pour le premier rapport d'avancement annuel sont atteints. La décision du 17 octobre 2024 consécutive au débat public « la mer en débat » portant sur la mise à jour des volets stratégiques des documents stratégiques de façade et la cartographie des zones maritimes et terrestres prioritaires a été adoptée. Le site internet de l'observatoire des énergies renouvelables et de la biodiversité a été lancé. Au total, 18 articles scientifiques, deux rapports et quatre guides techniques ont été publiés, et portent sur les incidences des énergies renouvelables sur la biodiversité. La loi contribue à un triple objectif : sécuriser l'approvisionnement énergétique décarboné de la France, assurer sa souveraineté énergétique et préserver le pouvoir d'achat des ménages et la compétitivité des entreprises au moyen de sources d'approvisionnement bas-carbone à faible coût de fonctionnement. Une fois installées, les énergies renouvelables réduisent notre dépendance aux intrants énergétiques fossiles largement importés et limitent les émissions de gaz à effet de serre. Les dernières données disponibles attestent d'une accélération de la production d'énergies renouvelables en France²⁹.

Concernant *la loi relative à l'industrie verte*, un premier rapport annuel sur sa mise en œuvre et ses effets est prévu d'ici au troisième trimestre 2025, conformément à notre engagement. Elle poursuit le double objectif de soutenir le développement des capacités de production de l'industrie verte et des technologies contribuant à la transition écologique, et accompagner la décarbonation de l'industrie existante. La loi commence à produire de premiers résultats. En juillet 2024, deux décrets visant à simplifier la procédure d'autorisation environnementale, pour faciliter l'implantation de nouvelles usines, ont été adoptés. Ils sont entrés en vigueur en octobre 2024, aussi l'ensemble de leurs effets n'est pas encore visible. Par ailleurs, depuis la promulgation de la loi, six projets industriels français ont reçu par décrets la qualification de « projets d'intérêt national majeur » (PINM), notamment des usines de production de panneaux photovoltaïques, de recyclage moléculaire de plastiques et de production de minerai de fer réduit bas-carbone. Les mesures de simplification introduites permettront de faciliter l'implantation des sites industriels, en accélérant les procédures et les dépollutions. En outre, les mesures prévues soutiendront positivement la demande et donc la croissance à long terme via l'innovation. Par exemple, l'introduction du crédit d'impôt au titre des investissements dans l'industrie verte (C3IV), conjointement aux autres mesures, soutiendra positivement la demande à court terme et l'offre à plus long terme.

²⁹ En 2023, la production brute d'énergie renouvelable augmente de 24,9 %, portée par l'éolien, l'hydraulique et le photovoltaïque selon le ministère de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche (août 2024). Chiffres clés des énergies renouvelables. Édition 2024.

Le quatrième axe de réformes et investissements vise à renforcer la gouvernance des finances publiques

Pour réduire le déficit public et améliorer la qualité et l'efficience de la dépense publique, le Gouvernement souhaite faire de l'exercice des **revues de dépenses** un outil prioritaire pour identifier et évaluer l'ensemble des politiques publiques afin de proposer et dégager des économies structurelles. Ces revues participent pleinement à l'effort en cours de redressement de la trajectoire pluriannuelle des dépenses des administrations publiques, pour l'ensemble des sous-secteurs (État, collectivités locales, organismes de Sécurité sociale). L'objectif est autant de réduire la dépense publique que de rationaliser les dépenses fiscales et sociales.

Depuis leur introduction par l'article 167 de la loi de finances initiale pour 2023 et leur pérennisation comme outil de maîtrise de la trajectoire par l'article 22 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2023-2027, trois vagues successives de revues ont permis de mener à leur terme 22 missions entre 2023 et fin 2024 portant sur l'ensemble des sous-secteurs des administrations publiques.

Les revues de dépenses menées en 2024 ont permis d'identifier et de dégager des économies estimées à 4,3 Md€ au sein des textes financiers pour 2025, grâce à des pistes proposées par les inspections missionnées par le Gouvernement et des travaux réalisés au niveau des administrations. Ainsi, l'année 2025 contribue déjà substantiellement à l'atteinte de l'objectif cumulé d'économies permanentes de 8 Md€ sur la période 2025-2027. Les deux rapports attendus et afférents seront transmis à la Commission européenne d'ici au troisième trimestre 2025, et préciseront également les pistes d'économies envisagées pour les projets de loi de finances pour 2026. Les revues de dépenses participent donc pleinement à la maîtrise de la dépense et au redressement des finances publiques, avec de premiers résultats encourageants.

Tableau : Réformes et investissements sous-tendant une prolongation de la période d'ajustement

| AXE | ID | Nom | FRR | Recommandations par pays | Priorités de l'Union européenne et socle européen des droits sociaux | Principal objectif | Date de mise en œuvre | Etapes clés | Indicateurs | Statut de l'étape |
|-----------------------|-----|---|-------|--|--|---|-----------------------|--|--|--|
| I. Soutien à l'emploi | I.1 | Réforme de l'assurance chômage afin de renforcer les incitations au retour à un emploi stable. | C8.R4 | 1.2 (2024) 1.4 (2023) 2.1 (2023) 1.4 (2022) 3.1 (2023) 3 (2022) | Socle européen des droits sociaux (principes 4, 12 et 13) | Les réformes visent à renforcer les incitations au retour à un emploi stable, à limiter l'alternance de contrats courts et de périodes chômées, à répondre aux difficultés de recrutement des entreprises et à réduire les dépenses liées au chômage. | 2019 et 2023 | <u>Étape n° 1</u> : entrée en vigueur de nouvelles dispositions en matière d'assurance chômage. | <u>Étape n° 1</u> : réalisation satisfaisante des jalons correspondants du PNRR et entrée en vigueur de nouvelles dispositions en matière d'assurance chômage. | ACHEVÉE Les réformes de 2019 et 2023 (contracyclilité de l'assurance chômage avec une modulation à la baisse de la durée d'indemnisation en période favorable et une protection renforcée en cas de conjoncture défavorable) visent à accroître les incitations au retour à l'emploi. La nouvelle convention d'assurance-chômage est entrée en vigueur au 1 ^{er} janvier 2025 (arrêté du 19 décembre 2024). Les mesures principales issues des réformes de 2019 et 2023, sont maintenues dans la nouvelle convention d'assurance chômage et son règlement annexé : <ul style="list-style-type: none">• Le calcul du salaire journalier de référence (SJR), les jours travaillés ou non travaillés entre deux contrats de travail étant pris en compte dans le calcul de l'indemnité ;• La condition d'affiliation de 6 mois sur une période de référence de 24 mois ;• La dégressivité de l'allocation à partir du 7^{ème} mois d'indemnisation ; L'ensemble des jalons du PNRR portant sur la réforme de 2019-2021 sont atteints et ont été évalués positivement dans le cadre des 1 ^{ère} et 2 ^{ème} demandes de paiement du PNRR, à la suite de l'entrée en vigueur automatique (du fait du retour à meilleure fortune économique) du resserrement des conditions d'ouverture des droits et de la dégressivité des allocations pour les hauts revenus au bout de six mois d'indemnisation. |
| | | | | | | | T4 2027 | <u>Étape n° 2</u> : évaluation des réformes passées et complémentaires à la fin de 2027, afin de mesurer leur incidence sur l'emploi, l'activité économique et les | <u>Étape n° 2</u> : publication du rapport d'évaluation. | EN BONNE VOIE Le rapport d'évaluation est prévu pour la fin 2027. |

| AXE | ID | Nom | FRR | Recommandations par pays | Priorités de l'Union européenne et socle européen des droits sociaux | Principal objectif | Date de mise en œuvre | Etapes clés | Indicateurs | Statut de l'étape |
|-----|----|--|-----|---|--|---|-----------------------|--|--|--|
| | | | | | | | | économies budgétaires effectuées sur les dépenses d'indemnisation chômage. | | |
| I.2 | | Réformer les règles du régime d'assurance chômage au cours des trois prochaines années, en particulier pour ce qui concerne les séniors, tout en renforçant l'impact budgétaire positif des réformes de 2019 et 2023. | | 1.2 (2024) 1.4 (2023) 2.1 (2023) 1.4 (2022) 3.1 (2023) 3 (2022) | Socle européen des droits sociaux (principes, 1, 4, 12 et 13) | Redéfinir les règles du régime d'assurance chômage pour les trois prochaines années en vue de compléter les réformes de 2019 et de 2023, tout en réalisant des économies budgétaires. Les nouvelles règles seront le résultat des négociations proposées par le gouvernement aux partenaires sociaux et se concentreront sur l'emploi des seniors et le régime général des prestations. | T2 2025 | <u>Étape n° 1</u> : d'ici au T2 2025, entrée en vigueur des nouvelles règles découlant des négociations entre les partenaires sociaux. | <u>Étape n° 1</u> : entrée en vigueur de l'acte réglementaire. | ACHEVÉE La nouvelle convention d'assurance chômage du 15 novembre 2024 est issue de la négociation paritaire engagée par les partenaires sociaux en charge du régime à l'automne 2023 et reprise à l'automne 2024. Elle a été agréée le 19 décembre 2024 par le Premier ministre par un arrêté, mettant fin au régime de carence en vigueur depuis juillet 2019. Cette nouvelle convention d'assurance-chômage, entrée en vigueur le 1 ^{er} janvier 2025, prévoit notamment le décalage de deux ans de la filière senior à partir du 1 ^{er} avril 2025. L'entrée en vigueur des nouvelles règles du système d'assurance chômage permettent des économies supplémentaires de l'ordre 2,3 Md€ sur la période 2025-2028 (0,3 Md€ en 2025, 0,2 Md€ en 2026, 0,8 Md€ en 2027, et 1,0 Md€ en 2028 selon le dernier chiffrage de l'Unedic) soit une moyenne de 0,6 Md€ par an sur la période. Il existe actuellement un dispositif spécifique d'allocations de chômage pour les travailleurs âgés de plus de 55 ans : la durée maximale des allocations de chômage est plus longue, afin de tenir compte de leur plus grande difficulté à retrouver un emploi. Pour encourager la formation des travailleurs plus âgés, la réforme permet de prolonger la durée des allocations de chômage pour tous les demandeurs âgés de 55 ans et plus qui suivent une formation tout en percevant des allocations de chômage. Cela concernait auparavant uniquement les demandeurs âgés de 53-54 ans. |
| | | | | | | | | <u>Étape n° 2</u> : d'ici au T4 2027, publication d'un rapport d'évaluation des réformes passées et complémentaires, faisant également apparaître les économies permanentes supplémentaires de 400 | <u>Étape n° 2</u> : publication du rapport d'évaluation | EN BONNE VOIE Le rapport d'évaluation sera publié d'ici fin 2027. |

| AXE | ID | Nom | FRR | Recommandations par pays | Priorités de l'Union européenne et socle européen des droits sociaux | Principal objectif | Date de mise en œuvre | Etapes clés | Indicateurs | Statut de l'étape |
|-----|----|--|--------------------------------|--|--|--------------------|--|--|--|-------------------|
| | | | | | | | | millions d'euros résultant de la nouvelle réforme que le Gouvernement s'est engagé à réaliser. | | |
| I.3 | | Renforcer la viabilité financière du système des retraites par une augmentation des cotisations employeur alimentant la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL) tout en préservant l'impact de la réforme des retraites de 2023 sur la viabilité financière du système des retraites, garantissant ainsi que les dépenses brutes de retraite sur la période 2026-2040, déduction faite des mesures en matière de recettes adoptées depuis le 1er janvier 2024, diminuent par rapport aux dépenses brutes de retraite telles qu'elles figurent dans le rapport 2024 sur le vieillissement. | 1.2 (2024) 1.5 (2022) | Socle européen des droits sociaux (principes 12 et 15) | Outre l'augmentation d'un point de pourcentage déjà entérinée en 2024, augmenter de cinq points les cotisations employeur alimentant la CNRACL (régime spécial de sécurité sociale applicable aux agents de la fonction publique territoriale et hospitalière) afin de contribuer à l'équilibre financier de ce régime spécial, tout en préservant l'impact de la réforme des retraites de 2023 sur la viabilité du système des retraites. | T4 2025 | <u>Étape n° 1</u> : d'ici au T4 2025, mise en œuvre d'une augmentation d'au moins trois points de pourcentage (incluant l'augmentation d'un point de pourcentage déjà entérinée en 2024) des cotisations employeur alimentant la CNRACL, entrée en vigueur. | <u>Étape n° 1</u> : entrée en vigueur des dispositions augmentant les cotisations employeur dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2025. | ACHEVÉE (Concerne étape 1 et 2) Une hausse de trois points de pourcentage des cotisations employeurs en 2025 a été actée par décret le 30 janvier 2025. Elle s'ajoute à l'augmentation d'un point de pourcentage entérinée en 2024. Une hausse globale de douze points entrera en vigueur entre 2025 et 2028, avec trois points par an (2025, 2026, 2027, 2028). La hausse annuelle des taux sur les années à venir sera automatique au 1 ^{er} janvier de chaque année, par application du décret, et ne nécessitera pas d'adopter de nouveaux textes. | |
| | | | | | | T4 2026 | <u>Étape n° 2</u> : d'ici au T4 2026, mise en œuvre de l'augmentation des cotisations employeur alimentant la CNRACL qui permettra d'atteindre l'objectif global de six points de pourcentage, entrée en vigueur (incluant l'augmentation d'un point de pourcentage déjà entérinée en 2024). | <u>Étape n° 2</u> : entrée en vigueur des dispositions augmentant les cotisations employeur dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2026. | | |
| | | | | | | T4 2027 | <u>Étape n° 3</u> : d'ici au T4 2027, publication d'un rapport d'évaluation i) démontrant que l'augmentation des cotisations employeur alimentant la CNRACL a contribué à l'équilibre financier du régime spécial, et ii) confirmant que la viabilité financière du système | <u>Étape n° 3</u> : publication du rapport d'évaluation. | EN BONNE VOIE En cours pour 2025 : une nouvelle négociation visant à l'amélioration des paramètres de la réforme s'est ouverte le 27 février 2025. Les organisations syndicales et les représentants des organisations patronales sont réunis pour des discussions au sein d'une délégation permanente jusqu'à fin juin. Le cadre fixé par le Premier Ministre est le suivant : (i) si les règles et les paramètres peuvent évoluer par rapport à la réforme de 2023, cela ne doit pas dégrader la trajectoire des finances publiques, | |

