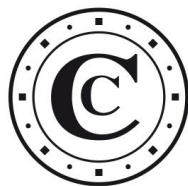


Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

LE BUDGET DE L'ÉTAT EN 2024

Résultats et gestion

Avril 2025

Sommaire

Procédures et méthodes	5
Délibéré	9
Synthèse	11
Récapitulatif des recommandations	19
Introduction	21
Chapitre I Les résultats de l'exercice 2024	23
I - Un déficit budgétaire toujours très élevé et supérieur à la prévision de la loi de finances initiale.....	23
A - Un déficit de 2024 dégradé par rapport à la prévision initiale, établie sur des bases peu réalistes.....	25
B - Des recettes fiscales en légère progression du fait de hausses d'impôt, mais très inférieures aux prévisions initiales	29
C - Une gestion serrée des crédits qui a en partie contenu le dérapage du solde, à défaut d'économies pérennes.....	31
II - Du solde d'exécution budgétaire au résultat comptable.....	35
III - Une situation financière de l'État qui se détériore, marquée par un endettement toujours croissant.....	38
A - Une situation nette qui continue de se dégrader	38
B - L'augmentation de la dette et des intérêts.....	39
Chapitre II Les recettes du budget général de l'État.....	51
I - Des recettes fiscales en légère progression du fait de hausses d'impôt, mais très inférieures aux prévisions initiales	54
A - Des recettes fiscales en faible hausse par rapport à 2023	57
B - Des recettes fiscales nettes de nouveau très éloignées des prévisions.....	65
II - Des recettes non fiscales toujours élevées mais en diminution	72
A - Des versements de l'Union européenne au titre du plan de relance en diminution.....	74
B - Des recettes de fonds de concours et d'attributions de produits en augmentation.....	75
III - Les dépenses fiscales : un coût croissant et une norme fiscale de plus en plus floue au regard des exceptions pour plusieurs grands impôts	75

Chapitre III Les dépenses de l'État.....	81
I - Une baisse des dépenses budgétaires due à des éléments exceptionnels et à un pilotage serré de la dépense	81
A - Une année marquée par des arbitrages politiques peu lisibles, parfois contradictoires	82
B - Une gestion sous tension, qui n'a pas permis d'amorcer une réduction des dépenses de l'État.....	90
II - Des dépenses courantes dont la progression reste soutenue.....	94
A - Une augmentation des dépenses de l'État, hors repli des dispositifs exceptionnels et des dépenses non pilotables.....	95
B - La poursuite de la hausse de la masse salariale en raison des mesures de revalorisation décidées en 2023	101
C - Des investissements qui restent faibles en 2024 et orientés vers l'armement	109
III - Un exercice 2025 déjà fortement contraint en dépense	110
A - Une inflexion des dépenses courantes annoncée mais peu visible.....	111
B - Des reports de crédits toujours très élevés qui heurtent le principe d'annualité	113
IV - Une forte rigidification des dépenses au-delà de 2025	116
A - Un doublement des restes à payer (217 Md€) depuis 2018	118
B - Les autorisations d'engagement affectées non engagées : une hausse d'environ 37 Md€ des restes à payer à moyen terme.....	122
C - Des contractualisations et des programmations pluriannuelles diverses qui obèrent les prochains budgets dans une fourchette de 225 Md€ à 280 Md€.....	123
Suivi des recommandations.....	129
A - Le suivi des recommandations du rapport sur le budget de l'État en 2022 et 2023	129
B - Le suivi des recommandations des NEB pour 2023	136
Liste des abréviations	139
Annexes	141

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 des 61 notes d'analyse détaillée par mission budgétaire 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, 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 l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors 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.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, 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 sont présentées en annexe du 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. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

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 M. Viola, Mmes Périn, de Coincy, MM. Fulachier, Giannesini, Bouvard, Oseredczuk, Advielle, Boullanger, Mme Lignot-Leloup, M. Fourier, M. Vasseur, conseillères et conseillers maîtres. Mme Bossière, avocate générale, représentait la Procureure générale.

Le rapporteur général était M. Vareille, conseiller maître, assisté de Mme Falzone-Allard, conseillère référendaire, Mme Lacan, conseillère référendaire en service extraordinaire, M. Aggiouri, conseiller référendaire en service extraordinaire et de M. Trouvé, vérificateur, avec le concours, en tant que rapporteurs, de M. Mégy, conseiller référendaire, Mme Alexis, conseillère référendaire, Mme Green, conseillère référendaire en service extraordinaire, MM. Basset et Léaustic, conseillers référendaires en service extraordinaire et Mme Loisey, experte de certification.

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

**

Le projet de rapport a été examiné le 1^{er} avril 2025 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Hayez, rapporteur général, M. Charpy, Mme Camby, M. Meddah, Mme Mercereau, M. Lejeune et Mme Thibault, présidentes et présidents de chambre de la Cour, M. Albertini, M. Strassel, M. Roux, Mme Daussin-Charpantier, Mme Mouysset et Mme Daam, présidentes et présidents de chambre régionale des comptes, et Mme Hamayon, Procureure générale, entendue en ses avis.

Le présent rapport repose notamment sur 61 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 2024 : 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 Premier ministre et à la ministre auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargée 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, MM. Bertucci, Meddah, Mme Mercereau, M. Lejeune, Mme Thibault, M. Hayez, présidents de chambre, M. Maistre, Mme Démier, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Barbé, Antoine, Mme Engel, M. Aulin, Mme Latourmarie-Willems, MM. Michaut, Duboscq, Oséredczuk, Guérin, Tersen, Bessette, Mme Roche, MM. Mairal, Spilliaert, Bonnaud, Kesler, Mme Lignot-Leloup, M. Thomas, Mmes Boutereau-Tichet, Oltra-Oro, Charolles, Caroli, Lacoue-Labarthe, conseillers maîtres, M. Saint-Paul, Mme Rosenwald, M. Salvetti, Mme Wisnia-Weill, conseillers maîtres en service extraordinaire, MM. Léna, 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. Hayez, rapporteur général, rapporteur du projet devant la chambre du conseil, assisté de M. Vareille, conseiller maître, 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, Mme Hamayon, procureure générale accompagnée de Mme Bossière, avocate générale.

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

Fait à la Cour, le 9 avril 2025.

Synthèse

Le présent rapport, établi chaque année par la Cour des comptes en application de l'article 58-4° de la loi organique relative aux lois de finances (Lolf), porte sur l'exécution et les résultats du budget de l'État en 2024. Son champ est donc plus étroit que celui des rapports de la Cour consacrés aux finances publiques dans leur ensemble, qui intègrent, outre les finances de l'État, celles des administrations de sécurité sociale et celles des administrations publiques locales.

Cette distinction est d'autant plus importante que ces trois niveaux d'administration publique, s'ils ont tous leur part dans la situation actuelle des comptes publics, ne présentent pas les mêmes dynamiques de recettes et de dépenses au cours des dernières années, singulièrement en 2024.

Dans son rapport sur la situation d'ensemble des finances publiques début 2025, publié le 13 février 2025, la Cour qualifiait l'année écoulée comme ayant été celle d'une « *dérive inédite des finances publiques* », en relevant la forte dynamique des dépenses des collectivités locales et des dépenses sociales, le constat étant plus nuancé et plus compliqué s'agissant de l'État. Le présent rapport confirme ce dernier point.

Un déficit budgétaire toujours très élevé au terme d'un exercice heurté et difficilement lisible

L'exécution du budget de l'État en 2024, depuis la conception du projet de loi de finances initiale en milieu d'année 2023 jusqu'aux ultimes opérations réalisées avant la clôture des comptes début 2025, s'est effectuée dans un contexte économique, budgétaire et institutionnel singulier.

Le déficit budgétaire de l'État a atteint 155,9 Md€ en 2024, supérieur de 9,0 Md€ à l'objectif de la loi de finances initiale (146,9 Md€). Il s'agit d'un mauvais résultat et d'un écart substantiel à la prévision, supérieur à celui enregistré en 2023 (8,0 Md€). En comptabilité nationale, le déficit de l'État s'établit à 152,3 Md€, quasi-identique à 2023 en euros courants (-151,9 Md€), soit l'équivalent de 5,2 points de produit intérieur brut.

Le résultat budgétaire est en amélioration de 17,1 Md€ par rapport à 2023 (- 173,0 Md€), mais il s'agit là d'un effort minimal qui repose sur l'extinction, en 2024, de mesures de soutien massives – et notamment les boucliers tarifaires – décidées en 2022 pour faire face à l'augmentation des prix de l'énergie. À cet égard, il est significatif que le résultat en

comptabilité générale, à 123,7 Md€, soit quant à lui quasiment stable par rapport à 2023, étant moins sensible aux éléments exceptionnels et aux reports de dépenses sur l'exercice suivant que ne l'est le solde budgétaire.

Ce niveau toujours très élevé de déficit tient d'abord et principalement à des faiblesses imputables à la loi de finances initiale pour 2024.

Celle-ci, dans sa partie « recettes », reposait sur des prévisions élaborées à l'été 2023 trop optimistes, avec un écart majeur de 22,5 Md€ entre prévisions et réalisations.

Dans sa partie « dépenses », la loi de finances initiale (LFI) manquait singulièrement d'ambition. La normalisation du contexte économique à l'automne 2023 aurait dû conduire à une action plus résolue pour retrouver des marges de manœuvre budgétaires, en intégrant par exemple des réformes inspirées par les revues de dépenses lancées début 2023 par le Gouvernement, que celui-ci présentait alors comme étant au cœur de sa stratégie budgétaire. Au-delà de la constatation du terme de plusieurs mesures exceptionnelles décidées les années précédentes, aucune économie structurelle n'était inscrite dans le projet de loi de finances, qui, à l'inverse, prévoyait même une augmentation des dépenses de personnel tirée par une légère hausse des effectifs.

À ces deux faiblesses constitutives de la loi de finances initiale, s'est ajoutée l'ombre portée des très mauvais résultats de l'exercice 2023, qui n'ont été pleinement mesurés qu'en toute fin d'année. En réalité, sans que cela ait pu être anticipé, les prévisions de recettes et de déficit de la LFI 2024 sont devenues inatteignables avant même que ne commence l'exercice, à cause de « l'effet de base » des résultats 2023.

Dans ces conditions, il eût été logique qu'une fois connus ces résultats, un projet de loi de finances rectificative (PLFR) soit soumis au Parlement en février ou en mars 2024 pour en tirer les conséquences et, par de nouvelles mesures en recettes comme en dépenses, essayer de préserver la crédibilité de l'objectif de déficit qui venait d'être adopté.

Le Gouvernement, ayant fait le choix de ne pas déposer un tel PLFR pendant l'hiver 2024, s'est privé du seul vecteur qui eût permis un ajustement des recettes et a déployé, à défaut, une stratégie de gestion serrée et sous tension des crédits des ministères. Il s'en est suivi un pilotage erratique des crédits et une succession de reports, gels, surgels et « rabots » avec, à la clé, des résultats visibles en termes de maîtrise de la dépense, mais peu d'économies pérennes.

L'économie *in fine* réalisée (17,8 Md€ de crédits annulés, dont une partie provenait de reports de l'année précédente) n'a cependant permis que de limiter l'ampleur du dérapage, sans pouvoir l'empêcher.

Un besoin de financement et une dette qui continuent d'augmenter

Conséquence de ce solde budgétaire très dégradé, le besoin de financement de l'État est demeuré à un niveau élevé en 2024 (305,6 Md€), en baisse de 9,0 Md€ par rapport à 2023 mais supérieur de 85 Md€ au niveau d'avant-crise sanitaire (il était de 220,5 Md€ en 2019).

La principale ressource de financement de l'État est constituée, encore davantage que les années précédentes, par les émissions de titres de moyen et long terme, qui atteignent un pic historique à 285 Md€ en 2024, soit une augmentation de 15 Md€ par rapport à 2023 et de 100 Md€ par rapport à 2017.

L'exercice 2024 est également marqué par la moindre capacité de mobilisation des « autres ressources de trésorerie », en partie parce que la trésorerie excédentaire accumulée lors des exercices 2020 et 2021 a été consommée en 2022 et 2023 et ne constitue plus une ressource substantielle.

Dans ce contexte, l'encours de dette continue d'augmenter du fait de la permanence d'un déficit à financer toujours élevé. À fin 2024, l'encours de la dette négociable de l'État atteignait ainsi 2 602 Md€, dont 2 400 Md€ pour ce qui relève des titres de moyen et long terme et 201 Md€ pour les titres de court terme. L'encours total a donc augmenté de 1 075 Md€ en 10 ans (1 528 Md€ à fin 2014) et de près de 780 Md€ depuis 2019.

Cette dégradation de la situation financière de l'État intervient dans un contexte de taux élevés, notamment au second semestre de l'année qui a vu l'instabilité gouvernementale sanctionnée par une prime de risque facturée par les acheteurs de titres français. À cet égard, l'évolution de la charge de la dette doit être lue avec précision : si la charge totale a atteint 50,1 Md€ en 2024, en baisse de 4,8 Md€ par rapport à 2023, le volume des intérêts payés est fortement croissant puisqu'il est passé de 41,5 Md€ à 46,5 Md€ en 2024. C'est la diminution de la provision d'indexation des titres indexés sur l'inflation, passée de 15,8 Md€ en 2023 à 6,9 Md€ en 2024 du fait d'un ralentissement rapide de l'inflation, qui explique la baisse de la charge de la dette totale, étant rappelé que, contrairement aux intérêts, cette provision ne représente pas une charge décaissée et n'a donc pas d'impact direct sur le besoin de financement.

Des recettes fiscales en légère augmentation par rapport à 2023 du fait de hausses d'impôts mais très inférieures aux prévisions

Après une nette baisse en 2023 (- 7,4 Md€, soit - 2,2 %), les recettes fiscales nettes enregistrent, en 2024, une légère augmentation (+ 2,8 Md€, soit + 0,9 % en euros courants), qui les porte à 325,7 Md€. Il s'agit toutefois d'une progression très modeste, inférieure à celle du PIB et aux prévisions, de surcroît tirée par des hausses d'impôt et non par une dynamique d'ensemble des grands impôts.

Cette légère hausse des recettes fiscales nettes résulte en effet de trois facteurs qui ne jouent pas tous dans le même sens : une évolution spontanée négative (- 0,8 Md€, soit - 0,2 %), nettement inférieure à la hausse du PIB en valeur (+ 3,5 %) ; l'incidence positive des hausses d'impôts (+ 6,4 Md€) ; et la poursuite des transferts de fiscalité à d'autres administrations publiques (- 2,8 Md€).

En revanche, les recettes fiscales nettes sont inférieures, en exécution, de 22,8 Md€ par rapport à la prévision de la loi de finances initiale.

Cet écart dépasse celui observé en 2023, qui avait atteint - 5,3 Md€. Depuis cinq ans, dans l'ensemble, les écarts entre l'exécution et la prévision des recettes fiscales nettes en loi de finances sont importants, sans toutefois de biais systématique dans les prévisions. Une partie de ces écarts s'explique par le caractère exceptionnel de la période récente, marquée par la crise sanitaire, le rebond post-confinements, la crise inflationniste et la forte hausse des taux d'intérêt. Ils résultent aussi de faiblesses techniques dans les prévisions.

L'écart très important constaté en 2024 s'explique à hauteur de - 9,2 Md€ par l'héritage des moins-values de 2023, qui tient lui-même à la conjugaison d'un certain optimisme en LFI 2023 et d'accidents moins prévisibles en fin d'année, et à hauteur de - 13,6 Md€ par des effets supplémentaires observés en 2024.

L'évolution spontanée plus faible que prévu a pesé sur les recettes fiscales nettes à hauteur de 19,2 Md€, dont 10,2 Md€ sur le seul impôt sur les sociétés (IS), soit 17,8 % de son produit final, ce qui constitue un écart à la prévision considérable, et 3,9 Md€ sur l'impôt sur le revenu, dont la prévision est pourtant réputée robuste.

En sens inverse, les mesures nouvelles, de périmètre et de transfert de fiscalité ont conduit à augmenter les recettes fiscales nettes de 3,6 Md€ en 2024, soit 5,6 Md€ au-dessus de la prévision de la LFI pour 2024.

Ces éléments appellent, *a minima*, à engager rapidement des études pour consolider les modèles de prévisions, principalement en matière d'impôt sur les sociétés, d'impôt sur le revenu et de TVA. Ils suggèrent aussi fortement que des prévisions plus prudentes exposeraient moins l'État aux « mauvaises surprises » de l'exécution, notamment lorsque la conjoncture économique n'est pas orientée favorablement, comme c'était le cas au moment de l'adoption de la LFI 2024.

Enfin, les dépenses fiscales ont de nouveau progressé en 2024 pour atteindre 83,3 Md€ selon la dernière prévision disponible, en hausse de 4,55 Md€ par rapport à la prévision initiale. Alors que ce chiffrage pâtit de conventions changeantes et d'une connaissance partielle du coût d'une partie de ces dispositifs, un constat au moins se dégage clairement : tous les progrès réalisés dans l'évaluation du coût des dépenses fiscales attestent de son alourdissement, confirmant l'urgence impérieuse de restaurer les mécanismes de frein mis en place par les lois de programmation des finances publiques successives et d'intégrer pleinement les mesures fiscales aux revues de dépenses, dans un objectif explicite d'économies.

**Des dépenses en diminution grâce au reflux des dispositifs
exceptionnels et à quelques « bonnes surprises »,
à défaut d'économies pérennes**

Les dépenses de l'État ont diminué en 2024 de 11,3 Md€ par rapport à 2023 pour s'établir à 443,4 Md€. Cette baisse s'explique par la rétraction des dispositifs exceptionnels de soutien face à la hausse des prix de l'énergie, pour un total de 17,3 Md€, et par une baisse des dépenses non pilotables (donc de « bonnes surprises »), notamment la charge de la dette, pour 4,2 Md€. En parallèle, les autres dépenses ont augmenté de 10,6 Md€. L'année 2024 ne marque donc pas de rupture franche dans la dynamique de la dépense, puisque, par comparaison, ces mêmes autres dépenses avaient progressé de 12,9 Md€ en 2023.

Une attention particulière doit être portée à l'augmentation marquée des dépenses de personnel, avec 8,0 Md€ de dépenses supplémentaires à périmètre constant, qui s'explique principalement par une hausse de 6,7 % des dépenses de rémunération sous l'effet, en 2024, des mesures générales et catégorielles décidées en 2023. Doit également être relevée la poursuite de la hausse des effectifs, de 6 719 ETP sur le budget général, qui a été légèrement supérieure aux prévisions de la loi de finances initiale.

L'année 2024 a en outre été caractérisée par une gestion serrée des crédits des ministères, marquée par des annulations et des surgels successifs, arbitrés sans analyse des marges de manœuvre réellement disponibles et au prix de décisions parfois contradictoires.

Ce pilotage de la dépense erratique et peu lisible avait pour objectif, faute de loi de finances rectificative, de mettre sous tension les dépenses de l'État en réaction aux moins-values de recettes fiscales constatées dès le début de l'exercice. Il a permis d'annuler un total de 17,8 Md€ de crédits sur l'année et de couvrir ainsi des dépassements sur plusieurs postes de dépenses, à hauteur de 8,0 Md€. La différence, soit près de 9,8 Md€, a permis de limiter la dégradation du déficit budgétaire.

Il s'agit là d'un résultat notable sur 2024, mais il doit être relevé que les économies réalisées correspondent en majorité à des solutions ponctuelles, peu ou pas reproductibles sur les années suivantes. Le Gouvernement a par exemple prélevé 2,7 Md€ sur la trésorerie de ses opérateurs ou augmenté de 1,3 Md€ sa dette vis-à-vis des organismes de sécurité sociale, deux solutions de court terme qui ne s'apparentent en aucun cas à des économies. Similairement, le montant des dettes de l'État envers ses fournisseurs augmente de 1,5 Md€ par rapport à 2023, essentiellement sur la mission *Défense*, et celui des charges à payer progresse de 2,1 Md€, soit un total de 3,6 Md€.

À cet égard, la Cour constate, dans la continuité des années précédentes, un niveau élevé de reports de crédits sur l'année 2025, à hauteur de 16,8 Md€ dont 11,6 Md€ sur le budget général (incluant les fonds de concours), qui heurte le principe d'annualité budgétaire et continue de compromettre *ab initio* les objectifs de dépense et de solde figurant en loi de finances initiale, puisque celle-ci ne comprend pas ces reports. Il est singulier que la succession de deux exercices marqués par l'ardente nécessité de maîtrise des dépenses n'ait pas accéléré la normalisation de la gestion de reports issus des années de crise sanitaire, qui sont toujours près de trois fois plus élevés que leur niveau moyen des années 2010.

Enfin, la Cour relève le montant très élevé des restes à payer (c'est-à-dire des dépenses d'ores et déjà engagées mais pas encore décaissées), qui s'élèvent en fin d'exercice à 217 Md€ (hors amortissement budgétaire de la dette covid, dont le mécanisme de comptabilisation a été opportunément modifié en LFI 2025), soit l'équivalent de presque trois années de dépenses ministérielles hors masse salariale. La rigidification du budget de l'État qui en résulte sur les années à venir est d'autant plus importante que le présent rapport évalue entre 260 et 320 Md€ les autres engagements pluriannuels souscrits par l'État sous des formes variées et plus ou moins contraignantes (lois de programmation sectorielles, contrats de plan État-Régions, contrats d'objectifs et de moyens conclus avec des opérateurs, stratégies pluriannuelles diverses, etc.) qui s'ajoutent aux restes à payer déjà comptabilisés.

L'ensemble des analyses proposées par le présent travail sur les 443,4 Md€ de dépenses du budget général converge vers un impératif : au-delà des expédients que constituent certains reports de dépense et autres coups de rabet, il est indispensable que l'exercice des revues de dépenses, engagé début 2023, prenne enfin l'ampleur et la portée nécessaires à une réelle inflexion des dépenses de l'État et étayent de manière crédible le projet de loi de finances pour 2026.

Afin de conforter ces évolutions, dans le contexte du plan d'action pour améliorer le pilotage des finances publiques annoncé par le Gouvernement en mars 2025, il serait souhaitable d'inclure dans les documents budgétaires, pour chaque mission, et sur la base d'une méthodologie exposée de manière transparente, un tableau récapitulant l'évolution de la dépense entre la loi de finances initiale de l'exercice N et le projet de loi de finances (PLF) pour N+1, selon trois composantes : l'évolution tendancielle des dépenses, les dépenses nouvelles et les économies proposées.

Récapitulatif des recommandations

1. Publier, à l'issue de chaque exercice annuel, des analyses *a posteriori* des écarts entre les prévisions des recettes fiscales et leur exécution (recommandation nouvelle).
2. Compte tenu de leur poids croissant et de leur volatilité, engager des études sur les principales « autres recettes fiscales » afin d'améliorer l'exercice de prévision (recommandation nouvelle).
3. Réintégrer l'ensemble des dépenses fiscales relatives à la TVA, y compris pour les parts attribuées à d'autres administrations publiques que l'État, dans le montant total des dépenses fiscales figurant dans le projet de loi de finances (recommandation reformulée).
4. Conformément au principe d'annualité budgétaire, limiter strictement les reports de crédits sur l'exercice suivant (recommandation réitérée).
5. 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 plafond limitant à 3 % les reports de crédits (recommandation réitérée).
6. Apurer les autorisations d'engagement affectées à des opérations d'investissement devenues sans objet (recommandation réitérée).
7. Inclure dans le projet annuel de performance associé à chaque mission budgétaire un tableau récapitulatif de l'évolution de la dépense entre la LFI N et le PLF N+1 faisant apparaître les montants respectifs (1) de l'évolution tendancielle des dépenses, (2) des dépenses nouvelles (3) et des économies proposées dans le cadre du PLF (recommandation nouvelle).

Introduction

Le présent rapport, établi sur le fondement de l'article 58-4° 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 2024¹. Une analyse détaillée en est présentée dans les trois chapitres de ce rapport, complétée par 63 notes d'analyse de l'exécution budgétaire (« NEB ») portant sur chacune des missions budgétaires, y compris les comptes spéciaux, ainsi que sur les grandes catégories de recettes.

Cette année, la Cour a, davantage que les années précédentes, tiré parti de l'analyse des données de la comptabilité générale de l'État, complémentaires de celles de la comptabilité budgétaire. À cet égard, dans le présent rapport, les termes « dépenses », « recettes », et « exécution des crédits » sont relatifs à la comptabilité budgétaire, tandis que les termes « produits », « charges », ainsi que ceux relatifs à l'analyse du bilan (« situation nette », « actifs », « passifs ») font référence aux postes des états financiers issus de la comptabilité générale de l'État.

Le premier chapitre porte sur les résultats de l'année. Il examine l'évolution du déficit budgétaire et de ses grandes composantes, recettes et dépenses du budget général et comptes spéciaux, ainsi que celle du solde en comptabilité générale, selon un référentiel comptable proche de celui des entreprises. Il montre que le déficit budgétaire se maintient à un niveau très élevé, de surcroît nettement supérieur à la prévision initiale pour la deuxième année consécutive. Il alerte sur l'augmentation du besoin de financement et l'endettement supplémentaire qui en résultent, ainsi que sur la hausse des intérêts payés par la France, qui ont nettement progressé au second semestre 2024.

Le deuxième chapitre présente les recettes fiscales et non fiscales du budget général, ainsi que les dépenses fiscales qui en minorent le rendement. En 2024, comme l'année précédente, les recettes fiscales de l'État ont été très inférieures aux prévisions initiales, signe de faiblesses techniques et politiques dans l'exercice de prévision.

¹ L'analyse d'ensemble des finances publiques au début de l'année 2025 a fait l'objet d'un rapport publié le 13 février 2025 (Cour des comptes, *La situation des finances publiques début 2025*). Elle sera de nouveau l'objet du rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques prévu par l'article 58-3° de la Lolf en juin 2025.

Le troisième chapitre analyse les dépenses du budget général. En baisse par rapport à 2023 sous l'effet de facteurs conjoncturels, de « bonnes surprises » sur les dépenses non pilotables et d'une gestion serrée des crédits en cours d'année à défaut de véritables économies pérennes, leur niveau demeure très élevé, et n'a pas permis d'éviter le dérapage du solde budgétaire. Ce chapitre comporte également une analyse de la rigidification du budget de l'État pour l'année 2025 et les suivantes, du fait de l'accumulation d'engagements pluriannuels de natures diverses, qui représentent d'ores et déjà près de trois années de dépenses ministérielles hors masse salariale pour les seuls restes à payer déjà comptabilisés.

Certaines observations touchant au respect des grands principes budgétaires conduisent la Cour à formuler sept recommandations au fil du rapport.

Il convient enfin de rappeler que la gouvernance des finances publiques s'est inscrite en 2024 dans un contexte budgétaire et institutionnel singulier et largement inédit.

Tout d'abord, alors que les résultats de l'exercice 2023, connus début 2024, rendaient les cibles de recettes et de déficit de la LFI tout juste adoptée quasiment inatteignables, le Gouvernement n'a pas déposé de projet de loi de finances rectificatives, comme il eût été logique. À défaut, il a procédé à l'annulation par décret de près de 10 Md€ de crédits dès le 21 février 2024, début d'une séquence de gestion administrative erratique et peu lisible, dont les résultats, certes tangibles, ne correspondent cependant pas aux économies pérennes que la situation exigeait.

De plus, le projet de loi de règlement et d'approbation des comptes de l'exercice 2023 a été rejeté par le Parlement, comme ceux de 2022 et 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.

À partir du mois de juin et pendant la quasi-totalité du second semestre, le budget de l'État a été exécuté sous l'autorité de gouvernements successivement démissionnaire, en sursis et censuré.

Enfin, le Parlement a adopté la loi spéciale n° 2024-1188 du 20 décembre 2024, dite « services votés », dans l'attente de l'adoption de la loi de finances pour 2025, finalement intervenue le 14 février 2025.

Chapitre I

Les résultats de l'exercice 2024

Le présent chapitre examine successivement le déficit budgétaire de 2024 et les raisons qui expliquent son niveau supérieur aux prévisions initiales (I), le résultat, négatif, de l'exercice en comptabilité générale (II) et l'évolution défavorable de la situation financière et de l'endettement qui en découle (III).

I - Un déficit budgétaire toujours très élevé et supérieur à la prévision de la loi de finances initiale

Le déficit budgétaire constaté en exécution s'élève à - 155,9 Md€ en 2024. Bien qu'en diminution par rapport à 2023 (- 173,0 Md€), il est supérieur à la prévision de la loi de finances initiale pour 2024 (- 146,9 Md€). Ce déficit reste très éloigné du niveau constaté avant la crise sanitaire (- 92,7 Md€ en 2019) et est même supérieur à celui de l'année 2022 (- 151,4 Md€), marquée par le déclenchement de la guerre en Ukraine et la montée de l'inflation.

En comptabilité nationale, le déficit de l'État s'établit à 152,3 Md€², soit l'équivalent de 5,2 points de produit intérieur brut. Il est quasiment inchangé en euros courants par rapport à 2023, où il avait atteint 151,9 Md€.

Le dérapage du solde budgétaire par rapport à la prévision de la loi de finances initiale (A) est dû pour l'essentiel au montant des recettes fiscales, qui s'est établi en 2024 à un niveau très inférieur aux estimations initiales, en raison d'un effet de base associé à l'année 2023 et de prévisions trop optimistes quant à la dynamique spontanée des impôts (B).

Ce constat ne doit cependant pas masquer le manque d'ambition de la loi de finances initiale en matière de dépenses. Celle-ci s'en est globalement remise à la fin des mesures exceptionnelles de soutien aux ménages et aux entreprises, sans tirer parti des revues de dépenses pour étayer un premier volant d'économies pérennes, après une année 2023 déjà blanche sur ce point.

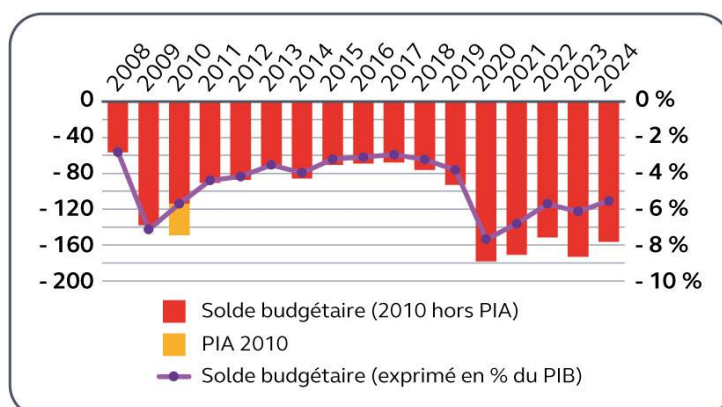
Les résultats de l'exercice 2023 ayant rendu les cibles de la LFI 2024 quasi-inatteignables, et le Gouvernement n'ayant pas déposé de projet de loi de finances rectificative, c'est une gestion serrée et sous tension des crédits ministériels qui s'est substituée à une véritable politique d'économies budgétaires. Mais la mise en œuvre d'annulations et de gels de crédits d'une ampleur inédite (C) n'a que partiellement compensé l'écart constaté sur les recettes fiscales, expliquant le recul finalement modeste du déficit par rapport à 2023.

² Certaines opérations financières ont un impact sur le solde budgétaire, et non sur le solde en comptabilité nationale (prises de participation, prêts accordés par l'État, etc.) ; elles améliorent le solde en comptabilité nationale de 5,1 Md€. À l'inverse, la prise en compte en comptabilité nationale des « droits constatés » (prise en compte différée ou anticipée de certaines dépenses ou recettes) dégrade le solde en comptabilité nationale de 7,0 Md€. Enfin, la prise en compte différenciée des intérêts courus non échus, pour la partie des emprunts indexée sur l'inflation, vient améliorer le solde en comptabilité nationale de 5,7 Md€.

A - Un déficit de 2024 dégradé par rapport à la prévision initiale, établie sur des bases peu réalistes

Le solde budgétaire de l'État en 2024 s'élève en exécution à - 155,9 Md€. Ce niveau est supérieur au déficit constaté en 2022 (- 151,4 Md€) et inférieur à celui de 2023 (- 173,0 Md€). Il demeure en tout état de cause éloigné des déficits constatés avant la crise covid et le déclenchement de la guerre en Ukraine.

Graphique n° 1 : solde budgétaire de l'État 2008-2024, Md€



Source : lois de règlement (et projets de loi de règlement) pour 2008 à 2023, direction du budget pour 2024

Le déficit de l'exercice 2024 est éloigné de 9 Md€ de la prévision inscrite dans la LFI 2024 (- 146,9 Md€), même s'il est moins dégradé que prévu par la loi de finances de fin de gestion (- 162,4 Md€).

Analyser le niveau atteint par le déficit budgétaire implique cependant de revenir en arrière, à la conception même du projet de loi de finances pour 2024, qui présentait de sérieuses faiblesses et était établi sur des bases peu réalistes : la prévision de croissance sur laquelle il s'appuyait était en effet de 1,4 %, prévision que le Haut conseil des finances publiques jugeait « élevée »³, supérieure à celle du consensus des économistes qui se situait alors à + 0,8 %. La prévision de déficit était donc fragile dès l'origine.

³ Avis n° 2023-8 du 22 septembre 2023.

De plus, il convient de relever le paradoxe qui a vu le Gouvernement réviser sa prévision de croissance à 1,0 % dès le mois de février 2024 sans déposer pour autant de projet de loi de finances rectificative (PLFR), qui seul aurait permis d'actualiser les prévisions de recettes et les plafonds de dépenses. La moins-value de recettes fiscales héritée de l'exercice 2023, elle aussi connue en début d'année, aurait déjà dû justifier à elle seule un tel PLFR eu égard à son impact par « effet de base » sur l'exécution 2024.

Tableau n° 1 : solde budgétaire de l'État en 2024 , Md€

En M€	Exécution 2023	LFI 2024	LFG 2024	Exécution 2024
Recettes fiscales brutes	460 225	484 671	466 372	467 248
R & D sur impôts d'État	- 137 322	- 136 189	- 143 116	- 141 568
Recettes fiscales nettes (a)	322 903	348 482	323 256	325 679
Recettes non fiscales (b)	25 139	22 704	23 712	23 212
PSR au profit de l'Union européenne (c)	- 23 873	- 21 610	- 22 280	- 22 276
PSR au profit des collectivités territoriales (d)	- 44 254	- 45 058	- 44 944	- 45 457
Fonds de concours et att. de produits (e)	6 492	7 399	7 399	8 309
Recettes nettes (f = a + b + c + d + e)	286 406	311 917	287 144	289 467
Dépenses brutes du budget g ^{al} (g)	591 887	589 430	589 005	584 982
Remboursements et dégrèvements (h)	- 137 322	- 136 189	- 143 116	- 141 568
Dépenses nettes du budget général (i= g + h)	454 565	453 241	445 889	443 413
(y compris fonds de concours et attrib. de produits)				
Solde du budget général (j = f - i)	- 168 159	- 141 323	- 158 746	- 153 946
Solde des budgets annexes (k)	288	160	243	366
Solde des comptes d'affectation spéciale	- 3 346	- 2 471	- 4 873	- 4 525
Solde des comptes de concours financiers	- 2 137	- 3 194	873	1 682
Solde des comptes de commerce	319	- 173	- 11	411
Solde comptes d'opérations monétaires	64	110	110	82
Solde comptes spéciaux (l)	- 5 101	- 5 728	- 3 901	- 2 350
Solde général (j + k + l)	- 172 972	- 146 891	- 162 404	- 155 930

Source : direction du budget et système d'information Chorus

Ce décalage entre la prévision de déficit et son montant en exécution s'explique par des recettes nettes (c'est-à-dire après déduction des remboursements et dégrèvements d'impôts d'État et des prélèvements sur recettes) en fort retrait (- 22,5 Md€). Cet écart n'a été que partiellement compensé par les mesures de régulation de la dépense (qui ont eu un effet positif de 9,8 Md€ sur le solde) mises en œuvre en cours d'exercice et par les deux « bonnes surprises » que représentent l'évolution plus favorable que prévu de la charge de la dette et le solde moins dégradé des comptes spéciaux.

