

Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

LE BUDGET DE L'ÉTAT EN 2023

Résultats et gestion

Avril 2024

Sommaire

Procédures et méthodes	7
Délibéré	11
Synthèse	13
Récapitulatif des recommandations	21
Introduction	23
Chapitre I Les résultats de l'année	27
I - Un déficit considérablement alourdi dès la première année de la trajectoire pluriannuelle 2023-2027	29
A - Un déficit supérieur aux prévisions déjà peu ambitieuses de la loi de finances initiale	29
B - Des recettes du budget général en nette diminution	41
C - Le maintien à un niveau très élevé des dépenses du budget général	44
D - Des reports de crédits massifs qui altèrent l'annualité budgétaire	51
II - Une augmentation ininterrompue de la dette de l'État et de sa charge	54
A - Un besoin de financement sans précédent en 2023, un volume de dette qui continue d'augmenter	54
B - Une charge de la dette toujours plus élevée et sur une trajectoire inquiétante	58
Chapitre II Les recettes du budget général de l'État	67
I - Des recettes fiscales en nette diminution après les rebonds de 2021 et de 2022	69
A - Des écarts encore importants entre prévisions et exécution	71
B - Le rendement des grands impôts est en baisse	78
II - Une augmentation des recettes non fiscales tirée par les reversements européens qui masque un recul des dividendes et des recettes de fonds de concours	82
A - Des recettes non fiscales en hausse grâce aux reversements européens	83
B - Des recettes de fonds de concours et d'attributions de produits en diminution	85
III - Des dépenses fiscales dont la lecture est brouillée par un changement contestable de convention relatif à la TVA	86
A - Une baisse apparente du coût des dépenses fiscales du fait de l'extinction du CICE	87

B - Une modification problématique de l’affichage des dépenses fiscales attachées à la TVA.....	90
C - Une absence de pilotage du montant global des dépenses fiscales	91
Chapitre III Les dépenses de l’État.....	95
I - Une dépense totale qui continue à augmenter	95
A - Le reflux des mesures de crise et de relance	98
B - Des dépenses nouvelles encore importantes en 2023.....	100
C - Une hausse continue des autres dépenses de l’État.....	103
II - Le pilotage des crédits en cours d’exercice	108
A - Des risques de dépassement identifiés dès le début de l’année.....	110
B - Une augmentation maîtrisée des dépenses en loi de finances de fin de gestion.....	112
C - Une consommation des crédits nettement inférieure aux crédits disponibles.....	116
III - Une progression des dépenses tirée par la masse salariale	122
A - Des dépenses de fonctionnement stables hors opérations exceptionnelles	123
B - Une augmentation de la masse salariale portée par les mesures générales et le schéma d’emplois.....	125
C - Une croissance très concentrée des dépenses d’investissement	133
D - Le « budget vert », une démarche un peu plus intégrée à la procédure budgétaire	134
II - Des risques significatifs sur 2024 et les années suivantes.....	136
A - Un exercice budgétaire 2024 déjà sous tension	136
B - Une stabilisation des dépenses d’intervention, après le repli constaté en 2022	139
C - Sur le moyen terme, une rigidité croissante de la dépense	141
Chapitre IV Les relations financières entre l’État, les autres administrations publiques et l’Union européenne.....	147
I - Les relations financières entre l’État et les collectivités territoriales	148
A - Une fragmentation préjudiciable à la lisibilité du financement des collectivités par l’État.....	148
B - Des transferts de l’État majoritairement composés d’impôts dynamiques	151
C - Un encadrement insuffisant des transferts de l’État aux collectivités	156
II - Les relations financières entre l’État et les administrations de sécurité sociale	159
A - Les impôts et taxes affectés, une part importante des ressources de la sécurité sociale	160
B - Des prestations de solidarité versées pour le compte de l’État	162
III - À moyen terme, une hausse attendue du prélèvement sur recettes au profit de l’Union européenne	164
A - Une nouvelle baisse conjoncturelle du PSR-UE, liée à une sous-exécution des dépenses européennes.....	164

B - Un budget européen marqué par le soutien à l'Ukraine et un renchérissement du coût des emprunts	166
C - Une baisse conjoncturelle du PSR-UE qui s'inscrit dans une trajectoire en hausse.....	168
Suivi des recommandations.....	173
A - Le suivi des recommandations du rapport sur le budget de l'État en 2021 et 2022	173
B - Le suivi des recommandations des NEB pour 2022	178
Liste des abréviations	181
Annexes.....	183

Procédures et méthodes

La Cour publie, chaque année, un rapport sur le budget de l'État (RBDE) qui analyse l'exécution de l'année antérieure. Il est déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale et du Sénat conjointement au projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année. Sa publication s'accompagne de la mise en ligne sur le site internet de la Cour de l'ensemble des analyses détaillées par mission et par programme de l'exécution du budget de l'État auxquelles la Cour a procédé.

Prévu par le 4° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), le RBDE est l'une des quatre publications annuelles de la Cour dans le cadre de sa mission constitutionnelle d'assistance au Parlement et au Gouvernement pour le contrôle de l'exécution des lois de finances (article 47-2 de la Constitution), avec :

- l'acte de certification des comptes de l'État, annexé au projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année (5° de l'article 58 de la LOLF), rendu public en même temps que le rapport sur le budget de l'État ;
- le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, préliminaire au débat sur les finances publiques (3° de l'article 58 de la LOLF), rendu public environ deux mois après celui sur le budget de l'État : son champ est plus large puisqu'il porte sur l'ensemble des administrations publiques et analyse à la fois l'exercice antérieur, l'exercice en cours et les exercices à venir ;
- le (ou les) rapport(s) sur les ouvertures de crédits par décret d'avance en cours d'exercice (6° de l'article 58 de la LOLF), qui accompagne(nt) le projet de loi de finances comportant la demande de leur ratification.

Ces rapports ainsi que l'acte de certification des comptes de l'État s'appuient sur les contrôles, enquêtes et vérifications conduits par la Cour. En tant que de besoin, il est fait appel au concours d'experts extérieurs, et des consultations et des auditions sont organisées pour bénéficier d'éclairages larges et variés. Ces travaux et leurs suites sont réalisés par les six chambres thématiques que comprend la Cour, le pilotage et la synthèse étant assurés par une formation commune associant ces six chambres.

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

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

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

Si l'on excepte les rapports demandés par le Parlement ou par le Premier ministre, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses accompagnent toujours le texte de la Cour.

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

*
**

Le projet de rapport soumis à la chambre du conseil a été préparé par une formation interchambres présidée par Mme Camby, présidente de chambre, et composée de MM. Viola, Glimet, Mmes Périn, de Coincy, MM. Fulachier, Giannesini, Bouvard, Oseredczuk, Boullanger, Mme Lignot-Leloup, M. Fourier, conseillères et conseillers maîtres. Mme Bossière, avocate générale, représentait le Procureur général.

Le rapporteur général était M. Vareille, conseiller référendaire, assisté de Mme Aeberhardt, conseillère référendaire, de Mme Falzone-Allard, conseillère référendaire en service extraordinaire et de M. Trouvé, vérificateur, avec le concours, en tant que rapporteurs, de Mmes Alexis, Chaffard, conseillères référendaires, MM. Jessua, Clappier, Olivier, Vacchino, Cheurfa, conseillers référendaires en service extraordinaire, M. Thervet, auditeur et Mme Le Teuff-Lefrère, vérificatrice.

Le contre-rapporteur était M. Giannesini, conseiller maître.

*
**

Le projet de rapport a été examiné le 2 avril 2024 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Rolland, rapporteur général, M. Charpy, Mme Camby, Mme Démier, M. Bertucci, Mme Hamayon, M. Meddah et Mme Mercereau, présidentes et présidents de chambre de la Cour, M. Strassel, M. Lejeune, M. Serre et Mme Daussin-Charpantier, présidente et présidents de chambre régionale des comptes, M. Barichard, président avocat général, représentant le procureur général, entendu en ses avis.

Le présent rapport repose notamment sur 56 notes d'exécution budgétaire (NEB) qui constituent des analyses par mission et par programme de l'exécution des crédits, trois analyses de l'exécution des recettes fiscales, des recettes non fiscales et des dépenses fiscales, et deux analyses de l'exécution des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne.

Ces documents contiennent une analyse approfondie de l'exécution budgétaire par grande politique publique. Ils sont assortis de recommandations et complètent le diagnostic global.

*
**

Ces 61 notes sont consultables sur le site internet de la Cour des comptes : www.ccomptes.fr.

Le rapport de la Cour des comptes sur le budget de l'État est accessible en ligne sur le site internet de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Il est également diffusé par La Documentation française.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil en formation ordinaire, a adopté le présent rapport intitulé « *Le budget de l'État en 2023 : Résultats et gestion* ».

Le rapport a été arrêté au vu du projet communiqué au préalable au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique et pour information au ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargé des comptes publics.

La réponse est publiée à la suite du rapport. Elle engage la seule responsabilité de son auteur.

Ont participé au délibéré :

M. Moscovici, Premier président, M. Charpy, Mme Camby, M. Bertucci, Mme Hamayon, MM. Meddah, Rolland, Mme Mercereau, présidentes et présidents de chambre, MM. Barbé, Lefebvre, Ténier, Guérout, Frentz, Machard, Guillot, Mme Périn, MM. Miller, Chailland, Allain, Mmes Riou-Canals, Pailot-Bonnétat, Roche, MM. Colin Bonnaud, Mme Lignot-Leloup, MM. Lion, Burkel, Fourier, Ledroit, Rivoisy, Herbin, conseillers maîtres, Mme Prost, M. Richier, Mme Reynier, MM. Pelé, Keïta, conseillers maîtres en service extraordinaire, MM. Albertini, Strassel, présidents de chambre régionale des comptes.

Ont été entendus :

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

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

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

Fait à la Cour, le 10 avril 2024.

Synthèse

Le déficit budgétaire de l'État s'est élevé à 173,0 Md€ en 2023, soit le niveau le plus élevé jamais enregistré après celui de 2020 (178,1 Md€), année marquée par la crise covid.

Ce déficit est nettement supérieur à celui de 2022 (151,4 Md€) ainsi qu'aux prévisions de la loi de finances initiale (LFI) pour 2023 (164,9 Md€) et de la loi de finances de fin de gestion (171,2 Md€). Le dernier déficit précédant la crise covid, en 2019, était presque deux fois moins élevé (92,7 Md€).

Les raisons de cette dégradation sont multiples mais tiennent, en premier lieu, à une loi de finances initiale peu ambitieuse. S'il est vrai que celle-ci a été adoptée dans un contexte économique et géopolitique incertain, elle n'amorçait aucune réduction du déficit budgétaire, ne comportait aucune économie structurelle, poursuivait la croissance des effectifs de l'État et accentuait le désarmement des recettes fiscales en programmant de nouveaux transferts de TVA.

En cours d'année, les rentrées fiscales se sont révélées inférieures aux prévisions, alors que dans le même temps, la charge de la dette augmentait plus rapidement que prévu et que le besoin de financement de l'État atteignait son pic historique.

La Cour des comptes, dans son rapport public annuel publié en mars dernier, avait relevé le risque que l'exercice 2023 soit une « année blanche » sur la trajectoire de réduction du déficit public ; pour ce qui concerne l'État, seul objet du présent rapport, c'est un exercice plus dégradé encore, qui témoigne des difficultés à sortir réellement du « quoi qu'il en coûte » et à reprendre le contrôle des finances publiques.

Des dépenses du budget général qui restent à un niveau élevé malgré le reflux des dispositifs d'urgence et de relance

Après avoir augmenté de 110 Md€ entre 2019 et 2022, les dépenses du budget général de l'État n'ont pas diminué en 2023, atteignant 454,6 Md€, soit un accroissement de 1,9 Md€ (+ 0,4 % en valeur) par rapport à 2022 (452,7 Md€). Cette quasi-stabilité des dépenses en valeur ne correspond pas à un effort de maîtrise : alors que le reflux des dépenses

exceptionnelles liées à l'urgence sanitaire et à la relance s'est élevé à - 28,0 Md€, parallèlement, la hausse des autres dépenses à hauteur de + 29,4 Md€, à peu près au niveau prévu par la loi de finances initiale, a encore différé l'amorce d'une réduction du déficit.

Cette augmentation des autres dépenses tient aux mesures nouvelles décidées pour l'année 2023 (+ 14,9 Md€), qui ont notamment prolongé certains dispositifs de soutien face à la hausse des prix de l'énergie. La principale mesure concerne les boucliers tarifaires créés en 2022, qui ont limité la hausse des prix du gaz et de l'électricité à 15 % depuis le début de l'année 2023. Ces boucliers tarifaires ont eu un coût de 15,2 Md€ en 2023, contre 1,7 Md€ en 2022 et ont donc pesé massivement sur l'exercice.

L'augmentation des dépenses de l'État s'explique aussi par une hausse continue de ses dépenses ordinaires, hors dispositifs exceptionnels et mesures nouvelles, dont la Cour estime la progression à 14,5 Md€ en 2023, notamment du fait de la hausse de la charge de la dette (+ 3,2 Md€) et de la masse salariale (+ 6,0 Md€).

La ligne de partage entre dépenses nouvelles et dépenses « ordinaires » dont il convient d'analyser l'évolution spontanée (on parle alors de « tendancier ») n'est pas assez rigoureusement documentée par les administrations, alors qu'elle est fondamentale pour apprécier le niveau des économies pérennes à réaliser pour respecter la trajectoire définie par la loi de programmation des finances publiques.

Hors budgets annexes, les dépenses de personnel se sont élevées à 144,8 Md€, dont 99,2 Md€ de rémunérations et 45,6 Md€ de contributions au compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions*. Avec 6,0 Md€ de dépenses de personnel supplémentaires en 2023, celles-ci sont en hausse de 4,4 % à champ constant, dont 5,1 % hors CAS *Pensions* (+ 3,8 % en 2022). Elles représentent désormais 32,2 % des dépenses du budget général, en hausse de 1,1 point par rapport à 2022. L'augmentation de la masse salariale de l'État est principalement liée à l'augmentation de 1,5 % de la valeur du point d'indice de la fonction publique au 1^{er} juillet 2023 et à l'effet en année pleine de la hausse de 3,5 % entrée en vigueur en 2022.

L'année 2023 est également marquée par une augmentation importante des effectifs de l'État à hauteur de + 8 991 équivalents temps plein (ETP), portant le nombre d'emplois occupés à 1 913 444.

Cette progression des effectifs est toutefois très variable selon les ministères : la forte sous-exécution des recrutements du ministère des armées (- 2 515 ETP, contre + 1 547 prévus en loi de finances initiale), parallèle au dépassement des cibles de recrutement dans les autres ministères (+ 11 506 ETP contre seulement + 7 428 prévus), aboutit à une

évolution des effectifs totaux proche de celle prévue par la loi de finances mais peu conforme aux priorités et aux objectifs affichés.

Toutes les composantes de la dépense de l'État ont donc progressé en 2023. A l'exception de la charge de la dette (cf. ci-dessous), supérieure de 3,2 Md€ aux prévisions, ces augmentations étaient toutes prévues et programmées par les lois de finances de l'année et par la première annuité de la loi de programmation des finances publiques 2023-2027. Après une année aussi décevante en matière d'économies pérennes, il est indispensable que la revue de dépenses lancée l'année dernière prenne toute son ampleur.

Des reports de crédits encore très importants qui nuisent à la maîtrise de la dépense

Alors qu'ils ne dépassaient pas quelques milliards d'euros avant la crise sanitaire et n'affectaient que marginalement les prévisions de dépense et de solde, fondées sur les seuls crédits de l'année, les reports de crédits atteignent des niveaux inédits depuis quatre ans et ne sont toujours pas en voie de normalisation. Après avoir atteint 18,7 Md€ de 2022 sur 2023, ils représentent de nouveau 16,1 Md€ de 2023 sur 2024 sur le budget général, alimentant pour la quatrième année consécutive un cycle de surbudgétisation – sous-consommation – reports sur plusieurs missions budgétaires, à l'opposé de ce qu'exigerait une maîtrise résolue des dépenses.

De surcroît, le Gouvernement a abandonné en 2023 la pratique initiée en 2020 qui consistait à présenter dans l'exposé des motifs des textes financiers des prévisions tenant compte des reports de crédits. Le Parlement s'est donc prononcé, lors de l'examen des projets de loi de finances de fin de gestion 2023 et de loi de finances pour 2024, sur des articles d'équilibre qui ne reflétaient pas la réalité des prévisions de dépenses et de solde.

La perpétuation de ces reports massifs est critiquable au regard de l'annualité budgétaire et altère la sincérité des niveaux de dépense et de solde votés par le Parlement en loi de finances.

S'agissant de la gestion en cours d'année, le Gouvernement a significativement accru le volume des crédits mis en réserve en début d'année, a procédé à des annulations en cours d'exercice et a quasiment équilibré les ouvertures et les annulations de crédits en loi de finances de fin de gestion (LFG) hors charge de la dette. Au total, près de 20 Md€ n'ont pas été consommés par rapport aux crédits disponibles, ce qui a permis de respecter à la fois le plafond des crédits fixé par la loi de programmation

des finances publiques (LFPF) et la norme de dépense pour 2023. Ces éléments n'ont cependant pas suffi à contenir la dégradation du déficit de l'État.

Après deux années très dynamiques, des recettes en baisse en 2023

En 2023, les recettes nettes du budget général, après déduction des prélèvements sur recettes, se sont élevées à 286,4 Md€. Elles ont diminué de 8,2 Md€ par rapport à 2022 et sont inférieures de 7,4 Md€ à la prévision de la loi de finances initiale.

Cette diminution provient pour l'essentiel de la baisse marquée des recettes fiscales (- 7,4 Md€) et de l'augmentation des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales (+ 1,3 Md€), que ne compense pas la hausse des recettes non fiscales liée aux versements européens (+ 1,2 Md€).

Après un rebond exceptionnel en 2021 (+39,8 Md€, soit + 15,5 % par rapport à 2020) et en 2022 (+ 27,5 Md€, soit + 9,3 %), les recettes fiscales nettes¹ de l'État ont diminué en 2023, pour atteindre 322,9 Md€ (- 7,4 Md€ soit - 2,2 %), alors que le PIB gagnait + 6,4 % en valeur et + 0,9 % en volume.

Cette baisse en valeur, singulière en année de croissance, même modeste, est un signe de désarmement des recettes fiscales dès lors que l'État n'est plus qu'un contribuable minoritaire de la TVA, dont il perçoit 46 % du produit, alors qu'il s'agit de la principale imposition de rendement corrélée à la croissance économique.

C'est ce qui explique la sensibilité des recettes fiscales à l'évolution de l'impôt sur les sociétés (IS), qui, du fait de la mécanique d'acomptes et de solde, subit le contrecoup des encaissements élevés de 2022.

Plus généralement, le rendement de tous les grands impôts est en baisse. Si la diminution des recettes d'impôt sur le revenu (IR) est contenue, la TVA et la taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques (TICPE) subissent de nouveaux transferts au profit des collectivités territoriales. En particulier, l'État perd 10,5 Md€ de TVA supplémentaires dans le cadre de la suppression de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), si bien que plus de la moitié du produit de la TVA est désormais affectée à des tiers.

¹ Les recettes fiscales nettes se calculent en déduisant des recettes fiscales brutes les remboursements et dégrèvements sur impôts d'État.

La prévision de recettes fiscales du projet de loi de finances de fin de gestion (PLFG), déposé par le Gouvernement fin octobre 2023, reposait sur les encaissements observés à la fin du mois précédent. Plusieurs événements postérieurs expliquent l'écart inhabituel de - 7,7 Md€ constaté entre la LFG et l'exécution. Une partie d'entre eux relève d'évolutions difficilement prévisibles, mais une autre partie aurait dû être anticipée au cours des débats parlementaires de novembre, afin de prendre en compte les derniers éléments d'exécution.

Cet écart est tout d'abord imputable à l'évolution spontanée des impôts en fin d'année. Les recettes d'IS ont pâti d'ajustements substantiels à la baisse lors des derniers versements d'acomptes, difficilement prévisibles.

Une autre partie de cet écart provient enfin du prélèvement sur les « superprofits » des producteurs d'électricité (dénommée contribution sur les rentes infra-marginales) : alors que la prévision retenue en loi de finances initiale, assise sur les prix élevés de l'été 2022, était de 12,3 Md€, elle a été réduite à 2,7 Md€ en LFG pour ne représenter finalement qu'une recette modeste de 0,6 Md€. La Cour mène des expertises complémentaires pour comprendre les raisons d'un tel écart, probablement inédit en matière de prévision fiscale.

Après être restées stables pendant près de dix ans, les recettes non fiscales, qui progressent depuis 2021, tant en montant qu'en part dans le total des recettes de l'État, ont atteint 25,1 Md€ en 2023. Cette augmentation est tirée par celle des versements de l'Union européenne au titre de la Facilité pour la reprise et la résilience (+ 3,2 Md€). Elle masque une baisse sensible des dividendes perçus par l'État dès lors que ni la Banque de France, ni EDF, contributeurs habituels, n'en ont versé cette année.

Enfin, le coût des dépenses fiscales connaît une diminution de 4,3 Md€ en 2023 en raison de l'extinction du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), pour atteindre 92,4 Md€. Hors CICE, ces dépenses ont légèrement augmenté de 1,4 Md€ par rapport à 2022 à méthodologie constante. La Cour relève à cet égard un changement de méthode critiquable concernant la présentation des dépenses fiscales liées à la TVA, qui vient amoindrir de manière artificielle leur montant dans le PLF 2024.

Un besoin de financement et une dette croissants qui atteignent des niveaux préoccupants

Le déficit 2023 a porté le besoin de financement de l'État à 314,6 Md€, niveau jamais atteint auparavant. Ce montant, lié à la fois au déficit à financer (pour 55 %) et au remboursement des emprunts arrivés à échéance, est en hausse de près de 35 Md€ par rapport à 2022 et de près de 100 Md€ par rapport à 2019 (220,5 Md€). Il représente quasiment l'équivalent des recettes fiscales nettes de l'État (322,9 Md€) : pour couvrir ses dépenses, l'État a emprunté presque autant que ce qu'il a perçu en impôts.

Corollairement, l'encours de la dette continue d'augmenter, pour atteindre fin 2023 le montant total de 2 430 Md€, soit une augmentation de 6,5 % sur l'exercice. L'encours de dette total aura ainsi progressé de près de 1 000 Md€ en 10 ans (il était de 1 457 Md€ fin 2013) et de plus de 600 Md€ depuis 2019 (1 822,9 Md€).

Alors que la charge de la dette était en baisse depuis une dizaine d'années en raison de la diminution continue des taux d'intérêt et d'opérations de trésorerie opportunistes visant à profiter de cette tendance, l'exercice 2022 avait marqué une brutale inversion avec une hausse de 13 Md€, notamment en raison des titres indexés sur l'inflation. Cette hausse s'est poursuivie en 2023 : la charge de la dette atteint 53,9 Md€, en augmentation de 3,2 Md€ par rapport à 2022, principalement en raison de l'augmentation des charges d'intérêt sur les titres de court terme, dont le taux moyen est passé de 0,19 % en 2022 à 3,33% en 2023.

Emportée par son volume et par la hausse des taux d'intérêts à l'émission, la charge de la dette est appelée à croître encore : la loi de programmation des finances publiques 2023-2027 prévoit en effet que, dans un scénario central d'évolution des taux, la charge en intérêts (donc hors provisions et opérations de trésorerie liées au capital) pourrait encore augmenter de 9,5 Md€ en 2024 et de près de 36 Md€ à l'horizon 2027. Cette perspective ne sera soutenable qu'au prix d'efforts considérables sur les autres dépenses, alors même que se pose la question du financement des investissements nécessaires à la croissance et à la transition écologique.

*

**

La première année de la trajectoire tracée par la loi de programmation des finances publiques 2023-2027 se conclut de façon préoccupante.

Le déficit budgétaire s'est dégradé de 21,6 Md€ par rapport à 2022, en raison à la fois de recettes fiscales en diminution et d'une hausse non anticipée de la charge de la dette. L'absence de réformes et d'économies structurelles, qui auraient pu permettre de réduire le déficit dès 2023, va au

contraire peser fortement sur la trajectoire de retour du déficit à un niveau soutenable, alors que la nouvelle hausse des restes à payer et les différentes lois de programmation sectorielles (défense, justice, intérieur, recherche) contraignent d'ores-et-déjà la préparation des prochains budgets.

Compte tenu du poids prépondérant du déficit de l'État dans celui de l'ensemble des administrations publiques, la conséquence en est une divergence accrue de l'évolution de nos finances publiques par rapport à nos partenaires européens. La France reste parmi les États de l'Union dont le déficit public et l'endettement sont les plus élevés, et dont les perspectives de redressement sont les plus difficiles. Au-delà du respect de nos engagements européens, c'est la capacité de la France à conserver la maîtrise et le contrôle de ses finances publiques qui se joue dans les prochaines années.

Récapitulatif des recommandations

Indépendamment des recommandations qu'elle sera amenée à présenter dans le cadre des revues de dépense, la Cour formule sept recommandations destinées à améliorer la gestion budgétaire de l'État dès 2024.

1. Conformément au principe d'annualité budgétaire, limiter strictement les reports de crédits sur l'exercice suivant (*recommandation réitérée*).
2. Indiquer dans l'exposé des motifs ou l'article d'équilibre des lois de finances rectificatives et de fin de gestion les hypothèses actualisées de consommation des reports entrants pour l'année en cours, *a minima* pour les programmes bénéficiant d'une dérogation au seuil des 3 % (*recommandation nouvelle*).
3. Apurer les autorisations d'engagement affectées à des opérations d'investissement devenues sans objet (*recommandation réitérée*).
4. Présenter, à l'occasion des projets de lois de finances rectificatives, les éléments justifiant pour chacun des principaux impôts les nouvelles estimations de recettes fiscales et l'origine des écarts avec les prévisions en loi de finances initiale (*recommandation réitérée*).
5. Chiffrer de nouveau dans le projet de loi de finances l'ensemble des dépenses fiscales relatives à la TVA, y compris pour les parts attribuées à d'autres administrations publiques que l'État (*recommandation nouvelle*).
6. Présenter une trajectoire d'évolution à dix ans des dépenses, des recettes et du solde du CAS *Pensions* ainsi que les conditions permettant de respecter l'obligation d'équilibre du compte (*recommandation reformulée*).
7. Mettre fin à la budgétisation de l'amortissement de la dette covid (*recommandation nouvelle*).

Introduction

Le présent rapport, prévu par le 4^o de l'article 58 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (Lolf), examine les résultats et la gestion du budget de l'État au cours de l'année précédente².

Une analyse détaillée de l'exécution budgétaire en 2023, qui se solde par un déficit de 173,0 Md€, est présentée dans les trois premiers chapitres de ce rapport.

Le premier porte sur les résultats de l'année. Il examine l'évolution du solde budgétaire et de ses grandes composantes, recettes et dépenses du budget général et comptes spéciaux. Conséquence du niveau très élevé du déficit dans un contexte de hausse des taux d'intérêt, la charge de la dette augmente de 3,2 Md€ pour atteindre 53,9 Md€, tandis que le besoin de financement atteint son pic historique à 314,6 Md€, tous deux se situant sur des trajectoires préoccupantes.

Le deuxième chapitre présente les recettes fiscales et non fiscales du budget général, ainsi que les fonds de concours. Contrairement aux deux années précédentes, les recettes fiscales ont diminué de manière inattendue en 2023, conséquence d'une dégradation de la conjoncture en fin d'année mais aussi d'un désarmement des recettes de l'État du fait des transferts massifs de TVA opérés depuis quatre exercices.

Le troisième chapitre analyse les dépenses du budget général, qui se sont maintenues à un niveau très élevé en 2023, après leur croissance marquée en 2020, 2021 et 2022. Les dépenses nouvelles liées à l'inflation et aux prix élevés de l'énergie n'expliquent qu'en partie ce haut niveau, une dynamique toujours forte des autres dépenses étant constatée. Les dépenses de l'État en 2023 dépassent de près de 100 Md€ leur niveau de 2019.

Le quatrième chapitre examine enfin l'évolution des relations financières entre l'État et les autres administrations publiques (collectivités territoriales et sécurité sociale), ainsi qu'avec l'Union européenne.

²L'analyse d'ensemble des finances publiques sera l'objet du rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques publié par la Cour en juin 2024.

Ces développements conduisent la Cour à formuler au cours du rapport sept recommandations destinées à améliorer la présentation et la gestion du budget de l'État, indépendamment des recommandations touchant aux économies pérennes que la Cour a déjà et sera de nouveau amenée à formuler.

Le cadre de gouvernance dans lequel s'est inscrit l'exercice budgétaire 2023 a été caractérisé par trois éléments notables :

- le rejet définitif par le Parlement du projet de loi de règlement et d'approbation des comptes de 2022, qui fait suite à celui de 2021 ; ces rejets successifs ont notamment pour effet de reconduire automatiquement sur l'exercice suivant l'intégralité du solde excédentaire de certains comptes spéciaux, en dehors de tout besoin de gestion ;
- l'adoption de la loi du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 ;
- la mise en œuvre de certaines dispositions de la loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, d'autres dispositions de ce texte devant être mises en œuvre en 2024 puis en 2025 (cf. encadré ci-dessous).

L'exercice 2023 a aussi été marqué par le retour à une gestion budgétaire moins heurtée que ces trois dernières années, aucune loi de finances rectificative et aucun décret d'avance n'étant intervenus. Seule la loi de finances de fin de gestion a été adoptée en fin d'exercice.

La mise en œuvre des dispositions de la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques

La loi de finances pour 2023 (LFI 2023) a mis en œuvre l'ensemble des dispositions de la réforme organique précitée applicables aux lois de finances initiales, notamment les évolutions suivantes :

- une nouvelle présentation de l'article liminaire incluant le rappel des prévisions de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) en cours ;
- un vote en première partie de la loi de finances sur l'ensemble des impositions de toutes natures affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales et leurs établissements publics et les organismes de sécurité sociale, dispositif enrichi à l'occasion du PLF 2024 par la fourniture d'informations supplémentaires sur ces impositions affectées ;

- une nouvelle présentation de l'article d'équilibre, incluant une présentation des recettes de l'État nettes des remboursements, restitutions et dégrèvements des impôts d'État et une présentation de l'ensemble des recettes et des dépenses de l'État en une section de fonctionnement et une section d'investissement ;
- une présentation de l'ensemble des financements affectés à chacune des missions du budget de l'État au sein de « missions élargies », dans le nouvel état F annexé à la LFI ;
- un vote en seconde partie sur les objectifs et indicateurs de performance, listés au sein du nouvel état G annexé à la LFI ;
- une présentation, dans les programmes annuels de performance (PAP) annexés au projet de loi de finances de l'année, des crédits prévisionnels alloués par programme ou par dotation pour les années N+1 et N+2.

De nouveaux rapports du Gouvernement (rapport relatif aux finances locales et rapport sur la dette des administrations publiques) ont également été établis en application du texte organique.

Par ailleurs, une première loi de finances de fin de gestion (LFG), nouvelle catégorie de loi de finances introduite par l'article 16 de la loi organique de 2021, a été promulguée en 2023. Cette catégorie de lois de finances est limitée aux seules dispositions essentielles à l'exécution budgétaire de l'année en cours et ne comporte aucune disposition fiscale nouvelle.

Enfin, l'article 5 de la loi organique qui prévoit, au sein des dépenses budgétaires de l'État, une nouvelle catégorie relative aux subventions pour charges d'investissement, n'a pas été pleinement appliqué pour 2023, compte tenu de la nécessité d'adapter les outils informatiques ; un dispositif temporaire a néanmoins été mis en œuvre.

Chapitre I

Les résultats de l'année

Le déficit budgétaire de l'État s'est élevé à 173,0 Md€ en 2023, dont 168,2 Md€ sur le budget général, qui regroupe les principaux moyens des ministères, et 4,8 Md€ sur les budgets annexes et les comptes spéciaux.

Ce niveau est très supérieur à celui de 2022 (151,4 Md€) ; il est comparable à ceux de 2020 (178,1 Md€) et de 2021 (170,7 Md€), années marquées par les effets de l'épidémie de covid-19. Le déficit observé en 2019 (92,7 Md€), année précédant la crise sanitaire, était presque deux fois moindre.

Ce déficit très dégradé résulte d'une diminution des recettes fiscales et d'un maintien à un niveau très élevé des dépenses, malgré le reflux des dispositifs exceptionnels liés aux crises sanitaire et énergétique, ainsi qu'à la relance (I).

Conséquence de ce déficit, le besoin de financement d'un niveau inédit se traduit par une nouvelle progression de l'encours de la dette, et un nouveau ressaut de sa charge est constaté en 2023 (II).

Tableau n° 1 : formation du solde budgétaire 2023 (en M€)

	Exécution 2022*	LFI 2023	LFG 2023	Exécution 2023
Recettes fiscales brutes	456 046	455 249	470 155	460 225
Remboursements et dégrèvements sur impôts d'État	- 125 783	- 127 055	- 139 544	- 137 322
Recettes fiscales nettes (a)	330 263	328 194	330 610	322 903
Recettes non fiscales (b)	23 949	30 933	26 532	25 139
PSR au profit de l'Union européenne (c)	- 24 230	- 24 994	- 23 870	- 23 873
PSR au profit des collectivités territoriales (d)	- 43 034	- 45 590	- 45 590	- 44 254
Fonds de concours et att. de produits (e)	7 508	5 238	5 238	6 492
Recettes nettes (f = a + b + c + d + e)	294 456	293 781	292 920	286 406
Dépenses brutes du budget général (g)	585 419	582 276	599 213	591 887
Remboursements et dégrèvements sur impôts d'État (h)	- 125 783	- 127 055	- 139 544	- 137 322
Dépenses nettes du budget général (i = g + h) <i>(y compris fonds de concours et attrib. de produits)</i>	452 654	455 221	459 668	454 565
Solde du budget général (j = f - i)	- 158 195	- 161 440	- 166 749	- 168 159
Solde des budgets annexes (k)	27	125	132	288
Solde des comptes d'affectation spéciale	4 459	- 663	- 3 302	- 3 346
Solde des comptes de concours financiers	2 143	- 2 652	- 1 964	- 2 137
Solde des comptes de commerce	110	- 402	549	319
Solde des comptes d'opérations monétaires	15	98	98	64
Solde des comptes spéciaux (l)	9 726	- 3 618	- 4 619	- 5 101
Solde général (j + k + l)	- 151 442	- 164 933	- 171 236	- 172 972

Source : Cour des comptes, d'après données direction du budget. Dans ce tableau, comme dans le reste du rapport, une totalisation peut légèrement différer de l'addition de ses composantes, du fait d'arrondis

* Pour faciliter les comparaisons, les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux de l'exercice 2022 ont été retraités et considérés comme des dépenses, et non comme des moindres recettes, conformément aux dispositions de la loi organique du 21 décembre 2021 entrées en vigueur en 2023.

I - Un déficit considérablement alourdi dès la première année de la trajectoire pluriannuelle 2023-2027

Le déficit constaté en exécution (- 173,0 Md€) est nettement dégradé par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale, déjà creusées par rapport à l'exécution de 2022 (A). Cette dégradation s'explique par l'évolution des recettes (B) et des dépenses (C) du budget général (qui sont examinées en détail dans les chapitres II et III) alors que le montant des reports, qui demeure très élevé, limite la portée du principe d'annualité (D).

A - Un déficit supérieur aux prévisions déjà peu ambitieuses de la loi de finances initiale

1 - Une LFI pour 2023 peu ambitieuse

Contrairement aux exercices précédents, aucun décret d'avance et aucune loi de finances rectificative n'ont modifié en cours d'année la programmation budgétaire de la loi de finances initiale (LFI) pour 2023, avant l'adoption de la loi de finances de fin de gestion (LFG), le 30 novembre 2023.

La LFI pour 2023 était peu ambitieuse : elle prévoyait un déficit de 164,9 Md€, nettement dégradé par rapport à l'exécution de 2022 (- 151,4 Md€), compte tenu notamment du maintien à un niveau élevé des dépenses, de l'absence d'économies structurelles et de la poursuite du transfert massif de recettes fiscales à d'autres attributaires, notamment 10 Md€ supplémentaires de TVA aux collectivités territoriales en compensation de la suppression de la CVAE.

La prévision de croissance de l'économie s'établissait alors à 1 % (après + 2,5 % en 2022) et l'inflation³ attendue à + 4,2% (contre + 5,3 % en 2022). Dans son avis sur le projet de loi de finances (PLF) pour 2023 rendu en septembre 2022, le Haut conseil des finances publiques estimait « plausibles » ces hypothèses, tout en relevant la grande incertitude autour des évolutions macroéconomiques, et notamment des prix de l'énergie. *In fine*, l'évolution de l'inflation a été de 3,7 %⁴ sur 2023, avec une décélération en fin d'année qui a eu pour corollaire celle des recettes fiscales en valeur.

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

⁴ Selon les données publiées par l'Insee en janvier 2024.

Outre la reconduction de certains dispositifs d'aide aux entreprises et aux ménages face à la hausse des prix de l'énergie (notamment les boucliers tarifaires sur le gaz et l'électricité), la LFI affichait plusieurs priorités en dépense.

En matière de transition écologique, étaient ainsi prévues :

- la création d'un « fonds vert » doté de 1,5 Md€ d'autorisations d'engagement pour soutenir les projets des collectivités territoriales en faveur de la transition écologique ;
- la poursuite du dispositif « MaPrimeRénov' » pour la rénovation thermique des logements privés (2,3 Md€).

Un soutien renouvelé à l'apprentissage était également retenu, avec notamment 3,1 Md€ d'aides exceptionnelles à l'embauche d'alternants et 1,6 Md€ de soutien exceptionnel à l'opérateur France compétences.

Parmi d'autres mesures était également présentée la « déconjugalisation » de l'allocation versée aux personnes adultes handicapées (AAH), pour un coût en année pleine évalué à 500 M€.

Au-delà de ces priorités, une augmentation des crédits des ministères (notamment emploi, intérieur, armées, justice) était affichée à hauteur de 24 Md€.

En contrepartie de ces dépenses en augmentation, la LFI ne prévoyait aucune économie structurelle.

2 - Le pilotage des crédits en cours d'année

En cours d'exercice, le Gouvernement a, en application de l'article 14 de la LOLF, procédé à l'annulation de 5,4 Md€ de crédits, dont 5,0 Md€ en septembre 2023 afin de « *sécuriser la trajectoire budgétaire votée en loi de finances pour 2023* » selon le rapport joint au décret d'annulation concerné. Ces annulations étaient rendues possibles par des sous-exécutions, constatées notamment sur la mission *Économie* (4 Md€ de crédits annulés), et plus globalement par le niveau des reports de crédits de 2022 sur 2023 (18,7 Md€). De plus, la mise en œuvre du dispositif de réserve de précaution, prévu par l'article 51 de la LOLF, a conduit à mettre en réserve 14,4 Md€ de crédits de paiement en 2023 (soit 2,5 % des crédits du budget général), contre 5,7 Md€ en 2022 (+ 252 %).

La loi de finances de fin de gestion a néanmoins ouvert 5,7 Md€ de crédits supplémentaires sur le budget général, dont 5,1 Md€ à l'initiative du Gouvernement et 0,6 Md€ à l'initiative du Parlement, portant notamment sur les missions budgétaires *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* (0,8 Md€) *Défense* (2,3 Md€), *Solidarités, insertion et égalité des chances* (0,5 Md€), *Outre-mer* (0,4 Md€), et *Immigration, asile et intégration* (0,4 Md€)

A ce montant se sont ajoutés 3,8 Md€ de crédits évaluatifs supplémentaires pour tenir compte de la hausse de la charge de la dette.

En compensation, 5,1 Md€ de crédits ont été annulés par la LFG, notamment sur les missions *Économie* (1,5 Md€), *Écologie, développement et mobilités durables* (1,2 Md€) et *Travail et emploi* (0,9 Md€).

Au total, la LFG prévoyait donc 4,4 Md€ de crédits « nets » supplémentaires, c'est-à-dire un montant proche des crédits annulés en septembre 2023 (5,0 Md€). Ces mouvements contraires, proches dans le temps, interrogent sur la qualité de la prévision budgétaire.

Le solde prévisionnel pour l'exercice 2023 passait ainsi de - 164,9 Md€ en LFI 2023 à - 171,2 Md€ en LFG, compte tenu à la fois de l'augmentation attendue des dépenses (+ 4,5 Md€), de la révision des prévisions de recettes (- 0,9 Md€ sur l'ensemble des recettes de l'État) et de la dégradation attendue du solde des comptes spéciaux (- 1,0 Md€).

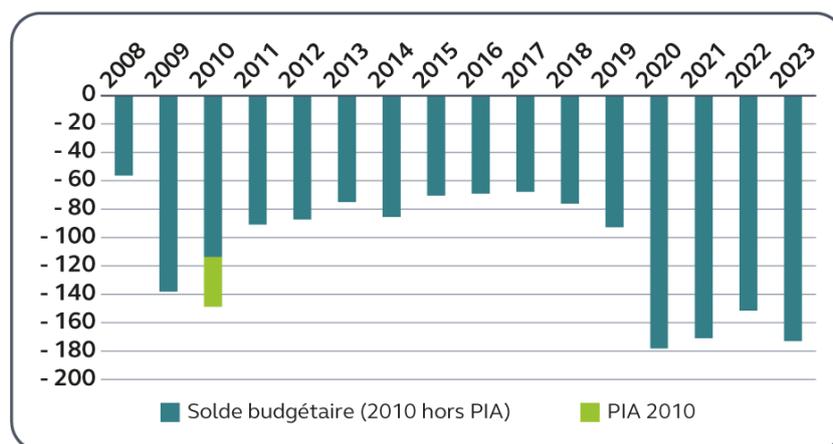
3 - Une exécution encore dégradée par rapport à 2022 et aux dernières prévisions budgétaires

a) Un déficit plus élevé qu'en 2022

Le solde budgétaire de l'État en 2023 s'élève en exécution à - 173,0 Md€, dégradé de 21,6 Md€ par rapport à 2022 (- 151,4 Md€).

Il représente 6,2 % du PIB en valeur contre 5,7 % en 2022.

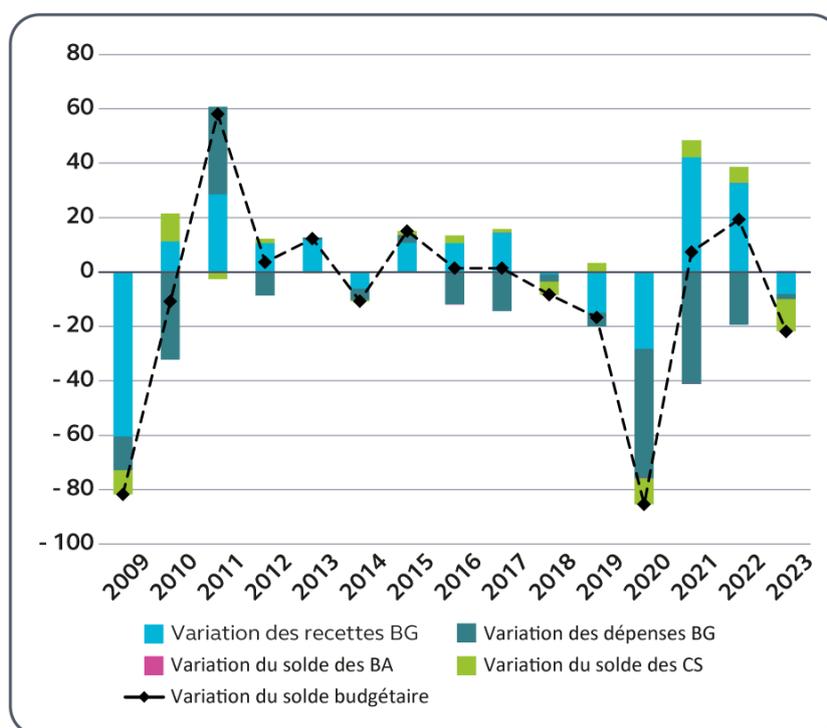
Graphique n° 1 : solde budgétaire de l'État 2008-2023 (Md€)



Source : lois de règlement pour 2008 à 2022, direction du budget pour 2023

Ce déficit très important, le deuxième plus élevé après celui de 2020 (- 178,1 Md€) est dû à des recettes de l'État en diminution, à un maintien à un niveau très élevé des dépenses du budget général et à un solde des comptes spéciaux nettement dégradé par rapport à 2022.

Graphique n° 2 : décomposition du solde budgétaire (Md€)



Source : lois de règlement de 2009 à 2022 ; données direction du budget pour 2023

BG : budget général ; BA : budgets annexes ; CS : comptes spéciaux

Note : le graphique montre l'effet de chaque composante sur la variation du solde budgétaire ; une augmentation des recettes ou une diminution de dépenses ont un effet positif sur le solde.

Les recettes nettes de l'État ont diminué en 2023 (- 8,1 Md€), principalement sous l'effet des moins-values de recettes fiscales.

Les dépenses nettes du budget général ont légèrement augmenté (+ 0,4 %) pour atteindre 454,6 Md€ malgré la baisse des mesures exceptionnelles décidées en réponse aux dernières crises. La dépense de l'État aura ainsi augmenté de 105,4 Md€ (+ 30,0 %⁵) entre 2019 et 2023, au terme de quatre années consécutives marquées par des dépenses en

⁵ En comparaison, l'inflation cumulée a été de 12,7 % sur la période 2019-2023.

croissance (+ 53,6 Md€ en 2020, + 37,0 Md€ en 2021, + 19,0 Md€ en 2022 et + 1,9 Md€ en 2023).

Enfin, le solde des comptes spéciaux (- 5,1 Md€) s'est nettement dégradé en 2023, revenant à un niveau comparable à celui de 2020 (- 5,4 Md€), alors que le solde exceptionnellement positif de l'exercice 2022 (+ 6,7 Md€) s'expliquait en grande partie par le report d'une partie des crédits nécessaires à la nationalisation complète d'EDF.

b) Un solde budgétaire plus dégradé que la prévision initiale et celle de fin d'année

En s'établissant à - 173,0 Md€ en exécution, le solde budgétaire de l'État est éloigné de la prévision inscrite dans la LFI 2023 (- 164,9 Md€), et est inférieur à la prévision de la LFG (- 171,2 Md€).

Tableau n° 2 : solde budgétaire de l'État en 2023 dans les lois de finances et en exécution (Md€)

	LFI 2023	LFG 2023	Exéc. 2023	Écart exéc. - LFI	Écart exéc. - LFG
<i>Recettes fiscales nettes</i>	328,2	330,6	322,9	- 7,7	- 5,3
<i>Recettes non fiscales</i>	30,9	26,5	25,1	- 5,8	- 1,4
<i>PSR au profit de l'Union européenne</i>	- 25,0	- 23,9	- 23,9	1,1	0,0
<i>PSR au profit des collectivités territoriales</i>	- 45,6	- 45,6	- 44,3	1,3	1,3
<i>Fonds de concours et att. de produits</i>	5,2	5,2	6,5	1,3	1,3
<i>Recettes nettes du budget général</i>	293,8	292,9	286,4	- 7,4	- 6,5
<i>Dépenses nettes du budget général</i>	455,2	459,7	454,6	- 0,6	- 5,1
<i>Solde du budget général</i>	- 161,4	- 166,7	- 168,2	- 6,8	- 1,5
<i>Solde des budgets annexes</i>	0,1	0,1	0,3	0,2	0,2
<i>Solde des comptes spéciaux</i>	- 3,6	- 4,6	- 5,1	- 1,5	- 0,5
<i>Solde général</i>	- 164,9	- 171,2	- 173,0	- 8,1	- 1,8

Source : Cour des comptes d'après données direction du budget
PSR : prélèvements sur recettes

L'écart à la prévision de la LFG (- 1,8 Md€) s'explique par des recettes fiscales et non fiscales en retrait (- 6,5 Md€) et un solde des comptes spéciaux plus négatif que prévu (- 0,5 Md€) ; ces éléments n'ont pas été complètement compensés par les mesures de régulation de la dépense (- 5,1 Md€) mises en œuvre en cours d'exercice, ni par le solde des budgets annexes (+ 0,2 Md€).

S'agissant en particulier des recettes fiscales, leur évolution spontanée s'est révélée moins favorable que prévu. Les mesures nouvelles (notamment la poursuite des attributions aux collectivités territoriales de fractions de TVA supplémentaires en compensation de la suppression d'impôts locaux) ont également joué. Le rendement de la contribution sur les rentes infra-marginales des producteurs d'électricité, qui devait rapporter plus de 12 Md€ et financer les aides mises en place pour faire face à la hausse des prix, a été quasiment nul, posant rétrospectivement la question de sa budgétisation à une telle hauteur en LFI.

Par ailleurs, les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales ont été exécutés pour un montant inférieur à la prévision, ce qui a permis d'éviter une dégradation supplémentaire du solde par rapport à la LFG.

Tableau n° 3 : écart entre l'exécution et les prévisions de la dernière loi de finances (LFR ou LFG), en Md€

	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Recettes du budget général</i>	2,2	10,9	19,7	8,6	- 6,5
<i>Dépenses du budget général</i>	- 0,5	- 29,7	- 8,7	- 7,5	5,1
<i>Solde du budget général</i>	2,7	40,6	28,4	16,1	-1,5

Source : Cour des comptes d'après données direction du budget

Note de lecture : les recettes du BG ont été inférieures de 6,5 Md€ en 2023 par rapport à la prévision de la LFG, et les dépenses ont été inférieures à la prévision de 5,1 Md€.

Les incertitudes liées à la situation économique peuvent en partie expliquer ces écarts. Ils nécessitent d'être expertisés, de manière notamment à améliorer la qualité des prévisions de recettes de la loi de finances de fin de gestion, habituellement publiée fin novembre ou début décembre.

4 - Un solde dégradé des comptes spéciaux

En 2023, le solde des comptes spéciaux (hors opérations avec le Fonds monétaire international - FMI) s'est établi à - 5,1 Md€, en nette dégradation de - 11,8 Md€ par rapport à l'exécution de 2022 et de - 1,5 Md€ par rapport à la prévision de la LFI 2023.