| AXE | ID | Nom | FRR | Recommandations par pays | Priorités de l'Union européenne et socle européen des droits sociaux | Principal objectif | Date de mise en œuvre | Etapes clés | Indicateurs | Statut de l'étape | |
|-----|---|-----|--------------------------|--|--|--------------------|---|---|---|---|--|
| | | | | | | | | des retraites a été renforcée par cette mesure et que l'impact de la réforme des retraites de 2023 sur la viabilité financière du système des retraites a été préservé. Le rapport d'évaluation actualisera les projections de dépenses de retraite du rapport 2024 sur le vieillissement, en se fondant sur les mêmes hypothèses macroéconomiques. Le rapport devrait montrer que les dépenses brutes de retraite au cours de la période 2026-2040, déduction faite des mesures en matière de recettes, y compris des cotisations de sécurité sociale, adoptées depuis le 1 ^{er} janvier 2024, ont diminué par rapport aux dépenses brutes de retraite telles qu'elles figurent dans le rapport 2024 sur le vieillissement. | | et (ii) l'équilibre financier du système de retraites doit être rétabli d'ici 2030. Le rapport d'évaluation est prévu d'ici au quatrième trimestre 2027. | |
| 1.4 | Refonte des allégements généraux de cotisations sociales | | 1.2 (2024) 1.4 (2023) | Socle européen des droits sociaux (principe 6) | La réforme vise à éviter les trappes à bas salaires, en simplifiant et en rationalisant les incitations à réduire les coûts de la main-d'œuvre au niveau avoisinant le salaire minimum (SMIC). Cet objectif serait atteint par une | T1 2025 | Étape n° 1 : d'ici au T1 2025, mise en œuvre de la première phase consistant à réduire les exonérations de cotisations maladie et famille et permettant de réaliser au moins 2,5 milliards d'euros d'économies. | <u>Étapes 1 et 2</u> : entrée en vigueur des actes législatifs. | EN BONNE VOIE La loi de financement de la Sécurité sociale pour 2025 a été promulguée et intègre une réforme des allégements généraux de cotisations sociales applicable à partir du 1 ^{er} janvier 2025. La baisse des points de sortie des réductions proportionnelles des cotisations d'assurance maladie et d'allocations familiales générera des économies brutes de l'ordre de 2 Md€ (1,6 Md€ d'économies nettes des effets retours sur l'impôt sur les sociétés) en 2025. Le Gouvernement reste déterminé à réaliser une réforme globale des allégements généraux. Tout en garantissant la soutenabilité des comptes des administrations de la sécurité sociale, cette réforme renforcera l'efficacité du dispositif des allégements généraux de cotisations sociales et encouragera | | |

| AXE | ID | Nom | FRR | Recommandations par pays | Priorités de l'Union européenne et socle européen des droits sociaux | Principal objectif | Date de mise en œuvre | Etapes clés | Indicateurs | Statut de l'étape |
|--|------|--|----------------|---|--|--|-----------------------|---|--|---|
| | | | | | | réduction d'exonérations spécifiques de cotisations maladie et famille. | T1 2026 | <u>Étape n° 2 : d'ici au T1 2026, mise en œuvre de la seconde phase consistant à poursuivre la réduction des exonérations de cotisations maladie et famille et permettant de réaliser au moins 2,5 milliards d'euros d'économies supplémentaires.</u> | | également la mobilité salariale et la productivité pour les travailleurs rémunérés autour du Smic. |
| | | | | | | | | | | EN BONNE VOIE Un comité de suivi, placé auprès du Premier ministre sera bientôt institué, et ce, jusqu'en 2029 (article 18 de la LFSS pour 2025). Il sera chargé de l'évaluation des allégements généraux de cotisations sociales patronales et du suivi de la mise en œuvre de la réforme. |
| II. Réindustrialiser le pays en renforçant la compétitivité, l'innovation et la R&D | II.1 | Plan d'investissement « France 2030 » (dont PIA 4) | C6.I2 C6.I3 | 4.2 (2024) 3.1 (2024) 1.3. (2023) 3.1 (2023) 4.1 (2023) 4.2. (2023) 4.6. (2023) 1.3 (2022) 3.1 (2022) 4.1 (2022) 4.2 (2022) 4.3 (2022) | Pacte vert européen & Programme de la décennie numérique | Plan d'investissement , qui comprend les investissements dans le cadre du programme d'investissement PIA4. Le plan global vise à encourager la recherche et innovation (R&I) et les investissements de pointe des entreprises dans les domaines des soins de santé, l'énergie et l'aéronautique en mobilisant 54 milliards d'euros entre 2022 et 2026. | T4 2024 | <u>Étape n° 1 : d'ici au T4 2024, pour les décisions de financement liées à des projets financés au titre du PNRR.</u> | <u>Étape n° 1</u> : attribution des marchés par des décisions de financement du Premier ministre. | ACHEVÉE Les derniers jalons des mesures PNRR C6.I2 « Technologies numériques clés » et C6.I3 « Entreprises innovantes » sont atteints, à la suite de l'attribution de décisions de financement du Premier ministre à l'ensemble des projets sélectionnés dans le cadre des appels à projets et à manifestation d'intérêts de ces mesures. Ces jalons ont été évalués positivement par la Commission européenne le 4 avril 2025, dans le cadre de la 4 ^{ème} demande de paiement du PNRR, déposée le 21 janvier 2025. |
| | | | | | | | T4 2025 | <u>Étape n° 2 : d'ici au T4 2025, rapport d'évaluation ex ante des incidences macroéconomiques du plan.</u> | <u>Étape n° 2</u> : publication du rapport d'évaluation ex ante. | EN BONNE VOIE Les travaux d'évaluation ont débuté, d'ici au T4 2025 sera publié un rapport d'évaluation ex ante des incidences macroéconomiques du plan global, sous l'égide de France Stratégie, qui sera validé par un conseil scientifique. |
| | | | | | | | T4 2026 | <u>Étape n° 3 : d'ici au T4 2026, engagement de la totalité de l'enveloppe du plan.</u> | <u>Étape n° 3</u> : publication du rapport sur le plan d'investissement « France 2030 » et son incidence sur la R&I et les investissements des entreprises de pointe dans les domaines | EN BONNE VOIE D'ici au quatrième trimestre 2026, la totalité de l'enveloppe du plan sera engagée. Un rapport final sur la mise en œuvre sera transmis. Trois ans après son lancement (décembre 2024), il a |

| AXE | ID | Nom | FRR | Recommandations par pays | Priorités de l'Union européenne et socle européen des droits sociaux | Principal objectif | Date de mise en œuvre | Etapes clés | Indicateurs | Statut de l'étape |
|------|---|-------|--|--|---|--|-----------------------|---|--|--|
| | | | | | | | | | des soins de santé, de l'énergie et de l'aéronautique. | permis d'engager près de 37,5 Md€, qui ont contribué au financement de plus de 5000 projets innovants partout en France ³⁰ . |
| II.2 | Loi sur la programmation de la recherche | C6.R1 | 4.2 (2024) 1.3 (2023) 2.1 (2023) 4.6 (2023) 2.1 (2022) | Pacte vert européen & Programme de la décennie numérique | Promouvoir la R&D dans les secteurs public et privé et également mieux valoriser les résultats de la recherche publique par le secteur privé au cours de la période de mise en œuvre 2021-2030. | D'ici au T3 2025, augmentation des dotations en R&D de 1,8 milliard d'euros par rapport à 2020. | T3 2025 | Réalisation satisfaisante de la cible correspondante 6-3 du PNRR. | | EN BONNE VOIE Trois cibles concernent cette mesure du PNRR. Deux d'entre elles, relatives (i) à l'entrée en vigueur des décrets de la Loi n° 2020-1674 du 24 décembre 2020 et (ii) au nombre de recrutements réalisés en <i>tenure track</i> (en cumulé 2021-2022), ont été atteintes et évaluées respectivement dans le cadre de la 3ème et de la 2ème demande de paiement de la France. L'augmentation des crédits de la recherche publique de 1,8 milliard d'euros par rapport à 2020 devrait être atteint d'ici au T3 2025 (dernière cible PNRR). |
| II.3 | Réformes relevant de la nouvelle loi de simplification de la vie économique | | 4.1 (2024) 1.5 (2023) 4.5 (2023) | Pacte vert européen & Programme de la décennie numérique | Améliorer les conditions d'activité, la concurrence, l'investissement et l'innovation, en particulier pour les PME et les microentreprises, en réduisant les formalités administratives, en simplifiant l'accès aux marchés publics et en soutenant de nouveaux projets industriels et de transition énergétique. | <u>Étape n°1</u> : d'ici au T4 2025, entrée en vigueur de la loi de simplification de la vie économique. | T4 2025 | <u>Étape n°1</u> : entrée en vigueur de l'acte législatif. | | EN BONNE VOIE Le projet de loi de simplification de la vie économique a été adopté en première lecture par le Sénat le 22 octobre 2024, après engagement de la procédure accélérée par le Gouvernement. Il avait achevé son examen en juin, mais le vote final n'avait pas eu lieu en raison de la suspension de travaux parlementaires à la suite de la dissolution de l'Assemblée nationale. Les discussions ont repris à l'Assemblée nationale et se poursuivront en avril 2025. Le Gouvernement souhaite une adoption du texte courant 2025. |
| | | | | | | <u>Étape n°2</u> : d'ici aux T4 2025-2028, respectivement, adoption annuelle des décrets d'application. | T4 2025-2028 | <u>Étape n°2</u> : publication annuelle des décrets d'application. | | EN BONNE VOIE Adoption des décrets d'application jusqu'à fin 2028. |
| | | | | | | <u>Étape n°3</u> : d'ici au T4 2026, rapport annuel d'évaluation des effets économiques | T4 2026 | <u>Étape n°3</u> : publication d'un rapport montrant l'impact obtenu en termes d'amélioration des conditions d'activité, de la concurrence, de l'investissement et de l'innovation. | | EN BONNE VOIE Un rapport sera publié d'ici au quatrième trimestre 2026. |

³⁰ Selon les dernières données disponibles au 31 décembre 2024.

| AXE | ID | Nom | FRR | Recommandations par pays | Priorités de l'Union européenne et socle européen des droits sociaux | Principal objectif | Date de mise en œuvre | Etapes clés | Indicateurs | Statut de l'étape |
|---|------------|---|--------|--|--|--|-----------------------|---|--|--|
| | | | | | | | T4 2028 | <u>Étape n° 4</u> : d'ici au T4 2028, rapport annuel d'évaluation des effets économiques | <u>Étape n° 4</u> : publication d'un rapport montrant l'impact obtenu en termes d'amélioration des conditions d'activité, de la concurrence, de l'investissement et de l'innovation. | EN BONNE VOIE Un rapport sera publié d'ici fin 2028. |
| III. Accélérer la transition écologique et énergétique | III. 1. | Mise en œuvre de la loi sur l'accélération de la production d'énergies renouvelables | C10.R1 | 2.1 (2023) 4.1 (2023) 4.2 (2023) 2.1 (2022) 4.1 (2022) 4.2 (2022) | Pacte vert européen | Réduire les émissions de CO2, préserver la compétitivité et soutenir la sécurité et l'indépendance énergétiques du pays. | T1 2023 | <u>Étape n° 1</u> : d'ici au T1 2023, adoption de la loi sur l'accélération de la production d'énergies renouvelables le 10 mars 2023. | Réalisation satisfaisante du jalon correspondant du PNRR et des engagements ultérieurs. | ACHEVÉE Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables. |
| | | | | | | | Juillet 2024 | <u>Étape n° 2</u> : juillet 2024, première réunion des parties prenantes et compilation des rapports existants. | | ACHEVÉE La réunion a eu lieu le 11 juillet 2024. |
| | | | | | | | T3 2024 | <u>Étape n° 3</u> : automne 2024, publication de la décision sur la planification maritime et l'éolien en mer dans la poursuite du débat public organisé conformément à la loi. | | ACHEVÉE La décision du 17 octobre 2024 consécutive au débat public « la mer en débat » portant sur la mise à jour des volets stratégiques des documents stratégiques de façade et la cartographie des zones maritimes et terrestres prioritaires pour l'éolien en mer a été publiée au journal officiel de la République française le 18 octobre 2024. |
| | | | | | | | Janvier 2025 | <u>Étape n° 4</u> : janvier 2025, lancement d'un site web et évaluation systématique des incidences des énergies renouvelables sur la biodiversité. | | ACHEVÉE Le site internet de l'observatoire des énergies renouvelables et de la biodiversité a été lancé. On compte en mars 2025 : 18 articles scientifiques, deux rapports et quatre guides techniques publiés. |