Le volume total de la charge de la dette est en effet inférieur de 2,1 Md€ à la prévision initiale, en raison de la baisse plus rapide que prévu de l'inflation, qui a minoré la charge d'indexation des titres indexés. Le volume des seuls intérêts payés sur la dette est néanmoins fortement croissant : de 41,5 Md€ en 2023, il passe à 46,5 Md€ en 2024, soit de 9,1 % à 10,5 % des dépenses nettes du budget général.

Le solde des comptes spéciaux (hors opérations avec le Fonds monétaire international) s'est établi à - 2,4 Md€, en amélioration de 2,8 Md€ par rapport à l'exécution de 2023 et de 3,4 Md€ par rapport à la prévision de la LFI 2024. Ce résultat est surtout le fait des comptes de concours financiers.

**Tableau n° 2 : solde détaillé des comptes d'affectation spéciale
et des comptes de concours financiers**

En M€	Exéc. 2022	Exéc. 2023	LFI 2024	Exéc. 2024
Contrôle et exploitation aériens	- 24	246	144	311
Publications officielles et information administrative	51	42	16	56
Total budgets annexes	27	288	160	366
Aides à l'acquisition de véhicules propres	0	0	0	0
Contrôle de la circulation et du stationnement routiers	99	65	0	59
Développement agricole et rural	3	13	- 5	8
Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale	30	11	17	21
Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage		0	0	0
Gestion du patrimoine immobilier de l'État	- 50	66	0	57
Participation de la France au désendettement de la Grèce	- 133	0	0	0
Participations financières de l'État	5 060	- 2 359	0	- 1 474
Pensions	- 551	- 1 143	- 2 483	- 3 196
Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs	0	0	0	0
Transition énergétique	0	0	0	0
Total comptes d'affectation spéciale	4 459	- 3 346	- 2 471	- 4 525
Accords monétaires internationaux	0	0	0	0
Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics	- 190	332	286	471
Avances à l'audiovisuel public	0	0	0	0
Avances aux collectivités territoriales	2 214	- 3 604	- 2 415	163
Prêts à des états étrangers	803	1 107	- 692	1 625
Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés	- 684	28	- 374	- 577
Total comptes de concours financiers	2 143	- 2 137	- 3 194	1 682
Total comptes de commerce	110	319	- 173	411
Total comptes d'opérations monétaires	- 493	64	110	82
Total comptes spéciaux hors FMI	6 726	- 5 101	- 5 728	- 2 350

Source : direction du budget et Chorus

Le solde des comptes d'affectation spéciale est à la fois significativement plus dégradé qu'en 2023 et que prévu en LFI, du fait notamment du compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions*. Le solde annuel de ce compte, qui retrace l'ensemble des recettes et des dépenses de retraite et d'invalidité dont l'État a la charge, au bénéfice des fonctionnaires civils et militaires de l'État, se dégrade continûment depuis trois ans. Cette évolution résulte d'une progression de ses recettes (+ 2,4 % en 2024) inférieure à celle de ses dépenses (+ 5,6 %). En 2024, son solde très négatif pèse sur celui de l'ensemble des comptes spéciaux.

En sens inverse, les comptes de concours financiers ont été l'objet d'une série de « bonnes surprises » qui permettent à leur solde global d'afficher une amélioration importante, de 3,8 Md€ par rapport à 2023 et de 4,9 Md€ par rapport à la LFI. Ces « bonnes surprises » incluent par exemple, le remboursement anticipé par la Grèce d'annuités prévues pour 2026, 2027 et 2028 à hauteur de 1,7 Md€, ainsi que la non-reconduction du bouclier tarifaire (+ 1,9 Md€ sur le solde du compte d'avance aux collectivités territoriales, non anticipé en LFI).

B - Des recettes fiscales en légère progression du fait de hausses d'impôt, mais très inférieures aux prévisions initiales

Même si le niveau des recettes fiscales est en légère hausse en 2024 par rapport à l'exercice 2023, leur montant est très inférieur à la prévision de la LFI pour 2024.

En 2024, les recettes fiscales nettes de l'État se sont élevées à 325,7 Md€. Malgré une croissance économique positive en volume (+ 1,1 %) et en valeur (+ 3,5 %), elles n'enregistrent qu'une légère augmentation par rapport à 2023 (+ 2,8 Md€, soit + 0,9 %).

Cette légère hausse, qui fait suite à une nette baisse en 2023 (- 7,4 Md€, soit - 2,2 %), est due à l'évolution positive des recettes d'impôt sur les sociétés (+ 0,6 Md€, soit + 1,1 %), de la TVA (+ 1,6 Md€, soit + 1,7 %) et surtout des autres recettes fiscales (+ 2 Md€, soit + 3,1 %). En revanche, les recettes d'impôt sur le revenu (- 0,6 Md€, soit - 0,7 %) et de la fraction « produits énergétiques » de l'accise sur les énergies (- 0,8 Md€, soit - 4,8 %) sont en baisse.

**Tableau n° 3 : prévision et exécution des recettes fiscales nettes
de l'État en 2024, Md€**

	Exécution 2023	PLF 2024	LFI 2024	Révisé 2024*	LFG 2024	Exécution 2024
Impôt net sur le revenu	88,6	94,1	93,4	88,1	88,2	88,0
Impôt net sur les sociétés	56,8	72,2	72,0	57,7	57,7	57,4
Accise sur les produits énergétiques (ex-TICPE)	16,8	16,4	15,4	15,5	15,9	16,0
Taxe sur la valeur ajoutée nette	95,2	100,4	100,8	96,1	95,6	96,8
Autres recettes fiscales nettes	65,5	66,3	66,9	65,1	65,9	67,5
Recettes fiscales nettes	322,9	349,4	348,5	322,5	323,3	325,7

Source : Cour des comptes d'après direction du budget

Note de lecture : en application de la loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, les recettes fiscales nettes correspondent désormais à la différence entre les recettes fiscales brutes et les remboursements et dégrèvements d'impôts d'État uniquement. Les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux sont comptabilisés en dépenses.

*Prévisions 2024 retenues par l'administration au moment de la présentation du projet de loi de finances pour 2025.

Cette progression modérée des recettes fiscales résulte de plusieurs mouvements de sens contraires : une évolution spontanée négative (- 0,8 Md€) ; la poursuite des transferts de fiscalité à d'autres administrations publiques (- 2,8 Md€) ; l'incidence positive des mesures nouvelles (+ 6,4 Md€) et en particulier des hausses d'impôt.

Au-delà de la faible progression des recettes fiscales par rapport à l'année précédente, c'est surtout l'écart de - 22,8 Md€ par rapport à la prévision de la loi de finances initiale qui singularise l'exercice 2024. Il s'explique par l'héritage des moins-values de recettes fiscales nettes enregistrées en 2023 à hauteur de 2/5^{ème}, mais surtout par des prévisions trop optimistes et prises en défaut quant à la dynamique spontanée des principaux impôts, au premier rang desquels l'impôt sur les sociétés avec un écart majeur de - 10,2 Md€ entre l'exécution et la prévision.

Une analyse approfondie de ces écarts figure au chapitre II du présent rapport.

C - Une gestion serrée des crédits qui a en partie contenu le dérapage du solde, à défaut d'économies pérennes

Les dépenses de l'État, nettes des remboursements et dégrèvements d'impôts nationaux, se sont établies à 443,4 Md€ en 2024, en recul de 11,2 Md€ par rapport à 2023 et 9,8 Md€ en dessous de la LFI 2024. Hors fonds de concours (FDC), les dépenses se sont élevées à 435,4 Md€, en baisse de 13 Md€ par rapport à 2023 et 10,4 Md€ en deçà de la LFI 2024.

Tableau n° 4 : évolution des dépenses de l'État entre 2023 et 2024, Md€

	Exécution 2024	LFI 2024	Écart	Exécution 2023	Écart
Total dépenses brutes État (budget général)	585,0	589,4	- 4,4	591,9	- 6,9
Périmètre de dépenses de l'État (norme, hors FDC)*	484,7	491,9	- 7,2	489,1	- 4,4
Budget général hors R&D d'impôts nationaux**	443,4	453,2	- 9,8	454,6	- 11,2
Budget général hors R&D d'impôts nationaux et hors FDC**	435,4	445,8	- 10,4	448,4	- 13,0

Source : Chorus - calculs Cour des comptes

* La loi de programmation pour 2023 à 2027 prévoit une norme de dépenses intitulée « périmètre des dépenses de l'État », qui recouvre toutes les dépenses nettes du budget général, à l'exception de la charge d'intérêts et des contributions au CAS des pensions, tous les prélèvements sur recettes, les dépenses de la plupart des comptes spéciaux, du compte d'avance à l'audiovisuel public et des budgets annexes, enfin le montant plafonné des taxes affectées aux opérateurs de l'État.

**Périmètre d'analyse du RBDE.

La tenue des dépenses par rapport à la LFI 2024 correspond d'abord à une baisse des dépenses non pilotables⁴, c'est-à-dire à des sous-exécutions constatées sur plusieurs dispositifs (*MaPrimeRénov'* notamment), au redimensionnement de certains dispositifs (aide publique au développement, fonds verts) et enfin à différentes formes de rabot appliqué sur les crédits des ministères. Si cette méthode a pu produire quelques effets, ce résultat ne repose pas, en revanche sur des économies pérennes significatives.

⁴ Les dépenses non pilotables sont composées des crédits évaluatifs : les appels en garantie de l'État, la charge de la dette et trésorerie de l'État, la charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État, les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux.

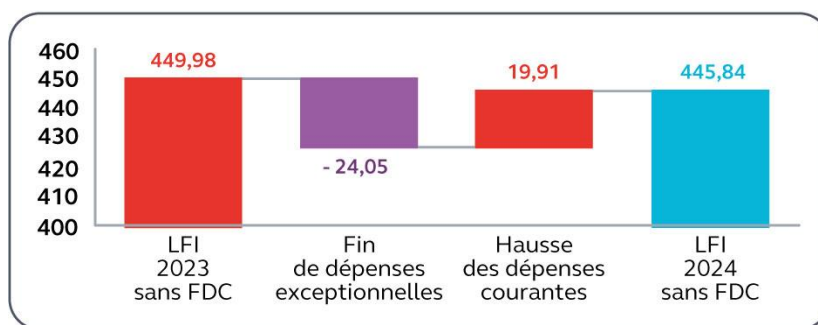
1 - Une LFI 2024 qui manquait d'ambition en matière de dépense

Les crédits de paiement de l'État prévus en LFI 2024 s'élevaient à 445,8 Md€ hors fonds de concours, soit une diminution de 4,1 Md€ (- 0,9 % en valeur et - 3 % en volume) par rapport à la LFI 2023.

La totalité de cette diminution était imputable à la fin programmée de plusieurs dispositifs exceptionnels créés dans un objectif de relance post-crise sanitaire puis de soutien face à l'inflation énergétique. La fin de ces dispositifs devait en effet entraîner une diminution mécanique des dépenses de 24 Md€.

Comme en 2023, le Gouvernement n'a pas saisi cette occasion pour faire revenir les dépenses du budget général au niveau d'avant-crise et réduire plus fortement le déficit public. La baisse affichée des dépenses du budget général au moment de la LFI correspondait, en réalité, à une nouvelle progression des dépenses ordinaires de l'État hors dispositifs exceptionnels, de l'ordre de 20 Md€. Aucune mesure d'économie structurelle n'était prévue en LFI 2024 pour compenser ou freiner cette progression de la dépense courante⁵.

Graphique n° 2 : évolution des dépenses du budget général entre la LFI 2023 et la LFI 2024, Md€



Source : Cour des comptes d'après la LFI 2024

Par ailleurs, comme en 2023, la LFI 2024 ne tenait pas compte du risque budgétaire qu'entraînaient une nouvelle fois les reports considérables de 2023 sur 2024, pour un montant de 23,5 Md€ dont 16,1 Md€ sur le budget général (soit l'équivalent de 3,6 % des dépenses de la LFI 2024).

⁵ L'effet sur 2024 de la réforme des retraites s'élève à 0,2 Md€ sur les dépenses de l'État, mais il ne s'agit pas d'une mesure d'économie nouvelle en 2024.

À défaut de recourir à une loi de finances rectificative pour tirer les conséquences des résultats 2023 dès le début de l'exercice, le Gouvernement a choisi d'annuler, d'une part, 10,4 Md€ par voie réglementaire - 10,15 Md€ en février puis 283 M€ en juillet 2024 - et, d'autre part, 6,5 Md€ à l'occasion de la loi de fin de gestion, et a redéployé en cours d'année 1,4 Md€ par décrets de transfert et de virement. Enfin, 13,4 Md€ de crédits disponibles n'ont pas été dépensés : 11,6 Md€ ont été reportés sur 2025 sur le budget général (incluant les fonds de concours) tandis que 1,8 Md€ devraient être annulés en loi de règlement.

2 - Une baisse des dépenses obtenue par une politique de rabot budgétaire et par une charge de la dette moins élevée que prévu

La norme de dépense a été respectée puisque le périmètre des dépenses s'est élevé à 485 Md€ (contre 492 Md€ prévus en LFI 2024).

Tableau n° 5 : détail de la norme de dépense en LFI et en exécution, Md€

	LFI 2024	Exécution 2024	Écart
Crédits budgétaires des ministères	335	327	- 8
Taxes et recettes affectées	22	21	- 1
Comptes spéciaux sous norme	72	72	
Budgets annexes	2	2	
Prélèvements sur recettes	67	68	+ 1
Retraitement des flux internes	- 6	- 6	
Total - Périmètre des dépenses de l'État (PDE)	492	485	- 7

Source : direction du budget

Note : le périmètre de l'État est défini par la loi de programmation des finances publiques. S'agissant des crédits budgétaires des ministères, le PDE intègre les missions du budget général nettes des versements au CAS Pensions et ne comprend pas la charge d'intérêts de la dette ni l'amortissement de la dette covid ainsi que les remboursements et dégrèvements locaux.

Cette réduction des dépenses a reposé essentiellement sur des économies conjoncturelles, peu ou pas consolidables au cours des prochaines années.

En premier lieu, le Gouvernement a bénéficié en cours de gestion de plusieurs événements extérieurs, qui ont contribué à diminuer les dépenses de l'État d'au moins 3,4 Md€ : la charge de la dette en comptabilité budgétaire a été inférieure de 2,1 Md€ à la prévision initiale, notamment

grâce à la baisse de l'inflation, qui a minoré la charge d'indexation des titres indexés ; l'appel à projets « hydrogène décarboné »⁶ a été reporté à 2025 faute de maturité de la filière (0,7 Md€) ; le dispositif « aide au carburant », budgété à hauteur de 0,6 Md€, n'a pas été déployé du fait du recul des prix à la pompe. Les crédits correspondants ont donc pu être annulés en 2024 sans impact sur les politiques concernées.

Par ailleurs, le Gouvernement a opéré plusieurs prélèvements sur la trésorerie de ses opérateurs, pour un montant total de 2,7 Md€⁷. Il a également mobilisé le solde comptable du compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État* pour 1,5 Md€. Ce type d'opération réduit de manière ponctuelle les dépenses du budget général de l'État, mais ne peut être réalisé qu'une seule fois.

La situation nette de l'État vis-à-vis de la sécurité sociale sera présentée lors du prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS), mais il apparaît d'ores et déjà que les charges à payer dues par l'État sont en augmentation de 1,3 Md€ par rapport à 2023, à 5,6 Md€. Cette hausse concerne principalement l'allocation adulte handicapé, la prime d'activité et l'aide médicale d'État.

Des plans pluriannuels annoncés ont par ailleurs été abandonnés avant d'être mis en œuvre (le conseil national de la refondation de la petite enfance du 1^{er} juin 2023 avait prévu 200 000 places d'accueil supplémentaires en 2023 pour un coût chiffré par la Cour à 3 Md€⁸), tandis que des projets d'investissement ont été décalés dans le temps.

Enfin, le reste des annulations a procédé d'une logique de « rabot », qui a abouti à un resserrement des dépenses de fonctionnement assez variables d'un ministère à l'autre. Plusieurs dispositifs ont été redimensionnés pour tenir les cibles d'exécution fixées (c'est notamment le cas pour l'aide publique au développement, pour le dispositif *MaPrimeRénov* et pour les aides en faveur de l'apprentissage). Le chapitre III y revient.

⁶ Porté par le programme 345 *Service public de l'énergie*.

⁷ 1,4 Md€ sur les opérateurs de la mission *Investir pour la France de 2030* ; 0,6 Md€ sur l'agence nationale de l'habitat (ANAH) ; 0,1 Md€ sur l'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) ; 0,2 Md€ sur l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) ; 0,2 Md€ sur les opérateurs du programme 149 (France Agrimer et l'agence des services de paiement - ASP) ; 0,14 Md€ sur le fonds national des aides à la pierre (FNAP) ; 0,1 Md€ sur l'agence du service civique (ASC).

⁸ Cour des comptes, *La politique d'accueil du jeune enfant*, décembre 2024.

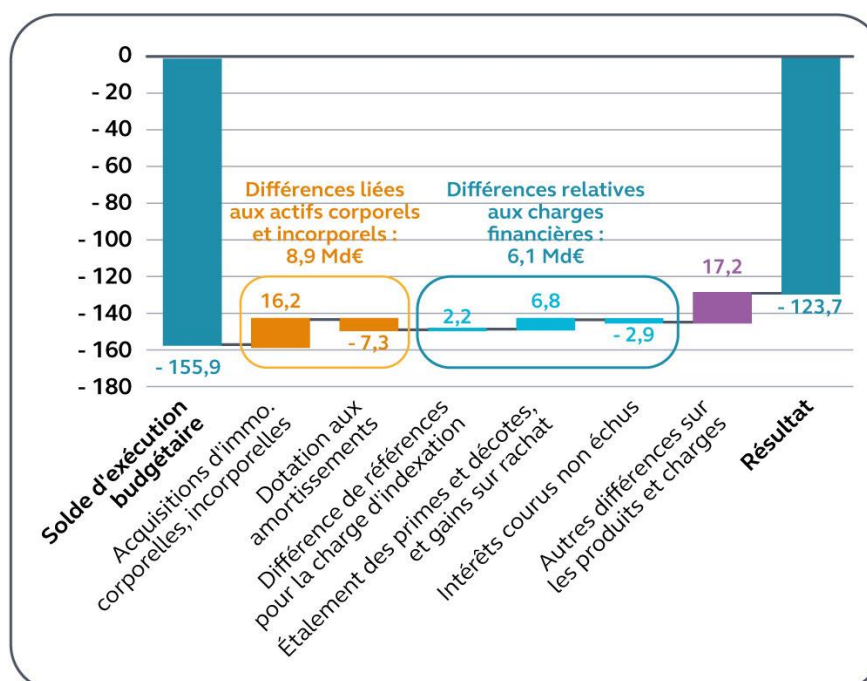
II - Du solde d'exécution budgétaire au résultat comptable

À la différence du solde budgétaire, qui rapporte pour l'essentiel les recettes encaissées aux dépenses décaissées dans l'année, le résultat de l'État 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.

En 2024, le résultat de l'État au sens de la comptabilité générale s'est établi à - 123,7 Md€, quasiment identique à 2023 (- 125,5 Md€). L'exercice 2024 n'a pas permis de retrouver les niveaux de résultat observés antérieurement à la crise sanitaire de 2020 (- 70 Md€ en moyenne entre 2013 et 2019).

L'écart entre le solde budgétaire et le résultat comptable s'explique par plusieurs différences entre les référentiels de la comptabilité budgétaire et de la comptabilité générale.

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 16,2 Md€, qui allège d'autant le solde en comptabilité générale. En sens inverse, les dotations aux amortissements (7,3 Md€) pèsent sur le résultat en comptabilité 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 + 2,2 Md€ sur le solde en comptabilité générale selon un mécanisme décrit ci-après. D'autre part, l'étalement des primes et des décotes à l'émission des emprunts ainsi que les gains sur les rachats d'emprunts améliorent le solde en comptabilité générale de 6,8 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 17,2 Md€ par rapport au résultat budgétaire.

La quasi-stabilité du résultat entre 2023 et 2024 procède de l'effet conjugué d'une progression simultanée et dans les mêmes proportions des produits régaliens nets et des charges nettes.

Les produits régaliens nets, c'est-à-dire principalement les impôts, diminués du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne (PSR UE), enregistrent une hausse de 7,7 Md€ (323,4 Md€ contre 315,6 Md€ en 2023)⁹. Cette augmentation est plus marquée que la hausse des recettes fiscales en comptabilité budgétaire (+ 2,8 Md€) en raison de différences temporelles de prise en compte de l'impôt. Le dynamisme des accises sur l'énergie sur les dernières déclarations de l'année a notamment été intégré en comptabilité générale et ne sera visible qu'en 2025 en comptabilité budgétaire, au moment des encaissements (effet de + 1,4 Md€). De même, les amendes émises en fin d'année par l'Autorité de la concurrence (1 Md€) seront encaissées en 2025.

⁹ Par comparaison, les recettes fiscales nettes de l'État en comptabilité budgétaire ont augmenté de 2,8 Md€ (322,9 Md€ en 2023 à 325,7 Md€ en 2024).

Les charges nettes sont présentées dans le compte général de l'État selon leur nature (fonctionnement, interventions, financières) et après déduction des produits qui leur sont affectés. Elles ont atteint 447,1 Md€ en 2024, soit une hausse de 6 Md€ par rapport à 2023.

Cette progression est due à des mouvements de sens contraire. Alors que les charges d'intervention¹⁰ diminuent de 23,3 Md€ et se rapprochent de leur niveau d'avant crise sanitaire, les charges de fonctionnement et les charges financières augmentent respectivement de 19,1 Md€ et de 10,2 Md€.

Les charges nettes de fonctionnement (236,8 Md€) regroupent principalement la rémunération des personnels, les achats et l'amortissement des immobilisations. Elles ont augmenté de 19,1 Md€, portées par la hausse des charges de personnel de 11 Md€ en raison des mesures de revalorisation des salaires et des pensions prises en 2023 et en 2024.

À l'inverse, les charges d'interventions nettes, qui comprennent notamment les transferts aux ménages, aux entreprises, aux collectivités territoriales et à divers organismes publics, diminuent de 23,3 Md€ avec la fin des boucliers tarifaires pour atteindre 171 Md€.

Enfin, les charges financières nettes, qui comprennent les intérêts sur la dette, mais aussi divers charges et produits comme les dividendes des participations de l'État, augmentent de 10,2 Md€ sur l'exercice. Ce mouvement s'explique principalement par l'augmentation de la charge de la dette négociable à hauteur de 5,6 Md€, en lien avec celle de l'endettement financier net et de la hausse des taux observée sur l'exercice.

S'il est impossible de rapprocher en toute rigueur les montants eux-mêmes, ces évolutions constatées en comptabilité générale étayent celles observées en comptabilité budgétaire : la rétraction des dépenses exceptionnelles d'intervention ne s'est pas accompagnée d'une réelle maîtrise des dépenses ordinaires, lesquelles poursuivent leur progression.

¹⁰ Sauf précision contraire, le montant des charges est présenté en net après déduction des produits y afférant (produits de fonctionnement déduits des charges de fonctionnement par exemple).

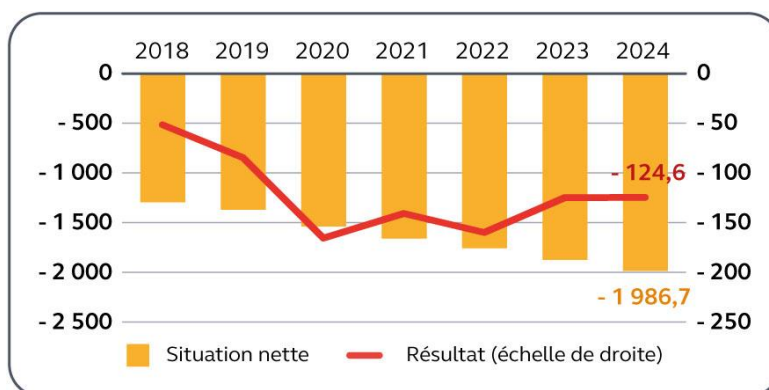
III - Une situation financière de l'État qui se détériore, marquée par un endettement toujours croissant

Le bilan de l'État établi suivant les normes de la comptabilité générale fait apparaître sa « situation nette », qui représente la différence entre ses actifs (c'est-à-dire ce qu'il possède) et ses passifs (c'est-à-dire ce qu'il doit). Alors que dans le cas d'une entreprise, le bilan est par construction équilibré entre actifs et passifs, les conventions applicables à l'État font que le sien est fortement déséquilibré, son endettement étant très supérieur à la valeur enregistrée de ses actifs.

A - Une situation nette qui continue de se dégrader

La situation nette de l'État se détériore encore de - 118,7 Md€¹¹ et s'établit à un niveau négatif de 1 987,2 Md€ fin 2024. Cette dégradation provient d'une progression de l'endettement financier plus importante que celle des actifs. Elle ne remet pas en cause la continuité d'exploitation de l'État comme cela pourrait être le cas pour une entreprise, mais traduit une situation financière fragile et un appauvrissement continu de l'État, dont la dette excède largement les possessions.

**Graphique n° 4 : évolution du résultat et de la situation nette
de l'État entre 2018 et 2024, Md€**



Source : Cour des comptes, à partir du compte général de l'État

¹¹ Ce chiffre est moins dégradé que le résultat car les effets de la revalorisation de certains actifs, par exemple en fonction d'un indice lié à l'inflation pour les actifs routiers ou en fonction des résultats des sociétés dans lesquelles l'État détient une participation ou qu'il contrôle, sont enregistrés en situation nette.

L'endettement financier net de l'État, principale composante du passif, correspond à l'ensemble de ses dettes financières diminuées de la valeur de la trésorerie. Il s'établit à 2 815 Md€ fin 2024, contre 2 672 Md€ un an plus tôt, soit une augmentation de 143 Md€ sur l'exercice (+ 5,3 %). Il représente désormais 8,5 années de produits régaliens nets contre 7,9 années un an auparavant.

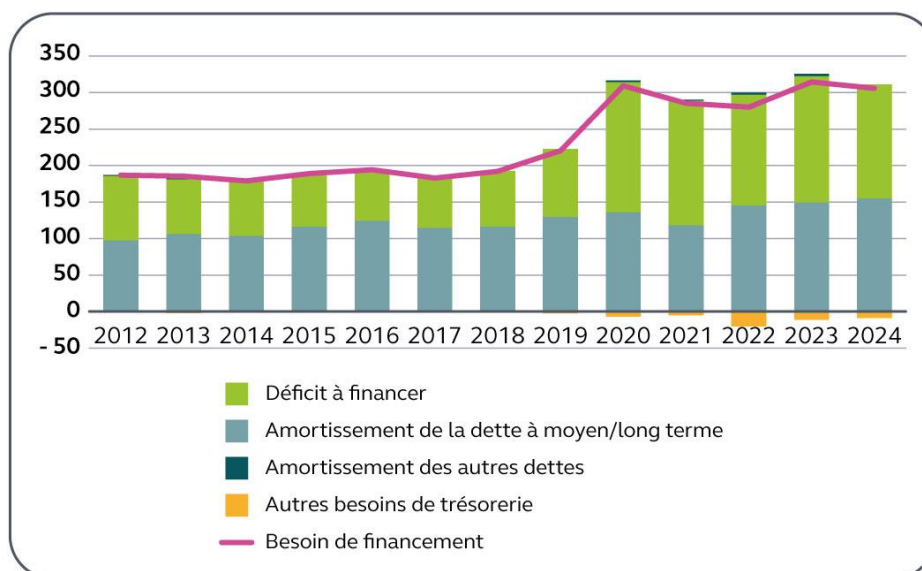
B - L'augmentation de la dette et des intérêts

1 - Un besoin de financement plus élevé qu'attendu et destiné à financer majoritairement le fonctionnement de l'État

a) Un déficit ajusté à la hausse qui entraîne un niveau inédit d'émissions à moyen et long terme...

En 2024, le besoin de financement de l'État mesuré en comptabilité budgétaire s'est élevé à 305,7 Md€, en baisse de 9 Md€ par rapport à 2023 mais supérieur de 85 Md€ au niveau d'avant-crise sanitaire (il était de 220,5 Md€ en 2019).

Graphique n° 5 : besoin de financement de l'État, Md€



Source : Cour des comptes

Le besoin de financement constaté en 2024 est supérieur de près de 8,5 Md€ aux prévisions de la LFI pour 2024 (297,2 Md€). Cette dégradation s'explique principalement par l'augmentation du déficit à financer (+ 9,0 Md€).

Tableau n° 6 : besoin de financement, prévision et exécution, Md€

Besoin de financement	2019	2020	2021	2022	2023	LFI 2024	Exéc 2024
Amortissement de la dette à moyen et long terme	130,2	136,1	118,3	145,7	149,6	155,3	155,1
Dont remboursement du nominal à valeur faciale	128,9	130,5	117,5	140,8	144,5	151,1	151,1
Dont remboursement d'indexation versé à échéance sur les titres indexés	1,3	5,6	0,8	5	5,1	4,2	4,0
Amortissement de la dette reprise de SNCF réseau	0	1,7	1,3	3	2,1	2,7	2,7
Amortissement d'autres dettes reprises	0	0,5	0	0	0,9	0	0
Déficit budgétaire	92,7	178,1	170,7	151,5	173,3	146,9	156,3
Autres besoins de trésorerie*	- 2,4	- 6,9	- 5,1	- 20,2	- 11,3	- 7,7	- 8,5
Total	220,5	309,5	285,2	280,0	314,6	297,2	305,7

Source : Agence France Trésor (AFT)

* Les « autres besoins de trésorerie » correspondent au retraitement des dépenses budgétaires non décaissées, donc sans impact en trésorerie et qui ne correspondent donc pas à un besoin de financement sur l'exercice. Il s'agit principalement de la provision pour charge des OAT indexées. Celle-ci est comprise dans le déficit budgétaire mais ne sera décaissée qu'avec le remboursement en principal de chaque titre indexé sur l'inflation. Ces « autres besoins de trésorerie » viennent diminuer le besoin de financement de 8,1 Md€ en exécution 2024, soit de façon légèrement plus marquée que ce qui avait été anticipé en LFI (- 7,7 Md€).

La principale ressource de financement de l'État est constituée, encore davantage que les années précédentes, par les émissions de titres de moyen et long terme (MLT), qui atteignent un pic historique à 285 Md€ en 2024, soit une augmentation de 15 Md€ par rapport à 2023, 85 Md€ par rapport à 2019 et 100 Md€ par rapport à 2017.

Tableau n° 7 : ressources de financement, prévision et exécution, Md€

Ressources de financement	2019	2020	2021	2022	2023	LFI 2024	Exec 2024
Émission de dette à MLT	200,0	260,0	260,0	260,0	270,0	285,0	285,0
Ressources affectées à la Caisse de la dette publique et consacrées au désendettement	0	0	0	1,9	6,6	6,5	6,5
Variation de l'encours des titres de court terme	- 6	54,7	- 6,2	- 6,9	20,8	5,2	31,9
Variation des dépôts des correspondants	11,5	27,8	18,7	1,2	- 11,5	0	- 5,9
Variation des disponibilités du Trésor et des placements de trésorerie de l'État*	- 5,7	- 63,4	- 4,4	35,2	47,6	0	- 3,4
Autres ressources de trésorerie	20,6	30,4	17,2	- 11,4	- 18,8	0,5	- 8,4
Total	220,5	309,5	285,2	280,0	314,6	297,2	305,7

Source : Agence France Trésor (AFT)

Note : 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.

L'exercice 2024 est également marqué par la moindre capacité de mobilisation des « autres ressources de trésorerie ». D'une part en effet, la trésorerie excédentaire accumulée lors des exercices 2020 et 2021 a globalement été consommée en 2022 et 2023 et ne constitue plus une ressource de financement mobilisable. D'autre part, l'enregistrement de 13,6 Md€ de décotes à l'émission, incluses dans les autres ressources de trésorerie¹², vient diminuer d'autant les ressources disponibles.

Pour faire face à ses besoins de trésorerie de court terme entre deux émissions d'obligations assimilables du Trésor (OAT), faute de trésorerie mobilisable, l'État a davantage recouru à un endettement de court terme via les bons du Trésor à taux fixe et intérêts précomptés¹³ (BTF), dont les volumes d'émission ont augmenté de 345 Md€ émis en 2023 à 413 Md€ en 2024. L'encours de ces titres de court terme est ainsi passé de 169 Md€ fin 2023 à 201 Md€ fin 2024. Or, étant donné le niveau des taux de court terme, cette stratégie financière a un coût élevé : les charges d'intérêts des BTF sont passées de moins de 500 M€ en 2022 à 5,65 Md€ en 2023 et 6,44 Md€ en 2024.

¹² Le différentiel avec les -8,5 Md€ s'explique la gestion du supplément d'indexation sur les coupons courus des OAT indexées émises dans l'année.

¹³ Titres de maturité inférieure à un an et dont les intérêts sont versés à l'émission.

*b) ... et destiné majoritairement au fonctionnement
et aux interventions de l'État*

La comptabilité générale de l'État permet d'établir un tableau de ses flux de financement, complémentaire à celui présenté en loi de finances. À la différence des tableaux n° 6 et 7 ci-dessus, il classe l'ensemble des flux selon leur fonction et leur destination (fonctionnement de l'État, investissement, financement). Ces données étant établies selon le référentiel de la comptabilité générale, elles présentent quelques différences avec celles du tableau de financement.

**Tableau n° 8 : tableau des flux de financement de l'État,
à partir des données de la comptabilité générale, Md€**

En Md€	2024
Fonctionnement et intervention	
Produits régaliens nets	323
Besoin généré par le fonctionnement	- 225
Besoin généré par les interventions	- 196
Besoin généré par le résultat financier	- 40
Variation du besoin en fond de roulement (hors dépréciation)	12
Flux liés au fonctionnement et à l'intervention (A)	- 125
Opérations d'investissement	
Acquisition d'immobilisations incorporelles	- 6
Acquisition d'immobilisations corporelles	- 13
Produits de cession des immobilisations incorporelles et corporelles	1
Dotations en capital, acquisitions de titres, autres dotations	- 1
Flux liés à l'investissement (B)	- 19
Opérations de financement	
Émission de titres négociables à long et moyen terme (nette de rachat)	285,0
Amortissement de titres négociables à long et moyen terme	- 151,1
Variation des titres négociables à court terme	31,9
Primes et décotes perçues ou versées à l'émission	- 14,3
Autres variations	1,9
Flux liés au financement	153,3
Variation de trésorerie (D) = (A) + (B) + (C)	9,1
Trésorerie nette à l'ouverture	- 129,7
Trésorerie nette à la clôture	- 120,6

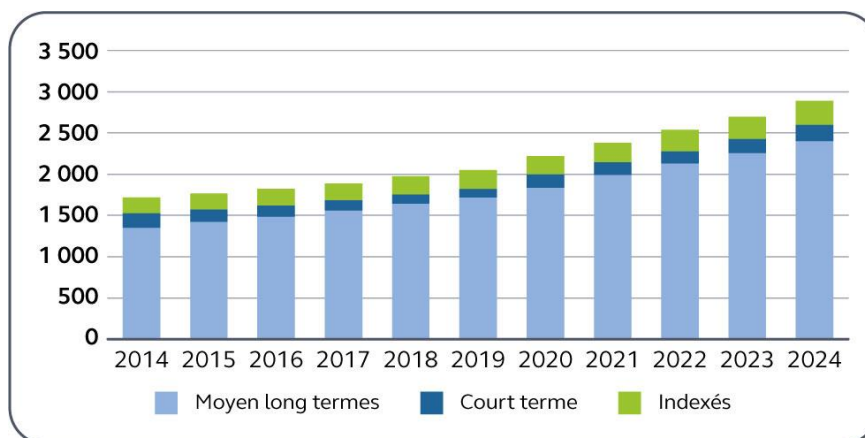
Source : Cour des comptes à partir des données de comptabilité générale de l'État

Au cours de l'exercice 2024, l'activité courante de l'État (fonctionnement et interventions) a généré un besoin de trésorerie de 125 Md€. À ce dernier se sont ajoutés les besoins nets liés aux investissements, à hauteur de 19 Md€. Cette double présentation montre à quel point l'endettement supplémentaire de l'exercice (au reste, comme chaque année) relève bien plus du fonctionnement courant et des interventions de l'État que de ses investissements.