Tableau n° 4 : solde des budgets annexes et comptes spéciaux (en M€)

	Exéc. 2022	LFI 2023	Exéc. 2023	Écart exéc. - LFI 2023	Écart exéc 2023 - 2022
<i>Budgets annexes</i>	27	125	288	163	261
<i>Comptes d'affectation spéciale</i>	4 459	- 663	- 3 346	- 2 683	- 7 805
<i>Comptes de concours financiers</i>	2 143	- 2 652	- 2 137	515	- 4 280
<i>Comptes de commerce</i>	110	- 402	319	721	209
<i>Comptes d'opérations monétaires</i>	15	98	64	- 34	557
<i>Comptes spéciaux</i>	6 726	- 3 618	- 5 101	- 1 483	- 11 827

Source : Cour des comptes d'après données direction du budget (hors FMI)

En 2022, le solde très positif des comptes spéciaux s'expliquait principalement par l'excédent de 5,0 Md€ du CAS *Participations financières de l'État*, sous l'effet du report des opérations de nationalisation complète d'EDF et par l'amélioration de 2,2 Md€ du solde du compte de concours financiers *Avances aux collectivités territoriales*, en raison d'une hausse des recettes de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), due à l'amélioration de leur situation en 2021.

La loi de finances pour 2023 prévoyait le retour à une situation proche de celle de 2021, avec un solde de - 3,6 Md€ sur l'ensemble des comptes spéciaux. L'essentiel de ce solde est le fait des comptes d'affectation spéciale (CAS).

**Tableau n° 5 : solde des comptes d'affectation spéciale
en exécution (en M€)**

	2020	2021	2022	2023
<i>Aides à l'acquisition de véhicules propres</i>	0	0	0	0
<i>Contrôle de la circulation et du stationnement routiers</i>	- 182	149	99	65
<i>Développement agricole et rural</i>	13	25	3	13
<i>Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale</i>	79	32	30	11
<i>Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage</i>	0	0	0	0
<i>Gestion du patrimoine immobilier de l'État</i>	- 260	- 94	- 50	66
<i>Participation de la France au désendettement de la Grèce</i>	- 74	- 77	- 133	0
<i>Participations financières de l'État</i>	- 782	- 769	5 060	- 2 359
<i>Pensions</i>	1 262	370	- 551	- 1 143
<i>Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs</i>	37	0	0	0
<i>Transition énergétique</i>	25	0	0	0
Total comptes d'affectation spéciale	118	- 363	4 459	- 3 346

Source : direction du budget

L'impact du solde du CAS *Pensions* est de nouveau décisif : sur ce dernier compte, l'augmentation des dépenses (+ 3,2 %) par rapport à l'année précédente n'a pas été compensée par celle des recettes (+ 2,3 %), ce qui explique la dégradation du solde de l'exercice.

5 - Le résultat de l'État en comptabilité nationale et en comptabilité générale

À la différence du solde budgétaire, qui rapporte pour l'essentiel les recettes encaissées aux dépenses décaissées au cours de l'exercice, le résultat de l'État en comptabilité nationale et en comptabilité générale se fonde sur le principe de la constatation des droits et des obligations nés au cours de l'exercice, et des produits et des charges qui en résultent, indépendamment des mouvements de caisse. Si le principe général des

« droits constatés »⁶ est commun à ces deux comptabilités, leurs référentiels diffèrent toutefois.

a) Le résultat de l'État en comptabilité nationale

Le résultat de l'État en comptabilité nationale s'établit à - 155,3 Md€.

L'écart avec le solde budgétaire (- 173,0 Md€) s'explique principalement par trois éléments.

En premier lieu, certaines opérations ayant un impact budgétaire sont enregistrées comme opérations financières en comptabilité nationale, et sont donc sans effet sur le déficit calculé selon ce référentiel. Les acquisitions d'actions d'EDF dans le cadre de sa nationalisation (5,2 Md€) et l'amortissement de la dette de l'État liée à l'épidémie de covid-19 (6,6Md€), qui sont des dépenses budgétaires, entrent notamment dans cette catégorie et ne sont pas des charges au sens de la comptabilité nationale.

En second lieu, les dépenses et les recettes en comptabilité nationale sont comptabilisées sur la base des « droits constatés », et non en fonction de leur date d'encaissement ou de décaissement. Ces corrections viennent dégrader le solde en comptabilité nationale de 6,0 Md€. C'est en particulier le cas des recettes en provenance de l'Union européenne au titre du plan de relance, enregistrées en comptabilité nationale au même moment que les dépenses qui leur sont liées, avec un effet neutre sur le solde. Or, le solde budgétaire a enregistré des encaissements (10,9 Md€) supérieurs aux décaissements afférents (5,6 Md€), la différence (5,3 Md€) venant dégrader le solde en comptabilité nationale.

Enfin, la charge d'indexation des emprunts de l'État a un impact dans les deux comptabilités, mais pour un montant différent, en raison de l'utilisation de dates de référence distinctes. Cette charge est de 8,5 Md€ en comptabilité nationale et de 15,5 Md€ en comptabilité budgétaire, ce qui explique pour 7,0 Md€ le solde moins dégradé en comptabilité nationale.

b) Le résultat de l'État en comptabilité générale

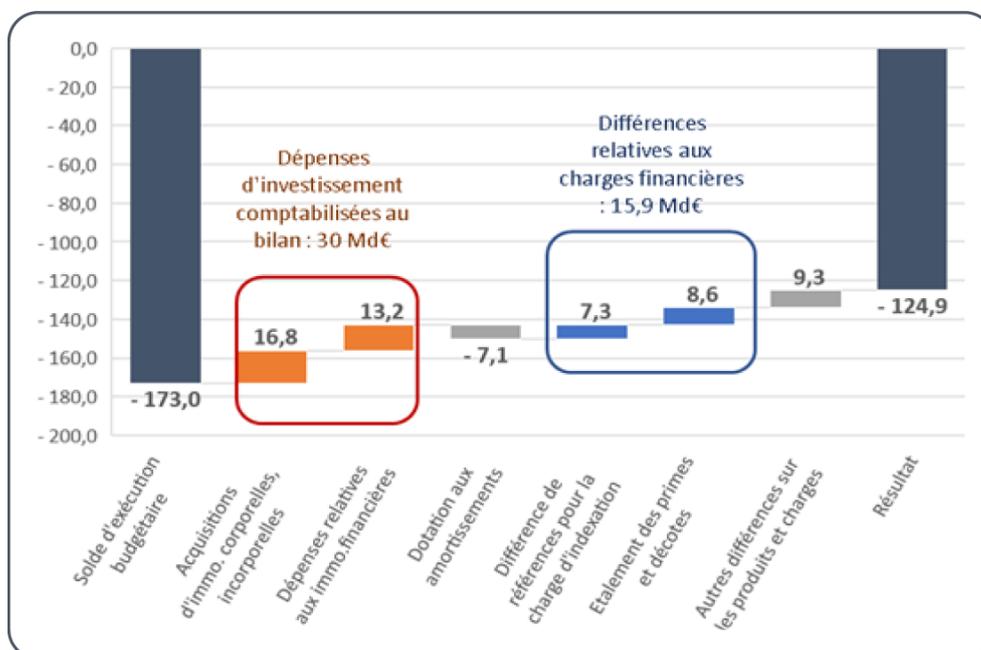
Le résultat de l'État en comptabilité générale qui, comme la comptabilité nationale, est tenue en droits constatés, s'établit à

⁶ La comptabilité en droits constatés prend en compte une opération lorsqu'intervient son fait générateur, indépendamment du moment où interviennent les encaissements ou les décaissements.

- 124,9 Md€. Il est nettement moins dégradé que le solde budgétaire (- 173,0 Md€), les deux soldes évoluant par ailleurs en sens opposé entre 2022 et 2023.

L'écart entre les deux soldes s'explique par plusieurs différences de référentiel comptable, qui cette année se traduisent par un écart très significatif.

Graphique n° 3 : passage du solde en comptabilité budgétaire au solde en comptabilité générale (Md€)



Source : Cour des comptes d'après le compte général de l'État

En premier lieu, certaines opérations d'investissement ont un impact en comptabilité budgétaire mais n'en ont pas sur le solde en comptabilité générale, car elles sont directement inscrites au bilan (acquisitions d'actifs, dépenses relatives aux participations financières de l'État). Ces opérations représentent un montant cumulé de 30,0 Md€, qui vient alléger d'autant le solde en comptabilité générale.

En sens inverse, les dotations aux amortissements (7,0 Md€) pèsent sur le résultat en compatibilité générale, mais pas sur le solde budgétaire puisqu'elles ne correspondent pas à des décaissements.

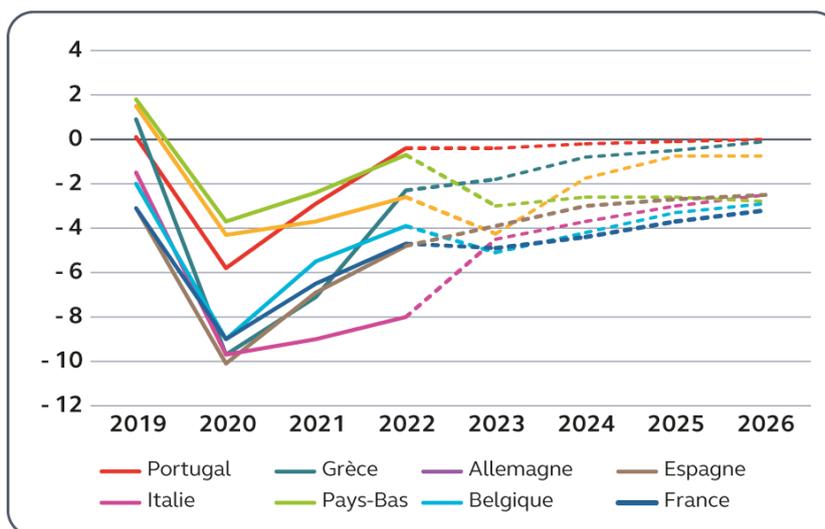
En second lieu, les charges financières de l'État donnent lieu à des traitements différents selon les deux comptabilités. D'une part, les dates de référence différentes utilisées pour la comptabilisation de la charge d'indexation des emprunts de l'État indexés sur l'inflation ont un effet de + 7,3 Md€ sur le solde en comptabilité générale, suivant le même mécanisme décrit ci-dessus pour la comptabilité nationale. D'autre part, l'étalement des primes et des décotes à l'émission des emprunts réhaussent le solde en comptabilité générale de 8,6 Md€ par rapport à la comptabilité budgétaire.

Enfin, d'autres différences relatives au fait générateur des charges et des produits (par exemple la prise en compte des opérations au moment du « service fait », et non du décaissement) améliorent le solde en comptabilité générale de 9,3 Md€ par rapport au résultat budgétaire.

6 - Une divergence accrue avec nos partenaires européens

Les comparaisons avec d'autres États membres de l'Union européenne montrent que la situation des finances publiques françaises a encore divergé par rapport à la plupart de nos partenaires européens en 2023, à l'exception de l'Allemagne, qui a vu son déficit se creuser davantage mais en partant d'une dette publique nettement moins élevée que la France. La France reste actuellement parmi les pays européens dont le déficit est le plus élevé, seule l'Italie et la Belgique connaissant des situations comparables.

Graphique n° 4 : soldes publics en points de PIB – réalisations (2019-2022) et objectifs des programmes de stabilité (2023-2026)



Source : Cour des comptes

La suspension temporaire des règles du pacte de stabilité et de croissance depuis 2020 a permis à la France d'enregistrer un taux de déficit public très supérieur à la limite de 3 % du PIB prévue par celui-ci, sans risque de sanction⁷.

Le 11 mai 2023, la France a présenté son programme national de réforme pour 2023 et son programme de stabilité pour 2023. La Commission a procédé à un bilan approfondi de ces deux documents et publié ses résultats le 24 mai 2023. Dans ses conclusions, elle a souligné que la France connaît des « déséquilibres macroéconomiques » et des « vulnérabilités liées à un endettement public élevé ». Elle a relevé que « les difficultés en matière de viabilité budgétaire à moyen terme restent élevées » et que « la gestion des finances publiques reste une source de difficultés. »

En juillet 2023, le Conseil de l'Union européenne a formulé plusieurs recommandations à l'occasion de son avis sur le programme de stabilité de la France pour 2023⁸, notamment la suppression progressive des mesures d'urgence de soutien à l'énergie en vigueur et l'affectation des économies ainsi réalisées à la réduction du déficit public, dans les plus brefs délais, en 2023 et en 2024. Le Conseil a également rappelé à cette occasion que la Commission proposerait au Conseil d'engager, au printemps 2024, des procédures concernant les déficits excessifs fondées sur le déficit sur la base des données réelles pour 2023 et recommandé que « la France en tienn[er] compte dans l'exécution de son budget 2023 et dans la préparation de son projet de plan budgétaire pour 2024 ».

La réactivation du pacte début 2024 expose de nouveau la France aux procédures prévues en cas de non-respect des règles européennes, ce qui est le cas de l'exercice 2023

⁷ La procédure de déficit excessif (PDE) est une action lancée par la Commission européenne envers un État membre de l'Union européenne lorsque celui-ci dépasse le plafond de déficit budgétaire imposé par la législation relative au pacte de stabilité et de croissance de l'UE, soit 3 % de son PIB. La procédure comprend plusieurs étapes pouvant aller jusqu'à l'adoption de sanctions en vue d'encourager l'État membre en question à maîtriser son déficit budgétaire. Le 8 mars 2023, la Commission a adopté une communication énonçant des orientations en matière de politique budgétaire et rappelé à cette occasion que la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance serait désactivée à la fin de 2023.

⁸ Recommandation du Conseil du 14 juillet 2023 concernant le programme national de réforme de la France pour 2023 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la France pour 2023, (2023/C 312/10).

B - Des recettes du budget général en nette diminution

En 2023, les recettes nettes du budget général (y compris fonds de concours et attributions de produits) se sont élevées à 286,4 Md€, en diminution de 8,2 Md€ par rapport à 2022 et de 7,4 Md€ par rapport à la prévision de la loi de finances initiale.

Tableau n° 6 : les recettes du budget général en 2023 (Md€)

	Exéc. 2022*	LFI 2023	Exéc. 2023	Écart exéc. 2023-2022	Écart exéc. - LFI 2023
<i>Recettes fiscales nettes</i>	330,3	328,2	322,9	- 7,4	- 5,3
<i>Recettes non fiscales</i>	23,9	30,9	25,1	1,2	- 5,8
<i>Recettes fiscales et non fiscales</i>	354,2	359,1	348,0	- 6,2	- 11,1
<i>PSR au profit de l'Union européenne</i>	- 24,2	- 25,0	- 23,9	0,3	1,1
<i>PSR au profit des coll. Territoriales</i>	- 43,0	- 45,6	- 44,3	- 1,3	1,3
<i>Fonds de concours et att. de produits</i>	7,5	5,2	6,5	- 1,0	1,3
<i>Recettes nettes, après PSR et y compris fonds de concours et attributions de produits</i>	294,5	293,8	286,4	- 8,2	- 7,4

Source : Cour des comptes d'après données direction du budget

PSR : prélèvements sur recettes

* L'exécution 2022 a été retraitée des remboursements et dégrèvements d'impôts locaux.

1 - Des recettes fiscales en diminution en 2023 après les rebonds de 2021 et 2022

Les recettes fiscales de l'État se sont élevées à 322,9 Md€ en 2023, soit - 7,4 Md€ par rapport à 2022, après une hausse de + 27,5 Md€ entre 2021 et 2022 et de + 39,8 Md€ entre 2020 et 2021⁹.

⁹ Dans ce paragraphe et dans le reste du document, les comparaisons des recettes fiscales nettes entre 2022 et 2023 s'appuient sur la nouvelle présentation du tableau d'équilibre : seuls les remboursements et dégrèvements d'impôts d'État sont retranchés des recettes fiscales brutes, les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux étant comptabilisés en dépenses. En revanche, les comparaisons sur les années précédentes reprennent les principaux chiffres publiés par le passé par la Cour, selon l'ancienne présentation des comptes.

La modification de la structure des recettes fiscales affectées à l'État, suite aux transferts de TVA qui ont porté de 2020 à 2023 sur plus de la moitié de son produit, induit une situation singulière, dans laquelle les recettes fiscales se contractent en valeur, alors que la croissance économique en 2023 a été positive (+ 6,3 % en valeur et + 0,9 % en volume).

L'évolution spontanée¹⁰ des recettes fiscales se traduit par une baisse de 3,6 Md€, soit - 1,1 % (après + 36,1 Md€ soit + 12,2 % en 2022 et + 4 6,0 Md€ soit + 18,0 % en 2021) : en 2023, l'élasticité¹¹ des recettes fiscales s'établit à - 0,2, un niveau très inférieur à la moyenne sur longue période, proche de 1¹². Les recettes d'IS ont particulièrement diminué, contrecoup des encaissements importants de 2022.

L'évolution des recettes fiscales a aussi été impactée très fortement par les mesures nouvelles intervenues en 2023, se traduisant par une baisse de 3,7 Md€.

La suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) affectée aux régions a été compensée par un transfert supplémentaire de TVA de plus de 10 Md€. L'extinction progressive de la taxe d'habitation a également un effet négatif sur les recettes fiscales, de même que la prorogation du bouclier tarifaire en 2023 et la contemporanéisation du crédit d'impôt sur les revenus pour des prestations de services à la personne. La disparition définitive du CICE ne permet pas de compenser l'intégralité de ces impacts négatifs.

Le contexte économique et international très incertain de l'automne 2022 a conduit le Gouvernement à modifier les évaluations de recettes au moment de la présentation et de la discussion de la loi de finances initiale pour 2023. Les prévisions sont ensuite restées inchangées pour être relevées de nouveau en loi de finances de fin de gestion (LFG) et tenir compte en partie des nouvelles données disponibles.

¹⁰ L'évolution spontanée des recettes correspond à leur évolution hors mesures nouvelles, comme l'augmentation ou la suppression d'un impôt.

¹¹ L'élasticité se calcule comme le rapport du taux de croissance des recettes fiscales au taux de croissance du PIB en valeur.

¹² Cf. note du secrétariat permanent du Haut conseil des finances publiques *L'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB : définition, interprétation et limites*. À noter que l'élasticité de -0,2 des recettes fiscales nettes de l'État est inférieure à l'élasticité des prélèvements obligatoires mentionnée dans le chapitre sur la « situation d'ensemble des finances publiques » du rapport public annuel de la Cour : cette dernière s'inscrit sur un périmètre plus large, de l'ensemble des administrations publiques, et s'appuie sur les prévisions de la LFG.

Les dernières prévisions de la LFG se sont cependant révélées trop optimistes, l'exécution des recettes fiscales, 322,9 Md€, étant *in fine* très inférieure (- 7,7 Md€ entre l'exécution et la LFG soit -7,3 Md€ en volume¹³, contre - 5,3 Md€ entre l'exécution et la LFI). Depuis 2021, les écarts entre les prévisions inscrites dans les dernières lois de finances de l'année et l'exécution sont ainsi bien supérieurs à la moyenne historique.

Une grande part de ces écarts tient au cinquième acompte d'impôt sur les sociétés, dont la variabilité fait peser de très grandes incertitudes sur les prévisions de fin d'année.

En revanche, les moins-values importantes constatées sur l'IR et la TVA auraient pu être réduites en tenant davantage compte des données d'encaissement au moment de la réalisation de la LFG.

Enfin, le différentiel entre le rendement quasi-nul de la contribution sur les rentes infra-marginales des producteurs d'électricité et les prévisions inscrites en LFI (12,3 Md€) est d'un niveau probablement inédit en matière de prévision fiscale. Les évaluations en LFI avaient été établies sur la base des prix « spot » d'août 2022, qui connaissaient alors leur pic. Une partie de l'écart demeure cependant inexplicé, alors que la budgétisation en LFI apparaît rétrospectivement comme très volontariste.

2 - Une augmentation des recettes non fiscales due aux reversements européens, qui masque le recul des recettes issues des dividendes versés par les entreprises publiques

Après être restées stables pendant près de dix ans, les recettes non fiscales progressent depuis 2021, tant en montant qu'en part dans le total des recettes de l'État, passant ainsi de 23,9 Md€ (6,7 %) en 2022 à 25,1 Md€ (7,2 %) en 2023.

Cet ensemble disparate est constitué principalement des produits des participations financières et du domaine de l'État, des remboursements et intérêts des prêts et du produit des amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuite. S'y ajoutent des produits divers notamment depuis 2021 en raison des versements de l'Union européenne au titre du financement du plan national de relance et de résilience (PNRR) dont l'importance explique à elle seule la progression des recettes non fiscales.

¹³ Écart déflaté par le déflateur du PIB, de 5,4 % en 2023- source comptes trimestriels du quatrième trimestre 2023

La progression d'ensemble des recettes non fiscales ne doit donc pas masquer une situation qui se dégrade en matière de dividendes.

L'augmentation significative des versements perçus en 2023 au titre de la Facilité pour la reprise et la résilience (+ 3,5 Md€) a ainsi plus que compensé la baisse des dividendes reçus (- 1,5 Md€) et des autres recettes (- 0,8 Md€). Cette situation est préoccupante dès lors que le niveau attendu du produit des participations de l'État dans les entreprises traditionnellement les plus distributrices est rendu incertain en raison de la dégradation de leur situation financière.

Les effets du plan de relance européen en France

Au total, la France devrait bénéficier au titre du plan de relance *Next Generation EU* d'une enveloppe d'environ 43 Mds courants¹⁴, soit le troisième pays bénéficiaire derrière l'Espagne et l'Italie.

À date, la France a reçu 23,4 Md€ de subventions au titre de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR)¹⁵ (i) 5,1 Md€ de préfinancements ont été versés le 18 août 2021 à la suite de l'adoption du plan de relance et de résilience (PNRR) ; (ii) 7,4 Md€ ont été versés le 4 mars 2022 dans le cadre d'une première demande de paiement ; (iii) 0,6 Md€ de préfinancements ont été versés le 7 décembre 2023 à la suite de l'adoption du plan *REPowerEU*¹⁶ ; (iv) 10,3 Md€ ont été versés le 22 décembre 2023 dans le cadre de la deuxième demande de paiement.

Le chapitre IV ci-dessous analyse l'évolution de la contribution française au budget européen.

C - Le maintien à un niveau très élevé des dépenses du budget général

Les dépenses de l'État ont légèrement augmenté en 2023 en valeur (+ 1,4 Md€ à périmètre constant, soit + 0,3 %) par rapport à 2022.

¹⁴ L'enveloppe de subventions était estimée à 37,5Md€ l'an dernier. La progression de 2,8 Md€ s'explique par une enveloppe supplémentaire au titre de *Repower EU* (cf. ci-après).

¹⁵ Instrument principal du plan de relance, doté de 672,5Md€ en € constants, la FRR n'est accordée qu'auprès validation par le Conseil ECOFIN d'un plan national de relance et de résilience (PNRR) présenté par chaque État.

¹⁶ Les États peuvent ajouter un chapitre *Repower EU* dans leur PNRR dans un but de favoriser la sécurité énergétique européenne ; la France qui avait soumis son PNRR à la Commission le 28 avril 2021, lequel avait été formellement adopté lors du Conseil ECOFIN du 13 juillet 2021, a mis à jour son plan national le 20 avril 2023 et bénéficiera d'une enveloppe totale de 2,8Md€ au titre de *Repower EU*.

La plupart des périmètres ministériels ont vu leurs moyens augmenter entre 2022 et 2023, hors évolution des dépenses exceptionnelles¹⁷, et 13 missions voient leurs crédits augmenter plus vite que l'inflation constatée en 2023.

Tableau n° 7 : missions budgétaires dont l'augmentation des crédits est supérieure à l'inflation entre 2022 et 2023 (Md€)

	2022	2023	Variation 22-23
<i>Transformation et fonction publiques</i>	0,72	0,99	+ 36,4 %
<i>Santé</i>	2,78	3,61	+ 30,0 %
<i>Médias, livre et industries culturelles</i>	0,63	0,73	+ 15,9 %
<i>Engagements financiers de l'État</i>	54,34	62,38	+ 14,8 %
<i>Écologie, développement et mobilité durables</i>	36,02	40,28	+ 11,8 %
<i>Aide publique au développement</i>	5,08	5,58	+ 9,8 %
<i>Outre-mer</i>	2,73	2,98	+ 9,3 %
<i>Culture</i>	3,61	3,87	+ 7,1 %
<i>Justice</i>	10,66	11,31	+ 6,2 %
<i>Défense</i>	51,73	54,81	+ 6 %
<i>Recherche et enseignement supérieur</i>	29,43	31,07	+ 5,6 %
<i>Conseil et contrôle de l'État</i>	0,76	0,79	+ 5,1 %
<i>Sécurités</i>	22,14	23,24	+ 5 %
<i>Sous-total</i>	220,6	241,6	+ 9,5 %
<i>Total budget général</i>	452,65	454,57	+ 0,4 %

Source : Cour des comptes, d'après des données Chorus

La hausse modérée de la dépense entre 2022 et 2023 est le résultat d'un double mouvement entre un reflux important des dépenses exceptionnelles de crise (- 28,0 Md€), d'une part, et une hausse des autres dépenses (+ 29,4 Md€), d'autre part.

¹⁷ Les exceptions sont les missions *Anciens Combattants*, *Économie*, *Investir pour la France de 2030*, *Plan de relance*, *Régimes sociaux et de retraite*, *Remboursements et dégrèvements*, *Solidarité, insertion et égalité des chances*, principalement du fait de la fin ou la réduction de dispositifs exceptionnels mis en place entre 2020 et 2022.

L'année 2023 ne peut donc pas être considérée comme la première étape d'un redressement des finances publiques par une maîtrise de la dépense, aucune réforme structurelle ni aucune économie pérenne n'ayant été identifiée au titre de cet exercice en dehors de l'extinction de certains dispositifs de soutien.

1 - La fin de certaines dépenses exceptionnelles, plus que compensée par l'augmentation d'autres dépenses en 2023

Plusieurs dispositifs mis en place de façon exceptionnelle ont cessé leurs effets ou reflué mécaniquement en 2023. C'est ainsi le cas (montants en exécution) :

- des dépenses d'urgence sanitaire (- 3,3 Md€) ;
- des dépenses de relance (-7,8 Md€ sur le budget général) ;
- des dépenses exceptionnelles en faveur du pouvoir d'achat des ménages (-1,5 Md€) ;
- des dépenses nécessaires à l'opération exceptionnelle de nationalisation complète d'EDF (-11,4 Md€).

Les autres dépenses du budget général ont parallèlement augmenté de 29,4 Md€ du fait de dépenses nouvelles prenant effet ou décidées en 2023 (14,9 Md€) et de l'évolution spontanée des autres dépenses (+ 14,5 Md€).

S'agissant des mesures nouvelles, le soutien face à la hausse des prix de l'énergie a été accentué en 2023 (+ 6,8 Md€), notamment du fait des boucliers tarifaires sur le gaz et l'électricité. Par ailleurs, les trajectoires prévues dans les lois de programmation sectorielles ont entraîné 5,5 Md€ de dépenses supplémentaires en 2023 par rapport à 2022.

S'agissant des dépenses ordinaires de l'État, c'est-à-dire les dépenses hors dispositifs exceptionnels, leur progression peut s'expliquer par trois facteurs principaux :

- l'évolution spontanée de la dépense, sans action volontaire de l'État, notamment la charge de la dette ;
- la montée en charge des mesures décidées avant 2023 ;
- les effets spécifiques de la forte inflation constatée en 2023, en partie autofinancés par des économies sur les dépenses de fonctionnement courant et d'investissement de l'État.

En particulier, la Cour relève l'augmentation des dépenses de masse salariale, qui s'établissent désormais à 144,8 Md€, dont 99,2 Md€ de dépenses de rémunération et 45,6 Md€ de contributions au CAS *Pensions*.

Avec 6,0 Md€ supplémentaires, elles sont en hausse de 4,4 % à champ constant, dont 5,1 % hors CAS *Pensions* (contre 3,8 % en 2022). La raison principale en est l'augmentation de 1,5 % de la valeur du point d'indice au 1^{er} juillet 2023 (+ 0,6 Md€) et l'effet en année pleine de la hausse de 3,5 % entrée en vigueur en 2022 (+ 1,4 Md€).

Hors budgets annexes, la hausse des effectifs de l'État, prévue à hauteur de 4 988 équivalents temps-plein (ETP) a été dépassée (+ 8 991 ETP) même si la situation est très diverse selon les ministères. Cette hausse contraste avec la baisse constatée en 2022 (- 5 765 ETP).

2 - Les risques de dépassement budgétaire contenus par des annulations en gestion

Pour contenir la progression de la dépense et éviter une dégradation encore plus marquée du déficit budgétaire, le Gouvernement a choisi de prendre deux types de mesures de régulation en cours d'exercice : une augmentation massive de la mise en réserve (+ 252 % par rapport à 2022) par l'application de plusieurs surgels, et l'annulation de 5 Md€ de crédits en cours d'année, *via* le décret n° 2023-883 du 18 septembre 2023. De plus les dépenses de fonctionnement de l'État n'ont que très peu augmenté (+ 0,5 Md€, hors dépenses exceptionnelles).

Ce pilotage des crédits plus serré qu'au cours des derniers exercices a permis de contenir les dépenses en fin d'année et a freiné la dégradation du solde. Au total, les crédits consommés en 2023 ont même été inférieurs aux crédits votés en LFI (- 1,9 Md€ soit -0,4 %) et à la première annuité de la LPPF (397,4 Md€ contre 399, 2 Md€¹⁸), soit un écart de - 1,8 Md€.

La recommandation formulée par la Cour depuis deux ans de limiter strictement les reports de crédits sur l'exercice suivant n'a cependant pas été mise en œuvre : sans atteindre le niveau de l'année précédente (23,2 Md€), 18,7 Md€ ont été reportés de 2022 sur 2023, correspondant à 4,2 % des crédits ouverts en LFI 2023, dont 6,0 Md€ sur la mission *Plan de relance* et 5,2 Md€ sur la mission *Économie*. Ce phénomène se perpétue puisque les reports de 2023 sur 2024 atteignent 16,1 Md€, entretenant le cycle dénoncé par la Cour pour la quatrième année consécutive.

¹⁸ Les plafonds de la LPPF sont exprimés hors contribution au CAS *Pensions*.

3 - Des dépenses inférieures au périmètre des dépenses voté en LFI 2023

Les dépenses sous norme ont atteint 489,1 Md€ en 2023 : elles ont été inférieures de 7,0 Md€ au niveau attendu en LFI 2023 (- 1,4 %), principalement grâce à un montant de prélèvements sur recettes inférieur de 2,5 Md€ aux prévisions et à des économies de constatation sur les missions ministérielles de 4,8 Md€.

Tableau n° 8 : détail de la norme de dépense en LFI et en exécution

<i>En Md€</i>	LFI 2023	Exécution 2023	Différence
<i>Crédits budgétaires des ministères</i>	340,6	335,8	- 4,8
<i>Taxes et recettes affectées</i>	20,2	20,5	0,3
<i>Comptes spéciaux sous norme</i>	68,7	68,7	0
<i>Budget annexes</i>	2,0	1,9	- 0,1
<i>Prélèvements sur recettes</i>	70,6	68,1	- 2,5
<i>Retraitements internes</i>	- 6,0	- 6,0	0
Total	496,1	489,1	- 7,0

Source : direction du budget

Le respect de ce plafond constitue une évolution positive, d'autant que le périmètre des dépenses « sous norme » au sens de la loi de programmation des finances publiques est désormais plus large, conformément aux recommandations passées de la Cour¹⁹. Ce résultat reste néanmoins fragile : l'exercice 2023 montre que le respect de la norme de dépense ne garantit pas celui de l'objectif de solde, puisque celui-ci a été manqué à hauteur de - 8,3 Md€. La norme de dépense constitue un outil important de maîtrise de la dynamique de la dépense, mais elle ne suffira pas, seule, à redresser la trajectoire actuelle des finances publiques.

¹⁹ À titre de comparaison, la nouvelle norme de dépense aurait été dépassé de 34 Md€, entre la LFI et l'exécution, s'il avait été appliqué en 2022.

La nouvelle norme de dépenses : le périmètre des dépenses de l'État

À compter de 2023, la norme de dépenses évolue et s'intitule désormais « périmètre des dépenses de l'État ». Cette nouvelle norme a été introduite par l'article 9 du projet initial de loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2023 à 2027 déposé le 26 septembre 2022. Elle a été mise en place par l'exécutif dès la gestion 2023 malgré le rejet du texte par le Parlement dans un premier temps. La LPFP révisée ayant finalement été adoptée à l'automne 2023, cette nouvelle norme de dépenses est désormais inscrite au niveau législatif²⁰.

Le périmètre des dépenses de l'État (PDE) constitue un agrégat plus global que les précédentes normes de dépenses. Il comprend la quasi-totalité des dépenses du budget général (hors remboursements et dégrèvements, remboursement de la dette covid 19, charge de la dette), les prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne et des collectivités territoriales, les budgets annexes, les taxes affectées plafonnées, les dépenses des comptes d'affectation spéciale (CAS) – en dehors des CAS *Pensions* et *Participations financières de l'État* – et le compte de concours financiers *Avances à l'audiovisuel public*.

Ce périmètre intègre désormais des dépenses qui n'étaient pas jusqu'à présent considérées comme pilotables, et notamment les crédits affectés à la relance, l'abondement du CAS *Participations financières de l'État*, les dépenses de la mission *Investir pour la France de 2030* et les prélèvements sur recettes. Cela constitue une évolution notable. Pour que ce nouvel outil reste pleinement efficace et joue tout son rôle dans le pilotage de la politique budgétaire, il conviendra de ne pas en exclure à l'avenir de nouvelles dépenses considérées comme exceptionnelles, comme cela a pu être le cas par le passé.

4 - L'absence d'économies structurelles dans le périmètre du budget général en 2023

La LFI pour 2023 ne prévoyait aucune mesure d'économie en dehors de la non-reproduction des dépenses exceptionnelles présentées ci-dessus. Dans les documents accompagnant le dépôt du PLF 2023, l'exécutif indiquait seulement que le Fonds pour la transformation des administrations publiques

²⁰ Pour les années à venir, la LPFP 2023-2027 prévoit que les dépenses relevant du périmètre de l'État s'élèveront à 496 Md€ en 2023, à 491 Md€ en 2024, à 505 Md€ en 2025, à 512 Md€ en 2026 et à 519 Md€ en 2027.

(FTAP) avait permis de générer 0,1 Md€ d'économies pérennes, mais sans qu'il soit possible d'identifier les périmètres ministériels sur lesquels ces économies avaient porté. La Cour a relevé que les résultats obtenus par le FTAP sont pour le moment loin des projections initiales, avec encore peu de projets achevés à ce jour, et qu'il est difficile d'affirmer que les objectifs d'économies seront atteints²¹.

Les pistes de réformes, et la documentation associée pour en préciser les modalités et le chiffrage, ne font pourtant pas défaut.

L'article 167 de la LFI 2023 a ainsi instauré un dispositif annuel de revue de dépenses qui a pour objectif d'identifier et de documenter, dans le cadre de la préparation de la loi de finances initiale, des sources d'économies permettant de respecter la trajectoire de finances publiques.

En juillet 2023, la Cour a publié neuf notes thématiques destinées à contribuer à cette revue de dépenses dans la perspective des projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2024.

La note thématique consacrée à la politique du logement proposait plusieurs orientations pour améliorer la qualité de la dépense publique qui y est consacrée (38,2 Md€ en 2021, soit 1,5 % du PIB) : une meilleure évaluation des dépenses fiscales, un recentrage de l'effort vers les publics les plus défavorisés et une meilleure coordination de l'action des multiples intervenants publics.

La note thématique consacrée à la formation professionnelle et l'apprentissage mettait également en évidence la nécessité d'en revoir le modèle économique. La Cour a formulé dans cette note 12 recommandations, autour de trois objectifs : mieux cibler la dépense publique vers des publics prioritaires et pour des actions vraiment utiles à la montée en qualification des actifs ; renforcer les exigences en matière de qualité des formations et de lutte contre la fraude ; instaurer un pilotage stratégique des priorités intégrant l'enjeu de soutenabilité financière du système de formation professionnelle des salariés et d'alternance.

Par ailleurs, la Cour a également analysé les résultats du plan de transformation *Action publique 2022*, qui relève d'une démarche transversale²². L'enquête a montré que l'ambition initiale de ce plan a laissé rapidement la place à des initiatives dispersées et que l'objectif d'économies budgétaires a été relégué au second plan. La Cour a donc formulé plusieurs propositions, notamment de recourir plus

²¹ Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire *Transformation et action publiques*, avril 2024.

²² Cour des comptes, *La modernisation de l'État : des méthodes renouvelées, une ambition limitée*, janvier 2024.

systématiquement à la contractualisation pour les grands projets de modernisation, en conditionnant les financements à l'atteinte d'objectifs précis, et de s'inspirer du système de « coupes automatiques de productivité » pratiqué dans plusieurs pays étrangers.

Les « coupes automatiques de productivité »

En s'appuyant sur des exemples étrangers (en Australie, Nouvelle-Zélande et Suède notamment) le FMI et l'OCDE ont travaillé sur des modèles de recherche de gains de productivité, consistant à réaliser des « coupes » ou « réductions » automatiques de productivité (*Automatic productivity cuts*, APC). Cette démarche se traduit par une réduction, très légère mais récurrente, des dépenses de fonctionnement, en fonction d'une estimation des gains de productivité apportés par une « réforme en continu ». Les cibles annuelles de réduction retenues sont limitées, de 0,5 % à 1,0 %, et s'appuient sur une approche structurelle : elles sont mises en œuvre ministère par ministère et un système de bonus existe par ailleurs pour inciter les administrations à dépasser leurs objectifs.

Les chantiers de réformes et les pistes pour améliorer la qualité de la dépense publique à coût constant, voire réduit, sont donc nombreux, mais attendent encore d'être engagés.

D - Des reports de crédits massifs qui altèrent l'annualité budgétaire

En 2020, 2021 et 2022, la gestion des crédits avait suivi des procédures inhabituelles qui soulevaient plusieurs interrogations au regard des principes de la Lolf.

Aux termes de l'article 1^{er} de cette dernière, les lois de finances déterminent, pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte. Selon l'article 6, le budget décrit, pour une année, l'ensemble des recettes et des dépenses budgétaires de l'État.

Ces dispositions constituent le fondement organique du principe de l'annualité budgétaire, qui conduit à fixer en loi de finances une autorisation annuelle de lever l'impôt et de dépenser, sous réserve

d'aménagements, parmi lesquels figurent les reports²³. Ces reports n'ont pas d'impact significatif sur le principe de l'annualité lorsque les montants concernés sont contenus et comparables d'une année à l'autre. Il en va différemment si leur ampleur vient modifier significativement le niveau autorisé des dépenses et du déficit.

1 - Des sous-consommations de crédits massives depuis 2020

En 2020, les crédits non consommés²⁴ en fin d'année sur le budget général (37,5 Md€) représentaient 8,8 % de l'ensemble des crédits ouverts. Cette proportion était particulièrement élevée : au cours des dix années précédentes, les crédits non consommés avaient représenté au plus 1,2 % des crédits ouverts.

L'exercice 2023 s'est soldé à nouveau par un montant significatif de sous-consommations, bien qu'en diminution par rapport à 2021 et 2022 : 19,6 Md€, soit 4 % des crédits disponibles, et à peine plus que le montant des crédits qui avaient précisément été reportés de l'exercice 2022. Le détail des sous-consommations est présenté dans le chapitre III ci-après.

La « *tendance affirmée à la constitution d'enveloppes budgétaires globales mobilisables à tout moment* », déjà relevée par la Cour dans le précédent rapport sur l'exécution du budget de l'État, a donc perduré en 2023. Ces réserves ont été rendues possibles par des budgétisations manifestement surévaluées au moment de la LFI pour 2023 et par le maintien de reports significatifs.

2 - Des reports massifs sur l'exercice suivant non pris en compte dans les articles d'équilibre des lois de finances

Alors qu'ils représentaient un montant de 1,5 Md€ à 3,5 Md€ sur la période 2010-2019, 36,7 Md€ de crédits de paiement (y compris fonds de

²³ L'article 15 de la Lolf autorise le report de crédits non consommés en fin d'année sur l'année suivante dans la limite de 3 % des crédits initiaux du programme concerné (sauf dérogation dûment motivée en loi de finances) avec la condition que le total des reports n'excède pas 5% des crédits ouverts par la loi de finances de l'année. Il peut être dérogé à ce second plafond par une disposition en loi de finances en cas de nécessité impérieuse d'intérêt national.

²⁴ Y compris fonds de concours.

concours) avaient été reportés de 2020 sur 2021²⁵ sur le champ du budget général, puis 23,2 Md€ de 2021 sur 2022.

Le même procédé a été utilisé sur l'exercice 2023 : 18,7 Md€ de crédits de paiement ont été reportés de 2022 sur 2023, puis 16,1 Md€ de 2023 sur 2024.

Comme en 2022, les reports de crédits non consommés de 2023 vers l'exercice 2024 sont majoritairement appliqués sur les missions « classiques » du budget général et ne peuvent être justifiés par le caractère difficilement prévisible des crédits alloués à la gestion de crise.

La perpétuation du cycle de sous-consommations suivies de reports massifs atteste que ces derniers n'étaient pas nécessaires dans leur totalité. Compte tenu des montants en cause et de la nécessité de maîtriser les dépenses, il est indispensable de vérifier la nécessité des reports et d'apurer les autorisations d'engagement devenues sans objet.

Ces choix ont aussi eu pour conséquence de présenter dans les tableaux d'équilibre des lois des finances (LFI et LFG) des montants de dépenses et de soldes en décalage avec les prévisions réelles du Gouvernement. En effet, les montants de dépenses figurant dans ces tableaux correspondent aux seuls crédits ouverts dans les lois de finances²⁶ qui, en temps normal, peuvent être considérés comme des prévisions de consommations de l'année eu égard au montant négligeable en proportion des reports²⁷.

Sur les années 2021, 2022 et 2023, compte tenu du montant très élevé de reports, les crédits ouverts dans les lois de finances de l'année (LFI, LFR et LFG) ne reflétaient qu'imparfaitement la prévision de dépenses de l'année, même si les exposés des motifs des LFR pour 2021 et 2022 présentaient des prévisions tenant compte des reports de crédit et mentionnaient donc des montants de dépenses plus élevés et des soldes plus dégradés.

Cette pratique a été abandonnée en LFG 2023, le montant prévisionnel de la consommation des crédits reportés n'étant plus indiqué.

²⁵ Sur de nombreux programmes, les reports dépassent le plafond de droit commun de 3 % des crédits initiaux. En application de la Lolf, ce dépassement a été autorisé par une disposition spécifique dans la loi de finances pour 2023 (article 140). Une disposition comparable existe dans la LFI pour 2024 (article 176).

²⁶ Dans les lois de finances rectificatives et de fin de gestion, les tableaux d'équilibre présentent les variations par rapport à la précédente loi de finances.

²⁷ Ce qui revient implicitement à supposer que les consommations de reports de crédits de l'année antérieure seront compensées par des sous-consommations de crédits de l'année.

Le Parlement s'est donc prononcé, lors de l'examen de ce texte, sur un article d'équilibre qui ne correspondait pas à la réalité des prévisions de dépenses et de solde.

S'agissant de la gestion 2023, la Cour relève notamment le gel immédiat de 1,6 Md€ de crédits sur les 2,3 Md€ ouverts en LFG sur la mission *Défense*, et le report à l'exercice 2024 de ces mêmes crédits gelés, portant atteinte à la lisibilité de la LFG.

II - Une augmentation ininterrompue de la dette de l'État et de sa charge

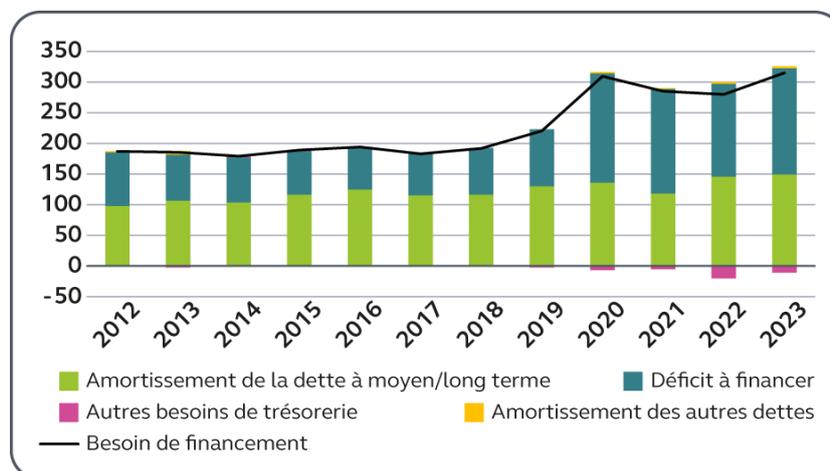
Pour financer un déficit dont le niveau est comparable à celui de la crise sanitaire, l'État a dû procéder à des émissions de dette dont le volume est en hausse de 10 Md€ par rapport à 2022, se traduisant par une nouvelle augmentation de l'encours de dette (A). L'ajustement des taux d'emprunt de l'État, après les décisions de politique monétaire de la Banque centrale européenne, s'est par ailleurs traduit par un alourdissement de la charge d'intérêts, désormais inscrite sur une trajectoire de hausse rapide et massive (B).

A - Un besoin de financement sans précédent en 2023, un volume de dette qui continue d'augmenter

1 - Un besoin de financement supérieur de près de 100 Md€ au niveau précédant la crise sanitaire

L'écart entre les recettes de l'État et ses dépenses (le déficit) ajouté au remboursement des emprunts venus à échéance constituent le besoin de financement de l'État, c'est-à-dire la somme qu'il doit emprunter sous une forme ou une autre²⁸. En 2023, ce besoin de financement s'est élevé à 314,6 Md€, niveau encore jamais atteint par le passé. Il est en hausse de près de 35 Md€ par rapport à 2022 et de près de 100 Md€ par rapport à 2019. La hausse résultant de la crise sanitaire, du « quoi qu'il en coûte » et de la gestion de l'inflation n'est donc pas résorbée et s'accroît au contraire encore en 2023.

²⁸ Il comprend ainsi principalement le remboursement des obligations émises les années antérieures arrivant à échéance sur l'exercice et le déficit budgétaire de ce même exercice.

Graphique n° 5 : besoin de financement de l'État (en Md€)

Source : Cour des comptes

Le besoin de financement de 2023 est supérieur de 9,7 Md€ à la prévision de la LFI (304,9 Md€). Cette hausse s'explique principalement par l'augmentation du déficit à financer (+ 8,1 Md€). Ce dernier représente en effet 55 % du besoin de financement, soit un niveau proche de celui de 2022. La part prépondérante du déficit dans le besoin de financement, qui devient supérieure à celle du remboursement des titres venus à échéance, est une tendance observable depuis le début de la crise sanitaire et constitue un défi. Il signale aussi que le « roulement » de la dette, au terme duquel l'amortissement des emprunts anciens est financés par de nouveaux emprunts, est déjà dépassé par la perpétuation des déficits (l'idée selon laquelle l'État peut faire perpétuellement « rouler » sa dette est inopérante tant que ses déficits en augmentent le montant).

La principale ressource permettant de combler le besoin de financement relève des émissions nettes de titres de moyen et long termes. Conformément à la prévision de la LFI 2023, ces émissions atteignent 270 Md€ en 2023, soit 10 Md€ de plus qu'en 2022 et 70 Md€ de plus qu'en 2019. La LFI 2024 prévoit une nouvelle augmentation de ce montant, à 285 Md€, soit 100 Md€ de plus qu'en 2017.

Les autres ressources de financement dont dispose l'État ont aussi été mobilisées. Ainsi, l'encours de titres de court terme a augmenté de 20,8 Md€ sur l'exercice. En effet, en réponse à la hausse du besoin de financement sur l'exercice, l'État a repris, dans une mesure moindre, une pratique observée pendant l'urgence sanitaire, à savoir l'émission de titres de court terme, dont la maturité peut aller de 13 semaines à un an (bons du

Trésor à taux fixe et intérêts précomptés, dits BTF), afin de disposer d'une trésorerie mobilisable à vue. Entre 2019 et 2020, ces émissions avaient augmenté de 100 Md€ environ²⁹. Elles s'élevaient à 312 Md€ en 2022 et atteignent 345 Md€ en 2023. Or, en 2023, les taux courts se sont fortement accrus. Cette pratique a ainsi contribué à l'augmentation de la charge de la dette (cf. *infra*), sans ajustement des montants d'émission de titres de moyen et long termes votés en LFI.

En parallèle, 47,6 Md€ de trésorerie sur le compte du Trésor tenu par la Banque de France ont été utilisés, réduisant d'autant les disponibilités sur ce compte.

Enfin, les ressources d'emprunts ont été amputées par l'enregistrement de décotes nettes de 21,2 Md€³⁰ qui découlent, de façon mécanique et pour un coût final neutre sur la durée de l'emprunt, de l'abondement par l'Agence France Trésor (AFT) de lignes déjà existantes dont le coupon est inférieur au taux de marché. Alors que ce réabondement de souches anciennes produisait des ressources budgétaires jusqu'en 2021, la hausse des taux amorcée en 2022 génère à l'inverse des décotes nettes.

Tableau n° 9 : tableau de financement, prévision et exécution, Md€

<i>Besoin de financement</i>	2019	2020	2021	2022	LFI 2023	Exec 2023	LFI 2024
<i>Amortissement de la dette à moyen et long terme</i>	130,2	136,1	118,3	145,7	149,5	149,6	155,3
<i>Dont remboursement du nominal à valeur faciale</i>	128,9	130,5	117,5	140,8	144,5	144,5	151,1
<i>Dont remboursement d'indexation versé à échéance sur les titres indexés</i>	1,3	5,6	0,8	5	5	5,1	4,2
<i>Amortissement de la dette reprise de SNCF réseau</i>	0	1,7	1,3	3	2,2	2,1	2,7
<i>Amortissement d'autres dettes reprises</i>	0	0,5	0	0	0,9	0,9	0
<i>Déficit budgétaire</i>	92,7	178,1	170,7	151,5	164,9	173,0	146,9
<i>Autres besoins de trésorerie</i>	- 2,4	- 6,9	- 5,1	- 20,2	- 12,6	- 11,0	- 7,7
TOTAL	220,5	309,5	285,2	280,0	304,9	314,6	297,2

²⁹ Passant de 254 à 353 Md€.

³⁰ Catégorie « Autres ressources de trésorerie » : la diminution engendrée par les décotes nettes étant amoindrie par d'autres éléments à hauteur de +2,5 Md€.

Ressources	2019	2020	2021	2022	LFI 2023	Exec 2023	LFI 2024
Émission de dette à MLT	200	260	260	260	270	270	285
Ressources affectées à la CDP et consacrées au désendettement	0	0	0	1,9	6,6	6,6	6,5
Variation de l'encours des titres de court terme	- 6	54,7	- 6,2	-6,9	3,3	20,8	5,2
Variation des dépôts des correspondants	11,5	27,8	18,7	1,2	0	- 11,5	0
Variation des disponibilités du Trésor et des placements de trésorerie de l'État*	- 5,7	- 63,4	- 4,4	35,2	24,5	47,6	0
Autres ressources de trésorerie	20,6	30,4	17,2	- 11,4	0,5	- 18,8	0,5
Total	220,5	309,5	285,2	280,0	304,9	314,6	297,2

Source : AFT. Les « autres besoins de trésorerie » correspondent principalement au retraitement des dépenses budgétaires sans impact en trésorerie (qui ne correspondent donc pas à un besoin de financement sur l'exercice), soit la provision pour charge des OAT indexées (cf. infra).