| AXE | ID | Nom | FRR | Recommandations par pays | Priorités de l'Union européenne et socle européen des droits sociaux | Principal objectif | Date de mise en œuvre | Etapes clés | Indicateurs | Statut de l'étape |
|------------|--|-----|-----|---|--|--|---|---|---|--|
| | | | | | | | Juillet 2025 | <u>Étape n° 5</u> : juillet 2025, deuxième réunion des parties prenantes, publication des premiers rapports d'évaluation. | | EN BONNE VOIE La réunion se tiendra le 6 novembre 2025. |
| III. 2. | Réformes et investissements relevant de la loi industrie verte | | | 4.1 (2024) 4.3 (2024) 4.5 (2023) 4.2. (2022) | Pacte vert européen | Accélération du développement des technologies vertes et décarbonation de l'industrie. | T3 2025 T3 2026 T3 2027 T3 2028 T3 2029 | D'ici aux T3 2025, T3 2026, T3 2027, T3 2028 et T3 2029, respectivement, publication d'un rapport annuel sur l'adoption des actes juridiques et administratifs concernant la création de nouveaux sites industriels, les décisions de financement de nouveaux projets et le soutien financier public. | Publication de rapports annuels montrant l'impact obtenu en termes de création de nouveaux sites industriels, d'amélioration du financement de nouveaux projets et de soutien financier public déployé. | EN BONNE VOIE Un premier rapport annuel sera publié d'ici au T3 2025. Deux décrets (décret n° 2024-704 du 5 juillet 2024 et décret n° 2024-742 du 6 juillet 2024) ont été pris en application de cette 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. Ces décrets visent à simplifier la procédure d'autorisation environnementale, pour faciliter l'implantation de nouvelles usines. Par ailleurs, six projets industriels français ont reçu par décrets la qualification de « projets d'intérêt national majeur » (PINM), notamment des usines de production de panneaux photovoltaïques, de recyclage moléculaire de plastiques et de production de minerai de fer réduit bas-carbone. Enfin, 55 sites « clé en main » à destination des porteurs industriels sont accompagnés en ingénierie territoriale par la Direction générale des entreprises et l'Agence nationale de la cohésion des territoires, dont 30 d'entre eux s'inscrivent dans une dynamique de recyclage du foncier représentant plus de 1000 ha au total. |

| AXE | ID | Nom | FRR | Recommandations par pays | Priorités de l'Union européenne et socle européen des droits sociaux | Principal objectif | Date de mise en œuvre | Etapes clés | Indicateurs | Statut de l'étape |
|---|------|--|-------|---|--|---|---|---|---|--|
| IV. Renforcer la gouvernance et des finances publiques | IV.1 | Evaluation de la qualité des dépenses publiques, par des revues de dépenses. | C7.R5 | 1.3 (2024) 1.4 (2024) 1.4 (2023) | Gouvernance économique européenne | Renforcement des revues de dépenses annuelles dans tous les sous-secteurs des administrations publiques au cours de la période 2025-2027. | T2 2025 T2 2026 T2 2027 T2 2028 T2 2029 | D'ici aux T2 2025, T2 2026, T2 2027, T2 2028 et T2 2029, revues des dépenses annuelles. D'ici aux T3 2025, T3 2026, T3 2027, T3 2028 et T3 2029, respectivement, intégration effective des résultats des revues de dépenses dans les projets de loi de finances annuels (PLF et PLFSS). D'ici aux T3 2025, T3 2026, T3 2027, T3 2028 et T3 2029, respectivement, publication d'un rapport de suivi annuel, faisant état des réductions annuelles permanentes des dépenses. Ce rapport contient, pour chaque exercice N, 3 éléments : 1. Réductions des dépenses potentielles identifiées à inclure dans la préparation du | Publication de rapports annuels de suivi montrant la réalisation de l'objectif cumulé de 8 milliards d'euros d'économies permanentes [sur la base des économies de dépenses publiques et de la réduction des dépenses fiscales et sociales, et s'ajoutant à la mesure « refonte des allègements généraux de cotisations sociales »] sur la période 2025-2027. | EN BONNE VOIE (concerne IV. 1 et IV .2) Les revues de dépenses de l'année 2024 ont permis d'identifier et de dégager des économies estimées à près de 4,3 Md€ au sein des textes financiers pour 2025, grâce à des pistes proposées par les inspections et les travaux inter administrations. Ainsi, l'année 2025 contribue déjà substantiellement à l'objectif cumulé d'économies de 8 Md€ pour la période 2025-2027. Les deux rapports seront transmis à la Commission européenne d'ici la fin du T3 2025. |

| AXE | ID | Nom | FRR | Recommandations par pays | Priorités de l'Union européenne et socle européen des droits sociaux | Principal objectif | Date de mise en œuvre | Etapes clés | Indicateurs | Statut de l'étape |
|----------|--|-----|-----|--------------------------|---|---|---|--|-------------|-------------------|
| | | | | | | | | <p>projet de budget pour l'exercice N+1.</p> <p>2. Mesures effectives prises dans le budget de l'exercice N découlant des revues de dépenses effectuées au cours des exercices précédents.</p> <p>3. Évaluation des résultats des mesures prises dans le budget N-1 découlant des revues de dépenses.</p> <p>Le premier rapport, qui doit être remis d'ici au T3 2025, ne peut contenir que les éléments 1 et 2.</p> <p>Le deuxième rapport et les rapports ultérieurs, qui doivent être remis au T3 à partir de 2026, devront contenir les éléments 1, 2 et 3, ainsi que l'évaluation des économies cumulées réalisées depuis 2025.</p> | | |
| IV. 2 | Rationalisation des dépenses fiscales et sociales en réduisant et en supprimant les dépenses les moins efficientes sur l'ensemble de la période 2025-2027. | | | | Rationaliser les dépenses fiscales et sociales en réduisant et en supprimant les dépenses les moins efficientes sur l'ensemble de la période 2025-2027. | T3 2025 T3 2026 T3 2027 T3 2028 T3 2029 | D'ici aux T3 2025, T3 2026, T3 2027, T3 2028 et T3 2029, respectivement, publication d'un rapport annuel sur les hausses de recettes résultant de la réduction et du retrait définitif de dépenses fiscales et sociales. Ce rapport pour chaque année N contient 3 éléments : | 1. Les réductions potentielles de | | |

| AXE | ID | Nom | FRR | Recommandations par pays | Priorités de l'Union européenne et socle européen des droits sociaux | Principal objectif | Date de mise en œuvre | Etapes clés | Indicateurs | Statut de l'étape |
|-----|----|-----|-----|--------------------------|--|--------------------|-----------------------|--|-------------|-------------------|
| | | | | | | | | <p>dépenses fiscales et sociales recensées qui sont à inclure dans l'élaboration du projet de budget pour l'année N+1.</p> <p>2. Les mesures concrètes prises dans le budget pour l'année N afin de réduire les dépenses fiscales et sociales qui découlent des revues de dépenses effectuées au cours des années précédentes.</p> <p>3. Une évaluation des résultats des réductions de dépenses fiscales et sociales adoptées dans le budget N-1.</p> <p>Le premier rapport, à remettre d'ici au T3 2025, ne devrait contenir que les éléments 1 et 2.</p> <p>Le deuxième rapport et les rapports ultérieurs, à remettre au troisième trimestre à partir de 2026, devraient contenir les éléments 1, 2 et 3, ainsi que l'évaluation des économies cumulées réalisées depuis 2025.</p> | | |

Autres réformes et investissements

Au-delà des investissements et réformes sous-tendant l'extension de la période d'ajustement budgétaire, le Gouvernement met en œuvre un grand nombre de mesures de politique économique. En outre, l'ensemble des mesures figurant dans le plan budgétaire et structurel à moyen terme français répond aux objectifs de développement durable, aux principes du socle européen des droits sociaux (voir Encadré 3 et aux autres priorités communes de l'Union européenne (à l'instar de celles fixées par la décennie numérique de l'Union européenne, voir Encadré 4.

En complément des mesures présentées précédemment, le Gouvernement entend porter des politiques en faveur d'une croissance durable et inclusive, en particulier en renforçant l'insertion de tous les travailleurs, notamment celles et ceux qui sont les plus éloignés du marché du travail. Les mesures concernant les contrats d'engagement jeunes et les aides à l'apprentissage permettent par exemple de renforcer l'insertion des jeunes sur le marché du travail.

L'éducation est une priorité du Gouvernement. Afin de favoriser la croissance potentielle, des mesures se concentrent sur l'éducation et le développement du capital humain, éléments déterminants pour accroître la productivité. Cela passe par l'amélioration de la formation des enseignants et l'attractivité de leur métier. En outre, le renforcement des fondamentaux est un levier pour améliorer l'insertion future des élèves sur le marché du travail et générer des gains de productivité.

De manière concomitante, le Gouvernement poursuit le développement de la formation continue, pour à la fois renforcer l'employabilité des demandeurs d'emplois et permettre à chacun et chacune de développer des compétences nécessaires pour s'adapter aux transformations des emplois et de l'économie. Il s'agit également d'assurer le maintien dans l'emploi grâce aux reconversions, pour augmenter le taux d'emploi y compris pour les actifs avec des métiers usants. Depuis 2018, la France investit massivement dans les compétences, en lien avec les besoins du marché du travail. Le premier Plan d'investissement dans les compétences (2018-2023) a consacré 13,8 Md€ à la formation des chômeurs et des jeunes peu qualifiés. Un second plan d'investissement dans les compétences (2024-2027) a été lancé. Il vise notamment à renforcer l'effort financier des régions et est recentré sur les publics seniors, jeunes peu diplômés et bénéficiaires de minima sociaux. Il doit améliorer l'adéquation entre les formations achetées et les besoins des entreprises dans les territoires.

La transformation de notre système de santé est également un enjeu prioritaire, et des mesures visent à accompagner la modernisation du secteur de la santé, et faire face à l'enjeu du vieillissement démographique et aux inégalités de soins. Pour cela, le Gouvernement a mis l'accent sur la rénovation et la modernisation des établissements médico-sociaux. Ainsi, plus de 1 300 établissements de santé ont d'ores-et-déjà été soutenus dans leurs investissements en installations techniques, en équipements ou pour des rénovations légères. Des investissements ont permis également d'accélérer la numérisation du secteur de la santé et des démarches administratives.

La souveraineté de la France se matérialise tout d'abord au travers d'une stratégie complète et cohérente portant sur la transition énergétique. Le Gouvernement a accéléré la transition écologique en soutenant l'innovation verte et la décarbonation de son mix énergétique, pour diminuer ses émissions de carbone et consolider la production nationale d'énergie, en particulier avec le nucléaire.

Enfin dans le contexte stratégique actuel, l'enjeu militaire est primordial à la fois pour renforcer nos capacités de défense, mais aussi pour assurer notre autonomie stratégique, à la fois au niveau français et au niveau européen. La France n'a ainsi pas attendu la dégradation actuelle du contexte géopolitique pour accroître ses capacités militaires, conformément aux priorités de l'Union européenne en matière de sécurité et de défense commune fixés dans la Boussole stratégique. La loi de programmation militaire prévoit ainsi d'allouer près de 413 milliards d'euros aux forces armées entre 2024 et 2030, soit une augmentation de 40 % par rapport à la précédente

loi (2019-2025). Elle vise également à consolider sa base industrielle et technologique de défense (BITD) pour renforcer l'autonomie stratégique. Ces investissements seront accélérés dans le cadre du déploiement du plan « ReArmEurope » afin de faire face à une hausse de l'incertitude et des tensions internationales, une imprévisibilité des menaces et un retour de la guerre sur le sol européen.

Encadré n°3 : Socle européen des droits sociaux.

En novembre 2017, à Göteborg en Suède, lors du sommet social pour des emplois et une croissance équitable, le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne ont adopté une proclamation commune sur le socle européen des droits sociaux. Le socle européen des droits sociaux qui en découle est constitué de 20 principes visant à guider les États Membres dans l'amélioration des conditions de vie et de travail dans l'Union européenne. Les mesures du plan budgétaire et structurel à moyen terme français y répondent.

Les *réformes de l'assurance chômage* et *la réforme du service public de l'emploi* répondent aux **principes 4 (soutien actif à l'emploi), 5 (emplois sûres et adaptables), 12 (protection sociale)** et **13 (prestations de chômage)**. La dernière évolution des règles de l'assurance chômage atteste de la vitalité du **principe 8 (dialogue social et participation des travailleurs)**, de même que les discussions en cours sur la réforme du système des retraites. La transformation de Pôle Emploi en France Travail permet d'assurer un soutien actif à l'emploi en offrant, conformément au socle européen des droits sociaux, une aide personnalisée, continue et constante aux chômeurs. Un accent particulier est mis sur les personnes les plus éloignées de l'emploi, comme celles en situation de handicap, répondant ainsi au **principe 17 (inclusion des personnes handicapées)**. Pour lever les freins périphériques à l'emploi, qui touchent en particulier les ménages modestes et les femmes, la *création d'un service public de la petite enfance*, en offrant davantage de modes de garde, répond aux **principes 2 (égalité entre les femmes et les hommes), 4, 9 (équilibre entre la vie professionnelle et la vie privée)** et **11 (accueil de l'enfance et aide à l'enfance)**.

Par ailleurs, les mesures qui ont pour objet d'investir dans les compétences et le capital humain, en particulier des jeunes, participent également à un soutien actif à l'emploi. Elles répondent aux **principes 1 (éducation, formation et apprentissage tout au long de la vie)** et **4**. Conformément au **principe 1**, toute personne a droit à une éducation, une formation et un apprentissage tout au long de la vie inclusif et de qualité, afin de maintenir ou d'acquérir des compétences lui permettant de participer pleinement à la société et de gérer avec succès les transitions sur le marché du travail. Ainsi, *le contrat d'engagement jeune* vise à accompagner les jeunes de 16 à 25 ans sans emploi ni formation vers une insertion professionnelle durable, tandis que plusieurs mesures visent à *mieux former et orienter les jeunes*. C'est notamment le cas de la *modernisation et de l'hybridation de la formation professionnelle* et de la *réforme du lycée professionnel*, qui permettent également de valoriser la voie professionnelle. C'est également l'ambition du déploiement du volet « *Formation de France 2030* », du *plan d'investissement dans les compétences*, dont le deuxième volet a été lancé ou encore du *soutien actif à l'apprentissage* qui sera poursuivi, en particulier en ciblant les niveaux de diplômes les moins élevés³¹. Enfin, le renforcement de *l'attractivité des métiers de l'enseignement* et des *matières fondamentales au collège et au lycée* permet dès le plus jeune âge de disposer d'un soutien actif au capital humain, nécessaire pour réduire les inégalités et acquérir les compétences utiles pour s'insérer et s'adapter aux évolutions du marché du travail et des emplois.