2 - La dette de l'État et son coût : un encours en hausse, des intérêts à payer toujours croissants

Dans ce contexte, l'encours de dette continue d'augmenter du fait de volumes d'émissions en constante hausse et de la permanence d'un déficit à financer toujours élevé. À fin 2024, cet encours atteignait 2 602 Md€, à raison de 2 400 Md€ de titres de moyen et long terme (OAT) et 201 Md€ pour les titres de court terme (BTF). La dette SNCF reprise par l'État¹⁴ peut également être incluse dans ce total, pour un montant supplémentaire de 24 Md€. L'encours affiche ainsi une augmentation de 1 075 Md€ en 10 ans, dont près de 780 Md€ depuis 2019.

Graphique n° 6 : évolution de l'encours de dette de l'État, Md€



Source : Agence France Trésor (AFT)

¹⁴ La réforme du système ferroviaire décidée en 2018 s'est accompagnée de la décision de l'État de reprendre 35 Md€ de dette de SNCF Réseau, dont 25 Md€ en 2020 et 10 Md€ en 2022.

Alors que se sont amenuisées les sources annexes de financement (primes nettes, dépôts des correspondants), le besoin de financement de l'État repose désormais quasi exclusivement sur l'endettement de marché, y compris à court terme. Cette dépendance se renforce dans un contexte de double vulnérabilité. En premier lieu, la moindre capacité à utiliser les ressources de financement alternatives à l'endettement intervient alors que les émissions nettes de dette – qui sont donc le volume de titres que les investisseurs doivent acheter chaque année – sont à un pic historique.

**Graphique n° 7 : émissions nettes des rachats –
Moyen et long termes, Md€**



Source : Agence France Trésor (AFT)

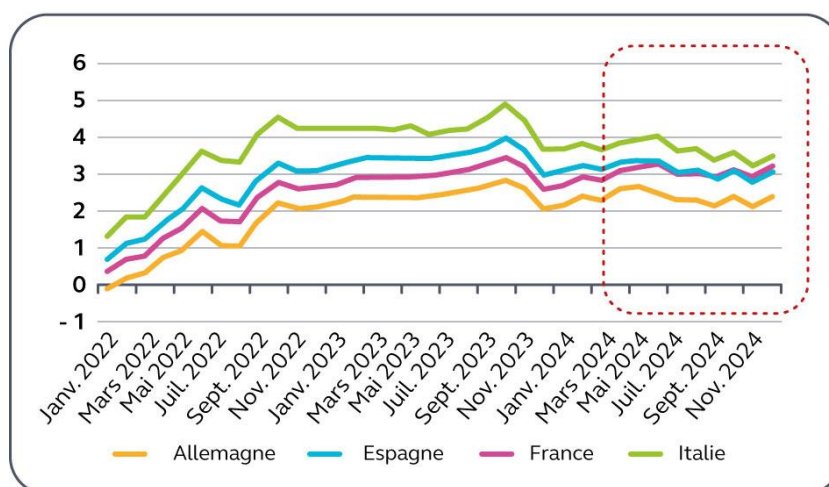
De surcroît, ces émissions d'un volume record sont intervenues, en 2024, dans un contexte de taux d'intérêt en forte hausse, notamment au deuxième semestre en raison du contexte politique national. Encore faut-il ici distinguer les taux de court terme de ceux de long terme.

Sur les titres de court terme, les évolutions des taux ont été plutôt favorables. En effet, l'année 2024 a été marquée par une diminution de l'inflation (de 2,8 à 2,4 % sur l'exercice) et par trois baisses successives du taux principal de refinancement de la BCE. Dans ce contexte, le taux moyen des BTF-3 mois a nettement baissé, passant de 3,89 % en début d'exercice à 2,89 % fin 2024. Cette baisse des taux d'émission a toutefois été annulée par l'augmentation des volumes émis, qui a entraîné une hausse de plus de 10 % des dépenses liées aux BTF en 2024.

En revanche, les taux d'emprunt à long terme de l'État français, qui intègrent une prime de risque, n'ont pas suivi le même mouvement. Le taux à 10 ans français a augmenté tout au long de l'année 2024, passant de 2,57 % à 3,20 % sur l'exercice, soit une augmentation de plus de 60 points de base. Cette évolution s'est faite en deux temps : jusqu'au printemps 2024, les taux français ont progressé au même rythme que les taux

allemands¹⁵ avant que leurs évolutions ne divergent à partir de juin 2024. En comparaison, sur l'année 2024, le taux allemand à 10 ans a augmenté de 34 points, celui de l'Espagne est resté quasiment stable et celui de l'Italie a diminué de près de 18 points. La situation française est donc d'autant plus préoccupante qu'elle est spécifique¹⁶.

Graphique n° 8 : taux à dix ans de différents pays européens (%)



Source : Agence France Trésor (AFT)

Dans ce contexte, la charge de la dette a atteint 50,1 Md€ en 2024. Si le volume total de cette charge diminue de près de 4,8 Md€ sur l'exercice¹⁷, le volume des intérêts est fortement croissant : de 41,5 Md€ en 2023, il passe à 46,5 Md€ en 2024¹⁸.

Sur ce total, le changement le plus notable est le renforcement progressif des intérêts à payer sur les titres de court terme. En effet, le taux moyen d'émission des BTF, négatif avant 2022, est de 3,39 % en 2024, même si le taux a diminué entre le début et la fin de l'année. Ces titres, dont les émissions représentaient une recette en matière de gestion de la dette quand les taux étaient négatifs, ont occasionné un coût de près de 6,5 Md€ en 2024.

¹⁵ Les taux allemands sont considérés comme un actif « sans risque » à l'échelle européenne, à l'aune duquel sont comparés les autres taux.

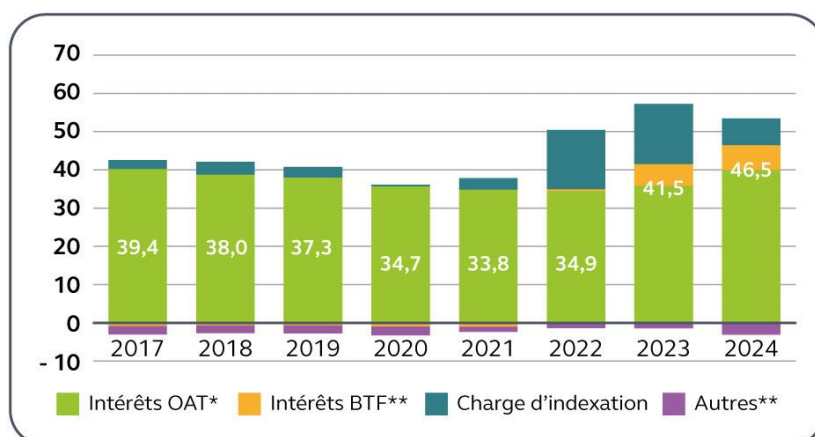
¹⁶ Après l'adoption du budget pour 2025, une détente des taux français est intervenue.

¹⁷ En 2023, la charge de la dette de l'État au sens du programme 117 atteignait 53,87 Md€ et celle de la dette de la SNCF 0,91 Md€.

¹⁸ Montant des intérêts bruts, sur OAT et BTF, hors recettes liées aux coupons courus.

La baisse de la charge budgétaire de la dette totale s'explique uniquement par celle de la charge d'indexation des titres indexés, de 15,8 Md€ en 2023 à 6,9 Md€ en 2024¹⁹, qui, contrairement aux intérêts, ne représente pas une charge décaissée. La cause de la diminution de la charge de la dette n'est donc pas à rechercher dans une amélioration de la situation financière de l'État, au contraire, mais dans la donnée exogène que constitue la baisse de l'inflation en 2024, qui a permis de diminuer la charge relative aux titres indexés.

**Graphique n° 9 : charge de la dette (État et SNCF)
et total des intérêts, Md€**



Source : AFT – le chiffre indiqué correspond au total des intérêts payés sur les OAT et BTF
* Incluant OAT nominales et indexées.

** Jusqu'en 2021, les intérêts négatifs des BTF correspondent à une recette à l'émission due aux taux d'émission négatifs.

*** La catégorie « Autres » inclut les coupons courus sur OAT, les recettes de trésorerie ainsi que les intérêts des dettes reprises.

En comptabilité générale, l'effet favorable du ralentissement de l'inflation sur la charge des titres indexés avait déjà été enregistré en grande partie en 2023, si bien que celle-ci ne diminue en 2024 que de 3,8 Md€ par rapport à 2023 (contre 8,8 Md€ en comptabilité budgétaire). Au total, la charge de la dette en comptabilité générale connaît une augmentation en 2024 de 5,5 Md€, passant de 37,7 Md€ à 43,2 Md€.

¹⁹ Il faut ensuite tenir compte des recettes sur le compte de la dette de l'État, hors trésorerie, de près de 3 Md€ en 2023 et 4 Md€ en 2024 et de recettes de trésorerie de 0,5 Md€ en 2023 et de 0,1 Md€ en 2024.

Une charge d'indexation dont le montant annuel varie en fonction de l'inflation

Pour chaque titre indexé, le capital est, à échéance, remboursé en y appliquant un coefficient qui reflète l'évolution de l'inflation sur la durée de vie du titre. Au lieu d'être entièrement constaté à l'arrivée à échéance de chaque titre, l'impact de l'inflation est constaté annuellement par l'établissement d'une charge spécifique. Celle-ci représente l'impact de l'évolution annuelle de l'inflation sur le surplus de capital à rembourser à échéance pour l'ensemble des titres.

Le montant constaté en comptabilité budgétaire est de 7 Md€ en 2024, contre 15,8 Md€ en 2023 et 15,3 Md€ en 2022. Il est différent de celui en comptabilité générale²⁰ : la vision patrimoniale de la comptabilité générale permet de voir s'accumuler ce provisionnement annuel qui constitue un passif de l'État. Celui-ci représente tout ce que l'État devrait déboursier, au titre de l'évolution de l'inflation depuis l'émission de chaque titre, si tous les titres indexés arrivaient à maturité sur l'exercice. À fin 2024, ce passif d'indexation est de 60 Md€.

En 2024, l'augmentation de la provision liée à l'évolution de l'inflation entrant dans la charge de la dette est de 4,7 Md€, contre 8,5 Md€ en 2023 et 23 Md€ en 2022. L'irrégularité des montants provient de la rapidité du mouvement d'inflation en 2022 et de son ralentissement en 2023 poursuivi en 2024.

²⁰ D'après l'article 125 de la LFI pour 2000, la charge d'indexation budgétaire est calculée par rapport aux dates de coupon alors qu'en comptabilité générale, la clôture de l'exercice est la date prise en compte.

CONCLUSION

Le déficit budgétaire de l'État en 2024 a atteint 155,9 Md€, en amélioration de 17,1 Md€ par rapport à 2023 (- 173,0 Md€). Il est plus élevé que la prévision de la loi de finances initiale (- 146,9 Md€). Cette prévision était cependant fragile. Elle reposait en effet sur des hypothèses peu réalistes, notamment de croissance économique nettement plus élevée que celle retenue par le consensus des économistes au moment de la construction du projet de loi de finances.

Ces hypothèses n'ont pas été révisées en cours d'année, aucune loi de finances rectificative n'étant intervenue alors que tant les résultats de l'exercice 2023, de par leur « effet en base » sur l'exécution 2024, que la révision par le Gouvernement de sa prévision de croissance à 1,0 %, soit 0,4 point de moins qu'en LFI, justifiaient l'intervention d'une telle loi.

Ce déficit demeure très dégradé ; il est supérieur à celui de l'année 2022, pourtant marquée par le déclenchement de la guerre en Ukraine et l'inflation des prix de l'énergie.

Après une nette baisse en 2023 (- 7,4 Md€, soit - 2,2 %), les recettes fiscales nettes se montent à 325,7 Md€ en 2024, enregistrant une légère augmentation (+ 2,8 Md€, soit + 0,9 %).

Mais le fait marquant de l'exercice tient à ce que les recettes fiscales nettes sont inférieures de 22,8 Md€ à la prévision de la loi de finances initiale. Cet écart est nettement plus important que celui, déjà significatif, qui caractérisait l'exercice 2023 (- 5,3 Md€). Il s'explique par l'« effet en base » lié aux résultats 2023, qui n'étaient pas connus lors de la préparation de la LFI et par une dynamique spontanée des grands impôts largement inférieure aux attentes.

Les dépenses de l'État, 443,4 Md€ en 2024, nettes des remboursements et dégrèvements d'impôts nationaux, ont à l'inverse été tenues puisqu'elles ont été exécutées à un niveau inférieur de près de 10 Md€ à la prévision de la loi de finances. Ce résultat ne repose cependant sur aucune économie pérenne significative, mais doit beaucoup à des mesures conjoncturelles, à quelques bonnes surprises et à un pilotage serré des crédits des ministères, via des annulations et des gels supplémentaires en cours d'année.

La baisse de la dépense par rapport à 2023 correspond à l'extinction de mesures exceptionnelles (- 17,4 Md€), compensée en partie par une hausse des dépenses ordinaires de l'État (+ 6,3 Md€). En neutralisant la baisse des dépenses non pilotables, il apparaît que la dépense courante de l'État augmente en 2024 au même rythme qu'en 2023 (10,8 Md€ contre 12,9 Md€ en 2023).

Enfin, en 2024, le besoin de financement de l'État s'est élevé à 305,6 Md€, en baisse de 9,0 Md€ par rapport à 2023 mais supérieur de 85 Md€ au niveau d'avant-crise sanitaire (il était de 220,5 Md€ en 2019).

La principale ressource de financement de l'État est constituée, encore davantage que les années précédentes, par les émissions de titres de moyen et long terme, qui atteignent un pic historique à 285 Md€ en 2024, soit une augmentation de 15 Md€ par rapport à 2023, 85 Md€ par rapport à 2019 et 100 Md€ par rapport à 2017.

À fin 2024, l'encours de la dette négociable de l'État atteignait 2 602 Md€, en progression de 1 075 Md€ en 10 ans dont près de 780 Md€ depuis 2019.

Chapitre II

Les recettes du budget général de l'État

En 2024, les recettes nettes du budget général de l'État se sont élevées à 289,5 Md€. Elles sont constituées des recettes fiscales, nettes des remboursements et dégrèvements (325,7 Md€), auxquelles s'ajoutent les recettes non fiscales (23,2 Md€). Enfin, les fonds de concours et attributions de produits sont rattachés en cours d'année aux recettes de l'État (8,3 Md€). Sont déduits de ce montant les prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne (22,3 Md€) et des collectivités territoriales (45,5 Md€), qui font l'objet d'analyses spécifiques dans les notes qui accompagnent le présent rapport.

Les recettes nettes du budget général ont augmenté de 3,1 Md€ par rapport à 2023 et sont inférieures de 22,5 Md€ à la prévision de la loi de finances initiale. Cet écart à la prévision provient pour l'essentiel des recettes fiscales (- 22,8 Md€).

Tableau n° 9 : recettes du budget général de l'État en 2024, Md€

En M€	Exécution 2023	LFI 2024	LFG 2024	Exécution 2024
Recettes fiscales nettes	322 903	348 482	323 256	325 679
Recettes non fiscales	25 139	22 704	23 712	23 212
Recettes fiscales et non fiscales	348 042	371 186	346 969	348 891
PSR au profit de l'Union européenne	- 23 873	- 21 610	- 22 280	- 22 276
PSR au profit des collectivités territoriales	- 44 254	- 45 058	- 44 944	- 45 457
Fonds de concours et att. de produits	6 492	7 399	7 399	8 309
Recettes nettes, après PSR et y compris fonds de concours et attributions de produits	286 406	311 917	287 144	289 467

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

En 2024, 30 prélèvements sur recettes (PSR) ont été versés aux collectivités territoriales, contre 26 en 2023, pour un montant total de 45 457 M€, soit 1,2 Md€ (ou 2,7 %) de plus qu'en 2023 et 399 M€ de plus par rapport à la LFI 2024 (ou 0,9 %).

Ces dernières années, le nombre de PSR destinés aux collectivités territoriales a augmenté et leurs objectifs se sont diversifiés. Dans ses notes d'analyse de l'exécution budgétaire, la Cour a eu l'occasion de critiquer le recours trop fréquent au mécanisme des PSR et recommande²¹ de regrouper l'ensemble des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales dans une mission budgétaire dédiée.

Le prélèvement sur les recettes du budget général de l'État en faveur de l'Union européenne (PSR-UE) a atteint 22,28 Md€ en 2024, en baisse de 1,6 Md€ par rapport à l'année précédente mais 667 M€ au-delà de ce qui avait été prévu en LFI, du fait principalement d'une baisse inattendue du montant des droits de douane recouverts par l'Union européenne compensée par les contributions des États membres.

²¹ Cf. note d'analyse de l'exécution budgétaire (NEB) consacrée aux prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales, Cour des comptes, avril 2025.

Le PSR-UE devrait connaître une hausse significative pour les trois prochaines années. Dès 2025, celui-ci est attendu à 23,1 Md€, puis 30,4 Md€ en 2026 et 32,4 Md€ pour 2027, soit près de 10 Md€ supplémentaires en valeur en trois ans.

Les produits en comptabilité générale

Les produits en comptabilité générale sont supérieurs aux recettes du budget général²², notamment parce qu'ils intègrent des recettes de comptes d'affectation spéciale (par exemple les cotisations salariales pour le régime de retraites, les amendes issues du contrôle de la circulation) ou en raison de temporalités différentes. Au total, les produits de l'État atteignent 401,4 Md€ en 2024, stables par rapport à 2023 (402,1 Md€).

Tableau n° 10 : les produits en 2023 et 2024

Type de produit	2023	2024	Variation
Produits régaliens avant PSRUE	339,8	345,4	5,6
Produits de fonctionnement	29,5	30,6	1,1
Produits d'intervention	17,1	13,2	- 3,9
Produits financiers	16,0	12,1	- 3,9
Total produits	402,3	401,3	- 1,0

Source : Cour des comptes à partir du compte général de l'État. Dans le compte général de l'État, les produits de fonctionnement, d'intervention et financiers viennent en déduction des charges de même nature aboutissant aux charges dites « nettes ».

Les produits dits « régaliens »²³ s'établissent à 345,6 Md€ en 2024, contre 339,5 Md€ en 2023. Cette progression de 6,1 Md€ est plus marquée que celle des recettes fiscales du budget général (+2,8 Md€), notamment en raison de différences temporelles qui ont permis de reconnaître dès 2024 des déclarations qui ne seront encaissées qu'en 2025 sur les accises de l'énergie mais aussi sur les sanctions imposées par l'autorité de la concurrence²⁴.

²² Les recettes fiscales nettes, non fiscales et les fonds de concours et attributions de produits s'élèvent à 357, 2 Md€ en comptabilité budgétaire fin 2024. Les retraitements pour passer aux produits en comptabilité générale s'élèvent à 44,1 Md€ en 2024.

²³ Ils sont présentés en net des remboursements et dégrèvements.

²⁴ Ces sanctions sont comptabilisées en recettes non fiscales dans le budget général. En 2024, elles sont plus importantes en comptabilité générale car elles intègrent 1,1 Md€ de sanctions relatives à des décisions de décembre 2024 pour lesquelles l'encaissement n'interviendra qu'en septembre 2025.

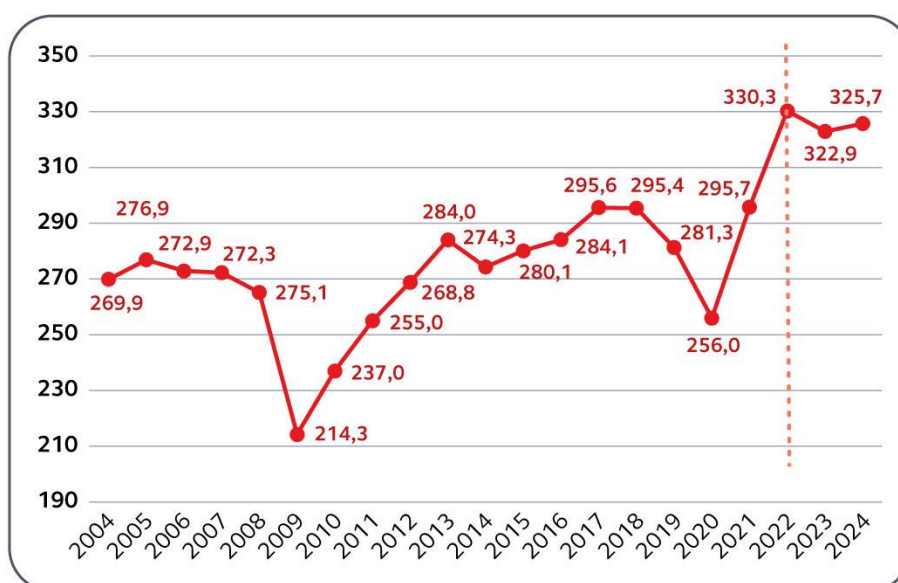
Les produits d'intervention correspondent aux contributions reçues de tiers sans contrepartie équivalente pour ces derniers. D'un montant de 14 Md€ en 2024, ils diminuent de près de 2,4 Md€ par rapport à l'exercice précédent. Il s'agit pour l'essentiel de la contribution de l'Union européenne au titre de la Facilité pour la reprise et la résilience et du plan *RePowerUE* de 8,7 Md€ en 2024 contre 12,2 Md€ un an plus tôt.

Enfin, les produits financiers qui recouvrent notamment les dividendes et les produits de cession d'actifs financiers atteignent 12,0 M€ en 2024 et enregistrent une diminution de 4,8 Md€ du fait de la non reconduction des effets des conversions d'obligations OCEANes d'EDF.

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 légère progression du fait de hausses d'impôt, mais très inférieures aux prévisions initiales

Après une augmentation très marquée en 2021 (+ 39,8 Md€ soit + 15,5 %) et en 2022 (+ 27,5 Md€ soit + 9,3 %), le produit des recettes fiscales nettes a connu une diminution significative en 2023 (- 7,4 Md€, soit - 2,2 %), puis une légère hausse en 2024 (+ 2,8 Md€, soit + 0,9 %), qui l'a porté à 325,7 Md€. Le niveau « record » de l'exercice 2022 (330,3 Md€) n'a néanmoins pas été retrouvé en 2024.

Graphique n° 10 : recettes fiscales nettes de l'État entre 2004 et 2024, Md€

Source : Cour des comptes d'après direction du budget

Nota bene : le montant des recettes fiscales nettes de 2010 n'inclut pas le rendement de 16,6 Md€ des impôts locaux affectés transitoirement à l'État cette année-là. À compter de 2022 (trait pointillé rouge), les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux ne sont plus déduits des recettes fiscales nettes.

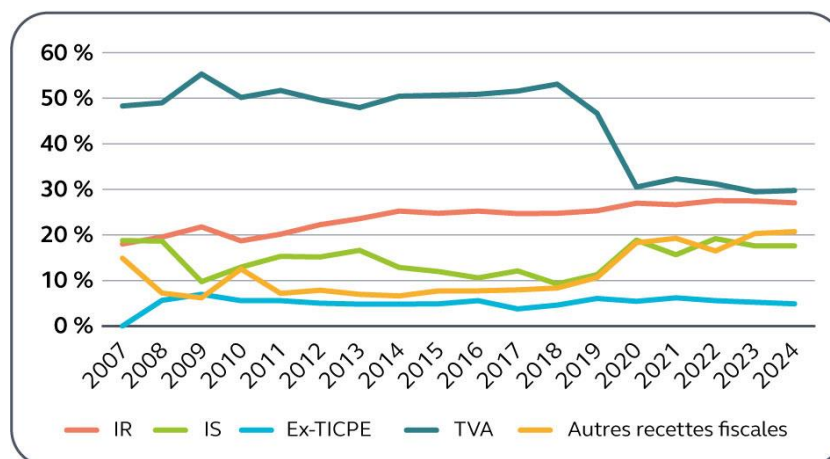
Ce léger ressaut est nourri par l'évolution positive des recettes d'impôt sur les sociétés (+ 0,6 Md€, soit + 1,1 %), de TVA (+ 1,6 Md€, soit 1,7 %) et des autres recettes fiscales (+ 2 Md€, soit + 3,1 %). En revanche, les recettes d'impôt sur le revenu (- 0,6 Md€, soit - 0,7 %) et de la fraction « produits énergétiques » de l'accise sur les énergies²⁵ (- 0,8 Md€, soit - 4,8 %) sont en baisse.

²⁵ Issu de l'ordonnance n° 2021-1843 du 22 décembre 2021, le code des impositions sur les biens et services prévoit, en son article L. 312-1, une accise sur les énergies, due pour les usages, en tant que carburant et en tant que combustible, de l'électricité, du gaz naturel, des charbons, et des produits énergétiques autres que le gaz naturel et les charbons. En application de cet article, les taxes intérieures de consommation sur l'électricité (taxe intérieure de consommation finale sur l'électricité, TICFE), sur les gaz naturels (taxe intérieure de consommation sur les gaz naturels, TICGN), sur les charbons (taxe intérieure de consommation sur les houilles, lignites et coques, TICC), et sur les produits énergétiques (taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques, TICPE) sont remplacées par les quatre fractions de l'accise sur les énergies, respectivement sur l'électricité, les gaz naturels, les charbons et les produits énergétiques.

Tableau n° 11 : recettes fiscales nettes de l'État, Md€

	Exécution 2023	Évolution spontanée	Mesures nouvelles et de transfert	Exécution 2024	Écart 2023-2024
Impôt sur le revenu net	88,6	- 0,6	0	88,0	- 0,6
Impôt sur les sociétés net	56,8	- 0,1	+ 0,7	57,4	+ 0,6
Fraction nette « produits énergétiques » (ex-TICPE) de l'accise sur les énergies	16,8	+ 0,1	- 0,9	16,0	- 0,8
Taxe sur la valeur ajoutée nette	95,2	+ 0,9	+ 0,7	96,8	+ 1,6
Autres recettes fiscales nettes	65,5	- 1,1	+ 3,1	67,5	+ 2,0
Recettes fiscales nettes	322,9	- 0,8	+ 3,6	325,7	+ 2,8

Source : Cour des comptes d'après documents budgétaires et direction du budget pour l'exercice 2024

Graphique n° 11 : part des différents impôts dans les recettes fiscales nettes de l'État entre 2007 et 2024, Md€

Source : Cour des comptes d'après documents budgétaires et direction du budget pour l'exercice 2024

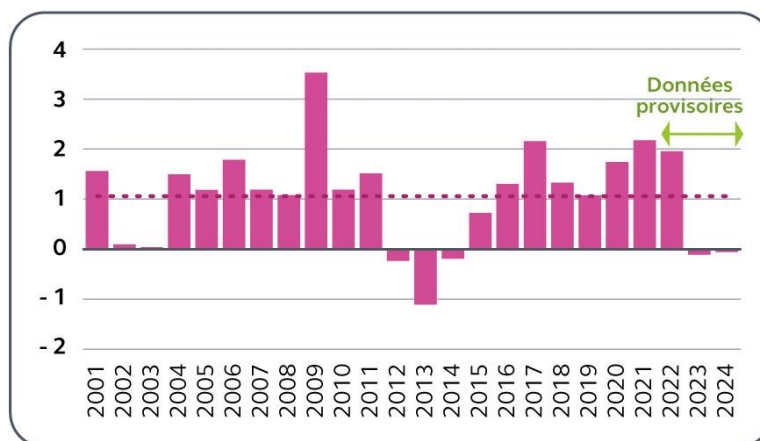
A - Des recettes fiscales en faible hausse par rapport à 2023

Les recettes fiscales nettes ont progressé faiblement en 2024 (+ 2,8 Md€, soit + 0,9 %). Leur recul spontané (- 0,8 Md€) et l'augmentation des transferts de fiscalité à d'autres administrations publiques (- 2,8 Md€) ont été contrebalancés par des mesures nouvelles de hausses d'impôt (+ 6,4 Md€).

1 - Un repli spontané des recettes fiscales nettes

Le taux d'évolution spontanée²⁶ des recettes fiscales nettes de l'État s'établit à - 0,2 % en 2024, après - 0,7 % en 2023 et une croissance exceptionnelle de + 11,5 % en 2022 et + 17,8 % en 2021. Après avoir atteint des niveaux très élevés en 2021 (2,2) et en 2022 (2,0), puis une valeur négative en 2023 (- 0,1), l'élasticité des recettes fiscales nettes au PIB en valeur se stabilise à - 0,1 en 2024, très en deçà de sa moyenne de longue période.

Graphique n° 12 : élasticité au PIB des recettes fiscales nettes entre 2001 et 2024



Note de lecture : l'élasticité élevée en 2009 et en 2020 ne traduit pas une croissance spontanée des recettes supérieure à celle du PIB mais une chute de leur rendement plus marquée que la dégradation de la croissance au cours de ces deux années de crise. Le trait noir représente l'élasticité moyenne sur longue période.

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

²⁶ L'évolution spontanée désigne l'évolution des recettes fiscales à législation constante, en neutralisant les effets des changements de législation.

Le repli spontané des recettes fiscales nettes résulte notamment de celui de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés, ainsi que de la faible progression spontanée de la TVA nette.

Tableau n° 12 : évolution spontanée des recettes fiscales nettes par impôt en 2024, Md€ et en %

	En Md€	En %
Impôt sur le revenu	- 0,6	- 0,6
Impôt sur les sociétés	- 0,1	- 0,2
Accise sur les produits énergétiques (ex-TICPE)	0,1	0,3
TVA	0,9	0,9
Autres recettes fiscales nettes	- 1,1	- 1,6
Recettes fiscales nettes	- 0,8	- 0,2

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

Selon les documents budgétaires, la dynamique spontanée de l'impôt sur le revenu a été contenue par l'indexation de son barème sur la forte inflation de l'année précédente, ce qui a limité son rendement à hauteur de 6,1 Md€²⁷. Les recettes reculent ainsi de 0,6 % en 2024, du fait d'un moindre solde versé en 2024 au titre des revenus de l'année 2023, en raison d'une baisse des revenus réels en 2023. L'administration signale par ailleurs un recours plus massif à des dispositifs de réduction et crédit d'impôt. Le prélèvement à la source recouvré en 2024 a en outre été affecté par une moindre progression de la masse salariale cette même année. Enfin, les recettes d'impôt sur les plus-values immobilières ont baissé de 1,2 Md€ en 2023 à 0,9 Md€ en 2024, en lien avec la diminution simultanée des prix de l'immobilier et du nombre de transactions. La période récente montre les effets de l'indexation du barème de l'impôt sur le revenu sur l'inflation de l'année précédente, alors que le prélèvement à la source est supposé être contemporain : cette indexation retardée a créé un effet d'aubaine pour l'État en 2022, du fait d'une forte inflation et d'une faible indexation et à l'inverse en faveur des contribuables en 2024, en raison d'une faible inflation et d'une forte indexation.

²⁷ Source : évaluation préalable des articles du PLF pour 2024.

Après un fort repli spontané en 2023 (- 15,9 %), l'impôt sur les sociétés recule légèrement, hors mesures nouvelles, en 2024 (- 0,2 %). Le bénéfice fiscal, en dépit de la dynamique soutenue de l'excédent brut des sociétés non financières²⁸, avait très peu progressé en 2023 (+ 0,5 % d'après les dernières estimations), amputé par le report des déficits passés, notamment des entreprises énergétiques. Il est prévu en recul en 2024 (- 3,9 %), une évolution cette fois-ci cohérente avec la baisse de l'excédent brut d'exploitation des sociétés non financières (SNF)²⁹. Dans ce contexte de dégradation de leur situation financière, les entreprises auraient limité les acomptes versés à l'État, afin de protéger leur trésorerie³⁰.

La fraction « produits énergétiques » de l'accise sur les énergies (ex-TICPE) progresse spontanément de 0,3 %, en raison de l'effet favorable de la baisse des prix des produits pétroliers³¹ sur la consommation en volume de carburants (E10 notamment).

La TVA ne progresse que faiblement à législation inchangée en 2024 (+ 0,9 %). Sous l'effet d'une demande intérieure peu dynamique et d'une désinflation rapide³², la croissance des emplois taxables³³ a fléchi (+ 1,9 % en 2024, après + 5,5 % en 2023). De surcroît, l'évolution spontanée de la TVA est restée inférieure à l'augmentation de la base taxable, du fait notamment des remboursements par l'État de crédits de TVA aux entreprises (+ 1,7 %)³⁴, qui ont crû plus rapidement que la TVA brute (+ 1,1 %)³⁵. La forte hausse des recettes de TVA en 2021 et en 2022,

²⁸ La hausse de l'excédent brut d'exploitation (EBE) des sociétés non financières est estimée à 14,8 % en 2023.

²⁹ Sur la base des comptes trimestriels détaillés publiés par l'Insee le 28 février 2025, l'EBE des SNF a reculé de 0,8 % en 2024.

³⁰ L. Bach, *Faibles recettes de l'impôt sur les sociétés : qui aurait pu prédire ?*, Institut des politiques publiques, novembre 2024.

³¹ L'indice des prix à la consommation des produits pétroliers a reculé de 4,7 % en moyenne annuelle en 2024.

³² L'indice des prix à la consommation a augmenté de 2,0 % en 2024, après 4,9 % en 2023 (données Insee).

³³ La notion d'emplois taxables renvoie à l'assiette macroéconomique simulée de la TVA, reconstituée à partir des prévisions de consommation des ménages, de consommations intermédiaires et d'investissement hors taxe.

³⁴ Entre 2023 et 2024, les remboursements de crédits de TVA ont crû de 74,0 Md€ à 75,2 Md€ (+ 1,7 %). Cette évolution est très inférieure à celle des demandes de remboursements de crédits de TVA déposées par les entreprises (+ 7,4 % selon les dernières données disponibles), du fait de l'analyse, par les services de la DGFIP, de leur conformité à la législation fiscale qui peut conduire à une réduction des montants effectivement remboursés, liée au rejet partiel ou total de certaines demandes ou à un différé de traitement budgétaire. Voir sur ce point la note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission *Remboursements et dégrèvements* (Cour des comptes, avril 2025).

³⁵ Entre 2023 et 2024, les recettes brutes de TVA, tous bénéficiaires confondus (y compris les montants transférés aux collectivités territoriales, à la sécurité sociale et à l'audiovisuel public) ont augmenté de 286 à 289,2 Md€ (+ 1,1 %).

dans un contexte de rebond à la fois de la croissance et de l'inflation, a conduit à une augmentation du stock de créances de TVA. Dans un contexte de hausse des charges d'intérêts des entreprises³⁶, ces créances de TVA ont été mobilisées par les entreprises pour soutenir leur trésorerie, au détriment de celle de l'État. D'après le Gouvernement, des effets de composition entre les trois taux de TVA ont également pu jouer. Les données qui permettront une analyse précise des effets de structure³⁷ ne sont pas encore disponibles.

Enfin, les autres recettes fiscales nettes ont reculé spontanément de 1,6 %. En particulier, les droits de mutation à titre gratuit ont baissé, à législation inchangée, de 0,3 %, après avoir progressé de 14,1 % en 2023. Cette évolution traduit notamment le retour à la normale des droits de succession (- 3,9 %). Après le bond observé en 2023 sous le double effet retardé du dynamisme de la valeur du patrimoine immobilier des ménages et de la mortalité observés en 2022, ces droits ont fléchi en raison de la contraction du marché immobilier en 2023 et 2024 et de la baisse de la mortalité en 2023.

2 - De nouveaux transferts de fiscalité qui affaiblissent le volet recettes du budget de l'État

Les mesures de transfert opérées en 2024 diminuent les recettes de l'État de 2,8 Md€. Cette évolution s'explique principalement par le versement d'une fraction de l'accise sur les énergies aux régions pour l'exercice de leur compétence en matière de formation professionnelle continue (mesure de - 0,7 Md€), et par la compensation versée aux collectivités territoriales en contrepartie de la budgétisation des taxes locales de fourniture d'électricité (mesure de - 2,4 Md€ sur le budget général de l'État³⁸).