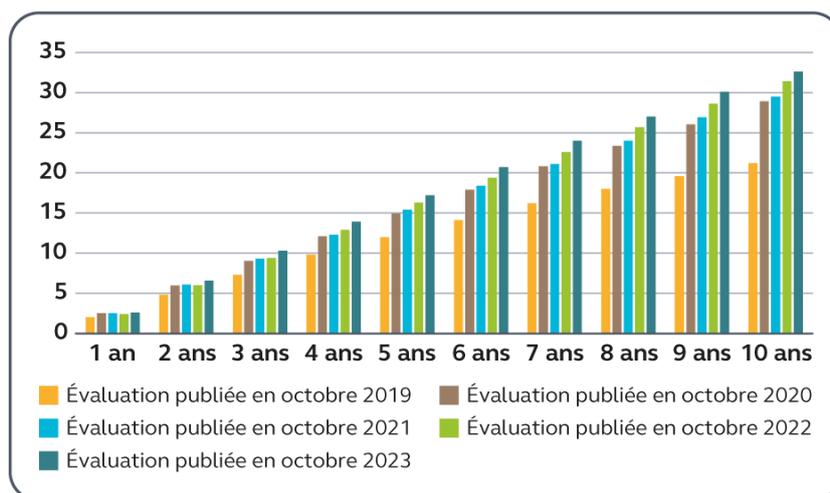
* : Il s'agit bien de ressources dans la mesure où c'est une utilisation des disponibilités du compte, cette utilisation se traduisant ensuite par une dégradation du solde du compte.

2 - Un encours de dette qui continue de s'accroître

Conséquence de cette hausse continue des émissions nettes, l'encours de dette est en augmentation constante. Fin 2022, l'encours de la dette négociable de l'État atteignait 2 278 Md€ ; fin 2023, il est de 2 430 Md€, soit une augmentation de 6,5% sur l'exercice. L'encours de dette total a donc augmenté de 1 000 Md€ en 10 ans (1 457 Md€ à fin 2013) et de près de 607 Md€ depuis 2019 (1 823 Md€).

La croissance ininterrompue de la dette de l'État renforce de façon marquée la sensibilité de cette dernière aux mouvements de taux. Du fait de cet effet volume, l'Agence France Trésor (AFT) estime ainsi qu'une hausse supplémentaire de 1 point des taux d'intérêt entraînerait un surcoût annuel de la charge de la dette de 17,4 Md€ à horizon de cinq ans et de 32,6 Md€ à horizon de 10 ans. Toutes choses égales par ailleurs, du fait de l'augmentation très forte de l'endettement ces dernières années, la sensibilité de la charge de la dette à horizon de 10 ans a augmenté de près de 11,5 Md€.

Graphique n° 6 : sensibilité de la charge annuelle de la dette à une hausse de taux de 1%, par horizon de temps, Md€



Source : PAP du programme 117

La note d'exécution budgétaire relative à la gestion de la dette revient également sur les spécificités de certains types de titres que sont les OAT indexées sur l'inflation (OATi) et les OAT vertes.

B - Une charge de la dette toujours plus élevée et sur une trajectoire inquiétante

En 2022, la charge de la dette de l'État s'élevait à 50,7 Md€³¹ ; elle atteint 53,9 Md€ en 2023, soit une augmentation de 3,2 Md€.

1 - Des taux d'emprunt en hausse

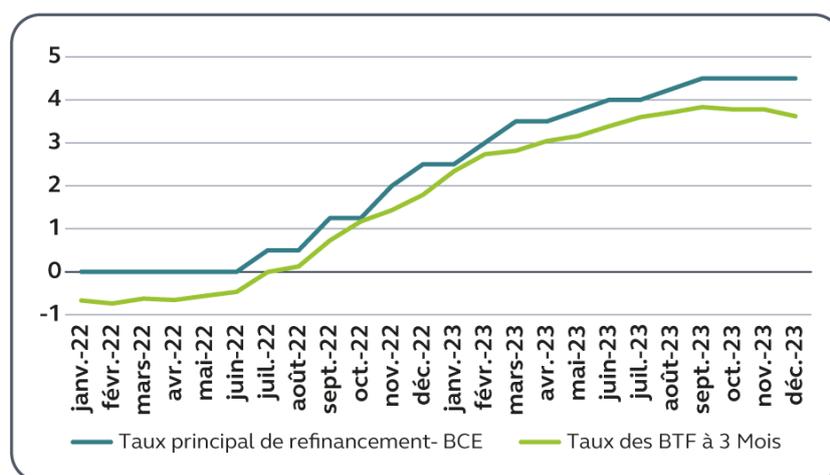
Après avoir commencé à augmenter au dernier trimestre 2021 pour poursuivre sa hausse en 2022, l'indice d'inflation de la zone euro a baissé en 2023. À 8,6 % en début d'année, il atteignait 2,9 % en décembre³².

³¹ Telle que définie par le nécessaire apport du budget général pour la dette de l'État, c'est-à-dire l'exécution du programme 117-*Charge de la dette et trésorerie de l'État*, qui inclut les besoins relatifs à la dette de moyen et long termes ajustés (en positif ou en négatif) des besoins ou du surplus de la trésorerie.

³² Il s'agit toujours bien d'une hausse des prix, mais elle est moins rapide.

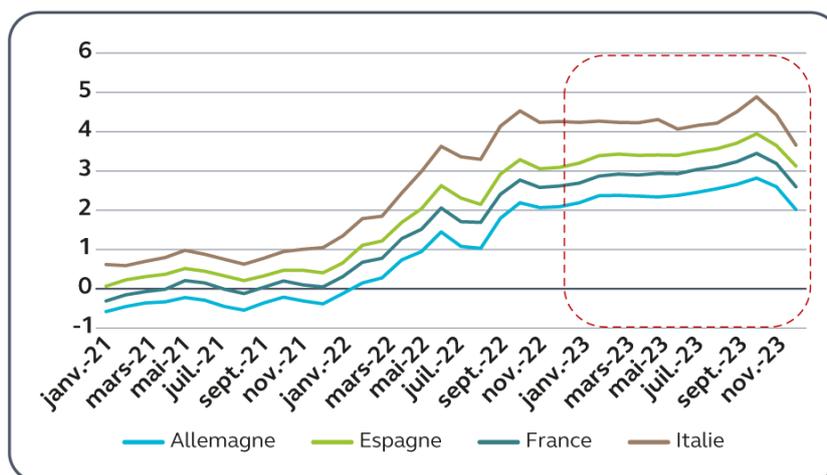
Face à ces mouvements, la Banque centrale européenne (BCE) a mis plusieurs mois à ajuster sa politique monétaire. Les taux directeurs ont commencé à augmenter peu avant l'été 2022 et leur hausse s'est poursuivie jusqu'à l'été 2023. Les taux d'emprunt des titres à court terme (BTF - bons du Trésor à taux fixe et à intérêt précompté) se sont ajustés en fonction du rythme auquel la banque centrale a relevé ses taux.

Graphique n° 7 : taux principal de politique monétaire et taux d'emprunt à court terme de l'État



Source : BCE, Banque de France

Les taux d'emprunt à long terme des États de la zone euro ont plutôt suivi l'évolution de l'inflation. En 2023, ils ont augmenté en début d'année, pour redescendre au deuxième semestre et se stabiliser en fin d'exercice à un niveau proche de celui observé en décembre 2022. Le taux à 10 ans français, qui était de 2,62% en décembre 2022, a ainsi augmenté jusqu'à 3,45 % en octobre 2023, avant de redescendre à 2,6 % en fin d'année.

Graphique n° 8 : évolution des taux d'emprunt des États à 10 ans

Source : Cour des comptes

Tenant compte de l'augmentation subie en 2022 et du maintien de taux élevés en 2023, le taux moyen d'emprunt de l'État français, calculé sur les émissions de l'année, augmente nettement entre 2022 et 2023 (+ 3,14 points sur les titres de court terme et + 1,60 point sur les titres de moyen et long termes). Les évolutions observées en 2023 font également apparaître une inversion de la courbe des taux français (cf. encadré).

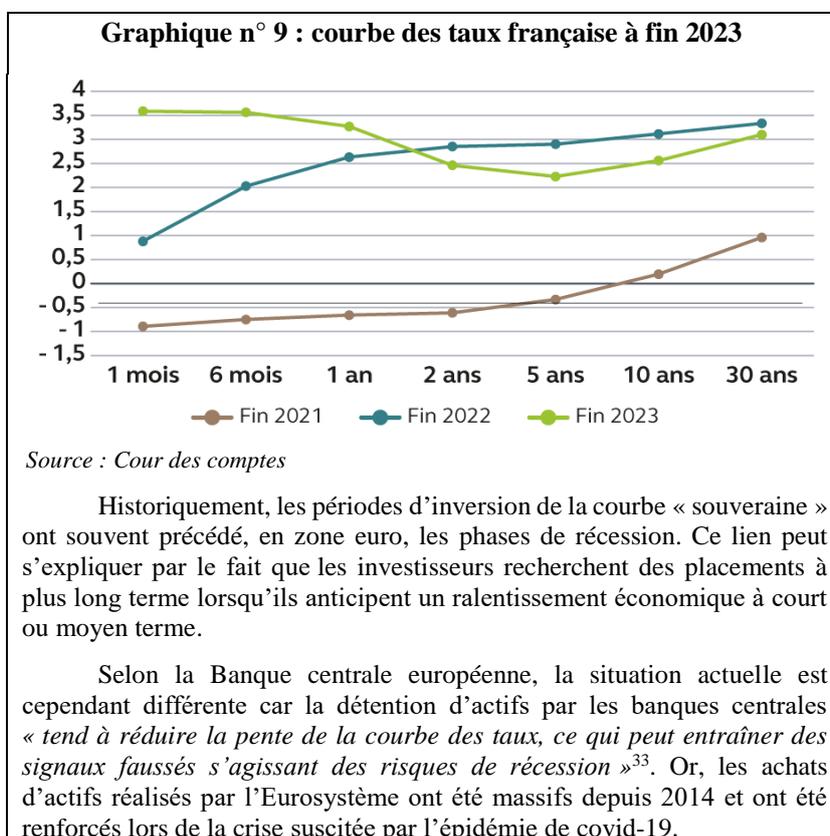
Tableau n° 10 : taux d'emprunt moyen de l'État, par année

	2020	2021	2022	2023
<i>Court terme</i>	- 0,56 %	- 0,67 %	0,19 %	3,33 %
<i>Long terme</i>	- 0,13 %	- 0,05 %	1,43 %	3,03 %

Source : AFT

L'inversion de la courbe des taux français

En 2023, la courbe des taux français s'est « inversée », c'est-à-dire que les taux courts sont devenus plus élevés que les taux de moyen et long termes. Ainsi, en fin d'exercice, le taux d'emprunt français à 6 mois atteignait 3,56 % alors que le taux à 5 ans se situait à 2,23 %, le taux à 10 ans à 2,6 % et le taux à 30 ans à 3,1 %. Cette situation n'est pas spécifique à la France en zone euro. Les courbes allemande ou néerlandaise se sont aussi inversées.



2 - L'augmentation de la charge de la dette du fait des taux d'intérêt

En 2022, la charge de la dette de l'État avait atteint 50,7 Md€, dont 49,5 Md€ relevaient de la dette et 1,2 Md€ de la trésorerie. Elle est de 53,9 Md€ en 2023, en augmentation de 3,2 Md€ sur l'exercice.

La charge de la dette est constituée d'intérêts, à hauteur de 41,5 Md€, et de la provision pour charge d'indexation du capital des titres indexés (15,8 Md€ - cf. encadré), dont sont déduites des recettes de trésorerie pour 3,0 Md€.

³³ Bulletin économique de la BCE, n° 7, 2023.

La provision pour charge d'indexation, une spécificité au regard de la comptabilité budgétaire

Lors de l'arrivée à maturité d'un titre indexé sur l'inflation, le montant de capital remboursé est calculé en multipliant le montant nominal du titre par un coefficient d'indexation dépendant de l'évolution de l'inflation sur la période de vie de l'obligation. Afin d'anticiper ce différentiel, une provision pour charge d'indexation est enregistrée annuellement pour évaluer la charge budgétaire potentielle sur la totalité de l'encours de titres indexés, quand bien même il n'y a pas encore de décaissement effectif. Ce mécanisme de provision, habituel en comptabilité générale, est une exception au principe de la comptabilisation des dépenses de l'État au moment de leur décaissement³⁴.

Alors qu'elle atteint 15,8 Md€ en 2023, soit 30 % de la charge de la dette, cette provision soulève plusieurs difficultés.

Elle ne se calcule pas de la même façon en comptabilité budgétaire et en comptabilité générale. La comptabilité budgétaire s'appuie sur l'article 125 de la LFI pour 2000 et se fonde sur le différentiel d'inflation observée de mai N-1 à avril N pour le calcul de la provision relative à l'année N, alors que la comptabilité générale prend en compte l'inflation sur l'ensemble de l'exercice. Le décalage entre comptabilité budgétaire et générale peut être massif en cas de mouvement rapide de l'inflation : ainsi, en 2022, cette provision était de 15,5 Md€ en comptabilité budgétaire et de 23,0 Md€ en comptabilité générale. En 2023, elle s'élève à 15,8 Md€ en comptabilité budgétaire et à 8,5 Md€ en comptabilité générale, celle-ci ayant pris en compte la décre des prix tout au long du deuxième semestre 2023, en avance sur la comptabilité budgétaire.

Ces derniers chiffres montrent également les à-coups auxquels est soumise cette provision. Ces variations fortes, liées aux modalités de calcul de la provision et au poids de l'encours sur lequel elle porte (271 Md€ d'encours de titres indexés à fin 2023), rendent plus difficile l'interprétation de la charge de la dette et en réduisent sa lisibilité. À moyen terme, le coût de la dette est plus clairement retracé par la seule charge d'intérêt, qui est en augmentation constante.

S'agissant de la charge de la dette de moyen et long termes, la hausse peut se décomposer analytiquement en trois effets.

³⁴ L'article 28 de la Lof dispose que « les dépenses sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont payées ».

Le premier est l'augmentation du volume de dette, représentant 1,7 Md€ de charge d'intérêt supplémentaire du fait de l'augmentation de l'encours de dette de moyen et long termes.

Le deuxième est lié à la hausse des taux d'intérêts. Cet effet est cette année de + 3,3 Md€ et résulte de la combinaison de deux éléments : d'une part, l'impact défavorable sur la charge de la dette de la hausse des taux d'émissions sur les BTF (+ 4,6 Md€ sur la charge de la dette) et d'autre part, l'impact favorable du remplacement des titres amortis émis il y a plusieurs années par des taux de coupons qui sont encore moins élevés malgré la remontée des taux observée récemment (- 1,3 Md€).

Le troisième est lié à l'inflation, cet effet étant toutefois quasiment nul en 2023. En effet, la charge d'indexation du capital des OAT indexées est restée quasiment stable entre 2022 et 2023, du fait du maintien de l'inflation à un niveau élevé mais relativement de mai 2022 à avril 2023 (cf. encadré). La charge d'indexation reste donc une composante importante de la charge de la dette mais ne participe pas à l'augmentation de cette dernière sur l'exercice.

Sur cette augmentation de 4,9 Md€ de la charge de la dette de moyen et long termes de l'État vient s'imputer le solde de la trésorerie. Ce dernier abaisse de 1,7 M€ la charge de la dette, aboutissant à une augmentation de cette dernière de 3,2 Md€ mentionnée plus haut.

Portée par l'augmentation continue et soutenue de l'encours de dette et par la hausse des taux, la charge d'intérêt est appelée à croître encore : la loi de programmation des finances publiques 2023-2027 prévoit en effet que, dans un scénario central d'évolution des taux d'intérêt, celle-ci pourrait augmenter de 9,5 Md€ en 2024 et de près de 36 Md€ à l'horizon 2027. Le paiement de cette charge, très élevée, se fera nécessairement au détriment d'autres dépenses.

*

**

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le déficit budgétaire de l'État en 2023 a atteint 173,0 Md€, en nette dégradation de 21,6 Md€ par rapport à 2022 (- 151,4 Md€). Le creusement du déficit est tout aussi marqué en proportion du PIB en valeur puisqu'il est passé de 5,7 % en 2022 à 6,2 % en 2023.

Ce déficit très dégradé, le deuxième plus élevé après celui de 2020 (- 178,1 Md€), est dû à des recettes de l'État en diminution, à un niveau très élevé des dépenses du budget général et à un solde des comptes spéciaux en forte baisse par rapport à 2022.

Ce résultat n'est pas si éloigné de ce que prévoyait la loi de finances initiale de 2023, peu ambitieuse en termes de déficit avec un objectif de - 164,9 Md€, plus dégradé que l'exécution constatée en 2022.

Après un rebond exceptionnel en 2021 (+ 39,8 Md€, soit + 15,5 % par rapport à 2020) et en 2022 (+27,5 Md€, soit + 9,3 %), les recettes fiscales nettes de l'État ont diminué en 2023, pour atteindre 322,9 Md€ (- 7,4 Md€ soit -2,2 %). Cette baisse, singulière en période de croissance économique, est le symptôme d'une volatilité accrue des recettes fiscales de l'État liée aux transferts massifs de TVA opérés au cours des dernières années, qui ont renforcé le poids relatif d'autres impositions moins directement corrélées à la croissance économique comme l'impôt sur les sociétés. La modification de la composition des recettes fiscales de l'État les expose donc davantage au risque de contracyclicité.

En l'absence d'économies structurelles programmées en LFI, les dépenses nettes du budget général ont légèrement augmenté (+ 1,9 Md€), malgré le reflux des mesures exceptionnelles de crise et de relance.

La gestion 2023 reste affectée par des reports massifs qui altèrent l'annualité budgétaire, malgré les dispositions prises pour piloter la fin de gestion (mises en réserve de crédits, annulations).

En 2023, le besoin de financement s'est élevé à 314,6 Md€, niveau encore jamais atteint par le passé. Il progresse de 35,1 Md€ par rapport à 2022 et de près de 100 Md€ par rapport au niveau d'avant-crise sanitaire : le besoin de financement de l'État était en effet de 220,5 Md€ en 2019. La hausse résultant de la crise sanitaire, du « quoi qu'il en coûte » et des mesures prises pour faire face à l'inflation n'est donc pas résorbée et s'accroît au contraire encore en 2023.

En 2022, la charge de la dette de l'État s'était élevée à 50,7 Md€³⁵, dont 49,5 Md€ relevaient de la dette et 1,2 Md€ de la trésorerie. Elle est de 53,9 Md€ en 2023, dont 54,4 Md€ relèvent de la dette alors que la trésorerie dégage un surplus de 530 M€. Au total, la charge de la dette augmente donc de 3,2 Md€ sur l'exercice et, emportée par son volume, s'inscrit désormais sur une trajectoire de hausse inquiétante.

Au titre du respect du principe d'annualité, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. conformément au principe d'annualité budgétaire, limiter strictement les reports de crédits sur l'exercice suivant (recommandation réitérée) ;*
- 2. indiquer dans l'exposé des motifs ou dans l'article d'équilibre des lois de finances rectificatives et de fin de gestion, les hypothèses actualisées de consommation des reports entrants pour l'année en cours, a minima pour les programmes bénéficiant d'une dérogation au seuil des 3 % (recommandation nouvelle) ;*
- 3. apurer les autorisations d'engagement affectées à des opérations d'investissement devenues sans objet (recommandation réitérée).*

³⁵ Telle que définie par le nécessaire apport du budget général pour la dette de l'État, c'est-à-dire l'exécution du programme 117-*Charge de la dette et trésorerie de l'État*, qui inclut les besoins relatifs à la dette de moyen et long termes ajustés (en positif ou en négatif) des besoins ou du surplus de la trésorerie.

Chapitre II

Les recettes du budget général de l'État

En 2023, les recettes nettes du budget général de l'État se sont élevées à 286,4 Md€. Elles sont constituées des recettes fiscales, nettes des remboursements et dégrèvements (322,9 Md€) auxquelles s'ajoutent les recettes non fiscales (25,1 Md€). Enfin, les fonds de concours et attributions de produits sont rattachés en cours d'année aux recettes de l'État (6,5 Md€). Sont déduits de ce montant les prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne (23,9 Md€) et des collectivités territoriales (44,3 Md€).

Tableau n° 11 : recettes du budget général de l'État en 2023 (Md€)

	Exéc. 2022	LFI 2023	LFG 2023	Exéc. 2023
<i>Recettes fiscales nettes</i>	330,3	328,2	330,6	322,9
<i>Recettes non fiscales</i>	23,9	30,9	26,5	25,1
<i>Recettes fiscales et non fiscales</i>	354,2	359,1	357,1	348,0
<i>PSR au profit de l'Union européenne</i>	- 24,2	- 25,0	- 23,9	- 23,9
<i>PSR au profit des collectivités territoriales</i>	- 43,0	- 45,6	- 45,6	- 44,3
<i>Fonds de concours et att. de produits</i>	7,5	5,2	5,2	6,5
<i>Recettes nettes, après PSR et y compris fonds de concours et attributions de produits</i>	294,5	293,8	292,9	286,4

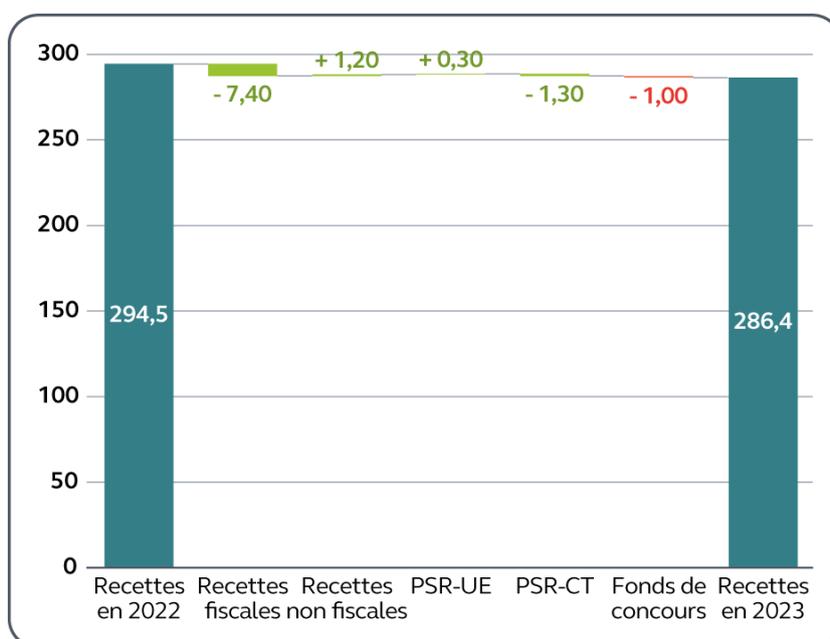
Source : Cour des comptes d'après données direction du budget

En 2023, les recettes nettes du budget général ont diminué de 8,2 Md€ par rapport à 2022 et sont inférieures de 7,4 Md€ à la prévision de la loi de finances initiale.

Cette diminution provient pour l'essentiel de la baisse marquée des recettes fiscales (- 7,4 Md€) non compensée par la hausse des recettes non fiscales (+ 1,2 Md€), ainsi que de l'augmentation des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales (+ 1,3 Md€).

Les relations financières entre l'État et l'Union européenne d'une part, et l'État et les collectivités territoriales d'autre part, sont examinées plus précisément au chapitre IV du présent rapport.

Graphique n° 10 : variation des recettes du budget général entre 2022 et 2023 (Md€)



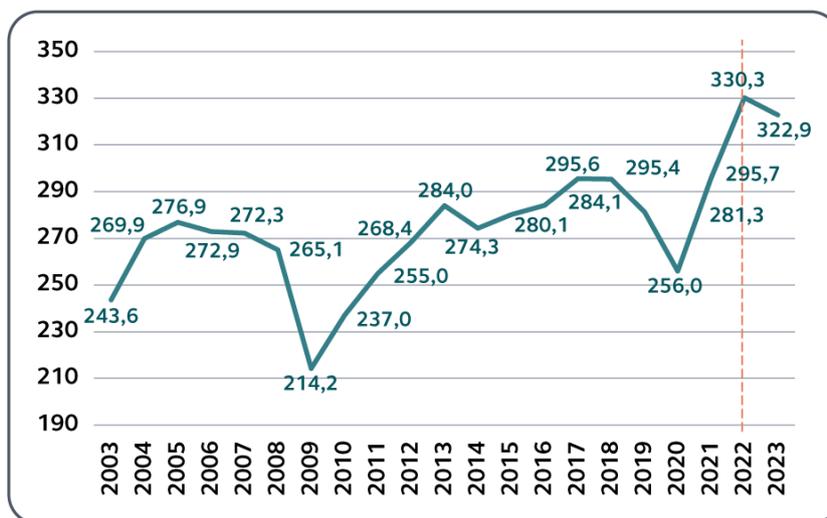
Source : Cour des comptes – données direction du budget

Dans ce chapitre sont successivement examinés les recettes fiscales (I), les recettes non fiscales, les fonds de concours, les attributions de produits (II) et les dépenses fiscales (III).

I - Des recettes fiscales en nette diminution après les rebonds de 2021 et de 2022

Après un rebond exceptionnel en 2021 (+ 39,8 Md€, soit + 15,5 % par rapport à 2020) et en 2022 (+ 27,5 Md€, soit + 9,3 %), les recettes fiscales nettes³⁶ de l'État ont nettement diminué en 2023, pour atteindre 322,9 Md€ (- 7,4 Md€ soit - 2,2 %).

Graphique n° 11 : recettes fiscales nettes de l'État (Md€)



Note de lecture : à compter de 2022 (trait pointillé rouge), les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux ne sont plus déduits des recettes fiscales nettes.

³⁶ Les recettes fiscales nettes se calculent en déduisant des recettes fiscales brutes les remboursements et dégrèvements.

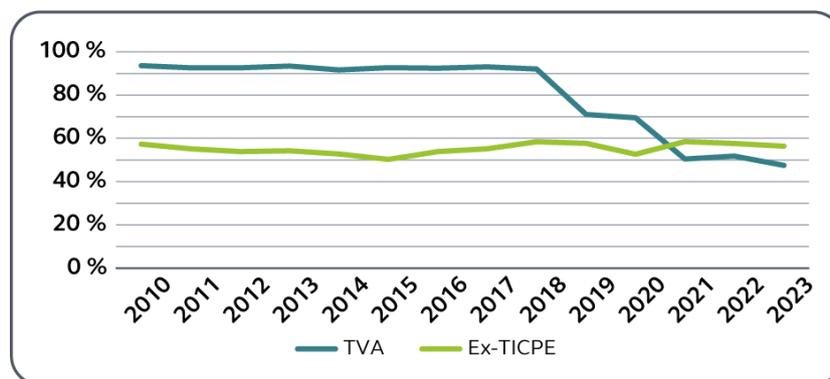
Tableau n° 12 : recettes fiscales nettes en 2022 et 2023 (Md€)

	Exéc. 2022	LFI 2023	LFG 2023	Exéc. 2023
<i>Recettes fiscales nettes</i>	330,3	328,2	330,6	322,9
<i>Recettes non fiscales</i>	23,9	30,9	26,5	25,1
<i>Recettes fiscales et non fiscales</i>	354,2	359,1	357,1	348,0
<i>PSR au profit de l'Union européenne</i>	- 24,2	- 25,0	- 23,9	- 23,9
<i>PSR au profit des collectivités territoriales</i>	- 43,0	- 45,6	- 45,6	- 44,3
<i>Fonds de concours et att. de produits</i>	7,5	5,2	5,2	6,5
<i>Recettes nettes, après PSR et y compris fonds de concours et attributions de produits</i>	294,5	293,8	292,9	286,4

Source : Cour des comptes d'après données direction du budget

Le rendement de tous les grands impôts baisse.

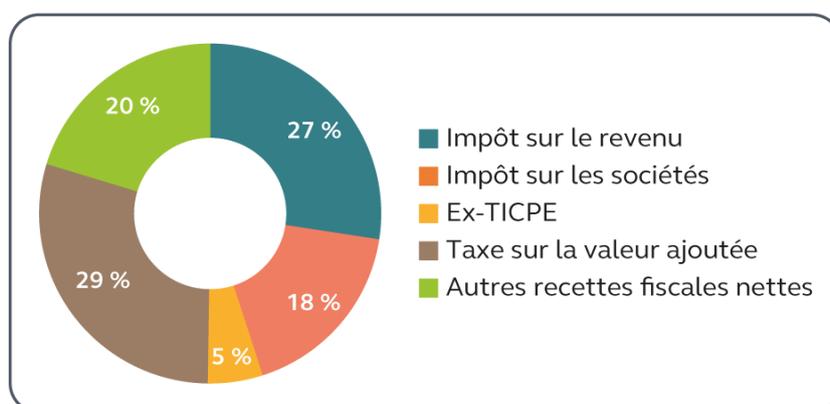
L'impôt sur les sociétés (IS) est en repli : du fait de la mécanique d'acomptes et de solde, il subit le contrecoup des encaissements élevés de 2022. La baisse des recettes d'impôt sur le revenu (IR) est contenue et la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) pâtissent de nouveaux transferts. En particulier, l'État a transféré 10,5 Md€ de TVA supplémentaires dans le cadre de la suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), si bien que la taxe ne représente qu'un peu moins du tiers des recettes du budget général et que plus de la moitié de son rendement est affectée à d'autres administrations publiques que l'État.

Graphique n° 12 : part État dans les recettes de TVA et de TICPE

Note : la part reçue par l'État est calculée sur les montants nets des remboursements et dégrèvements.
Source : comptabilité nationale

Conséquence des transferts massifs de TVA opérés ces dernières années au profit des collectivités territoriales et d'autres entités publiques (comme l'audiovisuel public), les recettes perçues par l'État sont moins directement corrélées à la croissance économique³⁷ et plus sensible aux variations d'une année sur l'autre qu'entraîne la mécanique de versement de l'IS. Dès lors, en 2023, l'État perçoit des recettes fiscales en baisse, alors que le PIB s'accroît en valeur (+ 6,4 %) et en volume (+ 0,9 %).

Graphique n° 13 : ventilation des recettes fiscales nettes en 2023



Source : direction du budget

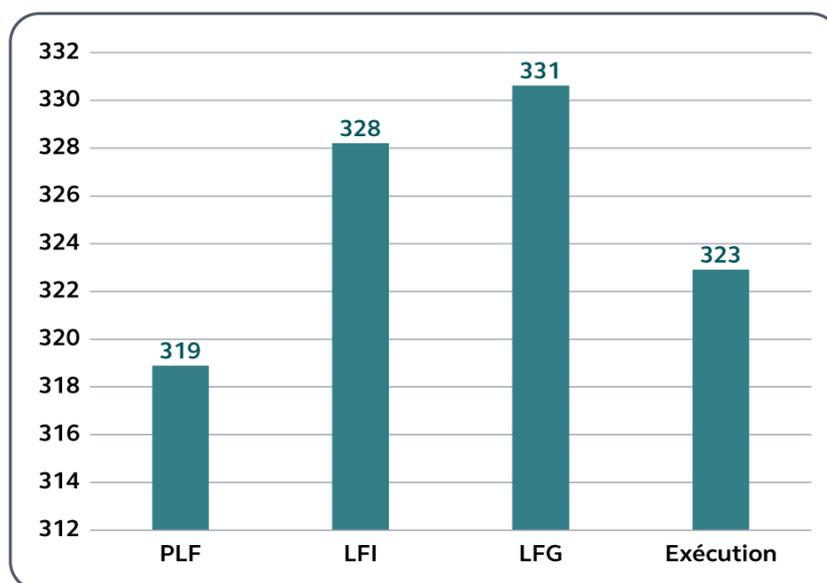
A - Des écarts encore importants entre prévisions et exécution

1 - Des recettes fiscales inférieures aux prévisions, contrairement aux années passées

Les incertitudes au plan international et économique ont conduit le Gouvernement à réviser ses prévisions de recettes fiscales, en hausse, dès les débats du PLF 2023 à l'automne 2022 puis de nouveau à l'occasion de la loi de finances de fin de gestion.

³⁷ L'assiette de la TVA est principalement composée de la consommation des ménages, et dans une moindre mesure de l'investissement et des consommations intermédiaires. Le PIB tient compte en plus des échanges extérieurs avec le reste du monde.

Graphique n° 14 : révisions successives de l'évaluation du produit des recettes fiscales nettes (Md€)



Source : ministère de l'économie, des finances et de la relance

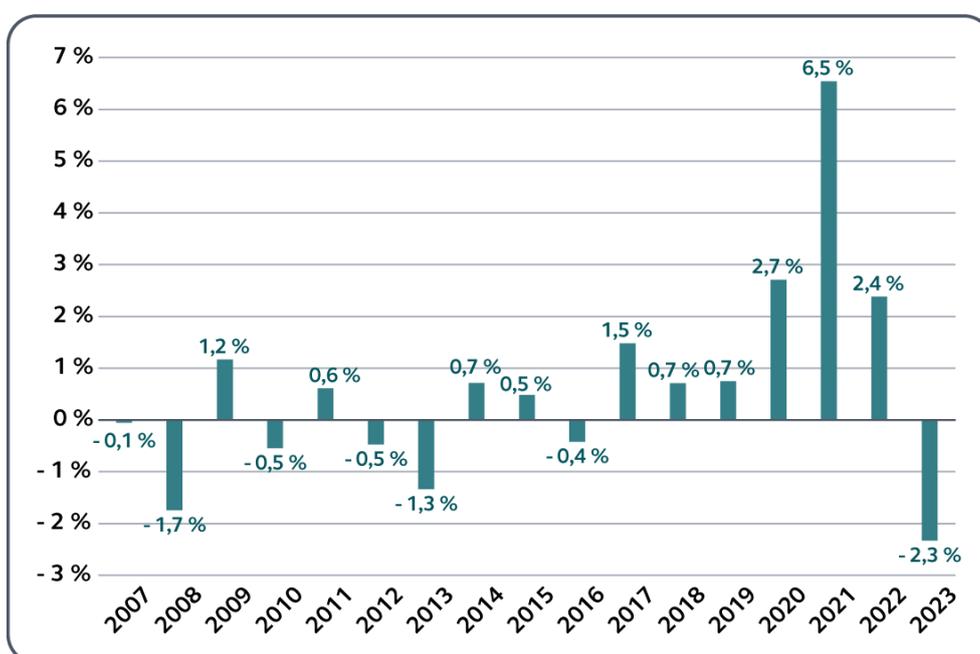
Au cours de l'examen parlementaire du PLF 2023, les prévisions de recettes ont été réhaussées de + 9,3 Md€, principalement pour prendre en compte l'impact prévisionnel du dispositif temporaire de contribution sur la rente infra-marginale de production d'électricité, adopté par voie d'amendement et dont le produit était évalué à 12,3 Md€.

Les prévisions de recettes ont ensuite été de nouveau relevées (+ 2,4 Md€) en loi de finances de fin de gestion (LFG), sous l'effet de la révision des hypothèses de profitabilité des entreprises suite aux remontées comptables constatées dans les paiements de solde d'IS (+ 6,0 Md€ sur l'IS). Les prévisions d'IR et de TVA ont été également relevées pour tenir compte du dynamisme des encaissements et des informations disponibles sur la masse salariale 2023 et sur les emplois taxables 2023 (respectivement + 2,7 Md€ et + 1,9 Md€). Les prévisions des autres recettes fiscales nettes en revanche ont été revues en nette baisse (- 8,1 Md€) pour tenir compte de l'écart considérable et encore pour partie inexplicé entre la budgétisation initiale de la contribution sur la rente infra-marginale de production d'électricité, sa révision en LFG et son exécution (cf. 2.c) ci-dessous).

Finalement, en exécution, les recettes fiscales sont bien inférieures aux prévisions initiales (- 5,3 Md€) et encore davantage aux prévisions de la loi de finances de fin de gestion (- 7,7 Md€ en valeur et - 7,3 Md€ en

volume³⁸). En valeur absolue, cet écart de fin de gestion est proche de celui de 2022 (+ 7,5 Md€ en valeur et - 7,3 Md€ en volume³⁹), inférieur à celui de 2021 qui était exceptionnel (+ 18,2 Md€), mais reste bien plus élevé que la moyenne historique.

Graphique n° 15 : écart entre l'exécution des recettes fiscales nettes et la prévision de loi de finances de fin de gestion (en %)



Source : Cour des comptes, ministère de l'économie, des finances et de la relance

2 - Un écart entre prévision et exécution imputable à plusieurs facteurs

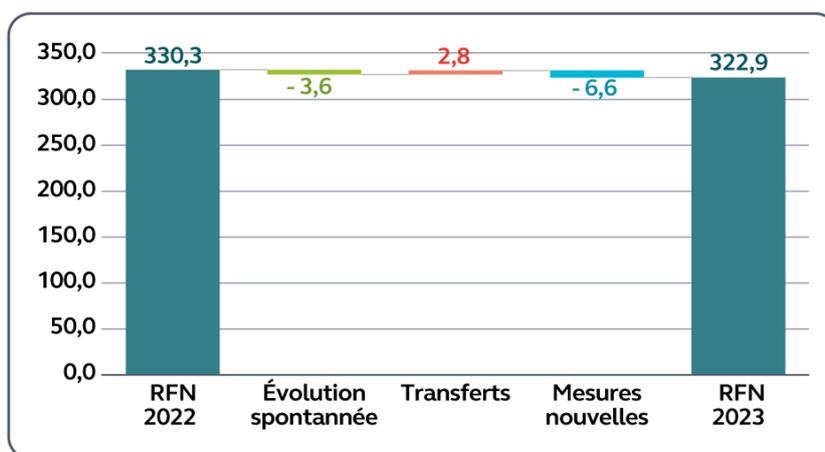
La prévision des recettes fiscales pour un exercice donné repose sur trois éléments : (i) la « base », c'est-à-dire le montant des recettes perçu au cours de l'année précédente, qui n'est connu définitivement que dans le courant de l'année suivante, (ii) l'impact en année pleine des mesures nouvelles de l'année et des transferts d'imposition décidés au profit

³⁸ Déflaté par le déflateur du PIB de 5,4 % d'après les comptes trimestriels de l'Insee pour le quatrième trimestre 2023.

³⁹ Déflaté par le déflateur du PIB de 2,9 % en 2022.

d'autres entités publiques qui ne bénéficient plus à l'État, et (iii) l'évolution spontanée à législation constante, qui correspond à la contribution de la conjoncture économique.

Graphique n° 16 : décomposition de l'évolution des recettes fiscales nettes de l'État entre 2022 et 2023 (Md€)



Source : ministère de l'économie, des finances et de la relance

a) Un « effet base » positif

L'exécution de 2022 (330,3 Md€) avait été supérieure de 7,5 Md€ à la prévision retenue dans la LFG : ceci a engendré mécaniquement un « effet base » positif du même montant sur les recettes de 2023 avec des rehaussements de l'IS (+ 3,2 Md€) et de l'IR (+ 1,6 Md€).

b) De nouveaux transferts massifs en 2023

Comme les années passées, de nouveaux transferts de TVA et de TICPE sont intervenus en 2023. Outre l'affectation des 10 Md€ de TVA aux collectivités territoriales pour compenser la suppression de la CVAE, une part supplémentaire de TICPE a été transférée à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFIT France), déjà financée essentiellement par cet impôt depuis 2015. L'ampleur croissante des transferts des recettes de l'État à d'autres affectataires que l'État avait conduit la Cour, dans le rapport sur le budget de l'État 2022, à rappeler qu'il convenait d' « éviter les affectations de TVA en dehors du champ des

organismes de protection sociale et des collectivités territoriales »⁴⁰, et à regretter qu'un transfert de TVA, solution transitoire car proscrite par la Lolf à compter de 2025, se soit imposé pour financer l'audiovisuel public en lieu et place d'un dispositif pérenne.

En contrepartie, les taxes locales résiduelles (reliquats de la taxe d'habitation sur les résidences principales et CVAE) sont désormais affectées au budget de l'État, mais leur rendement diminue tendanciellement sous l'effet des réformes.

c) Un écart massif entre les prévisions et l'exécution des mesures nouvelles du fait de la contribution sur la rente infra-marginale de production d'électricité

Les mesures nouvelles, qui correspondent à des créations d'impôts ou, plus majoritairement, à des changements apportés au régime fiscal des impôts en place, font l'objet d'une estimation en loi de finance initiale.

Alors que la LFI prévoyait un impact positif (+ 6,4 Md€) de l'ensemble des transferts et des mesures nouvelles, les estimations ont été substantiellement abaissées en LFG (- 4,3 Md€), pour un effet estimé à - 3,7 Md€ en exécution.

Le principal facteur explicatif de ces écarts tient à la contribution sur les rentes infra-marginales de production d'électricité, évaluée en LFI, comme il a été indiqué, à 12,3 Md€, et dont le produit a été révisé à 2,7 Md€ en LFG et n'a finalement représenté en exécution que 0,6 Md€.

Cet écart massif entre la prévision de recettes attachée à la contribution sur la rente infra-marginale de production d'électricité et le produit réellement constaté soulève nécessairement la question de la pertinence, voire de la sincérité de la première. L'expliquer *ex post* par l'évolution des prix de l'électricité n'éclaire pas pour quelles raisons et moyennant quelles hypothèses maximalistes une prévision aussi élevée, pour une imposition entièrement nouvelle, a été produite au cours du débat parlementaire lorsque la contribution sur la rente infra-marginale de production d'électricité a été créée par amendement au PLF.

⁴⁰ Conseil des prélèvements obligatoires, *La taxe sur la valeur ajoutée, un impôt à recentrer sur son objectif de rendement pour les finances publiques*, février 2023.

Tableau n° 13 : mesures nouvelles et de transfert dans le champ des recettes fiscales nettes en 2023 (Md€)

	Impôt	Mesure nouvelle	Montant
<i>Mesures de périmètre et de transfert</i>	TICPE	Hausse de la TICPE affectée à l'AFITF	- 0,7
	TVA	Suppression de la CVAE – Transfert de TVA aux collectivités territoriales	- 10,5
	TVA	Transfert de TVA en compensation de la suppression de la contribution à l'audiovisuel public (CAP)	- 0,2
	TVA	Transfert de TVA à la Sécurité sociale en compensation de la baisse des travailleurs indépendants	- 0,9
	TVA	Transfert de TVA à l'Unedic	+ 2,0
	Autres RFN	Suppression de la CVAE – affectation des reliquats de CVAE au budget de l'État	+ 9,9
	Autres RFN	Bouclier tarifaire : compensation des taxes locales de fourniture d'électricité	+ 1,5
	Autres RFN	Bouclier tarifaire : compensation des taxes locales de fourniture d'électricité	0,7
	TVA	Autres transferts	1,2*
<i>Mesures nouvelles</i>	Autres RFN	Extinction de la CVAE région affectée à l'État en 2021	- 4,2
	IS	Baisse du taux d'IS	- 0,3
	Autres RFN	Contrecoup de la réforme des paiements fractionnés et différés des droits de succession	- 0,3
	Autres RFN	Extinction progressive de la taxe d'habitation	- 2,8
	Autres RFN	Prolongation du bouclier tarifaire	- 4,7
	TVA	Effet sur la TVA du bouclier tarifaire ⁴¹	- 0,2
	IS	Effet retour IS de la baisse des impôts de production	- 0,6
	IR	Transformation du crédit d'impôt services à la personne en dispositif contemporain	- 0,4
	IS	Disparition définitive du CICE ⁴²	5,6
	Autres RFN	Modifications apportées au dispositif de rente infra-marginale sur les producteurs d'électricité	0,6
	Autres	Effet retour sur l'IS de la suppression de la CVAE	0,6
<i>Total</i>			- 3,7

Source : ministère de l'économie, des finances et de la relance

Note de lecture* : une partie des transferts ne reposent pas sur des fractions mais sont figés en niveau, si bien que cela conduit à obtenir des évolutions spontanées différentes entre les sous-secteurs de comptabilité nationale et décorrélées des évolutions macroéconomiques. Des « transferts fictifs » (1,2 Md€ pour la TVA notamment) sont ajoutés par l'administration et sont des mesures « conventionnelles » : elles ne constituent en aucun cas des transferts mais permettent d'égaliser les évolutions spontanées et de les rendre cohérentes avec les indicateurs économiques.

⁴¹ L'effet du bouclier tarifaire sur la TVA est négatif car le bouclier implique une baisse de la part assise sur l'accise.

⁴² Ce chiffrage, qui figure dans le Voies et Moyens Tome I et le RESF annexés au PLF 2024, se distingue du coût de la dépense fiscale CICE chiffrée dans le Voies et Moyens Tome II annexé au PLF 2024 (+ 4,4 Md€ de recettes par rapport à 2022). Ce dernier s'appuie sur des données plus récentes de suivi budgétaire mensuel du dispositif. Le chiffrage définitif sera publié dans le PLF 2025.

d) Une évolution spontanée décevante

Enfin, outre ces deux effets (« effet base » et mesures nouvelles), l'écart entre les prévisions initiales et l'exécution est imputable à une évolution spontanée des impôts liée à la conjoncture économique plus faible que prévu.

L'écart de - 7,7 Md€ entre la prévision de LFG et l'exécution est ainsi principalement imputable aux ajustements importants à la baisse opérés en fin d'année par les entreprises dans leurs versements d'IS. Alors que le Gouvernement anticipait un cinquième acompte élevé, en lien avec des prévisions de bénéfice fiscal 2023 en forte hausse (+ 14 % prévu en LFG), les recouvrements se sont avérés décevants si bien que, comme les années passées, le cinquième acompte d'IS a été une source d'aléas importante sur l'exécution des recettes fiscales.

Le reste des écarts se concentre sur l'IR et sur la TVA.

Ainsi, l'évolution spontanée de l'IR s'est avérée plus faible que prévu en raison de recettes décevantes de prélèvement à la source et d'acomptes sur les revenus des indépendants, qui pourtant sont perçues de façon régulière tout au long de l'année. Les recettes nettes de TVA sont quant à elles inférieures de 1,4 Md€ à la prévision de la LFG : à l'automne 2023, l'évolution spontanée de la TVA nette perçue par l'ensemble des administrations publiques était pourtant déjà inférieure aux prévisions à date, ce qui aurait dû inciter l'administration à réviser à la baisse ses estimations en LFG.

Finalement, estimée à - 0,3 % en LFI 2023 (soit - 1,0 Md€), puis relevée à + 1,4 % (soit + 4,7 Md€) en LFG, l'évolution spontanée des recettes fiscales ne s'établit qu'à - 1,1 % soit - 3,6 Md€. L'élasticité sous-jacente à la LFI et à la LFG (respectivement - 0,1 et + 0,2) anticipait déjà un net repli par rapport aux années passées et par rapport à sa valeur de long terme (1). Mais avec une évolution en valeur du PIB de + 6,4 %, l'élasticité des recettes fiscales nettes au PIB valeur est négative et s'établit à - 0,2⁴³ et est comparable à ce qui avait été constaté en sortie de crise financière.

⁴³ L'élasticité des recettes fiscales nettes est négative car leur évolution spontanée diminue alors que le PIB croît en valeur.

Graphique n° 17 : élasticité des recettes fiscales nettes (2001-2023)

Note de lecture : l'élasticité très élevée en 2009 et en 2020 ne traduit pas une croissance spontanée des recettes supérieure à celle du PIB mais au contraire une chute de leur rendement plus marquée que la dégradation de la croissance au cours de ces deux années de crise. Le trait rouge représente l'élasticité moyenne sur 2001-2021 (1,1).

Source : ministère de l'économie, des finances et de la relance, calculs Cour des comptes

B - Le rendement des grands impôts est en baisse

1 - La TVA pâtit des nouveaux transferts et d'une croissance modérée de son assiette

Suite aux nombreux transferts de TVA décidés depuis 2020, l'État ne perçoit plus que 46 % de l'impôt, dont les organismes de sécurité sociale et les collectivités locales perçoivent respectivement de 27 % et de 25 % du produit.

Après un rebond de + 14,4 % en 2021 puis de + 9,4 % en 2022, l'évolution spontanée de la TVA a nettement ralenti en 2023, pour s'établir à + 3,0 % pour la part revenant à l'État, soit une évolution inférieure à celle

des emplois taxables⁴⁴, qui ont progressé de 5,8 % sous l'effet du dynamisme de la consommation des ménages et de l'investissement.

En revanche, la déformation de la consommation en faveur de produits plus ou moins faiblement taxés n'a pas eu d'impact significatif en 2023⁴⁵.

Par ailleurs, contrairement à 2022, le ralentissement du rythme de traitement des demandes de remboursement de crédits de TVA par l'administration fiscale en fin d'année 2023 a eu un impact positif sur la TVA nette collectée⁴⁶.

2 - Des recettes d'IR qui stagnent, malgré la croissance des revenus en 2023

La croissance spontanée de l'IR a été modérée en 2023 (+ 1,2 % soit + 1,1 Md€) après un net rebond en 2022 (+ 14,2 % soit + 11,2 Md€).

Cette croissance spontanée a été tirée par la progression des salaires en 2023, dans un contexte de tensions sur le marché du travail, ainsi que par la forte progression en 2022 des dividendes (+ 6,0 %) et des intérêts (+ 29,7 %). En revanche, les recettes d'impôt sur les plus-values immobilières⁴⁷ ont chuté (- 22,3 %) sous l'effet de la contraction du nombre de transactions (- 14 %).

Par ailleurs, le solde net sur revenus 2022 a aussi baissé. Alors qu'en sortie de crise sanitaire, les revenus progressaient plus vite que le barème, ce qui jouait positivement sur l'IR, en 2023, la revalorisation de 5,4 % du barème prévue par la LFI 2023 a permis d'aligner davantage que les années passées les taux de prélèvement à la source avec la croissance des revenus, diminuant le solde restant à percevoir.

⁴⁴ Les « emplois taxables » correspondent à l'assiette de la TVA : il s'agit principalement de la consommation des ménages et, dans une moindre mesure, de l'investissement et des consommations intermédiaires des entreprises.

⁴⁵ Ces effets sont appelés « effets de structure ». En 2022, ces effets de structure étaient importants, comme en 2021, conséquence du dynamisme de la TVA collectée sur les carburants ainsi que de la reprise de l'activité dans l'hébergement et la restauration ainsi que dans les transports après les années de pandémie.