Enfin, la France *modernise et transforme son système de santé* depuis plusieurs années conformément aux **principes 16 (soins de santé), 18 (soins de longue durée)** et **20 (accès aux services essentiels)**, avec notamment la *modernisation et la restructuration des hôpitaux et de l'offre de soins*. De même, la France a rattrapé *son retard sur les standards techniques pour le numérique en santé* : 60,5 millions de patients disposent désormais d'un dossier médical

³¹ La majorité des apprentis poursuivant un diplôme inférieur au Bac +3 sont embauchés par des entreprises de moins de 250 salariés, sur lesquelles l'aide a été recentrée.

électronique national et d'une adresse électronique sécurisée pour la santé fin 2024 (contre 9,5 millions en 2020) et on dénombre plus de 28 millions de documents numériques préparés par les professionnels de la santé et enregistrés dans le nouveau système (« Mon espace santé »). La rénovation des établissements se poursuit également : plus de 3 000 établissements pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) ont bénéficié d'un financement dans le cadre du dispositif « Investissement du quotidien ». Des constructions et rénovations d'unités d'hébergement et d'habitation dans les EHPAD et maisons de retraite sont prévues jusqu'en 2026.

Encadré n°4 : Décennie numérique de l'Union européenne

Le programme d'action pour la décennie numérique guide la transformation numérique de l'Union européenne à l'horizon 2030. Ce cadre de gouvernance repose sur un mécanisme de coopération annuel associant la Commission européenne et les États membres. Il comprend notamment un rapport annuel qui évalue les progrès accomplis, où la Commission européenne formule des recommandations. Depuis 2024, l'indice relatif à l'économie et à la société numériques (DESI), qui permet de mesurer les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de la décennie fixés pour 2030, est intégré aux rapports-pays.

Plusieurs mesures intégrées au plan budgétaire et structurel à moyen terme ont permis de progresser sur les objectifs et cibles de la décennie numérique de l'Union européenne. Ainsi, dans son rapport-pays 2024³², la Commission européenne note les progrès notables qui découlent du déploiement de la fibre optique, qui a été accéléré grâce à *France très Haut Débit*, ou encore du développement de la santé en ligne. En effet, les quatre actions prévues au titre du *retard sur les standards techniques pour le numérique en santé*, financées dans le cadre du plan national de relance et de résilience ont été réalisées.

Pour accélérer la numérisation des entreprises, France Num a permis de déployer depuis sa création en 2023 près de 150 000 accompagnements auprès de TPE et PME pour les encourager dans leur transition numérique. En outre, la Direction générale des entreprises a lancé en 2023, avec le Secrétariat général pour l'investissement, le programme IA Booster France 2030, opéré par Bpifrance. Ce dispositif vise à accompagner les PME et ETI dans leurs processus de transformation numérique, d'amélioration de la compétitivité et de modernisation grâce à l'intégration de solutions d'IA. Enfin, la troisième stratégie nationale pour l'intelligence artificielle participera à renforcer l'adoption de cette technologie par les entreprises et à favoriser sa diffusion au sein de la société française.

³² Commission européenne (02 juillet 2024). Décennie du numérique – rapport-pays 2024 – France.

Tableau : Autres réformes et investissements

| AXE | SOUS-AXE | NOM | PNRR | Recommandations-pays | Priorités de l'Union européenne et socle européen des droits sociaux | Statut de l'étape |
|----------------------------|--|--|------|--------------------------------------|--|--|
| AXE 1 : Soutien à l'emploi | 1.1. Renforcement des incitations de retour à l'emploi | Création d'un service public de la petite enfance (SPPE) | | 3.1 (2023) | Socle européen des droits sociaux (principes 2, 4, 9 et 11). Objectifs en matière d'emploi et de développement des compétences | ACHEVÉE Depuis le 1er janvier 2025, les communes sont autorités organisatrices de l'accueil du jeune enfant. |
| | | Loi Plein emploi : réforme du service public de l'emploi et accompagnement renforcé des bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) et des entreprises. | | 3.1 (2024) 3.1 (2023) 3 (2022) | Socle européen des droits sociaux (principes 1, 4, 5 et 17). Objectifs en matière d'emploi et de développement des compétences. | EN BONNE VOIE Depuis le 1er janvier 2025, l'inscription automatique des bénéficiaires du RSA auprès de France Travail est généralisée sur tout le territoire ; elle concerne également les jeunes en recherche d'emploi accompagnés par France Travail et les personnes en situation de handicap accompagnées par Cap Emploi. De plus, l'accompagnement des demandeurs d'emploi nouvellement inscrits auprès de France Travail est rénové avec un renforcement de l'accompagnement des demandeurs d'emploi en ayant le plus besoin, dont les bénéficiaires du RSA. La réforme en cours de déploiement se traduit également par un renforcement des contrôles de la recherche d'emploi et de l'accompagnement des entreprises dans leur recrutement. |
| | 1.2. Accompagnement de l'insertion des personnes les plus éloignées du travail | Contrat d'engagement jeune (CEJ) | | 3.1 (2024) 3.1 (2023) 3 (2022) | Socle européen des droits sociaux (principes 1 et 4) Objectifs en matière d'emploi et de développement des compétences. | ACHEVÉE Le contrat d'engagement jeune (CEJ) vise à renforcer l'insertion des jeunes sur le marché du travail et augmenter le taux d'emploi de ces derniers. Proposé par les missions locales et France Travail, il s'adresse aux jeunes âgés de 16 à 25 ans révolus, ou 29 ans pour les jeunes en situation de handicap, qui ne sont ni étudiants, ni en formation, ni en emploi durable. Le remplacement de la Garantie Jeunes par le contrat d'engagement jeunes en 2022 s'est accompagnée du maintien d'un objectif d'accompagnement supérieur à celui du plan « 1 jeune, 1 solution », avec une cible annuelle de 300 000 jeunes (200 000 jeunes accompagnés par les missions locales et 100 000 jeunes par France Travail) au lieu de 100 000 jeunes avant la crise sanitaire. En 2022 et 2023, cet objectif a été atteint ³³ , avec plus de 590 000 bénéficiaires ³⁴ , dont 64 % en missions locales et 36 % par France Travail – à titre comparatif, environ 650 000 jeunes étaient entrés en Garantie Jeunes entre 2013 et 2022. La Dares a mis en évidence un effet positif de la Garantie Jeunes sur l'insertion professionnelle de ses bénéficiaires, même s'il s'explique principalement par des contrats à durée déterminée et par l'intérim ³⁵ . La loi de finances pour 2025 prévoit une baisse de la cible de bénéficiaires en 2025 afin de rendre le dispositif plus efficace. La baisse de la cible - de 300 000 entrées en 2024 à 285 000 en 2025 - serait portée par les contrats accompagnés par France Travail, qui sont en moyenne plus proches de l'emploi que ceux suivis par les missions locales. En outre, à compter du 1 ^{er} janvier 2025, le CEJ deviendra l'une des modalités du contrat d'engagement prévu dans le cadre de la réforme France Travail, et l'inscription comme demandeur d'emploi sera un préalable à l'entrée en CEJ. |

³³ Cour des Comptes (janvier 2025). Les mesures d'aide exceptionnelles : une sortie de crise àachever pour le budget de l'État.

³⁴ DARES (juillet 2024). Qui sont les bénéficiaires du Contrat d'engagement jeune ? Dares Analyses n°46.

³⁵ DARES (janvier 2024). Quels effets de la Garantie Jeunes sur l'insertion professionnelle de ses bénéficiaires ? Dares Analyses n°3

| AXE | SOUS-AXE | NOM | PNRR | Recommandations-pays | Priorités de l'Union européenne et socle européen des droits sociaux | Statut de l'étape |
|--|--|--|--------|--|---|--|
| 1.3. Investissement dans les compétences | Modernisation et hybridation de la formation professionnelle | Modernisation et hybridation de la formation professionnelle | C8.I18 | 3.1 (2024) 2.1 (2023) 3.1 (2023) 2.1 (2022) 3 (2022) | Socle européen des droits sociaux (principes 1 et 4) Objectifs en matière d'emploi et de développement des compétences | EN BONNE VOIE Le jalon 8-26 du PNRR relatif au soutien à la conception et à la diffusion de contenus numériques est d'ores-et-déjà atteint et a été évalué positivement dans le cadre de la 2 ^{ème} demande de paiement. Le nombre d'organismes de formation déclarant avoir formé leurs stagiaires par l'intermédiaire de l'apprentissage à distance devrait dépasser les 11 000 d'ici fin 2025, conformément à la cible 8-25 du PNRR (T4 2025), qui fera l'objet d'une évaluation de la Commission européenne dans le cadre de la 5 ^{ème} demande de paiement. |
| | | Déploiement du volet « Formation » de France 2030 | | 3.1 (2024) 3.1 (2023) 3 (2022) | Socle européen des droits sociaux (principes 1 et 4) Objectifs en matière d'emploi et de développement des compétences | EN BONNE VOIE Le plan France 2030 comporte un volet emplois-compétences : doté d'un budget global de 2,5 Md€ pour 5 ans (2021-2026), l'appel à manifestation d'intérêt « Compétences et métiers d'avenir » (AMI-CMA) permet de financer des projets de diagnostic, de formation et, depuis juin 2023, d'attractivité qui accompagnent le développement des compétences liées aux priorités nationales d'investissement. De décembre 2021 à mars 2023, la première phase a été mise en œuvre, avec près de 800 M€ de subventions pour 59 diagnostics et 119 dispositifs de formation, permettant ainsi de former 3,1 millions d'apprenants. À l'issue de la deuxième phase du plan mis en œuvre de juin 2023 à décembre 2024, 62 dispositifs de formation ont été soutenus pour un montant d'environ 345 M€. Le volet « Attractivité » du plan est en cours de déploiement depuis juin 2023. Il vise à identifier des modalités nouvelles et efficientes d'attractivité de communication et de valorisation auprès des jeunes, des adultes en formation, des actifs, en particulier des femmes (en évolution ou en reconversion professionnelle notamment) et dans les filières couvertes par France 2030, en particulier celles en tension, au niveau national, régional ou interrégional. |
| | Plan d'investissement dans les compétences | | | 3.1 (2024) 3.1 (2023) 3 (2022) | Socle européen des droits sociaux (principes 1 et 4) Objectifs en matière d'emploi et de développement des compétences | EN BONNE VOIE Depuis 2018, la France investit massivement dans les compétences des personnes éloignées de l'emploi, en lien avec les besoins du marché du travail. Le Plan d'investissement dans les compétences (2018-2023) a consacré 13,8 Md€ à la formation des chômeurs et des jeunes peu qualifiés. Un second plan d'investissement dans les compétences (2024-2027) a été lancé. Il est doté de 3,9 Md€ sur l'ensemble de la période (1,1 Md€ pour 2024 et 2025 puis 900 M€ et 800 M€ pour 2026 et 2027), qui sont versés en complément de l'investissement formation des régions qui contractualisent avec l'État. Le plan vise notamment à renforcer l'effort financier des régions et est désormais recentré sur les publics prioritaires, dont les seniors, les bénéficiaires des minima sociaux et les jeunes peu diplômés. Le plan est associé à des objectifs chiffrés dans chaque région, pilotés par un système partagé entre l'État et les régions. Ce nouveau cycle pluriannuel se traduit par la signature de Protocoles cadres pluriannuels entre les Régions et l'État et des conventions financières associées. En 2024, toutes les régions sauf trois ont contractualisé avec l'État. Pour les régions Auvergne-Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Guadeloupe, le signataire est l'opérateur France Travail, les collectivités ayant renoncé à la contractualisation. L'objectif de ce second plan est de renforcer les parcours de professionnalisation et de qualification en lien avec les besoins des entreprises et en priorité les métiers en tension définis dans chaque région. |
| | Soutien à l'apprentissage | | | 3.1 (2024) 3.1 (2023) 3 (2022) | Socle européen des droits sociaux (principes 1 et 4) Objectifs en matière d'emploi et de développement des compétences | ACHEVÉE Une aide exceptionnelle d'un montant de 6 000 € maximum a été versée à toutes les entreprises, pour les contrats d'apprentissage conclus entre le 1er janvier et le 31 décembre 2024, quels que soient la taille de leurs effectifs. Les entrées en apprentissage ont presque triplé entre 2017 et 2024 avec 878 871 entrées en apprentissage en 2024 contre 305 000 en 2017 (+3,2 % par rapport à 2023). |