³⁶ La part des intérêts nets versés dans l'EBE des SNF a dépassé au cours des premiers trimestres de l'année 2024 les 14 %, un niveau qu'elle n'avait pas connu depuis la fin des années 1990, sauf très temporairement en 2008.

³⁷ Impact sur les recettes de la TVA de la déformation entre deux années de la consommation en faveur de produits plus ou moins taxés (services immobiliers, notamment loyers, exonérés de TVA). Les effets de structure avaient été particulièrement élevés en 2021, sous l'effet d'un contrecoup de la déformation de la consommation en 2020 en faveur des dépenses incompressibles pendant les confinements.

³⁸ Après que les compensations aux collectivités territoriales en contrepartie de la budgétisation des taxes locales d'électricité ont été octroyées, en 2023, via le compte d'avances aux collectivités territoriales – la diminution des recettes liée à la mise en place du bouclier tarifaire faisant obstacle à ce que ces compensations soient effectuées depuis la ligne 1753 du budget de l'État –, l'augmentation, en 2024, des recettes de cette ligne budgétaire, à la suite de la suppression progressive du bouclier tarifaire, a permis d'effectuer cette compensation directement depuis le budget général, l'effet sur les recettes fiscales nettes s'élevant à - 2,4 Md€. Le solde du compte d'avances aux collectivités territoriales s'améliore du même montant.

**Tableau n° 13 : mesures de transfert en 2024
et effets sur les recettes fiscales nettes, Md€**

Impôt	Mesure	Montant
TVA	Moindre transfert de TVA à l'Unedic	+ 0,6
	Transfert de TVA en compensation de la baisse des cotisations sur les travailleurs indépendants	+ 0,3
	Autres transferts à la Sécurité sociale	- 0,9
	Hausse du transfert de TVA à l'audiovisuel public	- 0,2
	Transfert aux collectivités territoriales	+ 0,5 ³⁹
Fraction « produits énergétiques » (ex-TICPE) de l'accise sur les énergies	Affectation d'une fraction de cette imposition aux collectivités dans le cadre du financement de la formation professionnelle ⁴⁰	- 0,7
	Diminution de la fraction de cette imposition affectée à l'AFITF ⁴¹	+ 0,3
	Autres transferts	- 0,3
Autres RFN	Compensation de la budgétisation des taxes locales d'électricité	- 2,4
Total		- 2,8

Source : Cour des comptes d'après direction du budget

³⁹ Le montant de 0,5 Md€ correspond intégralement à un ajustement technique qui vise à conserver des évolutions spontanées de TVA par sous-secteur équivalentes. En effet, les transferts de TVA étant des fractions, et les mesures nouvelles étant affectées en première approche à l'État, un ajustement de la répartition de l'effet des mesures nouvelles par sous-secteur est opéré.

⁴⁰ Ce transfert remplace des dotations antérieures si bien que son impact sur le solde du budget de l'État est neutre.

⁴¹ Agence de financement des infrastructures de transport en France.

Après les importantes affectations de fiscalité intervenues, à compter de 2018, au bénéfice des organismes de protection sociale⁴², des collectivités territoriales⁴³ et des entreprises de l'audiovisuel public⁴⁴, les mesures de transfert de TVA subissent peu d'évolutions et se maintiennent donc à un niveau très élevé. Le montant de TVA affecté à l'audiovisuel public a connu cependant une augmentation de 0,2 Md€, qui l'a porté à hauteur de 4 Md€. Cette affectation avait été critiquée, dès 2023, tant par la Cour⁴⁵, que par le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO), lequel recommandait « d'éviter les affectations de TVA en dehors du champ des organismes de protection sociale et des collectivités territoriales »⁴⁶. Si l'article 2 de la LOLF a été modifié, en 2024⁴⁷, afin de consolider la base juridique de ce mécanisme d'affectation d'une fraction de la TVA au secteur de l'audiovisuel public, il n'en constitue pas moins une singularité en Europe.

En conséquence de ces affectations, les recettes de TVA sont, de même qu'en 2023, majoritairement affectées à d'autres personnes morales que l'État, ainsi que l'illustre le graphique ci-après.

⁴² Transfert de TVA, en 2019, de 31,2 Md€ en contrepartie de l'augmentation des allègements de cotisations sociales et de l'affectation à l'État d'une partie des prélèvements sociaux sur les revenus du capital.

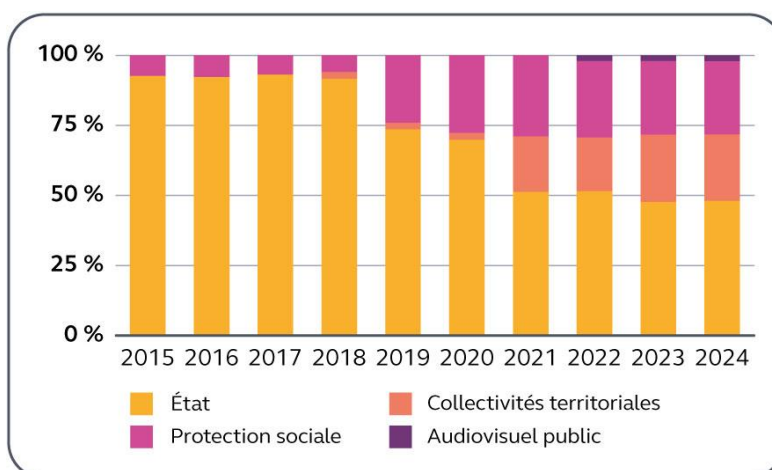
⁴³ Transferts de TVA, en 2021, de 9,7 Md€ aux régions afin de compenser le manque à gagner, pour celles-ci, de la baisse de la Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), et de 23 Md€ aux départements et aux établissements publics de coopération intercommunale afin, d'une part, de financer la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, et, d'autre part, de compenser la réaffectation des recettes de la taxe foncière sur les propriétés bâties aux communes. Voir sur ce point la NEB *Relations aux collectivités territoriales* de la Cour des comptes, et *L'évolution de la répartition des impôts locaux entre ménages et entreprises et de la (dé)territorialisation de l'impôt*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, janvier 2025.

⁴⁴ Transfert de TVA, en 2022, de 3,6 Md€ afin de compenser les pertes de recettes résultant de la suppression de la contribution à l'audiovisuel public.

⁴⁵ Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2022. Résultats et gestion*, avril 2023.

⁴⁶ 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.

⁴⁷ Par la loi organique du 13 décembre 2024 portant réforme du financement de l'audiovisuel public.

Graphique n° 13 : affectation des recettes de TVA entre 2015 et 2024

Source : Cour des comptes d'après documents budgétaires

Note de lecture : En 2018, 92 % des recettes de TVA abondaient le budget de l'État, 6 % étaient affectées aux organismes de protection sociale et 2 % aux collectivités territoriales.

3 - Des hausses d'impôts qui jouent positivement sur les recettes fiscales nettes

Les modifications des règles d'assiette ou de calcul de l'impôt ont entraîné un accroissement des recettes fiscales nettes de 6,4 Md€. Au sein de ce total, il convient de distinguer :

- les mesures nouvelles spécifiquement issues de la loi de finances ou de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2024⁴⁸ (+ 4,8 Md€). Ces mesures consistent principalement en des hausses d'impôt (+ 6,2 Md€) – notamment la normalisation des accises sur l'électricité et les gaz naturels (+ 5,9 Md€) – partiellement compensées par des baisses d'impôt (- 1,5 Md€), en particulier la suppression de la Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) à horizon 2027 (- 1,1 Md€). Enfin, ces mesures produisent des « effets retour » de + 0,1 Md€⁴⁹ ;

⁴⁸ L'une d'entre elles, l'augmentation du tarif du gazole non routier agricole de 3,86 € à 6,71 € par mégawattheure, n'a pas été appliquée, l'administration mettant en œuvre par anticipation dès 2024 la baisse annoncée par le Premier ministre en janvier 2024 mais actée rétroactivement dans la LFI 2025.

⁴⁹ Ces effets sont liés aux modifications de l'assiette de certains impôts du fait des changements de taux affectant d'autres impositions. Par exemple, l'augmentation des tarifs de la composante « électricité » de l'accise sur les énergies engendre un effet retour négatif sur les recettes d'impôt sur les sociétés, dès lors qu'elle se répercute sur les charges des entreprises, et donc sur leur bénéfice fiscal.

- les mesures issues des lois de finances antérieures à la loi de finances pour 2024, qui ont continué à produire des effets en 2024 (+ 1,3 Md€) ;
- les contentieux « de série » opposant l'administration fiscale à des contribuables, qui sont mentionnés, au sein du PLF, parmi les mesures nouvelles (+ 0,3 Md€).

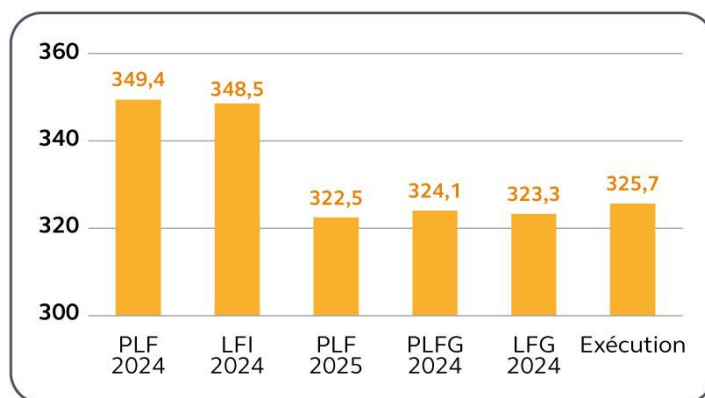
La multiplication, au cours des derniers exercices, des mesures portant sur les taxes énergétiques ainsi que les difficultés à prévoir leur rendement démontrent l'importance d'un suivi fin de ces lignes de recettes au fur et à mesure de l'exécution budgétaire. Or, les montants des composantes « électricité » (ex-TICFE) et « gaz naturels » (ex-TICGN) de l'accise sur les énergies sont regroupés au sein d'une ligne globale « autres taxes intérieures » (ligne 1753), qui englobe d'autres recettes fiscales, sans précision sur la nature des impositions ni sur le montant de chacune des impositions concernées. Au surplus, dans le PLF 2024, les recettes attendues de la suppression du bouclier tarifaire sur le tarif d'imposition du gaz naturel ont abondé une ligne de recettes « autres taxes » (ligne 1799), alors qu'elles auraient dû figurer dans les recettes de la ligne 1753, la mesure correspondante étant, au demeurant, elle-même dénommée « autres taxes », sans davantage de précision.

Enfin, la création, en 2022, de l'accise sur les énergies, regroupant les anciennes TICPE, TICFE et TICGN, rend caduque la distinction, dans la nomenclature utilisée dans les documents budgétaires, entre les composantes « gaz naturels » et « électricité », traitées parmi les « autres recettes fiscales », et la composante « produits énergétiques », qui fait l'objet d'une catégorie d'impôt autonome. Un regroupement de l'ensemble des composantes de l'accise sur les énergies sous une seule catégorie pourrait donc être envisagé, tout en renforçant la granularité de l'information sur chacune des composantes de l'accise dans les prochains documents budgétaires.

B - Des recettes fiscales nettes de nouveau très éloignées des prévisions

Les recettes fiscales nettes de l'État devaient atteindre 348,5 Md€ selon la LFI 2024. En exécution, elles s'élèvent finalement à 325,7 Md€.

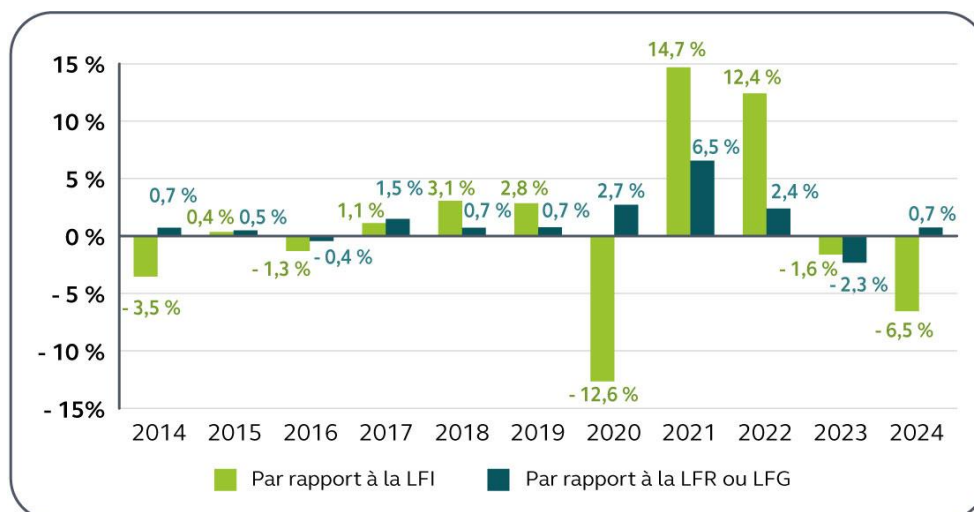
Graphique n° 14 : révisions successives de l'évaluation du produit des recettes fiscales nettes pour l'année 2024, Md€



Source : Cour des comptes

Cet écart de - 22,8 Md€ par rapport à la loi de finances initiale dépasse celui observé en 2023, qui avait atteint - 5,3 Md€. Depuis cinq ans, dans l'ensemble, les écarts entre l'exécution et la prévision des recettes fiscales nettes en loi de finances sont importants, sans toutefois de biais systématique, à la hausse ou à la baisse, dans les prévisions. Après la chute observée en 2020, l'exécution s'est révélée très supérieure aux prévisions en 2021 et 2022, puis inférieure au cours des deux dernières années, particulièrement en 2024. Une partie de cet écart est liée au caractère exceptionnel de la période récente, marquée par la crise sanitaire, le rebond post-confinements, la crise inflationniste et la forte hausse des taux d'intérêt. Un élément peut toutefois être souligné : alors qu'en 2023, la prévision s'était dégradée au fil des mois, affichant un écart très important par rapport à l'exécution en loi de fin de gestion (LFG), elle s'est améliorée au cours de l'année 2024, renouant ainsi pour la première fois depuis 2020 avec les précisions constatées en amont de la crise sanitaire.

Graphique n° 15 : écarts entre l'exécution et les prévisions (LFI, LFR de fin d'année et LFG) pour les recettes fiscales nettes (en %)



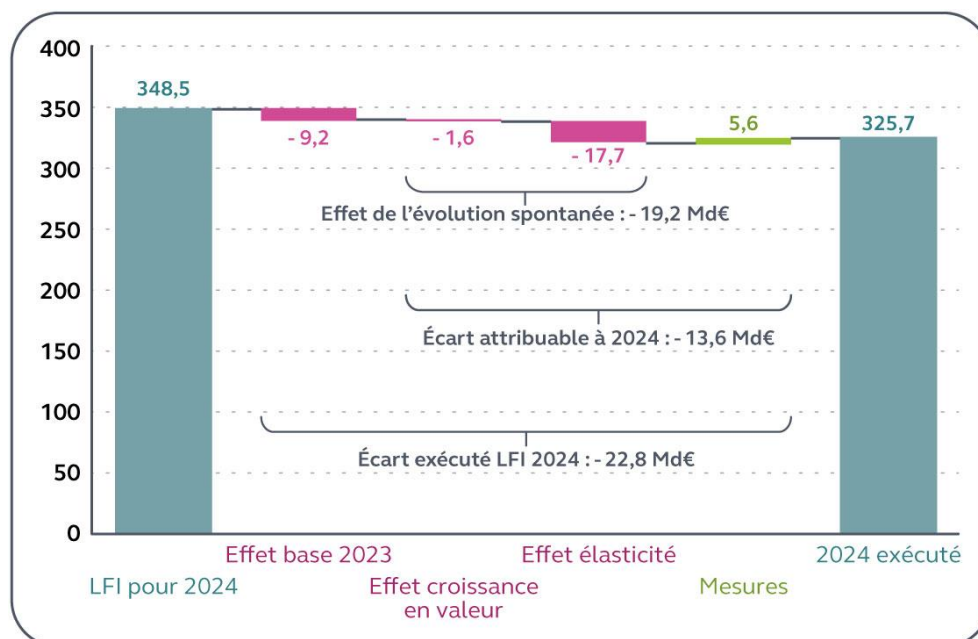
Source : Cour des comptes

Note de lecture : en 2023, les recettes fiscales présentaient, en exécution, un écart de - 1,6 % par rapport à la prévision de la LFI et de - 2,3 % par rapport à la prévision de la LFG.

L'écart entre l'exécution et la prévision des recettes fiscales nettes s'explique à hauteur de - 9,2 Md€ par l'héritage des moins-values de 2023 (1) et à hauteur de - 13,6 Md€ par des effets supplémentaires observés en 2024. L'effet de la croissance spontanée est estimé à - 19,2 Md€ (2). Il résulte, dans une faible mesure, d'une moindre croissance du PIB en valeur pour - 1,6 Md€⁵⁰ et, de façon plus notable, d'une élasticité plus faible qu'attendu, pour - 17,7 Md€. Cela n'a été que partiellement compensé par des mesures de hausses d'impôt, de périmètre et de transfert d'un montant plus élevé qu'attendu, pour + 5,6 Md€ (3).

⁵⁰ En particulier, l'écart entre la prévision de croissance du PIB en volume retenue dans la LFI pour 2024 (1,4 %) et la réalisation (1,1 %) est resté limité à - 0,3 point. Cet écart est inférieur, en valeur absolue, à celui observé en moyenne sur longue période entre la prévision du Gouvernement et la réalisation. Sur vingt ans, même hors exercices 2009, 2020 et 2021 marqués par les crises financière et sanitaire, l'écart moyen entre les prévisions du Gouvernement et la croissance observée s'élève à 0,40 point (source : Secrétariat permanent du HCFP, É. Dubois, G. Gilquin : « Les prévisions macroéconomiques et de finances publiques du Gouvernement et leur réalisation », Note d'étude n°2024 - 2, Septembre 2024).

Graphique n° 16 : recettes fiscales nettes pour l'année 2024 prévues en LFI pour 2024 et exécutées, Md€



Source : Cour des comptes

Tableau n° 14 : décomposition de l'écart entre l'exécution et les prévisions de la LFI pour 2024, Md€

	2024 LFI 2024 (a)	2024 Exécution (b)	Écart 2024 (c) = b - a = d + e	Effet du report en base 2023 (d)	Effet attribuable à 2024 (e)	Effet de la révision des mesures nouvelles, de périmètre et de transfert (f)	Effet de la révision de la croissance spontanée (g) = e - f
Impôt sur le revenu	93,4	88,0	- 5,4	- 2,1	- 3,3	0,7	- 3,9
Impôt sur les sociétés	72,0	57,4	- 14,6	- 4,5	- 10,2	0,0	- 10,2
Accise sur les produits énergétiques (ex-TICPE)	15,4	16,0	0,6	0,4	0,2	0,1	0,0
TVA	100,8	96,8	- 4,0	- 1,1	- 2,9	0,0	- 2,9
Autres recettes fiscales nettes	66,9	67,5	0,7	- 1,9	2,6	4,8	- 2,2
Recettes fiscales nettes	348,5	325,7	- 22,8	- 9,2	- 13,6	5,6	- 19,2

Source : Cour des comptes

1 - Un effet de base défavorable du fait des résultats de l'année 2023

Les moins-values de recettes enregistrées en 2023 jouent défavorablement en base sur les recettes fiscales nettes de 2024, pour 9,2 Md€.

Tableau n° 15 : écart entre l'exécution et la prévision révisée pour 2023, Md€

	Révisé 2023 dans le PLF 2024 (h)	Exécution 2023 (i)	Écart (d) = i - h
Impôt sur le revenu	90,7	88,6	- 2,1
Impôt sur les sociétés	61,3	56,8	- 4,5
Accise sur les produits énergétiques (ex-TICPE)	16,4	16,8	0,4
TVA	96,3	95,2	- 1,1
Autres recettes fiscales nettes	67,4	65,5	- 1,9
Recettes fiscales nettes	332,1	322,9	- 9,2

Source : Cour des comptes

L'écart entre la réalisation des recettes fiscales nettes pour 2023 et son évaluation révisée s'explique notamment par un rendement très inférieur aux attentes de :

- la contribution sur la rente infra-marginale de la production d'électricité (CRI) (- 3,1 Md€)⁵¹ ;
- l'impôt sur les sociétés (- 4,5 Md€), pénalisé par des versements de 5^{ème} acompte inférieurs à ce qui était anticipé ;
- l'impôt sur le revenu (- 2,1 Md€), en raison de la révision de la progression de la masse salariale en fin d'année 2023⁵² ;
- la TVA (- 1,1 Md€), du fait de remboursements crédits de TVA plus dynamiques qu'anticipé.

⁵¹ Pour rappel, le produit de la CRI avait été estimé, pour 2023, à 12,3 Md€ en LFI pour 2023, sur la base des prix de l'électricité d'août 2022, très élevés. Il avait été révisé à 3,7 Md€ en 2023 dans le PLF pour 2024 présenté en septembre 2023, puis à 2,7 Md€ en LFG. Il a finalement atteint 0,6 Md€ en 2023.

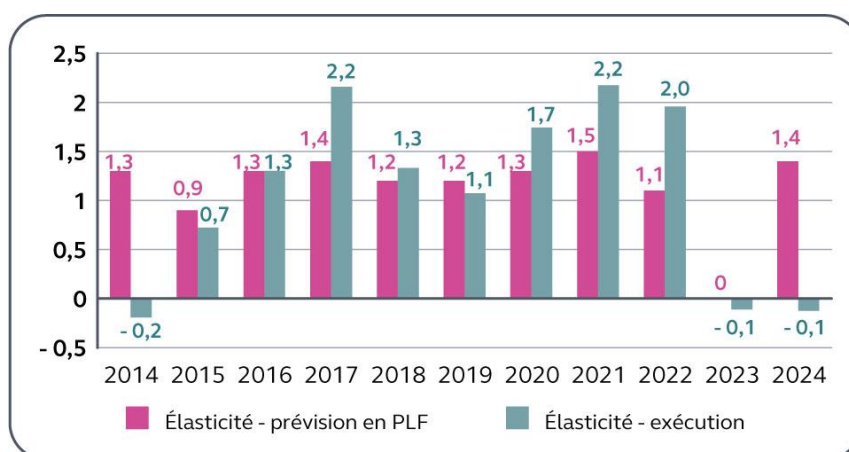
⁵² La masse salariale était attendue en hausse de 6,5 % dans les branches marchandes non agricoles en moyenne annuelle en 2023 dans le PLF pour 2024. Elle a finalement augmenté de 5,3 %.

2 - Une évolution spontanée bien plus faible que prévu

Lors de la construction du PLF pour 2024, la prévision de recettes fiscales nettes pour 2024 reposait sur une hypothèse d'évolution spontanée de 5,6 % (soit + 18,6 Md€), en hausse par rapport à celle observée en 2023 (estimée à - 0,7 % en exécution). Compte tenu de l'hypothèse de croissance du PIB en valeur alors retenue (+ 4,0 %), l'élasticité⁵³ prévue des recettes fiscales nettes ressortait à 1,4. Elle était donc attendue à un niveau bien plus élevé que sa valeur de long terme et en rebond par rapport à 2023⁵⁴, qui faisait suite à deux années exceptionnelles (2,2 en 2021 et 2,0 en 2022).

Ces prévisions ont été revues lors de la présentation du PLF initial pour 2025. La croissance spontanée des recettes fiscales nettes a été révisée en forte baisse, à - 0,6 % en 2024, correspondant à une élasticité légèrement négative (- 0,2), la prévision de croissance du PIB en valeur ayant été également revue en baisse, à 3,5 %. Ces prévisions sont restées pratiquement inchangées en LFG. Finalement, le taux d'évolution spontanée des recettes fiscales nettes s'est établi à - 0,2 %, alors que le PIB en valeur progressait de 3,5 %, soit une élasticité de - 0,1.

Graphique n° 17 : élasticité prévue en PLF pour l'année suivante et exécutée



Source : Cour des comptes

⁵³ L'élasticité des recettes fiscales correspond à leur évolution à législation constante rapportée à la croissance nominale du PIB.

⁵⁴ L'élasticité était alors attendue à 0,2 en 2023. Elle a finalement atteint - 0,1 en exécution.

Le détail par impôt montre que l'effet de la révision spontanée se concentre sur trois grands prélèvements.

Prévu en hausse spontanée de 16,4 %, l'impôt sur les sociétés a finalement légèrement reculé (- 0,2 %), sous l'effet principalement de la révision de l'évolution du bénéfice fiscal en 2023 et en 2024. Les entreprises auraient limité les acomptes versés dans un contexte de dégradation de leur situation financière⁵⁵, avec *in fine* un écart majeur de - 10,2 Md€ entre exécution et prévision.

L'écart sur l'impôt sur le revenu atteint - 3,9 Md€. Il s'explique notamment par la révision à la baisse de la progression de la masse salariale de branches marchandes non agricoles en 2023 et en 2024. Par ailleurs, les plus-values mobilières ont été moins allantes que prévu.

Enfin, l'écart sur la TVA s'élève à - 2,9 Md€. La hausse des emplois taxables a été fortement révisée à la baisse en cours d'année. Attendue à 3,8 % en LFI pour 2024, elle s'est finalement élevée à 1,9 %, sous le double effet d'une composition de la croissance du PIB en valeur moins favorable qu'attendu et d'une désinflation plus rapide que prévu. De surcroît, la LFI pour 2024 tablait sur une progression spontanée en ligne avec celle de sa base taxable, alors qu'elle lui serait finalement inférieure de 1,0 point.

Ainsi, il ressort de l'analyse que l'écart associé à une évolution spontanée plus faible qu'attendu des recettes fiscales nettes s'explique par :

- une anticipation imparfaite du comportement des entreprises et des ménages. Au-delà des effets associés à la révision de l'évolution du bénéfice fiscal en 2023 et en 2024, et alors que leur situation financière se dégradait, dans un contexte de taux d'intérêt élevés résultant de la crise inflationniste passée, les entreprises auraient limité les acomptes d'impôt sur les sociétés. Le taux d'épargne des ménages a progressé sur l'année, alors qu'un repli était anticipé en 2024, ce qui a conduit à une composition de la croissance très différente, avec une contribution moins forte qu'attendu de la demande intérieure hors stocks⁵⁶ ;
- des phénomènes spécifiques, liés à la situation particulière de quelques entreprises, comme par exemple celles du secteur énergétique, et à la distribution des revenus imposables des ménages.

⁵⁵ L. Bach, *Faibles recettes de l'impôt sur les sociétés : qui aurait pu prédire ?*, Institut des politiques publiques, novembre 2024.

⁵⁶ En particulier, l'écart entre la hausse prévue et réalisée de la consommation des ménages a notamment atteint 0,9 point, supérieur à l'écart moyen entre les prévisions du Gouvernement et l'évolution observée, qui s'élève à 0,6 point sur la période 2004-2023 hors exercices 2009, 2020 et 2021 (source : Secrétariat permanent du HCFP, É. Dubois, G. Gilquin, *Op. Cit.*).

La Cour, dans ses observations définitives sur les prévisions de recettes fiscales publiées en décembre 2024⁵⁷, a recommandé que soient étudiés certains phénomènes comme les comportements des entreprises vis-à-vis de l'autolimitation et du 5^{ème} acompte d'impôt sur les sociétés. L'annonce du renforcement des outils et méthodes de prévision et du lancement d'une étude auprès des grandes entreprises soumises au « cinquième acompte » de l'impôt sur les sociétés, dans le cadre du plan d'action du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique pour améliorer le pilotage des finances publiques, est ainsi bienvenue.

3 - Des mesures de hausses d'impôt plus fortes qu'initialement envisagé

Les principales révisions concernent la contribution sur la rente infra-marginale des producteurs d'électricité (CRI) et l'accise sur l'électricité (ex-TICFE). L'écart entre le montant exécuté et prévu associé à la CRI s'élève à 3,0 Md€⁵⁸. Bien que l'accise sur l'électricité (ex-TICFE) ne soit pas revenue au niveau constaté avant la mise en place du bouclier tarifaire, son augmentation s'est traduite par des recettes estimées à 3,5 Md€ en 2024⁵⁹, celles-ci ayant été en grande partie minorées par la compensation de la budgétisation des taxes locales d'électricité (- 2,4 Md€). Les mesures nouvelles, de périmètre et de transfert ont, au total, conduit à augmenter les recettes fiscales nettes de 3,6 Md€ en 2024, soit 5,6 Md€ au-dessus de la prévision de la LFI pour 2024.

⁵⁷ Cour des Comptes, *La prévision des recettes fiscales de l'État entre 2014 et 2023*, décembre 2024.

⁵⁸ Deux phénomènes se sont conjugués s'agissant de la CRI : d'une part, son maintien, voté lors du débat parlementaire, en loi de finances initiale pour 2024 ; d'autre part, une erreur de prévision sur le solde des versements au titre de 2023 dus en juillet 2024.

⁵⁹ La loi de finances initiale pour 2024 prévoyait la faculté pour le Gouvernement d'augmenter le taux de la TICFE en 2024, mais aucune hypothèse de hausse n'avait été intégrée dans les chiffres de recettes et de solde de l'article liminaire. Le Gouvernement a finalement relevé le taux de la TICFE au 1^{er} février 2024.

En matière de recettes, l'exercice 2024 présente deux traits saillants qui appellent à la vigilance.

Le premier tient à la singularité que constitue une atonie des recettes fiscales nettes revenant à l'État, pour la deuxième année consécutive, alors même que le PIB a progressé en volume et en valeur. Cette configuration est rendue possible par le poids des transferts de TVA, alors qu'elle constitue le principal impôt de rendement indexé sur la croissance économique : ces transferts fragilisent les recettes fiscales de l'État.

Le second point de vigilance tient à l'écart très important entre les prévisions et l'exécution, le constat étant particulièrement accusé pour l'impôt sur les sociétés, et dans une moindre mesure, pour la TVA et l'impôt sur le revenu. Ces écarts importants, qui font suite à ceux déjà observés en 2023, incitent à renforcer la transparence et la densité de l'information rendue publique après l'adoption des lois de finances.

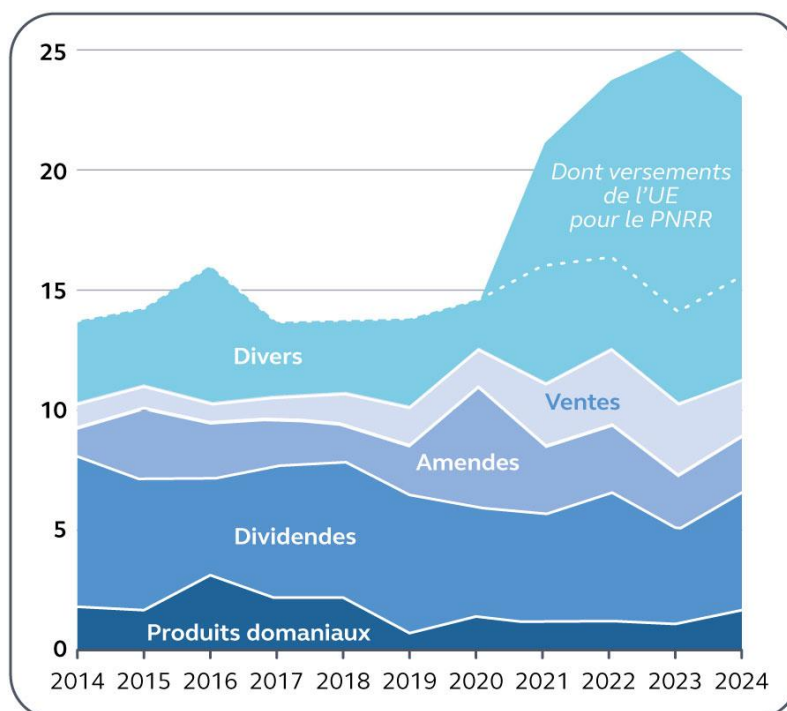
À cet égard, il serait souhaitable de publier, à l'issue de chaque exercice annuel, des analyses *a posteriori* des écarts entre les prévisions des recettes fiscales et leur exécution.

De plus, compte tenu de leur poids croissant et de leur volatilité, il est nécessaire d'engager des études sur les principales « autres recettes fiscales » afin d'améliorer l'exercice de prévision.

II - Des recettes non fiscales toujours élevées mais en diminution

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 ajoutent 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 2014, Md€



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 versements de l'Union européenne au titre du plan de relance en diminution

Par rapport à l'exécution de 2023 (25,1 Md€), les recettes non fiscales ont diminué de 1,9 Md€ pour atteindre 23,2 Md€ en 2024. Cette variation résulte de plusieurs facteurs dont les effets se compensent partiellement.

Les recettes diverses ont diminué de manière significative (- 3,4 Md€), en raison de moindres versements de la Commission européenne (- 3,4 Md€) au titre de la Facilité pour la reprise et la résilience (FRR) dans le cadre du cofinancement européen du plan national de relance et de résilience. Ce plan constitue la partie financée par l'Union européenne du plan de relance adopté par le Gouvernement français à l'automne 2020, à la suite de la crise résultant de la pandémie de covid. 40,3 Md€ doivent revenir à la France d'ici 2026, dont 30,9 Md€ ont déjà été versés au travers de la FRR. Le financement de la FRR repose sur des prêts contractés au niveau européen, dont le remboursement nécessitera la création de nouvelles ressources propres de l'Union européenne ou une augmentation des contributions nationales.

Les recettes provenant de la vente de biens et services ont également diminué (- 0,6 Md€), principalement en raison de la baisse des revenus générés par la mise aux enchères des quotas carbone (- 0,6 Md€), elle-même due à la chute des prix du marché en début d'année.

À l'inverse :

- les dividendes et recettes assimilées ont augmenté de 0,9 Md€, principalement grâce au versement de l'excédent du fonds de réserve des retraites des agents de la Banque de France (+ 0,8 Md€) ;
- les revenus du domaine de l'État ont progressé de 0,6 Md€, notamment avec l'augmentation des revenus du domaine public non militaire (+ 0,6 Md€), en particulier de la redevance électricité due par la Compagnie nationale du Rhône (CNR) ;
- les remboursements et intérêts des prêts, avances et autres immobilisations financières ont augmenté de 0,4 Md€, notamment en raison de l'encaissement d'intérêts sur les autres prêts et avances (+ 0,3 Md€).
- les amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuite ont progressé de 0,3 Md€, principalement en raison de l'augmentation des amendes prononcées par les autorités de la concurrence (+ 0,4 Md€).

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

En 2024, les recettes de fonds de concours et d'attributions de produits s'élèvent respectivement à 7,2 Md€ et 1,1 Md€. Au total, ces recettes augmentent de 22 % du seul fait de la hausse des recettes de fonds de concours (+ 2,0 Md€), le niveau des recettes issues des attributions baissant légèrement sur l'exercice (- 0,2 Md€).

L'augmentation du montant des recettes sur les fonds de concours de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* a induit une augmentation des crédits afférents : + 1,3 Md€ en autorisations d'engagement (AE) et + 1,8 Md€ en crédits de paiement (CP). Elle résulte des versements constatés sur le programme 203 - *Infrastructures et services de transports* qui progressent au total de 1,0 Md€ en 2024.

S'agissant de la mission *Travail et emploi* (+ 0,5 Md€ en CP), les recettes constatées en 2024 sur le fonds de concours « Contribution des partenaires sociaux au plan d'investissement dans les compétences » du programme 103 - *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* ont augmenté de 0,5 Md€ en raison du décalage sur 2024 des versements au titre des conventions relatives aux plans régionaux d'investissement dans les compétences. Ce fonds de concours est alimenté par l'opérateur France compétences.

L'augmentation du montant des recettes sur les fonds de concours de la mission *Défense* (+ 0,3 Md€) a induit une augmentation des crédits afférents (+ 0,3 Md€ en AE et + 0,2 Md€ en CP). Elle résulte de versements constatés sur le programme 146 - *Équipement des forces*.

III - Les dépenses fiscales : un coût croissant et une norme fiscale de plus en plus floue au regard des exceptions pour plusieurs grands impôts

Après avoir été initialement évalué à 78,74 Md€⁶⁰, le coût des dépenses fiscales est estimé à 83,29 Md€ pour 2024 selon les dernières évaluations figurant en annexe au projet de loi de finances pour 2025.