⁴⁶ Cet effet sera neutralisé en comptabilité nationale puisqu'il ne modifie que le rythme et le niveau des encaissements et décaissements, mais pas les sommes dues.

⁴⁷ Les plus-values immobilières sont taxées à un taux forfaitaire et non pas au barème de l'IR, mais elles rentrent bien dans le champ de l'impôt sur le revenu.

Enfin, le coût des crédits d'impôt a modérément évolué entre 2022 et 2023 (+ 1,1 Md€) : les remboursements de prélèvement forfaitaire obligatoire dont le rendement avait été élevé en 2022 sous l'effet de dividendes très dynamiques ont augmenté ; le coût du crédit d'impôt pour frais de garde de jeunes enfants s'est accru, son plafond ayant été relevé lors des débats en LFI 2023 ; le dispositif de contemporanéisation du crédit d'impôt « services à la personne » a également pesé sur le rendement net de l'IR⁴⁸.

3 - Des recettes d'IS qui chutent malgré l'évolution positive du bénéfice fiscal entre 2021 et 2022

L'impôt net sur les sociétés avait augmenté spontanément de + 31,5 % en 2022, sous l'effet de la hausse du bénéfice fiscal entre 2020 et 2021 (+ 41 %) et après un rebond très marqué en 2021 (évolution spontanée de + 36,1 %). Le bénéfice fiscal a crû entre 2021 et 2022 (+ 3,5 %) mais l'effet positif de cette croissance a été intégralement anticipé par les entreprises dès le 5^{ème} acompte versé en 2022. En conséquence, le solde net perçu en 2023, également assis sur le bénéfice fiscal 2022, a subi un fort contrecoup négatif.

De plus, alors que le Gouvernement anticipait une croissance du bénéfice fiscal de + 14 % entre 2022 et 2023, les entreprises redevables ont au contraire massivement ajusté à la baisse leurs derniers versements d'acomptes fin 2023. L'évolution exacte du bénéfice fiscal en 2023 ne sera connue qu'à compter de l'été 2024, après la liquidation définitive de l'IS 2023. Il n'existe pas d'indicateur macroéconomique directement lié à la croissance du bénéfice fiscal et il est difficile d'anticiper le comportement des entreprises dans le versement de leurs acomptes. Les incertitudes liées au 5^{ème} acompte expliquent une grande part des écarts entre les dernières prévisions de LFG et l'exécution.

4 - Les autres impôts et les contentieux fiscaux

En dehors de ces grands impôts, les recettes fiscales évoluent en sens variés. Le rendement des impositions sur l'énergie a décliné, sous l'effet du bouclier tarifaire, et, pour la TICPE, de la baisse de la consommation de carburants (évolution spontanée de - 2,4 %).

Le rendement des autres recettes fiscales est en revanche en hausse, porté par la progression du prélèvement de solidarité, des retenues à la

⁴⁸ Cf. Cour des comptes, *Le soutien de l'état aux services à la personne*, mars 2024.

source sur les revenus distribués ainsi que par les droits de donation et de succession. La taxe générale sur les activités polluante croît nettement (+ 0,6 Md€) et la contribution sur la rente infra-marginale de production d'électricité, bien que très éloignée des prévisions, représente néanmoins 0,6 Md€ de nouvelles recettes.

Enfin, le coût des contentieux est stable par rapport à 2022 : les décaissements au titre du contentieux OPCVM (organismes de placement collectif en valeurs mobilières) sont proches de ceux de 2022 et aucun versement n'est intervenu au titre du contentieux « précompte » comme en 2022, compte-tenu des délais induits par les saisines de la Cour de justice de l'Union européenne et du Conseil Constitutionnel et des procédures d'appel⁴⁹.

*

**

L'exercice 2023 présente deux traits marquants en matière de recettes fiscales.

Le premier tient à la singularité que constitue une baisse des recettes fiscales nettes de l'État alors que le PIB a progressé, en volume et en valeur. Cette configuration, rare à défaut d'être inédite, est rendue possible par le poids des transferts de TVA. La taxe étant désormais largement partagée avec d'autres affectataires, elle ne permet plus, à elle seule, de garantir une forme de procyclicité des recettes fiscales prises dans leur ensemble, qui sont désormais plus sensibles à l'évolution plus volatile d'autres impôts comme l'IS, la TICPE ou les droits de mutation.

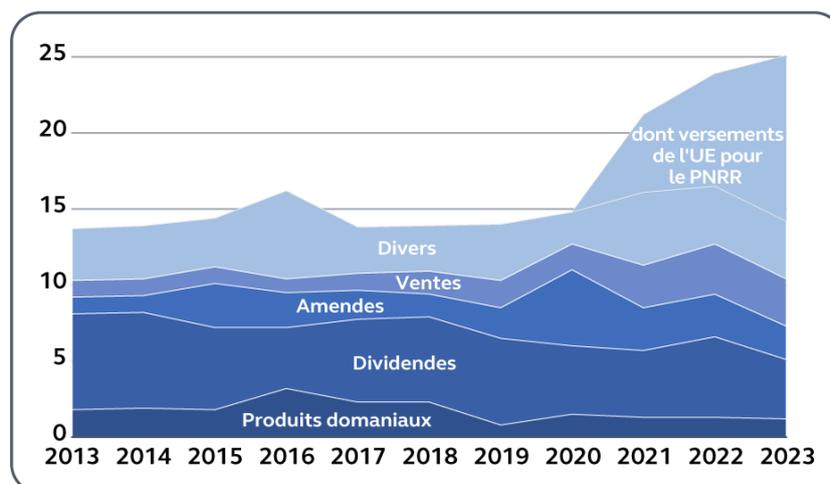
Le second trait marquant tient aux écarts importants, pour la troisième année consécutive, entre l'exécution et les prévisions, en particulier celles de la loi de finances de fin de gestion, pourtant votée alors qu'une large partie des encaissements était connue. Le constat est particulièrement accusé pour la contribution sur la rente infra-marginale de production d'électricité. Une part importante de ces écarts, liée à des hypothèses trop optimistes en LFG, pourrait se répercuter sur le rendement des recettes fiscales en 2024 par le biais d'une base inférieure à celle qui a servi de fondement aux prévisions.

⁴⁹ S'agissant du volet fiscal, pour les bénéfices ne relevant pas de la directive mère-fille, le Conseil Constitutionnel s'est prononcé fin 2022 seulement, et aucun décaissement n'a été constaté ni en 2022, ni en 2023. S'agissant du volet indemnitaire, les dossiers sont traités par les tribunaux administratifs et, compte-tenu de leur complexité, les jugements devraient faire l'objet d'appel voire de recours en cassation : aucun décaissement n'a été constaté en 2023.

II - Une augmentation des recettes non fiscales tirée par les versements européens qui masque un recul des dividendes et des recettes de fonds de concours

Les recettes non fiscales se composent principalement des produits des participations financières et du domaine de l'État, des remboursements et intérêts des prêts et du produit des amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuite. S'y ajoute des produits divers qui, depuis 2021 avec les versements de l'Union européenne au titre du financement du plan national de relance et de résilience (PNRR), représentent près de la moitié de ses recettes.

Graphique n° 18 : évolution des recettes non fiscales depuis 2013



Source : Cour des comptes

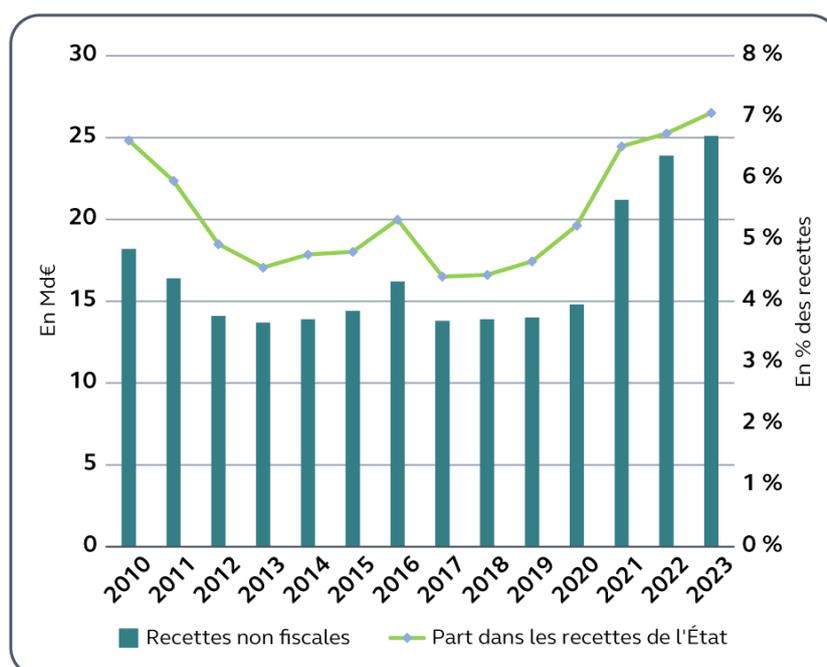
Ces recettes se distinguent des recettes de fonds de concours, qui désignent les versements à caractère non fiscal réalisés par une personne morale ou physique pour concourir à des dépenses d'intérêt public réalisées par l'État, à l'exception des fonds structurels européens, ainsi que les dons et legs consentis à son profit. Les recettes de fonds de concours ont pour contrepartie une dépense identifiée.

Enfin, la procédure des attributions de produits correspond aux recettes tirées de la rémunération des prestations régulièrement fournies par certains services de l'État.

A - Des recettes non fiscales en hausse grâce aux reversements européens

Après être restées stables pendant près de dix ans, les recettes non fiscales progressent depuis 2021, tant en montant qu'en part dans le total des recettes de l'État.

Graphique n° 19 : évolution des recettes non fiscales de l'État (Md€)



Source : Cour des comptes

Les recettes non fiscales perçues par l'État, soit 25,1 Md€, ont été inférieures de 5,7 Md€ (+ 19 %) à la prévision initiale.

Pour toutes les catégories de recettes (excepté les remboursements et intérêts des prêts, avances et autres immobilisations financières), les prévisions ont évolué à la baisse en fin d'année.

Tableau n° 14 : comparaison des prévisions de recettes non fiscales des différentes lois de finances et de l'exécution pour 2023 (en Md€)

	LFI 2023	PLFG 2023	Exécution 2023
<i>Recettes non fiscales</i>	30,8	26,6	25,1
<i>Dividendes et recettes assimilées</i>	6,4	4,0	3,9
<i>Produits du domaine de l'État</i>	2,2	1,4	1,2
<i>Produits de la vente de biens et services</i>	3,6	3,4	3,1
<i>Remboursements et intérêts des prêts, avances et autres immobilisations financières</i>	0,7	1,3	0,7
<i>Amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuite</i>	2,4	2,4	2,2
<i>Divers</i>	15,5	14,1	14,0
<i>dont versements de l'UE pour le PNRR</i>	13,0	10,9	10,9

Source : Cour des comptes

L'évolution globale des recettes non fiscales s'explique par la forte progression des recettes diverses (+ 3,5 Md€). Cette dernière résulte de plusieurs mouvements :

- l'augmentation du montant versé par l'UE au titre de la Facilité pour la reprise et la résilience (+ 3,5 Md€) ;
- la hausse de la rémunération de la garantie que l'État apporte au Fonds d'épargne (+ 0,6 Md€) ;
- l'augmentation des reversements constatés dans le budget au titre des procédures de soutien financier au commerce extérieur (+ 0,2 Md€) ;
- et la baisse des recettes encaissées par l'État (- 0,3 Md€) au titre des commissions des prêts garantis par l'État (PGE).

Les dividendes ont en revanche diminué de 1,5 Md€ en 2023.

Ainsi, la réduction des dividendes des entreprises financières (- 1,2 Md€) et l'absence d'excédent⁵⁰ de la caisse de réserve des employés de la Banque de France (CRE) en 2023 n'a été que partiellement compensée par la hausse des dividendes des entreprises non financières (+ 0,8 Md€). Ces dernières ont tiré leurs bénéfices d'une situation économique favorable en 2022, à l'exception notable d'EDF qui, au terme d'un exercice 2022 conclu par des pertes, n'a pas versé de dividende à son actionnaire majoritaire.

⁵⁰ Il était de 1,1 Md€ en 2022.

Par ailleurs, ne sont pas considérées comme des recettes non fiscales les remboursements des opérateurs au titre de la contribution au service public de l'électricité : elles viennent en déduction des dépenses correspondantes de l'État, comme le prévoit la loi.

Les charges négatives liées à la contribution au service public de l'électricité (CSPE)

L'État compense aux opérateurs d'énergie les charges induites par les missions de service public qu'ils exercent. Parmi celles-ci figure le soutien aux énergies renouvelables, qui prend généralement la forme d'obligations d'achat ou de compléments de rémunération, dans lesquels des opérateurs valorisent au prix de marché l'électricité qu'ils achètent aux producteurs à un prix garanti. Lorsque les prix de contrats sont supérieurs aux prix de marché, cela génère des pertes pour les opérateurs qui en sont compensés par la CSPE.

Telle était la situation depuis l'origine du dispositif. Mais depuis 2021, ce mécanisme s'est inversé et, pour la première fois en 2023, certains opérateurs (notamment de l'éolien) ont engrangé des recettes supérieures aux prix de contrats, et se trouvent en situation de devoir rembourser la différence à l'État pour 11,5 Md€.

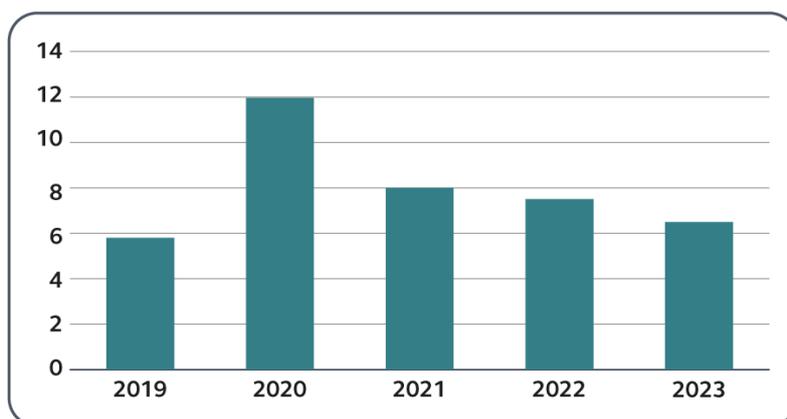
Le montant brut des mesures de protection des consommateurs (26,6 Md€) a ainsi été atténué par la prise en compte des charges de service public négatives au titre de 2023 pour un montant de 11,5 Md€

B - Des recettes de fonds de concours et d'attributions de produits en diminution

En 2023, le montant des recettes des fonds de concours et attributions de produits s'est élevé à 6,5 Md€, soit un montant inférieur à celui de 2022 (7,5 Md€) mais supérieur de 1,3 Md€ à la prévision de la loi de finances initiale.

Cette baisse de 1 Md€ s'explique par celle des recettes rattachées au programme 103 - *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* (- 1,7 Md€), en particulier au titre de la participation de France compétences au plan d'investissement dans les compétences, contrebalancée par des recettes supplémentaires rattachées aux programmes 203 – *Infrastructures et services de transports* de la mission *Écologie, développement et mobilités durables* (+ 0,7 Md€), notamment au titre des participations au financement d'études et d'infrastructures dans le domaine des transports.

Graphique n° 20 : exécution des fonds de concours et attributions de produits ouverts dans l'année (Md€)



Source : direction du budget

Le niveau exceptionnel de fonds de concours et d'attributions de produits constaté en 2020 était lié à l'opération de recapitalisation du groupe SNCF (4,1 Md€ imputés au budget de l'État en décembre 2020 et donnant lieu depuis à des versements progressifs)⁵¹. Le montant constaté depuis lors décroît de manière régulière, en restant toutefois supérieur à celui de 2019.

III - Des dépenses fiscales dont la lecture est brouillée par un changement contestable de convention relatif à la TVA

Après avoir atteint 85,6 Md€ en 2022⁵², le coût des dépenses fiscales est évalué à 81,3 Md€ pour 2023 selon les dernières estimations figurant en annexe au projet de loi de finances pour 2024⁵³. Cette forte baisse est principalement liée au crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), en extinction progressive depuis cinq ans, dont le coût a baissé de 4,35 Md€ entre les deux exercices. Indépendamment du CICE, le coût des 466 autres dépenses fiscales apparaît stable (A).

⁵¹ Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2020*, avril 2021.

⁵² Le coût définitif des dépenses fiscales d'une année N est donné par le PLF de l'année N+2.

⁵³ Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire *Dépenses fiscales*, avril 2024.

La lecture de l'évolution et du montant total des dépenses fiscales sont cependant brouillés par une modification du décompte des dépenses fiscales attachées à la TVA dans le PLF 2024 pour les trois exercices 2022, 2023 et 2024. En effet, le Gouvernement proratisé désormais le coût de ces dernières en fonction de la part de TVA nette revenant à l'État, c'est-à-dire diminuée de la part transférée aux collectivités territoriales et aux organismes de sécurité sociale. Le montant des dépenses fiscales assises sur la TVA tel qu'affiché en annexe du PLF s'en trouve ainsi artificiellement réduit de moitié (B).

Pour maîtriser le coût de ces nombreux dispositifs dérogatoires (467 mesures recensées en PLF 2024), les lois de programmation des finances publiques successives ont tenté de les plafonner en s'appuyant sur plusieurs méthodes, dont aucune n'a fait ses preuves. La loi de programmation des finances publiques pour 2023-2027, qui n'a pas institué un plafonnement global des dépenses fiscales, ne prévoit qu'un plafond annuel des mesures nouvelles, qui n'est pas contraignant (C).

A - Une baisse apparente du coût des dépenses fiscales du fait de l'extinction du CICE

Selon le PLF pour 2024, établi selon la nouvelle convention relative à la TVA (cf. B ci-dessous), le coût des dépenses fiscales aurait diminué de 4,3 Md€ entre 2022 (85,6 Md€) et 2023 (81,3 Md€), soit une baisse de 5,0 % à périmètre courant.

Compte tenu de la hausse des transferts de recettes de TVA à la sécurité sociale en 2023, la baisse serait plus modeste en adoptant l'ancienne convention relative à cette dernière : - 2,9 Md€, soit - 3,0 % entre 2022 (95,3 Md€ selon l'ancienne méthode de calcul) et 2023 (92,4 Md€). Toujours selon cette ancienne convention – qui seule permet de procéder à des comparaisons historiques – le coût des dépenses fiscales s'établirait à 3,3 % du PIB et à 28,6 % des recettes fiscales nettes (RFN), soit le niveau le plus bas atteint depuis 2014.

**Tableau n° 15 : coût des dépenses fiscales depuis 2013
suivant l'ancienne « convention TVA »**

Année	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023*
Coût (Md€)	72,1	78,3	85,1	87,6	93,4	98,9	99,9	92,7	89,6	95,3	92,4
Coût (% PIB)	3,4	3,6	3,9	3,9	4,1	4,2	4,1	4,0	3,6	3,6	3,3
Coût (% RFN**)	25,4	28,6	30,4	30,8	31,6	33,5	35,5	36,2	30,3	28,9	28,6
p.i. coût affiché PLF 2024 (nouvelle convention TVA)									85,6	81,3	

Source : PLF pour 2014 à 2024, Insee, ministère de l'économie, des finances et de la relance, retraitement Cour des comptes

Les chiffrages du coût des dépenses fiscales pour 2022 et 2023 correspondent aux chiffrages du PLF 2024 recalculés en cohérence avec l'ancienne convention sur les dispositifs relatifs à la TVA.

* estimation PLF pour 2024

**RFN : Recettes fiscales nettes - À compter de 2022, les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux ne sont plus déduits des recettes fiscales nettes.

La diminution enregistrée en 2023 s'explique principalement par l'extinction du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), dont l'essentiel des créances non consommées a été remboursé en 2022. Le coût du dispositif a ainsi diminué de 4,35 Md€⁵⁴, passant de 5,55 Md€ en 2022 à 1,17 Md€ en 2023.

Le coût des dépenses fiscales est particulièrement concentré : les 15 premiers dispositifs représentent 53,2 % du total estimé pour 2023, soit 43,3 Md€ selon le chiffrage du PLF pour 2024. Le poids des 15 premières dépenses fiscales est inférieur de 3,3 Md€ à son niveau de 2022.

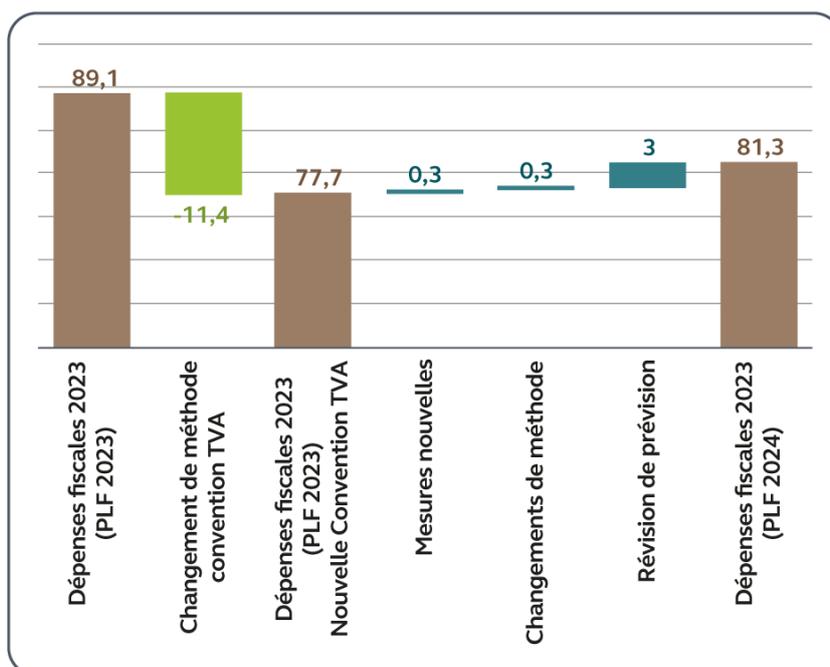
⁵⁴ Ce chiffrage, qui figure dans le Voies et moyens tome II annexé au PLF 2024, repose sur des données actualisées du suivi budgétaire mensuel du dispositif. Il se distingue du chiffrage de la mesure nouvelle « suppression du CICE » (+5,6 Md€ de recettes en 2023), plus ancien mais affiché dans les documents annexés au PLF 2024 (Voies et moyens tome I et RESF). Le chiffrage définitif sera publié dans le PLF 2025.

Tableau n° 16 : les 15 principales dépenses fiscales en 2023 (M€)

<i>Impôt</i>	Dispositif	2022	2023	Écart
<i>IR/IS</i>	Crédit d'impôt en faveur de la recherche (CIR)	7 193	7 185	- 8
<i>IR</i>	Crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile [...]	5 670	5 920	250
<i>IS</i>	Détermination du résultat imposable des entreprises de transport maritime en fonction du tonnage de leurs navires	3 815	5 615	1 800
<i>IR</i>	Abattement de 10 % sur les pensions et retraites	4 443	4 494	51
<i>IR</i>	Exonération des sommes versées au titre de la participation, de l'intéressement [...] aux plans d'épargne salariale et aux PERCO	2 580	2 580	0
<i>TVA</i>	Taux de 10 % pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien [...]	2 240	2 090	- 150
<i>TICPE</i>	Application au département de Mayotte et en Guadeloupe, Guyane, Martinique et à La Réunion [...] de la taxe spéciale de consommation	2 022	2 022	0
<i>IR</i>	Exonération [...] des heures supplémentaires et complémentaires	1 707	1 867	160
<i>IR</i>	Exonération des prestations familiales et de l'allocation aux adultes handicapés	1 765	1 850	85
<i>IR</i>	<u>Réduction d'impôt au titre des dons</u>	1 725	1 777	52
<i>TICPE</i>	Tarif réduit pour les gazoles, les fiouls lourds et les gaz de pétrole liquéfiés pour les travaux agricoles et forestiers	1 717	1 717	0
<i>IR</i>	Déduction des revenus fonciers des dépenses de réparations et d'amélioration	1 650	1 650	0
<i>IR</i>	Crédit d'impôt pour frais de garde des enfants âgés de moins de 6 ans	1 260	1 534	274
<i>IR/IS</i>	Réduction d'impôt au titre des dons faits par les entreprises à des œuvres ou organismes d'intérêt général	1 313	1 507	194
<i>IR</i>	Réductions d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif intermédiaire (dispositifs Duflot et Pinel)	1 375	1 482	107
<i>Total (en M€)</i>		40 475	43 290	2 815

Source : PLF pour 2024

Graphique n° 21 : décomposition de la révision du chiffrage du coût des dépenses fiscales pour l'exercice 2023 (Md€)



Source : PLF pour 2023 et 2024 et DLF, retraitement Cour des comptes
L'évaluation du coût correspondant aux chiffrages du PLF pour 2023 (89,1 Mds€) a été recalculée dans le PLF pour 2024 pour la mettre en cohérence avec la nouvelle convention de chiffrage des dispositifs relatifs à la TVA.

B - Une modification problématique de l'affichage des dépenses fiscales attachées à la TVA

Le Gouvernement a modifié le montant des dépenses fiscales attachées à la TVA dans le PLF 2024, en proratisant celui-ci en fonction du seul produit revenant à l'état, c'est-à-dire un peu moins de la moitié (46 %) en 2023. Alors que ces dépenses étaient estimées à 21,36 Md€ par le PLF 2023, elles ne figurent plus que pour 9,68 Md€ dans le PLF 2024.

Cette nouvelle convention est conforme à l'usage selon lequel l'annexe *Voies et moyens* au PLF retrace le coût des dépenses fiscales pesant sur les recettes de l'État et non des autres administrations publiques. Mais dans la situation inédite qui voit un impôt aussi massif que la TVA transféré pour plus de la moitié de son produit à d'autres affectataires, il soulève un problème de fond et est critiquable à plusieurs titres.

D'abord, l'État demeure l'autorité prescriptrice de ces dépenses et il est donc normal de prendre en compte l'intégralité de leur incidence budgétaire. Ensuite, il est pertinent de donner une vision globale du manque à gagner pour l'ensemble des administrations publiques des taux réduits de TVA, ce qui était le cas jusqu'au PLF pour 2023. Enfin, cette modification introduit une rupture de série car les chiffrages des années passées (jusqu'en 2021) n'ont pas été rétopolés avec la nouvelle convention et ne sont donc pas comparables à ceux présentés dans le PLF 2024.

Cette modification du décompte du coût des dépenses fiscales peut ainsi induire en erreur quant à leur évolution réelle. Alors que d'après le PLF 2024, suivant la nouvelle convention, le coût total des dépenses fiscales hors CICE serait resté quasiment stable entre 2022 et 2023, en appliquant l'ancienne convention, il aurait au contraire augmenté de 1,4 Md€.

C - Une absence de pilotage du montant global des dépenses fiscales

Sur moyenne période et indépendamment des choix conventionnels de classement et de chiffrage susceptibles d'en brouiller la lecture, la tendance à la hausse du coût des dépenses fiscales est très nette, signe de l'impuissance des lois de programmation des finances publiques à le contenir. Hors CICE, les dépenses fiscales en 2023 sont supérieures de 19,4 Md€ par rapport à leur niveau de 2014⁵⁵, soit + 26,9 % en valeur nominale.

Tableau n° 17 : progression des dépenses fiscales hors CICE

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023*
Montant hors CICE (Md€)	71,9	72,7	74,7	77,7	79,6	80,7	84,1	82,7	89,8	91,3
Variation (en %)	-0,3 %	1,1 %	2,8 %	4,0 %	2,4 %	1,4 %	4,2 %	-1,7 %	8,6 %	1,6 %

Source : PLF 2015 à 2024, DLF, retraitements Cour des comptes

Les chiffrages du coût des dépenses fiscales pour 2022 et 2023 correspondent aux chiffrages du PLF 2024 recalculés en cohérence avec l'ancienne convention sur les dispositifs relatifs à la TVA.

* estimation PLF pour 2024

⁵⁵ Cette variation ne tient pas compte des absences de chiffrage ou des éventuels effets de périmètre.

La loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour 2014-2019 prévoyait un double plafonnement indicatif, en euros, du coût total des dépenses fiscales et des crédits d'impôt. Au cours des trois exercices d'application, de 2015 à 2017, ce plafonnement a été systématiquement dépassé, sans qu'aucune mesure correctrice n'ait été adoptée.

La LPFP 2018-2022 rompait avec cette logique : son article 20 fixait également un plafond annuel, mais défini comme le rapport entre le coût annuel des dépenses fiscales et la somme des recettes fiscales du budget général nettes des remboursements et dégrèvements et des dépenses fiscales. Ce rapport ne pouvait excéder 28 % pour les années 2018 et 2019, 27 % pour 2020, 26 % pour 2021 et 25 % pour 2022.

Tableau n° 18 : évolution des dépenses fiscales au regard des plafonds inscrits dans la LPFP 2018-2022 (en %)

Année	2018	2019	2020	2021	2022
Plafond (%)	28 %	28 %	27 %	26 %	25 %
Coût (%)	25,1 %	26,2 %	26,6 %	23,2 %	20,6 %
Coût (Md€)	99	99,9	92,7	89,6	85,6

Source : PLF 2018 à 2024, retraitement Cour des comptes

Cet indicateur, respecté chaque année malgré un coût croissant, s'est révélé inopérant.

La nouvelle LPFP 2023-2027 a abandonné tout dispositif de plafonnement en taux ou en montant. L'article 6 de la même loi, qui fixe le cadre de référence de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques, sans être opposable aux lois de finances annuelles, prévoit toutefois que les mesures législatives ne pourront pas conduire à augmenter le coût total des dépenses fiscales de plus de 0,5 Md€ par an à partir de 2023, ce qui n'est pas aussi contraignant qu'un plafond sur le coût de l'ensemble des dépenses fiscales et autorise même une progression de celui-ci.

En l'absence de dispositif spécifique concernant l'article 6, son suivi sera réalisé dans le rapport prévu à l'article 25 de la LPFP, qui prévoit la transmission au Parlement d'un bilan de la mise en œuvre des dispositions des LPFP en vigueur, rendu public avec le projet de la loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année. Les échanges entre les administrations financières quant aux modalités de mise en œuvre de la LPFP suggèrent que ce bilan pourrait n'être fait qu'en 2025 au titre de l'exercice 2024. En dehors de ce bilan, aucun mécanisme correctif n'est prévu en cas de dépassement du plafond de 0,5 Md€.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

En 2023, les recettes nettes du budget général de l'État, après déduction des prélèvements sur recettes, se sont élevées à 286,4 Md€. Elles ont diminué de 8,2 Md€ par rapport à 2022 et sont inférieures de 7,4 Md€ à la prévision de la loi de finances initiale.

Cette diminution provient pour l'essentiel de la baisse marquée des recettes fiscales (- 7,4 Md€) non compensée par la hausse des recettes non fiscales (+ 1,2 Md€), ainsi que de l'augmentation des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales (+ 1,3 Md€).

Après un rebond exceptionnel en 2021 (+ 39,8 Md€, soit + 15,5 % par rapport à 2020) et en 2022 (+ 27,5 Md€, soit + 9,3 %), les recettes fiscales nettes de l'État ont nettement diminué en 2023, pour atteindre 322,9 Md€ (- 7,4 Md€ soit - 2,2 %). Cette baisse, singulière au terme d'une année de croissance économique même modeste, est imputable au repli de l'IS, qui, du fait de la mécanique d'acomptes et de solde, subit le contrecoup des encaissements élevés de 2022. Suite aux nombreux transferts de TVA, une part plus importante des recettes perçues par l'État est ainsi volatile voire contracyclique.

Tous les grands impôts sont stables ou en repli. L'impôt sur le revenu diminue légèrement sous l'effet négatif de diverses mesures. La fraction d'accise perçue sur les produits énergétiques autres que les gaz naturels et les charbons (ex-taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques, TICPE) pâtit, comme en 2022, de la baisse de consommation des carburants.

Après être restées stables pendant près de dix ans, les recettes non fiscales progressent depuis 2021, tant en montant qu'en proportion dans le total des recettes de l'État. Elles ont atteint 25,1 Md€ en 2023, tirées par les versements de l'Union européenne au titre de la Facilité pour la reprise et la résilience (+ 3,2 Md€).

Enfin, le coût des dépenses fiscales connaît une diminution de 4,3 Md€ en 2023, essentiellement en raison de l'extinction du CICE, pour atteindre 92,4 Md€ selon l'ancienne convention de calcul relative aux dépenses fiscales liées à la TVA. Hors CICE toutefois, ces dépenses fiscales augmentent légèrement (+ 1,4 Md€).

La LPFP 2023-2027, contrairement aux précédentes, n'a pas prévu de mécanisme de plafonnement global des dépenses fiscales, en taux ou en montant, son article 6 fixant seulement un plafond aux mesures législatives et réglementaires nouvelles à hauteur 0,5 Md€ par an à partir de 2024, ce qui n'est pas aussi contraignant qu'un plafond global.

Au regard de l'importance des écarts constatés en 2023, comme en 2022, entre prévisions et exécution des recettes, la Cour réitère la recommandation suivante :

- 4. présenter, à l'occasion des projets de lois de finances rectificatives, les éléments justifiant pour chacun des principaux impôts les nouvelles estimations de recettes fiscales et l'origine des écarts avec les prévisions en loi de finances initiale (recommandation réitérée).*

S'agissant de la convention de calcul du montant des dépenses fiscales associées à la TVA, la Cour formule une nouvelle recommandation :

- 5. chiffrer de nouveau dans le projet de loi de finances l'ensemble des dépenses fiscales relatives à la TVA, y compris pour les parts attribuées à d'autres administrations publiques que l'État (recommandation nouvelle).*
-

Chapitre III

Les dépenses de l'État

Conformément à ce qui était prévu par la LFI, les dépenses de l'État ont légèrement augmenté en 2023, malgré la diminution de certaines des dépenses exceptionnelles décidées à l'occasion du plan de relance, puis pour réduire les tensions inflationnistes consécutives au déclenchement de la guerre en Ukraine (I). À défaut d'une sortie du « quoi qu'il en coûte », le pilotage des crédits en cours d'année a engendré des reports élevés sur l'exercice 2024 (II). La progression des dépenses en 2023 est particulièrement marquée sur la charge de la dette et la masse salariale (III). Des risques significatifs de dérapage existent en 2024 et la trajectoire pluriannuelle des dépenses publiques portée par la LPFP 2023-2027 reste particulièrement exigeante (IV).

I - Une dépense totale qui continue à augmenter

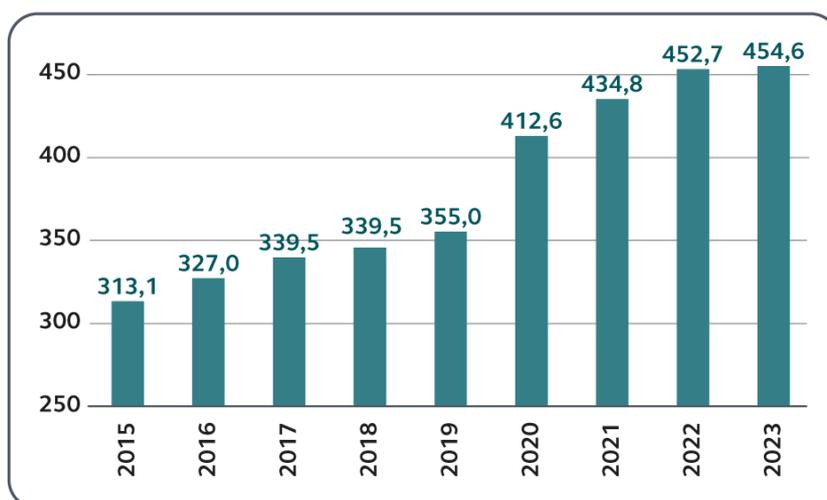
Les dépenses nettes⁵⁶ du budget général se sont établies à 454,6 Md€ en 2023 soit un accroissement de 1,9 Md€ (+ 0,4 %) par rapport à 2022 en euros courants. Cette augmentation est cependant moindre que celle des prix, si bien qu'en volume, ces dépenses ont diminué de - 4,8%⁵⁷.

⁵⁶ Le périmètre retenu pour l'ensemble du chapitre III comprend les dépenses du budget général, nettes des remboursements et dégrèvements d'impôts d'État. À l'issue de la réforme de la LOLF en 2021, ce périmètre intègre désormais les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux.

⁵⁷ Par convention, c'est l'évolution du déflateur du PIB, plus pertinent pour l'analyse de la soutenabilité des finances publiques, qui est prise en compte pour calculer les évolutions de la dépense en volume. Il est appliqué à la totalité des dépenses de l'État même si celles-ci ne sont pas toutes soumises à l'inflation.

En trois ans, la progression a atteint plus de 42 Md€ (+ 11 % en valeur et une stabilité complète en volume) et les dépenses du budget général sont très loin d'avoir retrouvé leur niveau d'avant la crise covid (355 Md€ en 2019).

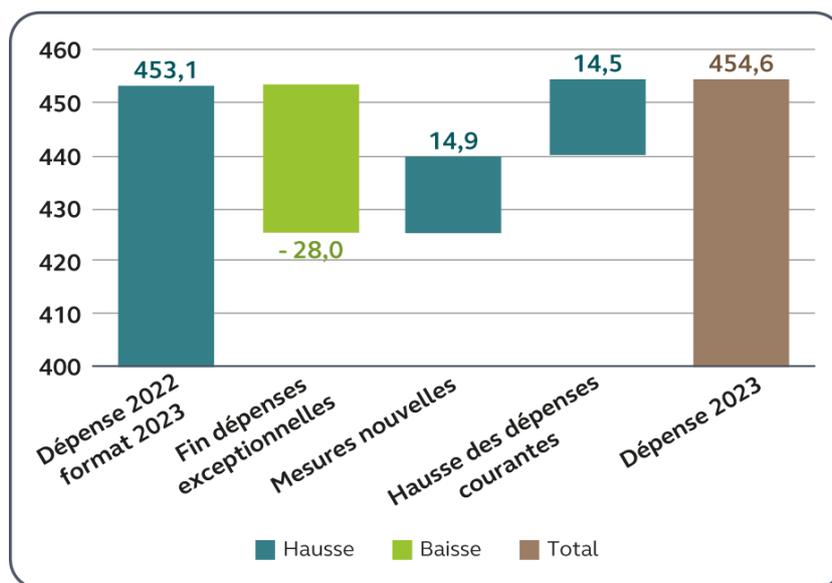
Graphique n° 22 : dépenses nettes de l'État (Md€ courants)



Source : Cour des comptes

La légère augmentation des dépenses constatée entre 2022 et 2023 résulte d'une baisse de -28 Md€ liée à la fin de certaines mesures exceptionnelles, d'une part, et d'une progression de 29,4 Md€ des autres dépenses, d'autre part : 14,9 Md€ de mesures nouvelles et 14,5 Md€ d'augmentation des dépenses ordinaires.

Graphique n° 23 : évolution des dépenses du budget général de l'État entre 2022 et 2023



Source : Cour des comptes

La méthodologie utilisée par la Cour

La Cour s'est efforcée d'analyser l'évolution des dépenses entre 2022 et 2023, en distinguant trois dynamiques distinctes : la fin de mesures prises à titre temporaire et non reconduites en 2023, qui a généré un reflux automatique de la dépense ; la création de mesures nouvelles décidées en 2023 ; et enfin l'évolution spontanée de la dépense publique, du fait de facteurs indépendants de l'action du Gouvernement, qui peut orienter la dépense à la hausse ou à la baisse.

Le ministère des finances n'a pas été en mesure de communiquer une telle analyse pour l'exécution 2023, si bien que la classification des dépenses sur laquelle repose le présent chapitre a été réalisée par la Cour.

S'agissant des mesures ayant pris fin en 2022, la Cour a recensé les dispositifs mis en place à l'occasion des crises successives (urgence, relance, lutte contre la hausse des prix) et les dépenses non reconduites en 2023 en raison de leur caractère par nature ponctuel (la nationalisation intégrale d'EDF notamment).

S'agissant des mesures nouvelles, seules les plus importantes ont été retracées par la Cour : il s'agit principalement des mesures additionnelles mises en œuvre en 2023 pour lutter contre la hausse des prix de l'énergie et des crédits nouveaux prévus dans des lois de programmation sectorielles. Par convention, toute l'augmentation des crédits sous lois de programmation a été considérée comme une mesure nouvelle, même si la hausse de certaines de ces dépenses (d'investissement notamment) peut correspondre au financement d'engagements juridiques passés.

Enfin, les crédits du budget général correspondant à des dépenses qualifiées ici d'« ordinaires » évoluent également, à la hausse ou à la baisse, sans action volontaire de la part des pouvoirs publics. Cette évolution spontanée, également appelé « tendancielle » se compose de nombreux effets (effets volume, effet prix notamment). Elle reste encore trop peu analysée. La Cour a choisi de concentrer son analyse sur les effets spécifiques de l'inflation et sur le coût en année pleine des mesures nouvelles décidées en 2022. Les dépenses examinées sont hors dispositifs exceptionnels et hors mesures nouvelles. Par convention, elles sont qualifiées de « dépenses ordinaires » de l'État.

À champ comparable, les dépenses ont été votées en LFI 2024 à hauteur de 445,8 Md€, auxquels s'ajoutent les reports de crédits non consommés de 2023 pour 16,1 Md€. Le décret n°2024-124 du 21 février 2024 a déjà annulé 10 Md€ pour tenir compte des risques de dérapage budgétaires identifiés dès le début de l'année. Les crédits disponibles pour l'exercice 2024, à date, s'élèvent donc à 451,9Md€ soit un montant inférieur de de 2,7 Md€ à celui des dépenses en 2023, générant un risque de dépassement par rapport à la LFI 2024 que la Cour évalue à près de de 6 Md€.

En 2023, la baisse des dépenses découlant spontanément de la fin de dispositifs exceptionnels (A) a donc été neutralisée à la fois par des mesures nouvelles (B) et par la progression spontanée des autres dépenses de l'État (C), si bien qu'aucune inflexion à la baisse des dépenses n'est visible en 2023.

A - Le reflux des mesures de crise et de relance

La fin de plusieurs dispositifs non pérennes a eu pour effet une baisse mécanique de 28 Md€ des dépenses de l'État par rapport à 2022.

Plusieurs dispositifs mis en place de façon temporaire ont cessé leurs effets ou reflué mécaniquement en 2023.

Une partie de ces dépenses correspond à des dispositifs mis en place depuis 2020 pour faire suite aux crises successives :

- les dépenses d'urgence sanitaire se sont éteintes en 2023, alors qu'elles s'élevaient à 3,3 Md€ en 2022. La mission budgétaire *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* a d'ailleurs été supprimée en LFI 2023 ;
- les dépenses de la mission *Plan de relance* ont également diminué fortement entre 2022 et 2023 : la baisse s'élève à - 8,6 Md€ si l'on tient compte des crédits transférés depuis la mission vers les autres ministères. En parallèle, les crédits financés par la facilité pour la reprise et la résilience (FRR) sur la mission *Santé*, dans le cadre du plan de relance européen *NextGenerationEU* ont augmenté de 0,8 Md€⁵⁸. La dépense totale liée à la relance a donc diminué de - 7,8 Md€ ;

Tableau n° 19 : dépenses exécutées de la mission *Plan de relance* (en Md€) en 2022 et 2023

	2022	2023	Évolution
<i>Mission Relance</i>	11,6	4,1	- 7,5
<i>Dont 362 – Écologie</i>	5	2,8	- 2,2
<i>Dont 363 – Compétitivité</i>	1,9	0,7	- 1,3
<i>Dont 364 – Cohésion</i>	4,6	0,6	- 4
<i>Transferts depuis la mission Relance</i>	1,6	0,5	- 1,1
<i>Crédits directement financés par la FRR sur la mission Santé</i>	1,3	2,1	0,8
Total	14,5	6,7	- 7,8

Source : Cour des comptes d'après données Chorus

- en 2023, diverses aides⁵⁹ créées en 2021 pour accompagner les entreprises face à l'épidémie de covid-19 et versées en 2022 depuis la

⁵⁸ Les crédits liés à la FRR sont en grande partie inclus dans la mission *Plan de relance*, mais le périmètre du plan de relance de 100 Md€ dépasse cette seule mission. La mission *Santé* a ainsi bénéficié d'une hausse de ses crédits de + 0,8 Md€ entre 2022 et 2023 au titre du plan de relance.

⁵⁹ Il s'agit en particulier de l'aide « coût fixes » (décret n° 2021-310 du 24 mars 2021, prolongée par le décret n° 2021-1087 du 17 août 2021), 395,7 M€ en 2022, de l'aide « fermeture » (décret n° 2021-1664 du 16 décembre 2021), 160 M€ en 2022, de l'aide « coûts fixes rebond » (décret n° 2021-1430 du 3 novembre 2021) et de l'aide « nouvelle entreprise rebond » (décret n° 2021-1431 du 3 novembre 2021).

mission *Économie* n'ont pas été reconduites, pour un montant de 0,7 Md€ ;

- sur la mission *Économie*, une diminution des crédits de - 11,4 Md€ par rapport à 2022 est lié à la nationalisation intégrale d'EDF, en lien avec la crise énergétique, financée en 2022 par un abondement exceptionnel du compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État* (CAS PFE) ;
- enfin, certains dispositifs exceptionnels mis en place en 2021 et 2022 pour soutenir les ménages face à la hausse générale des prix, (« indemnité inflation » et « aide exceptionnelle de rentrée ») ont été supprimés en 2023, correspondant à une économie de - 1,5 Md€ sur le budget général par rapport à 2022.

Par ailleurs, plusieurs dépenses indépendantes des crises successives ont été réalisées en totalité au cours de l'exercice 2022, leur disparition entraînant une baisse mécanique de la dépense en 2023 :

- sur la mission *Travail et Emploi*, la dotation exceptionnelle de l'État à France compétence a diminué de 2,4 Md€ pour passer de 4 Md€ à 1,6 Md€ ;
- le plan *Investir pour la France de 2030* entre désormais dans sa phase de décaissement. Les crédits de paiement ont été consommés à un rythme inférieur à celui de 2022 (5,9 Md€ en 2023 contre 6,9 Md€ en 2022), niveau auquel ils devraient se stabiliser pour les années à venir⁶⁰.

Au total, ces économies, qui ne résultent pas de réformes structurelles, se sont élevées à 28 Md€ en 2023.

B - Des dépenses nouvelles encore importantes en 2023

De nouveaux dispositifs ont été créés en 2023, pour un montant de 9,4 Md€, tandis que 5,5 Md€ de dépenses nouvelles sont rattachables aux lois de programmation sectorielles, pour un total de 14,9 Md€ de dépenses nouvelles.

⁶⁰ Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire *Investir pour la France de 2030*, avril 2024

1 - De nouveaux dispositifs déployés en 2023, principalement destinés à lutter contre la hausse des prix de l'énergie

La dépense totale du budget général a augmenté de 9,4 Md€ du fait de dépenses nouvelles prenant effet ou décidées en 2023 (hors crédits sous lois de programmation).

En premier lieu, le coût des mesures de soutien face à la hausse des prix de l'énergie a augmenté de 6,8 Md€, entre 2022 et 2023, pour s'établir à 17,9 Md€. Ce montant résulte à la fois de la suppression, du recentrage et de la montée en puissance de plusieurs dispositifs.

La remise transversale sur le prix des carburants, calculée par litre, a été remplacée en 2023 par une aide ciblée de 100 € attribuée aux travailleurs les plus modestes pour les trajets domicile-travail. Le coût de cette mesure s'est élevé à 0,4 Md€ en 2023 (contre 7,7 Md€ en 2022 pour la remise transversale). Les aides générales aux entreprises électro-intensives frappées par une forte hausse de leurs coûts ont été prolongées, bien qu'elles aient été très peu utilisées en 2022. Le coût final du dispositif en 2023 s'est élevé à 1,1 Md€.

Principale mesure de soutien active en 2023, les boucliers tarifaires créés en 2022 ont permis de limiter la hausse des prix du gaz à 15 % à partir de janvier 2023, et celle de l'électricité à 15 % à partir du mois de février, pour un coût total de 15,2 Md€, soit 13,7 Md€ de dépenses additionnelles.

Tableau n° 20 : mesures de soutien pour faire face à la hausse des prix de l'énergie en 2022 et 2023 (en Md€)

	2022	2023
<i>Chèques chauffage (fioul et bois)</i>	0,1	0,0
<i>Aides sectorielles</i>	1,0	<0,1
<i>Remise transversale sur les carburants</i>	7,7	supprimé
<i>Remise ciblée sur les carburants</i>	NA	0,4
<i>Chèque énergie exceptionnel 2021</i>	0,1	0
<i>Chèque énergie exceptionnel 2022</i>	0,9	1,3
<i>Aides générales aux entreprises énérgo-intensives</i>	<0,1	1,1
<i>Boucliers tarifaires</i>	1,5	15,2
<i>Total</i>	11,1	17,9

Source : direction du budget

Enfin, plusieurs dispositifs nouveaux ont été mis en place à l'occasion de la loi de finances initiale puis en loi de finances de fin de gestion pour 2023, dont :

- la création d'un fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires (également appelé « fonds vert ») dont le coût s'est élevé à 0,3 Md€ en exécution ;
- le soutien aux agriculteurs victimes de crises (0,8 Md€) ;
- le financement des dispositifs militaires et civils liés à la guerre en Ukraine (+ 1,4 Md€).

2 - La dynamique particulièrement élevée des crédits sous lois de programmation

Les crédits des ministères couverts en 2022 ou 2023 par des lois de programmation ont connu une augmentation de 5,5 Md€⁶¹ par rapport à 2022. En 2023, deux nouveaux projets de la loi de programmation ont été adoptés⁶² qui ont pris la suite de lois de programmation antérieures sur des périmètres identiques⁶³. Les crédits prévus par ces nouvelles lois avaient été intégrés dans la construction de la LFI 2023 et de la LPFP 2023-2027.

⁶¹ La totalité de la progression des crédits couverts par une loi de programmation a été ici regroupée comme une mesure nouvelle, faute de suivi consolidé de ces dépenses par le ministère des finances. Une partie de cette augmentation relève néanmoins de l'évolution spontanée de la dépense (par exemple la couverture de CP sur des engagements déjà passés), ou de décisions de portée générale (comme l'augmentation de la valeur du point fonction publique).

⁶² La loi n° 2023-703 du 1^{er} août 2023 *relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense* (LPM) et la loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 *d'orientation et de programmation du ministère de la justice*.

⁶³ Les lois n° 2018-607 du 13 juillet 2018 *relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025* et n° 2019-222 du 23 mars 2019 *de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice*.