| AXE | SOUS-AXE | NOM | PNRR | Recommandations-pays | Priorités de l'Union européenne et socle européen des droits sociaux | Statut de l'étape |
|-----|-------------------------------------|-------|--------------------------------------|---|---|----------------------|
| | | | | | <p>Par ailleurs, la cible 8-30 du PNRR (C8.I21 « Renforcement des moyens de France compétences »), évaluée positivement par la Commission lors de la 3^{ème} demande de paiement, portait sur le nombre de contrats d'apprentissage supplémentaires signés (+160 000) entre 2021 et 2023 (par rapport à la base de référence de 2019 telle que déclarés par les opérateurs de compétences).</p> <p>Enfin, le décret 2025-174 du 22 février 2025 confirme les aides à l'apprentissage dans leur principe mais réduit leur montant pour renforcer leur ciblage : la prime exceptionnelle à l'embauche d'un apprenti passe de 6 000 € à 5 000 € pour les entreprises de moins de 250 salariés, et de 6 000 € à 2 000 € pour les entreprises de 250 salariés et plus.</p> | |
| | Réforme du professionnel | lycée | 3.1 (2024) 3.1 (2023) 3 (2022) | Socle européen des droits sociaux (principes 1 et 4) Objectifs en matière d'emploi et de développement des compétences | <p>ACHEVÉE</p> <p>À la rentrée 2024, 651 000 élèves sont scolarisés dans la voie professionnelle (hors apprentis) en lycée public ou privé sous contrat, soit 17 000 de plus qu'en 2023 (+ 2,7 %). Cette hausse s'inscrit dans la continuité de celle de 2023 et atteste de la meilleure attractivité de la voie professionnelle. Elle touche notamment les formations en lien avec le CAP en deux ans et le baccalauréat professionnel : + 3,2 % en première année de CAP, + 4,1 % en deuxième année de CAP, + 2,1 % en seconde professionnelle, + 2,9 % en première professionnelle et + 2,3 % en terminale professionnelle.</p> <p>La réforme du lycée professionnel prévoit l'actualisation de 5 % à 6 % des formations par an en vue d'en accroître l'adéquation avec le marché du travail (« formations d'avenir » : énergies renouvelables, numérique, aide à la personne...). Le nombre de places ouvertes dans les formations insérantes est de 12 603 places à la rentrée 2024 pour 7 000 places supprimées en formation non insérante. Cette actualisation va se poursuivre sur les prochaines rentrées scolaires.</p> | EN BONNE VOIE |
| | Mieux former et orienter les jeunes | | 3.1 (2024) 3.1 (2023) 3 (2022) | Socle européen des droits sociaux (principes 1 et 4) Objectifs en matière d'emploi et de développement des compétences | <p>Pour les formations professionnelles, les données d'insertion et de poursuite d'études après la formation ont été mises en ligne afin d'améliorer l'information dans la phase d'orientation (plateforme InserJeunes et InserSup pour l'enseignement supérieur).</p> <p>Financé à hauteur de 30 millions d'euros, le programme Avenir(s) est déployé depuis décembre 2024. Il vise à offrir à tous les jeunes, élèves (de la 5^e jusqu'en terminale), apprentis et étudiants, les outils nécessaires pour construire progressivement et sereinement leurs projets d'orientation, leur parcours de formation, leur entrée dans la vie professionnelle et leur permettre de conduire leur parcours professionnel dans le monde du travail. Ce programme met à la disposition des équipes éducatives plus de 800 ressources pédagogiques dédiées à l'accompagnement à l'orientation. Les taux de réussite et taux d'emploi salarié des formations ont été intégrés au fur et à mesure du déploiement d'InserSup-InserJeunes, sur les plateformes InserSup et MonMaster. Fin 2024-début 2025, l'affichage de ces données ont été réalisées sur les Licences générales, après avoir publié l'année précédente les données pour les BTS, licences professionnelles, Master. Les premières sorties de BUT (bachelors universitaires de technologie) ont été réalisées en juillet 2024 et les premières données de réussite/insertions seront publiées en fin 2025-2026.</p> <p>Le Gouvernement entend également transformer l'offre de formations dans le supérieur notamment universitaire pour la rapprocher des besoins sur le marché du travail, en mobilisant le système d'information InserSup qui apparie les parcours étudiants et l'insertion à l'issue des formations. Il souhaite également poursuivre la couverture des formations disposant d'indicateurs d'emploi, de réussite et de rémunération publiés sur Parcoursup pour atteindre 100 %, et enrichir les informations disponibles.</p> | |

| AXE | SOUS-AXE | NOM | PNRR | Recommandations-pays | Priorités de l'Union européenne et socle européen des droits sociaux | Statut de l'étape |
|---|---|--|-------|--|---|--|
| AXE 2 : Investir dans l'innovation et l'éducation | 2.1. Investissement dans l'innovation et la R&D | Spatial | C6.I4 | 4.2 (2024) 1.3 (2023) 2.1 (2023) 1.3 (2022) 2.1 (2022) | Programme de la décennie numérique | ACHEVÉE La mesure du PNRR porte sur la réalisation du programme Ariane 6 (décollage d'Ariane 6 en juillet 2024) et le suivi des progrès de l'Agence spatiale européenne par le Centre national d'études spatiales (CNES). Le jalon est atteint et a été évalué positivement par la Commission européenne le 4 avril 2025, dans le cadre de la 4 ^{ème} demande de paiement du PNRR, déposée le 21 janvier 2025. |
| | | France très Haut Débit | | 1.3 (2023) 2.1 (2023) 1.3 (2022) 2.1 (2022) | Programme de la décennie numérique | EN BONNE VOIE L'objectif du PFTHD 2022 (assurer une connectivité très haut débit à l'ensemble des Français, soit 43 millions de locaux) est atteint. En attendant, les locaux restants sont couverts par un mix d'autres technologies. La couverture en fibre optique a atteint 90 % au T3 2024 (soit près de 40 millions de locaux raccordables en fibre). La généralisation de la fibre est prévue en 2025. 4,6 millions de locaux doivent encore être raccordés à la fibre (soit 10 %). |
| | 2.2. Promouvoir et revaloriser le métier d'enseignant | Renforcement de l'attractivité des métiers de l'enseignement | | 4.2 (2024) 3.2 (2024) 3.3 (2023) 3 (2022) | Socle européen des droits sociaux (principe 1) Objectifs en matière d'emploi et de développement des compétences | ACHEVÉE Dans le cadre du « Pacte », des missions complémentaires et attractives sont rémunérées 1 250 € bruts par an et par mission (1 131 € nets), et sont proposées aux enseignants volontaires. En 2024, une enveloppe de 628 M€ a été consacrée à la rémunération de ces missions complémentaires. Elle devrait être de 800 M€ en 2025. Outre la rémunération, les conditions de travail et la reconnaissance sont à l'agenda social du ministère chargé de l'éducation. Un baromètre du bien-être des personnels a été mis en place pour suivre et comprendre l'évolution de la qualité de vie au travail des personnels et déterminer les conditions d'exercice les plus propices à son amélioration. |
| | 2.3. Renforcer les fondamentaux | Renforcement des matières fondamentales au collège et au lycée | | 3.3 (2024) 3.1 (2023) 3.2 (2023) 3 (2022) | Socle européen des droits sociaux (principe 1) Objectifs en matière d'emploi et de développement des compétences | EN BONNE VOIE Depuis la rentrée 2024, des groupes de besoins en 6 ^{ème} et 5 ^{ème} à effectifs réduits ont été créés en mathématiques et en français afin de venir en aide aux élèves en difficulté ; l'objectif est d'atteindre les 700 laboratoires de mathématiques au collège à horizon 2026. Par ailleurs, le Plan français et le Plan mathématiques offrent une formation intensive des professeurs de écoles en vue de renforcer leurs compétences dans les savoirs fondamentaux. Déployés désormais dans toutes les académies, 50 % des professeurs ont déjà été formés par ces plans. Chaque année dans le cadre du « Plan français », une formation nationale consacrée à la rédaction est prévue. Le « Plan mathématiques » a été renforcé en 2021 puis 2023, avec plus de 150 000 professeurs des écoles formés en cinq ans. 100 % des professeurs des écoles devront à terme avoir bénéficié des plans français et mathématiques. |
| AXE 3 : Accélérer la transition écologique et énergétique | 3.1. Accélérer la transition écologique | Mobilités du quotidien | C3.I3 | 2.1 (2023) 4.1 (2023) 2.1 (2022) 4.1 (2022) | Pacte vert européen | EN BONNE VOIE Plusieurs projets d'ampleur en Île-de-France sont d'ores-et-déjà achevés, tels que le prolongement ouest de la ligne de tramway T3b, le projet EOLE sur le RER E ou encore le projet de tram-train T1, et ont été évalués positivement par la Commission européenne le 4 avril 2025, dans le cadre de la 4 ^{ème} demande de paiement du PNRR (cible 3-19), déposée le 21 janvier 2025. Des projets supplémentaires sont en cours de réalisation, en vue d'un achèvement d'ici mi-2026 au plus tard et d'une évaluation par la Commission dans le cadre de la 5 ^{ème} demande de paiement (cible 3-20). |
| | | Verdissement des ports | | 2.1 (2023) 4.1 (2023) 2.1 (2022) 4.1 (2022) | Pacte vert européen | EN BONNE VOIE Les conventions de financement de l'AFIT France ont été adoptées en 2021, tel que prévu dans le PNRR (cible 3-29), permettant la finalisation de 14 branchements électriques à quai fin 2023 (cible 3-30 portant sur 9 nouveaux branchements), contribuant à l'évaluation positive de la 3 ^{ème} |

| AXE | SOUS-AXE | NOM | PNRR | Recommandations-pays | Priorités de l'Union européenne et socle européen des droits sociaux | Statut de l'étape |
|--|--|---|-------|--|--|---|
| 3. Accélérer la transition énergétique | 3.2. Accélérer la transition énergétique | | | | | demande de paiement du PNRR par la Commission européenne. Les prochaines et dernières étapes de la mesure consistent en l'acquisition de navires pour les services des affaires maritimes en 2025, en vue de l'évaluation par la Commission de la 5 ^{ème} demande de paiement (jalon 3-31). |
| | | Plan Vélo et marche | | 2.1 (2023) 4.1 (2023) 2.1 (2022) 4.1 (2022) | Pacte vert européen | EN BONNE VOIE Afin de développer l'usage du vélo pour en faire une alternative aux autres transports, et ainsi participer à la réduction des émissions de gaz à effet de serre, près de 50 M€ de crédits du Fonds Vert seront spécifiquement affectés en 2025 au financement des aménagements cyclables. |
| | | Aides à l'achat et à la location longue durée de véhicules peu polluants | | 2.1 (2023) 4.1 (2023) 2.1 (2022) 4.1 (2022) | Pacte vert européen | EN BONNE VOIE La loi de finances pour 2025 prévoit un budget de 496 M€ pour l'aide à l'achat de véhicules particuliers peu polluants. Par ailleurs, des mécanismes de financement ont été créés ou sont en cours de création via le dispositif des certificats d'économies d'énergie (CEE), pour un montant dont les estimations préalables se situent aux alentours de 400 M€ en 2025. Ils permettront de financer des aides à l'achat ou à la location de véhicules peu polluants (ainsi que des opérations de rétrofit) pour les catégories suivantes : véhicules légers, véhicules utilitaires, poids lourds, autobus, autocar, quadricycles. Ils permettront également de financer un programme de location longue durée de véhicules électriques pour les ménages modestes. |
| | | Innover pour la transition écologique | C4.I1 | 2.1 (2023) 4.1 (2023) 4.2 (2023) 4.6 (2023) 2.1 (2022) 4.1 (2022) 4.2 (2022) | Pacte vert européen | ACHEVÉE L'ensemble des appels à projets ou à manifestations d'intérêt ont été lancés (jalon 4-3 du PNRR) et clôturés, et tous les projets sélectionnés ont fait l'objet d'une décision de financement du Premier ministre (jalon 4-4 du PNRR, évalué positivement par la Commission européenne dans le cadre de la 3 ^{ème} demande de paiement du PNRR). |
| | 3.2. Accélérer la transition énergétique | Mise en service de la 2 ^{ème} ligne de l'interconnexion Savoie-Piémont | | 4.1 (2023) 4.2 (2023) 4.3 (2023) 4.1 (2022) 4.2 (2022) 4.4 (2022) | Pacte vert européen | ACHEVÉE La seconde ligne de l'interconnexion électrique France-Italie (Savoie-Piémont) est en service. |
| | | Développement de petits réacteurs modulaires (SMR) | | 2.1 (2023) 4.1 (2023) 4.2 (2023) 2.1 (2022) 4.1 (2022) 4.2 (2022) | Pacte vert européen | EN BONNE VOIE Le design préliminaire du projet français le plus avancé, Nuward, porté par EDF, a été en partie dévoilé en février 2025. D'une capacité de 400 MW électriques, il devrait également fournir de la chaleur jusqu'à 100 MWh de chaleur, pour un coût cible de l'électricité compris entre 80 et 100 €/MWh, et de la chaleur entre 30 et 50 €/MWh. Le design détaillé devrait être établi en 2030. |
| | | Rénovation du parc nucléaire existant | | 2.1 (2023) 4.1 (2023) 4.2 (2023) 2.1 (2022) 4.1 (2022) 4.2 (2022) | Pacte vert européen | EN BONNE VOIE La rénovation du parc nucléaire en France vise à moderniser et prolonger la durée de vie des réacteurs existants tout en renforçant la sécurité et la performance des installations. Ce programme se poursuit avec succès. En septembre 2024, le quatrième réacteur de la centrale de Gravelines a achevé sa quatrième visite décennale, lui permettant d'envisager la poursuite de son exploitation pour dix années supplémentaires. |
| | 3.2. Accélérer la transition énergétique | Normalisation du taux de TVA sur les chaudières à gaz | | | Pacte Vert européen | ACHEVÉE |