Cette progression s'explique essentiellement par trois facteurs : l'évolution spontanée des dépenses fiscales déjà existantes (+ 1,8 Md€), la création de nouvelles dépenses fiscales (+ 0,9 Md€) et des changements de

⁶⁰ Le coût définitif des dépenses fiscales d'une année N est donné par le PLF de l'année N+2.

méthode dans l'estimation du coût de certains dispositifs (+ 2 Md€). Cette orientation à la hausse est alarmante dans la mesure où plusieurs dispositifs fiscaux importants, générant des dépenses fiscales d'ampleur, avaient pris fin en 2023, dont le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), ce qui aurait justifié que se dessine une trajectoire à la baisse de la dépense pour les années 2024 et suivantes.

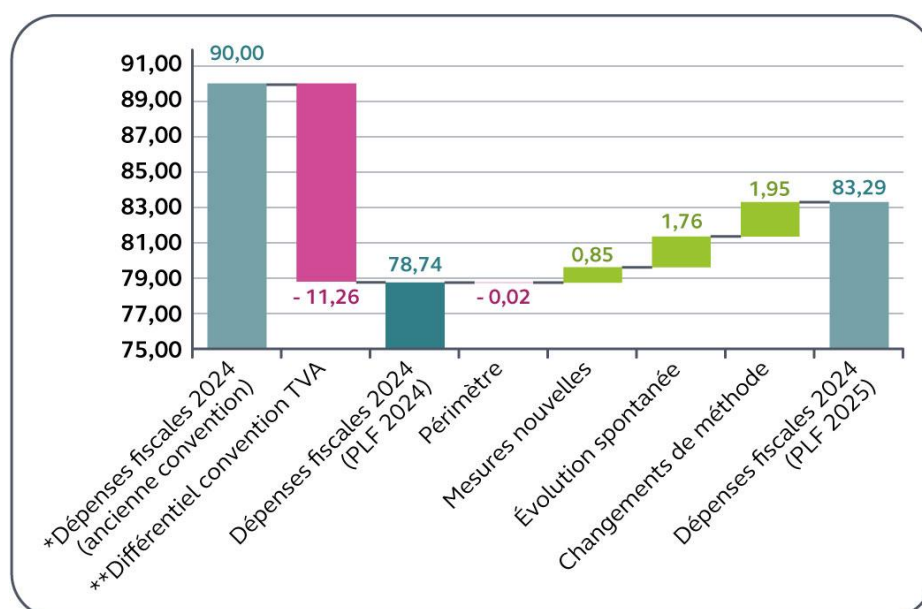
Surtout, l'ampleur de l'impact des changements de méthode illustre la difficulté à suivre dans le temps et évaluer avec précision le coût des dépenses fiscales (classements dans la notion même de « dépense fiscale », méthodes d'évaluation des coûts). Elle étaye également un constat sans appel : les dépenses fiscales sont globalement sous-évaluées et, à chaque fois que les méthodes d'évaluation progressent et s'affinent, elles révèlent un coût plus élevé qu'attendu.

Le changement le plus marquant est le retraitement des dépenses fiscales relatives à la TVA, opéré entre les PLF 2023 et 2024, qui perdure dans le PLF 2025 malgré les recommandations contraires de la Cour. En effet, le Gouvernement présente depuis le PLF 2024 le coût des dépenses fiscales en fonction de la part de TVA nette revenant au seul 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 s'en trouve ainsi artificiellement réduit de moitié. Leur coût, qui avoisinait les 20 milliards d'euros dans les annexes Voies et moyens (tome II) des PLF antérieurs à celui de 2024, est ainsi réduit, en apparence, à 11 milliards d'euros à compter du PLF 2024 et il semble stable. Les dépenses fiscales relatives à la TVA, nonobstant cette nouvelle convention de chiffrage, vont croissantes, ce qui ne peut être déduit de la lecture de l'annexe Voies et moyens tome II des PLF 2024 et 2025 : elles s'élèvent de fait à 23,4 Md€ en 2023 (coût définitif recalculé), puis à 23,7 Md€ en 2024 (coût révisé) et à 24,3 Md€ en 2025 (prévision initiale).

Ce choix présente de nombreux inconvénients. 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. Scinder ainsi les dépenses fiscales attachées à la TVA est de surcroît incohérent par rapport à celles attachées à d'autres impositions partagées entre plusieurs affectataires (accises sur l'énergie), qui sont retenues en totalité dans les chiffrages du Gouvernement. Enfin, cette modification introduit une rupture de série car les chiffrages des années passées n'ont pas été revus sur la base de la nouvelle convention et ne sont donc pas comparables à ceux présentés dans le PLF 2025.

La direction de la législation fiscale a produit, en annexe au Tome II des Voies et Moyens du PLF 2025, un fichier présentant les diminutions de recettes de TVA « Toutes administrations publiques », c'est-à-dire avant la prise en compte des transferts aux collectivités territoriales et à la Sécurité sociale. Cette évolution n'empêche pas cependant que soit affiché un montant sous-estimé des dépenses fiscales.

Graphique n° 19 : décomposition du différentiel de chiffrage du coût des dépenses fiscales pour l'année 2024 entre le PLF 2024 et le PLF 2025, Md€



Source/note : PLF 2024 et 2025, retraitement Cour des comptes

* Dépenses fiscales 2024 chiffrées avec l'ancienne convention TVA.

** Différentiel de chiffrage des dépenses fiscales entre l'ancienne et la nouvelle convention TVA suivant le PLF 2024.

Le volume des dépenses fiscales, s'il croît à un rythme modéré, semble néanmoins s'inscrire dans une dynamique continue que rien ne vient interrompre, d'autant que les modestes tentatives de plafonnement ou de modération introduites par les lois de programmation des finances publiques successives se sont non seulement révélées inopérantes mais ont de surcroît été affaiblies par les deux dernières de ces lois. La Cour en a établi un bilan détaillé dans sa note thématique *Piloter et évaluer les dépenses fiscales* publiée en juillet 2023.

Tableau n° 16 : dépenses fiscales de 2023 à 2024 et dépenses fiscales rapportées aux recettes fiscales nettes et au produit intérieur brut

Année	2023	2024*	Écart
Dépenses fiscales nouvelle convention TVA (Md€)	82,92	83,29	+ 0,37
Part des recettes fiscales nettes (%)	25,7 %	25,8 %	+ 0,15
Part du PIB (%)	2,9 %	2,8 %	- 0,09

Source : Insee (PIB 2022-2023), PLF (PIB 2024, recettes fiscales nettes), retraitements Cour des comptes

* Par homogénéité de traitement, les dépenses fiscales et les recettes fiscales nettes sont les valeurs 2024 révisées contenues dans le PLF 2025. Le montant des recettes fiscales nettes définitives pour 2024 est de 325,7 Md€, contre 322,5 Md€ « révisé » dans le PLF 2025.

Cette augmentation constante des dépenses fiscales, qui atteignent désormais le quart des recettes fiscales, a deux effets principaux.

D'une part, elle met à mal la lisibilité des principaux impôts, dont le contribuable peut se demander ce qui relève de la norme ou de l'exception. Ainsi, les dépenses fiscales représentent désormais 44 % du montant de l'impôt sur le revenu, 43 % de l'accise sur les produits énergétiques ou 43 % de la taxe foncière.

D'autre part, elle laisse se multiplier un nombre important de dispositifs dont la pertinence peut être interrogée au vu du gain pour chaque usager. La Cour relève ainsi que 12 dépenses fiscales procurent un gain inférieur à 100 € par ménage pour un coût de 2,2 Md€.

Enfin, les dépenses fiscales demeurent mal connues (leur coût est inconnu pour 14 % d'entre elles, le nombre de bénéficiaires pour 43 %) et leur évaluation reste insuffisante. La Cour a présenté dans les notes d'exécution budgétaire relatives aux dépenses fiscales pour les exercices 2023 et 2024 une analyse approfondie de ces points.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Après une nette baisse en 2023 (- 7,4 Md€, soit - 2,2 %), les recettes fiscales nettes enregistrent, en 2024, une légère augmentation (+ 2,8 Md€, soit + 0,9 %), qui les porte à 325,7 Md€.

Le fait marquant de l'exercice 2024 tient cependant à l'écart de - 22,8 Md€ que présente le montant des recettes fiscales nettes par rapport à la prévision de la loi de finances initiale. Cet écart est nettement plus important que celui, déjà significatif, qui caractérisait l'exercice 2023 (- 5,3 Md€). Il s'explique principalement par l'héritage des moins-values de recettes fiscales nettes enregistrées en 2023 et des erreurs de prévision importantes sur l'évolution spontanée de plusieurs grands impôts.

Par ailleurs, par rapport à l'exécution de 2023 (25,1 Md€), les recettes non fiscales ont diminué de 1,9 Md€ pour atteindre 23,2 Md€ fin 2024. Cette variation résulte de plusieurs facteurs dont les effets se compensent partiellement. En particulier, les recettes diverses ont diminué de manière significative (- 3,4 Md€), en raison de moindres versements de la Commission européenne (- 3,4 Md€) au titre de la Facilité pour la reprise et la résilience dans le cadre du cofinancement européen du plan national de relance et de résilience.

Enfin, les dépenses fiscales progressent en 2024 pour atteindre 83,3 Md€.

L'évaluation du coût des dépenses fiscales et de leur évolution dans le temps reste cependant complexe du fait de changements conventionnels réguliers et importants. Près de la moitié (2 Md€) de l'écart entre la prévision des dépenses fiscales de 2024 dans le PLF 2024 et dans le PLF 2025 repose sur des changements de méthode d'évaluation des coûts. La comparaison de long terme est également faussée par la prolongation d'une nouvelle convention de traitement des dépenses fiscales relatives à la TVA qui diminue artificiellement le coût des dépenses fiscales de 2024 de 12,4 Md€.

S'agissant de la convention de calcul du montant des dépenses fiscales associées à la TVA, la Cour réitère sa recommandation de réintégrer l'ensemble des dépenses fiscales relatives à la TVA dans le total des dépenses fiscales présenté dans le PLF.

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. *publier, à l'issue de chaque exercice annuel, des analyses a posteriori des écarts entre les prévisions des recettes fiscales et leur exécution (recommandation nouvelle) ;*
 2. *compte tenu de leur poids croissant et de leur volatilité, engager des études sur les principales « autres recettes fiscales » afin d'améliorer l'exercice de prévision (recommandation nouvelle) ;*
 3. *réintégrer l'ensemble des dépenses fiscales relatives à la TVA, y compris pour les parts attribuées à d'autres administrations publiques que l'État, dans le montant total des dépenses fiscales figurant dans le projet de loi de finances (recommandation reformulée).*
-

Chapitre III

Les dépenses de l'État

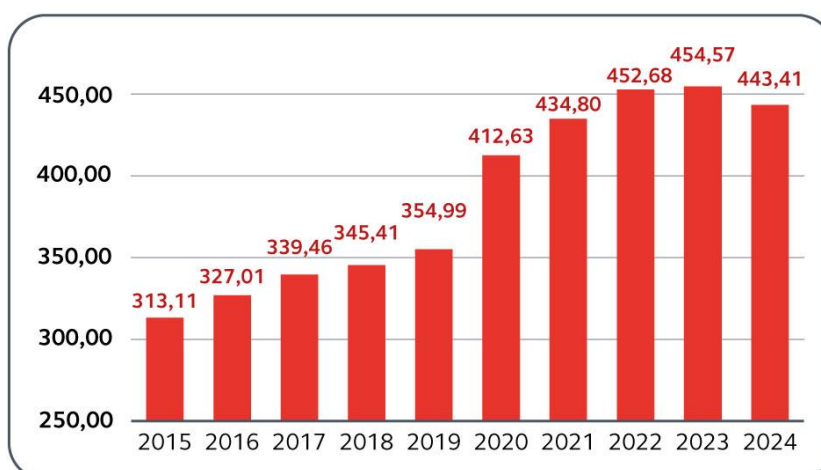
Les dépenses budgétaires de l'État ont diminué en 2024, grâce à la fin de certains dispositifs exceptionnels, à plusieurs « bonnes surprises » et à un pilotage des crédits particulièrement serré dans des conditions erratiques (I). La comptabilité générale de l'État, qui repose sur d'autres conventions, montre toutefois une augmentation des charges sur l'exercice 2024, singulièrement portée par celle des charges de personnel (II). L'examen des risques budgétaires montre que l'exercice 2025 est déjà fortement contraint (III) et qu'une rigidification croissante de la dépense est à l'œuvre, notamment en raison des engagements très élevés souscrits à travers un grand nombre de plans, contrats et autres dispositifs pluriannuels (IV).

I - Une baisse des dépenses budgétaires due à des éléments exceptionnels et à un pilotage serré de la dépense

Les dépenses nettes y compris sur fonds de concours⁶¹ du budget général se sont établies à 443,41 Md€ en 2024, soit une baisse de 11,3 Md€ (- 2,5 %) par rapport à 2023. En volume, ces dépenses ont diminué de - 4,5 %⁶².

⁶¹ Le périmètre retenu pour l'ensemble du chapitre III est celui des dépenses du budget général, nettes des remboursements et dégrèvements d'impôts d'État. À l'issue de la réforme de la Lof opérée par la loi de modernisation des finances publiques du 18 décembre 2021, ce périmètre intègre désormais les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux.

⁶² 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. Ce déflateur est appliqué à la totalité des dépenses de l'État même si celles-ci ne sont pas toutes soumises à l'inflation.

Graphique n° 20 : dépenses nettes de l'État, Md€ courants

Source : Cour des comptes

Cette inflexion à la baisse significative, la première depuis le début des années 2010, ne repose cependant pas sur des économies pérennes. Elle correspond à la disparition de mesures exceptionnelles (- 17,4 Md€), compensée en partie par une hausse des autres dépenses de l'État (+ 6,4 Md€). La LFI prévoyait une hausse des crédits significative (+ 19,91 Md€), mais la dégradation des recettes a conduit le Gouvernement à piloter ses dépenses en cours d'année par le biais de « surgels » successifs.

Le pilotage de la dépense au cours de l'année 2024 a été serré mais il a manqué de lisibilité, et les marges de manœuvre réellement disponibles pour réduire le déficit n'ont pas été rigoureusement documentées (A). Le Gouvernement a fait le choix de ne pas recourir à une loi de finances rectificative et a privilégié la mobilisation de la réserve de précaution, ce qui a contribué à compliquer la gestion budgétaire. (B).

A - Une année marquée par des arbitrages politiques peu lisibles, parfois contradictoires

Les décisions prises en début de gestion 2024 apparaissent insuffisamment prudentes et, à tout le moins, peu étayées par une analyse fine des sur- et sous-budgétisations. La répartition des annulations et surgels entre ministères a manqué de transparence.

Les arbitrages rendus à partir de juin pour préparer la fin de gestion 2024 ont entretenu un pilotage des dépenses de l'État à coups de « rabot », alors qu'il était désormais trop tard pour rattraper l'absence de réformes structurelles en LFI. Cette méconnaissance des marges de manœuvre réellement disponibles sur le budget de l'État a permis de maîtriser pour partie la dépense mais n'a pas débouché sur une contribution durable de la dépense à la réduction du déficit.

1 - Un pilotage insuffisamment prudent des dépenses du budget général en début d'année

Reconnaissant en début d'année 2024 « la diminution des recettes fiscales de l'État, constatées et prévisionnelles », mais ne souhaitant pas déposer un projet de loi de finances rectificative, le Gouvernement a décidé de procéder dès la mi-février 2024 à des annulations de crédits à la hauteur inhabituelle de 10,1 Md€ « afin de pouvoir maîtriser notre trajectoire de finances publiques »⁶³. La loi de finances avait été votée un mois plus tôt.

Faute de reposer sur des économies réellement identifiées, ce choix était en réalité peu prudent : il a conduit l'État à utiliser dès février 2024 presque toutes les possibilités d'annulation par voie réglementaire autorisées par la Lolf, y compris pour faire face à une dépense imprévisible par décret d'avance⁶⁴. Le Gouvernement a, certes, reconstitué dès février sa réserve de précaution par un « surgel »⁶⁵ de 11,7 Md€, mais en réalité il n'avait plus la possibilité de la mobiliser pour ouvrir des crédits sur les programmes budgétaires en tension sans recourir à une loi de finances rectificative.

Le respect des articles 13 et 14 de la Lolf

L'article 14 de la LOLF prévoit que « Afin de prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances afférente à l'année concernée, un crédit peut être annulé par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances [...]. Le montant cumulé des crédits annulés par décret en vertu du présent article et de l'article 13 [les crédits annulés en cas d'urgence par décret d'avance] ne peut dépasser 1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'année en cours. »

⁶³ Cf. rapport accompagnant le décret du 21 février 2024.

⁶⁴ Le montant cumulé des annulations réalisées par voie réglementaire ne peut dépasser 1,5 % des crédits ouverts en lois de finances initiale et rectificative afférentes à l'année en cours, plafond incluant les annulations prises par décret d'avance, c'est-à-dire en cas d'urgence.

⁶⁵ Le gel correspond à la réserve de précaution effectuée en début d'année : une partie des crédits est « gelée », c'est-à-dire rendue inutilisable sans une décision explicite du ministère des finances. Le surgel correspond à un gel supplémentaire.

Par ailleurs, aux termes de l'article 34 de la LOLF, les « crédits ouverts » par les lois de finances comprennent les crédits ouverts sur le budget général, les budgets annexes et certains comptes spéciaux (soit un total de 813,5 Md€ en 2024).

Les annulations réalisées par voie réglementaire se sont élevées à 10,4 Md€ en 2024, soit 1,3 % du total des crédits ouverts sur le périmètre de la loi de finances. Elles respectent donc le plafond fixé par la LOLF. En revanche, rapportées au seul budget général de l'État, elles représentent un taux d'annulation de 2,3 %.

Très peu de programmes ont été exonérés des annulations réalisées en cours de gestion et de ce surgel⁶⁶. Par conséquent, tous les programmes pour lesquels des risques d'impasses budgétaires avaient déjà été identifiés au moment de la LFI 2024 ont vu leur prévision d'exécution se dégrader dès le mois de février, les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM) multipliant les avis défavorables sur les documents de programmation du premier semestre, et insistant sur les risques d'insoutenabilité au moment de la répartition des crédits (voir *infra* I.B).

Au même moment, le Gouvernement a pris la décision de reporter 16,1 Md€ de crédits de 2023 vers 2024 sur le budget général (23,5 Md€ en incluant les reports sur les budgets annexes et les comptes spéciaux), ce qui apparaît difficilement compréhensible, voire contradictoire.

Plusieurs facteurs semblent s'être conjugués pour expliquer cette succession de décisions peu cohérentes en tout début d'année 2024.

Le premier est la priorité accordée à l'affichage de la maîtrise des dépenses de l'État, notamment vis-à-vis de la Commission européenne et des agences de notation, le décret d'annulation du 21 février 2024 étant à cet égard plus « visible » que la somme des arrêtés de report publiés à quelques jours d'intervalle.

Le deuxième facteur est lié à la contrainte tirée du choix de ne pas recourir à une loi de finances rectificative tout en exprimant des choix budgétaires stratégiques. L'addition du triple mouvement annulations/reports/surgel a abouti *de facto* à une réallocation des crédits significative, au profit de trois missions (*Plan de relance, Économie et Défense*). Les principales missions contributrices par des annulations subies ont été les missions *Écologie, développement et mobilité durables, Engagements financiers de l'État, Aide publique au développement, Recherche et enseignement supérieur* et *Enseignement scolaire*.

⁶⁶ Les programmes 381 - *Allègements du coût du travail en agriculture* ; 149 - *Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt* ; 177 - *Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables* ont été dispensés d'annulations, tandis que seul le programme 101 - *Accès au droit et à la justice* a été exonéré de surgel.

Enfin, le troisième facteur, tiré de ce que la LFI ne comportait aucune mesure structurelle, est qu'une maîtrise de la dépense par « rabot » budgétaire transversal s'est imposée de fait, en lieu et place d'une stratégie de réduction de la dépense publique fondée sur des économies pérennes ciblées. Dans cette optique, plus la mise sous tension était forte en début d'année et plus les dépenses de l'État pouvaient être contenues.

Après la dissolution de l'Assemblée nationale annoncée le 9 juin 2024, et du fait de la situation politique qui a résulté des élections législatives, il est rapidement devenu manifeste qu'un pilotage administratif de la dépense s'imposerait jusqu'à la fin de l'exercice 2024, toute inflexion législative étant réservée aux textes financiers pour 2025.

2 - Un schéma de fin de gestion anticipé qui n'a pas suffi pour empêcher la dégradation du déficit

En dépit des annulations décidées en février, la situation des finances publiques a continué de se dégrader, comme en atteste la note de la direction générale du Trésor du 10 juillet 2024 alertant le ministre de l'économie et des finances sur une très forte dégradation anticipée du solde public 2024. Bien que cette dégradation ne fût pas imputée à titre principal à l'État mais plutôt aux collectivités locales et aux dépenses sociales, à défaut d'alternative, le Gouvernement a décidé d'imposer aux ministères des plafonds d'exécution inférieurs aux crédits disponibles.

En parallèle, les crédits destinés à être annulés par voie législative pour tenir ces schémas de fin de gestion ont été « surgelés », pour un montant total de 7,2 Md€ en juillet et 0,27 Md€ à l'automne.

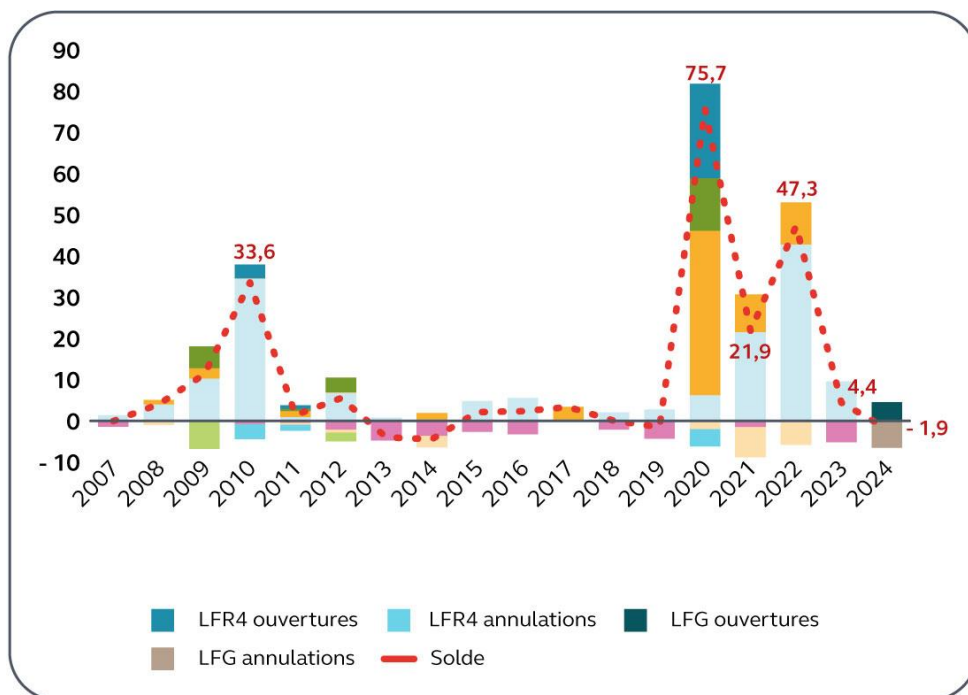
La décision d'anticiper les arbitrages de fin de gestion dès l'été 2024 constituait en théorie une approche prudente, mais elle ne reposait pas sur une analyse rigoureuse des dépenses.

Les crédits « surgelés » n'étaient en réalité pas tous annulables : 8,6 Md€ ont été restitués aux ministères en cours de gestion et 11,6 Md€ ont été reportés sur 2025 au titre du budget général (incluant les fonds de concours). La Cour n'a pas pu avoir accès aux notes d'arbitrages des cabinets ministériels relatives au schéma de fin de gestion ; elle n'a donc pas pu apprécier si l'effort sur la dépense a été relâché en fin d'année, ou si les crédits gelés n'étaient en réalité pas mobilisables.

Dans ces conditions, il n'est pas possible de reconstituer la chronologie des décisions, entre juillet et novembre, qui ont conduit au point d'atterrissage en dépenses et donc du solde budgétaire de 2024.

En fin d'année, les annulations de crédits gelés par la loi de fin de gestion (LFG), soit 6,5 Md€, ont essentiellement permis de couvrir les divers surcoûts budgétaires (4,6 Md€) intervenus en cours d'année et qui n'avaient pu être couverts par des redéploiements internes⁶⁷. Au total, la LFG a contribué à hauteur de 1,8 Md€ à la réduction du déficit. Ce chiffre ne représente que 10 % des crédits gelés au cours du second semestre. Si le surgel massif qui a caractérisé la gestion de la deuxième moitié de l'année a pu contribuer à ralentir la dépense, *in fine* son impact sur le déficit budgétaire est resté modeste.

Graphique n° 21 : ouvertures et annulations de crédits en lois de finances rectificatives depuis 2007, CP, Md€



Source : Cour des comptes sur données Chorus

⁶⁷ La somme des redéploiements réalisés par des décrets de transfert et de virement s'est élevée à 1,4 Md€ en 2024.

3 - Sur l'ensemble de l'année, des arbitrages parfois contradictoires, un traitement différencié des ministères

Analysée sur l'ensemble de l'année 2024, la succession des séquences de reports de crédits, de surgels et d'annulations révèle des arbitrages budgétaires peu cohérents.

À titre d'exemple, sur les 37 programmes ayant bénéficié d'une ouverture de crédits en LFG (pour un total de 4,7 Md€), 31 programmes avaient subi une annulation en février (pour un total de 3,4 Md€). Ces mouvements contradictoires suggèrent qu'une partie significative des annulations de début d'année avait été décidée sans reposer sur des projections rigoureuses et a dû être corrigée en fin de gestion. C'est par exemple le cas pour l'allocation adulte handicapé (AAH), dont les crédits ont d'abord fait l'objet d'une annulation de 153 M€ en février puis d'une ouverture de 157 M€ en loi de finances de fin de gestion.

Pour sept de ces programmes, les ouvertures en fin de gestion ont même été supérieures aux annulations, ce qui confirme que des dispositifs sous-budgétisés avaient subi des gels, voire des surgels, peu réalistes.

Tableau n° 17 : montants annulés, gelés et réouverts en 2024 pour sept programmes en tension budgétaire, M€

	Programme	Crédits annulés en février	Surgels (février et juillet)	Crédits ouverts en LFG
176	Police nationale	- 134,5	- 179,2	443,5
152	Gendarmerie nationale	- 20,3	- 39,2	363,8
134	Développement des entreprises et régulations	- 176,5	- 219,6	211,1
304	Inclusion sociale et protection des personnes	- 50	- 521,52	58,2
169	Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant, mémoire et liens avec la Nation	- 17,0	- 46,6	48,7
137	Égalité entre les femmes et les hommes	- 7,01	- 2,04	28,5
138	Emploi outre-mer	- 3,9	- 70,8	26,2
	Total	- 409,2	- 1 078,9	1 180,1

Source : Chorus

Autre incohérence relevée : parmi les 31 programmes ayant fait l'objet d'annulations en cours de gestion puis ayant bénéficié d'une ouverture de crédits en LFG, cinq ont finalement massivement sous-exécuté les crédits disponibles⁶⁸. Pour ces programmes, la somme des crédits non consommés en fin d'année (2,1 Md€) est supérieure de 1 Md€ aux crédits ouverts en loi de fin de gestion. Soit la LFG reposait sur une prévision d'exécution erronée, soit les ouvertures sont arrivées trop tardivement. À l'inverse, sur les 84 programmes dont les crédits ont été en partie annulés en LFG (pour un total de 6,5 Md€), 70 avaient bénéficié de reports de 2023 pour un montant de 7,2 Md€.

L'ampleur des mouvements en cours d'année a parfois été très conséquente. À titre d'exemple, lors du décret d'annulation de février, la mission *Investir en France 2030* a été totalement exonérée, pour finalement se voir annuler 1,4 Md€ sur l'ensemble de l'année (dont 1,3 Md€ en LFG) soit 20 % des crédits initiaux. Les crédits de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* ont connu une annulation de 350 M€ en cours d'année avant d'être réabondés de 203 M€ en LFG. Enfin le programme 304 -*Inclusion sociale et protection des personnes*, qui porte les crédits de la prime d'activité, a vu sa réserve initiale multipliée par sept pour atteindre 521 M€, et être finalement intégralement dégelée et complétée par des ouvertures en LFG pour couvrir les besoins du programme⁶⁹.

Il en ressort des taux d'exécution extrêmement différenciés d'une mission à l'autre, qui permettent d'identifier celles qui ont été davantage préservées en cours de gestion.

⁶⁸ Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins ; Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi ; Emploi Outre-mer ; Immigration et asile ; Préparation et emploi des forces.

⁶⁹ Voir la note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*.

**Tableau n° 18 : taux d'exécution des crédits des missions
du budget général par rapport à la LFI (hors FDC)**

Missions	Exécution par rapport à la LFI (%)
Aide publique au développement	81,3 %
Investir pour la France de 2030	81,4 %
Transformation et fonction publiques	81,8 %
Sport, jeunesse et vie associative	83,8 %
Écologie, développement et mobilité durables	90,8 %
Direction de l'action du Gouvernement	91,1 %
Action extérieure de l'État	92,8 %
Travail et emploi	93,2 %
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	93,7 %
Cohésion des territoires	94,1 %
Culture	96,0 %
Engagements financiers de l'État	96,6 %
Médias, livre et industries culturelles	96,7 %
Gestion des finances publiques	96,9 %
Conseil et contrôle de l'État	96,9 %
Justice	97,1 %
Recherche et enseignement supérieur	97,3 %
Régimes sociaux et de retraite	97,3 %
Santé	97,7 %
Relations avec les collectivités territoriales	98,0 %
Administration générale et territoriale de l'État	98,8 %
Immigration, asile et intégration	99,2 %
Enseignement scolaire	99,3 %
Solidarité, insertion et égalité des chances	99,7 %
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	100,3 %
Défense	100,4 %
Outre-mer	101,5 %
Pouvoirs publics	101,7 %
Sécurités	103,2 %
Remboursements et dégrèvements	115,5 %
Économie	118,6 %
Plan de relance	158,1 %
Total général	97,7 %

Source : calculs Cour des comptes sur données Chorus

B - Une gestion sous tension, qui n'a pas permis d'amorcer une réduction des dépenses de l'État

Pour les gestionnaires, l'année 2024 s'est déroulée dans un contexte erratique, au gré des surgels et des annulations. Le choix de ne pas recourir à une loi de finances rectificative et d'attendre le mois de décembre, avec la loi de fin de gestion, pour ouvrir ou rouvrir des crédits a généré des tensions budgétaires sur certains programmes.

1 - Une mobilisation exceptionnellement élevée de la réserve de précaution, sans analyse des marges de manœuvre réellement disponibles

La mise en réserve initiale arbitrée en 2024 s'élevait à 8,9 Md€, soit un niveau proche de celle appliquée en début de gestion 2023 (8,8 Md€). Le taux de mise en réserve arbitré s'élevait à 4 % pour les crédits hors titre 2 et 0,5 % pour les crédits de titre 2. En début d'année, 25 programmes ont été exonérés de mise en réserve initiale⁷⁰, si bien que le taux de mise en réserve moyen s'élevait à 2,43 %.

Comme en 2023, mais de façon beaucoup plus massive, le montant des crédits gelés a progressivement augmenté en cours d'année à la faveur de surgels, pour atteindre un total de 28,2 Md€, soit presque le double du niveau constaté en 2023. Cette augmentation a très majoritairement concerné la réserve appliquée aux crédits hors masse salariale.

Tableau n° 19 : réserve de précaution en 2023 et 2024, Md€

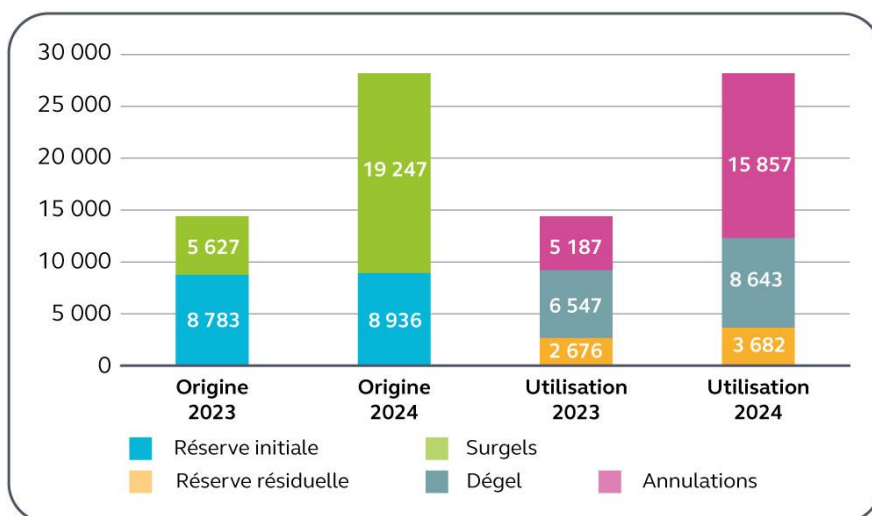
2024	Crédits de personnel	Crédits hors personnel	Total
Gel initial	0,8	8,2	8,9
Rappel 2023	0,7	8,1	8,8
Surgels	1,0	18,2	19,2
Rappel 2023	0,1	5,5	5,6
Total	1,8	26,3	28,2
Rappel 2023	0,8	13,6	14,4

Source : calculs Cour des comptes sur données direction du budget

⁷⁰ Les crédits évaluatifs ; les programmes de France 2030 et du plan de relance ; les crédits de la mission *Crédits non répartis* et de la mission *Pouvoirs publics*.

Une telle mobilisation de la réserve de précaution n'avait jamais été réalisée sur la période récente.

Graphique n° 22 : utilisation de la réserve de précaution en 2023 et 2024, Md€

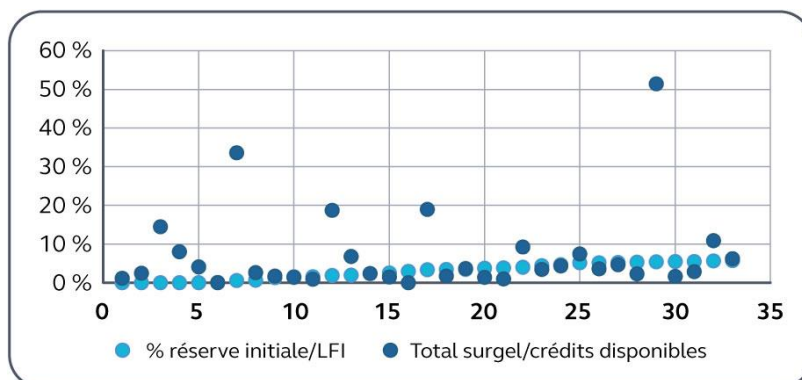


Source : calculs Cour des comptes sur données direction du budget

Ce recours massif à la réserve de précaution a permis de respecter la norme de dépense mais a aussi contribué au manque de transparence qui a caractérisé la gestion 2024, pour deux raisons.

D'une part, les déterminants de la répartition des efforts entre ministères sont inconnus. Alors que la réserve initiale a été appliquée de manière comparable sur l'ensemble des missions budgétaires, les surgels réalisés en février et juillet ont reposé sur une répartition nettement plus différenciée entre ministères, laissée à la discrétion des cabinets ministériels sans formalisation explicite des arbitrages. Le taux de surgel par mission s'inscrit dans une très large fourchette de 0 à 51 %.

Graphique n° 23 : évolution en 2024 du taux appliqué à chacune des 34 missions entre la mise en réserve initiale et les surgels (février et juillet)



Source : calculs Cour des comptes sur données direction du budget

D'autre part, la répartition opérationnelle des annulations par programme, nature de dépense et dispositifs a été laissée à la main des responsables de programmes, qui ont adopté des stratégies inégalement soutenables⁷¹. Certains responsables de programmes ont en effet construit leur répartition initiale sur l'hypothèse d'un dégel intégral de la réserve⁷², voire positionné la réserve sur des dépenses non pilotables⁷³. Dans ces cas, la répartition a recueilli un avis défavorable, mais sans effet pratique puisque les crédits pouvaient être remis à disposition.