Tableau n° 21 : crédits des paiement exécutés dans le champ des lois de programmation sectorielles en 2022 et 2023 (en Md€)

	2022	2023	Évolution
<i>Loi n°2020-1674 de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030</i>	13,5	13,9	+ 3 %
<i>Loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027</i>	10,6	10,9	+ 3 %
<i>Loi n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales</i>	4,9	5,4	+ 11 %
<i>Loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur⁶⁴</i>	6,7	8,1	+ 19 %
<i>Loi n°2023-703 du 1^{er} août 2023 de programmation militaire 2024-2030⁶⁵</i>	43,1	45,9	+ 7 %
<i>Total</i>	78,9	84,4	+ 7 %
<i>Crédits du budget général</i>	452,65	454,56	+ 0,4 %
<i>Part des crédits sous loi de programmation</i>	17 %	19 %	

Source : Cour des comptes

Par comparaison, les autres dépenses du budget général ont diminué en valeur de 0,9 % en 2023. La progression des dépenses sous lois de programmation a donc été supérieure de presque huit points à celle des autres dépenses de l'État.

C - Une hausse continue des autres dépenses de l'État

Les autres dépenses de l'État, c'est-à-dire les dépenses hors dispositifs exceptionnels (liés à la crise sanitaire, au plan de relance, puis à la guerre en Ukraine et ses conséquences sur les prix de l'énergie) et hors

⁶⁴ Les crédits sous LOPMI portent sur les programmes suivants : mission *Sécurité* (152, 161, 176, 207), mission *Administration générale et territoriale de l'État* hors programme – *Vie politique* (programmes 216, 354), mission *Immigration, asile et intégration* (programmes 104 et 303) et une partie du CAS *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers*, (programmes 751 et 753).

⁶⁵ Les crédits pour 2022 étaient couverts par la loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense.

mesures nouvelles, ont progressé de 14,5 Md€ en 2023. Par convention, ces dépenses sont qualifiées ici d'ordinaires.

En l'absence d'informations précises dans les documents mis à sa disposition, la Cour s'est efforcée de retracer les principales causes de cette progression.

Trois facteurs permettent de l'expliquer :

- l'évolution spontanée de la dépense, sans action volontaire de l'État ;
- la montée en charge des mesures décidées avant 2023 ;
- les effets spécifiques de la forte inflation constatée de nouveau en 2023.

Tableau n° 22 : principaux facteurs d'évolution des dépenses ordinaires de l'État en 2023 (Md€)

	Écart 2022-2023
Évolution tendancielle des dépenses de l'État	
<i>dont charge d'intérêts dette État</i>	3,3
<i>dont remboursement dette covid</i>	4,7
<i>dont masse salariale État</i>	2,4
<i>dont soutien aux véhicules propres</i>	0,7
<i>dont aides au logement</i>	0,3
<i>dont compensation carbone</i>	0,5
Effets des décisions antérieures à 2023	
<i>dont revalorisation du métier enseignant</i>	1 ⁶⁶
<i>dont plan cohésion</i>	0,2
Effets de l'inflation sur les dépenses de l'État⁶⁷	
<i>dont revalorisation des bourses en 2022-2023</i>	0,2
<i>dont revalorisation des prestations sociales versées par les CAF pour le compte de l'État</i>	1,2
<i>dont hausse des prix des carburants militaires</i>	1,5
Autres	2,1
Total	14,5

Source : Cour des comptes

⁶⁶ Ce chiffre ne concerne que les mesures catégorielles du Grenelle de l'éducation.

⁶⁷ Les mesures de revalorisation générale des salaires de la fonction publique, *via* l'augmentation du point ne sont pas recensées dans ce tableau car une partie est comptabilisée dans les lois de programmation, mentionnées précédemment.

1 - La difficulté à établir un « tendancier » pour l'évolution des dépenses de l'État

La direction du budget n'a pas été en mesure de communiquer à la Cour un chiffrage du « tendancier » de la dépense pour 2023 qui permettrait de comprendre précisément les causes de l'évolution de la dépense entre 2022 et 2023, que ce soit en budgétisation (de LFI à LFI) ou en exécution. Cette situation s'explique par le fait que la définition de l'évolution spontanée des dépenses à moyen terme ne fait pas l'objet d'un accord formalisé entre la direction du budget et ses interlocuteurs ministériels, même au stade des conférences de budgétisation. Dans son rapport sur la préparation et le suivi du budget de l'État⁶⁸, la Cour a recommandé en conséquence à la direction du budget d'élaborer et de partager avec les ministères des méthodes permanentes et harmonisées de calcul de l'évolution spontanée des grandes catégories de dépenses.

De même, la direction du budget n'a pas été en mesure de fournir un suivi du montant des dépenses dites « obligatoires » de l'État, selon sa nomenclature interne, prévues et exécutées en 2023.

Les dépenses « obligatoires » et « inéluctables »

Les dépenses obligatoires sont les dépenses pour lesquelles le service fait a été constaté au titre de l'exercice précédent et dont le paiement n'est pas intervenu⁶⁹. Ce sont donc des dépenses que l'État devra obligatoirement payer au titre de l'exercice suivant, et sur lesquelles il n'est pas possible d'appliquer des mesures d'économies. À titre de comparaison, le montant des charges à payer inscrites en comptabilité générale au 31 décembre 2022 s'élevait à 12,3 Md€ (contre 14,3 Md€ à fin 2021⁷⁰), soit 2,7% des crédits votés en LFI 2023.

⁶⁸ Cour des comptes, *La préparation et le suivi du budget de l'État : redonner une place centrale à la maîtrise des dépenses*, février 2024.

⁶⁹ Article 95 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (décret « GBCP »)

⁷⁰ Complété des dettes fournisseurs qui pourraient correspondre à la définition des dépenses obligatoires (la facture étant réceptionnée, seul le paiement n'a pas été effectué), les montants s'établiraient à 15,7 Md€ fin 2022 contre 18 Md€, soit une diminution du même ordre.

Le décret sur la gestion budgétaire et comptable (GBCP) prévoit un suivi spécifique des dépenses obligatoires, mais aussi des dépenses « inéluctables » qui couvrent un périmètre plus large (elles comprennent, outre les restes à payer à échoir au cours de l'exercice : les dépenses afférentes au personnel en fonction, les dépenses liées à la mise en œuvre des lois, règlements et accords internationaux⁷¹).

À la connaissance de la Cour, il n'existe pas de suivi consolidé du montant des dépenses obligatoires ou inéluctables du budget général de l'État.

En 2023, les principales hausses spontanées des dépenses inéluctables identifiées par la Cour concernent : la charge de la dette État (3,3 Md€) ; le dispositif de compensation des crédits carbone des industries (0,5 Md€) ; le soutien aux véhicules propres (0,7 Md€) ; les aides au logement (0,3 Md€⁷²), la hausse des crédits de masse salariale hors crédits des ministères sous loi de programmation, et hors mesures catégorielles spécifiques au ministère de l'éducation nationale (2,4 Md€) soit un total de + 7,2 Md€ par rapport à l'exécution 2022.

A ces dépenses s'ajoute la progression du remboursement de la dette covid (+ 4,7 Md€ par rapport à 2022). La LFI 2022 a en effet créé, au sein de la mission *Engagements financiers de l'État*, un nouveau programme 369 – *Amortissement de la dette de l'État liée à la covid 19* destiné à retracer l'amortissement de 165 Md€ de dette de l'État correspondant au surcroît de dette issu de la crise sanitaire. La Cour a déjà eu l'occasion de signaler que l'amortissement de la dette constitue une charge de trésorerie au sens de l'article 25 de la Lolf et ne relève pas des charges budgétaires de l'État au sens de son article 5. Une telle opération ne devrait donc pas être retracée dans le budget de l'État. Du fait de ce choix, inversement, le tableau de financement, réservé aux opérations de trésorerie de l'État, fait apparaître cet abondement budgétaire. Le programme 369 ayant été maintenu, la Cour a donc retenu la progression de cette charge comme une évolution spontanée de ses dépenses.

⁷¹ Lorsque le contrôleur budgétaire rend un avis sur le caractère soutenable du budget opérationnel de programme, il doit prendre en compte la couverture des dépenses obligatoires et des dépenses inéluctables telles que prévues par arrêté du ministre chargé du budget.

⁷² Les crédits du programme 109 – *Aide à l'accès au logement* augmentent en AE et CP de 0,3 Md€, soit 2,23 %, du fait de l'évolution de la base des ménages allocataires et d'une revalorisation des paramètres du barème d'aide au logement.

Une partie de ces augmentations n'avait pas été correctement intégrée dans la budgétisation initiale des crédits et explique les dépassements constatés en 2023 (voir ci-dessous, II.C).

2 - Les effets sur 2023 des principales mesures nouvelles décidées antérieurement

Pour 2023, la Cour a identifié une hausse des dépenses de 1,2 Md€ imputable à des décisions antérieures et notamment :

- la revalorisation catégorielle des personnels de l'éducation en faveur de l'attractivité du métier d'enseignant, mise en œuvre à partir de 2020, et du Grenelle de l'Éducation, a entraîné une hausse de la dépense de la mission *Enseignement scolaire* de 1 Md€ entre 2022 et 2023 ;
- une hausse de 0,2 Md€ des dépenses de la mission *Cohésion des territoires* du fait de l'effet en année pleine des mesures « Ségur », d'ouvertures de places en centres d'hébergement et de réinsertion sociale et du deuxième plan « Logement d'abord »⁷³.

3 - Les conséquences de l'inflation sur les dépenses de l'État

Les effets à la hausse d'une forte inflation sur les dépenses de l'État varient considérablement selon la nature de la dépense. Ils sont automatiques pour certaines dépenses indexées sur l'inflation (avec le cas échéant un délai d'indexation) et dans d'autres cas résultent de décisions prises par l'exécutif. Par conséquent, ils ne peuvent pas toujours être assimilés à une évolution spontanée de ces dépenses, raison pour laquelle ils sont analysés de façon spécifique dans les développements qui suivent.

Une partie des dépenses d'intervention de l'État est légalement indexée sur les prix (les prestations sociales, les aides au logement et le revenu de solidarité active -RSA- sont notamment indexés dans un délai inférieur à un an). Dans une note de juillet 2022, la direction générale du Trésor évaluait globalement à 5 Md€ l'augmentation des dépenses sociales pour un point d'inflation supplémentaire. S'agissant des dépenses d'intervention sociale de l'État, le coût sur 2023 des revalorisations des prestations sociales versées par les caisses d'allocations familiales pour le compte de l'État⁷⁴ a été chiffré à 1,2 Md€ pour le budget général en 2023.

⁷³ Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire *Cohésion des territoires*, avril 2024.

⁷⁴ Il s'agit des allocations logement, de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et de la prime d'activité.

Les différentes revalorisations intervenues depuis la rentrée 2022-2023 ont également entraîné une hausse de 0,2 Md€ du coût des bourses étudiantes.

Il a été décidé dans le budget 2023 que les effets de l'inflation sur les dépenses de fonctionnement et d'investissement de l'État seraient financés à enveloppe constante. Il relevait ainsi de la responsabilité de chaque responsable de programme de s'assurer de la soutenabilité de sa programmation en prenant les dispositions nécessaires au regard de la nature de ses dépenses. Cette décision a pu se traduire par une hausse des dépenses de fonctionnement au détriment des dépenses d'investissement⁷⁵.

Les dépenses supplémentaires liées à la hausse des prix de l'énergie ont néanmoins fait, dans certains cas, exception à cette règle. C'est notamment le cas des dépenses liées aux carburants opérationnels utilisés par le ministère des armées⁷⁶. En loi de finances de fin de gestion 2023, 1,5 Md€ ont été ouverts à ce titre. D'autres exceptions ont été recensées par la Cour : le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche a bénéficié de la création d'un fonds exceptionnel « Energie » de 0,3 Md€ créé en loi de finances rectificative de fin de gestion 2022 et versé sur deux années (0,1 Md€ en 2022 et 0,2 Md€ en 2023). Pour les opérateurs de la mission *Culture*, les effets de l'inflation ont également été partiellement compensés⁷⁷.

Enfin, et contrairement à 2022, la hausse de la charge de la dette n'est pas due en 2023 à l'inflation, mais principalement à l'augmentation des taux de court terme (cf. chapitre I).

II - Le pilotage des crédits en cours d'exercice

À défaut d'économies pérennes en LFI, la gestion budgétaire 2023 a fait l'objet d'un pilotage des crédits, engendrant notamment une forte

⁷⁵ À titre d'exemple, les dépenses de fonctionnement de la mission *Sécurité* se sont élevées à 0,49 Md€ de plus que le montant des crédits initiaux, principalement du fait de l'inflation et de la hausse des prix des carburants, mais en parallèle, l'exécution des crédits d'investissement de la mission apparaît en net recul de 0,3 Md€, permettant d'absorber les surcoûts liés à l'inflation.

⁷⁶ Voir l'article 6 de la LPM 2024-2030.

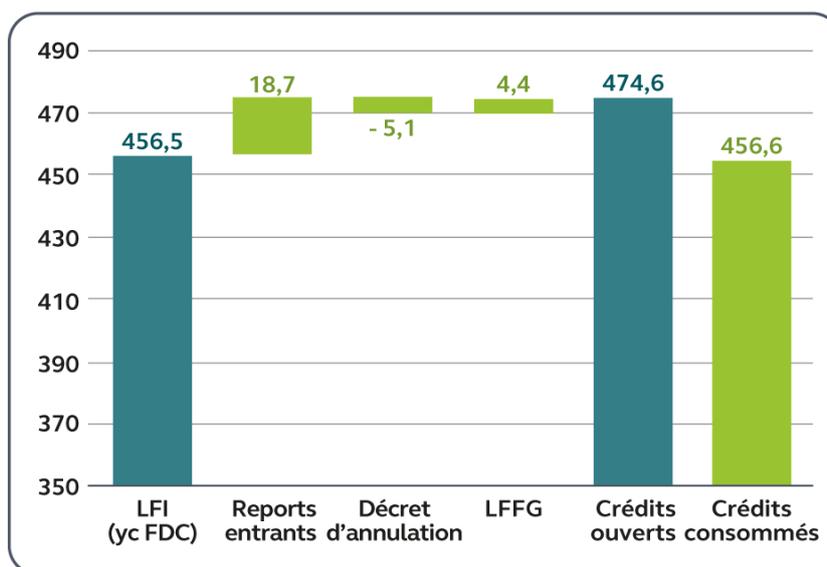
⁷⁷ Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire *Culture*, avril 2024 : l'inflation a été compensée à hauteur de 72 M€ en LFI 2023, sur un surcoût total estimé à 192 M€.

augmentation des crédits mis en réserve et des annulations importantes par décrets et à l'occasion de la loi de finances de fin de gestion.

En conséquence, les crédits consommés en 2023 sont légèrement inférieurs aux crédits votés en LFI (-1,9 Md€ soit -0,4%) et aux crédits disponibles (- 20 Md€) et la norme de dépense fixée en loi de programmation des finances publiques 2023-2027 a été respectée (489,1 Md€ contre 496,1 Md€ prévus).

En 2023, sur les 474,6 Md€⁷⁸ disponibles en crédits de paiement sur le budget général, 96% ont finalement été consommés.

Graphique n° 24 : crédits disponibles et exécutés en 2023 (Md€)



Source : Cour des comptes d'après données Chorus.

Note : le montant en LFI inclut la prévision initiale pour les fonds de concours et attributions de produits (6,5 Md€).

Pour éviter un dépassement de la norme de dépense et une dégradation du déficit budgétaire, le Gouvernement a pris des mesures de régulation (A) et a limité les ouvertures de crédits jugées indispensables en loi de finances de fin de gestion (B). Le niveau de consommation finale des crédits varie fortement entre les différentes missions (C).

⁷⁸ Crédits du budget général y compris fonds de concours et attributions de produits.

A - Des risques de dépassement identifiés dès le début de l'année

Les reports encore élevés de 2022 sur 2023 ont fait peser, dès le début de l'année 2023, un important risque de dépassement de la norme de dépense et de dégradation du déficit du budget voté en LFI. L'exécutif a donc procédé à une augmentation des crédits mis en réserve et à des annulations en cours d'année, qui ont permis de respecter la norme de dépense.

1 - Un niveau de mise en réserve en 2023 plus de deux fois supérieur à celui de 2022

La mise en œuvre du dispositif de réserve de précaution, prévu par l'article 51 de la LOLF, a conduit à mettre en réserve 14,4 Md€ de crédits de paiement en 2023 (soit 2,5 % des crédits du budget général) contre 5,7 Md€ en 2022 (+ 252 %).

La constitution de la mise en réserve s'est effectuée en plusieurs temps :

- une mise en réserve initiale en début d'année, s'élevant à 8,8 Md€ (1,9 % des crédits hors masse salariale et 0,5 % des crédits de masse salariale) ;
- un surgel transversal de 1% des crédits hors masse salariale, réalisé en mai 2023, pour 1,6 Md€ ;
- des surgels en gestion pour 2,2 Md€ ;
- enfin, un surgel de 1,8 Md€ réalisé au dernier trimestre 2023, en vue de la préparation de la loi de finances de fin de gestion.

Tableau n° 23 : mises en réserve de crédits (Md€)

	Crédits de personnel (T2)	Crédits hors T2	Total
<i>Gel initial</i>	0,7	8,1	8,8
<i>Surgels</i>	0,1	5,5	5,6
Total	0,8	13,6	14,4

Source : Cour des comptes d'après données direction du budget

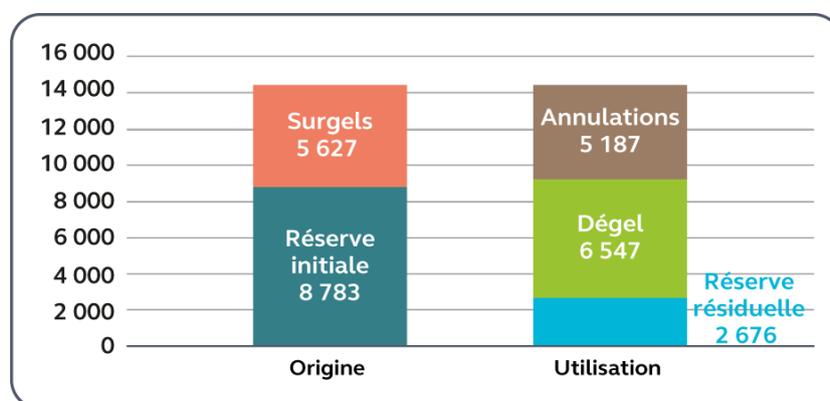
L'analyse du taux de mise en réserve au niveau des programmes budgétaires révèle d'importantes disparités entre les ministères.

Lors de la mise en réserve initiale, la circulaire de la direction du budget prévoyait un taux uniforme de mise en réserve hors crédits de personnel de 5 %, et un taux réduit de 0,5 % pour les crédits de masse salariale ainsi que pour les programmes portant majoritairement des dépenses de prestations sociales. En pratique, la mise en œuvre de la réserve de précaution initiale a fait l'objet d'adaptations au cas par cas, mais assez limitées : quatre programmes se sont tout de même vus appliquer un taux de mise en réserve supérieure à 6 %⁷⁹.

En cours de gestion, en revanche, l'application successive de surgels a abouti à des situations nettement plus différenciées : 16 programmes se sont ainsi vus appliquer un taux de mise en réserve sur leurs crédits hors masse salariale supérieur ou égal à 10% des crédits votés en LFI.

Sur la totalité de la réserve, 6,5 Md€ ont été dégelés en cours d'année et utilisés par les ministères (45,1% des crédits mis en réserve), 5,2 Md€ ont été annulés à l'occasion de la loi de finances de fin de gestion (contre 1,5 Md€ en 2022) et 2,7 Md€ ont été reportés sur 2024.

Graphique n° 25 : utilisation de la réserve de précaution en 2023



Source : Cour des comptes, d'après des données de la direction du budget

L'annulation de crédits mis en réserve a joué un rôle déterminant pour le respect de la norme de dépense en 2023. Dans ce contexte, les modalités de calcul de l'assiette réellement disponible pour la mise en réserve de précaution gagneraient à être revues et affinées. À titre d'exemple, les dépenses obligatoires et inéluctables n'ont quant à elles pas

⁷⁹ Il s'agit des programmes 382 - Soutien aux associations de protection animale et aux refuges, 231 - Vie étudiante, 215 - Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture et 336 - Dotation du Mécanisme européen de stabilité.

été décomptées de l'assiette alors qu'il est en pratique très difficile de leur appliquer une mesure de régulation en gestion, sauf à venir corriger une erreur dans la budgétisation initiale.

2 - Des annulations rendues possibles par des dotations surévaluées

En application de l'article 14 de la Lolf, le ministre des finances a la possibilité d'annuler des crédits, dans la limite de 1,5 % des crédits ouverts en LFI, soit pour prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire, soit parce que ces crédits sont devenus sans objet. En 2023, le Gouvernement a ainsi procédé à l'annulation en cours de gestion de 5,2 Md€ d'autorisations d'engagement (AE) et 5,4 Md€ de crédits de paiement (CP), soit 1,2 % du montant des crédits initiaux.

L'essentiel de ces annulations a été mis en œuvre *via* le décret du 18 septembre 2023, qui a annulé 4,8 Md€ d'AE et 5,0 Md€ de CP afin de « *sécuriser la trajectoire budgétaire votée en loi de finances pour 2023* »⁸⁰. Ces annulations de crédits ont porté sur les missions *Crédits non répartis* (- 0,7 Md€), *Économie* (- 4 Md€) et sur le compte d'affectation spéciale *Opérations immobilières et entretien des bâtiments de l'État* (- 0,3 Md€).

Le choix de procéder à un décret d'annulation en septembre, alors même que le projet de loi de finances de fin de gestion allait être déposé le 31 octobre 2023, paraît surprenant. Selon l'exécutif il était nécessaire de « *donner des garanties solides aux observateurs économiques sur la maîtrise des dépenses de l'État* », sans attendre le PLFG.

A la date de signature du décret de septembre 2023, les risques de dépassement portant sur le budget général s'élevaient à plus de 23 Md€ (18,7 Md€ au titre des reports entrants, 3,8 Md€ de surcoût de la charge de la dette, 0,8 Md€ au titre de la mission *Agriculture, alimentation forêt et affaires rurales*).

B - Une augmentation maîtrisée des dépenses en loi de finances de fin de gestion

Contrairement à l'exercice 2022, au cours duquel 47,3 Md€ de crédits (soit 12,1 % des crédits votés en LFI 2022) avaient été ouverts lors de deux collectifs budgétaires, aucun projet de loi de finances rectificative ni aucun décret d'avance n'a été présenté avant la loi de finances de fin de gestion en 2023.

⁸⁰ Rapport relatif au décret n°2023-883.

Le Gouvernement a fait le choix de gager les dépenses additionnelles ouvertes à cette occasion par des annulations, à l'exception du surcoût de la charge de la dette et des amendements parlementaires qui ont augmenté les ouvertures de crédits.

1 - Des ouvertures de crédits tardives

L'absence de loi de finances rectificative, alors même que des dépenses nouvelles avaient été décidées en cours de gestion et que des besoins non prévus en LFI pour 2023 étaient connus, a généré des tensions budgétaires significatives pour les ministères concernés.

Ces tensions ont notamment concerné la mission *Agriculture, alimentation forêt et affaires rurales*, puisque l'absence de décret d'avance et de loi de finances rectificative (LFR) en cours de gestion a nécessité un dispositif exceptionnel de régulation des dépenses, qui a fortement contraint la trajectoire d'exécution. De nombreuses dépenses ont été reportées en toute fin d'année pour éviter une situation de rupture de crédits et l'incapacité d'honorer des dépenses urgentes et/ou stratégiques telles que l'achat de vaccins⁸¹.

Sur la mission *Défense*, tous les surcoûts constatés en 2023 étaient connus dès le mois de février 2023⁸². En l'absence d'une loi de finances rectificative déposée en même temps que le projet de loi de programmation militaire (LPM), ces surcoûts ont donné lieu à une forme de comptabilité dissociée pendant la majeure partie de l'exercice et ont contribué à contraindre fortement son exécution.

Sur la mission *Cohésion des territoires*⁸³, le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) a alerté en mars 2023 la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal) du risque fort d'insoutenabilité compte tenu de nombreuses impasses, pour un total de 0,3 Md€ en AE et CP. Cette appréciation a été revue après la

⁸¹ Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire *Agriculture*, avril 2024.

⁸² Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire *Défense*, avril 2024 : les déploiements militaires sur le flanc Est de l'OTAN, qui ont représenté un surcoût de 0,6 Md€, connaissaient leur forme actuelle dès la préparation de la loi de finances initiale, à la mi-2022 ; les coûts du carburant opérationnel n'ont pas été ajustés, alors qu'ils avaient déjà occasionné un besoin de financement supplémentaire en 2022 ; enfin, le coût des conditions d'entrée en programmation militaire pour 2024-2030 ont donné lieu à un arbitrage de la Première ministre dès février 2023

⁸³ Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire *Cohésion des territoires*, avril 2024.

confirmation de la levée intégrale de la réserve de précaution et de l'ouverture de crédits en loi de finances de fin de gestion. Le CBCM a également encouragé la Dihal à sensibiliser les services déconcentrés sur la nécessité d'optimiser la consommation des crédits du programme.

Enfin, sur la mission *Immigration, asile et intégration*⁸⁴, certaines associations gestionnaires du parc d'hébergement des demandeurs d'asile ont dû avoir recours à des lignes de trésorerie auprès des établissements financiers, en attendant les versements dus par l'État.

Par ailleurs, pour plusieurs dispositifs, les montants ouverts en loi de finances de fin de gestion n'apparaissent pas en lien avec les besoins réellement constatés pour l'année 2023⁸⁵. Sur la mission *Immigration, asile et intégration*, le niveau de ressources débloquées en loi de finances de fin de gestion (LFG) pour financer les dépenses en faveur des bénéficiaires de la protection temporaire a été bien supérieur aux besoins exprimés par le ministère dans ses échanges avec le CBCM et le solde de crédits non utilisés en CP a atteint 0,16 Md€. Sur la mission *Défense* : le vote de 0,2 Md€ de crédits abondant le fonds spécial pour l'équipement de l'Ukraine en loi de finances de fin de gestion pour 2023 avec l'objectif de les reporter sur l'exercice 2024 (comme cela avait été réalisé en 2022), constitue une entorse au principe d'annualité des crédits⁸⁶. Une partie des dépenses ouvertes en LFG a donc accru le volume des reports sortants sur 2024. En dépit de ces exemples, la LFG n'a procédé qu'à un montant modeste d'ouverture de crédits.

2 - Un solde d'ouvertures et annulations de + 4,4 Md€

La LFG pour 2023 a ouvert 4,4 Md€ de crédits supplémentaires sur le budget général. Ce montant résulte d'ouvertures sur plusieurs programmes à hauteur de 5,7 Md€ pour mettre en place des dispositifs nouveaux⁸⁷ et de 3,8 Md€ au titre de la hausse de la charge de la dette, en partie compensés par des annulations concomitantes de 5,1 Md€ de crédits.

Les ouvertures de crédits votées par le Parlement en cours d'année 2023 sont ainsi très inférieures à celles votées lors des trois exercices

⁸⁴ Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire *Immigration, asile et intégration*, avril 2024.

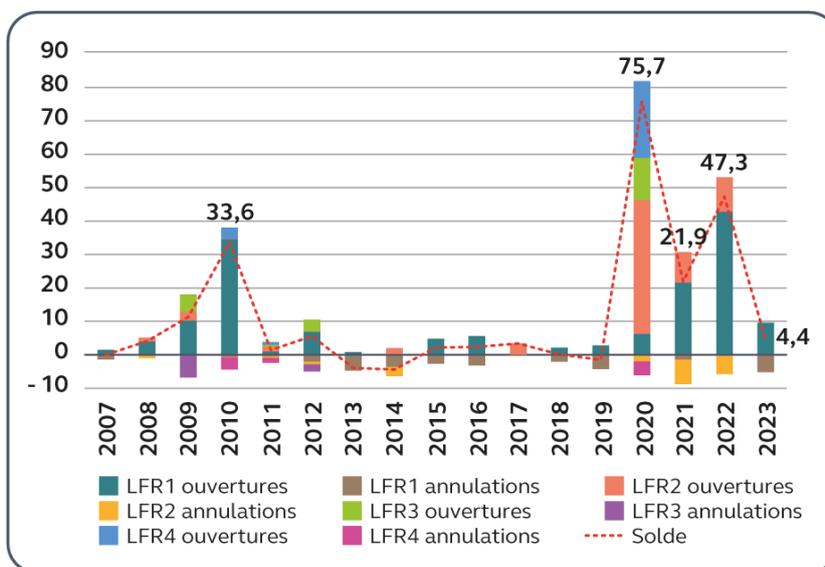
⁸⁵ Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire *Immigration, asile et intégration*, avril 2024.

⁸⁶ Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire *Défense*, avril 2024.

⁸⁷ Notamment sur les missions *Solidarité, insertion et égalité des chances* (+ 0,5 Md€) *Outre-mer* (+ 0,4 Md€) ; *Défense* (+ 2,3 Md€) *Immigration, asile et intégration* (+ 0,4 Md€) et *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* (+0,8 Md€).

précédents, mais se situent encore à un niveau supérieur à ce qui était observé avant 2020. La gestion infra-annuelle des crédits, en voie de normalisation, n'est pas encore acquise.

Graphique n° 26 : ouvertures et annulations de crédits en lois de finances rectificatives (CP, en Md€)



Source : Cour des comptes

3 - Une information incomplète du Parlement sur la prévision d'atterrissage de 2023 lors de la LFG

L'exécution du budget général (hors fonds de concours) s'est élevée à 448,4 Md€, soit un niveau très légèrement inférieur aux crédits ouverts en lois de finances⁸⁸ pour 2023 (449,3 Md€, soit un écart de - 0,2 %).

Ces montants pourraient attester d'une bonne prévision d'exécution, mais la loi de finances de fin de gestion n'a en réalité pas fait la transparence sur l'atterrissage budgétaire de fin d'année puisque contrairement à la pratique suivie en 2020, 2021 et 2022, l'exécutif n'a pas communiqué d'information sur la consommation des reports de 2022 sur 2023⁸⁹ à l'occasion de la LFG 2023. Cette évolution est préjudiciable à la

⁸⁸ LFI et LFG pour 2023.

⁸⁹ Ces estimations de consommations de crédits reportés étaient présentées ces dernières années dans l'exposé général des motifs des projets de lois de finances rectificatives.

bonne information du Parlement, puisque l'hypothèse retenue de consommation des reports a une incidence majeure sur la prévision d'exécution de la norme de dépense, ainsi que du solde du budget général.

Ainsi, dix missions ont connu une exécution supérieure aux crédits votés par le Parlement en loi de finances initiale puis en loi de finances de fin de gestion, pour un total de 4,4 Md€. Les écarts les plus importants se concentrent sur les missions *Économie* (+ 1,6 Md€) ; *Travail et Emploi* (+ 1,3 Md€) et dans une moindre mesure *Écologie, développement et mobilité durables* (+ 0,4Md€) et *Plan de relance* (+ 0,3Md€). Cette situation a été rendue possible par l'existence de reports massifs de crédits de 2022 vers 2023.

La reconduction de la bonne pratique consistant à afficher les hypothèses de consommation des reports entrants serait de nature à améliorer l'information donnée au Parlement à l'occasion de la fin de gestion.

C - Une consommation des crédits nettement inférieure aux crédits disponibles

Les dépenses totales de l'État⁹⁰ se sont élevées à 454,6 Md€ en 2023, dont 6,1 Md€ de fonds de concours. Hors crédits de fonds de concours, elles ont atteint 448,4 Md€ et sont donc inférieures de 19,6 Md€ aux crédits disponibles (- 4,2 %) et de 1,5 Md€ à la LFI 2023 (- 0,3 %).

Les crédits consommés sont également inférieurs au plafond de la norme de dépense pour 2023 prévue par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2023-2027.

1 - Des crédits non consommés encore importants

Après deux années de sous-consommations massives de crédits (24,6 Md€ en 2021 et 24 Md€ en 2022), l'exécution 2023 s'est de nouveau conclue par une sous-exécution marquée, de près de 20 Md€ par rapport aux crédits disponibles⁹¹.

⁹⁰ Y compris fonds de concours et hors remboursements et dégrèvements.

⁹¹ Les crédits disponibles correspondent ici aux crédits ouverts par des lois de finances (LFI et LFG pour l'année 2023) auxquels s'ajoutent les reports entrants. Sont retirés de ce montant les fonds de concours (et les attributions de produits) et les annulations réalisées en cours de gestion. Au niveau de chaque mission, sont également prises en compte les mesures de transferts, de virements et de périmètre réalisées pendant l'année.

Ce niveau excède très largement celui qui prévalait avant la crise sanitaire (sous-consommation de 2 à 3 Md€ par an) et pose question dans la mesure où les dépenses exceptionnelles des exercices 2020 à 2022 (plan d'urgence face à la crise sanitaire, plan de relance) ont largement reflué en 2023.

Tableau n° 24 : principales sous-consommations de crédits par mission en 2023

	Crédits disponibles	Crédits exécutés	Sous-consommation (Md€)	Sous-consommation (%)
<i>Plan de relance</i>	9,8	4,1	5,7	58 %
<i>Économie</i>	8,6	5,0	3,6	42 %
<i>Défense</i>	55,7	53,7	2,0	4 %
<i>Écologie, développement et mobilité durables</i>	38,1	36,7	1,5	4 %
<i>Engagements financiers de l'État</i>	63,6	62,4	1,2	2 %
<i>Cohésion des territoires</i>	18,9	18,0	0,9	5 %
<i>Travail et emploi</i>	21,9	21,1	0,9	4 %
<i>Enseignement scolaire</i>	82,6	82,1	0,6	1 %
<i>Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales</i>	5,1	4,7	0,4	8 %
<i>Relations avec les collectivités territoriales</i>	4,7	4,4	0,3	6 %
<i>Sécurités</i>	23,2	22,9	0,3	1 %
<i>Crédits non répartis</i>	0,26	-	0,3	100 %
<i>Administration générale et territoriale de l'État</i>	4,80	4,5	0,3	5 %
<i>Autres</i>	130,4	128,8	1,70	1 %
Total général	468,1	448,5	19,6	4 %

Source : Cour des comptes d'après données Chorus

Plusieurs causes peuvent expliquer l'écart entre leur budgétisation et la consommation finale des crédits.

Dans certains cas, il s'agit d'un décalage des dépenses d'une année sur l'autre. C'est notamment le cas en 2023 pour la mission *Administration générale de l'État* : la sous-exécution de la masse salariale est due à la mise

en œuvre différée d'un certain nombre de mesures catégorielles, tandis que la sous-exécution des dépenses d'investissement (42 % des CP seulement ont été exécutés) correspond à des décalages d'opérations sur l'année suivante⁹².

Par ailleurs, l'exécutif dispose de programmes destinés à financer des dépenses imprévisibles, qui peuvent finalement se révéler non nécessaires. C'est le cas de la mission *Crédits non répartis* qui constitue une réserve transversale de crédits prévue à l'article 7 de la Lolf. Elle comprend deux programmes : la *dotation pour mesures générales en matière de rémunérations* et la *dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles*. Abondée à hauteur de 1,45 Md€ en AE et 1,15 Md€ de CP en LFI 2023, la première dotation a été réduite de 0,7 Md€ par le décret d'annulation de septembre puis de 0,1 Md€ par la LFG. Au total, les crédits disponibles sur l'année 2023 (0,47 Md€ en AE et 0,32 Md€ en CP) n'ont pas été mobilisés. Par ailleurs, la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles a été utilisée à hauteur de 13 M€ pour financer les primes versées par l'État au titre de l'épargne logement, ce qui peut difficilement être considéré comme une dépense accidentelle ou imprévisible⁹³.

Certaines missions disposent également de dispositifs d'auto-assurance spécifiques, à l'instar de la provision pour aléa (PPA) du ministère de l'agriculture ou la provision pour aléas de 0,15 Md€ sur la mission *Sécurités*, mais avec des résultats encore peu probants⁹⁴.

Ces dotations sont des outils budgétaires, et ne correspondent pas aux provisions constituées en comptabilité générale.

⁹² Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire *Administration générale de l'État*, avril 2024 : la Cour déplore de nouveau cette sous-exécution récurrente des dépenses d'investissement et appelle à la vigilance en programmation et exécution car la sous-exécution des crédits d'investissement est récurrente et le taux d'exécution se dégrade avec des conséquences sur la gestion future, tant en termes de soutenabilité que de « capacité à faire » des directions chargées des crédits.

Note d'analyse de l'exécution budgétaire *Sécurités*, avril 2024 : la LFG pour 2023 a ouvert 85M€ pour financer certains frais liés aux violences urbaines de l'été 2023, pourtant la provision pour aléas n'a pas été intégralement consommée.

⁹³ Cour de comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission *Crédits non répartis*, avril 2024.

⁹⁴ Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire *Agriculture*, avril 2024 : « la PPA n'a pas joué son rôle en 2023 ».

Les provisions en comptabilité générale en 2023

Les provisions sont constituées en comptabilité générale pour faire face aux risques de décaissements futurs liés à une obligation née au cours de l'exercice ou antérieurement. Fin 2022, ces risques étaient évalués à 24,9 Md€ (hors provisions pour litiges fiscaux de 16,7 Md€) et concernaient les risques d'appels en garantie ainsi que les risques liés aux contentieux contre l'État. En 2023, ces provisions ont été utilisées pour 0,3 Md€ dont 0,2 Md€ au titre de contentieux contre les sanctions de l'Autorité de la concurrence.

Prévues par la Lolf ou par des dispositifs législatifs pour constituer une réserve disponible en cas de nécessité, ces différentes dotations sont des aménagements légaux au principe de spécialité budgétaire. Ce n'est pas le cas des enveloppes de crédits mises en place par l'exécutif pour faciliter les redéploiements en gestion, sans passer par une loi de finances rectificative. La Cour a déjà relevé à cet égard dans son rapport sur le budget de l'État en 2022 une « *tendance affirmée à la constitution d'enveloppes budgétaires globales mobilisables à tout moment* ». Ces réserves ont de nouveau été rendues possibles en 2023 par des budgétisations surévaluées au moment de la LFI pour 2023, et par le maintien de reports non fléchés significatifs.

Le ministère de l'économie disposait à cet égard d'importantes réserves de crédits disponibles en 2023. Il a bénéficié à la fois de crédits initiaux surévalués pour financer les aides exceptionnelles versées aux entreprises au titre du guichet d'aide « gaz et électricité »⁹⁵ et de reports de crédits pour 5,2 Md€ en CP (28% des reports de 2022 sur 2023). Ces réserves de crédits ont permis de financer des aides décidées en cours d'année pour un total de 0,15 Md€ puis ont été annulées en cours de gestion et en LFG. Au total, seuls 58,1% des crédits de paiement disponibles sur la mission *Économie* ont été consommés en 2023.

Autre motif de sous-consommation des crédits : la difficulté pour les services de l'État de prévoir le rythme de décaissements de dispositifs exceptionnels. C'est le cas en 2023 de la mission *Relance*, dont la

⁹⁵ Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire *Économie, avril 2024* : l'exécution du dispositif sur 2022 avait révélé une budgétisation déjà nettement supérieure au besoin, puisque seuls 2,6 % des crédits prévus avaient été consommés (77 M€ sur 2,9 Md€ prévus). L'administration disposait d'informations montrant que ses hypothèses pour 2023 étaient excessives. Enfin, le calibrage du dispositif ne tenait pas compte de l'existence d'autres dispositifs limitant la hausse des prix pour les entreprises énérgo-intensives, tels que l'ARENH, l'amortisseur électricité ou encore le volet fiscal du bouclier tarifaire.

consommation des crédits s'établit à 45,3 % des crédits disponibles, soit un niveau inférieur aux crédits nouveaux autorisés par la LFI pour 2023. Cette mission avait pourtant bénéficié de 6 Md€ de reports issus de la gestion 2022⁹⁶.

Les sous-consommations constatées sur certains dispositifs tels que le Pass'Sport et le service national universel (SNU) sur la mission *Sport, jeunesse et vie associative* illustrent la difficulté rencontrée par l'État pour assurer un paramétrage précis de certains dispositifs pérennes. Dans le cas de dépenses de guichet, la sous-consommation peut aussi s'expliquer par la difficulté à atteindre tous les bénéficiaires potentiels. C'est par exemple le cas du chèque énergie destiné aux ménages modestes⁹⁷, dont le taux d'usage provisoire pour 2023 est estimé à 77,8 %, ou encore du dispositif *Ma prime Rénov'*.

Ces exemples confirment l'analyse développée par la Cour dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de 2023⁹⁸, et plus particulièrement le chapitre relatif à la qualité de la dépense publique qui notait la trop faible attention apportée au travail d'évaluation préalable du coût des nouvelles dépenses, mais aussi à leur valeur ajoutée.

2 - Des besoins supérieurs aux crédits initiaux, majoritairement autofinancés par des redéploiements

La situation globale de sous-consommation des dépenses du budget général par rapport aux crédits disponibles en 2023, masque des réalités très diverses d'un périmètre ministériel à l'autre.

13 missions ont vu leur exécution dépasser la budgétisation initialement prévue, pour un montant total de 5,8 Md€ (+ 1,3 % de la LFI 2023).

⁹⁶ Dans une moindre mesure, les crédits ouverts en LFG pour 2023 sur le programme 122 – *Concours spécifiques et Administration*, de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, et dédiés aux conséquences de la tempête Alex ont été largement sous-consommés (0,1 Md€ de crédits non exécutés en 2023).

⁹⁷ Créé par l'article 201 de la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique et pour la croissance verte.

⁹⁸ Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*, juin 2023.

Graphique n° 27 : écart entre exécution et LFI 2023 (Md€)

Source : Cour des comptes, d'après des données Chorus. Les chiffres sont hors fonds de concours

L'exécution finale des crédits du budget général restant inférieure aux crédits votés en LFI 2023, ces dépassements ont été intégralement financés par des redéploiements internes au budget général, qui peuvent être réalisés entre les missions du budget, sur un même exercice ou entre deux exercices budgétaires. 19 missions apparaissent ainsi en sous-consommation par rapport aux crédits initialement prévus en loi de finances, pour un montant de 7,4 Md€ (- 1,7% de la LFI 2023).

Le total des redéploiements entre missions du budget général réalisés en 2023 s'élève à 10,6 Md€, soit 2,3% des crédits votés en LFI. Les redéploiements les plus significatifs proviennent des annulations de crédits réalisées par mouvement réglementaire et législatif. Elles s'élèvent à 9,8 Md€ (13,8 Md€ en 2022). Une autre partie de ces redéploiements correspond à des transferts et virements internes au sein du budget général, pour un volume de 0,8 Md€ en 2023⁹⁹ (contre 2,4 Md€ en 2022).

Enfin, la mobilisation de la trésorerie de certains opérateurs a permis d'apurer des situations inutilement excédentaires et de réduire la dépense budgétaire de l'État, fût-ce sur le seul exercice 2023 : c'est notamment le cas pour l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), dont la trésorerie a été réduite de 0,6 Md€ pour financer en partie le coût des boucliers tarifaires¹⁰⁰ et dans une moindre mesure de l'Agence du service civique.

III - Une progression des dépenses tirée par la masse salariale

La progression des dépenses en 2023 concerne presque toutes les catégories des « natures » listées dans la nomenclature budgétaire : on constate ainsi une augmentation de la masse salariale de l'État (+ 6,0 Md€ à périmètre constant), une charge d'intérêt alourdie (+ 3,2 Md€), exposée au chapitre I, et une augmentation des dépenses d'investissement (+ 1,7 Md€), notamment militaires, qui n'ont pas été compensées par la baisse des dépenses d'intervention (- 2,8 Md€).

⁹⁹ Les transferts et virements sont réalisés au sein du budget général et sont donc neutres sur le total des dépenses, mais aboutissent à des redéploiements qui sont ici retracés.

¹⁰⁰ Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire *Écologie, développement et mobilité durables*, avril 2024.

Tableau n° 25 : dépenses du budget général par nature (en Md€)

	Exéc. 2022	2022 format 2023*	Exéc. 2023	2022-2023	
				en Md€	en %
<i>Titre 1 : Pouvoirs publics</i>	1,0	1,0	1,1	0,0	2,7 %
<i>Titre 2 : Personnel</i>	138,8	138,8	144,8	6,0	4,3 %
<i>Titre 3 : Fonctionnement</i>	80,4	80,4	74,2	- 6,2	- 7,7 %
<i>Titre 4 : Charges de la dette</i>	51,5	51,5	54,8	3,2	6,3 %
<i>Titre 5 : Investissement</i>	17,0	17,0	18,7	1,7	9,8 %
<i>Titre 6 : Intervention</i>	154,1	161,1	158,3	- 2,8	-1,7 %
<i>Titre 7 : Opérations financières</i>	2,7	2,7	2,7	0,0	0,2 %
Total	445,7	452,7	454,6	1,9	0,4 %

Source : direction du budget

* Pour faciliter les comparaisons, les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux de l'exercice 2022 ont été retraités et considérés comme des dépenses, et non comme des moindres recettes, conformément aux dispositions de la loi organique du 21 décembre 2021 entrée en vigueur en 2023.

A - Des dépenses de fonctionnement stables hors opérations exceptionnelles

La variation des dépenses de fonctionnement entre les exercices 2022 et 2023 présente une baisse de 6,2 Md€ (- 7,6 %) en première lecture. Il convient de corriger celle-ci de l'évènement exceptionnel relatif au versement de 11,5 Md€ de la mission *Économie* au CAS *Participation financières de l'État* en vue de la nationalisation intégrale d'EDF en 2022, ainsi que la dépense d'amortissement de la dette covid (6,7 Md€ en 2023) relevant, quant à elle, de la mission *Engagements financiers de l'État*. En effet, une fois ces deux éléments neutralisés, c'est une très légère hausse de 0,5 Md€ des dépenses de fonctionnement qui a caractérisé l'exercice 2023. La situation est néanmoins contrastée, selon les missions budgétaires.

Tableau n° 26 : missions dont les dépenses de fonctionnement ont le plus varié entre 2022 et 2023 (en Md€)

	2022	2023	Évolution (Md€)	Évolution (%)
<i>Recherche et enseignement supérieur</i>	22,2	23,5	1,3	5,8 %
<i>Défense</i>	17,2	17,7	0,5	2,7 %
<i>Justice</i>	2,6	2,9	0,3	13,1 %
<i>Sécurités</i>	2,7	3	0,3	9,3 %
<i>Investir pour la France de 2030</i>	1,8	2	0,2	13,1 %
<i>Écologie, développement et mobilité durables</i>	2,6	2,8	0,2	8,5 %
<i>Travail et emploi</i>	5,7	3,6	- 2,2	- 37,5 %
<i>Autres</i>	29,8	18,7	- 11,1	- 37,2 %
<i>Total</i>	80,4	74,2	- 6,2	- 7,6 %

Source : Cour des comptes d'après données Chorus

Portée par la hausse des dépenses des programmes 150 - *Formations supérieures et recherche universitaire* (0,6 Md€) et 172 - *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires* (0,2 Md€) dans le cadre de la loi de programmation de la recherche (LPR), votée en 2020, la mission *Recherche et enseignement supérieur* enregistre la plus forte croissance des dépenses de fonctionnement (+ 1,3 Md€ soit une croissance de + 5,8 %), suivie, bien que dans une moindre mesure, par les missions *Défense*, *Sécurités*, *Justice*, *Investir pour la France de 2030* et *Écologie, développement et mobilité durables*.

Parmi les rares missions dont les dépenses de fonctionnement se contractent en 2023, la mission *Travail et Emploi* affiche une baisse notable de 2,1 Md€, le versement exceptionnel opéré au bénéfice de l'opérateur France compétences en 2022 sur le programme 103 - *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* ayant été fortement réduit en 2023 (1,6 Md€ contre 4 Md€ l'an passé) en contrepartie d'emprunts contractés auprès d'organismes bancaires.

B - Une augmentation de la masse salariale portée par les mesures générales et le schéma d'emplois

Hors budgets annexes, les dépenses de personnel (titre 2) s'élèvent à 144,8 Md€, dont 99,2 Md€ de dépenses de rémunération et 45,6 Md€ de contributions au CAS *Pensions*.

Avec 6,0 Md€ de dépenses de personnel supplémentaires en 2023, ces dépenses sont en hausse de 4,4 % à champ constant, dont 5,1 % hors CAS *Pensions* (+ 3,8 % en 2022) et 2,7 % pour les contributions au CAS relevant du titre 2. Elles représentent 32,2 % du budget général, en hausse par rapport à 2022 (+ 1,1 point), une part toutefois plus faible qu'avant l'épidémie de covid-19 et ses dépenses exceptionnelles, puisqu'elles représentaient 39,2 % des dépenses totales en 2019. La dynamique de la masse salariale de l'État est principalement liée à l'augmentation de 1,5 % de la valeur du point d'indice au 1^{er} juillet 2023 (+ 0,6 Md€) et à l'effet en année pleine de la hausse de 3,5 % entrée en vigueur en 2022 (+ 1,4 Md€).

Tableau n° 27 : évolution des effectifs et de la masse salariale de l'État depuis 2007

	2007	2012	2017	2022	2023
<i>Effectifs (en milliers)</i>	2 245	1 897	1 900	1 904	1 913
<i>Dépenses de titre 2 (en Md€)</i>	118,4	118,9	127,6	138,8	144,8
<i>Part des dépenses de titre 2 dans le budget général</i>	43,8 %	39,7 %	39,0 %	31,1 %	32,2 %

Source : Cour des comptes

Elle est également tirée par la progression des effectifs de l'État, qui se sont établis à 1 913 444 ETPT¹⁰¹ (1 924 138 ETPT en intégrant les budgets annexes), soit une hausse de 8 991 emplois. Cette augmentation des effectifs a toutefois été très heurtée selon les ministères.

¹⁰¹ ETPT : équivalent temps plein travaillé, soit une personne qui travaille à temps plein toute l'année.

1 - Une hausse des effectifs en 2023 avec des écarts importants selon les ministères

Malgré deux LFI qui prévoyaient une progression des emplois en 2021 et 2022, ces deux derniers exercices s'étaient achevés sur des baisses d'effectifs de respectivement - 3 750 ETP en 2021 et de - 5 765 ETP en 2022 du fait de difficultés de recrutements. L'exercice 2023 met fin à cette séquence de baisse des effectifs.