| AXE | SOUSS-AXE | NOM | PNRR | Recommandations-pays | Priorités de l'Union européenne et socle européen des droits sociaux | Statut de l'étape |
|---|--|--|-------|--|---|--|
| | | Plan de sobriété | | 2.1 (2023) 4.1 (2023) 4.2 (2023) 2.1 (2022) 4.1 (2022) 4.2 (2022) | Pacte vert européen | L'article 32 de la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025 a supprimé le taux réduit de TVA pour l'achat et l'installation des chaudières à gaz. |
| | | | | | | EN BONNE VOIE Le plan de sobriété vise à contribuer à la réduction de consommation énergétique nécessaire à l'atteinte de nos engagements en termes de réduction d'émissions de gaz à effet de serre, et de renforcer notre résilience et notre souveraineté énergétique. L'acte 2 avait pour objectif de diminuer la consommation de gaz et d'électricité de 10 % d'ici fin 2024 et de 40 % d'ici 2050, par rapport à 2019. Selon les dernières données, entre août 2023 et août 2024, la consommation cumulée d'électricité et de gaz a diminué de 12,3 % (pourcentage établi après correction des effets météorologiques et climatiques sur la consommation d'énergie) ³⁶ . Enfin, le ministère de la Transition énergétique a lancé le 21 octobre 2024 la campagne de sobriété énergétique « Chaque geste compte », afin de promouvoir des gestes écologiques et des habitudes quotidiennes responsables concernant l'environnement. |
| AXE 4 : Bâtir une France souveraine et résiliente | 4.1. Améliorer l'efficacité et l'accessibilité de notre système de santé | Modernisation et restructuration des hôpitaux et de l'offre de soins | C9.I2 | 1.3 (2023) 1.4 (2023) 2.1 (2023) 2.1 (2022) | Socle européen des droits sociaux (principes 16, 18 et 20) Objectifs en matière d'emploi et de développement des compétences | EN BONNE VOIE Plus de 1 300 établissements de santé ont d'ores-et-déjà été soutenus dans leurs investissements en installations techniques, en équipements ou de rénovation légère, ce qui a contribué à l'évaluation positive par la Commission européenne de la 3 ^{ème} demande de paiement du PNRR (cible 9-7 portant sur le soutien de 800 établissements). Par ailleurs, la cible 9-8 du PNRR (au moins 10 projets d'investissements validés par l'Agence régionale de santé et supérieurs à 20 M€ pour la construction, la rénovation énergétique et la modernisation des hôpitaux) est atteinte, et a été évaluée positivement par la Commission européenne le 4 avril 2025, dans le cadre de la 4 ^{ème} demande de paiement du PNRR, déposée le 21 janvier 2025. Ces deux actions continueront d'être mises en œuvre dans le cadre du PNRR jusqu'en 2026, afin d'atteindre deux cibles supplémentaires (9-9 et 9-10), qui seront évaluées par la Commission européenne dans le cadre de la 5 ^{ème} demande de paiement. |
| | | Rattrapage du retard sur les standards techniques pour le numérique en santé | | | | ACHEVÉE Les quatre actions prévues au titre de cet investissement ont été réalisées : (i) le déploiement des systèmes de l'information de l'État : à la fin 2024, 60,5 millions de patients disposent d'un dossier médical électronique national et d'une adresse électronique sécurisée pour la santé (contre 9,5 millions en 2020). (ii) la mise à niveau du parc logiciel existant dans le secteur public et privé afin qu'il soit compatible avec les exigences d'interopérabilité et de sécurité imposées par l'État : on dénombre plus de 28 millions de documents numériques préparés par les professionnels de la santé et enregistrés dans le nouveau système (« Mon espace santé ») fin 2024. (iii) des investissements en faveur de l'accompagnement des utilisateurs et des professionnels de santé dans l'utilisation des services numériques (notamment le dossier médical partagé). |

³⁶ Direction de l'information légale et administrative (29 octobre 2024). Quels sont les gestes à adopter pour réduire votre consommation d'électricité et de gaz ?

| AXE | SOUS-AXE | NOM | PNRR | Recommandations-pays | Priorités de l'Union européenne et socle européen des droits sociaux | Statut de l'étape |
|-----|---|---|-------|--|--|--|
| | | | | | (iv) le rattrapage numérique du secteur médico-social, afin d'équiper les établissements médico-sociaux d'infrastructures numériques (telles qu'une connexion internet, des ordinateurs, des logiciels...), ce qui permet de dénombrer plus de 440 000 dossiers médico-sociaux actifs fin 2024. La concrétisation de ces actions s'est traduite par l'atteinte de trois cibles du PNRR (9-4, 9-5 et 9-6), qui ont été évaluées positivement par la Commission européenne, le 4 avril 2025, dans le cadre de la * demande de paiement du PNRR, déposée le 21 janvier 2025. | EN BONNE VOIE |
| | | | | | Socle européen des droits sociaux (principes 16, 18 et 20) Objectifs en matière d'emploi et de développement des compétences | |
| | | Rénovation des établissements médico-sociaux | C9.I3 | 1.3 (2023) 1.4 (2023) 2.1 (2023) 4.4 (2023) 2.1 (2022) | Plus de 3 000 établissements pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) ont bénéficié d'un financement dans le cadre du dispositif « Investissement du quotidien » (cible 9-11 du PNRR, évaluée positivement par la Commission européenne dans le cadre de la 2 ^{ème} demande de paiement de la France). La mesure se poursuit avec la construction et la rénovation d'unités d'hébergement et d'habitation dans les EHPAD et maisons de retraite jusqu'en 2026. | EN BONNE VOIE |
| | | Modernisation et transformation du système de santé | | 1.3 (2023) 1.4 (2023) 2.1 (2023) 2.1 (2022) | Socle européen des droits sociaux (principes 16, 18 et 20) Objectifs en matière d'emploi et de développement des compétences Programme de la décennie numérique | |
| | 4.2. Renforcer nos capacités de défense | Mise en œuvre de la loi de programmation militaire | | | Boussole stratégique | Enfin, le développement des outils numériques accélère la modernisation du système de santé, grâce d'une part au déploiement de la télémédecine. Elle permet d'organiser des consultations et le suivi médical des patients à distance. Si elle ne se substitue pas aux pratiques médicales traditionnelles, elle peut faciliter l'accès de la population à des soins de proximité et pallier le manque de personnel médical. 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. |

³⁷ Direction du budget (17 février 2025). Repères : politique, procédure et gestion budgétaires. Loi de finances pour 2025.

Annexe 1 : Processus institutionnels et implication de parties prenantes

L'article 21 du règlement n°2024-1263 du 29 avril 2024, relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale et abrogeant le règlement (CE) n°1466/97 du Conseil dispose que les États membres peuvent, conformément à leur cadre juridique national, examiner le rapport d'avancement annuel au sein de leur parlement national et avec les organisations de la société civile, les partenaires sociaux et les parties prenantes concernées.

Les réformes et investissements présentés dans le cadre du présent document ainsi que la stratégie de politique économique ont fait l'objet de consultations prévues par ce règlement et par les textes qui régissent les organismes consultés.

Ainsi, le Conseil économique, social et environnemental (CESE), régi par le titre XI de la Constitution, est obligatoirement consulté sur les plans et projets de loi de programmation à caractère économique, social ou environnemental, à l'exception des lois de finances. De même, aux termes de l'article L.1 du code du travail, tout projet de réforme envisagé dans les domaines du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, doit faire l'objet d'une saisine préalable des partenaires sociaux aux fins d'une éventuelle négociation.

Le projet de rapport d'avancement annuel 2025 a fait l'objet de consultations entre le 1^{er} et le 10 avril 2025 auprès des différentes parties prenantes :

Le Conseil économique, social et environnemental (CESE) a été consulté le 1^{er} avril 2025.

Ont par ailleurs été consultés :

- le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) le 9 avril 2025 ;
- les représentants des collectivités territoriales, le même jour. Il s'agit des associations suivantes :
 - Association française du Conseil des communes et régions d'Europe (AFCCRE) ;
 - Départements de France ;
 - France urbaine ;
 - Intercommunalités de France ;
 - Régions de France.
- les partenaires sociaux réunis au sein du Comité du dialogue social européen et international (CDSEI), le 10 avril 2025.

Les parties prenantes ont été invitées à transmettre une contribution écrite pour être communiquée en l'état à la Commission européenne en annexe du rapport d'avancement annuel 2025. Les parties prenantes seront par ailleurs informées chaque année sur l'état d'avancement et la mise en œuvre des mesures du plan budgétaire et structurel à moyen-terme, lors de production de la partie investissements et réformes des rapports annuels d'avancement.

Annexe 2 : tableaux macroéconomiques

| Tableau n°19A : Prévisions macroéconomiques | | | | | |
|--|-------------|------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| | | 2023* | 2023** | 2024** | 2025** |
| | Code SEC | Valeur en Md€ courants | Variation annuelle | Variation annuelle | Variation annuelle |
| 1. PIB en volume | B1*g | | 1,1 | 1,1 | 0,7 |
| 2. PIB nominal | B1*g | 2 822 | 6,5 | 3,4 | 2,2 |
| Composantes du PIB en volume | | | | | |
| 3. Dépenses de consommation privée | P.3 | 1 547 | 0,9 | 0,9 | 1,2 |
| 4. Dépenses de consommation des administrations publiques | P.3 | 679 | 0,8 | 2,1 | 0,9 |
| 5. Formation brute de capital fixe | P.51 | 652 | 0,7 | -1,5 | -0,4 |
| 6. Variation des stocks et objets de valeur (% du PIB) | P.52 + P.53 | 0,1% | - | - | - |
| 7. Exportations de biens et services | P.6 | 968 | 2,5 | 1,1 | 1,4 |
| 8. Importations de biens et services | P.7 | 1 024 | 0,7 | -1,4 | 1,3 |
| Contributions à la croissance du PIB | | | | | |
| 9. Demande intérieure finale hors stocks | | - | 0,9 | 0,7 | 0,8 |
| 10. Variation des stocks et objets de valeur | P.52 + P.53 | - | -0,4 | -0,5 | -0,1 |
| 11. Commerce extérieur | B.11 | - | 0,6 | 0,9 | 0,0 |

* Données brutes issues des comptes nationaux annuels

** Données CVS-CJO, comptes nationaux trimestriels de février 2025 pour l'année 2024

| Tableau n°19B : Evolution des prix | | | | |
|--|----------|--------------------|--------------------|--------------------|
| | | 2023* | 2024 | 2025 |
| | Code SEC | Variation annuelle | Variation annuelle | Variation annuelle |
| 1. Déflateur du PIB | | 5,3 | 2,3 | 1,4 |
| 2. Déflateur de la consommation privée | | 7,1 | 2,0 | 1,3 |
| 3. Indice des prix à la consommation (IPC) | | 4,9 | 2,0 | 1,4 |
| 4. Déflateur de la consommation publique | | 3,2 | 2,3 | 1,4 |
| 5. Déflateur de l'investissement | | 3,4 | 1,3 | 1,4 |
| 6. Déflateur des exportations (biens et services) | | -2,2 | -0,9 | 1,6 |
| 7. Déflateur des importations (biens et services) | | -2,2 | -1,8 | 1,3 |

* Données CVS-CJO, comptes nationaux trimestriels de février 2025 pour l'année 2024

Tableau n°19C : Marché du travail

| Ensemble de l'économie | | 2023* | 2023 | 2024 | 2025 |
|--|----------|--------|--------------------|--------------------|--------------------|
| | Code SEC | Niveau | Variation annuelle | Variation annuelle | Variation annuelle |
| 1. Emploi, personnes physiques¹ | | 30 424 | 1,1 | 0,6 | 0,0 |
| 2. Emploi, heures travaillées² | | | | | |
| 3. Taux de chômage (%)³ | | | | | |
| 4. Productivité du travail, personnes physiques⁴ | | | 0,0 | 0,5 | 0,7 |
| 5. Productivité du travail, heures travaillées ⁵ | | | | | |
| 6. Rémunération des salariés (y compris cotisations employeurs) | D.1 | 1 449 | 5,2 | 3,8 | 2,0 |
| 7. Rémunération (y compris cotisations employeurs) moyenne par tête | | | 4,1 | 3,2 | 2,0 |

¹Population active occupée, en milliers, au sens des comptes nationaux²Concept comptes nationaux³Concept BIT⁴Croissance du PIB en volume rapportée à la croissance de l'emploi.⁵PIB en volume par heure travaillée

* Données brutes issues des comptes nationaux annuels

Tableau n°19D : Balance courante

| en % du PIB | Code SEC | 2023* | 2024** | 2025 |
|---|----------|-------|--------|------|
| 1. Capacité de financement de la Nation | B.9 | -1,7 | 0,1 | 0,3 |
| dont: | | | | |
| - Balance des biens et services | | -2,0 | -0,7 | -0,6 |
| - Solde des revenus primaires et transferts | | 0,0 | 0,5 | 0,6 |
| - Compte de capital | | 0,3 | 0,3 | 0,3 |
| 2. Capacité de financement du secteur privé | B.9 | 3,8 | 6,0 | 5,8 |
| 3. Capacité de financement du secteur public | B.9 | -5,5 | -5,8 | -5,4 |
| 4. Écart statistique | | | | |

* Données brutes issues des comptes nationaux annuels

** Données CVS-CJO issues des comptes trimestriels (février 2025).

Tableau n°20 : Evolutions conjoncturelles et structurelles

| en % du PIB | Code SEC | 2023 | 2024 | 2025 |
|---|----------|-----------|-----------|-----------|
| 1. Croissance réelle du PIB (en %) | | 1,1 | 1,1 | 0,7 |
| 5. Croissance potentielle du PIB (%) (g) | | 1,2 | 1,2 | 1,2 |
| contributions: | | | | |
| - travail | | 0,2 / 0,3 | 0,2 / 0,3 | 0,2 / 0,3 |
| - capital | | 0,5 | 0,5 | 0,5 |
| - productivité globale des facteurs | | 0,4 / 0,5 | 0,4 / 0,5 | 0,4 / 0,5 |
| - effet des réformes structurelles | | | | |
| 6. Écart de production | | -0,6 | -0,7 | -1,2 |

| Tableau n°21 : Hypothèses de base | | | |
|--|-------------|-------------|-------------|
| | 2023 | 2024 | 2025 |
| Taux d'intérêt à court terme (moyenne annuelle) ¹ | 3,4 | 3,6 | 2,4 |
| Taux d'intérêt à long terme (moyenne annuelle) ² | 3,0 | 3,0 | 3,5 |
| Taux de change €/\$ (moyenne annuelle) | 1,08 | 1,08 | 1,04 |
| Taux de change effectif nominal (variation annuelle) | 3,5 | 1,4 | -0,7 |
| PIB mondial hors Union européenne | 3,8 | 3,6 | 3,5 |
| PIB Union européenne | 0,6 | 1,1 | 1,6 |
| Demande mondiale adressée à la France | -2,4 | 0,6 | 2,6* |
| Commerce mondial hors Union européenne | -0,8 | 3,1 | 3,6 |
| Prix du pétrole (baril de Brent en \$) | 82,4 | 80,5 | 76,1 |

¹ Taux Euribor à 3 mois

² Taux des OAT françaises à 10 ans

* La demande mondiale reflète les prévisions du scénario international arrêté le 21 février.