⁷¹ Seuls deux dispositifs avaient explicitement été identifiés comme pouvant et devant faire l'objet d'économies par le gouvernement lors des annulations de février (*MaPrimeRénov* et l'aide publique au développement). Pour le reste, la répartition des annulations a été renvoyée aux responsables de programmes.

⁷² Dans son courrier du 18 mars 2024 adressé à la direction générale des collectivités locales (DGCL) et relative à la programmation initiale des crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) conclut que « la programmation des dépenses du programme [122 Concours spécifiques et administration] intègre, à ce stade, un dégel de la réserve de précaution rendant votre programmation insoutenable au regard des crédits présentés comme disponibles. Aussi votre programmation ne peut recueillir qu'un avis défavorable ». Il en va de même pour le programme 119 - *Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements*.

⁷³ Dans son avis sur le document de programmation unique (DPU) de la mission *Immigration, asile et intégration*, rendu le 28 juin 2024, le CBCM « note que le choix du positionnement de la provision LOPMI sur des dépenses non pilotables ne respecte pas la lettre plafond [et] fait peser des risques d'exécution et de trésorerie surtout au regard de la situation du conflit ukrainien, des conséquences budgétaires de la loi immigration non budgétées et des ressources incertaines des fonds européens ».

2 - Un calendrier des annulations et ouvertures de crédits qui a compliqué la gestion des dépenses

Plus largement, les décisions relatives aux annulations et surgels ont été prises dans un calendrier décorrélé des échéances traditionnelles de la gestion budgétaire, et ni les responsables de programmes ni les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM) n'ont été associés à leur préparation. Elles ont contribué à compliquer la gestion opérationnelle de la dépense par les ministères. En février, elles sont intervenues alors même que ceux-ci finalisaient la programmation initiale des crédits, en lien avec les services des CBCM. Il leur a donc fallu dans l'urgence procéder à une nouvelle répartition des crédits, amputée de 6 % en moyenne⁷⁴.

À titre d'exemple, le décret du 21 février 2024 a annulé 0,7 Md€ sur la mission Enseignement scolaire, alors que les moyens pour la rentrée 2024 avaient déjà été notifiés aux académies. Le ministère a donc fait le choix de ne pas répercuter l'effort financier sur les emplois, mais de l'appliquer principalement sur les crédits indemnitaires et les heures supplémentaires. Le Pacte enseignant a ainsi été gelé en avril : les dotations non engagées à date ont été reprises, et la montée en charge du dispositif prévue à la rentrée 2024 a été annulée. L'effort a également porté sur les heures supplémentaires effectives et l'effort de revalorisation des personnels non-enseignants⁷⁵.

La décision d'arrêter ou de recalibrer des dispositifs en cours d'année a également eu des conséquences pour les usagers, qui ont aussi subi les effets de la gestion erratique de 2024.

La qualité du service public en 2024

La modification de certains dispositifs sous contrainte d'annulation des crédits en début d'année s'est faite dans la précipitation : notamment, le recentrage de *MaPrimeRénov* vers les rénovations d'ampleur a généré une incertitude pour les usagers, si bien que dans le guide des aides financières pour 2024, l'agence nationale de l'habitat (Anah) qualifie elle-même l'année 2024 « d'atypique ».

⁷⁴ Le décret d'annulation représentait 2,3 % des crédits inscrits en LFI, mais 6 % de l'assiette effectivement retenue pour sa répartition puisque des dépenses en étaient exonérées.

⁷⁵ Cf. note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission *Enseignement scolaire*.

Les décisions successives relatives au *leasing* « social » constituent également un exemple de dispositif dont la gestion a été peu lisible pour les usagers. Ce dispositif, destiné aux ménages modestes souhaitant acquérir un véhicule électrique en location de longue durée, a été lancé le 1^{er} janvier 2024, et supprimé par décret le 12 février 2024, six semaines plus tard. Il aurait représenté, sur la base de l'exécution à fin janvier 2024, un dépassement annuel de 0,7 Md€ à 0,9 Md€ de l'enveloppe de LFI 2024 initialement arbitrée à 0,1 Md€. Ce dépassement est dû au nombre de dossiers acceptés, à hauteur de 29 000 au 24 janvier 2024, contre une prévision annuelle de 20 000 unités et au report de charge entrant de 0,3 Md€ qui n'avait pas été intégré lors de la programmation 2024.

Au second semestre, l'impossibilité politique de recourir à une LFR, alors que des ouvertures étaient indispensables pour faire face à divers besoins avérés de réabondement, a également abouti à des situations de tensions sur la trésorerie de certains programmes et opérateurs. C'est par exemple le cas de la Gendarmerie nationale qui a dû provisoirement cesser de régler les loyers de certaines casernes aux collectivités propriétaires entre septembre et décembre 2024 (pour un montant de 0,6 Md€).

Le Gouvernement, face aux risques de dérapage du déficit 2024 devenus évidents du fait des résultats de l'exercice 2023, a réagi précocement et vigoureusement par des annulations de crédits. Le résultat final de la gestion serrée a incontestablement contribué à « tenir » les dépenses. Mais en ne recourant pas à une loi de finances rectificatives et en privilégiant, faute de mieux, des opérations de rabot peu ou mal documentées, la gestion opérationnelle des dépenses de l'État s'est trouvée fortement contrainte, allant parfois jusqu'à affecter des fournisseurs et la qualité du service rendu. De ce point de vue, la gestion 2024 ne peut être qualifiée de satisfaisante.

II - Des dépenses courantes dont la progression reste soutenue

La complexité de la gestion 2024, les tensions en trésorerie apparues sur certains programmes et, *in fine*, l'exécution des dépenses de l'État près de 10 Md€ en-deçà de l'autorisation en LFI ne permettent pas pour autant de parler de « rigueur budgétaire » eu égard à la dynamique des différentes catégories de dépenses.

A - Une augmentation des dépenses de l'État, hors repli des dispositifs exceptionnels et des dépenses non pilotables

Hors repli de dispositifs exceptionnels et diminution opportune de dépenses non discrétionnaires (les dépenses dites « non pilotables », comme la charge de la dette), la dépense de l'État a augmenté de 10,4 Md€ entre 2023 et 2024, soit le même ordre de grandeur que la progression de 12,9 Md€ constatée entre 2022 et 2023. L'année 2024 ne constitue pas une rupture dans la progression tendancielle de la dépense courante.

**Tableau n° 20 : décomposition de l'évolution de la dépense
entre 2023 et 2024, Md€**

	Réalisé 2023	Réalisé 2024
Exécution n-1	453,1	454,6
Fin de mesures exceptionnelles	- 28,0	- 17,3
Mesures nouvelles	14,9	0
Évolution tendancielle*	14,5	6,1
<i>dont dépenses non pilotables</i>	<i>1,5</i>	<i>- 4,2</i>
<i>dont dépenses pilotables</i>	<i>12,9</i>	<i>10,6</i>
Exécution n	454,6	443,4

Source : calculs Cour des comptes

* L'évolution tendancielle agrège des hausses et des baisses de crédits dont l'exécution n'est pas suivie de façon détaillée par la direction du budget (voir méthodologie retenue infra).

Par rapport à l'exécution 2023, les deux différences notables constatées en 2024 sont l'absence de mesures nouvelles significatives en dépense et la diminution des dépenses non pilotables, notamment de la charge de la dette.

La méthode retenue pour calculer l'évolution tendancielle de la dépense

Comme en 2023, la Cour a constaté que la direction du budget ne disposait pas d'une évaluation fine de l'évolution tendancielle de la dépense courante, ni d'un suivi des mesures nouvelles adoptées ou mises en œuvre. L'absence de suivi sur ces deux points est problématique car ils sont essentiels pour comprendre la dynamique des dépenses. La Cour a donc tenté de reconstituer ce tendanciel avec les informations à sa disposition.

La méthode retenue est la même qu'en 2023 : la Cour a d'abord isolé les mesures exceptionnelles (de relance, contre la crise énergétique et la lutte contre l'inflation, mais aussi liées aux Jeux olympiques) puis cherché, sur la base des informations recueillies dans les notes d'exécution budgétaires, à identifier les mesures nouvelles créées ou effectives à partir de 2024. En retirant ces deux éléments, il est possible d'obtenir une évolution de la dépense courante de l'État.

Par rapport à 2023, la Cour a affiné son analyse sur deux points :

- les mesures nouvelles ont été réparties entre les mesures ponctuelles (qui n'ont pas vocation à se reproduire sur les budgets suivants) et les mesures nouvelles durables qui augmentent le budget de manière pérenne ;
- par ailleurs, la Cour a isolé, au sein du tendanciel, l'évolution des dépenses non pilotables par le Gouvernement, c'est-à-dire celles sur lesquelles l'État n'a pas de levier d'action en cours d'année (appels en garantie de l'État ; charge de la dette et trésorerie de l'État ; charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État ; amortissement de la dette de l'État liée à la covid 19).

Cette précision est importante pour identifier l'évolution des dépenses réellement à la main de l'exécutif, d'autant que les dépenses non pilotables peuvent évoluer de manière contraire d'une année sur l'autre, comme cela a été le cas en 2023 et 2024.

La gestion 2024 repose donc sur un paradoxe : le pilotage de la dépense a mis l'ensemble des responsables de programme sous tension, du fait du manque de visibilité sur les crédits disponibles, sans pour autant freiner la progression continue de la dépense courante de l'État, notamment celle de la masse salariale.

Une baisse des dépenses est constatée en 2024 par rapport à l'année 2023, à hauteur de 2,4 % même si elle ne concerne pas toutes les catégories des « natures » listées dans la nomenclature budgétaire : on relève ainsi une augmentation de la masse salariale de l'État (+ 8,0 Md€ à périmètre constant), des dépenses de fonctionnement (+ 2,6 Md€) et d'investissement (+ 1 Md€) mais surtout une forte baisse des dépenses d'intervention (- 16,6 Md€) et une charge d'intérêt allégée (- 4,7 Md€).

Tableau n° 21 : dépenses du budget général par nature, Md€

	Exéc. 2023	Exéc. 2024	2023-2024	
			En Md€	En %
Titre 1 : Pouvoirs publics	1,1	1,2	0,0	2,7 %
Titre 2 : Personnel	144,8	152,8	8,0	5,5 %
Titre 3 : Fonctionnement	74,2	76,8	2,6	3,5 %
Titre 4 : Charges de la dette	54,8	50,1	- 4,7	- 8,6 %
Titre 5 : Investissement	18,7	19,7	1	5,4 %
Titre 6 : Intervention	158,3	141,7	- 16,6	- 10,5 %
Titre 7 : Opérations financières	2,7	1,1	- 1,6	- 59 %
Total	454,6	443,4	11,2	- 2,4%

Source : Cour des comptes, d'après données Chorus

1 - Des dépenses de fonctionnement à nouveau en hausse

Après avoir enregistré une baisse entre les exercices 2022 et 2023, la variation des dépenses de fonctionnement s'affiche à nouveau en hausse de 2,6 Md€ (+ 3,5 %). La situation est néanmoins contrastée, selon les missions budgétaires.

Portée par la hausse des dépenses des programmes 178 – *Préparation et emploi des forces* (0,6 Md€), la mission *Défense* enregistre la plus forte croissance des dépenses de fonctionnement (+ 2,3 Md€ soit une croissance de + 12,8 %), suivie, dans une moindre mesure, par les missions *Sécurités* (+ 0,65 Md€), *Recherche et enseignement supérieur* (+ 0,39 Md€) et *Écologie, développement et mobilité durables* (+ 0,3 Md€).

Parmi les six missions qui voient leurs dépenses de fonctionnement se contracter en 2024, la mission *Investir pour la France de 2030* affiche une baisse d'un milliard d'euros, suivie par les missions *Travail et Emploi* (- 0,19 Md€), *Engagements financiers de l'État* (- 0,15 Md€) et *Plan de relance* (- 0,14 Md€ soit une baisse de 59 % des crédits consommés sur un an).

2 - Une diminution des dépenses d'intervention

Les dépenses d'intervention atteignent 141,7 Md€ en 2024, en baisse de 16,6 Md€ sur un an. La mission *Écologie, développement et mobilité durables* concentre la quasi-totalité de l'effort constaté en valeur (- 15,4 Md€), soit - 47,3 % à 17,2 Md€. Cette diminution s'explique par l'arrêt du financement des mesures exceptionnelles de protection des consommateurs de gaz, d'électricité et de carburant face à la crise énergétique (boucliers tarifaires), mais aussi par un nouveau reflux des dépenses du plan de relance (- 1,2 Md€) et des dépenses d'intervention de la mission *Santé* (- 0,8 Md€).

3 - Une croissance toujours concentrée des dépenses d'investissement

En 2024, la dépense d'investissement affiche un taux de croissance de + 5,4 % sur un an (+ 1 Md€), après une hausse de + 9,8 % en 2023. Sa part dans le total des dépenses du budget général reste cependant modeste (4,4 % contre 4,1 % en 2023). La mission *Défense* concentre 49 % de la croissance des dépenses d'investissement en 2024 soit 0,5 Md€ ; elle représente toujours les trois quarts de la dépense d'investissement du budget général de l'État, soit 14,6 Md€ sur une dépense totale de 19,7 Md€.

Suivent les missions *Culture* (+ 0,3 Md€), *Recherche et enseignement supérieur* (+ 0,2 Md€) et les missions *Sécurités* et *Administration générale et territoriale de l'État* (0,1 Md€ chacune).

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 par exemple prendre la forme de subventions. Cette difficulté de lecture est un inconvénient alors que les besoins en matière d'investissement sont importants et croissants, notamment en matière d'adaptation au changement climatique comme l'a montré la Cour dans son rapport public annuel 2024.

L'analyse des charges en comptabilité générale

L'analyse de l'évolution des charges constatées dans la comptabilité générale de l'État complète d'autant plus utilement celle des dépenses enregistrées en comptabilité budgétaire qu'elle rend directement compte de la rétraction des dépenses de soutien héritées des crises sanitaire puis énergétique, et, parallèlement, de la croissance ininterrompue des autres catégories de dépenses.

Nettes des produits qui leur sont rattachés, les charges de l'État ont atteint 447,1 Md€ en 2024, soit une augmentation de 6 Md€ par rapport à 2023. Cette hausse globale résulte de mouvements croisés : alors que les charges d'intervention⁷⁶ diminuent de 23,3 Md€ et se rapprochent de leur niveau d'avant crise sanitaire, les charges de fonctionnement et les charges financières augmentent respectivement de 19,1 Md€ et de 10,1 Md€.

La prise en compte de dépenses futures dans le résultat de l'exercice : les provisions pour risques et charges

L'État enregistre dans ses comptes des provisions, destinées à faire face aux risques et aux dépenses futures⁷⁷ dès lors qu'ils sont nés avant la clôture de l'exercice. Une charge est alors comptabilisée et vient diminuer le résultat indépendamment de la date de décaissement.

Au 31 décembre 2024, les provisions pour risques et charges s'élèvent à 165,5 Md€, en baisse de 24,5 Md€ sur l'exercice. Elles comprennent pour 60 % environ (89,1 Md€) des provisions en vue de futurs transferts (prélèvement sur recettes de l'Union européenne, pensions d'invalidité, service public de l'énergie, etc.). Les provisions pour risques sont pour l'essentiel relatives à des litiges (28,5 Md€) qui pourraient se conclure défavorablement pour l'État.

Une progression des charges de fonctionnement tirée par celle des charges de personnel

Les charges de fonctionnement s'établissent à 236,8 Md€ fin 2024, soit une hausse de 19,1 Md€ par rapport à 2023. Cette progression est tirée par celle des charges de personnel mais aussi par des éléments moins récurrents comme l'évolution des contentieux.

⁷⁶ Sauf précision contraire, le montant des charges est présenté en net après déduction des produits y afférant (produits de fonctionnement déduits des charges de fonctionnement par exemple).

⁷⁷ Si l'État a une obligation vis-à-vis d'un tiers, qu'il est au moins probable que l'extinction de celle-ci passera par une sortie de ressources et même si le montant ou l'échéance de cette sortie ne peuvent pas être fixés, une provision est enregistrée.

Les charges de personnel augmentent en comptabilité générale de près de 10,8 Md€ (+ 6,6 %), soit un rythme supérieur à celui des dépenses du titre 2 en comptabilité budgétaire (+ 8 Md€). Cette différence tient au traitement des pensions des fonctionnaires, comprises dans les charges de personnel à hauteur de 65,8 Md€, qui affichent une augmentation de 3,5 Md€ alors qu'en comptabilité budgétaire, les dépenses de titre 2 ne comprennent que les contributions des ministères au CAS Pensions, et non les pensions elles-mêmes, lesquelles ne progressent que de 1,3 Md€.

La progression des charges de fonctionnement résulte aussi de l'évolution des litiges faisant l'objet de dotations pour provision (charges) au moment où ils naissent et de reprises (produits) au moment où ils se dénouent. En 2024, la variation du solde des dotations et des reprises se traduit par un effet défavorable de 6,9 Md€ sur les charges de fonctionnement.

Une diminution notable des charges d'intervention : la fin des boucliers tarifaires

Les charges d'intervention nettes correspondent à la mission de régulateur économique et social de l'État et, à ce titre, reflètent des choix de politique publique. Elles diminuent de 23 Md€ pour atteindre 171 Md€ en 2024, après 194 Md€ en 2023 et 163 Md€ en 2019.

Hors la variation des contributions reçues de tiers, les charges d'interventions diminuent de 25 Md€. L'essentiel de ce mouvement est lié à la baisse des transferts aux entreprises.

Ainsi, les mesures décidées pour limiter la hausse des prix de l'énergie représentaient un coût de près de 23 Md€ en 2023, en comptabilité générale ; elles se sont éteintes en 2024, ce qui explique l'essentiel de la baisse observée sur les interventions en faveur des entreprises.

La diminution de 1,9 Md€ des interventions en faveur des ménages est la conséquence du repli de plusieurs mesures en faveur du pouvoir d'achat, comme l'indemnité carburant ou *MaPrimeRénov'*.

Enfin, les interventions en faveur des collectivités et des autres organisations⁷⁸ augmentent légèrement sur l'exercice, passant de 95,4 Md€ en 2023 à 97 Md€ en 2024.

⁷⁸ Incluant, comme dans le reste du paragraphe, les dotations nettes de reprises à destination des collectivités. Ces charges n'intègrent pas les ressources fiscales des collectivités collectées par l'État pour leur compte. Elles comprennent en revanche les prélèvements sur recettes en faveur des collectivités, dont la dotation globale de fonctionnement.

B - La poursuite de la hausse de la masse salariale en raison des mesures de revalorisation décidées en 2023

Hors budgets annexes, les dépenses de personnel (titre 2) s'élèvent à 152,8 Md€, dont 105,9 Md€ de dépenses de rémunération et 46,9 Md€ de contributions au CAS *Pensions*.

À champ constant (hors fonds de concours, attributions de produits et mesures de périmètre en LFI), elles sont en hausse de 8,0 Md€ (après 6,0 Md€ en 2023), soit de 5,5 %, dont 6,7 % hors CAS *Pensions* (+ 5,1 % en 2023) et 3,0 % pour les contributions au CAS. Elles représentent 34,5 % du budget général, une proportion en hausse par rapport à 2023 (+ 2,3 points).

L'augmentation des dépenses du titre 2 (y compris les contributions au CAS) est liée pour l'essentiel à la progression des dépenses de personnel du ministère de l'éducation nationale (+ 4,7 Md€ soit + 6,3 %), du ministère de l'intérieur (+ 1,4 Md€, soit + 6,5 %), du ministère des armées (+ 0,9 Md€, soit + 3,9 %) et du ministère de la justice (+ 0,5 Md€, soit + 6,8 %).

La dynamique sous-jacente d'augmentation des coûts salariaux moyens, avec l'effet des mesures générales et catégorielles décidées en 2023 et l'augmentation de la part des contractuels, nécessite de la part des ministères une plus grande vigilance sur le pilotage de leur masse salariale par le respect de leurs schémas d'emplois.

Tableau n° 22 : évolution des effectifs et de la masse salariale de l'État depuis 2007 (hors budgets annexes)

	2007	2012	2017	2022	2023	2024
Effectifs (en milliers)	2 245	1 897	1 900	1 904	1 913	1 954
Dépenses de titre 2 (en Md€)	118,4	118,9	127,6	138,8	144,8	152,8
Part des dépenses de titre 2 dans le budget général	43,8 %	39,7 %	39,0 %	31,1 %	32,2 %	34,5 %

Source : Cour des comptes

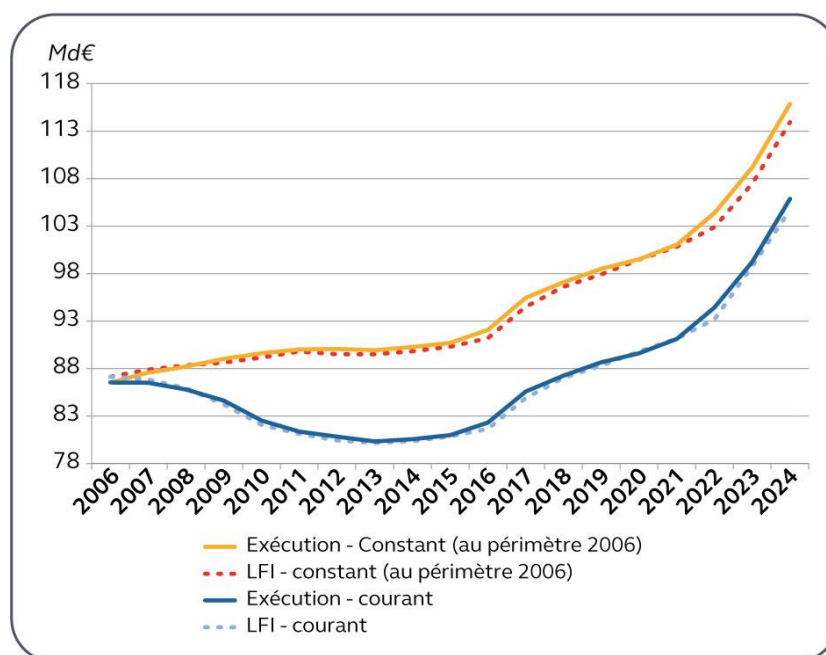
En effet, la progression des effectifs de l'État se poursuit, avec 1 954 921 ETPT⁷⁹ (1 965 629 ETPT en intégrant les budgets annexes), ce qui représente un coût supplémentaire de 0,5 Md€ alors qu'en 2023, l'effet sur la masse salariale du schéma d'emplois était légèrement négatif (- 49 M€).

⁷⁹ ETPT : équivalent temps plein travaillé, soit une personne qui travaille à temps plein toute l'année.

1 - Des difficultés à contenir la dynamique plus importante que prévue des dépenses de masse salariale

Hors CAS *Pensions*, la progression de la masse salariale a atteint 6,7 %, contre 5,1 % en 2023 et confirme une tendance à l'accélération de la hausse du coût des dépenses de personnel de l'État depuis 2022.

Graphique n° 24 : évolution de la masse salariale de l'État hors CAS *Pensions* à périmètre courant et constant, Md€⁸⁰



Source : Cour des comptes, données direction du budget

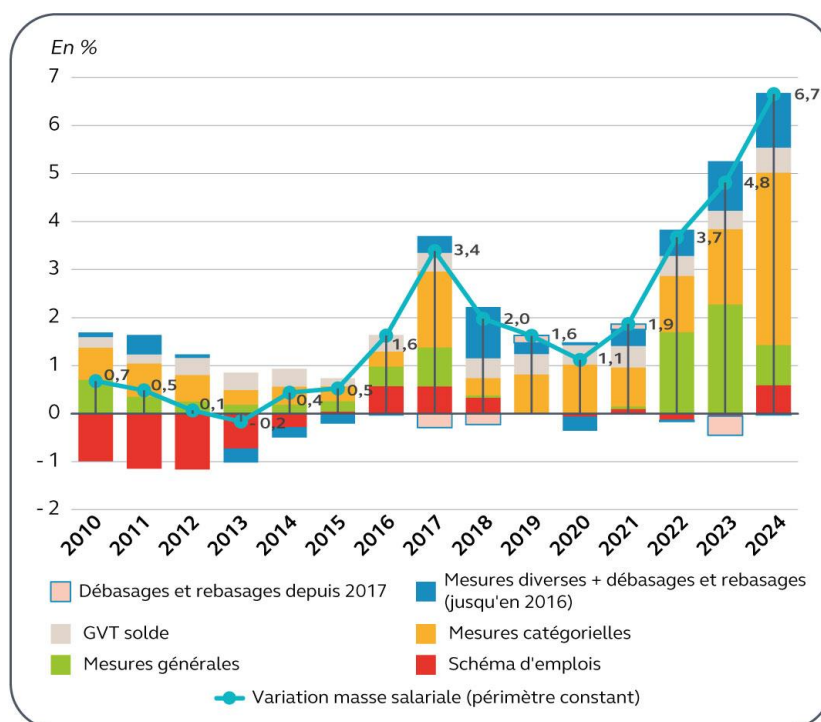
Une faible partie de cette augmentation (6 %) s'explique par le solde du glissement vieillesse-technicité (+ 0,5 Md€ en 2024 après + 0,4 Md€ en 2023) qui traduit l'évolution des rémunérations résultant du remplacement des agents partis à la retraite par des agents plus jeunes (GVT négatif ou effet de noria) et des progressions individuelles des agents en place hors mesures générales et catégorielles (GVT positif, ou effet des mesures individuelles).

⁸⁰ 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).

La dynamique de la masse salariale est principalement liée au coût des mesures salariales décidées en juin 2023, qui explique 53 % de la hausse globale de 8,0 Md€ : l'effet en année pleine de l'augmentation de 1,5 % de la valeur du point d'indice entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2023 (+ 0,7 Md€) et surtout le coût des mesures catégorielles décidées en 2023 (+ 3,6 Md€), comprenant l'attribution de 5 points d'indice à tous les agents à partir de janvier 2024 (+ 0,7 Md€).

Le reste de l'évolution de la masse salariale s'explique par des mesures diverses, des dépenses atypiques ou des rebasages dont le niveau est toujours en hausse : des mesures indemnitaires exceptionnelles (+ 615 M€) liées à l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques et à la gestion des événements en Nouvelle Calédonie ; le transfert sur le titre 2 (+ 0,8 Md€) de la rémunération des accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH) et des assistants d'éducation en contrat à durée indéterminée, auparavant rémunérés sur le titre 3.

Graphique n° 25 : facteurs d'évolution de la masse salariale, au périmètre de l'année précédente, M€



Source : Cour des comptes, données direction du budget

Par rapport à la LFI, les crédits de rémunération consommés (hors contribution au CAS *Pensions*) ont été très légèrement supérieurs aux crédits prévus (+ 0,03 Md€). Ce dépassement est principalement imputable au ministère de l'intérieur et des outre-mer sur la mission *Sécurités* dont l'augmentation structurelle des dépenses de personnel reflète une hausse tendancielle des primes pour les forces de sécurité intérieure. Le poids des mesures indemnitaires a de surcroît été amplifié par les mesures exceptionnelles prises dans le cadre des Jeux olympiques et paralympiques et des événements survenus en Nouvelle-Calédonie. Pour permettre la liquidation de la paie en décembre, un abondement de 356 M€ sur le programme *Police nationale* et 48,8 M€ sur le programme *Gendarmerie*, complété par un transfert de crédits de CAS *Pensions*, ont été nécessaires.

Le respect de l'enveloppe par les autres ministères masque une exécution contrainte par des mesures de régulation prises en répercussion des annulations de crédits en février 2024, mais aussi en raison d'un rythme d'exécution plus dynamique que prévu au premier semestre : le ministère de la transition écologique, le ministère du travail, de la santé, des solidarités et des familles ont ainsi dû restreindre les recrutements externes au second semestre 2024 tandis que le ministère de l'éducation nationale a dû obtenir des abondements de crédits complémentaires en loi de fin de gestion et un transfert de crédits discutables depuis la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles pour honorer ses dépenses de personnel en décembre⁸¹.

Ces difficultés révèlent certaines faiblesses des méthodes de prévision des dépenses de masse salariale, notamment une utilisation partielle de l'outil mis à disposition par la direction du budget. Selon cette dernière, seuls trois ministères l'utilisent : les ministères économiques et financiers (à l'exception de la DGFIP), le ministère de l'agriculture et le ministère des armées.

Les difficultés constatées proviennent notamment d'une insuffisante prise en compte de l'évolution des coûts salariaux moyens, dont une partie est le reflet de l'augmentation de la part des agents contractuels dans les flux de recrutement. Celle-ci dépasse 50 % des entrées dans la plupart des ministères. Les contractuels ne relevant pas du périmètre du CAS *Pensions*, les cotisations liées à leurs retraites sont imputées sur les crédits hors CAS, ce qui augmente le coût moyen de ces agents sur le titre 2.

⁸¹ Cf. note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission *Crédits non répartis*.

2 - Une poursuite de la hausse des effectifs nécessitant une plus grande vigilance sur le respect des schémas d'emplois

Pour la quatrième année consécutive, la LFI 2024 prévoyait une hausse des effectifs, avec la création de 6 695 emplois dont 6 682 sur les programmes du budget général, les emplois des opérateurs de l'État devant également croître à hauteur de + 1 578 ETP (après 1 830 ETP en LFI 2023). Cette progression était cependant inférieure d'un quart à celle programmée pour 2023 (8 960 emplois).

Conformément aux trois lois de programmation relatives aux moyens des ministères régaliens⁸², ces créations visent principalement à renforcer les moyens affectés au ministère de l'intérieur (+ 2 653 ETP), de la justice (+ 1 925 ETP) et des armées (+ 456 ETP dont 400 ETP au titre de la loi de programmation).

À l'exception du ministère de l'économie et des finances qui a vu son schéma d'emplois réduit de 33 emplois – de façon moindre que les années précédentes –, tous les autres ministères affichent une prévision de schéma d'emplois en hausse.

La LFI 2024 prévoyait des emplois supplémentaires à l'éducation nationale (+ 560 ETP y compris AESH) mais ce chiffre masquait un schéma d'emplois négatif dans l'enseignement public primaire (- 1 709 ETP) et secondaire (- 484 ETP). Ces chiffres ont finalement été revus à la hausse, avec un report de créations de postes de 2 500 ETP en conséquence de la sous-exécution du schéma d'emplois 2023, portant le schéma d'emplois cible à + 3 060 ETP⁸³ pour le ministère en 2024.

L'exécution des schémas d'emplois aboutit à une croissance globale de 6 719 ETP, soit un dépassement de 37 ETP par rapport à la LFI, avec des situations contrastées selon les ministères.

⁸² La trajectoire croissante en effectifs est inscrite dans la loi du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur pour 2023-2027 ; dans la loi de programmation militaire du 1^{er} août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 ; et dans la loi du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la justice pour les années 2023 à 2027.

⁸³ Dont 3 000 ETP d'AESH, - 631 ETP dans l'enseignement public primaire et + 615 ETP dans l'enseignement public secondaire.

Tableau n° 23 : évolution des schémas d'emplois des ministères (ETP)

	LFI 2023	LFI 2024	Exécution 2024	Écart schéma d'emploi /LFI
Agriculture et souveraineté alimentaire	+ 149	+ 180	+ 166	+ 14
Armées	+ 1 547	+ 456	+ 479	+ 23
Culture	+ 5	+ 22	+ 22	0
Économie	- 546	- 33	+ 7	+ 40
Éducation nationale	+ 2 000	+ 560	+ 839	- 2 221*
Enseignement supérieur, recherche	+ 25	+ 15	+ 48	+ 33
Europe et affaires étrangères	+ 106	+ 165	+ 165	0
Intérieur et outre-mer	+ 3 069	+ 2 653	+ 2 695	+ 42
Justice	+ 2 253	+ 1 925	+ 2 071	+ 146
Services du Premier ministre	+ 208	+ 199	+ 134	- 65
Solidarités et familles	+ 54	+ 68	+ 45	- 23
Sports et JOP	0	0	- 1	- 1
Transformation et fonction publiques	+ 39	+ 48	+ 50	+ 2
Transition écologique et cohésion des territoires	+ 6	+ 417	+ 122	- 295
Travail, plein emploi et insertion	+ 60	+ 7	- 123	- 123
Total budget général	+ 8 975	+ 6 682	+ 6 719	+ 37

Source : Cour des comptes d'après les chiffres transmis par les ministères dans les notes d'exécution budgétaire

* Pour le ministère de l'éducation nationale, le chiffre tient compte du schéma d'emploi cible revu après intégration du report des créations d'ETP non réalisés en 2023.

Les cibles de créations d'emplois ont été respectées par le ministère de la culture et le ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

Six ministères ont dépassé le schéma d'emplois prévu en LFI 2024 : le ministère de la justice (+ 146 ETP), le ministère des armées (+ 23 ETP), le ministère de l'intérieur (+ 42 ETP), le ministère de l'enseignement supérieur (+ 33 ETP) et le ministère de l'économie et des finances. Celui-ci n'a pas réussi

à réduire ses effectifs : la suppression de 127,6 ETP (soit 83,6 ETP au-delà de la cible prévue en LFI) sur la mission *Gestion des finances publiques* a été compensée par des recrutements plus importants que prévus sur la mission *Économie* (+ 135 ETP au lieu de + 11 ETP), dont une partie s'explique par un effet conjoncturel (avancement du recrutement de 60 superviseurs pour la campagne de recensement à décembre 2024 au lieu de janvier 2025).

À l'inverse, quatre ministères n'ont pas procédé aux recrutements prévus. Pour certains, ce décalage entre l'exécution et la prévision reflète des problèmes récurrents d'attractivité. Ainsi, le ministère de l'éducation nationale affiche un écart entre le schéma d'emplois cible et celui exécuté de - 485 ETP hors accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH) et de - 2 221 ETP y compris AESH.

Pour d'autres, le ralentissement du volume des recrutements s'explique par des mesures de régulation prises pour répondre à des tensions budgétaires plus fortes sur les crédits de personnel que les années précédentes. Le ministère du travail a eu un schéma d'emplois négatif (- 123 ETP au lieu de + 7 ETP prévu) et le ministère des solidarités et de la famille a moins créé de postes que prévu (- 23 ETP), compte-tenu des mesures de restriction des recrutements externes au second semestre pour respecter l'enveloppe des crédits de masse salariale. Enfin, au ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, la sous-exécution du schéma d'emplois constatée s'explique notamment par un freinage des recrutements décidé pour contenir une hausse structurelle des coûts moyens salariaux, du fait de recrutements importants de contractuels et d'un recrutement plus important en catégorie A au détriment de la catégorie C.

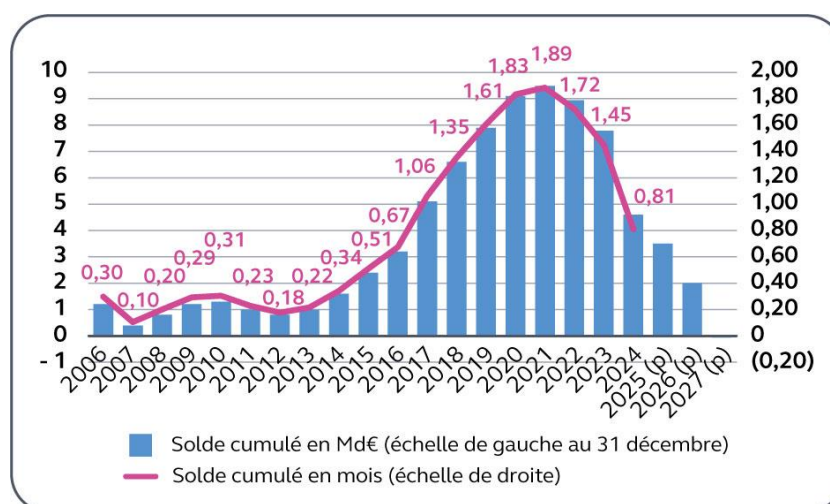
3 - Un déficit du CAS *Pensions* pour la troisième année consécutive

Le CAS *Pensions* retrace l'ensemble des recettes et des dépenses des régimes de retraite et d'invalidité dont l'État a la charge. L'augmentation des dépenses du CAS *Pensions* (+ 5,6 %), qui se sont élevées à 67,9 Md€ en 2024, n'a pas été compensée par la dynamique des recettes (64,7 Md€ en 2024), les cotisations de l'État employeur ayant été inférieures de 579 M€ aux prévisions de la LFI. Ce décalage s'explique en partie par une sous-réalisation des schémas d'emplois de certains ministères mais aussi par un problème d'ajustement des outils de prévision des cotisations employeurs pour certains ministères (notamment le ministère de l'éducation nationale et le ministère de la transition écologique) dont les projections ne tiennent pas suffisamment compte de l'augmentation de la part des contractuels.