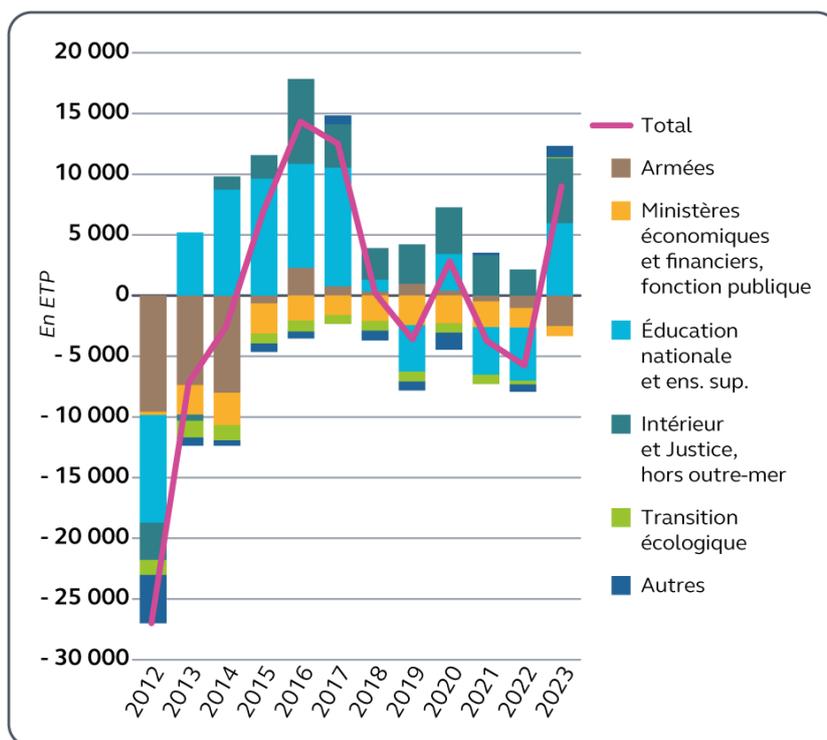
Comme les années précédentes, la LFI 2023 prévoyait un fort renforcement des effectifs de 8 975 emplois sur les programmes du budget général et de 8 960 avec les budgets annexes, les emplois des opérateurs de l'État devant également croître à hauteur 1 804 ETP (après - 1 276 ETP en LFI 2022). Les différences étaient importantes selon les ministères : conformément aux priorités gouvernementales, les missions régaliennes devaient être fortement renforcées avec des effectifs en hausse au sein du ministère de l'intérieur (+ 2 978 ETP sur un effectif de 296 097 emplois), de la justice (+ 2 253 ETP sur un effectif total de 92 753 emplois) et des armées (+ 1 500 dans le seul champ du ministère, hors service industriel de l'aéronautique)¹⁰². Enfin, en raison du transfert sur les dépenses de personnel du ministère de l'éducation nationale des accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH) et d'une partie des assistants d'éducation (AED) soit 4 000 personnes en 2023, compensé partiellement par une réduction des personnels enseignants, le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse devait être renforcé à hauteur de + 2 000 ETP selon la LFI 2023.

Parallèlement, dans les ministères contribuant à la réduction de l'emploi public, les suppressions nettes de postes devaient se poursuivre à un rythme moindre selon la LFI 2023. Le ministère de l'économie et des finances devait être le premier contributeur à la réduction des emplois, quoique plus modérément que les années précédentes (- 546 en 2023 après -1 596 en 2022 et -2 098 en 2021), dont la plus grande part relevait de la direction générale des finances publiques (DGFIP ; - 1 800 ETP).

L'exécution des schémas d'emplois aboutit à une croissance globale proche de ce qui était prévu en LFI, mais éloignée, ministère par ministère, des priorités affichées. Les hausses d'effectifs les plus fortes ont bénéficié au ministère de l'intérieur (+ 3 088 ETP) et au ministère de la justice (+ 2 249 ETP). Le ministère de l'économie a connu une baisse de ses emplois occupés (- 852 ETP) qui va au-delà des suppressions nettes de 546 emplois prévues en loi de finances initiale.

¹⁰² Ces trois ministères voient leur trajectoire croissante en effectifs confirmés par la loi de programmation militaire 2019-2025, la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur, et le plan quinquennal 2023-2027 du ministère de la justice.

Graphique n° 28 : évolution du nombre de postes en exécution entre 2012 et 2023



Source : Cour des comptes, données direction du budget et ministère

Surtout, deux ministères n'ont pas du tout respecté leurs schémas d'emplois votés en LFI.

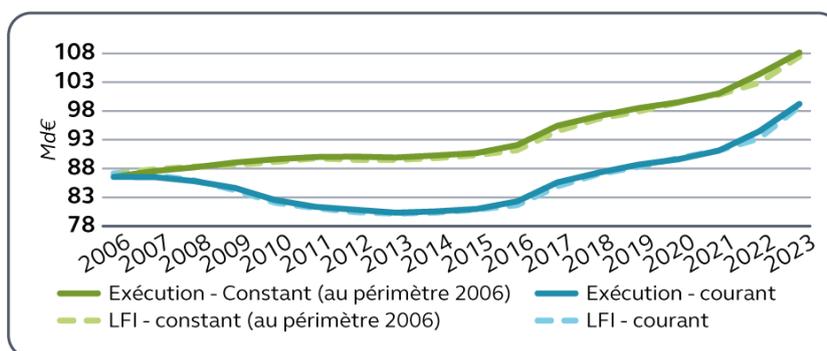
Alors que le ministère des armées prévoyait 1 547 créations nettes de postes en LFI, l'année 2023 s'est finalement conclue par une baisse de - 2 515 ETP, s'imposant comme le premier ministère contributeur à la baisse des effectifs, contrairement à ce qui était prévu. À l'inverse, alors que la LFI prévoyait une création nette de 2 000 postes au ministère de l'éducation nationale, ses effectifs ont crû de 6 027 emplois en 2023, soit un écart au schéma d'emplois présenté en LFI 2023 de 4 027 ETP.

Depuis la loi de finances initiale pour 2021, les objectifs de créations nettes d'emploi se sont élevés à 9 842 ETP sur trois ans ; malgré les créations nettes d'emploi réalisées en 2023 après deux ans de suppressions nettes (- 3 750 ETP en 2021 et - 5 765 en 2022), ce sont au total 524 ETP qui ont été supprimés depuis 2021.

2 - Une augmentation « record » de la masse salariale tirée par les mesures générales et catégorielles

Hors CAS *Pensions*, la progression de la masse salariale a atteint 5,1 %. Cette hausse de + 4,77 Md€ à périmètre constant atteint un niveau record depuis 2006, supérieur aux progressions de 2017 (+ 3,4 %) et 2022 (+ 3,7 %). Alors que la LFI 2023 prévoyait 99,4 Md€ de masse salariale, celle-ci s'est finalement élevée à 99,2 Md€. Cette progression de la masse salariale a été presque intégralement financée par les ministères sur leurs crédits, notamment les annonces relatives au relèvement du point d'indice en juillet 2023. Alors que la mission *Crédits non répartis* avait financé pour 931 M€ de progression de masse salariale l'an passé, celle-ci n'a été mobilisée à hauteur de 77 M€ en 2023 pour diverses dépenses¹⁰³.

Graphique n° 29 : évolution de la masse salariale de l'État hors CAS *Pensions* à périmètre courant et constant (Md€)¹⁰⁴



Source : Cour des comptes, données direction du budget

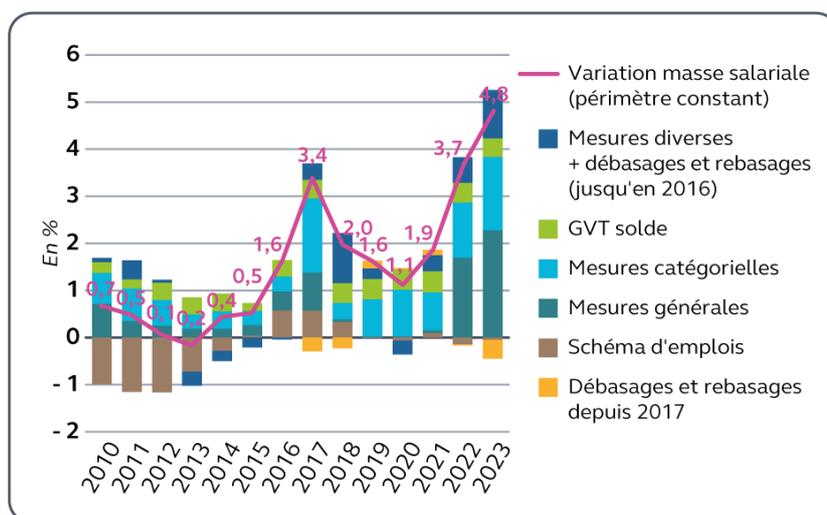
L'évolution de la masse salariale résulte de plusieurs facteurs, les principaux étant la variation des effectifs (schéma d'emplois), les mesures générales (notamment *via* la valeur du point d'indice), les mesures catégorielles et le glissement vieillesse-technicité (GVT). En 2023, ce sont

¹⁰³ 77,3 M€ ont été répartis par le programme 551 – *Provision relative aux rémunérations publique* pour financer l'impact du forfait de mobilités durables, de la réforme de la haute fonction publique, ainsi qu'une partie de la revalorisation du point d'indice de 2023, sans que la part relative de ces différentes mesures ne soit établie.

¹⁰⁴ L'écart entre les périmètres courant et constant s'explique par des mesures de transfert et de périmètre. Il s'est essentiellement creusé entre 2007 et 2011, du fait des transferts de personnels en lien avec la mise en œuvre de la loi sur l'autonomie des universités (2009 à 2011) et des mesures de décentralisation, qui correspondent pour l'essentiel à la décentralisation des personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) vers les collectivités territoriales (2008 et 2009).

les mesures générales et catégorielles décidées l'année précédente ou en cours d'exercice qui expliquent l'essentiel de l'augmentation de la masse salariale, celle des effectifs ne jouant qu'à la marge.

Graphique n° 30 : facteurs d'évolution de la masse salariale, au périmètre de l'année précédente



Source : Cour des comptes, données direction du budget

Près de la moitié (47,3 %) de la hausse de la masse salariale en 2023 s'explique par les mesures générales qui ont atteint un niveau record (+ 2 274 M€) dont une grande majorité découle de l'augmentation du point d'indice de la fonction publique pour les missions du budget général (+ 1 970 M€). Cette hausse se décompose entre d'une part, l'effet en année pleine du relèvement intervenu en 2022 (+ 1,3 Md€) et de la nouvelle hausse du point réalisée en cours d'année 2023 (+ 0,7 Md€).

Une autre part importante (33 %) de la hausse de la masse salariale résulte des mesures catégorielles (+ 1 565 M€), qui concernent majoritairement l'éducation nationale (+ 1 032 M€) quoique des mesures ciblées aient également été mises en œuvre au sein du ministère de l'intérieur et des outre-mer (+ 170 M€), ainsi qu'au ministère des armées (+ 140 M€) avec la troisième et dernière marche de la « nouvelle politique de rémunération des militaires ».

Le glissement vieillesse technicité (GVT) « solde » traduit l'évolution des rémunérations résultant du remplacement des agents partis

à la retraite par des agents plus jeunes (GVT négatif¹⁰⁵, ou effet de noria) et des progressions individuelles des agents en place hors mesures générales et catégorielles (GVT positif, ou effet des mesures individuelles). En 2023, le GVT solde conduit à accroître de 385 M€ la masse salariale de l'État, quasiment stable par rapport à 2022. Cette valeur positive du GVT solde est notamment due à une augmentation des mesures individuelles, malgré l'accroissement perceptible des départs en retraite.

Malgré l'augmentation des effectifs, l'effet sur la masse salariale du schéma d'emplois est légèrement négatif (- 49 M€) comme en 2022 (- 127 M€), alors qu'il était prévu positif dans la LFI pour 2023 (342 M€). Cet écart procède de l'effet en base des réductions importantes d'effectifs constatées en 2022, qui bénéficient encore pour partie à l'exercice 2023. Il est négatif pour le ministère de l'économie et des finances (- 83 M€), mais l'est également pour le ministère des armées (- 42 M€) et pour celui de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports (- 148 M€).

Le reste de l'évolution de la masse salariale en 2023 s'explique par des mesures diverses, des dépenses atypiques ou des rebasages, dont le niveau est en forte hausse (1 655 M€, après 1 286 M€ en 2022). Ces dépenses sont particulièrement éloignées du niveau voté en LFI pour 2023 (970 M€). Celles-ci sont toutefois compensées par un montant également croissant de débasages (- 1 020 M€, après - 810 M€ en 2022). Au total, les mesures salariales ont porté la hausse de la rémunération moyenne des personnels en place (RMPP) à 5,5 % en 2023, après 4,1 % en 2022, reflétant ainsi la politique salariale de l'État dynamique en 2023. La RMPP est supérieure à l'évolution du salaire moyen par tête dans les branches marchandes non agricoles, de 4,2 % en 2023, et à l'inflation annuelle de 4,9 % en 2023.

3 - Des différences significatives entre ministères

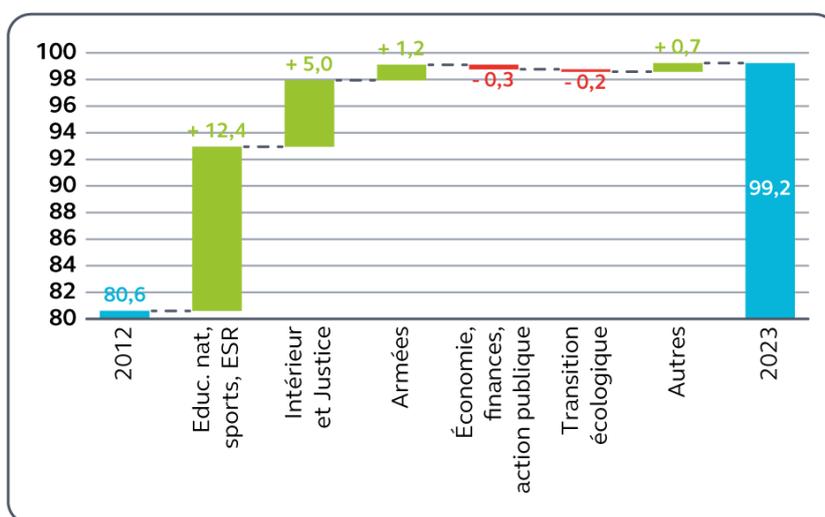
L'évolution de la masse salariale en 2023 n'est pas uniforme selon les ministères. Les mesures générales ont contribué à la hausse de la masse salariale du budget général, tandis que les mesures catégorielles ont pu avoir des impacts importants dans certains ministères seulement.

Les principales disparités entre ministères s'expliquent par des évolutions sur la période 2012-2023, l'augmentation de la masse salariale ayant été portée principalement par les ministères de l'éducation nationale et

¹⁰⁵ Le calcul du GVT négatif suppose un remplacement systématique des départs en retraite, là où le nombre des départs et celui des recrutements est mesuré par l'effet sur la masse salariale induits par la réalisation des schémas d'emplois.

de l'enseignement supérieur (+ 12,4 Md€), de l'intérieur (+ 3,4 Md€) et de la justice (+ 1,6 Md€). Les trajectoires de recrutement ou de réduction d'emplois sont toutefois désormais très différentes selon les ministères.

Graphique n° 31 : évolution de la masse salariale par ministère entre 2012 et 2023 (en Md€)



Source : Cour des comptes, données direction du budget et ministère

Une présentation plus détaillée, ministère par ministère, figure en annexe 2 du présent rapport.

4 - Une hausse des contributions au CAS *Pensions* insuffisante pour garantir son équilibre budgétaire à l'horizon 2026

Le CAS *Pensions* retrace l'ensemble des recettes et des dépenses des régimes de retraite et d'invalidité dont l'État a la charge. En recettes, il comptabilise notamment les cotisations des employeurs, acquittées par les administrations et organismes employant des fonctionnaires relevant du régime des pensions civiles et militaires de retraite et les cotisations salariales. Ce compte est principalement constitué des contributions des ministères à travers les versements de titre 2. Il retrace également les contributions versées par certains établissements publics, collectivités territoriales et opérateurs¹⁰⁶.

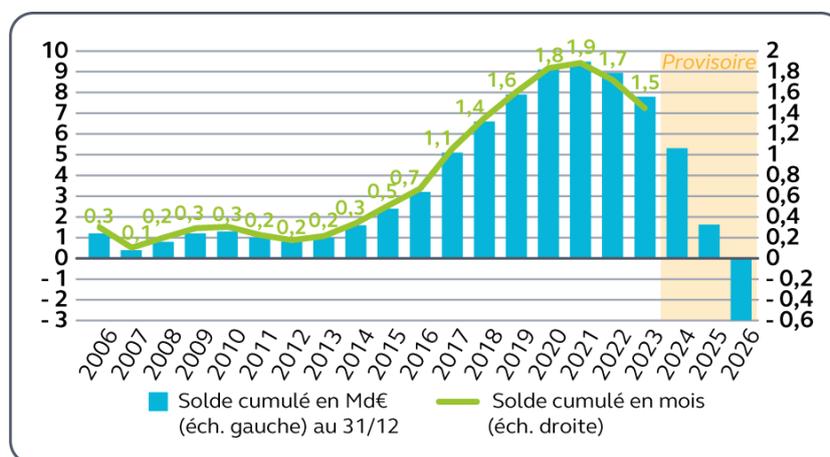
¹⁰⁶ Cette situation explique l'écart entre les chiffres de la NEB *CAS Pensions* et ceux du rapport sur le budget de l'État.

Le rythme de progression des contributions versées en fonction de la masse salariale a atteint 45,6 Md€ (+ 2,7 % en 2023 à périmètre courant, après + 1,8 % en 2022 et + 0,4 % en 2021)¹⁰⁷. Cette hausse s'explique par le fait que les cotisations sont assises sur la part indiciaire du traitement, qui a bénéficié d'une revalorisation du point d'indice à hauteur de 3,5 % en juillet 2022 puis d'une revalorisation à hauteur de 1,5 % en juillet 2023. À elle seule, cette revalorisation de juillet 2023 s'est traduite par un surcroît de 0,75 % des recettes.

Les dépenses du CAS *Pensions* (64,3 Md€) ont fortement progressé en 2023, de 3,2 %, une augmentation supérieure à la hausse constatée en 2022 (+ 3,2 %), et 2021 (+ 1,4 %). Si la réforme des retraites a des effets marginaux sur l'exercice, elle doit permettre une économie de 150 M€ en 2024 et plus de 300 M€ en 2025 selon le service des retraites de l'État.

En 2023, le solde annuel du CAS *Pensions* a connu son deuxième déficit consécutif (- 1,1 Md€, après - 0,6 Md€ en 2022) conduisant à un solde cumulé de 7,8 Md€ au 31 décembre 2023, soit 1,4 mois de prestations. Ce déficit devrait s'accroître régulièrement jusqu'en 2026, conduisant à une consommation de l'intégralité de son solde cumulé. Sans changement des déterminants en recettes ou en dépenses, les prévisions font apparaître un solde cumulé virtuellement¹⁰⁸ négatif de 3 Md€ au 31 décembre 2026.

Graphique n° 32 : évolution du solde cumulé du CAS *Pensions*



Source : Cour des comptes, données direction du budget

¹⁰⁷ Les recettes du CAS ont été de 63,16 Md€ en 2023, au-delà des contributions versées par les ministères.

¹⁰⁸ La LOLF interdit qu'un CAS présente un solde cumulé négatif.

Alors que les trajectoires présentées par la direction du budget font état d'une croissance des dépenses de 4,5 % entre 2024 et 2026, partiellement financée par l'augmentation des recettes de 1,4 % sur la période, le déficit se poursuivrait entre 2024 et 2026. Cette forte hausse des besoins de financement, qui ne tient pas compte de l'obligation d'équilibre du CAS, nécessite une remise à plat des recettes et des dépenses dès les prochaines années. Malgré la réforme des retraites, il convient donc de préciser la trajectoire d'évolution à plus long terme garantissant l'équilibre du compte.

C - Une croissance très concentrée des dépenses d'investissement

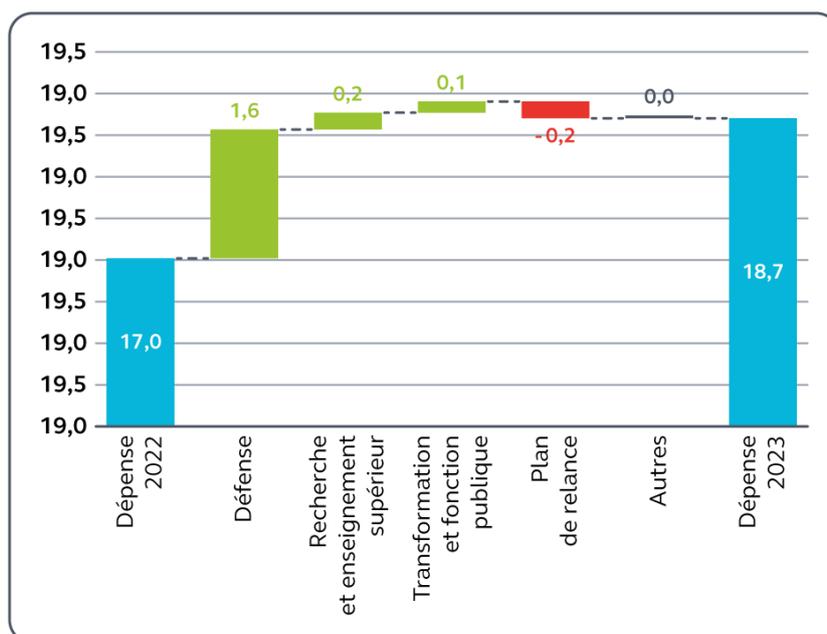
En 2023, la dépense d'investissement affiche un taux de croissance de + 9,8 % sur un an (+ 1,7 Md€), après une hausse de + 5,8 % en 2022. Sa part dans le total des dépenses du budget général reste cependant modeste (4,1% contre 3,76 % en 2022 à périmètre constant). La mission *Défense* contribue à elle seule à 93 % de la croissance des dépenses d'investissement en 2023 soit 1,6 Md€ ; elle représente toujours les trois quarts de la dépense d'investissement du budget général de l'État, soit 14,1 Md€ sur une dépense totale de 18,7 Md€.

Cette progression est portée par le programme 146 consacré à l'équipement des forces, prioritairement concerné par les livraisons d'équipements à l'Ukraine et le renforcement de la présence sur le flanc est de l'OTAN.

Dans une proportion nettement moins significative, le financement de divers investissements relevant de la mission *Recherche et enseignement supérieur* (+0,2 Md€), essentiellement au profit du réseau des œuvres universitaires et sociales (Cnous et Crous), ainsi que la réalisation de dépenses immobilières de gros entretien et de construction sur le périmètre de la mission *Transformation et fonction publiques* (+ 0,1 Md€) expliquent la plus grande part du reliquat des investissements réalisés sur le budget de l'État en 2023 dans un contexte de contraction des dépenses réalisées au titre du plan de relance.

Il convient de relever que la nomenclature budgétaire par nature de dépenses ne permet pas de donner une vision complète des dépenses d'investissement de l'État, qui peuvent prendre la forme de subventions par exemple. Cette difficulté de lecture est un inconvénient alors que les besoins en matière d'investissement sont importants et croissants, notamment dans le cadre des politiques d'adaptation au changement climatique comme l'a montré la Cour dans son rapport public annuel 2024.

Graphique n° 33 : décomposition de la hausse des dépenses d'investissement entre 2022 et 2023 (Md€)



Source : Cour des comptes d'après données Chorus

D - Le « budget vert », une démarche un peu plus intégrée à la procédure budgétaire

Le Gouvernement publie depuis 2020 une annexe au projet de loi de finances portant sur l'impact environnemental du budget de l'État, dont une partie est communément appelée « budget vert ».

La démarche consiste à attribuer une cotation (favorable, défavorable, neutre, mixte, non coté) aux dépenses de l'État et aux taxes affectées plafonnées¹⁰⁹, ainsi qu'à certaines dépenses fiscales. Cette cotation porte sur six axes (« atténuation climat », « adaptation climat », « eau », « déchets », « pollutions », « biodiversité »).

La répartition des cotations pour le PLF 2024 est indiquée dans le tableau ci-dessous.

¹⁰⁹ Sur le « périmètre de l'État » au sens de la définition contenue dans la loi de programmation des finances publiques pour 2023-2027, soit 491 Md€ pour 2024.

**Tableau n° 28 : impact des dépenses de l'État sur l'environnement
(montants inscrits au PLF 2024, en Md€)**

	Favorable	Mixte	Défavorable	Neutre	Non coté	Total
<i>Crédits budgétaires et taxes affectées plafonnées</i>	36,7	2,3	5,2	358,5	88,2	490,9
<i>Dépenses fiscales</i>	3,0	0,8	7,9	66,8	0,0	78,7
Total	39,7	3,1	13,1	425,3	88,2	569,7

Source : Cour des comptes à partir du « Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État » annexé au PLF 2024

Hors crédits de la mission *Plan de relance*, les dépenses favorables sont passées de 32,0 Md€ en LFI 2023 à 38,6 Md€ en PLF 2024, soit une hausse de + 6,6 Md€.

Les dépenses et taxes affectées cotées comme favorables à l'environnement concernent notamment les secteurs des transports (8,0 Md€), du bâtiment (6,6 Md€) et de l'énergie (5,5 Md€).

Les dépenses défavorables à l'environnement diminuent fortement entre le PLF 2023 (33,6 Md€) et le PLF 2024 (13,1 Md€), en raison de l'extinction programmée en 2024 de certaines mesures exceptionnelles de soutien face à la hausse des prix de l'énergie.

Les notes d'analyse de l'exécution budgétaire qui accompagnent le présent rapport détaillent ces éléments par mission budgétaire.

Cette démarche appelle plusieurs observations d'ordre général.

Même si la part globale des dépenses neutres et non cotées n'évolue pas par rapport au PLF 2023 (90%), la part des dépenses vertes augmente (passant de 6,6% à 7,0% du total des dépenses) et celle des dépenses « brunes » diminue (de 3,4% à 2,3% du total), même si cette diminution résulte principalement de l'extinction de mesures exceptionnelles.

Cette évolution devra être poursuivie pour être cohérente avec l'objectif de « verdissement des dépenses de l'État » contenu dans la loi de programmation des finances publiques pour 2023-2027. Ainsi, le ratio entre d'une part les dépenses défavorables et d'autre part les dépenses favorables sur au moins un axe doit s'améliorer d'au moins 30 % entre la loi de finances initiale pour 2022 et le projet de loi de finances pour 2027 (hors dépenses de relance).

Du point de vue méthodologique, la Cour relève les évolutions intervenues en 2023, et notamment :

- l'intégration plus aboutie de la démarche dans la procédure budgétaire, notamment en amont du PLF, dans les discussions internes à l'administration ;
- l'augmentation du périmètre des dépenses cotées (nouvelles dotations de l'État aux collectivités territoriales, cotation partielle des dépenses relatives au numérique).

Néanmoins, la démarche ne permet toujours pas, à l'heure actuelle, de rapprocher en temps réel les cotations du PLF des mêmes crédits votés en LFI et de leur exécution, ni des mouvements intervenus en cours d'année (lois de finances rectificatives, mouvements règlementaires), même si une évaluation de la cotation des dépenses exécutées en 2022 est présentée au PLF 2024.

II - Des risques significatifs sur 2024 et les années suivantes

L'exercice budgétaire 2024 est déjà sous tension, notamment en raison du niveau des reports de crédits (A). Les dépenses d'intervention se sont stabilisées après le repli de 2022 (B). A moyen terme, la Cour identifie une rigidité croissante de la dépense (C).

A - Un exercice budgétaire 2024 déjà sous tension

À l'occasion du Semestre européen 2024¹¹⁰ engagé en novembre 2023, la Commission européenne a indiqué que la France faisait partie des quatre pays, avec la Belgique, la Finlande et la Croatie, susceptibles de ne pas respecter les objectifs de moyen terme annoncés dans leurs programmes de stabilité. Elle a rappelé au Gouvernement français la nécessité de mieux maîtriser la dépense publique pour infléchir le poids de la dette.

Dans la LPFP 2023-2027, le périmètre des dépenses de l'État (PDE) est plafonné à 491 Md€ en euros courants pour 2024. Par rapport à l'exécution du périmètre de dépense de l'État en 2023, cela suppose une hausse maximum de 1,2 Md€ des dépenses.

¹¹⁰ Le Semestre européen est un exercice annuel de coordination des politiques économiques, budgétaires, sociales et de l'emploi au sein de l'Union européenne. Il a été mis en place à partir de 2010.

Dans ce contexte, tout risque de dérapage budgétaire doit être identifié le plus tôt possible pour faire l'objet de mesures de régulation. L'anticipation d'une dégradation des prévisions en matière de croissance pour 2024 a ainsi conduit le Gouvernement à procéder à l'annulation de 10 Md€ de crédits, par le décret n° 2024-124 du 21 février 2024.

Comme en 2023, le principal risque de dérapage des dépenses tient à la perpétuation de reports massifs.

1 - Des tensions budgétaires déjà identifiées sur certains programmes

L'analyse de l'exécution 2023 montre que, pour plusieurs missions budgétaires¹¹¹, l'exécution constatée en 2023 est supérieure aux crédits prévus en LFI 2024. La différence s'élève à 27,5 Md€.

La fin de dispositifs exceptionnels explique une partie de cet écart, notamment sur les missions *Écologie, développement et mobilité durables, Économie et Santé*.

En revanche, sur d'autres missions, la Cour a identifié plusieurs risques de dépassement des dotations votées en LFI.

Ainsi, sur le programme 104 - *Intégration et accès à la nationalité française* de la mission *Immigration, asile et intégration*, les crédits sont en baisse de plus de 0,1 Md€ par rapport à 2023 et aucune dotation n'a été prévue au titre des déplacés d'Ukraine, le projet annuel de performance pour 2024 indiquant que : « *compte tenu des incertitudes qui entourent le conflit et l'évolution des flux, les dépenses prévisionnelles correspondantes pour 2024 ne sont pas présentées ici* ».

Sur la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*, le montant ouvert en LFI 2024 pour la prime d'activité est de 10,5 Md€ en AE/CP. Quoiqu'en hausse de 2,62 % par rapport aux crédits ouverts en LFI 2023, ce montant est inférieur à l'exécution 2023.

Troisième exemple, sur le programme 177 - *Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables* de la mission *Cohésion des territoires* qui porte en particulier les dépenses d'hébergement d'urgence et de veille sociale, la budgétisation de la LFI

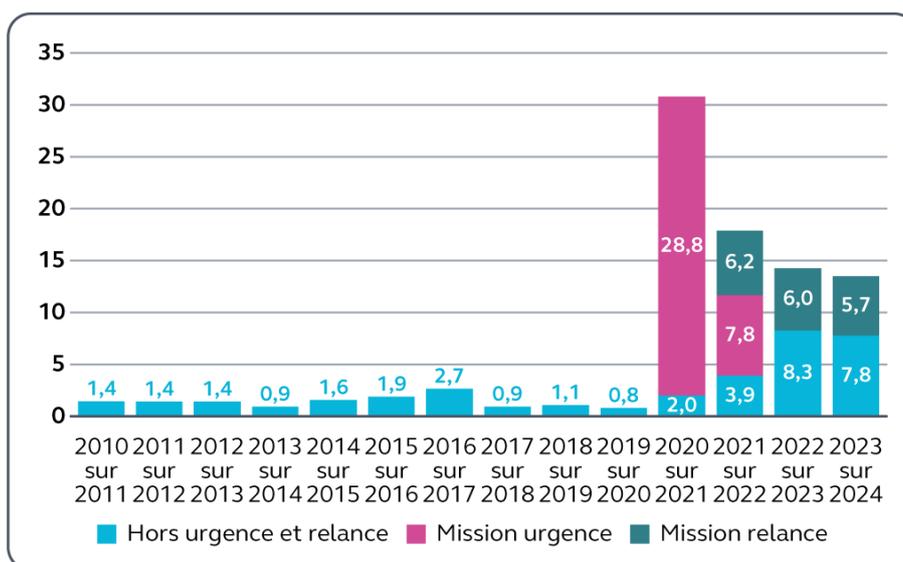
¹¹¹ Il s'agit des missions *Écologie, développement et mobilité durables, Engagements financiers de l'État, Santé, Remboursements et dégrèvements, Économie, Relations avec les collectivités territoriales, Outre-mer et Immigration, asile et intégration*.

s'est établie en baisse par rapport à l'exécution 2023 de - 0,15 Md€ soit - 4,9 % en CP.

2 - Des reports de crédits vers 2024 encore importants hors dépenses exceptionnelles

Pour la quatrième année consécutive, un montant très important de crédits de paiement non consommés a été reporté sur la gestion de l'année suivante : 16,1 Md€ dont 13,5 Md€ hors fonds de concours et attributions de produits.

Graphique n° 34 : reports de crédits (en Md€, hors fonds de concours et attributions de produits)



Source : Cour des comptes, d'après des données de la direction du budget

Comme en 2022, les reports de crédits non consommés de 2023 vers l'exercice 2024 sont majoritairement appliqués sur les missions « classiques » du budget général et ne peuvent être justifiés par le caractère difficilement prévisible des crédits alloués à la gestion de crise.

Sur la mission *Relance*, ces reports s'élèvent à 5,6 Md€ (soit 41 % des reports hors fonds de concours), soit un niveau très proche des reports de l'année précédente qui suggère clairement qu'une budgétisation plus conforme aux prévisions de dépense était nécessaire à la fois en 2023 et en 2024.

Les autres reports concernent principalement les missions *Économie* (3,1 Md€), *Écologie, développement et mobilité durables* (1 Md€) et *Défense* (1,6 Md€).

Ce niveau élevé de reports s'appuie sur l'article 176 de la loi de finances initiale pour 2024 qui permet de s'affranchir du plafond de droit commun par programme de 3 % prévu par la Lof. En 2024, 41 programmes sont ainsi concernés par le déplafonnement, soit un niveau très supérieur aux dérogations accordées avant le déclenchement de la crise sanitaire (24 en moyenne entre 2015 et 2020).

Quoique réalisée en respectant les prescriptions de Lof, la pratique consistant à reporter, par voie réglementaire, un montant de 16,1 Md€ correspondant à 3,6 % des crédits votés en LFI 2024, et à annuler dans le même temps un total de 10 Md€ (soit 2,2 % des crédits votés) ne contribue pas à la lisibilité de la politique budgétaire et soulève la question de la sincérité de certaines prévisions de dépenses en LFI.

B - Une stabilisation des dépenses d'intervention, après le repli constaté en 2022

Les dépenses d'intervention atteignent 158,3 Md€ en 2023, en baisse de 2,8 Md€ sur un an. Cette évolution est pour l'essentiel issue d'une mesure dite « de périmètre » puisqu'à compter de l'exercice 2023, le titre 6, qui regroupe ces dépenses, intègre le programme 201 - *Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux*. Corrigées de cette variation, celles-ci n'enregistrent en 2023 qu'une très légère baisse de 0,9 Md€ à 153,2 Md€. Le montant total de ces dépenses est impacté par la fin des dispositifs d'urgence et par la diminution des dépenses de relance.

Tableau n° 29 : missions dont les dépenses d'intervention ont le plus varié entre 2022 et 2023 (en Md€)

	2022	2023	Évolution (Md€)	Évolution (%)
<i>Écologie, développement et mobilité durables</i>	28,6	32,6	4	14,1 %
<i>Travail et emploi</i>	14,5	16,7	2,3	15,7 %
<i>Économie</i>	2,4	3,6	1,2	48,3 %
<i>Santé</i>	2,5	3,4	0,9	38,1 %
<i>Cohésion des territoires</i>	17,6	18,2	0,6	3,3 %
<i>Défense</i>	0,4	0,7	0,3	63,4 %
<i>Investir pour la France de 2030</i>	5,0	4	- 1,1	- 21,3 %
<i>Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux (crédits évaluatifs)</i>	7	5,1	- 1,9	- 26,7 %
<i>Plan d'urgence face à la crise sanitaire</i>	3,1	0	- 3,1	- 100 %
<i>Plan de relance</i>	9,6	3,1	- 6,6	- 68 %
<i>Autres</i>	70,4	70,9	0,5	0,7 %
Total	161,1	158,3	- 2,8	- 1,7 %

Source : Cour des comptes d'après données Chorus

La mission *Écologie, développement et mobilité durables* connaît la plus forte hausse en valeur (+ 4 Md€), soit + 14,1% à 32,6 Md€. Celle-ci s'explique par le financement des mesures exceptionnelles de protection des consommateurs de gaz, d'électricité et de carburant face à la crise énergétique (boucliers tarifaires). Par ailleurs, la prise en charge des aides exceptionnelles versées aux employeurs d'alternants par le programme 103 – *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* explique, cette année encore, la hausse des dépenses d'intervention de la mission *Travail et emploi* (+ 2,3 Md€). En outre, la prise en charge croissante de la compensation carbone, dont la charge est fortement corrélée à la consommation électrique des entreprises constatée en 2022, se traduit par une forte hausse des dépenses d'intervention de la mission *Économie* (+ 1,2 Md€). Enfin, le financement du plan national de relance et de résilience (PNRR) couvre l'essentiel de la hausse de 38,1% des dépenses d'intervention de la mission *Santé*.

L'extinction des mesures d'urgence face à la crise sanitaire, le reflux des dépenses du plan de relance (- 7,8 Md€), la contraction des remboursements et dégrèvements d'impôts locaux (- 1,9 Md€) et des dépenses opérées dans le cadre du plan *France 2030* (- 1,1 Md€) constituent les principaux facteurs de baisse des dépenses d'intervention pour les missions qui les supportent.

C - Sur le moyen terme, une rigidité croissante de la dépense

La trajectoire des dépenses du budget général retenue à l'occasion de la LPFP est ambitieuse. Les dépenses relevant du périmètre des dépenses de l'État ne doivent pas dépasser, en euros courants, 505 Md€ en 2025, 512 Md€ en 2026 et 519 Md€ en 2027, ce qui signifie une augmentation annuelle moyenne de 1,2% en valeur de ces dépenses entre 2023 et 2027.

Plusieurs facteurs contribuent à rigidifier les dépenses de l'État et l'atteinte de cet objectif suppose que les revues de dépenses annoncées commencent à produire leurs effets.

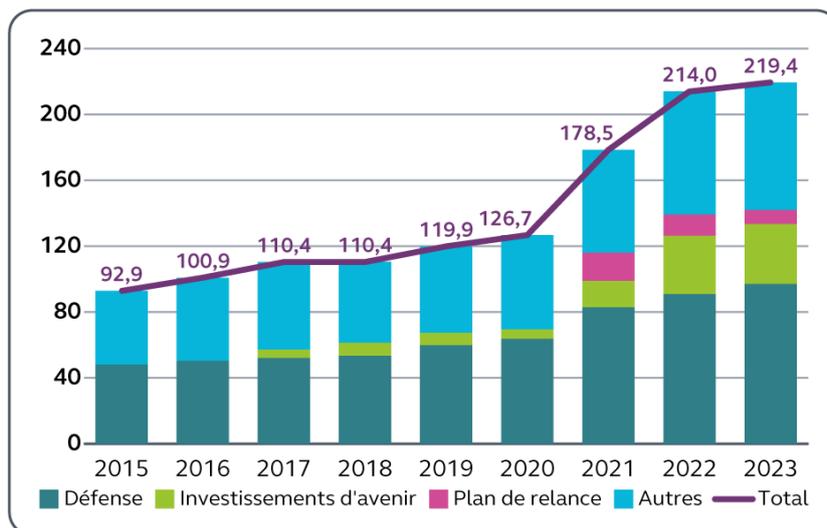
1 - Le poids toujours croissant des restes à payer dans la dépense de l'État

Les restes à payer, c'est-à-dire les engagements pris par l'État et non soldés en fin d'exercice, correspondent en comptabilité budgétaire aux autorisations d'engagement consommées n'ayant pas encore donné lieu à consommation de crédits de paiement, donc à des dépenses certaines. Ils représentent les dépenses héritées d'exercices antérieurs, et rigidifient la dépense future.

Après avoir fortement progressé en 2022 (+ 36,4 Md€), les restes à payer continuent d'augmenter, mais de manière plus modérée (+ 5,4 Md€, soit + 2,4 %) ¹¹² pour atteindre 219,4 Md€ à la fin de l'année 2023 ¹¹³.

¹¹² Le montant total des restes à payer atteint 377 Md€ à la fin de l'année 2023 mais dans toute l'analyse, les restes à payer du programme 369 – *Amortissement de la dette de l'État liée à la covid 19* (163,1 Md€) ne sont pas comptabilisés car ils ne représentent pas des charges supplémentaires futures.

¹¹³ À titre de comparaison, cela représente près de 50% des crédits votés en 2024.

Graphique n° 35 : restes à payer sur le budget général de l'État (Md€)

Source : Cour des comptes, d'après des données de la direction du budget
Il s'agit des restes à payer hors programme 369 - Amortissement de la dette de l'État liée à la covid 19.

Charges à payer et restes à payer

Les charges à payer sont une notion de comptabilité générale. Elles traduisent l'existence d'une obligation née à la clôture de l'exercice qui donnera lieu ultérieurement à un paiement. Il s'agit d'une dette (ou quasi-dette), liée à un service fait.

Les restes à payer sont une notion de comptabilité budgétaire qui fait référence aux dépenses qui ont été engagées (les autorisations d'engagement ont été consommées), mais qui n'ont pas encore été payées (les crédits de paiement correspondants n'ont pas été consommés).

En comptabilité générale, les restes à payer peuvent correspondre, selon les cas, à des dettes, des charges à payer ou des engagements hors bilan.

L'essentiel de la hausse des restes à payer est porté par la mission *Défense* dont les restes à payer ont augmenté de 6,2 Md€ entre 2022 et 2023. Cela provient notamment d'une réforme de l'entretien programmé du matériel, qui recourt de plus en plus à des contrats de longue durée et des dépenses d'investissement (lancement de nouveaux programmes d'armement). Ces restes à payer occasionnent une rigidité significative des paiements pour les années à venir ; en particulier, 24,9 % des restes à payer constatés à la fin de l'exercice 2023 devront être payés en 2024, où ils représenteront 72,2 % des crédits ouverts en loi de finances initiale hors titre 2, et 16,9 % en 2025.

Les restes à payer de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* augmentent de 0,5 Md€, pour se situer à un niveau de 11,7 Md€, ce qui représente l'équivalent de plus de 50% des crédits initiaux pour 2024.

La hausse des restes à payer de la mission *Aide publique au développement* (+ 1,3 Md€) provient exclusivement du programme 110 – *Aide économique et financière au développement* qui représente 78% des restes à payer de la mission. Ils se composent notamment de bonifications de prêts aux États étrangers (6,1 Md€) et d'engagements multilatéraux (2,9 Md€). Ces montants représentent l'équivalent de 2,3 fois les crédits de paiement de la LFI pour 2024. La rigidité des dépenses de cette mission est particulièrement élevée¹¹⁴.

Malgré la poursuite de l'apurement des engagements juridiques inactifs (en augmentation de 60 % par rapport à 2022), les restes à payer de la mission *Outre-mer* atteignent le niveau préoccupant de 2,2 Md€, en hausse de 5,3 % (+ 0,1 Md€) par rapport à 2022. À titre de comparaison, cela représente l'équivalent de 78,5% des crédits inscrits en LFI 2024 pour la mission. Ils portent essentiellement sur des projets d'investissement et traduisent à la fois des difficultés de calibrage des projets et une insuffisante suppression périodique des engagements juridiques n'ayant pas vocation à aboutir à un paiement¹¹⁵.

A contrario, les restes à payer de la mission *Plan de relance* continuent de diminuer (- 4,1 Md€ en 2023 après - 4,4 Md€ en 2022). Les restes à payer de la mission *Travail et Emploi* sont également en forte baisse par rapport à 2022 (3,8 Md€, contre 10,8 Md€ en 2022 et 6,8 Md€ en 2021) en raison du nettoyage des engagements réalisés dans le cadre de la refonte de la nomenclature budgétaire et des modalités de facturation. Ils restent néanmoins élevés, obérant les marges de manœuvre pour les prochaines années¹¹⁶.

La tendance haussière des restes à payer, constatée une nouvelle fois en 2023, est donc une source de préoccupation quant aux marges de manœuvre dont dispose l'État pour maîtriser l'évolution de ses dépenses à court terme. À titre de comparaison, les restes à payer au 31 décembre 2023 représentent près de la moitié des crédits de paiement inscrits en LFI pour 2024.

¹¹⁴ Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire *Aide publique au développement*, avril 2024 : le responsable du programme 110 estime que seuls 7 % des crédits de paiement exécutés en 2023 sont discrétionnaires.

¹¹⁵ Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire *Outre-mer*, avril 2024.

¹¹⁶ Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire *Travail et Emploi*, avril 2024.

2 - Des lois de programmation et des plans sectoriels contraignant encore davantage la dépense de l'État

La dynamique des dépenses couvertes par des lois de programmation sectorielles va également exercer une pression croissante sur la trajectoire de dépenses de l'État, comme la Cour le signale régulièrement et comme le montre déjà l'exercice 2023.

Saisi des deux derniers projets de loi de programmation, conformément à une disposition introduite par la loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation des finances publiques, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) a relevé que « *les lois de programmations sectorielles préempteraient toute l'augmentation de la nouvelle norme de dépenses (« Périmètre des dépenses de l'État ») prévue dans le projet de loi de programmation des finances publiques en 2024 (+ 5,0 Md€) et une partie importante en 2025 (+ 11,0 Md€)* ». Selon les données mises à disposition du HCFP, à horizon 2027, cette trajectoire impliquait que les dépenses de l'État hors lois de programmation se stabilisent quasiment en valeur et diminuent en volume sur la période.

Ces calculs n'intègrent pas les effets pérennes des dépassements constatés en 2023, ni les plans pluriannuels annoncés par le Gouvernement, qui prévoient également une progression des crédits budgétaires, en particulier s'agissant des politiques en faveur de l'emploi et de l'insertion professionnelle ou encore la loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités et la stratégie nationale pour la biodiversité.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les dépenses nettes du budget général se sont établies à 454,6 Md€ en 2023 soit un accroissement de 1,9 Md€ (+ 0,4 %) par rapport à 2022 (452,7 Md€).

Cette situation illustre la difficulté pour l'exécutif à revenir au niveau de dépenses de l'État d'avant l'épidémie de covid-19 (355 Md€ en 2019, soit presque 100 Md€ de moins que le niveau constaté en 2023). Les dépenses se sont donc maintenues cette année encore à un niveau élevé.

Elle résulte, par ailleurs, d'une contraction entre une baisse significative des dépenses exceptionnelles (-28 Md€) et une nouvelle hausse des dépenses (+ 29,4 Md€).

Cette hausse résulte de mesures nouvelles décidées pour l'année 2023 (+ 14,9 Md€), qui ont notamment permis de prolonger certains dispositifs de soutien face à la hausse des prix de l'énergie et de mettre en œuvre les annexes financières prévues par des lois de programmation sectorielles. La Cour relève que ces lois apportent de la visibilité pour la conduite de politiques publiques prioritaires, mais elles engendrent aussi une dynamique des dépenses beaucoup plus forte que pour les autres dépenses (+ 6,9% contre - 0,9% par rapport à 2022). Leur poids croissant dans le budget de l'État contribue à rigidifier fortement la dépense à la hausse et à faire porter sur les autres dépenses les efforts de maîtrise rendus nécessaires par la trajectoire pluriannuelle de finances publiques.

Elle s'explique aussi par une hausse des dépenses ordinaires de l'État, c'est-à-dire les dépenses hors dispositifs exceptionnels, qui ont progressé de 14,5 Md€ en 2023, notamment du fait de mesures de revalorisation salariale et de l'évolution dynamique des dépenses d'intervention. La compréhension fine de cette évolution tendancielle de la dépense est encore insuffisante, ce qui en complique la maîtrise.

L'année 2023 a été marquée par une gestion budgétaire tendue, notamment du fait des reports massifs de crédits de 2022 sur 2023 (18,7 Md€) puis de la révision à la hausse du coût de la charge de la dette pour 2023. Le Gouvernement a donc choisi de mettre en réserve et d'annuler des crédits en cours d'année pour un montant significatif. Ces ajustements ont été réalisés essentiellement par voie réglementaire ; par ailleurs, le Parlement n'avait pas connaissance des risques budgétaires associés à la consommation des reports de 2022 vers 2023, y compris au moment du vote du projet de loi de finances de fin de gestion, puisque les prévisions de consommation des crédits reportés n'étaient pas présentées.

Au total, la sous-exécution des dépenses de près de 20 Md€ par rapports aux crédits disponibles, a permis de respecter à la fois le plafond des crédits votés en LPFP et la norme de dépense votée en LFI pour 2023.

La nouvelle hausse des restes à payer et la dynamique inscrite dans les différentes lois de programmation vont continuer à peser fortement sur la trajectoire budgétaire prévue dans la loi de programmation des finances publiques adoptée en 2023. Une revue de dépenses effective apparaît indispensable pour retrouver des marges de manœuvre financières soutenables pour financer l'action de l'État.

En raison des perspectives financières du CAS Pensions, la Cour reformule sa recommandation :

- 6. présenter une trajectoire d'évolution à dix ans des dépenses, des recettes et du solde du CAS Pensions ainsi que les conditions permettant de respecter l'obligation d'équilibre du compte (reformulée).*

Enfin, la Cour recommande de mettre fin à la budgétisation de l'amortissement pour se conformer aux dispositions de la Lof¹¹⁷ :

- 7. mettre fin à la budgétisation de l'amortissement de la dette covid (recommandation nouvelle).*

¹¹⁷ La mise en œuvre de cette recommandation diminuerait facialement le déficit budgétaire de l'État, mais augmenterait à due concurrence son besoin de financement.

Chapitre IV

Les relations financières entre l'État, les autres administrations publiques et l'Union européenne

Les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales, les administrations de sécurité sociale et l'Union européenne ont connu des évolutions significatives ces dernières années, du fait, notamment pour les deux premières, de réformes de financement.

Les relations entre l'État et les collectivités territoriales se caractérisent par une fragmentation des circuits financiers, fiscaux et budgétaires qui nuit à leur lisibilité d'ensemble, sans que l'exercice 2023 ne marque une inflexion sur ce plan (I). Les relations financières entre l'État et les administrations de sécurité sociale empruntent également plusieurs modalités, dont certaines doivent être clarifiées à court terme (II). Enfin, en dépit d'une diminution conjoncturelle en 2023 comme en 2022, le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne s'inscrit sur une trajectoire de hausse à moyen terme du fait du *Brexit* et des engagements souscrits par l'Union depuis trois ans en réponse aux crises sanitaire puis géopolitique et énergétique (III).

I - Les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales

Les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales font l'objet d'une fragmentation préjudiciable à la lisibilité du financement par l'État de ces collectivités (A). Les transferts de l'État sont majoritairement composés d'impôts dynamiques (B) et les transferts de l'État aux collectivités sont insuffisamment encadrés (C).