Elle n'est pas directement comparable avec le chiffre d'exportations qui inclut l'effet des mesures tarifaires du 2 avril.

Annexe 3 : finances publiques

Gouvernance statistique

L’Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) est chargé de la publication des comptes nationaux de la France, qui comprennent notamment les principaux agrégats de finances publiques en comptabilité nationale.

À partir de 2024, les comptes nationaux sont élaborés par l’Insee dans une nouvelle base de comptabilité nationale – dite base 2020. Précédemment, ils étaient construits en base 2014.

La nouvelle base 2020 est conforme au règlement européen SEC 2010 qui fixe un cadre commun de comptabilité nationale entre tous les États-membres et permet de procéder à des ajustements au niveau national pour tenir compte des recommandations européennes. La majorité des États-membres ont procédé, tout comme la France, à ce changement de base en 2024.

Le changement de méthodologie lié au passage des comptes nationaux en base 2020 dégraderait le solde public d’environ 4 Md€ en 2023. Cet impact sur le solde public est principalement dû à la sortie de l’Établissement de Retraite additionnelle de la Fonction Publique (ERAFP), 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.

Par ailleurs, 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, 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.

Ce changement de base ne modifie pas les différentes étapes et calendriers d’élaboration des comptes nationaux.

L’élaboration des **comptes semi-définitif et définitif** des administrations publiques, publiés dans un délai respectivement deux ans et trois ans³⁸, s’appuie sur une information comptable détaillée.

- Pour l’État, la principale référence est l’exécution budgétaire des crédits votés en lois de finances, complétée par le compte général de l’État (états financiers de la comptabilité patrimoniale de l’État, soumis à une procédure de certification par la Cour des comptes). Le passage du solde d’exécution des lois de finances à la capacité de financement de l’État nécessite un ensemble de corrections, notamment pour tenir compte de certains décalages temporels et du traitement différent en comptabilité budgétaire et en comptabilité nationale de certaines opérations.
- La construction du compte des organismes divers d’administration centrale (ODAC, regroupant principalement les opérateurs de l’État) repose sur un traitement des comptabilités de tous les organismes, qui sont transcrites en comptabilité nationale.
- Pour les administrations publiques locales (APUL), sont utilisées les données des comptes individuels de gestion tenus par les comptables de la Direction générale des finances publiques.
- Enfin, les comptes des administrations de sécurité sociale (ASSO) sont établis sur la base des comptes des différentes caisses de Sécurité sociale, des hôpitaux publics et établissements de santé privés d’intérêt collectif, de l’Unédic et de France Travail, ainsi que des organismes gérant les régimes complémentaires (Agirc-Arrco par exemple).

³⁸ L’Insee a publié en mars 2025, les grands agrégats de finances publiques des compte semi-définitif 2023 et définitif 2022. Ces deux années feront l’objet d’une publication plus détaillée en mai 2025, lors de la publication des comptes de la Nation.

Le compte provisoire des administrations publiques, est publié trois mois après la fin de l'année considérée et le solde public est notifié à la Commission européenne fin mars (au plus tard le 1^{er} avril). Pour cet exercice, l'information demeure incomplète.

- Pour l'État, l'exécution de l'année budgétaire N se clôt à la mi-janvier de l'année N+1 et les comptes publics de l'État sont achevés vers la mi-mars de l'année N+1. Ainsi, les informations utilisées sont quasiment définitives et les éventuelles révisions par la suite portent surtout sur des corrections pour le passage en comptabilité nationale.
- Pour le compte des organismes divers d'administration centrale, les sources comptables directement utilisées couvrent environ deux tiers des recettes et des dépenses.
- Pour les administrations locales, sont privilégiées les informations retracées dans les documents comptables de l'État et celles issues des données directes, exhaustives et centralisées pour les régions, les départements et les communes, ainsi qu'un échantillon des principaux organismes divers d'administration locale.
- Enfin, pour la notification d'avril, même si les comptes du régime général ont été arrêtés en mars, les comptes des administrations de sécurité sociale sont encore, pour partie, construits à partir d'estimations, dès lors que les documents comptables de certains régimes ne sont pas encore connus en totalité. Néanmoins, de nombreux éléments comptables (caisses de Sécurité sociale et hôpitaux publics) sont mobilisés.

Le compte provisoire est ainsi une très bonne estimation à date du solde des administrations publiques, les révisions du solde jusqu'au compte définitif étant relativement faibles quoique non négligeables. À titre d'exemple, l'écart-type des écarts entre les comptes provisoires et définitifs des administrations publiques sur 2011-2022 s'élève à 0,2 point de PIB.

Le compte provisoire des administrations publiques fait l'objet d'une actualisation au mois de mai lors de la publication des comptes de la Nation : si les agrégats de finances publiques en Md€ sont peu révisés à cette occasion, les ratios peuvent être modifiés du fait de l'actualisation du PIB nominal utilisé au dénominateur³⁹.

L'Insee opère également en septembre N+1, une première révision avancée du compte des administrations publiques, principalement des ASSO, sur la base de données comptables supplémentaires, anticipant ainsi sur le compte semi-définitif : cette publication, qui donne lieu à une notification à Eurostat en octobre, s'intercale entre le compte provisoire et le compte semi-définitif et est donc qualifiée de compte « semi-définitif avancé ».

La dette publique au sens de Maastricht est construite dès le compte provisoire sur la base de données comptables pour la quasi-totalité des administrations publiques. La consolidation de la dette entre sous-secteurs des administrations publiques est effectuée grâce aux informations collectées directement par la Direction générale des finances publiques auprès des principaux organismes détenteurs de titres publics. La transmission des données comptables à l'Insee est régie par une convention entre l'Insee et la Direction générale des finances publiques.

Enfin, concernant **l'indépendance de la production statistique**, la loi statistique française (loi n° 51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistique) dispose dans son article 1^{er} que « la conception, la production et la diffusion des statistiques publiques sont effectuées en toute indépendance professionnelle ». En juillet 2008, le Parlement français a adopté la loi de modernisation de l'économie qui, dans son article 144, consacre en droit l'indépendance professionnelle des statisticiens publics. Cette inscription dans la loi fait suite au code de bonnes pratiques de la statistique européenne, adopté par le comité du programme

³⁹ Pour la notification d'avril N+1, le PIB nominal utilisé pour calculer les ratios de finances publiques de l'année N est construit par l'Insee en appliquant la croissance nominale N issue des comptes trimestriels (non corrigée des jours ouvrés) au PIB nominal N-1 élaboré dans le cadre du compte semi-définitif. En revanche, en mai N+1, ce PIB nominal est celui directement élaboré dans le cadre des comptes de la Nation N.

statistique le 24 février 2005, repris dans la recommandation de la Commission européenne du 25 mai 2005 sur l'indépendance, l'intégrité et la responsabilité des services statistiques nationaux et communautaires, et révisé en septembre 2011. Le premier principe du code, relatif à l'indépendance professionnelle, précise que l'indépendance de l'autorité statistique dans la production et la diffusion de statistiques publiques doit être inscrite dans le droit. L'article 144 de la loi de modernisation de l'économie crée à cette fin une Autorité de la statistique publique, chargée de s'assurer du respect du code de bonnes pratiques de la statistique européenne. Son champ de compétence couvre l'ensemble des personnes produisant des statistiques publiques. Par ailleurs, le règlement (CE) n°223/2009 modifié du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 relatif à la statistique européenne, définit l'indépendance professionnelle des statistiques européennes (art. 2.1.a) et acte sa garantie (art. 5 bis.1). Directement applicable en France, il a notamment été pris en compte par le décret n° 2009-250 du 3 mars 2009 révisé en 2018 qui confère un certain nombre de leviers (comme l'émission d'avis) à l'Autorité de la statistique publique pour exercer sa mission.

Statut du présent rapport dans la procédure interne

En application de l'article 1K de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, le Rapport d'avancement annuel a été adressé au Parlement le 16 avril 2024.

En application des dispositions du Traité sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) a été institué par la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

Depuis la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, la loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances intègre désormais, en les ajustant, l'essentiel des dispositions initialement introduites par la loi organique du 17 décembre 2012 : ainsi, la composition et les compétences du HCFP sont désormais régies par le titre VI de la loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001. S'agissant du programme de stabilité, le VIII de l'article 61 du titre VI de cette loi organique dispose que : « Le Haut Conseil des finances publiques est saisi par le Gouvernement des prévisions macroéconomiques sur lesquelles repose le projet de programme de stabilité établi au titre de la coordination des politiques économiques des États membres de l'Union européenne. Il rend public son avis au moins deux semaines avant la date limite de transmission du programme de stabilité au Conseil de l'Union européenne et à la Commission européenne. L'avis du Haut Conseil des finances publiques est joint au programme de stabilité lors de cette transmission.»

Le programme de stabilité a remplacé par le PSMT et ses rapports d'avancement annuels, depuis l'entrée en vigueur du nouveau cadre de gouvernance européen au 30 avril 2024. Ainsi, bien qu'aucune obligation juridique ne l'impose, le ministre de l'Economie, des Finances et de la souveraineté industrielle et numérique et la ministre des comptes publics, se sont engagés, dans le plan d'action pour améliorer les finances publiques présenté le 3 mars 2025 à saisir le Haut Conseil des finances publiques sur le rapport annuel d'avancement. Cette saisine effectuée le mercredi 9 avril porte sur le réalisme des prévisions macroéconomiques et de finances publiques pour 2025 et leur conformité avec la trajectoire de dépense nette fixée par le Conseil de l'Union européenne du 21 janvier 2025. Le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) a rendu public son avis et ce dernier sera joint au rapport d'avancement annuel lors de sa transmission au Conseil de l'Union européenne et à la Commission européenne.

Tables statistiques

Tableau n°22 : Prévisions de recettes et dépenses des administrations publiques

| Administrations publiques (S.13) | Code SEC | 2023 | | 2024 | | 2025 |
|--|--------------------------------|-------------|----------|-------------|-------------|-------------|
| | | En Md€ | % de PIB | En Md€ | En % de PIB | % du PIB |
| 1. Recettes totales | | | | | | |
| 1.1. Impôts sur la production et les importations | D.2 | 446,6 | 15,8 | 453,7 | 15,5 | 15,8 |
| 1.2. Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc. | D.5 | 357,1 | 12,6 | 366,0 | 12,5 | 12,9 |
| 1.3. Cotisations sociales | D.61 | 461,7 | 16,3 | 482,3 | 16,5 | 16,7 |
| 1.4. Autres recettes courantes | (P.11+P.12+P.131)+D.39+D.4+D.7 | 160,8 | 5,7 | 170,8 | 5,8 | 5,8 |
| 1.5. Impôts sur le capital | D.91 | 21,4 | 0,8 | 21,5 | 0,7 | 0,7 |
| 1.6. Autres recettes en capital | D.92+D.99 | 8,3 | 0,3 | 6,4 | 0,2 | 0,2 |
| 1.7. Total des recettes (=1+2+3+4+5) | TR | 1455,7 | 51,5 | 1500,7 | 51,3 | 52,0 |
| 1.8. dont : transferts de l'UE (à recevoir, non en espèces) | D.7EU+D.9EU | 5,9 | 0,2 | 3,5 | 0,1 | 0,1 |
| 1.9. Total des recettes hors transferts de l'UE (=7 – 8) | | 1449,8 | 51,3 | 1497,1 | 51,2 | 51,9 |
| 2. Dépenses totales | | | | | | |
| 2.1. Rémunération des salariés | D.1 | 346,3 | 12,3 | 362,1 | 12,4 | 12,3 |
| 2.2. Consommations intermédiaires | P.2 | 157,7 | 5,6 | 161,1 | 5,5 | 5,5 |
| 2.3. Dépenses d'intérêts | D.41 | 52,9 | 1,9 | 60,3 | 2,1 | 2,2 |
| 2.4. Prestations sociales autres que transferts sociaux en nature | D62 | 529,7 | 18,7 | 561,8 | 19,2 | 19,4 |
| 2.5. Transferts sociaux en nature de produits marchands | D.632 | 178,9 | 6,3 | 185,8 | 6,4 | 6,3 |
| 2.6. Subventions | D.3 | 70,0 | 2,5 | 57,7 | 2,0 | 1,8 |
| 2.7. Autres dépenses courantes | D.29+(D.4-D.41)+D.5+D.7+D.8 | 107,6 | 3,8 | 107,2 | 3,7 | 3,8 |
| 2.8. Formation brute de capital fixe | P.51 | 119,7 | 4,2 | 126,1 | 4,3 | 4,3 |
| 2.9. dont : investissements publics financés au niveau national | | | | | | |
| 2.10. Transferts en capital | D.9 | 41,8 | 1,5 | 43,0 | 1,5 | 1,6 |
| 2.11. Autres dépenses en capital | P.52+P.53+NP | 3,0 | 0,1 | 5,1 | 0,2 | 0,1 |
| 2.12. Total des dépenses | TE | 1607,4 | 56,9 | 1670,2 | 57,1 | 57,3 |
| 2.13. dont : dépenses financées par des transferts de l'UE (=1.8) | D.7EU + D.9EU | 5,9 | 0,2 | 3,5 | 0,1 | 0,1 |
| 2.14. Dépenses financées au niveau national (2.12 – 2.13) | | 1601,6 | 56,7 | 1666,7 | 57,0 | 57,2 |
| 2.15. Cofinancement national de programmes financés par l'Union | | 3,4 | 0,1 | 2,9 | 0,1 | 0,1 |
| 2.16. Composante conjoncturelle des prestations chômage | | 0,7 | 0,0 | 0,8 | 0,0 | 0,0 |
| 2.17. Dépenses ponctuelles incluses dans les projections (niveau, hors mesures financées par l'UE) | | 2,8 | 0,1 | 2,8 | 0,1 | 0,1 |
| 2.18. Dépenses primaires nettes financées au niveau national (avant mesures en matière de recettes) (=2.14 – 2.15 – 2.16 – 2.17 – 2.3) | | 1541,7 | 54,5 | 1599,9 | 54,7 | 54,8 |

Note : dépense et recettes en SEC 2010 (y.c. compris crédits d'impôts pour la dépense et recettes brutes).