Le CAS présente pour la troisième année consécutive un solde déficitaire de 3,2 Md€ qui vient s'imputer sur le solde cumulé, permettant de respecter l'obligation d'équilibre imposée par la loi organique. Le solde cumulé reste positif à hauteur de 4,6 Md€ au 31 décembre 2024 (7,8 Md€ l'année précédente), ce qui équivaut à 0,81 mois de dépenses contre 1,45 en 2023.

Ce solde cumulé étant appelé à devenir négatif dès 2025 à paramètres inchangés, le taux de cotisation pour les employeurs de l'État a été augmenté de quatre points le 1er janvier 2025 et porté à 78,28 % pour les fonctionnaires civils. Pour les militaires, il est de 126,07 % depuis 2013. Malgré les recettes supplémentaires attendues, les projections indiquent que le solde cumulé sera intégralement consommé en 2027.

Graphique n° 26 : évolution du solde cumulé du CAS Pensions , Md€, avec des projections à compter de 2025



Source : Cour des comptes, données direction du budget

Dans ce contexte, la Cour renouvelle, dans la note d'analyse de l'exécution budgétaire concernée, sa recommandation de 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.

C - Des investissements qui restent faibles en 2024 et orientés vers l'armement

En comptabilité budgétaire, les investissements sont considérés comme des dépenses venant dégrader le solde budgétaire de l'exercice. En comptabilité générale, ils constituent des actifs comptabilisés au bilan. L'usure ou la consommation des actifs durant leur durée d'utilisation est traduite par une charge d'amortissement comptabilisée sur les exercices ultérieurs. La comptabilité générale, à cet égard, reflète mieux que la comptabilité budgétaire les effets d'« enrichissement » ou d'« appauvrissement » de l'État liés à la combinaison des dépenses d'investissement – en l'occurrence de plus en plus faibles – et de la dégradation du patrimoine déjà comptabilisé.

Quel que soit le référentiel utilisé, l'investissement de l'État demeure faible, en comparaison de son fonctionnement, de sa masse salariale et de ses interventions, et il est principalement tourné vers l'armement.

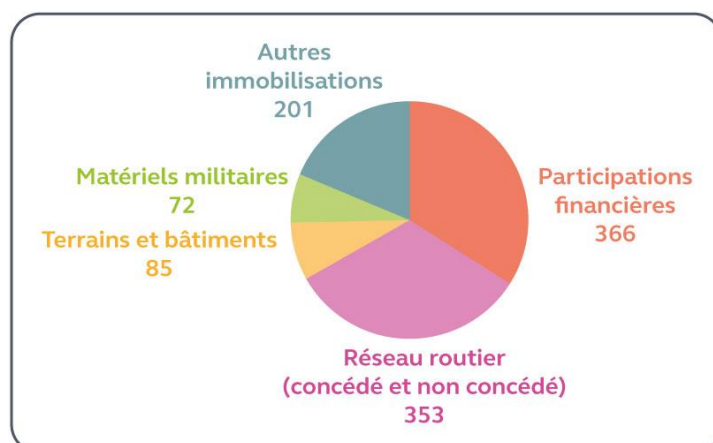
Les actifs de l'État

L'actif immobilisé de l'État est passé de 1 063 Md€ fin 2023 à 1 076 Md€ fin 2024, soit une progression modeste de 13 Md€. Il regroupe différentes natures d'actifs⁸⁴ :

- les immobilisations incorporelles (43 Md€ fin 2024) qui correspondent à des actifs sans substance physique comme par exemple les coûts de développement des matériels militaires ;
- les immobilisations corporelles (596 Md€ fin 2024) comme par exemple le réseau routier (10 000 km de routes nationales et 9 000 km d'autoroutes concédées), le patrimoine immobilier (92 000 bâtiments soit 46,5 millions de m² de surface utile brute) ou le matériel militaire ;
- les immobilisations financières (438 Md€ fin 2024) dont près de 80 % de la valeur correspond aux participations de l'État dans des entités françaises et internationales publiques ou privées comme EDF, la Caisse des dépôts et consignations ou le FMI.

⁸⁴ Certaines prérogatives de l'État peuvent difficilement être évaluées et ne sont pas retracées dans les comptes, comme la capacité de lever l'impôt. Certains actifs sont évalués par ailleurs à l'euro symbolique (biens historiques et culturels).

**Graphique n° 27 : actif immobilisé de l'État
au 31 décembre 2024, Md€**



Source : Cour des comptes, à partir du compte général de l'État

Les actifs immobilisés présentent une certaine inertie (+ 1,3 %) en particulier par rapport à l'évolution de l'endettement financier net (+ 5,3 %). La hausse de 13 Md€ est liée à plusieurs effets, positifs d'une part avec des acquisitions d'actifs pour 21 Md€ en particulier dans le domaine militaire et la réévaluation des participations financières pour 8 Md€. D'autre part, les sorties d'actifs du patrimoine pour 10 Md€ notamment le réseau routier transféré aux collectivités et les amortissements des biens pour 7 Md€ viennent diminuer la valeur fin 2024

Ces évolutions s'expliquent notamment par la place importante de l'armement dans les investissements, un peu plus de la moitié des 21 Md€ d'acquisitions d'actifs, soit 11,1 Md€ y sont consacrés.

III - Un exercice 2025 déjà fortement contraint en dépense

La publication de la loi de finances pour 2025 le 15 février 2025 a mis fin à une situation risquée, comme en témoigne la courbe des taux d'intérêt français depuis six mois, le *spread* croissant avec les taux allemands constaté en fin d'année 2024 et la détente observée immédiatement après l'adoption du texte.

Pour autant, l'alerte lancée par la Cour dans son rapport sur la situation d'ensemble des finances publiques en février quant au caractère déterminant de l'exercice 2025 s'applique au budget de l'État. Alors que les circonstances politiques ont conduit à l'adoption d'une loi de finances moins ambitieuse en termes de réduction du déficit qu'il n'était proposé à l'automne 2024, que les prévisions de croissance pour 2025 s'assombrissent et que le contexte géopolitique pourrait exiger la programmation d'investissements de défense supplémentaires, l'inflexion des dépenses courantes de l'État apparaît encore peu marquée, d'autant que certains des reports de charge opérés de 2024 sur 2025 viendront en tout ou partie annuler l'effet des quelques économies programmées.

Enfin, le montant des dettes de l'État envers ses fournisseurs augmente de 1,5 Md€ en 2024 par rapport à 2023, essentiellement sur la mission *Défense*, et celui des charges à payer progresse de 2,1 Md€, soit un total de 3,6 Md€ sur ces deux postes.

A - Une inflexion des dépenses courantes annoncée mais peu visible

La LFI 2025 prévoit une hausse des dépenses de 3,4 Md€ par rapport à l'exécution 2024. Selon le Gouvernement, cela correspond à une baisse des dépenses de l'État et de ses opérateurs de 23,6 Md€ par rapport à une évolution tendancielle dont le calcul n'a pas été rendu public. Par comparaison, le PLF 2025 déposé initialement prévoyait une augmentation des dépenses de 16,3 Md€.

Le Gouvernement pourra une nouvelle fois s'appuyer sur une baisse importante des dépenses exceptionnelles issues de la période dite du « quoi qu'il en coûte » : les crédits des missions *Plan de relance* et *Investir pour la France de 2030* diminuent de 3,2 Md€ du simple fait de l'avancement des projets et grâce à un pilotage plus fin des besoins en trésorerie des opérateurs de ces programmes. Les crédits de la mission *Économie* diminuent également de 1,4 Md€.

Le Gouvernement a par ailleurs prévu de prélever 2,6 Md€ sur la trésorerie de plusieurs opérateurs, et décidé que la plupart d'entre eux absorberaient sur leurs ressources propres la hausse de quatre points du taux de cotisation au CAS *Pensions*.

Parmi les solutions identifiées pour matérialiser une baisse de la dépense en 2025, on peut relever la diminution de 0,3 Md€ de la mission *Crédits non répartis* ; le recours à un financement extrabudgétaire pour

financer les aides aux véhicules propres et notamment le *leasing* social⁸⁵ ; ou encore la disparition de l'amortissement budgétaire de la dette covid, qui était encore prévu lors du dépôt du PLF 2025, mais a finalement été supprimé par amendement au Sénat, conformément à la recommandation de la Cour. Cette disparition ne peut cependant pas être considérée comme une économie, mais uniquement comme une mesure de périmètre.

Quelques dispositifs ont bien été identifiés par le Gouvernement comme pouvant faire l'objet d'économies (baisse des aides à l'apprentissage, de l'aide publique au développement, révision des modalités de soutien à l'acquisition de véhicules électriques, économies sur le service national universel, possible fusion d'opérateurs). Mais dans son avis sur le budget 2025, le HCFP a estimé que l'essentiel des économies allait être réalisé par « rabot »⁸⁶.

Les économies attendues du régime des services votés

Suite au dépôt tardif du PLF 2025 puis à son rejet par l'Assemblée nationale, le budget n'a pu être voté avant le 1^{er} janvier 2025. En application de l'article 45 de la Constitution, le Gouvernement a présenté un projet de loi spéciale visant à assurer la continuité de la vie nationale et le fonctionnement régulier des services publics en 2025, dans l'attente de l'adoption d'une loi de finances. Cette loi autorise la perception des impôts et des ressources publiques nécessaires au financement des dépenses publiques essentielles.

Un ensemble de textes réglementaires a été publié pour mettre en place la gestion 2025 sous le régime des « services votés » : les services publics sont financés sur la base de ce qui est nécessaire à la poursuite des politiques publiques telles qu'elles avaient été approuvées en N-1.

⁸⁵ Les crédits inscrits dans le PLF 2025 pour financer le *leasing* social ont été réduits à 970 M€⁸⁵, soit une baisse de 530 M€ par rapport aux crédits ouverts en LFI 2024 (1 500 M€) qui s'étaient révélés insuffisants. Selon la direction du budget, cette diminution de crédits pourrait être compensée par un financement extrabudgétaire du *leasing* par les certificats d'économies d'énergie (CEE). Voir note d'analyse de l'exécution budgétaire *Écologie, développement et mobilité durables*.

⁸⁶ HCFP, avis du 29 janvier 2025 sur le projet de loi de finances pour 2025 modifié : « Les économies, partiellement documentées à ce jour, reposent pour partie sur des mesures ciblées mais essentiellement sur des coupes uniformes de crédits (ce qu'on appelle communément un « coup de rabot ») qui compenseraient par ailleurs des hausses de dépenses survenues depuis les prévisions d'octobre, notamment des dépenses circonstanciées pour l'Outre-mer et une révision à la hausse des dépenses liées à l'énergie. Ces économies comporteraient notamment des objectifs de baisse de 10 % du coût des achats publics (- 3 Md€) et des mesures d'économie ciblées notamment sur la politique de l'emploi et la fin du « quoi qu'il en coûte » (- 2 Md€). L'atteinte de ces objectifs est possible, mais exigeante : elle laisse très peu de marges pour financer des dépenses imprévues qui s'avèreraient nécessaires en cours d'année. ».

La circulaire du 12 décembre 2024 a notamment précisé que ce régime devait s'entendre non pas comme la reconduction des crédits ouverts en 2024, mais « *comme le minimum des crédits indispensables pour poursuivre l'exécution des services publics dans les conditions approuvées l'année précédente par le Parlement* ».

Dans ce contexte, la perpétuation de reports massifs sur 2025 est non seulement peu compréhensible mais constitue un risque important pour le respect des objectifs fixés par la LFI 2025.

B - Des reports de crédits toujours très élevés qui heurtent le principe d'annualité

Depuis 2020, la gestion des crédits emprunte des procédures inhabituelles qui soulèvent plusieurs interrogations au regard des principes budgétaires et des prescriptions 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 reports⁸⁷. 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.

⁸⁷ 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.

1 - Des sous-consommations de crédits massives depuis 2020

En 2020, les crédits non consommés⁸⁸ 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'était encore soldé 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.

L'exercice 2024 voit cette tendance à la baisse se confirmer avec une sous-consommation de 10,7 Md€, soit 2,3 % des crédits disponibles.

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 toutefois perduré en 2024. 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 de 2023 vers 2024 au moment même où des décisions d'annulation et de surgel de crédits étaient annoncées. Bien qu'en diminution, le même schéma se répète sur 2025.

2 - Des reports massifs sur 2025 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 concours) avaient été reportés de 2020 sur 2021⁸⁹ sur le champ du budget général, puis 23,2 Md€ de 2021 sur 2022 et 18,7 Md€ de 2022 sur 2023.

Le même procédé a été utilisé sur l'exercice 2024 : 16,1 Md€ (13,5 Md€ hors fonds de concours) de crédits de paiement ont été reportés du budget général de 2023 sur 2024 et 11,6 Md€ (8,8 Md€ hors fonds de concours) ont été reportés de 2024 sur 2025. La mission *Plan de relance* concentre plus de 40 % de ces reports sur chacun des trois exercices.

⁸⁸ Y compris fonds de concours.

⁸⁹ Sur de nombreux programmes, les reports dépassent le plafond de droit commun de 3 % des crédits initiaux, sur la base d'une disposition spécifique de la loi de finances pour 2024 (article 176). Une disposition comparable existe dans la LFI pour 2025 (article 148).

Sur un périmètre plus large intégrant les reports sur budgets annexes et comptes spéciaux, le volume total des crédits reportés suit la même tendance, partant de 28,9 Md€ de 2022 sur 2023 pour décroître à 23,5 Md€ de 2023 à 2024 et à 16,8 Md€ de 2024 à 2025.

Tableau n° 24 : évolution des crédits reportés, Md€, hors AENE⁹⁰

	Reports 2022 vers 2023		Reports 2023 vers 2024		Reports 2024 vers 2025	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Budget général	24,2	18,7	13,7	16,1	16,0	11,6
Reports généraux	21,7	14,3	12,2	13,5	14,0	8,8
<i>dont Plan de relance</i>	0,6	6,0	0,5	5,7	0,1	4,1
Reports sur fonds de concours	2,5	4,4	1,5	2,6	2,0	2,8
Budgets annexes et comptes spéciaux	9,2	10,2	7,0	7,4	4,7	5,2
Reports généraux	9,2	10,2	7,0	7,4	4,7	5,2
Reports sur fonds de concours	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	33,4	28,9	20,7	23,5	20,7	16,8

Source : Cour des comptes à partir des arrêtés de reports

Comme les années précédentes, ces reports de crédits sont majoritairement appliqués sur les missions « classiques » du budget général et ne peuvent plus être justifiés par la gestion de crises.

La perpétuation du cycle de sous-consommations suivies de reports massifs atteste que, cette année encore, 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 de 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 finances⁹¹

⁹⁰ Autorisations d'engagements affectées non engagées.

⁹¹ 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.

qui, en temps normal, peuvent être considérés comme des prévisions de consommations de l'année eu égard au montant négligeable en proportion des reports⁹².

Sur les années 2021, 2022, 2023 et 2024, 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 et 2024, le montant prévisionnel de la consommation des crédits reportés n'étant plus indiqué. Le Parlement s'est donc prononcé, lors de l'examen de ces textes, sur un article d'équilibre qui ne correspondait pas à la réalité des prévisions de dépenses et de solde.

Le niveau excessif des reports de crédits cette année encore est illustré par le nombre de programmes budgétaires (23, sur les 140 existants) en faveur desquels la loi de finances initiale pour 2025 a prévu une dérogation au plafond de droit commun fixé par la Lolf.

IV - Une forte rigidification des dépenses au-delà de 2025

En 2024, il peut être estimé que plus des trois quarts (77 %) des dépenses de l'État sont rigides, c'est-à-dire sans réels leviers pour freiner efficacement leur progression. Cet ensemble est constitué de la masse salariale (35 %), des dépenses non pilotables incluant les prélèvements sur recettes versés à l'Union Européenne et aux collectivités territoriales (18 %), les dépenses d'intervention de guichet regroupant les prestations sociales (17 %) et les concours aux opérateurs (7 %), toutes catégories de dépenses qui exigent des réformes structurelles pour être infléchies, à la différence des dépenses de fonctionnement courant et d'investissement, plus aisément modulables.

Cette rigidité va s'accroître à moyen terme du fait des restes à payer et des autorisations d'engagements affectées mais non engagées (AENE).

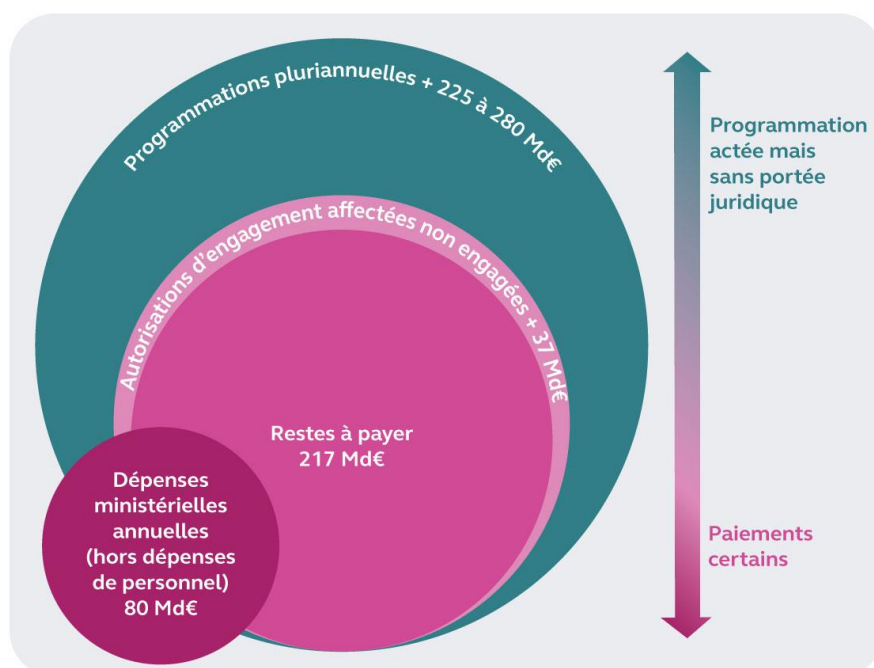
Les restes à payer (A) correspondent en effet aux dépenses qui ont déjà été engagées, entraînant une consommation des autorisations d'engagement, mais qui n'ont pas encore été payées. Ces dépenses héritées d'exercices antérieurs seront payées par des crédits de paiements inscrits

⁹² 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.

dans les prochains budgets. En comptabilité générale, les restes à payer peuvent correspondre, selon les cas, à des dettes, des charges à payer⁹³ et principalement à des engagements hors bilan. Les autorisations d'engagement affectées mais non engagées (B), quant à elles, sont réservées à des projets déjà identifiés, voire lancés, mais n'ont pas encore été consommées.

À ces deux premiers cercles de dépenses futures déjà précisément quantifiées s'ajoute un troisième ensemble aux contours plus flous qui correspond à divers plans, programmes ou contrats pluriannuels (C), dont la portée juridique est variable mais qui obèrent d'ores et déjà les marges de manœuvre futures si l'État honore les engagements correspondants.

Graphique n° 28 : engagements comptables et programmations pluriannuelles contraignant la trajectoire budgétaire de l'État



Source : Cour des comptes. Les restes à payer sont comptabilisés hors amortissement de la dette de l'État liée à la pandémie de covid 19 et mission remboursements et dégrèvements

⁹³ Les charges à payer correspondent aux dépenses dont le service a été fait mais sans décaissement, généralement du fait des délais induits par la chaîne de paiement. Cette dépense certaine et exigible est soldée au début de l'exercice suivant. Les reports de charge sont constitués des dettes envers les fournisseurs, notamment les factures non parvenues, et des charges à payer.

En 2024, les obligations financières de l'État, inscrites ou non dans la comptabilité, s'échelonnent ainsi entre 479 Md€ et 534 Md€, indépendamment des provisions et des autres engagements hors bilan de la comptabilité générale⁹⁴.

Les engagements hors bilan, une indication de la rigidification du budget et de la soutenabilité de la trajectoire financière de l'État

La rigidification du budget de l'État se traduit, dans sa comptabilité budgétaire, par les restes à payer. Dans sa comptabilité générale, ces obligations apparaissent en partie dans les engagements hors bilan. En effet, tous les engagements de l'État ne sont pas comptabilisés à son bilan. Certains d'entre eux, lorsqu'ils ne satisfont pas aux critères comptables, par exemple en raison de leur niveau d'incertitude ou encore parce qu'il peut être impossible d'en évaluer le montant de façon suffisamment fiable sont présentés en annexe des comptes⁹⁵. Leur analyse contribue aussi à apprécier la soutenabilité des dépenses à moyen et long terme.

Ces engagements hors bilan, qui s'élèvent à 3 900 Md€ en 2024, sont de plusieurs types et peuvent être analysés en fonction de leur probabilité d'occurrence : quasi-certaine pour les engagements de retraite des fonctionnaires⁹⁶, probable pour les engagements au titre de la mission de régulateur économique et social de l'État et difficile à estimer pour les engagements de nature financière comportant principalement des garanties (cf. annexe n° 2).

A - Un doublement des restes à payer (217 Md€) depuis 2018

À la clôture de l'exercice 2024, les restes à payer s'élèvent à 216,7 Md€. Ils ont doublé depuis 2018, traduisant l'impact des différentes lois de programmation sectorielles, qui en recouvrent 133 Md€, soit 62 % du montant total, expliquant 59 % de leur progression depuis 2018.

⁹⁴ Les provisions pour risques et charges s'élèvent à 161,5 Md€, dont par exemple celle de 8,2 Md€ induite par le contentieux engagé par EDF.

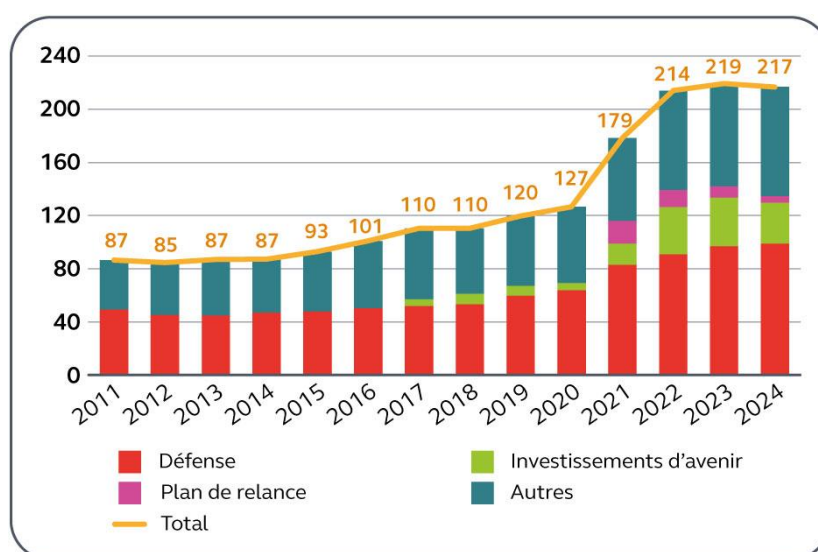
⁹⁵ Suivant les articles 27 et 54 de la LOLF.

⁹⁶ Le classement en hors bilan venant de l'incertitude sur le montant du décaissement, de sa probabilité de survenance et de sa temporalité.

1 - Des restes à payer portés par sept missions

Les restes à payer sont en léger repli (de 2,6 Md€) par rapport à l'exercice précédent, du fait de l'achèvement du plan de relance. Hors ces mesures exceptionnelles, ils atteignent 211,7 Md€, avec une hausse modérée de 1 Md€. Environ 16,9Md€ seront décaissés en début d'année 2025 au titre des charges à payer.

Graphique n° 29 : évolution des restes à payer entre 2011 et 2024, Md€



Source : Cour des comptes, d'après des données de la direction du budget (hors amortissement de la dette de l'État liée à la pandémie de covid 19 et mission remboursements et dégrèvements)

La mission *Défense* porte près de la moitié des restes à payer (99 Md€) du fait des contrats de longue durée d'entretien du matériel militaire, des opérations immobilières et des programmes d'armement. Relativement stables avant 2018, les restes à payer ont augmenté de 47 Md€ depuis cette date et de 1,8 Md€ par rapport à 2023. Cette dynamique s'explique notamment par le niveau élevé (8 Md€) et en progression (+ 2 Md€) des reports de charges. À ce jour, il est prévu un paiement de 26,5 Md€ en 2025, représentant 72 % des crédits ouverts en LFI pour 2025. Du fait de la durée des programmes industriels, les restes à payer s'élèveront à 129 Md€, à fin 2030, ce qui gage la trajectoire budgétaire et contraint les possibilités d'engagement de moyens supplémentaires sur la mission *Défense*⁹⁷.

⁹⁷ Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire *Défense*, avril 2025.

Concernant les autres lois de programmation, la mission *Justice* comprend 11,4 Md€ de restes à payer, soit 4,8 Md€ de plus depuis 2018, du fait des opérations immobilières et du renouvellement de contrats de longue durée pour l'entretien, l'hébergement et la restauration des prisons⁹⁸ jusqu'en 2031. La mission *Aide publique au développement* voit ses restes à payer stabilisés, à 14 Md€, après un doublement depuis 2018 des aides économiques et financières bilatérales⁹⁹, dont 6,3 Md€ seront payées au-delà de 2027. La mission *Sécurités* comprend 5,9 Md€ de restes à payer, au titre de ses programmes immobiliers (Issy-les-Moulineaux, Levallois, etc.), des marchés pluriannuels de fonctionnement ou des équipements, notamment aéronautiques¹⁰⁰.

Les programmes d'investissement dans la recherche, l'innovation, les secteurs stratégiques et, plus récemment, dans l'industrialisation sont financés par les 3^{ème} et 4^{ème} programmes d'investissements d'avenir (PIA) ainsi que par le plan « France 2030 ». De ce fait, la mission *Investir pour la France de 2030* porte 30,7 Md€ de restes à payer, dont 12,5 Md€ seront décaissés au-delà de 2027¹⁰¹.

La mission *Écologie, développement et mobilité durables* affiche 13,9 Md€ de restes à payer, soit plus de 8,3 Md€ depuis 2018 et 1,7 Md€ depuis l'an dernier. Ces engagements concernent principalement le chèque énergie et le dispositif *MaPrimeRénov'* (2,2 Md€) ainsi que les infrastructures de transports (6,6 Md€)¹⁰². En réalité, ce montant est sous-évalué puisque une partie des engagements et des crédits de paiement transitent par l'Agence de financement des infrastructures de transport en France (AFITF). Cet opérateur, financé par des taxes affectées reversées au budget général à travers des fonds de concours, comptabilise de nombreux engagements qui ne sont pas retracés dans la comptabilité de l'État mais auront *in fine* un impact budgétaire. Les engagements de l'État liés principalement aux constructions ferroviaires, aux infrastructures routières et aux transports collectifs s'élèveraient à environ 15 Md€, dans la comptabilité de l'AFITF¹⁰³.

⁹⁸ Cf. note d'analyse de l'exécution budgétaire *Justice*, avril 2025.

⁹⁹ Cf. note d'analyse de l'exécution budgétaire *Aide publique au développement*, avril 2025.

¹⁰⁰ Cf. note d'analyse de l'exécution budgétaire *Sécurités*, avril 2025.

¹⁰¹ Cf. note d'analyse de l'exécution budgétaire *Investir pour la France en 2030*, avril 2025.

¹⁰² Cf. note d'analyse de l'exécution budgétaire *Écologie, développement et mobilité durables*, avril 2025.

¹⁰³ Cf. Cour des comptes, *L'agence de financement des infrastructures de transport de France*, observations définitives, mars 2023.

Classiquement, la mission *Travail et emploi* est concernée par 9 Md€ de restes à payer, notamment pour les aides à l'apprentissage et les pactes régionaux d'investissement dans les compétences. Ce niveau relativement stable, en dépit d'une légère réduction de 0,6 Md€ par rapport à 2023, traduit le « soclage » de dépenses qui devraient être normalement corrélées à la situation du marché de l'emploi¹⁰⁴.

Les dotations d'investissement versées aux collectivités territoriales expliquent 8,4 Md€ de restes à payer, notamment du fait d'un faible décaissement (8 %) du fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires (dit « Fonds vert ») la première année.

À l'inverse, les restes à payer de la mission Plan de relance se contractent logiquement de 3,5 Md€, avec l'extinction des dispositifs, pour atteindre 5 Md€¹⁰⁵.

2 - Des restes à payer qui impactent les deux tiers des crédits ministériels ouverts en 2025

Les restes à payer rigidifient fortement le budget de l'État. En 2024, ils représentent l'équivalent de deux années et demi des crédits ministériels¹⁰⁶ ouverts en loi de finances initiale pour 2025, hors dépenses de personnel¹⁰⁷. Toutes choses égales par ailleurs, l'État devrait donc théoriquement renoncer, pendant deux ans et demi, à l'ensemble de ses dépenses de fonctionnement courant, d'intervention et de subventions à ses opérateurs sans ouvrir de nouvelles autorisations d'engagement, pour les apurer. Un apurement des restes à payer en une seule année impliquerait, en plus, de suspendre la rémunération de la totalité des agents publics de l'État pendant un an. Bien que purement théoriques, ces scénarios illustrent le poids des engagements antérieurs et les contraintes qu'ils impliquent sur les budgets futurs.

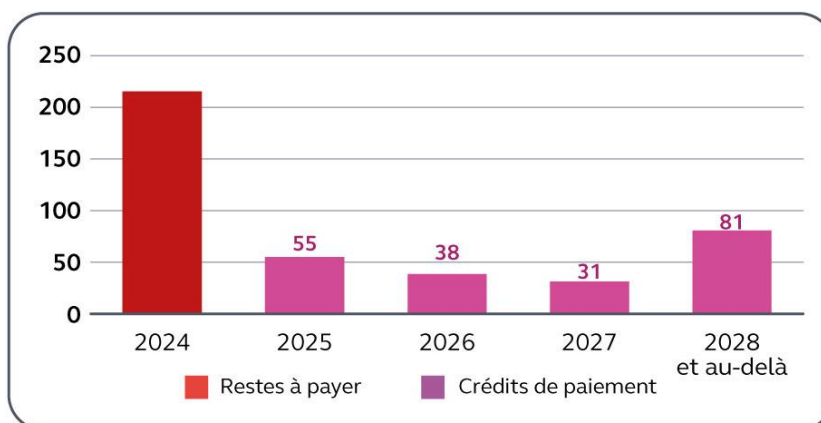
En tenant compte des échéanciers actuels, le paiement des restes à payer venant à échéance en 2025 représenterait 55 Md€, soit l'équivalent de 66 % des crédits ministériels ouverts en loi de finances initiale pour 2025, hors dépenses de personnels et reports. Cela signifie concrètement qu'hors rémunération des fonctionnaires, les deux tiers du budget de l'État sont déjà préemptés pour 2025.

¹⁰⁴ Cf. note d'analyse de l'exécution budgétaire *Travail et emploi*, avril 2025.

¹⁰⁵ Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire *Plan de relance*, avril 2025.

¹⁰⁶ Les crédits ministériels sont les crédits ouverts dans les missions du budget général, à l'exception des engagements financiers de l'État ainsi que des remboursements et dégrèvements.

¹⁰⁷ Les dépenses de personnel ne peuvent donner lieu, sauf exceptions (27 629 € en 2024), à des restes à payer, en vertu de l'article 128 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

Graphique n° 30 : échéancier de paiements des restes à payer, Md€

Source : Cour des comptes, d'après des données de la direction du budget (hors amortissement de la dette de l'État liée à la pandémie de covid 19 et mission remboursements et dégrèvements, hors reports de 2024 sur 2025)

Les restes à payer en 2028 et au-delà¹⁰⁸ sont évalués à 81 Md€. Sous réserve d'une stabilisation immédiate des trajectoires des lois de programmation sectorielles, les restes à payer d'aujourd'hui représenteront encore l'équivalent d'une année de dépenses ministérielles, hors masse salariale et reports.

B - Les autorisations d'engagement affectées non engagées : une hausse d'environ 37 Md€ des restes à payer à moyen terme

Les autorisations d'engagement qui « *constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées* » doivent être antérieures ou concomitantes aux engagements juridiques que les administrations contractent auprès de tiers. Chaque autorisation d'engagement est déclinée en crédits de paiement selon un échéancier.

À moyen terme, les restes à payer vont augmenter, avec l'engagement en 2025 des autorisations affectées en 2024 ou antérieurement, à hauteur de 36,8 Md€, soit 2,9 Md€ de plus qu'en 2023. Les autorisations d'engagement sont en effet affectées puis engagées en fonction de l'avancée des opérations d'investissement individualisées.

¹⁰⁸ Ce montant tient compte du « taux de chute » des crédits, qui ne seront pas mobilisés, notamment pour les missions *Plan de relance* et *Travail et emploi*.

Sauf annulation, les autorisations d'engagement affectées non engagées constituent des dépenses futures, non encore retracées dans les restes à payer. La mission *Défense* est principalement concernée du fait du rythme d'ouverture des tranches fonctionnelles des plus grosses opérations d'armement. Ses autorisations d'engagement affectées non engagées, constituant à moyen terme de futurs restes à payer en sus des 99 Md€ comptabilisés en 2024, s'élèvent à 32,6 Md€.

Ainsi, la contrainte sur le budget de l'État est plus importante que les seuls restes à payer comptabilisés, en intégrant les autorisations d'engagement affectées non engagées à hauteur de 36,8 Md€.

Compte tenu de la durée de certains programmes d'investissement, il apparaît nécessaire d'apurer régulièrement les autorisations d'engagement précédemment affectées à des opérations devenues sans objet.

C - Des contractualisations et des programmations pluriannuelles diverses qui obèrent les prochains budgets dans une fourchette de 225 Md€ à 280 Md€

Aux restes à payer et aux autorisations d'engagements affectées non engagées s'ajoute un troisième halo de dépenses futures d'ores et déjà « promises » par l'État à travers différents types de plans ou contrats pluriannuels, dont certains bénéficient d'un fondement législatif. Si toutes ces dépenses ne seront pas nécessairement réalisées, l'existence de ces quasi-engagements de moyen-long terme constitue là encore un facteur de rigidité et rend d'autant plus difficile la programmation d'économies nettes sur les budgets des ministères.

1 - Une contractualisation pluriannuelle estimée à 127 Md€

La contractualisation avec des tiers, opérateurs, sociétés ou collectivités a une portée juridique variable et ne s'impose pas *stricto sensu* aux lois de finances annuelles. Mais elle constitue autant d'engagements politiques. Trois types de dépenses ont été identifiés et représentent 127 Md€ d'ici 2027 :

- les contrats d'objectifs et de performance¹⁰⁹ des 434 opérateurs de l'État programment une trajectoire prévisionnelle de subvention pour charges de service public (SCSP) contraignante, même s'il est juridiquement possible de revenir sur les montants. Comptabilisées annuellement, les SCSP font l'objet d'autorisations d'engagement pour un montant égal aux crédits de paiement (34,4 Md€) ;

¹⁰⁹ Tous les opérateurs disposent d'un contrat d'objectif et de performance. Cependant, pour 190 d'entre eux, principalement des établissements d'enseignement supérieur, le contrat est arrivé à échéance fin 2024, voire avant. Ce constat est sans incidence sur l'engagement pluriannuel de l'État envers ces opérateurs.