A - Une fragmentation préjudiciable à la lisibilité du financement des collectivités par l'État

1 - Des circuits de financement nombreux, complexes et changeants

À côté de la fiscalité locale, les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales ont trois finalités principales : un soutien financier permanent ou ponctuel à leur fonctionnement ou à leur investissement ; la compensation de transferts de compétences intervenus à l'occasion de lois de décentralisation ; la compensation de pertes de recettes liées à des allègements ou à des réformes de la fiscalité locale, motivées par des objectifs de compétitivité des entreprises et de pouvoir d'achat des ménages.

Les supports budgétaires de ces concours sont également divers, chacun relevant d'un régime juridique et d'un traitement en loi de finances qui lui est propre :

- des prélèvements sur recettes de l'État (PSR)¹¹⁸ (29,5 %) : ils regroupent notamment les principaux soutiens de l'État au fonctionnement (dotation globale de fonctionnement - DGF) et à l'investissement (fonds de compensation de la TVA - FCTVA) des collectivités ; ils financent aussi une partie des compensations des pertes de recettes liées à la suppression de la taxe professionnelle en 2010 et à la réforme des impôts de production en 2021 ;

¹¹⁸ Prévus à l'article 6 de la loi organique relative aux lois de finances, les prélèvements sur recettes (PSR) sont une technique budgétaire dérogatoire qui permet de présenter certaines opérations comme de moindres recettes de l'État, et non comme des dépenses. À la différence de la fiscalité transférée et des affectations d'impositions, les PSR portent sur le total des recettes fiscales et non fiscales, et non sur une recette particulière.

- des dépenses du budget général de l'État (6 %) : ces dépenses sont retracées dans une mission spécifique (*Relations avec les collectivités territoriales*), qui comprend la dotation générale de décentralisation (DGD), des dotations de soutien à l'investissement et des aides diverses, ou bien dans des missions budgétaires ministérielles ;
- de la fiscalité transférée (26 %) : elle a pour objet de compenser des transferts de compétences et porte notamment sur les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) pour les départements, la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules pour les régions, des quotes-parts de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) pour les régions et les départements et des fractions de taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) pour les départements ;
- des affectations directes d'impositions (35 %) : elles compensent principalement les incidences de réformes relatives à des impôts locaux. Il s'agit de l'affectation depuis 2010 d'une fraction de TSCA aux départements au titre de la suppression de la taxe professionnelle. Surtout, des fractions de TVA sont affectées aux collectivités afin de compenser : depuis 2018 la suppression de la dotation globale de fonctionnement des régions ; depuis 2021 la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales pour les intercommunalités et les départements¹¹⁹ ; depuis 2021 (régions) ou 2023 (départements, intercommunalités et communes) la suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) en tant que recette des collectivités territoriales¹²⁰.

Contrairement aux concours de l'État aux administrations de sécurité sociale (voir *infra*), plusieurs instruments distincts concourent ainsi à la mise en œuvre des mêmes finalités, suivant des lignes de partage complexes et changeantes.

2 - Une présentation incomplète des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales

Dans son rapport sur la gouvernance des finances publiques publié en 2020¹²¹, la Cour préconisait de rassembler dans une nouvelle mission

¹¹⁹ Dont la taxe foncière sur les propriétés bâties a été réaffectée aux communes.

¹²⁰ Dans l'attente de la suppression complète de ce prélèvement, les recettes résiduelles de CVAE sont affectées au budget de l'État entre 2023 et 2026.

¹²¹ Cour des comptes, *Les finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance*. La Documentation française, novembre 2020, 159 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

du budget de l'État l'ensemble des concours de toute nature aux collectivités territoriales et de procéder à l'examen de cette mission dans le cadre de discussion des finances locales devant le Parlement.

Sans retenir cette recommandation, la loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques a introduit l'obligation pour le Gouvernement de produire, avec le projet de loi de finances, un rapport portant sur la situation des finances locales susceptible de faire l'objet d'un débat. Ces dispositions sont appliquées depuis l'examen du projet de loi de finances pour 2023.

Dans le millésime de ce rapport produit à l'appui du PLF 2024, les transferts de l'État sont estimés à 105 Md€ en 2024, après 103,1 Md€ en 2023, soit une progression de 2 %.

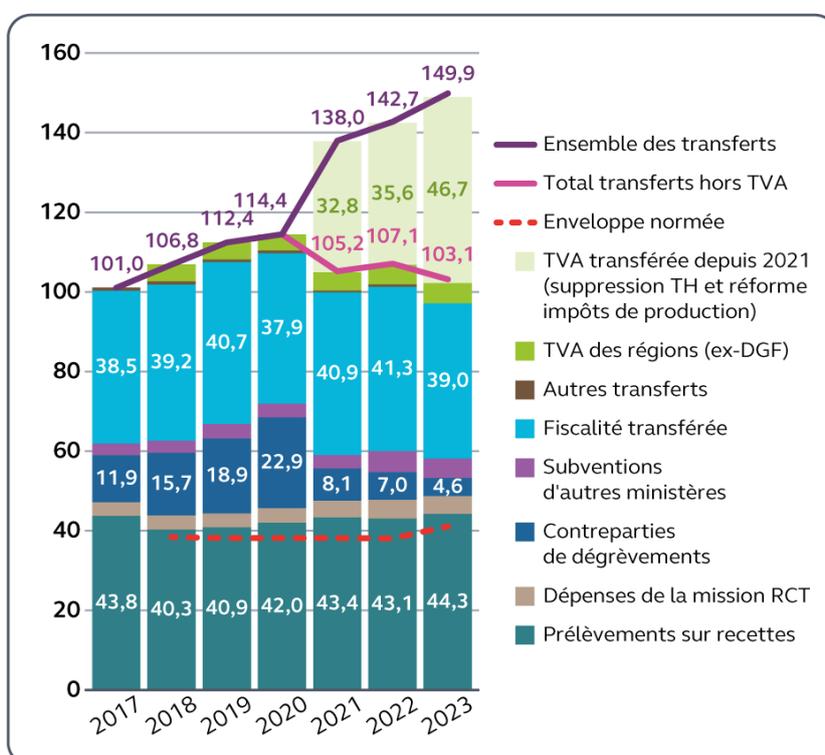
Le périmètre des transferts intègre la fraction de TVA affectée aux régions en compensation de la suppression de la dotation globale de fonctionnement (DGF), mais pas les trois autres fractions de TVA attribuées aux collectivités depuis 2021, (compensation de l'incidence de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales pour les intercommunalités et les départements ; compensation de la suppression de la CVAE dans le cadre de la réforme des impôts de production ; soutien aux départements répondant à des critères de fragilité sociale de leur population), soit 47,3 Md€ en 2023, après 35,6 Md€ en 2022.

Cette présentation des transferts de l'État aux collectivités, qui n'obéit pas à une obligation légale, n'est pas cohérente. Selon la modalité qu'ils empruntent, les concours de l'État qui visent à compenser l'incidence de réformes fiscales ou à soutenir financièrement des collectivités sont retracés ou non dans ce rapport. En outre, la lecture de l'évolution des transferts est affectée par le fait qu'ils intègrent la chute en 2021 des dégrèvements accordés aux contribuables locaux, dont le montant avait beaucoup crû à partir de 2018 sous l'effet des premières étapes de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (THRP), mais pas la TVA qui compense à partir de 2021 l'intégralité des pertes de recettes de THRP, à la place des dégrèvements.

Pour éviter ces biais de présentation, le graphique ci-dessous présente l'évolution de la totalité des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales, y compris l'ensemble des fractions de TVA qui leur sont affectées. Cette présentation fait apparaître une sensible progression des transferts de l'État en 2021 (+ 22,1 %) et dans une moindre mesure en 2022 (+ 3,4 %) et 2023 (+ 5,5 %). Il convient de souligner que cette forte progression n'a pas pour corollaire une augmentation de même montant des recettes des collectivités, la TVA transférée depuis 2021 ayant pour objet de compenser des suppressions d'impôts locaux.

L'ensemble des transferts de l'État aux collectivités atteint ainsi 150 Md€ en 2023, alors même que ceux désignés comme tels dans le rapport précité ne s'élèvent qu'à 103 Md€ puisqu'ils ne comportent pas les transferts de fiscalité (fractions de TVA) liés aux réformes récentes de la fiscalité locale, qui ne sont pas liés à des transferts de compétences.

Graphique n° 36 : ensemble des transferts de l'État aux collectivités territoriales (montants exécutés 2016-2023, en Md€)



Source : Cour des comptes, d'après des données de la direction du budget

B - Des transferts de l'État majoritairement composés d'impôts dynamiques

1 - Des dépenses budgétaires très minoritaires

Dans l'ensemble des concours de l'État, les dépenses du budget général, en principe qualifiées de « concours » et rassemblées dans la

mission *Relations avec les collectivités territoriales* et dans plusieurs missions ministérielles, représentent une part minoritaire (9,2 Md€, soit 6,2 % du total en 2023¹²², contre 6,2 Md€, soit également 6,2 % en 2017).

En 2023, les dépenses de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* ont continué à augmenter, avec 4,4 Md€ exécutés (soit + 0,2 Md€ ou + 4 % par rapport à 2022). Depuis 2020, elles ont progressé de 22 %, sous l'effet des mesures de soutien et de relance (1,9 Md€ en CP consommés de dotations à l'investissement¹²³, soit + 0,4 Md€) et de l'incidence des réformes de la fiscalité locale et des impôts de production (0,5 Md€ de compensations). Les subventions des ministères (y compris notamment les crédits du « fonds vert »¹²⁴ à hauteur de 0,3 Md€) se sont, quant à elles, élevées à 4,8 Md€ en 2023, en hausse de 1,4 Md€ (+ 45 %) par rapport à 2020.

2 - Des prélèvements sur recettes stables depuis 2018, mais en déclin relatif

En 2023, les prélèvements sur recettes (PSR) ont augmenté de 1,3 Md€ par rapport à 2022, pour atteindre 44,3 Md€ (+ 2,6 %). Cela résulte de l'augmentation des trois principaux PSR, à caractère pérenne :

- la dotation globale de fonctionnement, DGF, (26,9 Md€ en 2023, soit + 320 M€ par rapport à 2022), qui augmente pour la première fois depuis 10 ans dans le contexte de poussée de l'inflation. Entre 2018 et 2022, le montant de la DGF avait stagné à périmètre constant. Cette stabilité faisait suite à une réduction de près de 11 Md€ entre 2014 et 2017, au titre de la contribution des collectivités au redressement des finances publiques. Par ailleurs, la DGF avait baissé de près de 4 Md€ en 2018 du fait du remplacement de la DGF des régions par une fraction de TVA ;
- le FCTVA (6,7 Md€, soit + 0,25 Md€), qui atteint un niveau record sous l'effet de l'augmentation des dépenses d'équipement des

¹²² Pour 2023, le montant de référence correspond au total des transferts y compris TVA du graphique *supra*.

¹²³ Dotation de soutien à l'investissement local (dont part « exceptionnelle » créée suite à la crise sanitaire), dotation d'équipement des territoires ruraux, dotation de soutien à l'investissement des départements et dotation politique de la ville.

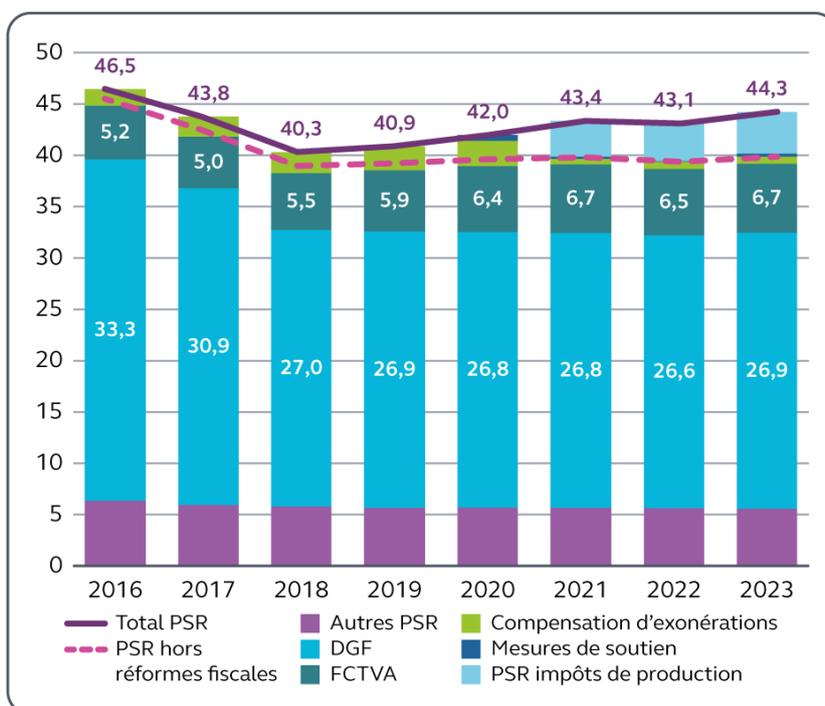
¹²⁴ Les crédits du fonds vert figurent dans la mission *Écologie, développement et mobilités durables* à hauteur de 2 Md€ en AE et 0,5 Md€ en CP en LFI 2023 (1,5 Md€ d'AE et 189 M€ de CP consommés).

collectivités qu'il prend en charge à un taux forfaitaire. Par comparaison à 2016, le FCTVA est plus élevé de 1,5 Md€ en 2023 ;

- le PSR qui compense depuis 2021 la réduction de moitié des bases de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et de cotisation foncière des entreprises (CFE) des locaux industriels (4,1 Md€, soit + 0,4 Md€ par rapport à 2022). En 2021 également, la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (THRP) avait entraîné une diminution des compensations d'exonérations (- 1,9 M€ par rapport à 2020).

Les PSR ont augmenté de près de 4 Md€ entre 2018 et 2023 (+ 3,9 Md€, soit + 9,7 %). Les trois quarts de cette évolution sont imputables à un élargissement de leur périmètre, lié à la compensation des réformes fiscales. Le graphique ci-dessous (courbe bleue hachurée) fait apparaître une grande stabilité des PSR depuis 2018 autour de 40 Md€, une fois cet effet de périmètre neutralisé.

Graphique n° 37 : prélèvements sur recettes en faveur des collectivités territoriales (2016-2023, en Md€)



Source : Cour des comptes, d'après des données de la direction du budget

La stabilité du montant des PSR à périmètre constant entre 2018 et 2023 est à mettre en regard de la hausse de l'ensemble des transferts de l'État aux collectivités : en 2023, les PSR n'en représentent plus que 29,5 %, contre 37,7 % en 2018.

Les mesures exceptionnelles de soutien aux collectivités décidées en 2022 et 2023 ont aussi emprunté la voie de PSR, sans en modifier les ordres de grandeur. Ainsi, le PSR de soutien exceptionnel aux communes et à leurs groupements face à la croissance des prix de l'énergie ouvert par la loi de finances rectificative pour 2022 a été finalement exécuté à hauteur de 406 M€ en 2023, au regard d'un montant prévisionnel de 430 M€.

Par ailleurs, la LFI 2023 avait prévu un PSR de soutien exceptionnel, au titre de l'année 2023, aux collectivités territoriales face à la croissance des prix de l'énergie, d'un montant prévisionnel de 1,5 Md€. La LFI 2024 en a réduit le montant à 0,4 Md€. Le montant définitivement exécuté sera encore moins élevé.

3 - Une fiscalité transférée recomposée et fortement croissante depuis 2021

En prenant en compte l'ensemble des fractions de TVA, la fiscalité transférée a atteint 91 Md€ en 2023, soit plus du double des prélèvements sur recettes et 60,8 % du montant total des transferts de l'État aux collectivités.

a) Une croissance des recettes de TVA en 2023 principalement liée à de nouveaux transferts

L'affectation de recettes de TVA est aujourd'hui le principal transfert financier de l'État aux collectivités territoriales (35 % du total en 2023), en compensation de réformes successives de la fiscalité locale.

En 2023, 52,1 Md€ ont été affectées aux collectivités, contre 40,9 Md€ en 2022 (+ 11,2 Md€, soit + 27,3 %). À titre principal (10,4 Md€), cette évolution traduit un effet de périmètre : la compensation de la suppression des parts départementale, intercommunale et communale de la CVAE, qui fait suite à celle de la part régionale depuis 2021.

En revanche, la dynamique spontanée des recettes de TVA versées aux collectivités a ralenti à périmètre constant. Après le bond enregistré en

2022 (+ 9,4 %), elles ont moins augmenté que l'inflation en 2023 (+ 1,9 % ou + 2,7 % après neutralisation d'une régularisation relative à 2022¹²⁵).

Le tableau ci-après retrace l'évolution des différentes fractions de TVA affectées aux collectivités.

Tableau n° 30 : affectations de fractions de TVA aux collectivités territoriales (2018-2023)

<i>Fractions de TVA</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Suppression de la DGF des régions</i>	-	4 197	4 291	4 025	4 583	4 976	5 113
<i>Suppression de la taxe d'habitation</i>	-	-	-	-	22 814	25 000	25 453
- Départements					14 896	16 322	16 618
- Intercommunalités					7 239	7 932	8 077
- Ville de Paris					680	745	758
<i>Suppression de la CVAE</i>	-	-	-	-	9 764	10 700	21 269
- Régions					9 764	10 700	10 894
- Départements							4 320
- Intercommunalités							5 387
- Communes							111
- Ville de Paris							557
<i>Fonds de sauvegarde des départements</i>	-	-	-	-	250	250	250
Total	-	4 197	4 291	4 025	37 412	40 926	52 085

Source : Cour des comptes d'après des données de la DGFIP

En 2023, les collectivités territoriales ont ainsi perçu 25 % des recettes de TVA, contre 20,2 % en 2022 et 2,5 % en 2018.

Symétriquement, la TVA constitue désormais une ressource essentielle pour les collectivités : en 2023, elle leur a procuré en moyenne 20,7 % de leurs recettes de fonctionnement, contre 1,9 % en 2018. Si elle reste minoritaire pour les collectivités du « bloc communal » (9,9 %), cette part est déterminante pour les départements (28,7 %) et est même majoritaire pour les régions (53,8 %).

¹²⁵ Le montant des recettes de TVA de 2023 est minoré de 328 M€ au titre de la régularisation d'un excès de versement intervenu en 2022 (hors ex-DGF des régions).

b) Le retournement des recettes de droits de mutation à titre onéreux

En 2023, la fiscalité transférée hors TVA a représenté 26 % de l'ensemble des transferts financiers de l'état aux collectivités territoriales, contre 36 % en 2019.

Portée depuis des années par la hausse des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), cette fiscalité transférée a subi en 2023 leur chute brutale (- 4,5 Md€, soit - 22,2 %). Sous l'effet de la baisse du volume des transactions immobilières, ils sont ainsi revenus à leur niveau de 2020 (15,7 Md€), qui avait suivi une période marquée par une dynamique fortement ascendante (entre + 5 et + 10 % selon les années).

En outre, les recettes de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), imposition partagée entre l'état, les régions et les départements (à hauteur de 37,2 % pour l'ensemble de ces collectivités en 2023), ont reculé en 2023 à périmètre constant (- 0,2 Md€, soit - 1,8 %).

En revanche, les recettes de la taxe spéciale sur les conventions d'assurances (TSCA), affectées aux départements, ont continué à croître (+ 0,6 Md€, soit + 7,2 %). Après avoir baissé en 2022, les recettes de la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules affectée aux régions ont rebondi (+ 0,1 Md€, soit + 7,6 %) ; leur montant reste cependant inférieur à celui de l'ensemble des années 2017 à 2021.

C - Un encadrement insuffisant des transferts de l'État aux collectivités

1 - Une enveloppe normée trop étroite et non respectée

Comme c'était déjà le cas sous les précédentes lois de programmation des finances publiques (LPFP), les concours de l'État aux collectivités territoriales font l'objet d'un plafonnement financier défini par la LPFP pour 2023-2027. Cette enveloppe dite « normée » regroupe l'ensemble des prélèvements sur recettes (en dehors du FCTVA) et des crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, auxquels il faut retirer les mesures exceptionnelles, soit 41,1 Md€ en 2023.

En revanche, cette enveloppe normée n'intègre ni les subventions des ministères autres que le ministère de l'intérieur, qui sont pourtant des dépenses du budget général de l'État, ni la fiscalité transférée, ni les

fractions de TVA qui compensent les suppressions de la taxe d'habitation sur les résidences principales, de la CVAE et de la DGF des régions.

De ce fait, l'enveloppe normée des transferts financiers de l'État a couvert à peine un peu plus de 27 % de leur montant total en 2023.

Afin de faire contribuer les collectivités territoriales à la trajectoire fixée par la LPFP 2023-2027, la Cour a déjà recommandé d'en élargir le périmètre à l'ensemble des transferts de l'État, quels qu'en soient l'objet et les modalités¹²⁶. Si elle était mieux encadrée, l'évolution des transferts de l'État pourrait en effet ralentir l'évolution des dépenses de fonctionnement des collectivités¹²⁷.

Hors mesures exceptionnelles, l'exécution des concours encadrés par la LPFP 2023-2027 s'élève à 41,41 Md€ en 2023, soit un dépassement de 350 M€ de l'enveloppe normée pour cette même année (41,06 Md€), malgré un relèvement de 3 Md€ du plafond par rapport à celui de 2022 (38,1 Md€), dernière année couverte par la LPFP 2018-2022. Ce dépassement se situe dans le prolongement des années précédentes (630 M€ en 2022 et 1,3 Md€ sur l'ensemble de la période 2018-2022). Il est attribuable à deux prélèvements sur recettes (PSR) évaluatifs de compensation de la réduction de la fiscalité locale : le PSR généraliste regroupant les allocations compensatrices et celui compensant la réduction de moitié des valeurs locatives sur les locaux industriels (respectivement + 75 M€ et + 256 M€ par rapport à la LFI, en raison de la revalorisation des bases fiscales).

L'enveloppe normée n'a pas été respectée en 2023 en raison d'une réduction nettement insuffisante du montant des « variables d'ajustement », qui doit en principe permettre de concilier la hausse de certains concours compris dans le champ de l'enveloppe normée avec le respect de cette dernière. Ces « variables d'ajustement » sont constituées par des PSR qui compensent des recettes locales, liées notamment à la taxe professionnelle, supprimée en 2010¹²⁸. Elles s'élèvent au total à 4,3 Md€ en 2023.

¹²⁶ Cour des comptes, contribution à la revue des dépenses publiques, *Les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales : des objectifs et des instruments à redéfinir*, juillet 2023.

¹²⁷ La LPFP 2023-2027 prévoit une réduction de 0,5 point en volume par an des dépenses de fonctionnement des collectivités, hors allocations individuelles de solidarité (RSA, allocation personnalisée d'autonomie et prestation de compensation du handicap).

¹²⁸ Dotation de compensation de la réduction de 16 % des bases de taxe professionnelle instaurée en 1982 (2,9 Md€), fonds départementaux de péréquation de la taxe

2 - Un recours excessif aux prélèvements sur recettes

Prévus à l'article 6 de la Lolf, les prélèvements sur recettes (PSR) sont prélevés sur le montant total des recettes fiscales et non fiscales de l'État, et non sur une recette particulière.

Ils permettent de présenter certaines opérations comme de moindres recettes de l'État, et non comme des dépenses. Ne faisant pas l'objet de crédits budgétaires, ils sont exemptés des mesures de régulation budgétaire qui interviennent en cours d'année. La réduction éventuelle en cours d'année d'un PSR nécessite l'intervention d'un projet de loi de finances rectificative.

De longue date, la Cour a relevé les incohérences de ce dispositif budgétaire dérogatoire et recommandé d'en circonscrire l'application.

En sa rédaction originelle, l'article 6 de la Lolf définissait deux objets possibles aux PSR en faveur des collectivités : la couverture de charges leur incombant ou la compensation d'exonérations, de réductions ou de plafonnements d'impôts établis en leur faveur.

La loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, qui a modifié la Lolf, a attribué aux lois de finances un monopole pour créer un PSR. En revanche, elle a mis fin à la définition limitative des objets possibles des PSR : dorénavant, tout concours financier de l'État aux collectivités peut prendre la forme d'un PSR. Ainsi, la LFI 2024 a créé un nouveau PSR à caractère économique¹²⁹, alors qu'il n'aurait pu l'être précédemment.

Au lieu du transfert de PSR vers la mission *Relations avec les collectivités territoriales* (RCT), comme la Cour l'a recommandé de manière constante, l'inverse s'est produit en 2023¹³⁰.

De manière générale, un grand flou prévaut entre les concours qui relèvent respectivement des PSR ou de la mission RCT, qu'il s'agisse de compensations de perte de fiscalité que les mesures exceptionnelles.

Un PSR ne paraît pas avoir de justification particulière si la loi de finances en fixe le montant exact, sans que des circonstances indépendantes de la volonté des gestionnaires budgétaires soient susceptibles de

professionnelle (0,3 Md€), dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale (« dotation carrée ») et dotation de compensation de pertes de recettes liées à la réduction de l'assiette du versement mobilité.

¹²⁹ Compensation des pertes de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) résultant de délocalisations d'entreprises entraînant la démolition de bâtiments.

¹³⁰ La dotation « protection fonctionnelle » a été transférée vers le PSR Dotation élu local par exemple.

l'augmenter ou de le réduire en cours d'année. Sur les 26 PSR dotés par la LFI 2024, onze seulement ont un caractère évaluatif, soit un montant de 12,7 Md€ sur 45,1 Md€, dont 7,1 Md€ au titre du FCTVA et 4 Md€ au titre de la réduction de moitié des bases des locaux industriels assujettis à la TFPB et à la CFE. En revanche, le principal PSR, la DGF (61 % du montant total des PSR exécutés en 2023), porte sur un montant fixe, l'assimilant *de facto* à une dotation budgétaire.

Dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 2025, il conviendrait de circonscrire le périmètre des prélèvements sur recettes aux seuls concours financiers de l'État dont le montant a un caractère évaluatif, et d'inscrire les crédits correspondants à ceux fixés pour leur montant exact dans la mission *Relations avec les collectivités territoriales*.

*

**

Dans sa note thématique de juillet 2023¹³¹, la Cour avait identifié trois leviers d'action afin de faire jouer aux transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales un rôle plus actif dans le redressement des finances publiques, de mieux proportionner leur contribution au financement des missions des collectivités dans un cadre solidaire et de les redéployer vers le financement des coûts de la transition écologique. Alors que l'exercice 2023 n'a guère apporté de clarification ou de plus grande lisibilité sur ce front, il conviendrait à tout le moins que les objectifs assignés aux collectivités territoriales par la LPFP 2023-2027 soient soutenus par des instruments de pilotage plus efficaces et plus transparents.

II - Les relations financières entre l'État et les administrations de sécurité sociale

Les administrations de sécurité sociale (Asso)¹³² rassemblent les régimes obligatoires de base de sécurité sociale, qui font l'objet de lois de financements spécifiques (LFSS), les régimes de retraite complémentaire ou additionnelle, ainsi que le régime d'assurance chômage des salariés¹³³. Le présent titre examine les relations du budget général de l'État avec ces

¹³¹ Cour des comptes, *Les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales : des objectifs et des instruments à redéfinir*, note thématique, juillet 2023.

¹³² Règlement (CE) n° 2223/96 du Conseil du 25 juin 1996, et article 50 de la Lolf.

¹³³ Les comptes consolidés de la protection sociale entendue dans le sens le plus large sont publiés par la Drees.

administrations, à l'exception du financement par l'État employeur de la protection sociale de ses propres agents.

Les régimes de protection sociale bénéficient de concours de l'État qui prennent la forme soit d'affectations d'impôts, soit de dépenses budgétaires : compensation d'allègements ciblés de cotisations, subventions aux régimes spéciaux de retraite, remboursement par l'État des prestations versées par les organismes sociaux pour son compte.

A - Les impôts et taxes affectés, une part importante des ressources de la sécurité sociale

1 - Des recettes stables en 2023, un financement peu lisible

Le financement des administrations de sécurité sociale est historiquement fondé sur des cotisations prélevées sur les revenus d'activité. De manière croissante, il est aussi complété par deux types de prélèvements : d'une part, des contributions sociales créées afin d'élargir le financement des prestations sociales à d'autres revenus que ceux du travail, au premier rang desquelles figure la contribution sociale généralisée (CSG), instituée en 1990, ainsi que la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS), instaurée en 1996 ; d'autre part, plusieurs impôts et taxes affectés (ITAF) contribuent au financement de la sécurité sociale et compensent, depuis 2000, des allègements généraux de cotisations dans un objectif de réduction du coût du travail.

Selon le principe posé par l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale, les allègements de cotisations et de contributions sont compensés par l'État, sauf exceptions prévues exclusivement par les lois de financement de la sécurité sociale (LFSS). Les modalités de compensation varient selon les dispositifs. Pour leur part, les allègements généraux de cotisations sont principalement compensés par des affectations d'impôts, effectuées pour solde de tout compte.

En 2023, les impôts et taxes affectés à la protection sociale ont représenté 95 Md€, composés principalement (à 60 %) de la TVA (57,3 Md€), à 17,7% de la taxe sur les salaires 16,8 Md€, et pour 14 % des droits de consommation sur les tabacs 13,3 Md€.

La loi de finances de fin de gestion (LFG) pour 2023 affecte à la sécurité sociale une fraction de TVA de 28,5 %, légèrement supérieure à celle fixée en 2022 (28 %). Ce relèvement vise d'une part à compenser, à hauteur d'un peu plus de 1,0 Md€, la baisse de cotisations des travailleurs

indépendants (774 M€)¹³⁴, et, pour une autre partie (265 M€), le coût de la réduction générale des cotisations d'assurance maladie de 6 points sous 2,5 SMIC pour les employeurs bénéficiant par ailleurs de la réduction de cotisations pour les entreprises implantées outre-mer¹³⁵. Le réajustement opéré en LFG 2023 visait également à actualiser la valorisation des mesures nouvelles, en augmentant de 17,5 M€ la participation de l'État au financement de l'Établissement français du sang (EFS).

La protection sociale demeure un bénéficiaire majeur de la TVA avec des montants affectés en 2023 sont quasiment stables par rapport à 2022 (57,4 Md€). Le montant total de TVA initialement affecté à la sécurité sociale en LFi (59,3 Md€) a été minoré de 2,0 Md€ en LFG 2023, à due concurrence de la baisse des versements de l'Acoss à l'Unédic au titre de la compensation des allègements généraux¹³⁶.

2 - Des compensations d'exonérations ciblées en augmentation

La compensation des exonérations ciblées de cotisations patronales en faveur de certains publics, types d'entreprises ou zones géographiques est assurée par des crédits budgétaires à hauteur du montant effectif de la perte brute de cotisations sociales.

En 2023, 7,1 Md€ de crédits ont été inscrits au titre de ces compensations, en légère croissance par rapport à 2022 (7,0 Md€). Ces dépenses sont en particulier imputables aux mesures ciblées sur certains publics (contrats d'apprentissage pour 1,4 Md€ et aides aux créateurs d'entreprises pour 0,5 Md€), aux aides à domicile (1,8 Md€), aux activités en outre-mer (1,4 Md€) et à la déduction sur les heures supplémentaires (0,8 Md€). La LFI pour 2024 prévoit des crédits à hauteur de 7,9 Md€, soit une augmentation supérieure à 11%.

3 - Des subventions aux régimes spéciaux de retraite (RSR) en légère diminution

La plupart des régimes spéciaux de retraite connaissent un déficit structurel, lié à un déséquilibre démographique entre les actifs et les

¹³⁴ Prévues par la loi du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat.

¹³⁵ Exonération dite LODEOM.

¹³⁶ La restitution de 2,0 Md€ d'excédents de l'Unédic à l'État grâce à cette mesure a pour objet de financer l'investissement en faveur du développement des compétences et de l'accès à l'emploi.

pensionnés, d'une part, et à des droits à prestation plus favorables que ceux accordés par les régimes de droit commun des salariés, d'autre part. Sauf exception, l'équilibre de ces régimes est assuré par une subvention du budget général de l'État.

En 2023, la mission interministérielle *Régimes sociaux et de retraite* a supporté à ce titre une dépense totale de 5,9 Md€, en retrait de 0,1 Md€ par rapport à 2022). Pour la plus grande partie, ce montant finance le régime de la SNCF à hauteur de 3,2 Md€, celui des mines pour 0,9 Md€, celui de la RATP pour 0,8 Md€ et celui des marins pour 0,8 Md€. À partir de 2023 par ailleurs, la charge correspondant au financement du congé de fin d'activité (CFA) des routiers a été transférée à la mission *Écologie, développement et mobilités durables*, pour un montant de 0,1 Md€ en 2022 comme pour 2023.

Après la fermeture du régime de la SNCF aux salariés recrutés depuis 2020, la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 a mis un terme, à partir de septembre 2023, à l'affiliation à plusieurs régimes spéciaux pour les nouveaux embauchés, qui relèvent désormais du régime général de sécurité sociale. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2024 a prévu le principe d'une compensation par l'État des charges qui en résulteront pour le régime général, une fois que les réserves de chaque régime auront été épuisées, compensation dont les modalités devraient être fixées par les lois financières de l'exercice 2025.

B - Des prestations de solidarité versées pour le compte de l'État

1 - Des dépenses qui progressent légèrement

Le budget de l'État finance des prestations sociales retracées dans les missions *Cohésion des territoires, Solidarité, insertion et égalité des chances, Travail et emploi et Santé*.

Les allocations logement¹³⁷ en constituent la première composante. Elles ont représenté en 2023 une dépense de 13,3 Md€ (contre 13,0 Md€ en 2022). Cette progression de 3% s'explique en partie par la revalorisation de 3,5% du montant de l'aide personnalisée au logement (APL) au 1^{er} octobre 2023. Principalement financé par l'État, le dispositif des

¹³⁷ Dont les allocations personnalisées au logement (APL) et les autres dispositifs subventionnés par le programme 109 *Aide à l'accès au logement* au Fonds national d'aide au logement (Fnal).

allocations logement bénéficie aussi, dans une moindre mesure, d'une quote-part de cotisations patronales. La mesure de partage des APL pour les parents ayant des enfants en résidence alternée, chiffrée à 22 M€ en année pleine, ne sera mise en œuvre qu'en 2024.

Le second poste de dépenses en volume est l'allocation aux adultes handicapés (AAH), dont le coût s'est élevé à 12,7 Md€ en 2023, pour 1,3 million de bénéficiaires (contre 11,8 Md€ pour 1,25 million de bénéficiaires en 2022). Cette croissance de 7,6 % s'explique en partie par la revalorisation de 4,6 % du montant de l'allocation en avril 2023 (1 016,00 € au lieu de 971,37 €), par la croissance du nombre de bénéficiaires et très partiellement (+ 83 M€) par la mesure de « déconjugalisation¹³⁸ » de l'AAH qui a pris effet au 1^{er} octobre 2023. La Cour des comptes, dans plusieurs rapports, a déjà signalé la croissance importante du nombre de nouveaux bénéficiaires chaque année et l'absence persistante de dispositifs de contrôle des modalités d'attribution de l'AAH.

Le troisième poste de dépenses, relatives à la prime d'activité, a atteint 10,7 Md€ en 2023 (10,3 Md€ en 2022). Au sein du même programme, les dépenses relatives au revenu de solidarité active (RSA) ont atteint 1,6 Md€ en 2023 (1,5 Md€ en 2022). Cette légère progression traduit principalement les effets de la recentralisation expérimentale du financement du RSA de l'Ariège en 2023¹³⁹ - expérimentation vis-à-vis de laquelle la Cour a émis de fortes réserves eu égard à la scission qu'elle opère entre le financeur, l'État, et le décisionnaire de fait de l'allocation, le département, en charge de l'insertion des bénéficiaires¹⁴⁰.

Les dépenses relatives à l'aide médicale d'État (AME) ont atteint 1,1 Md€ en 2023, en croissance de 13% par rapport à 2022 (1 Md€), mais en deçà de 5% des crédits programmés initialement. Comme en 2022, la Cour constate qu'en dépit du renforcement des mesures annoncées en vue de lutter contre les fraudes et d'un pilotage précis par le ministère, les déterminants des évolutions de la consommation effective des soins dispensés à ce titre demeurent insuffisamment documentés, en défaveur de l'information attendue par la représentation nationale.

¹³⁸ La disposition consiste à ne plus tenir compte dans le calcul de l'allocation des revenus du conjoint du bénéficiaire de l'AAH.

¹³⁹ Ce qui porte à 6 le nombre des territoires dans lesquels l'État assure le financement du RSA avec la Seine-Saint-Denis, les Pyrénées-Orientales, Mayotte, la Guyane et La Réunion.

¹⁴⁰ Cour des comptes, *Le revenu de solidarité active (évaluation de politique publique)*, janvier 2022.

2 - Un coût élevé pour l'État du versement de prestations versées à tort ou de rappels

Les prestations versées par les caisses d'allocation familiale sont affectées depuis 2022 par des erreurs en partie imputables à une fiabilisation insuffisante des données déclarées par leurs bénéficiaires. Ces erreurs se sont alors traduites par des indus non détectés et des rappels non versés.

Pour 2023, les indicateurs de contrôle interne de la Cnaf font apparaître des erreurs significatives estimées à 3,6 Md€, sur un total de charges de 38,1 Md€ ; une fois les rappels déduits (1,5 Md€), le surcoût pour l'État est de 2,1 Md€. La Cnaf dispose toutefois de deux ans pour récupérer ces indus ou détecter ces rappels.

III - À moyen terme, une hausse attendue du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne

Le prélèvement sur les recettes du budget général de l'État en faveur de l'Union européenne (PSR-UE) est constitué de trois composantes : la ressource TVA, qui correspond à un prélèvement de 0,30 % sur une assiette harmonisée pour tous les États-membres ; la contribution calculée sur le revenu national brut (dite ressource RNB) ; et une nouvelle ressource créée en 2021 sur les emballages plastiques non recyclés. Avec la ressource propre traditionnelle que constituent les droits de douane, collectés directement au profit de l'Union européenne, l'ensemble de ces recettes constitue la contribution totale de la France au financement de l'Union estimée pour 2023 à 26,1 Md€, dont 23,9 Md€ pour le PSR-UE.

A - Une nouvelle baisse conjoncturelle du PSR-UE, liée à une sous-exécution des dépenses européennes

En 2023, le PSR-UE s'est élevé à 23,9 Md€, en baisse de 1,5 % par rapport à l'exécution 2022 (24,2 Md€). Après une exécution inférieure au montant inscrit en LFI l'an dernier (-2,2 Md€ en exécution par rapport à la LFI 2022), le PSR-UE était attendu en hausse à 25,0 M€ d'après la LFI 2023. L'écart entre la prévision initiale et la réalisation est du même ordre que celui observé ces dernières années en moyenne (autour de +/- 1Md€), les années 2017, 2020 et 2022 constituant des exceptions.

**Graphique n° 38 : prélèvement sur recettes en faveur
de l'Union européenne depuis 2020**



Source : direction du budget

Cette baisse du PSR-UE pour la seconde année consécutive, après plusieurs années de forte hausse, reflète celle du niveau d'exécution du budget européen¹⁴¹. Celle-ci, en effet, est très inférieure à la prévision en 2023¹⁴² avec -3,2 Md€ en recettes (contre -1,5 Md€ en 2022) et -25 Md€ par rapport à la prévision en crédits de paiement (contre -8 Md€ en 2022), en raison de retards importants pris dans l'exécution de la programmation, en particulier pour la politique de cohésion. Cette dernière pèse d'ailleurs d'un poids particulièrement important cette année dans la sous-exécution du budget européen par rapport à l'année précédente (-3,2 Md€ dans le dernier budget rectificatif de 2023, contre -741 M€ dans le dernier budget rectificatif de 2022).

S'agissant des recettes, l'exécution prévisionnelle pour 2023 est inférieure à la prévision initiale (-3,2Md€), en raison de la revalorisation des principales ressources. Ces revalorisations, cumulées à la baisse des

¹⁴¹ L'exécution du budget de l'UE et celle du PSR UE ne sont toutefois pas totalement synchronisées : les contributions nationales se fondent sur le dernier budget rectificatif (BR) adopté, et se finalisent *via* le dernier versement de décembre tandis que l'exécution du budget UE se finalise courant janvier. Les écarts entre le dernier BR et l'exécution sont connus en avril lors de la publication du « BR solde » qui a pour objet le report sur l'année n du solde n-1, ce qui a pour conséquence une actualisation à la hausse ou à la baisse du niveau du PSR-UE.

¹⁴² Données au 30 novembre 2023.

crédits de paiement en cours d'année, ont sensiblement réduit le recours à la contribution RNB des États-membres (- 10,2 Md€), qui sert de variable d'ajustement en recettes.

Tableau n° 31 : évolution des recettes du budget européen

<i>Recettes</i>	Budget initial 2023 (Md€)	Répartition 2023	Exécution 2022 (Md€)	Répartition 2022
<i>Ressources propres traditionnelles</i>	21,6	12,80 %	23,8	14 %
<i>TVA</i>	20,7	12,30 %	19,7	11,60 %
<i>Contributions RNB (Dont contribution britannique)</i>	107,9 9,8	64 %	104,1	61,20 %
<i>Ressource plastique</i>	6,4	3,80 %	16,1	3,8 %
<i>Recettes diverses</i>	12	7,10 %	170,1	9,50 %
Total	168,6	100 %	76,6	100 %

Source : direction du budget

En 2023, tous types de contributions confondues (y compris les ressources propres traditionnelles), la part prévisionnelle de la France dans les recettes du budget européen était de 17,2 %¹⁴³. Le « taux de retour » mesure la part des dépenses européennes bénéficiant à la France. Selon les données de la Commission européenne, les crédits du budget européen dépensés en France en 2022¹⁴⁴ s'élèvent à un montant total de 16,9 Md€ (hors crédits du plan de relance), ce qui représente 11,2 % du total des dépenses de l'UE (151,3 Md€). Alors que ce taux de retour diminuait depuis 2017, de 12,1 % à 10,6 % en 2021, en 2022, il a de nouveau progressé pour atteindre 11,2 %, retrouvant ainsi son niveau de 2019.

B - Un budget européen marqué par le soutien à l'Ukraine et un renchérissement du coût des emprunts

Le budget de l'UE, son élaboration et son exécution s'inscrivent dans un cadre financier pluriannuel (CFP). Le CFP 2021-2027 prévoit un

¹⁴³ Cf. Annexe au projet de loi de finances pour 2024, *Relations financières avec l'Union européenne*.

¹⁴⁴ Le taux de retour pour 2023 n'est pas encore disponible.

plafond de 1 215 Md€ courants en crédits d'engagement pour les sept rubriques du budget et 1 199 Md€ courants en crédits de paiement sur la période, hors plan de relance.

L'impact de la hausse des taux d'intérêts et la poursuite de l'aide à l'Ukraine ont été des faits marquants du budget 2023.

Alors que la hausse des taux d'intérêts n'avait pas eu d'impact sur le budget 2022, les conséquences de cette hausse se font pleinement ressentir en 2023. En effet, les crédits inscrits dans le budget pour le financement des emprunts se sont élevés à 1,3 Md€ en crédits d'engagement (CE) et en CP pour l'exercice 2023, contre 145 M€ budgétisés en 2022. En exécution, 667 M€ sur les 1,3 Md€ inscrits au budget avaient été consommés fin novembre 2023.

Pour la seconde année consécutive, des instruments européens de financement ont été mobilisés en 2023, pour venir au soutien de la population et du gouvernement ukrainiens. Cette aide à l'Ukraine est estimée à 19,3Md€ en CE en 2023, en forte progression par rapport à 2022 (11,6 Md€ en CE)¹⁴⁵. Au plan économique, l'assistance macro-financière (AMF+), décidée en décembre 2022 sous forme d'un prêt d'un montant maximal de 18 Md€ destiné à combler le déficit de financement de l'Ukraine, a constitué en 2023 le principal instrument de soutien de l'UE à ce pays (tableau ci-dessous récapitulant les prêts accordés). Financé par la levée d'obligations sur les marchés, ce prêt, garanti par le budget européen, a été déboursé en totalité en 2023, représentant un versement de 1,5 Md€ par mois.

S'agissant des recettes, l'exécution prévisionnelle pour 2023 est inférieure à la prévision initiale (-3,2Md€), en raison de la revalorisation des principales ressources. Ces revalorisations, cumulées à la baisse des crédits de paiement en cours d'année, ont sensiblement réduit le recours à la contribution RNB des États-membres (- 10,2 Md€), qui sert de variable d'ajustement en recettes.

¹⁴⁵ L'estimation précise des dépenses demeure difficile car les données communiquées correspondent essentiellement à la rubrique 6 (« Voisinage et monde ») du budget et incluent des prêts (assistance macro-financière), sans indication de l'impact des aides sur les autres lignes du budget européen.

Tableau n° 32 : évolution des recettes du budget européen

<i>Recettes</i>	Budget initial 2023 (Md€)	Répartitio n 2023	Exécution 2022 (Md€)	Répartitio n 2022
<i>Ressources propres traditionnelles</i>	21,6	12,80 %	23,8	14 %
<i>TVA</i>	20,7	12,30 %	19,7	11,60 %
<i>Contributions RNB (Dont contribution britannique)</i>	107,9 9,8	64 %	104,1	61,20 %
<i>Ressource plastique</i>	6,4	3,80 %	16,1	3,8 %
<i>Recettes diverses</i>	12	7,10 %	170,1	9,50 %
Total	168,6	100 %	76,6	100 %

Source : direction du budget

C - Une baisse conjoncturelle du PSR-UE qui s'inscrit dans une trajectoire en hausse

L'exécution 2023 du PSR-UE est inférieure de 1,1 Md€ au montant de 25 Md€ inscrit pour cette année dans la trajectoire issue de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) du 18 décembre 2023. Le montant de PSR-UE inscrit en LFI pour 2024 (21,6 Md€) est, quant à lui, inférieur de près de 4,7 Md€ à celui prévu pour l'année 2024 dans cette trajectoire.

Cette baisse conjoncturelle s'inscrit néanmoins dans une trajectoire de hausse du PSR-UE à moyen terme. La LPFP 2023-2027 prévoit en effet une hausse constante du PSR-UE dans les années à venir, pour un montant de + 0,98 Md€ par an, soit 3,9 Md€ cumulés sur la période. Cette augmentation reflète l'évolution du CFP 2021-2027 adopté fin 2020 qui se traduit par une augmentation structurelle du PSR-UE (+ 6,4 Md€ entre le CFP 2014-2020 et le CFP 2021-2027) sous l'effet du départ du Royaume-Uni, second contributeur net, du maintien de rabais accordés à divers pays, dont la France est le premier financeur (1,4 Md€ en 2023), de la hausse du budget européen (+ 13,8 % en CE dans le CFP 2021- 2027 par rapport au précédent CFP) et de la hausse attendue des crédits de paiement en fin de cadre.

Par ailleurs, cette prévision faite en LPFP n'intègre pas les effets sur le PSR-UE de l'adoption du nouveau cadre financier pluriannuel présenté le 20 juin 2023.

Au-delà de la révision en cours du cadre financier pluriannuel, l'assistance à l'Ukraine et le renchérissement du coût des emprunts ont un impact sur le budget européen et sur la contribution française¹⁴⁶.

Pour ce qui concerne l'Ukraine, en complément des prêts accordés, le Conseil européen du 1^{er} février 2024 a approuvé la proposition de la Commission de juin 2023 de la mise en place d'une « facilité pour l'Ukraine¹⁴⁷ » d'une capacité globale de 50 Md€ pour la période 2024-2027, dont 17 Md€ d'aide non remboursable et 33 Md€ de prêts. La France est concernée (hors budget de l'UE) par la garantie du prêt de l'instrument AMF exceptionnelle et la prise en charge des intérêts du prêt de l'instrument AMF+.

Par ailleurs, l'accord interinstitutionnel du 16 décembre 2020 prévoit l'introduction, avant la fin du cadre financier pluriannuel 2021-2027, de nouvelles ressources propres destinées au remboursement de l'emprunt commun contracté pour le financement de *Next Generation EU* et de l'emprunt destiné au Fonds social climat¹⁴⁸. En l'absence d'accord sur de nouvelles ressources propres destinées à financer l'emprunt de *Next Generation EU* et le fonds social pour le climat d'ici à 2028¹⁴⁹, la hausse de la contribution RNB de la France serait de l'ordre de + 2,5 Md€ à compter de 2028, pour un montant total de près de 75 Md€.

*

**

¹⁴⁶ La direction du budget propose de comptabiliser désormais les engagements donnés en faveur de l'UE par un engagement hors bilan correspondant à l'estimation de la contribution attendue de la France au titre du cadre financier pluriannuel 2021-2027, soit 83,5Md€ pour les années 2025 à 2027.

¹⁴⁷ La volonté de la Commission était double : libérer de la marge sous plafond (crainte d'une surconsommation de crédits) et inscrire l'aide à l'Ukraine dans un cadre pluriannuel.

¹⁴⁸ La somme de ces deux fonds représente un total de 425 Md€ financés par des emprunts dont les remboursements commenceront en 2028 (pour *Next Generation*, seul le remboursement des subventions est concerné).

¹⁴⁹ L'accord interinstitutionnel du 16 décembre 2020 prévoit l'introduction, avant la fin du cadre financier pluriannuel 2021-2027 de nouvelles ressources propres destinées au remboursement de l'emprunt commun contracté pour le financement de *Next Generation EU* et de l'emprunt destiné au Fonds social climat.

CONCLUSION

Les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales empruntent des circuits nombreux, complexes et changeants, dont certains concourent de manière distincte à la mise en œuvre des mêmes finalités.

L'ensemble des transferts de l'État aux collectivités atteint 150 Md€ en 2023 (+5,5%), alors même que ceux désignés comme tels dans les documents budgétaires ne s'élèvent qu'à 103 Md€. En effet, le périmètre des transferts de l'État aux collectivités intègre la fraction de TVA affectée aux régions en compensation de la suppression de la DGF, mais pas les trois autres fractions de TVA attribuées aux collectivités depuis 2021, soit 47,3 Md€ en 2023, après 35,6 Md€ en 2022.

Dans son rapport public annuel de 2023 consacré à la décentralisation, la Cour a appelé à redéfinir le mode de financement des collectivités. Elle a préconisé un recentrage de la totalité des impôts locaux sur les communes et les intercommunalités afin d'en renforcer l'autonomie et la responsabilité, l'affectation aux départements d'une dotation d'action sociale et d'une part d'impôt sur le revenu afin de leur permettre de mieux assumer les dépenses sociales relevant de leurs compétences et l'affectation aux régions d'une part d'impôt sur les sociétés, en phase avec leur compétence de développement économique.

Les régimes de protection sociale bénéficient de concours de l'État qui prennent la forme soit d'affectations d'impôts, soit de dépenses budgétaires.