*Prélèvement obligatoire net des crédits d'impôts et non bruts

Caractéristiques du nouveau cadre de gouvernance européen

Le nouveau cadre de gouvernance économique européen est entré en vigueur le 30 avril 2024^{40,41,42}. Il prescrit pour les États membres, dont la France, l'élaboration d'un plan budgétaire et structurel à moyen terme présentant une trajectoire annuelle contraignante de dépense primaire nette. C'est l'objet du plan qui a été publié par la France le 23 octobre 2024 qui couvre la période 2025-2029. 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.

Les règles entrées en vigueur le 30 avril 2024 et pleinement applicables dès 2025 visent à adapter le Pacte de stabilité et de croissance en favorisant la soutenabilité des finances publiques, la croissance à long terme et également les investissements pour faire face aux défis à venir. Ces nouvelles règles ont notamment pour objectif de garantir la réduction progressive et durable du ratio de dette publique et le retour du déficit sous le seuil de 3 % de PIB grâce à des recommandations d'ajustement fondées sur une analyse économique propre à chaque État membre, encadrée par des garde-fous sur la réduction du déficit et de la dette, dans une perspective pluriannuelle. Ce nouveau cadre répond à trois principes :

- **Le principe de différenciation** : grâce à la différenciation des trajectoires d'ajustement selon les États membres, le cadre de gouvernance s'adapte à la réalité économique de chaque pays, en tenant compte de la grande hétérogénéité des positions budgétaires et des niveaux d'endettement au sein de l'Union européenne, mais aussi des différentes perspectives en termes de croissance ou de démographie.
- **Le principe d'appropriation** : l'appropriation nationale du cadre est renforcée. Le cadre confie aux États membres le soin de proposer, dès lors qu'elles respectent les règles, leur propre trajectoire d'ajustement budgétaire et leurs engagements en termes d'investissements et de réformes. Cette appropriation offre une plus grande garantie sur la crédibilité des engagements et l'application effective des règles.
- **Les incitations aux investissements et aux réformes** : le nouveau cadre incite à la mise en œuvre des investissements et réformes structurelles indispensables pour la compétitivité et la résilience des économies européennes face aux défis du XXI^{ème} siècle, notamment la transition écologique et numérique, et le renforcement des capacités de défense.

Les exigences de l'article 126 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) relatives au déficit et à la dette n'ont pas été modifiées⁴³.

Ces nouvelles règles se traduisent par une trajectoire d'ajustement minimal des finances publiques que doivent respecter les États membres sur une période de 4 ans qui peut être prolongée jusqu'à 7 ans.

L'obtention de l'extension à 7 ans de la période d'ajustement requiert l'approbation par le Conseil du programme d'investissements et réformes, inclus dans le plan de la France, et répondant aux critères suivants :

- améliorer le potentiel de croissance et de résilience de l'État membre concerné de façon durable ;
- contribuer à la soutenabilité des finances publiques, avec des améliorations structurelles

⁴⁰ Directive (UE) 2024/1265 du Conseil modifiant la directive 2011/85/UE sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres

⁴¹ Règlement (UE) 2024/1264 du Conseil du 29 avril 2024 modifiant le règlement (CE) n°1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs

⁴² Règlement (UE) 2024/1263 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2024 relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale et abrogeant le règlement (CE) n°1466/97 du Conseil

⁴³ Protocole n°12 sur la procédure concernant les déficits excessifs : « Les valeurs de référence visées à l'article 126, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne sont les suivantes : 3 % pour le rapport entre le déficit public prévu ou effectif et le produit intérieur brut aux prix du marché ; 60 % pour le rapport entre la dette publique et le produit intérieur brut aux prix du marché ».

conduisant à la réduction du ratio de dette sur PIB ou à l'augmentation du ratio de recettes sur PIB ;

- soutenir les priorités communes de l'Union européenne : transitions écologique et numérique, sécurité énergétique, renforcement des capacités de défense ;
- répondre aux recommandations-pays pertinentes, ainsi qu'aux recommandations découlant de la Procédure pour déséquilibres macroéconomiques ;
- assurer que le niveau d'investissement financé par l'État sur la période du plan ne soit pas inférieur au niveau d'investissement réalisé en moyenne sur la période d'avant plan.

La trajectoire d'ajustement requise par les règles européennes est traduite dans un indicateur en dépenses. Cet indicateur est le taux de croissance annuel des dépenses publiques nettes des mesures nouvelles en recettes, des dépenses conjoncturelles de chômage, des dépenses liées à des programmes de l'Union correspondant à des recettes en provenance des fonds européens, des dépenses nationales de co-financement de programmes financés par l'Union et des mesures ponctuelles et temporaires.

En cohérence avec le principe d'appropriation, l'État membre propose sa trajectoire de dépense publique nette qui respecte les exigences du cadre de gouvernance en utilisant ses propres hypothèses macroéconomiques et de finances publiques. Pour les États membres dont le ratio de dette dépasse 60 % du PIB ou dont le déficit dépasse 3 % du PIB, la Commission élabore une trajectoire de référence qui comprend l'ajustement budgétaire minimum compatible avec les exigences du cadre sous ses propres hypothèses macroéconomiques. La trajectoire proposée par l'État membre peut diverger de cette trajectoire, sous réserve de justification des hypothèses économiques sous-jacentes.

La trajectoire de dépenses nettes doit respecter simultanément les exigences des deux volets du nouveau cadre de gouvernance économique : un bras préventif et un bras correctif. Le bras préventif s'applique aux pays dont le déficit nominal est inférieur à 3 % du PIB. Le bras correctif s'applique aux pays ayant un déficit nominal supérieur à 3 %, ou dont la dette est supérieure à 60 % du PIB et qui ne respectent pas la trajectoire de dépense nette retenue dans le plan.

La conception de la trajectoire budgétaire s'articule autour de trois groupes de paramètres :

- La durée de la période d'ajustement (4 à 7 ans).
- L'analyse de la soutenabilité de la dette : à la fin de la période d'ajustement, en supposant l'absence d'autres mesures de consolidation des finances publiques, le ratio de la dette publique prévu doit baisser tous les ans et ce sur une période de 10 ans y compris en cas de chocs défavorables sur l'économie. Le déficit public prévu est ramené en dessous de 3 % du PIB au cours de la période d'ajustement et maintenu en dessous de cette valeur de référence à moyen terme, en supposant l'absence d'autres mesures budgétaires.
- Les garde-fous sur la dette et le déficit : la trajectoire doit vérifier plusieurs critères quantitatifs visant à assurer un minimum de réduction du ratio de dette sur la durée de la période d'ajustement (1 point de PIB en moyenne par an pour les pays les plus endettés à partir de la sortie de PDE) et un minimum d'ajustement budgétaire tant que le déficit structurel n'atteint pas 1,5 %.

En cas d'accord du Conseil après avis de la Commission, la trajectoire pluriannuelle de dépenses proposée par l'État membre dans son PSMT devient la référence contraignante à respecter. Le Conseil peut également amender la recommandation proposée. Dans sa recommandation du 21 janvier 2025, le Conseil a procédé à un tel amendement pour la France pour tenir compte de la révision entre octobre 2024 et janvier 2025 de l'objectif de solde public en 2025 du Gouvernement.

Exigences d'ajustement du volet préventif :

Les exigences d'ajustement structurel du volet préventif sont fixées par le règlement (UE) 2024/1263 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2024, relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale et abrogeant le règlement (CE) n°1466/97 du Conseil. Elles sont fondées sur l'outil d'analyse de soutenabilité de la dette de la Commission européenne (*Debt sustainability analysis, DSA*). Cet outil vise à différencier les trajectoires d'ajustement à moyen terme entre les États membres, en tenant compte de l'hétérogénéité des niveaux d'endettement et des perspectives économiques. Il simule des trajectoires de finances publiques, y compris dans des scénarios macroéconomiques défavorables, déterministes et stochastiques. La DSA est utilisée pour établir l'ajustement structurel minimum requis pour respecter le bras préventif, c'est-à-dire que :

- 1) Le déficit public doit être ramené sous 3 % du PIB à l'issue de la période d'ajustement et maintenu sous les 3 % à politique inchangée jusqu'à la fin de l'horizon de projection (autrement dit 10 ans après la fin de la période d'ajustement) dans le scénario central.
- 2) Le ratio d'endettement doit être placé sur une trajectoire descendante de manière plausible, c'est-à-dire qu'à politique inchangée, le ratio de dette doit diminuer chaque année entre la fin de la période d'ajustement et la fin de l'horizon de projection.

Ces conditions doivent se vérifier dans le scénario central et dans des scénarios déterministes défavorables (chocs macroéconomiques et financiers) :

- **Stress financier** : choc sur un an d'une hausse d'un point de taux d'intérêt et prime de risque pour les pays endettés.
- **Solde structurel primaire plus bas** : réduction de 0,5 point du solde structurel primaire sur toute la période de projection.
- **Déférence « r-g » défavorable** : augmentation d'un point du différentiel entre taux d'intérêt apparent sur la dette et la croissance nominale sur toute la période de projection.

En outre, le ratio de dette doit baisser dans la plupart (au moins 70 %) des scénarios stochastiques sur cinq ans. Ces scénarios sont simulés à partir de chocs aléatoires fondés sur l'historique de l'État membre.

Exigences d'ajustement du volet correctif :

Les exigences d'ajustement du volet correctif sont déterminées par le règlement (UE) 2024/1264 du Conseil modifiant le règlement (CE) n°1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure pour déficit excessif.

Une procédure pour déficit excessif (PDE) peut être ouverte si :

- Un État membre présente un déficit supérieur à 3 % du PIB (ouverture sur critère de déficit).
- Un État membre a une dette supérieure à 60 % du PIB et dévie significativement de la trajectoire endossée par le Conseil : ouverture sur critère de dette.

La Commission rédige alors un rapport et apprécie l'opportunité d'ouvrir une PDE en tenant compte des facteurs pertinents. En cas d'ouverture de PDE, le Conseil propose une trajectoire de correction fixant une date cible de retour du déficit sous les 3 % de PIB, une trajectoire de croissance annuelle de dépenses primaires nettes, et une date cible pour prendre des mesures effectives de résorption. Lorsque la PDE est ouverte sur critère de déficit, la trajectoire de correction doit être cohérente avec un ajustement structurel minimum annuel d'au moins 0,5 % de PIB à titre de référence. Une flexibilité a été introduite pour les années 2025 à 2027 pour refléter la hausse de la charge d'intérêt : cet ajustement peut être compris comme un ajustement structurel primaire pour une période transitoire allant jusqu'à 2027 à condition que l'État membre concerné explique comment il garantira la réalisation des réformes et investissements répondant aux principaux défis relevés dans le cadre du Semestre européen et comment il

répondra aux priorités communes de l'Union. **Dans sa recommandation du 21 janvier 2025, le Conseil a retenu la trajectoire de dépense primaire nette comme la trajectoire de correction dans le cadre de la procédure pour déficit excessif ouverte le 26 juillet 2024 à l'encontre de la France.** Le Conseil a fixé également comme condition un retour sous les 3% de déficit d'ici à 2029.

Si la Commission estime que l'État membre a pris des actions suivies d'effet, elle peut suspendre la PDE jusqu'à résorption du déficit. Dans sa recommandation du 21 janvier 2025, le Conseil dispose que les actions suivies d'effet doivent être présentées dans le rapport d'avancement annuel de 2025. Si l'État ne respecte pas les recommandations, le Conseil peut imposer des sanctions financières, lesquelles peuvent atteindre jusqu'à 0,05 % du PIB pour une période de six mois jusqu'à ce que l'État prenne des actions suivies d'effets.

Le suivi du plan

L'État membre rédige chaque année un rapport d'avancement annuel détaillant l'exécution du plan de moyen terme. Ce rapport retrace le suivi de l'indicateur de pilotage budgétaire unique, à savoir la croissance des dépenses primaires nettes et de la réalisation des engagements d'investissements et de réformes. Les éventuelles déviations par rapport à la trajectoire inscrite dans le plan sont enregistrées dans le compte de contrôle ; le seuil maximal pour une déviation annuelle est de 0,3 % de PIB, et de 0,6 % de PIB en cumulé sur toute la durée du plan.

Trajectoire de dépense primaire nette financée au niveau national

La réforme du cadre de gouvernance européen consacre l'indicateur de dépense primaire nette financée au niveau national comme l'unique indicateur contraignant de suivi de la trajectoire de finances publiques des États-membres. Cette trajectoire de dépense primaire nette financée au niveau national doit être présentée dans le plan budgétaire et structurel national à moyen terme (PSMT) par chaque État-membre (règlement (UE) 2024/1263 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2024). Elle doit correspondre à un ajustement permettant de respecter simultanément les exigences des volets correctif et préventif du nouveau Pacte de stabilité et de croissance.

L'indicateur de dépense primaire nette financée au niveau national est défini comme le taux de croissance en valeur d'une année sur l'autre de la dépense publique, nette de la charge d'intérêts, des mesures discrétionnaires en recettes, des dépenses relatives aux programmes de l'Union européenne entièrement compensées par des recettes provenant des fonds de l'Union, des dépenses nationales de cofinancement des programmes financés par l'Union, des dépenses conjoncturelles liées aux indemnités de chômage et des mesures ponctuelles et temporaires en dépense et en recettes (article 2 du volet préventif).