Historiquement fondé sur des cotisations prélevées sur les salaires et revenus d'activité, le financement des administrations de sécurité sociale est aussi assuré de manière croissante par deux autres natures de prélèvements (contribution sociale généralisée pour 148,3 Md€ et plusieurs impôts et taxes affectés pour 95 Md€. Dans ces conditions, les cotisations sociales (293,0 Md€) en 2023) représentent dorénavant un peu moins de la moitié des ressources de la sécurité sociale.

Les compensations d'exonérations ciblées, financées sur crédits budgétaires, sont en légère augmentation (7,1 Md€ en 2023 contre 7,0 Md€ en 2022), notamment à la suite de la pandémie de covid 19.

Par ailleurs, le budget de l'État finance des prestations sociales, dont les principales sont les allocations logement (13,3 Md€ en 2023 contre 13,0 Md€ en 2022), l'allocation aux adultes handicapés (12,7 Md€ en 2023 contre 11,8 Md€ en 2022) et la prime d'activité (10,7 Md€ en 2023 contre 10,3 Md€ en 2022).

En 2023, le prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne s'est élevé à 23,9 Md€, soit une baisse de 0,3 Md€ par rapport à 2022. Cette diminution est conjoncturelle : elle s'explique en partie par des retards importants pris dans l'exécution de la programmation, en particulier pour la politique de cohésion.

Le budget européen est marqué par le soutien croissant à l'Ukraine et un renchérissement du coût des emprunts. La baisse conjoncturelle du PSR-UE constatée en 2023 s'inscrit dans une trajectoire de hausse à moyen terme, compte tenu notamment des effets du départ du Royaume-Uni, de la hausse du budget européen (+ 13,8% en crédits d'engagement dans le CFP 2021- 2027) et de la hausse attendue des crédits de paiement en fin de cadre.

Suivi des recommandations

Le suivi des recommandations du rapport annuel de la Cour sur le budget de l'État (RBDE) et des notes d'exécution budgétaire (NEB) s'inscrit dans le calendrier de préparation du RBDE et s'étend sur une durée qui varie en fonction de la typologie de publication : les recommandations des NEB sont suivies sur une année, celles du RBDE sur deux ans.

A - Le suivi des recommandations du rapport sur le budget de l'État en 2021 et 2022

1. Les recommandations du rapport sur le budget de l'État en 2021

Quatre recommandations avaient été formulées dans le rapport sur le budget de l'État en 2021.

La recommandation n° 1 est relative au respect du principe d'annualité : elle invite à n'ouvrir dans les lois de finances initiales et rectificatives que les crédits nécessaires à l'exercice en cours, et à limiter strictement les reports de crédits sur l'exercice suivant.

La direction du budget indique partager cette recommandation, même si, selon elle, les contraintes de gestion sont à prendre en compte afin d'éviter toute rupture de trésorerie, les incertitudes de gestion devant être anticipées. Il en est de même des contraintes de calendrier sur lesquelles la direction du budget n'a pas de visibilité, certains décaissements prévus sur une année pouvant parfois n'intervenir en pratique que l'année suivante.

De plus, la direction du budget indique s'attacher, pour la majoration des plafonds des reports de crédits, à ne retenir que les programmes pour lesquels la majoration est indispensable à la poursuite d'opérations menées au cours de l'année. Elle ajoute que la méthode de majoration des plafonds de report des crédits pratiquée a été validée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2023-862 DC du 28 décembre 2023 relative à la loi de finances pour 2024.

La Cour constate néanmoins que l'exercice 2023 s'est traduit par des reports de crédits massifs (18,7 Md€ de 2022 sur 2023), qui ont permis

des annulations importantes de crédits en cours d'année (plus de 10 Md€ au total). 16,1 Md€ de crédits sont à nouveau reportés de 2023 sur 2024, au moment où 10 Md€ de crédits sont à nouveau annulés (février 2024).

La recommandation n° 2 invite à présenter, dans l'annexe *Voies et moyens* des projets de loi de finances initiale, l'origine des écarts entre les recettes fiscales encaissées pour le dernier exercice clos et les prévisions des lois de finances initiale et rectificatives afférentes à cet exercice.

La direction du budget indique que le tome I de l'annexe *Voies et Moyens* du PLF a déjà connu des ajustements récents, avec notamment la mise au format Excel des mesures nouvelles relatives aux prévisions de recettes fiscales nettes, pour en faciliter la lecture et par la présence d'un retour par impôt sur l'exécution de l'année passée, en présentant l'origine des écarts significatifs entre l'exécution du dernier exercice clos et la prévision de la loi de finances initiale.

La recommandation de la Cour a été recentrée dans le RBDE suivant sur les informations accompagnant les lois de finances rectificatives.

S'agissant de la définition d'une nouvelle norme de dépenses pilotables sur la durée de la prochaine loi de programmation des finances publiques (recommandation n° 3), l'article 10 de la loi de programmation des finances publiques pour 2023-2027 prévoit un tel dispositif. La recommandation est donc considérée comme mise en œuvre.

Enfin, s'agissant du programme d'évaluation des dépenses fiscales (recommandation n° 4), que la Cour appelle de ses vœux depuis plusieurs années, la direction du budget indique que l'article 22 de la loi de programmation des finances publiques 2023-2027 dispose que le Gouvernement remet au Parlement, chaque année, en vue d'éclairer la préparation du projet de loi de finances, la liste des trente dépenses fiscales les plus coûteuses arrivant à échéance à la fin de l'année en cours ainsi que l'évaluation des trente dépenses fiscales les plus coûteuses non bornées dans le temps et celle des trente dépenses fiscales les plus coûteuses dont les bénéficiaires sont limités en nombre.

La Cour constate néanmoins que ces évaluations ne s'inscrivent pas dans une programmation pluriannuelle qui soit rigoureusement et intégralement réalisée dans le calendrier prévu.

Numéro	Recommandation	Appréciation du degré de mise en œuvre
n° 1	Conformément au principe d'annualité budgétaire, n'ouvrir en lois de finances initiale et rectificative que les crédits nécessaires à l'exercice en cours et veiller à limiter strictement les reports de crédits sur l'exercice suivant (recommandation reformulée).	non mise en œuvre
n° 2	Présenter, dans l'annexe <i>Voies et moyens</i> des projets de loi de finances initiale, l'origine des écarts entre les recettes fiscales encaissées pour le dernier exercice clos et les prévisions des lois de finances initiale et rectificatives afférentes à cet exercice (recommandation nouvelle).	partiellement mise en œuvre
n° 3	Fixer, pour l'ensemble de la période couverte par la prochaine loi de programmation des finances publiques, une norme de dépenses pilotables de l'État n'excluant que les seuls crédits dont le Gouvernement n'a pas la maîtrise (crédits évaluatifs, dépenses de pensions...) et présenter annuellement dans les documents budgétaires l'exécution et l'analyse des écarts éventuels à l'objectif (recommandation nouvelle).	totalement mise en œuvre
n° 4	Élaborer un programme d'évaluation des dépenses fiscales à mettre en œuvre au cours de la prochaine loi de programmation des finances publiques, en vue d'en réduire le nombre et leur impact sur les recettes publiques (recommandation reformulée).	non mise en œuvre

2. Les recommandations du rapport sur le budget de l'État en 2022

Six recommandations avaient été formulées dans le rapport sur le budget de l'État en 2022.

La recommandation n° 1, s'agissant des émissions d'emprunts, porte sur l'actualisation rapide des conditions et limites des émissions de titres indexés, dans un contexte de reprise de l'inflation.

Cette recommandation a été mise en œuvre en 2023.

La recommandation n°2 porte sur une partie de la recommandation n° 1 du RBDE précédent : elle invite à n'ouvrir dans les lois de finances initiales et rectificatives que les crédits nécessaires à l'exercice en cours.

La direction du budget indique partager cette recommandation, et ajoute que les crédits prévus en loi de finances initiale pour 2023 ont effectivement été limités, que l'année 2023 a été marquée par l'absence de LFR en cours de gestion et au contraire par un décret d'annulation de 5 Md€.

La Cour relève néanmoins que la loi de finances de fin de gestion a ouvert près de 5 Md€ de crédits supplémentaires, nets des annulations prévues par le même texte, et que l'exercice 2023 s'est terminé avec une sous-consommation de crédits de près de 20 Md€ et des reports de crédits à nouveau très importants (16,1 Md€). Elle ne renouvelle cependant pas cette recommandation, de manière à renforcer celle sur les reports (cf. ci-après), qui lui est associée.

La recommandation n°3 reprend la seconde partie de la recommandation n°1 du précédent rapport. Elle invite, conformément au principe d'annualité budgétaire, à limiter strictement les reports de crédits sur l'exercice suivant.

La direction du budget indique que les modifications introduites par la réforme organique, entrée en vigueur en 2023, permettent de mieux contrôler les reports de crédits : la nouvelle rédaction de l'article 15 de la LOLF interdit les reports de crédits inscrits sur les dépenses de personnel, à l'exception des crédits ouverts sur un programme en application des dispositions prévues pour les fonds de concours. Les reports de crédits inscrits sur les autres titres que les dépenses de personnel restent soumis à une limite globale de 3 % de l'ensemble des crédits initiaux inscrits sur les mêmes titres du programme à partir duquel les crédits sont reportés. Le plafond de 3 % peut faire l'objet d'une majoration par une disposition dûment motivée de la loi de finances. En outre, elle dispose que le montant total des crédits de paiement sur les titres hors dépenses de personnel ainsi reportés ne peut excéder 5 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année. Enfin, elle prévoit qu'une loi de finances peut autoriser une dérogation à ce plafond, en cas de nécessité impérieuse d'intérêt national.

Elle ajoute que la méthode de majoration des plafonds de report des crédits pratiquée par la direction du budget a été validée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2023-862 DC du 28 décembre 2023 relative à la loi de finances pour 2024.

La Cour constate le niveau encore très élevé des reports de 2023 sur 2024 (16,1 Md€) et reconduit cette recommandation.

La recommandation n°4, nouvelle en 2022, porte sur l'apurement des autorisations d'engagement (AE) affectées à des opérations d'investissement devenues sans objet.

La direction du budget indique avoir diffusé fin 2019 une circulaire visant à préciser les conditions des affectations compatibles avec la doctrine relative à la comptabilité budgétaire et sa mise en œuvre sur les « tranches fonctionnelles » dans Chorus, de manière, d'une part, à recentrer les affectations d'AE sur des opérations d'investissement qui le nécessitent

en application de l'article 8 de la LOLF, et d'autre part, à favoriser la disparition des tranches fonctionnelles devenues sans objet.

La Cour constate toutefois une nouvelle augmentation des restes à payer fin 2023 (+5,4 Md€), et n'a pas de visibilité sur les résultats de la mise en œuvre de la circulaire de 2019. Elle maintient donc sa recommandation.

La recommandation n°5, reformulée en 2022 à partir de la recommandation n°2 du précédent rapport consiste à présenter, à l'occasion des projets de lois de finances rectificatives, les éléments justifiant pour chacun des principaux impôts les nouvelles estimations de recettes fiscales et l'origine des écarts avec les prévisions en loi de finances initiale.

La direction du budget indique qu'à l'occasion des projets de lois de finances rectificatives ou de fin de gestion, l'exposé général des motifs présente les évolutions et les écarts pour chacun des principaux impôts par rapport à la loi de finances initiale. En outre, les hypothèses sous-jacentes aux prévisions de ces impôts sont présentées au Haut conseil des finances publiques à l'occasion des saisines relatives à chacun de ces textes.

Au regard de l'importance des écarts de recettes fiscales constatés en 2023, comme en 2022, entre prévisions et exécution, et l'information insuffisante donnée dans le projet de loi de finances de fin de gestion, la Cour maintient néanmoins sa recommandation.

Enfin, la recommandation n°6 concerne le compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions* : elle invite à préciser, dans le projet annuel de performance du CAS *Pensions*, les hypothèses sous-jacentes à la prévision triennale d'évolution des dépenses, des recettes et du solde du CAS et présenter une trajectoire d'évolution à plus long terme.

La direction du budget indique que, conformément à la loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, le projet annuel de performance de la mission *Pensions* annexé au projet de loi de finances pour 2024 présente une trajectoire triennale. S'agissant de la trajectoire d'évolution à plus long-terme des dépenses, des recettes et du solde du CAS *Pensions*, il n'est pas prévu de l'intégrer dans le projet annuel de performance de la mission.

La Cour considère que cette recommandation a été partiellement mise en œuvre et la reformule pour la recentrer sur la trajectoire d'évolution à long terme.

Numéro	Recommandation	Appréciation du degré de mise en œuvre
n° 1	Dans le contexte de reprise de l'inflation, actualiser rapidement les conditions et limites des émissions de titres indexés (recommandation nouvelle).	totalemment mise en œuvre
n° 2	Conformément au principe d'annualité budgétaire, n'ouvrir en lois de finances initiale et rectificative que les crédits nécessaires à l'exercice en cours (recommandation reformulée).	non mise en œuvre
n° 3	Conformément au principe d'annualité budgétaire, limiter strictement les reports de crédits sur l'exercice suivant (recommandation reformulée).	non mise en œuvre
n° 4	Apurer les autorisations d'engagement affectées à des opérations d'investissement devenues sans objet (recommandation nouvelle).	non mise en œuvre
n° 5	Présenter, à l'occasion des projets de lois de finances rectificatives, les éléments justifiant pour chacun des principaux impôts les nouvelles estimations de recettes fiscales et l'origine des écarts avec les prévisions en loi de finances initiale (recommandation reformulée).	non mise en œuvre
n° 6	Préciser, dans le projet annuel de performance du compte d'affectation spéciale <i>Pensions</i> , les hypothèses sous-jacentes à la prévision triennale d'évolution des dépenses, des recettes et du solde du CAS et présenter une trajectoire d'évolution à plus long terme (recommandation nouvelle).	partiellement en œuvre

B - Le suivi des recommandations des NEB pour 2022

L'analyse de l'exécution budgétaire de l'exercice 2022 a donné lieu à la formulation de 160 recommandations au sein des 64 NEB, soit 2,5 recommandations par NEB. Des recommandations formulées en 2022 font l'objet d'une mise en œuvre (10,6 % mises en œuvre totalement, 38,8 % partiellement). *A contrario*, 48,8 % des recommandations n'ont pas été mises en œuvre. Les recommandations devenues sans objet représentent 1,9 % du total.

Parmi les 160 recommandations formulées sur l'exécution 2022, la Cour a décidé de reconduire ou de reformuler 118 d'entre elles au titre de l'exécution 2023.

Recommandations des NEB	Suivi 2022	(en %)
Totalement mises en œuvre	17	10,6 %
Mises en œuvre partiellement	62	38,8 %
Non mises en œuvre	78	48,8 %
Devenues sans objet	3	1,9 %
Total	160	100 %

Liste des abréviations

AE	Autorisation d'engagement
AFD.....	Agence française de développement
AFT	Agence France Trésor
Asso.....	Administrations publiques de sécurité sociale
BA	Budget annexe
BG	Budget général
BTF	Bons du Trésor à taux fixe et à intérêts précomptés
CAF.....	Caisse d'allocations familiales
CAS.....	Compte d'affectation spéciale
CCF.....	Compte de concours financiers
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CDP.....	Caisse de la dette publique
CE	Crédits d'engagement
CFP	Cadre financier pluriannuel
CICE	Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi
CITS	Crédit d'impôt de taxe sur les salaires
CP.....	Crédit de paiement
CPO.....	Conseil des prélèvements obligatoires
CS.....	Compte spécial
CSG.....	Contribution sociale généralisée
DGEFP	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
DGF.....	Dotation globale de fonctionnement
DGFîP	Direction générale des finances publiques
EDF.....	Électricité de France
ETP	Équivalent temps plein
ETPT	Équivalent temps plein travaillé
FCTVA	Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée
FNAL	Fonds national d'aide au logement
FSPJ	Fonds sans personnalité juridique
GVT	Glissement vieillesse-technicité
HCFP.....	Haut conseil des finances publiques

IR.....	Impôt sur le revenu
IS	Impôt sur les sociétés
LFG	Loi de finances de fin de gestion
LFI.....	Loi de finances initiale
LFR	Loi de finances rectificative
LFSS	Loi de financement de la sécurité sociale
LOLF.....	Loi organique n° 2001-692 du 1 ^{er} août 2001 relative aux lois de finances
LPFP	Loi de programmation des finances publiques
NEB.....	Note d'analyse de l'exécution budgétaire
OAT	Obligations assimilables du Trésor
Odete	Objectif de dépenses totales de l'État
Ondam.....	Objectif national de dépenses d'assurance maladie
OPAS	Offre publique d'achat simplifiée
PAP	Projet annuel de performances
PGE.....	Prêt garanti par l'État
PIA	Programme d'investissements d'avenir
PIB	Produit intérieur brut
PLF.....	Projet de loi de finances
PLFSS	Projet de loi de financement de la sécurité sociale
PLPFP	projet de loi de programmation des finances publiques
PSR	Prélèvements sur recettes
Ralfss.....	Rapport annuel de la Cour des comptes sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale
RAP.....	Rapport annuel de performance
RBDE.....	Rapport annuel de la Cour des comptes sur le budget de l'État prévu par le 4° de l'article 58 de la LOLF (présent rapport)
RNB	Revenu national brut
RSPFP	Rapport annuel de la Cour des comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques, prévu par le 3° de l'article 58 de la LOLF
T2	Titre 2 (dépenses de personnel)
TICPE	Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques
TICFE	Taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité
UE	Union européenne
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée

Annexes

Annexe n° 1 : les subventions exceptionnelles accordées aux communes	184
Annexe n° 2 : l'évolution des effectifs et de la masse salariale dans les principaux ministères	195

Annexe n° 1 : les subventions exceptionnelles accordées aux communes

En application de l'article L. 132-2 du code des juridictions financières, « *la liste des communes ayant bénéficié de subventions exceptionnelles en vertu des dispositions de l'article L. 2335-2 du code général des collectivités territoriales et le montant détaillé de ces subventions font l'objet d'une publication dans le rapport annuel de la Cour des comptes sur le projet de loi de règlement du budget de l'État* ».

Les articles L. 2335-2 et D. 2335-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoient que des subventions exceptionnelles de fonctionnement peuvent être attribuées, par arrêté conjoint des ministres de l'intérieur et de l'économie et des finances, aux communes « *dans lesquelles des circonstances anormales entraînent des difficultés particulières* ». L'article L. 2335-2 du CGCT est applicable aux EPCI par renvoi à l'article L. 5211-36.

**Tableau n° 33 : collectivités ayant reçu une subvention
exceptionnelle (article L. 2335-2 CGCT, alinéa 1)**

Collectivité	Département	Montant de la subvention exceptionnelle
Ajaccio	Corse-du-sud	4 425 215 €
Bastia	Haute-Corse	1 593 812 €
Furiani	Haute-Corse	86 344 €
San Martino Di Lota	Haute-Corse	61 258 €
Ville-Di-Pietrabugno	Haute-Corse	76 346 €
Valdoie	Territoire de Belfort	300 000 €
Total		6 542 975 €

Source : direction générale des collectivités locales

Le champ des subventions exceptionnelles a été étendu aux communes forestières, pour lesquelles des circonstances anormales affectent les conditions de gestion des forêts, entraînent des difficultés financières particulières¹⁵⁰.

Tableau n° 34 : communes forestières ayant reçu une subvention exceptionnelle (article L. 2335-2 CGCT, alinéa 2)

Collectivité	Département	Montant de la subvention
Commune de Châtel-Chéhéry	Ardennes	40 989 €
Syndicat forestier de Mouzon	Ardennes	2 252 €
Syndicat du triage forestier d'Harcy	Ardennes	9 383 €
Syndicat de gestion forestière des coteaux de la Machère	Ardennes	2 737 €
Syndicat intercommunal de gestion forestière de la Bonne Fontaine	Ardennes	1 048 €
Commune de Les Granges	Aube	182 €
Commune de Jeugny	Aube	1 738 €
Commune de Lignières	Aube	21 133 €
Commune de Machy	Aube	440 €
Commune de Marolles-sur-Lignières	Aube	16 658 €
Commune de Radonvilliers	Aube	15 760 €
Commune de Villemereuil	Aube	779 €
Commune de Vosnon	Aube	984 €
Syndicat intercommunal de gestion forestière de la Vaivre	Aube	7 293 €
Commune de Deux-Verges	Cantal	5 230 €
Commune de Chaudes-Aigues	Cantal	3 279 €
Commune de Bissey-la-Côte	Côte-d'Or	2 472 €
Commune de Blagny-sur-Vingeanne	Côte-d'Or	2 047 €
Commune de Bouix	Côte-d'Or	535 €
Commune de Champagne-sur-Vingeanne	Côte-d'Or	185 €
Commune de Chanceaux	Côte-d'Or	4 819 €

¹⁵⁰ Loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 - art. 194 (V).

Collectivité	Département	Montant de la subvention
Commune de Chaugey	Côte-d'Or	186 €
Commune de Cirey-les-Pontailier	Côte-d'Or	7 300 €
Commune de Courban	Côte-d'Or	10 €
Commune de Dampierre-et-Flée	Côte-d'Or	218 €
Commune de Flammerans	Côte-d'Or	865 €
Commune de Fontaines-les-Sèches	Côte-d'Or	1 044 €
Commune de Montmançon	Côte-d'Or	5 455 €
Commune de Rouvres-sous-Meilly	Côte-d'Or	1 655 €
Commune d'Avilley	Doubs	1 048 €
Commune de Bartherans	Doubs	671 €
Commune de La Bosse	Doubs	1 554 €
Commune de Bouverans	Doubs	1 739 €
Commune de Le Crouzet	Doubs	668 €
Commune de Cubrial	Doubs	9 542 €
Commune d'Éternoz	Doubs	10 929 €
Commune de Les Fontenelles	Doubs	3 600 €
Commune de Geney	Doubs	435 €
Commune de Gondenans Montby	Doubs	741 €
Commune de Les Hôpitaux Vieux	Doubs	8 566 €
Commune de Huanne Montmartin	Doubs	5 487 €
Commune de Luxiol	Doubs	2 357 €
Commune de Maisons du Bois Lièvreumont	Doubs	14 812 €
Commune de Montagney-Servigney	Doubs	1 103 €
Commune de Montussaint	Doubs	598 €
Commune d'Osselle Routelle	Doubs	708 €
Commune de Plaimbois Vennes	Doubs	4 183 €
Commune de Les Plains et Grands Essarts	Doubs	2 110 €
Commune de Remoray-Boujeons	Doubs	710 €
Commune de Rondefontaine	Doubs	1 010 €
Commune de Saint Georges Armont	Doubs	742 €

Collectivité	Département	Montant de la subvention
Commune de Saint Gorgon Main	Doubs	2 144 €
Commune de Tournans	Doubs	1 280 €
Commune de Vaicluse	Doubs	1 005 €
Commune de Villers la Combe	Doubs	1 596 €
Syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU) Forestier Grands Bugnoz	Doubs	7 445 €
Commune d'Andelot-en-Montagne	Jura	2 500 €
Commune de Bief-du-Fourg	Jura	1 500 €
Commune de Cernans	Jura	5 332 €
Commune de Cize	Jura	2 500 €
Commune de Champagney	Jura	7 782 €
Commune de Chapois	Jura	3 466 €
Commune de Châtelneuf	Jura	7 439 €
Commune de La Chaumusse	Jura	5 389 €
Commune de Cramans	Jura	3 789 €
Commune de Cuvier	Jura	2 613 €
Commune d'Écleux	Jura	2 543 €
Commune d'Étrepigny	Jura	3 171 €
Commune de La Rixouse	Jura	2 278 €
Commune de Marnézia	Jura	3 046 €
Commune de Les Planches-en-Montagne	Jura	6 527 €
Commune de Rothonay	Jura	10 610 €
Commune de Rye	Jura	3 388 €
Commune de Saint-Maurice-Crillat	Jura	5 039 €
Commune d'Aresches	Jura	5 028 €
Commune de Bourriot-Bergonce	Landes	6 564 €
Commune de Callen	Landes	1 376 €
Commune de Retjons	Landes	12 413 €
Commune de Rivière-Saas-et-Gourby	Landes	4 999 €
Commune de Saint-Gor	Landes	6 673 €
Commune de Vielle-Soubiran	Landes	5 958 €

Collectivité	Département	Montant de la subvention
Commune de La Besseyre-Saint-Mary	Haute-Loire	2 405 €
Commune de Gabrias	Lozère	303 €
Commune de Luc	Lozère	351 €
Commune de Pelouse	Lozère	653 €
Commune de Le Malzieu-Forain	Lozère	1 434 €
Commune de Braux-le-Châtel	Haute-Marne	1 891 €
Commune de Cirfontaines-en-Azois	Haute-Marne	1 078 €
Commune de Genevrières	Haute-Marne	1 120 €
Commune de Huilliécourt	Haute-Marne	4 941 €
Commune de Levécourt	Haute-Marne	907 €
Commune de Montheries	Haute-Marne	6 260 €
Commune d'Outremécourt	Haute-Marne	849 €
Commune de Valleroy	Haute-Marne	2 313 €
Commune de Vaudrecourt	Haute-Marne	233 €
Commune de Vesaignes-sous-Lafauche	Haute-Marne	676 €
Commune de Vicq	Haute-Marne	3 201 €
Commune de Villars-en-Azois	Haute-Marne	2 172 €
Commune de Vouécourt	Haute-Marne	799 €
SIVU GRPT syndical forestier de Cirmont	Haute-Marne	246 €
SIVU de gestion forestière de la vallée de la Marne	Haute-Marne	2 929 €
SIVU de gestion forestière de Presles	Haute-Marne	1 113 €
SIVU de gestion forestière de La Blaise	Haute-Marne	3 244 €
SIVU de gestion forestière du Vallage	Haute-Marne	4 331 €
Commune de Crion	Meurthe-et-Moselle	833 €
Commune de Dampvitoux	Meurthe-et-Moselle	2 927 €
Commune de Fontenoy-la-Joûte	Meurthe-et-Moselle	8 €
Commune de Giriviller	Meurthe-et-Moselle	1 787 €

Collectivité	Département	Montant de la subvention
Commune de Moyen	Meurthe-et-Moselle	1 285 €
Commune d'Ogéville	Meurthe-et-Moselle	758 €
Commune de Rozelieures	Meurthe-et-Moselle	704 €
Commune de Saint-Boingt	Meurthe-et-Moselle	92 €
Commune de Villacourt	Meurthe-et-Moselle	7 409 €
Commune d'Aubréville	Meuse	1 490 €
Commune de Bazeilles-sur-Othain	Meuse	1 009 €
Commune de Bouquemont	Meuse	1 830 €
Commune de Boviolles	Meuse	321 €
Commune de Brandeville	Meuse	809 €
Commune de Broussey-Raulecourt	Meuse	5 084 €
Commune d'Écurey-en-Verdunois	Meuse	1 751 €
Commune de Forges-sur-Meuse	Meuse	767 €
Commune de Gercourt-et-Drillancourt	Meuse	3 470 €
Commune de Hennemont	Meuse	4 333 €
Commune de Lemmes	Meuse	125 €
Commune de Lion-Devant-Dun	Meuse	10 098 €
Commune de Merles-sur-Loison	Meuse	5 749 €
Commune de Mognéville	Meuse	732 €
Commune de Mont-Devant-Sassey	Meuse	16 213 €
Commune de Les Monthairons	Meuse	149 €
Commune de Montigny-Devant-Sassey	Meuse	9 797 €
Commune de Romagne-sous-les-Côtes	Meuse	1 706 €
Commune de Vaudeville-le-Haut	Meuse	1 098 €
Commune de Vauquois	Meuse	4 105 €
Commune de Villecloye	Meuse	2 497 €
Commune de Villers-les-Mangiennes	Meuse	4 986 €

Collectivité	Département	Montant de la subvention
Commune de Xivray-et-Marvoisin	Meuse	246 €
SIVU de gestion forestière des Deux Vallées	Meuse	683 €
SIVU forestier de gestion du Jaulnay	Meuse	2 774 €
SIVU de gestion forestière du Massif de Hesse	Meuse	210 €
Commune de Coume	Moselle	3 295 €
Commune d'Elvange	Moselle	1 096 €
Commune de Guinzeling	Moselle	2 408 €
Commune de Klang	Moselle	6 300 €
Commune de Velving	Moselle	1 324 €
SIVU de gestion forestière de La Vierge	Moselle	4 736 €
SIVU de la forêt indivise de Boucheporn	Moselle	15 083 €
SIVU de la maison forestière de Laning	Moselle	12 594 €
Syndicat mixte de gestion forestière (SMGF) de la Commune d'Avèze	Puy-de-Dôme	1 042 €
Commune de Prondines	Puy-de-Dôme	10 979 €
Commune de Saint-Sulpice	Puy-de-Dôme	457 €
Commune de Sauvagnat	Puy-de-Dôme	2 838 €
SMGF de la Commune de Mazoires	Puy-de-Dôme	4 827 €
SMGF de la Commune de Singles	Puy-de-Dôme	68 €
SMGF de la Commune de Picherande	Puy-de-Dôme	2 385 €
SMGF de la Commune de Ceysnat	Puy-de-Dôme	558 €
SMGF de la communauté de Communes de Volvic Sources et Volcans	Puy-de-Dôme	17 652 €
Commune d'Araux	Pyrénées-Atlantiques	1 928 €
Commune de Nabas	Pyrénées-Atlantiques	4 718 €
CS BINDIV de la forêt de Mixe	Pyrénées-Atlantiques	3 659 €

Collectivité	Département	Montant de la subvention
CS BINDIV forestier d'Issaux	Pyénées-Atlantiques	7 765 €
Commune de Generest	Hautes-Pyrénées	10 765 €
Commission syndicale de l'Abedet	Hautes-Pyrénées	6 624 €
Commune d'Albé	Bas-Rhin	5 942 €
Commune de Bellefosse	Bas-Rhin	288 €
Commune de Butten	Bas-Rhin	1 776 €
Commune de Fouchy	Bas-Rhin	978 €
Commune de Neuwiller-La-Roche	Bas-Rhin	498 €
Commune de Niedersoultzbach	Bas-Rhin	736 €
Commune de Preuschdorf	Bas-Rhin	2 810 €
Commune de Romanswiller	Bas-Rhin	1 053 €
Commune de Saint-Blaise-La-Roche	Bas-Rhin	1 758 €
Commune de Waldersbach	Bas-Rhin	1 290 €
Commune de Westhoffen	Bas-Rhin	1 083 €
Commune de Wisches	Bas-Rhin	7 730 €
Syndicat forestier de Barr et 4 Communes	Bas-Rhin	23 808 €
Commune de Bettlach	Haut-Rhin	43 €
Commune de Fellingring	Haut-Rhin	7 599 €
Commune de Husseren-Wesserling	Haut-Rhin	5 805 €
Commune de Lautenbach-Zell	Haut-Rhin	333 €
Commune de Murbach	Haut-Rhin	2 808 €
Commune d'Oberlag	Haut-Rhin	1 662 €
Commune de Ranspach	Haut-Rhin	6 338 €
Commune de Rombach-le-Franc	Haut-Rhin	2 242 €
Commune de Winkel	Haut-Rhin	5 110 €
Commune de Wolschwiller	Haut-Rhin	2 538 €
Commune d'Ainvelle	Haute-Saône	275 €
Commune de Betaucourt	Haute-Saône	2 539 €
Commune de Beveuge	Haute-Saône	1 936 €

Collectivité	Département	Montant de la subvention
Commune de Bouhans-les-Lure	Haute-Saône	9 500 €
Commune de Bourbevelle	Haute-Saône	1 354 €
Commune de Bresilley	Haute-Saône	788 €
Commune de Breuches	Haute-Saône	3 076 €
Commune de Briaucourt	Haute-Saône	755 €
Commune de Bucey-les-Gy	Haute-Saône	7 595 €
Commune de Champvans	Haute-Saône	2 173 €
Commune de Chemilly	Haute-Saône	523 €
Commune de Citers	Haute-Saône	7 331 €
Commune de Contréglise	Haute-Saône	2 984 €
Commune de Dampvalley-Saint-Pancras	Haute-Saône	365 €
Commune d'Équevilley	Haute-Saône	3 119 €
Commune d'Esboz-Brest	Haute-Saône	930 €
Commune d'Esprels	Haute-Saône	771 €
Commune de Les Fessey	Haute-Saône	10 500 €
Commune de Filain	Haute-Saône	3 814 €
Commune de Fleurey-les-Faverney	Haute-Saône	754 €
Commune de Frasne-le-Château	Haute-Saône	6 088 €
Commune de Frotey-les-Lure	Haute-Saône	8 766 €
Commune de Jasney	Haute-Saône	2 684 €
Commune de Lomont	Haute-Saône	1 086 €
Commune de Magny-Danigon	Haute-Saône	4 088 €
Commune de Magny-Jobert	Haute-Saône	1 685 €
Commune de Melincourt	Haute-Saône	8 877 €
Commune de Meurcourt	Haute-Saône	3 438 €
Commune de Moffans-et-Vacheresse	Haute-Saône	1 734 €
Commune de la Montagne	Haute-Saône	7 366 €
Commune de Montarlot-les-Rioz	Haute-Saône	258 €
Commune de La Pisseure	Haute-Saône	296 €
Commune de Plainemont	Haute-Saône	889 €
Commune de Purgerot	Haute-Saône	1 764 €

Collectivité	Département	Montant de la subvention
Commune de Raincourt	Haute-Saône	211 €
Commune de La Grande-Résie	Haute-Saône	2 539 €
Commune de Selles	Haute-Saône	11 277 €
Commune de Semmadon	Haute-Saône	17 495 €
Commune de Sorans-les-Breurey	Haute-Saône	2 681 €
Commune de Thienans	Haute-Saône	104 €
Commune de Le Tremblois	Haute-Saône	962 €
Commune de Le Val-Saint-Éloi	Haute-Saône	3 793 €
Commune de Vellefrey-et-Vellefranche	Haute-Saône	2 654 €
Commune de de Velloreille-les-Choye	Haute-Saône	336 €
Commune de La Villeneuve-Bellenoye-et-la-Maize	Haute-Saône	2 369 €
Commune de Vilory	Haute-Saône	697 €
Commune de Visoncourt	Haute-Saône	1 936 €
Commune de Vougecourt	Haute-Saône	6 193 €
SIVU forestier Bois du Mont	Haute-Saône	4 200 €
Syndicat intercommunal de gestion forestière de Fontaines-Farges-lès-Chalon	Saône-et-Loire	2 108 €
Syndicat intercommunal d'assainissement de La Vallée de La Dive du Nord	Vienne	7 331 €
Commune de Badménil-aux-Bois	Vosges	1 800 €
Commune de Bainville-aux-Saules	Vosges	3 024 €
Commune de Basse-sur-le-Rupt	Vosges	3 584 €
Commune de Bellefontaine	Vosges	1 200 €
Commune de Blevaincourt	Vosges	6 816 €
Commune de Bocquegney	Vosges	1 568 €
Commune de Bonvillet	Vosges	2 640 €
Commune de Bouzemont	Vosges	2 400 €
Commune de Bult	Vosges	2 880 €
Commune de Destord	Vosges	3 264 €
Commune de Dignonville	Vosges	2 336 €

Collectivité	Département	Montant de la subvention
Commune de Doncières	Vosges	13 812 €
Commune de Frain	Vosges	840 €
Commune de Gerbamont	Vosges	2 400 €
Commune de Harchéchamp	Vosges	2 456 €
Commune de Hennecourt	Vosges	4 520 €
Commune de La Forge	Vosges	1 793 €
Commune de Lamarche	Vosges	5 664 €
Commune de Le Ménil	Vosges	2 400 €
Commune de Le Tholy	Vosges	3 000 €
Commune de Madegney	Vosges	1 520 €
Commune de Madonne-et-Lamerey	Vosges	2 944 €
Commune de Raon-aux-Bois	Vosges	2 000 €
Commune de Remicourt	Vosges	5 045 €
Commune de Saint-Baslemont	Vosges	11 292 €
Commune de Saint-Gorgon	Vosges	1 160 €
Commune de Vaudoncourt	Vosges	1 768 €
Commune de Vaxoncourt	Vosges	11 364 €
Commune de Grosmagny	Territoire de Belfort	3 529 €
Total		1 000 000 €

Source : direction générale des collectivités locales

Annexe n° 2 : l'évolution des effectifs et de la masse salariale dans les principaux ministères

Ministère de l'éducation nationale

En 2023, la loi de finances prévoyait la création nette de 2 015 postes au sein de la mission *Enseignement scolaire*, dont 2 000 pour le ministère de l'éducation nationale. Or en 2022, la LFI prévoyait un schéma d'emplois à l'équilibre (+ 50 ETP) qui s'était finalement traduit par des suppressions à hauteur de - 4 424 ETP. Le ministère a donc obtenu du cabinet du Premier ministre une autorisation de report début 2023 de 4 500 ETP. Les recrutements intervenus notamment à la rentrée scolaire 2023-2024, le schéma d'emplois constaté en fin d'année est de 6 027 créations nettes de poste, soit 4 027 ETP de plus que le sous-jacent inscrit en loi de finances ; les effectifs du ministère de l'éducation nationale (hors jeunesse, sports et enseignement supérieur) augmentent pour la première fois depuis 2020, après - 4 424 ETP en 2022 et - 3 987 ETP en 2021.

Alors que le nombre de sorties était particulièrement important en 2022 (59 264 départs), celui-ci a diminué en 2023 pour atteindre 55 578 sorties. Parmi les personnels enseignants, les départs à la retraite (14 743 ETP) sont supérieurs aux sorties tenant à des démissions ou des ruptures conventionnelles (2 296 ETP).

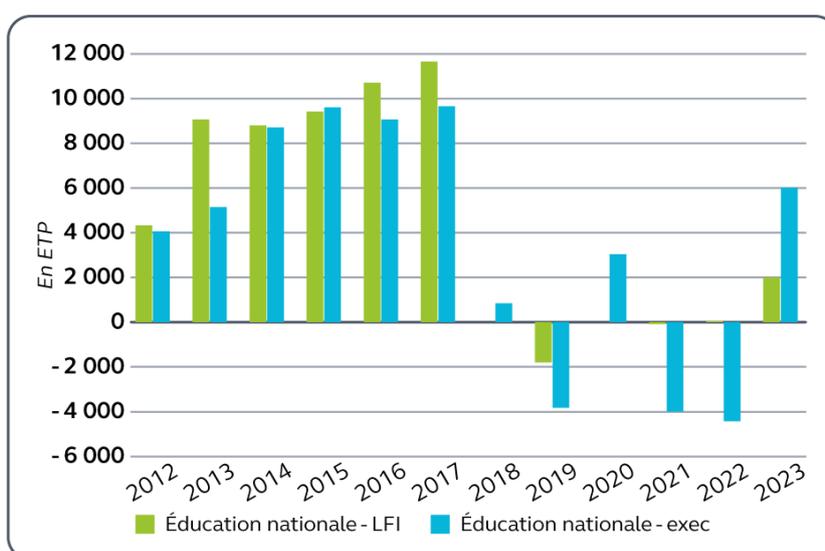
Depuis 2021, ce sont 2 384 emplois qui n'auront pas été pourvus au sein du ministère. Les difficultés de recrutements d'enseignants titulaires se poursuivent. En 2023, 945 postes étaient non pourvus (soit 9,6 % des postes ouverts) pour le concours de recrutement des professeurs des écoles du premier degré, et 1 626 postes étaient non pourvus (soit 12 % des postes ouverts) pour les concours du second degré¹⁵¹.

La masse salariale des ministères de l'éducation nationale, des sports et de l'enseignement supérieur et de la recherche a augmenté de 30,2 % entre 2012 et 2023. Cette progression tient en partie à l'augmentation des effectifs du ministère de l'éducation nationale entre 2012 et 2017 (+ 46 292 ETP en six ans) malgré les réductions intervenues entre 2018 et 2023 (- 2 313 ETP en six ans). Elle tient également aux mesures salariales, générales et catégorielles. La progression de la masse salariale en 2023 (+ 5,4 %) est principalement liée aux mesures générales, à la fois l'extension année pleine de la hausse intervenue en 2022 du point d'indice (796,5 M€ hors CAS), le relèvement de 1,5 % du point d'indice en 2023 (364,6 M€ hors CAS) et le versement d'une prime exceptionnelle de pouvoir d'achat (291,2 M€). Elle

¹⁵¹ Hors concours nationaux à affectation locale.

est également liée aux mesures catégorielles pour un coût de 1 032 M€, notamment en raison de la revalorisation inconditionnelle des enseignants à la rentrée 2023 (608 M€) et celles du « Pacte enseignants », conditionnées à des missions supplémentaires, pour seulement 230,6 M€.

Graphique n° 39 : schémas d'emplois du ministère de l'Éducation nationale, hors jeunesse¹⁵²



Source : Cour des comptes, données direction du budget et ministère. Pour les années 2018 et 2020 à 2022, les chiffres de la LFI sont proches de zéro

Ministère des armées

En 2023, les crédits de masse salariale du ministère des armées représentent 13,5 % des dépenses de personnel de l'État hors CAS *Pensions* (contre 13,7 % en 2022).

Le ministère des armées a perdu 63 250 emplois entre 2008 et 2015, soit 20 % de ses effectifs¹⁵³. Cette tendance a été progressivement inversée

¹⁵² La mission *Enseignement scolaire* comprend quatre programmes portant les dépenses de personnel du ministère de l'éducation nationale, et un programme portant les dépenses de personnel de l'enseignement technique agricole, rattaché au ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire. Les programmes portant les effectifs du ministère de la jeunesse (programme 163) et des sports (programme 219) ne sont pas présentés.

¹⁵³ Cour des comptes, *La loi de programmation militaire 2019-2025 et les capacités des armées*, mai 2022.

à partir de 2016. Le ministère connaît toutefois des difficultés de recrutement et de fidélisation. Si le volume de recrutements (27 164 personnes) demeure stable en 2023, le nombre de sorties s'est encore accéléré. Le schéma d'emplois (- 2 515 ETP) est négatif pour la troisième année consécutive. L'essentiel du déficit est porté par les difficultés de gestion des flux entrants (recrutement des militaires du rang) et sortants (fidélisation des sous-officiers). Sur le champ de la loi de programmation militaire 2019-2025, la trajectoire 2021-2023 prévoyait 2 250 créations nettes d'emplois. Au final, on constate 3 786 suppressions nettes d'emplois. Alors que la LPM 2019-2025 prévoit la création de 3 000 emplois supplémentaires sur les années 2024-2025, les recrutements nets au titre des années 2019 à 2023 (3 000) n'ont pas été réalisés¹⁵⁴.

Alors qu'entre 2012 et 2017, les dépenses de personnel du ministère des armées avaient diminué de 2,2 %, elles ont augmenté de 10,9 % depuis 2018. En 2023, les mesures générales ont eu des effets importants sur les dépenses de personnel, notamment la revalorisation du point d'indice (234,3 M€ hors CAS *Pensions*). Les mesures catégorielles participent davantage à la hausse des dépenses de personnel. Depuis 2021, celle-ci est portée par la mise en œuvre de la nouvelle politique de rémunération des militaires (NPRM) : en année pleine, la NPRM aura un surcoût global de 480 M€, notamment en raison de la revalorisation de près de 30 M€ par mois de la rémunération des militaires entrée en vigueur en octobre 2023, soit 351 M€ par an.

Ministères de la justice et de l'intérieur

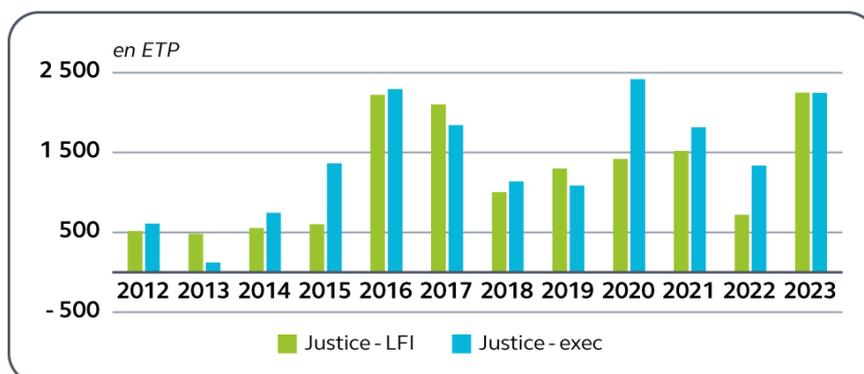
En 2023, les ministères de la justice et de l'intérieur portent les créations nettes de postes les plus élevées du budget général (3 088 pour le ministère de l'intérieur, 2 249 pour le ministère de la justice), devant le ministère de l'éducation nationale.

Au ministère de la justice, les recrutements demeurent importants en 2023 et sont proches du schéma d'emplois voté en LFI. Les créations nettes d'emplois ont atteint 2 249 ETP, soit 4 emplois de moins que prévu. Cette première hausse devrait se poursuivre dans les prochaines années, puisque l'année 2023 a réalisé le quart des recrutements annoncés, à horizon 2027, de 10 000 fonctionnaires de justice, dont 1 500 magistrats et 1 500 greffiers. Toutefois, en raison de la forte hausse des mesures générales et catégorielles en 2023, le schéma d'emplois n'explique plus

¹⁵⁴ Le périmètre de la loi de programmation militaire 2019-2025 ne couvre pas intégralement le périmètre du ministère des armées, celui-ci associant également le service industriel de l'aéronautique, les effectifs militaires de la présidence de la République, et les volontaires du service militaire volontaire (SMV).

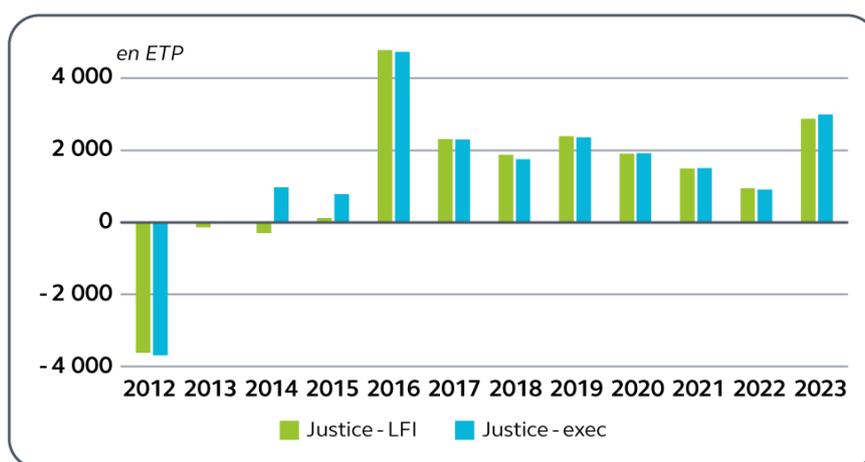
que 20 % de la hausse des dépenses : la revalorisation du point d'indice a représenté à lui seul un coût de 84 M€ en 2023, hors CAS *Pensions*.

Graphique n° 40 : schémas d'emplois de la mission *Justice*



Source : Cour des comptes, données direction du budget. Note : la mission Justice porte la totalité des effectifs du ministère éponyme

Au ministère de l'intérieur, les créations nettes d'emplois au sein de la mission *Sécurité* ont fortement crû. À la suite de l'achèvement du plan de recrutement « 10 000 » dans la police et la gendarmerie nationale, le ministère de l'intérieur a annoncé une loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (LOPMI). Si la loi n'a inscrit aucune trajectoire de recrutements au sein de la mission *Sécurité*, le ministère de l'intérieur prévoit le recrutement de 8 500 policiers et gendarmes supplémentaires dont 5 000 recrutements en 2023 et 2024. Les ambitions ont donc été légèrement dépassées pour la Gendarmerie nationale (955 créations nettes, soit cinq ETP de plus que le schéma d'emplois) et la police nationale (1 947 créations nettes, soit 40 ETP supplémentaires). Au total, depuis 2021, ce sont 3 848 policiers et 1 460 gendarmes supplémentaires qui ont été recrutés.

Graphique n° 41 : schémas d'emplois de la mission *Sécurité*¹⁵⁵

Source : Cour des comptes, données direction du budget et ministère

Ministères économiques et financiers

Les dépenses de personnel hors CAS *Pensions* du ministère de l'économie, des finances, de la souveraineté industrielle et numérique et du ministère de la transformation et de la fonction publiques ont augmenté (+ 2,2 %) en 2023 comme en 2022 (+ 0,8 %), après plusieurs années de diminution (- 1,0 % en 2021, - 0,9 % en 2020). Cette hausse s'explique notamment par les mesures générales (+ 152 M€) et individuelles (+ 102 M€ dont 72 M€ pour la DGFIP), alors que la réduction des effectifs est insuffisante pour réduire la dépense (- 80 M€).

En 2023, les suppressions nettes d'emplois au sein des ministères économiques et financiers se sont élevées à - 816 ETP, soit leur niveau le plus bas depuis 2012¹⁵⁶. Elles sont cependant plus importantes que celles prévues en LFI (- 309 ETP d'écart, contre - 144 en 2022). Après le ministère des armées, ces ministères contribuent pour une part importante à la réduction de l'emploi public, tout en connaissant une hausse notable de leur masse salariale en 2023 et en 2022. Ces deux années de hausse (+ 200 M€) sont revenues sur les efforts réalisés sur la période 2019-2021 (- 187 M€) en matière de dépenses de personnel, hors CAS *Pensions*.

¹⁵⁵ La mission *Sécurité* comprend trois programmes portant les dépenses de personnel du ministère de l'intérieur concernant la police nationale, la gendarmerie nationale et les services de sécurité civile. Une autre mission porte les effectifs de l'administration générale et territoriale de l'État, rattachés au ministère de l'intérieur.

¹⁵⁶ Dont ministère de la transformation et de la fonction publique.

Ministère de la transition écologique

Pour la première fois depuis 2012, le ministère de la transition écologique ne contribue plus à la réduction des effectifs de l'État. En 2023, les créations nettes d'emplois se sont élevées à 65 ETP. Ces créations nettes font suite à onze ans de suppressions de postes au sein du ministère, ayant représenté 9 749 emplois supprimés, notamment en raison des mesures de décentralisation.

Hors dépenses de personnel de l'Autorité de sûreté nucléaire, les dépenses de personnel se sont stabilisées en 2023 (- 0,02 %). Toutefois, cette diminution résulte des rebasages des dépenses atypiques : après ce retraitement, les dépenses de personnel sont en hausse de 5,6 % par rapport à 2021. Cette hausse est ainsi notamment liée aux mesures générales (63,7 M€ depuis 2022) et catégorielles (38,4 M€ depuis 2022). Cette augmentation est revenue sur les efforts menés par le ministère entre 2018 et 2021, qui avaient permis de réduire ces dépenses de 3,8 %.