- les projets de contrats d'objectifs et de moyens de l'audiovisuel public pour 2024 à 2028, qui concernent quatre sociétés (France Télévisions, Radio France, France Médias Monde et l'Institut national de l'audiovisuel), s'élèvent à 16,7 Md€, soit 4,1 Md€ par an ;
- les contrats de plan entre l'État et les régions, prévus jusqu'en 2027, atteignent 20 Md€.

2 - Des lois de programmation induisant 35 Md€ de dépenses supplémentaires d'ici 2027

Le deuxième sous-ensemble de ces quasi-engagements est constitué des lois de programmation sectorielles, qui représentent déjà plus de 22 % des crédits du budget général. Les autorisations d'engagements et les crédits de paiement prévus par ces lois au titre des années 2025 à 2027 n'ont, par construction, pas encore été consommés mais ils donneront lieu, sauf remise en cause de la programmation prévue, à autant de dépenses au cours des années ultérieures.

Tableau n° 25 : crédits de paiement exécutés dans le champ des lois de programmation sectorielles en 2023 et 2024, Md€

	2023	2024	Évolution
Loi n° 2020-1674 de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030	14,0	13,4	- 3,8 %
Loi n° 2023-22 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur	22,7	24,2	6,6 %
Loi n° 2023-703 de programmation militaire 2024-2030	45,9	49,3	7,2 %
Loi n° 2023-1059 d'orientation et de programmation du ministère de la justice	11,0	11,8	7,6 %
Total	93,6	98,7	5,4 %
Crédits du budget général	454,6	443,4	- 2,5 %
Part des crédits sous loi de programmation	20,6 %	22,3 %	

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

La loi n° 2021-1031 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales ne prévoyant pas de trajectoire budgétaire en valeur au-delà de 2022, elle n'a pas été comptabilisée. Son poids représente 1 % des crédits du budget général.

Les trajectoires prévues dans les lois de programmation correspondent à une hausse des dépenses de 5,1 Md€ en 2024, soit 5,4 %, du fait des missions *Défense* (3,3 Md€), *Sécurités et Immigration, asile et intégration* (1,5 Md€), et *Justice* (0,8 Md€), avec une légère réduction de 0,5 Md€ pour la mission *Recherche et enseignement supérieur*. Par comparaison, les crédits du budget général ont été réduits de 2,5 %.

Les lois de programmation entraîneront une hausse de 5,5 Md€ en 2025, puis de 4,4 Md€ chaque année suivante, soit une augmentation de 14 Md€ en 2027 par rapport à 2024. Ainsi, toutes choses égales par ailleurs, la part des crédits sous loi de programmation pourrait atteindre presque 30 % au terme de la programmation. Sur trois exercices, les lois de programmation nécessiteront, d'ici 2027, environ 35 Md€ de crédits de paiement supplémentaires, dont 19,5 Md€ pour la mission *Défense*.

3 - Des stratégies et autres programmations pluriannuelles dans une fourchette de 63 à 118 Md€

Au-delà des contrats et des lois de programmation sectorielles, les stratégies et autres programmations pluriannuelles publiées par l'État constituent un troisième niveau de contrainte budgétaire massive à moyen terme. L'ambition écologique, par exemple, déclinée dans la stratégie pluriannuelle des financements de la transition écologique¹¹⁰ implique un besoin supplémentaire d'environ 3,3 Md€ pour l'État d'ici 2027, hors politique énergétique. La stratégie nationale pour l'intelligence artificielle en est un autre exemple.

La programmation pluriannuelle de l'énergie se traduit quant à elle par des obligations pouvant s'étendre sur plus de vingt ans, alors même que seul le montant payé dans l'année est comptabilisé. Les obligations induites par les charges du service public de l'énergie, qui figurent dans les engagements hors bilan de la comptabilité générale, varieraient entre 59 et 114 Md€, selon les scénarios de prix¹¹¹.

Au total, les trois « cercles » d'engagements pluriannuels identifiés par la Cour selon le degré de certitude des dépenses futures qui s'y attache correspondent à une fourchette de 225 Md€ à 280 Md€.

¹¹⁰ Stratégie pluriannuelle des financements de la transition écologique et de la politique énergétique nationale, octobre 2024.

¹¹¹ Avis du comité de gestion des charges de service public de l'électricité sur l'étude budgétaire de l'étude d'impact de la Programmation pluriannuelle de l'Énergie, janvier 2025.

C'est moins le niveau total de cette dépense qui inspire l'inquiétude que la difficulté qui en résulte pour dégager chaque année des économies nettes sur le budget de l'État. Même sans nouveaux projets et en mobilisant la totalité des moyens ministériels, hors dépenses de personnel et reports, il faudrait trois ans et demi pour honorer les engagements budgétaires déjà souscrits ; en tenant compte des trajectoires prévues dans les contractualisations et autres programmations pluriannuelles, qui peuvent cependant être amendées, il faudrait plus de six ans et demi.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les dépenses de l'État ont diminué de 11,3 Md€ en 2024 par rapport à 2023 pour s'établir à 443,4 Md€. Cette baisse s'explique par la rétraction ou la fin de dispositifs exceptionnels en soutien notamment à la hausse des prix de l'énergie, pour un total de 17,3Md€, et par une baisse des dépenses non pilotables, notamment la charge de la dette, pour 4,2 Md€. En parallèle, les autres dépenses augmentent de 10,6 Md€. L'année 2024 ne marque donc pas de rupture dans la dynamique de la dépense, puisque, par comparaison, ces mêmes dépenses avaient progressé de 12,9 Md€ en 2023.

Une attention particulière doit être portée à l'augmentation des dépenses nettes de personnel, avec 7,98 Md€ de dépenses supplémentaires à périmètre constant qui s'explique principalement par une hausse de 6,68 % des dépenses de rémunération. Le facteur principal de cette dynamique est l'effet en 2024 des mesures générales et catégorielles décidées en 2023 qui ont augmenté les coûts moyens salariaux. La poursuite de la hausse des effectifs a été légèrement supérieure aux prévisions de la loi de finances initiale, avec une création d'emplois de 6 719 ETP sur le budget général, ce qui représente un coût supplémentaire de 0,5 Md€. Cette dynamique a créé des tensions importantes pour respecter les enveloppes de masse salariale. Le dépassement modéré des crédits de rémunération de 0,03 M€ par rapport à la loi de finances initiale a été obtenu au prix de mesures de régulation et grâce à une sous-exécution de la contribution au CAS « Pensions » du fait de l'augmentation de la part des contractuels, non complètement anticipée.

L'année 2024 a surtout été caractérisée par une gestion serrée des crédits, conséquence du choix de ne pas recourir à une loi de finances rectificative. Elle a été rendue peu lisible du fait d'annulations et de surgels successifs, arbitrés sans analyse des réelles marges de manœuvre. Les décisions parfois contradictoires d'annulations, reports, surgels et dégels des crédits révèlent un pilotage erratique des dépenses de l'État.

Ce pilotage des crédits avait pour objectif de mettre sous tension les dépenses de l'État, avec à la clé certains résultats : il a permis d'annuler 17,8 Md€ sur l'année. Ces annulations ont servi à couvrir des dépassements sur plusieurs postes de dépenses, à hauteur de 8 Md€, le solde permettant de limiter la dégradation du déficit budgétaire.

Les économies réalisées correspondent en majorité à des solutions ponctuelles, peu ou pas reproductibles sur les années suivantes. Le Gouvernement a ainsi prélevé 2,7 Md€ sur la trésorerie de ses opérateurs ou réduit de 1,5 Md€ le solde comptable du CAS Participations financières de l'État. Le montant des dettes de l'État envers ses fournisseurs augmente de 1,5 Md€ par rapport à 2023, essentiellement sur la mission Défense, et celui des charges à payer progresse de 2,1 Md€, soit un total de 3,6 Md€.

L'année 2025 sera une nouvelle année tendue si aucune réforme structurelle n'est mise en œuvre pour freiner la progression tendancielle des dépenses. Au-delà, l'importance des restes à payer, l'évolution spontanée des dépenses de pensions des fonctionnaires, ou encore de la charge de la dette vont représenter des facteurs de hausse significative de la dépense.

Enfin, la Cour prend note de l'annonce par le Gouvernement, en mars 2025, à l'occasion du « plan d'action pour améliorer le pilotage des finances publiques », d'un travail méthodologique sur la définition de l'« évolution tendancielle » des dépenses et recettes publiques. Il convient d'en tirer parti, s'agissant de la construction de la loi de finances.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 4. conformément au principe d'annualité budgétaire, limiter strictement les reports de crédits sur l'exercice suivant (recommandation réitérée) ;*
- 5. 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 réitérée);*
- 6. apurer les autorisations d'engagement affectées à des opérations d'investissement devenues sans objet (recommandation réitérée) ;*
- 7. inclure dans le projet annuel de performance associé à chaque mission budgétaire un tableau récapitulatif de l'évolution de la dépense entre la LFI N et le PLF N+1 faisant apparaître les montants respectifs (1) de l'évolution tendancielle des dépenses, (2) des dépenses nouvelles et (3) des économies proposées dans le cadre du PLF (recommandation nouvelle).*

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 2022 et 2023

1 - 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. L'article 15 précité dispose désormais en outre 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 et qu'une loi de finances peut autoriser une dérogation à ce plafond, en cas de nécessité impérieuse d'intérêt national.

La direction du budget 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 n°3.

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 et les modalités de leur 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 2024 (cf. chapitre III). Elle maintient donc sa recommandation n° 4.

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).	Totalement 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

2 - Les recommandations du rapport sur le budget de l'État en 2023

Sept recommandations avaient été formulées dans le rapport sur le budget de l'État en 2023.

La recommandation n° 1 appelait la direction du budget à se conformer au principe d'annualité en limitant le volume des crédits reportés sur l'exercice suivant.

La direction du budget souligne, d'une part, la baisse tendancielle des reports de 2023 vers 2024 (- 20 % à 23,5 Md€) et de 2024 sur 2025 (- 30 % à 16,8 Md€), et d'autre part, la réduction du nombre de programmes autorisés à un déplafonnement des reports par la loi de finances pour 2025 (passage de 43 à 23 programmes).

Attribuant cette tendance au renforcement des conditions de justification et d'arbitrage des demandes qu'elle applique, la direction du budget réaffirme son plein respect du cadre organique portant sur les reports de crédits défini à l'article 15 de la LOLF.

La Cour constate la diminution progressive du montant des reports mais invite l'administration à la poursuivre de manière plus affirmée jusqu'au retour à un niveau comparable à celui de la période d'avant crise sanitaire. Elle réitère donc cette recommandation en 2024.

La recommandation n° 2, nouvelle, appelait la direction du budget à 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 %.

Or, pour la direction du budget, ces données ne sont pas identifiables au sein de la prévision d'exécution globale, sauf cas particulier. Elle ajoute que les prévisions de consommation des reports entrants pour l'année en cours sont d'une autre nature que les charges présentées à l'article d'équilibre du projet de loi de finances rectificative ou de fin de gestion.

Elle précise que, si le tableau de solde de l'exposé général des motifs des LFR 2021 et 2022 a été adapté en ce sens, il l'a été en situation exceptionnelle, sur des missions très spécifiques, et que cette adaptation ne se justifie plus au regard du caractère conventionnel des hypothèses qui seraient retenues.

En conséquence, la direction du budget propose d'ajuster la recommandation en la focalisant non pas sur la consommation des reports entrants mais sur les écarts entre le solde général à l'article d'équilibre et la prévision de déficit à financer, issus notamment de l'impact des mouvements réglementaires intervenus en gestion (ex : décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits).

La Cour, constatant que la recommandation a été mise en œuvre en 2021 et 2022 puis ne l'a plus été à compter de 2023, la réitère.

La recommandation n° 3 invitait la direction du budget à apurer les autorisations d'engagement affectées à des opérations d'investissement devenues sans objet.

La direction du budget indique partager cette recommandation et indique que les autorisations d'engagement restant affectées et non engagées sur tranche fonctionnelle (TF) ne sont pas reportées sur l'exercice suivant lorsqu'aucune consommation n'a eu lieu au cours des deux exercices précédant celui au titre duquel l'ouverture de crédits de report est demandée, sauf dérogation accordée par le ministre chargé du budget après avis du contrôleur budgétaire, en vertu des dispositions de l'article 158 du décret relatif à la gestion budgétaire et comptable (GBCP).

La Cour appelle toutefois la direction du budget à adopter une position plus ferme vis-à-vis des ministères concernés en vue de la fermeture effective de toute tranche fonctionnelle devenue sans objet.

Au vu des développements du présent rapport sur les restes à payer et les autorisations d'engagement affectées à des opérations d'investissement mais non consommées, elle réitère sa recommandation.

La recommandation n° 4 tendait 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 respecter cette recommandation en présentant, dans l'exposé général des motifs figurant dans les projets de lois de finances rectificatives ou de fin de gestion, les évolutions et les écarts pour chacun des principaux impôts par rapport à la loi de finances initiale de même que les hypothèses sous-jacentes aux prévisions de ces impôts à l'attention du Haut Conseil des Finances Publiques à l'occasion des saisines relatives à chacun de ces textes.

Cette recommandation avait été formulée pour la première fois sous une forme différente dans le RBDE 2022, puis a été reprise dans le RBDE 2023, celui-ci ayant relevé qu'en dépit des progrès allégués par la direction du budget, les écarts importants entre prévisions et réalisations en 2022 comme en 2023 justifiaient qu'elle soit maintenue.

La Cour ne la reprend pas cette année, constatant que l'écart en 2024 entre les prévisions de la loi de finances initiale et l'exécution sur les grands impôts s'est réduit au fil de l'année, la loi de finances de fin de gestion ayant été ajustée, de manière justifiée, à partir des dernières prévisions.

La recommandation n° 5, recommandation nouvelle, appelait la direction du budget à 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.

Pour la direction du budget, cette recommandation est désormais satisfaite puisqu'à l'occasion de l'établissement du PLF pour 2025, un fichier Excel détaillant les dépenses fiscales relatives à la TVA a été réalisé et accompagne le tome II de l'annexe Voies et moyens.

Pour la Cour, l'existence du fichier ne répond pas à la recommandation, puisque le chiffrage des dépenses fiscales dans les documents budgétaires est amputé de la part qui concerne d'autres affectataires et est donc artificiellement minoré. La Cour reformule cette recommandation.

La recommandation n° 6, qui avait fait l'objet d'une reformulation par la Cour, demandait à la direction du budget de 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.

La direction du budget indique que le projet annuel de performance de la mission « Pensions » annexé au projet de loi de finances présente une trajectoire triennale, conformément à la loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, et qu'elle n'envisage pas d'aller au-delà de l'horizon fixé par ce dernier texte.

La Cour constate que la LFI 2025 a prévu une hausse des crédits du titre 2 alimentant le CAS Pensions. Cette mesure n'offre qu'un bref répit au CAS puisque son solde cumulé devrait être consommé à l'horizon 2027, exigeant *a priori* une nouvelle augmentation du taux de cotisation.

Si la recommandation n'est pas reconduite dans le présent rapport, elle l'est toutefois dans la NEB relative au CAS Pensions.

Enfin, s'agissant de la recommandation n° 7, qui appelait à mettre fin à la budgétisation de l'amortissement de la dette covid, la direction du budget indique avoir satisfait à la demande de la Cour en procédant à la suppression du programme 369 « Amortissement de la dette de l'État liée à la covid 19 » via l'amendement n°II-35 adopté en première lecture du PLF 2025 au Sénat. La Cour lève cette recommandation.

Numéro	Recommandation	Appréciation du degré de mise en œuvre
N° 1	Conformément au principe d'annualité budgétaire, limiter strictement les reports de crédits sur l'exercice suivant (recommandation réitérée).	Non mise en œuvre
N° 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, <i>a minima</i> pour les programmes bénéficiant d'une dérogation au seuil des 3 % (recommandation nouvelle).	Non mise en œuvre
N° 3	Apurer les autorisations d'engagement affectées à des opérations d'investissement devenues sans objet (recommandation réitérée).	Partiellement mise en œuvre
N° 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).	Devenue sans objet
N° 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).	Non mise en œuvre
N° 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).	Non mise en œuvre
N° 7	Mettre fin à la budgétisation de l'amortissement de la dette covid (recommandation nouvelle).	Totalement, mise en œuvre

B - Le suivi des recommandations des NEB pour 2023

L'analyse de l'exécution budgétaire de l'exercice 2023 a donné lieu à la formulation de 181 recommandations au sein des 61 NEB, soit presque trois recommandations par NEB. Parmi les recommandations formulées en 2023, 25 font l'objet d'une mise en œuvre totale et 60 d'une mise en œuvre partielle. *A contrario*, 52 % des recommandations n'ont pas été mises en œuvre. Les recommandations devenues sans objet représentent 1 % du total.

Parmi les 181 recommandations formulées sur l'exécution 2023, la Cour a décidé de reconduire ou de reformuler 118 d'entre elles au titre de l'exécution 2024.

Recommandations des NEB	Suivi 2023	En %
Totalement mises en œuvre	25	14
Mises en œuvre partiellement	60	33
Non mises en œuvre	94	52
Devenues sans objet	2	1
Total	181	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
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 (Cour des comptes)
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
SIRS	Syndicat intercommunal de regroupement scolaire
SIVOS.....	Syndicat intercommunal à vocation scolaire
T2	Titre 2 (dépenses de personnel)
TICPE	Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques
TICFE	Taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité
SIVOM.....	Syndicat intercommunal à vocation multiple
SIVU	Syndicat intercommunal à vocation unique
SMGF.....	Syndicat mixte de gestion forestière
UE	Union européenne
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée

Annexes

Annexe n° 1 : les subventions exceptionnelles accordées aux communes	142
Annexe n° 2 : les engagements hors bilan	152

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 établissements publics de coopération intercommunale par renvoi à l'article L. 5211-36 du même code.

**Tableau n° 26 : collectivités ayant reçu une subvention exceptionnelle
(article L. 2335-2 CGCT, alinéa 1)**

Collectivité	Département	Montant
Sirs Le Point-du-Jour	Aisne	14 000 €
Couzon	Allier	25 000 €
Néris-Les-Bains	Allier	43 787 €
Sivu de La Prézière	Ardenne	12 189 €
Saint-Martin-d'Oydes	Ariège	9 000 €
Montreuil-sur-Barse	Aube	5 482 €
Alzonne	Aude	44 000 €
Carcassonne Agglomération	Aude	300 000 €
Durban-Corbières	Aude	54 000 €
Soulatge	Aude	7 000 €
Cuges-Les-Pins	Bouches-du-Rhône	222 000 €
Gignac-La-Nerthe	Bouches-du-Rhône	200 000 €
Le Fau	Cantal	3 000 €
Cognac	Charente	250 000 €
Le Seure	Charente-Maritime	10 000 €
Pouillac	Charente-Maritime	10 000 €
Cornusse	Cher	17 000 €
Granace	Corse-du-Sud	97 500 €
Corberon	Côte-d'Or	40 000 €
Flavigny-Sur-Ozerain	Côte-d'Or	37 500 €

Collectivité	Département	Montant
Moloy	Côte-d'Or	9 000 €
Ruffey-Les-Echirey	Côte-d'Or	73 000 €
Sivom Eau Assain Combe Noire	Côte-d'Or	68 181 €
Velogny	Côte-d'Or	30 000 €
Roches	Creuse	34 000 €
Vigeville	Creuse	4 000 €
Sivu Vos Monpazier	Dordogne	43 636 €
Chaux-Neuve	Doubs	18 000 €
Les Fontenelles	Doubs	52 000 €
Les Hôpitaux-Vieux	Doubs	57 000 €
Rochejean	Doubs	59 000 €
Sivos Fontain Arguel La Vèze Sifal	Doubs	61 818 €
Aizier	Eure	19 000 €
Boissy-Lamberville	Eure	25 000 €
Préaux (Les)	Eure	32 000 €
Syndicat d'eau du Roumois et du plateau de Neubourg	Eure	181 818 €
Alzon	Gard	8 219 €
Sommières	Gard	343 000 €
Capian	Gironde	28 000 €
Syndicat intercommunal de regroupement pédagogique des écoles primaires Capian Cardan Villenave-de-Rions	Gironde	28 181 €
Restinclières	Hérault	110 000 €
Saint-Claude	Jura	230 000 €
Arrigny	Marne	24 000 €
Villers-aux-Bois	Marne	18 000 €
Baccarat	Meurthe-et-Moselle	230 000 €
Belrupt-en-Verdunois	Meuse	30 000 €
Loisey	Meuse	16 000 €
Thun-L'Évêque	Nord	31 000 €
Bénifontaine	Pas-de-Calais	9 000 €
Clenleu	Pas-de-Calais	15 000 €
Contes	Pas-de-Calais	23 000 €
Famechon	Pas-de-Calais	10 000 €
Hulluch	Pas-de-Calais	92 000 €
Leulinghem	Pas-de-Calais	14 000 €
Loos-En-Gohelle	Pas-de-Calais	284 000 €
Meurchin	Pas-de-Calais	102 000 €
Pont-À-Vendin	Pas-de-Calais	85 000 €
Saint-Floris	Pas-de-Calais	43 000 €

Collectivité	Département	Montant
Vendin-Le-Vieil	Pas-de-Calais	230 000 €
Wingles	Pas-de-Calais	119 000 €
Breitenbach	Bas-Rhin	18 000 €
Krautergersheim	Bas-Rhin	41 720 €
Oermingen	Bas-Rhin	50 000 €
Weitbruch	Bas-Rhin	34 800 €
Sivu Scolaire Jura Alsacien	Haut-Rhin	200 000 €
Communauté de communes Carmausin-Ségala	Tarn	54 545 €
Graulhet	Tarn	500 000 €
Lempaut	Tarn	36 000 €
Valderiès	Tarn	46 000 €
Saint-Secondin	Vienne	43 000 €
Epinay-sous-Sénart	Essonne	1 116 000 €
Bagnolet	Seine-Saint-Denis	150 000 €
Haravilliers	Val-D'Oise	31 000 €
Sivu Sports CESLP-Montsoult	Val-D'Oise	18 000 €
Anse Bertrand	Guadeloupe	357 000 €
Communauté d'agglomération Grand Sud Caraïbe	Guadeloupe	190 909 €
Gourbeyre	Guadeloupe	105 000 €
Saint-François	Guadeloupe	700 000 €
Case-Pilote	Martinique	163 000 €
Syndicat martiniquais de traitement et de valorisation des déchets	Martinique	469 926 €
Miquelon	Saint-Pierre- et-Miquelon	25 000 €
Saint-Pierre	Saint-Pierre- et-Miquelon	212 990 €

Le champ des subventions exceptionnelles a été étendu aux communes forestières, pour lesquelles des circonstances anormales affectent les conditions de gestion des forêts et entraînent des difficultés financières particulières¹¹².

¹¹² Loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 - art. 194 (V).

**Tableau n° 27 : communes forestières ayant reçu une subvention
exceptionnelle (article L. 2335-2 CGCT, alinéa 2)**

Collectivité	Département	Montant
Sivu Mandement de Savines-Le-Lac	Hautes-Alpes	17 269 €
Syndicat Forestier Villy-Malandry	Ardennes	1 919 €
Puilly-Et-Charbeaux	Ardennes	4 128 €
Syndicat des 11 Communes de Warcq	Ardennes	4 755 €
Briquenay	Ardennes	5 060 €
Bievres	Ardennes	9 194 €
Chatel-Chéhéry	Ardennes	9 618 €
Syndicat forestier des Pothées	Ardennes	10 829 €
Triage forestier Harcy	Ardennes	23 866 €
Sivu La Bastide Montagne	Ariège	5 887 €
Commission Syndicale de Cussangy	Aube	8 519 €
Eaux-Puiseaux	Aube	6 399 €
Fays-la-Chapelle	Aube	2 636 €
Lantages	Aube	9 613 €
Morvilliers	Aube	12 133 €
Sivu Forêt Aumont	Aube	25 479 €
Sivu Gestion Forestière Vaivre	Aube	16 207 €
Sommeval	Aube	1 566 €
Dampierre-et-Flée	Côte-d'Or	1 994 €
Gurgy-Le-Château	Côte-d'Or	2 068 €
Louesme	Côte-d'Or	2 155 €
Blagny-sur-Vingeanne	Côte-d'Or	2 333 €
Chanceaux	Côte-d'Or	4 545 €
Beaumont-sur-Vingeanne	Côte-d'Or	5 696 €
Pouilly-Sur-Vingeanne	Côte-d'Or	5 975 €
Lamarche-sur-Saône	Côte-d'Or	11 000 €
Saint-Pardoux-Mortierolles	Creuse	17 856 €
Amagney	Doubs	5 123 €
Arc-sous-Cicon	Doubs	4 364 €
Bouverans	Doubs	7 163 €
Chapelle-d'Huin	Doubs	4 871 €
Châtaillon-Guyotte	Doubs	2 628 €
Courtefontaine	Doubs	2 807 €
Crosey-le-Grand	Doubs	3 888 €
Cubry	Doubs	3 783 €
Germéfontaine	Doubs	7 759 €
La Sommette	Doubs	5 338 €
Les Fourgs	Doubs	35 070 €
Les Hôpitaux-Vieux	Doubs	6 156 €

Collectivité	Département	Montant
Liesle	Doubs	6 060 €
Luxiol	Doubs	1 686 €
Pouligney-Lusans	Doubs	8 551 €
Puessans	Doubs	3 952 €
Rondefontaine	Doubs	2 566 €
Roset-Fluans	Doubs	3 272 €
Sivu Forestier Grands Bugnoz	Doubs	13 961 €
Sombacour	Doubs	20 395 €
Verne	Doubs	2 338 €
Arsure-Arsurette	Jura	9 122 €
Censeau	Jura	3 134 €
Cernans	Jura	4 420 €
Cerniébaud	Jura	5 373 €
Châtelneuf	Jura	7 080 €
Chavéria	Jura	5 242 €
Commenailles	Jura	3 803 €
Crenans	Jura	4 829 €
Cuvier	Jura	22 450 €
Ecleux	Jura	2 873 €
Fraisans	Jura	8 536 €
La Chaux-du-Dombief	Jura	4 948 €
Lac-des-Rouges-Truites	Jura	5 372 €
Le Frasnois	Jura	2 284 €
Le Vaudioux	Jura	1 631 €
Les Nans	Jura	8 834 €
Menétrux-en-Joux	Jura	1 650 €
Pimorin	Jura	4 417 €
Plénisette	Jura	3 354 €
Pretin	Jura	6 752 €
Saint-Maur	Jura	3 391 €
Saligney	Jura	11 180 €
Sivu Gestion forestière du Massacre	Jura	18 423 €
Sivu Gestion forestière Haute-Joux	Jura	27 814 €
Thervay	Jura	2 371 €
Thésy	Jura	2 140 €
Retjons	Landes	12 208 €
Vielle Soubiran	Landes	23 673 €
Grèzes	Haute-Loire	2 529 €
La Besseyre-Saint-Mary	Haute-Loire	4 490 €
Pinols	Haute-Loire	5 863 €
Loisy-en-Brie	Marne	1 594 €
Germay	Haute-Marne	1 556 €
Neuvelle-lès-Voisey	Haute-Marne	2 479 €

Collectivité	Département	Montant
Sivu Gestion eorestière Mussey Blécourt	Haute-Marne	2 494 €
Mareilles	Haute-Marne	2 510 €
Lachapelle-En-Blaisy	Haute-Marne	2 539 €
Lezéville	Haute-Marne	2 753 €
Sailly	Haute-Marne	2 869 €
Genevrières	Haute-Marne	3 441 €
Voncourt	Haute-Marne	3 519 €
Choilley-Dardenay	Haute-Marne	4 265 €
Saint-Blin	Haute-Marne	4 419 €
Orquevaux	Haute-Marne	4 547 €
Sivu Gestion forestière de l'Amance	Haute-Marne	5 870 €
Vicq	Haute-Marne	8 160 €
Rougeux	Haute-Marne	9 327 €
Laferté-sur-Aube	Haute-Marne	9 621 €
Sivu Gestion forestière de la Blaise	Haute-Marne	12 814 €
Sivu Gestion forestière Val-de-Meuse	Haute-Marne	15 464 €
Villars-en-Azois	Haute-Marne	15 541 €
Serqueux	Haute-Marne	17 116 €
Fayl-Billot	Haute-Marne	18 644 €
Sommevoire	Haute-Marne	23 201 €
Magnières	Meurthe-et-Moselle	2 248 €
Bréménil	Meurthe-et-Moselle	3 659 €
Saint-Boingt	Meurthe-et-Moselle	4 032 €
Fraimbois	Meurthe-et-Moselle	7 439 €
Sivu Gestion forestière Orne Woigot	Meurthe-et-Moselle	11 869 €
Boureuilles	Meuse	5 445 €
Brieulles-sur-Meuse	Meuse	2 358 €
Chassey-Beaupré	Meuse	7 767 €
Dannevoux	Meuse	2 141 €
Dommartin-la-Montagne	Meuse	3 079 €
Gremilly	Meuse	4 167 €
Heippes	Meuse	4 552 €
Hennemont	Meuse	10 158 €
Jouy-en-Argonne	Meuse	1 895 €
Juvigny-sur-Loison	Meuse	7 508 €
Lissey	Meuse	7 164 €
Malancourt	Meuse	2 849 €
Mogeville	Meuse	5 213 €

Collectivité	Département	Montant
Montigny-les-Vaucouleurs	Meuse	3 646 €
Neuvilly-en-Argonne	Meuse	11 054 €
Ranzières	Meuse	3 574 €
Sivu Gestion forestière Vallée de l'Ornain	Meuse	7 988 €
Vaudoncourt	Meuse	1 616 €
Vauquois	Meuse	12 346 €
Waly	Meuse	1 752 €
Voyer	Moselle	2 086 €
Lucy	Moselle	4 399 €
Sivu Maison forestière de Laning	Moselle	5 882 €
Bermering	Moselle	8 691 €
Villiers-sur-Yonne	Nièvre	11 338 €
Smgf du Valbelex	Puy-de-Dôme	1 769 €
Heume-l'Église	Puy-de-Dôme	2 783 €
Smgf Échandelys	Puy-de-Dôme	4 328 €
Smgf La Tour d'Auvergne	Puy-de-Dôme	4 402 €
Prondines	Puy-de-Dôme	8 501 €
Syndicat des Bois Noirs	Puy-de-Dôme	12 088 €
Saint-Romain	Puy-de-Dôme	13 196 €
Bindiv Abedet	Hautes-Pyrénées	4 399 €
Aspin-Aure	Hautes-Pyrénées	13 462 €
Neuwiller-la-Roche	Bas-Rhin	1 698 €
Schillersdorf	Bas-Rhin	2 371 €
Albe	Bas-Rhin	4 686 €
Saulxures	Bas-Rhin	5 678 €
Breitenbach	Bas-Rhin	5 798 €
Sommerau	Bas-Rhin	8 848 €
Neuwiller-lès-Saverne	Bas-Rhin	9 407 €
Russ	Bas-Rhin	9 818 €
Westhoffen	Bas-Rhin	15 419 €
Aubure	Haut-Rhin	9 275 €
Courtavon	Haut-Rhin	3 523 €
Muhlbach-sur-Munster	Haut-Rhin	26 191 €
Raetersdorf	Haut-Rhin	7 862 €
Rombach-le-Franc	Haut-Rhin	17 083 €
Sondernach	Haut-Rhin	15 671 €
Stosswihr	Haut-Rhin	27 845 €
Wihr-au-Val	Haut-Rhin	13 319 €
Wolschwiller	Haut-Rhin	8 165 €
Adelans-et-Le-Val-de-Bithaine	Haute-Saône	6 052 €
Ailloncourt	Haute-Saône	12 638 €
Amoncourt	Haute-Saône	1 629 €

Collectivité	Département	Montant
Authoison	Haute-Saône	8 762 €
Autrey-Les-Gray	Haute-Saône	2 517 €
Barges	Haute-Saône	4 129 €
Bassigney	Haute-Saône	8 508 €
Baudoncourt	Haute-Saône	6 462 €
Belverne	Haute-Saône	3 368 €
Betaucourt	Haute-Saône	8 114 €
Blondefontaine	Haute-Saône	14 062 €
Bonnevent-Velloreille	Haute-Saône	5 197 €
Bouhans-lès-Montbozon	Haute-Saône	6 009 €
Bouligney	Haute-Saône	7 249 €
Boult	Haute-Saône	2 893 €
Brotte-lès-Luxeuil	Haute-Saône	8 133 €
Broye-les-Loups-et-Verfontaine	Haute-Saône	5 947 €
Cemboing	Haute-Saône	4 053 €
Chassey-lès-Montbozon	Haute-Saône	12 156 €
Chavanne	Haute-Saône	2 197 €
Chenebier	Haute-Saône	6 946 €
Cognières	Haute-Saône	4 553 €
Conflans-sur-Lanterne	Haute-Saône	6 938 €
Confracourt	Haute-Saône	13 914 €
Corravillers	Haute-Saône	16 425 €
Cresancey	Haute-Saône	1 925 €
Cuve	Haute-Saône	8 789 €
Dambenoît-lès-Colombe	Haute-Saône	5 214 €
Dampierre-les-Conflans	Haute-Saône	7 336 €
Delain	Haute-Saône	7 064 €
Équevilley	Haute-Saône	6 472 €
Essertenne-et-Cecey	Haute-Saône	11 440 €
Etobon	Haute-Saône	17 470 €
Faverney	Haute-Saône	14 900 €
Faymont	Haute-Saône	17 467 €
Fontaine-lès-Luxeuil	Haute-Saône	5 537 €
Fontenois-la-Ville	Haute-Saône	5 704 €
Fontenois-lès-Montbozon	Haute-Saône	16 897 €
Fouchécourt	Haute-Saône	1 867 €
Francalmont	Haute-Saône	5 502 €
Germigney	Haute-Saône	2 910 €
Gézier-et-Fontenelay	Haute-Saône	12 733 €
Jasney	Haute-Saône	34 023 €
Jonvelle	Haute-Saône	5 479 €
La Roche-Morey	Haute-Saône	8 449 €
La Villedieu-en-Fontenette	Haute-Saône	6 313 €

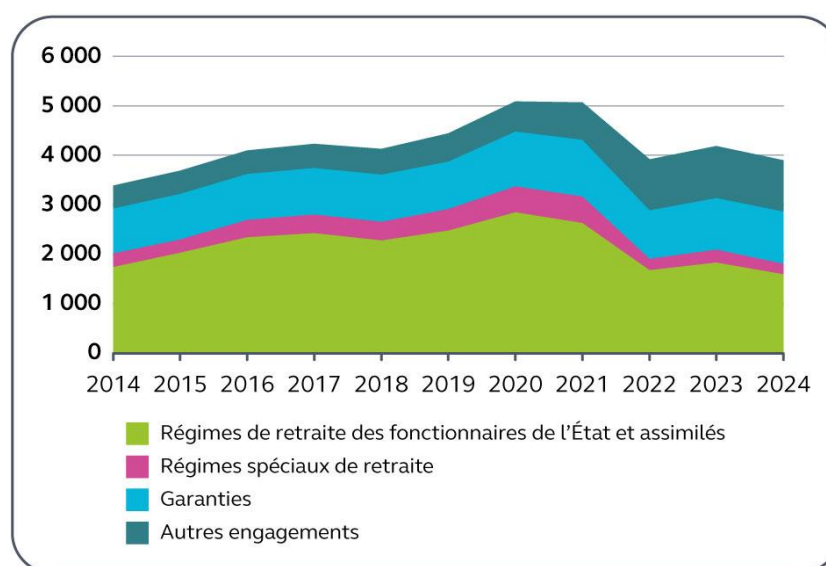
Collectivité	Département	Montant
La Voivre	Haute-Saône	6 394 €
Larret	Haute-Saône	1 924 €
Mailleroncourt-Saint-Pancras	Haute-Saône	25 888 €
Mailley-et-Chazelot	Haute-Saône	5 454 €
Mantoche	Haute-Saône	12 197 €
Melin	Haute-Saône	4 479 €
Melincourt	Haute-Saône	4 964 €
Mersuay	Haute-Saône	23 588 €
Moimay	Haute-Saône	1 571 €
Molay	Haute-Saône	2 627 €
Mollans	Haute-Saône	7 384 €
Neuveville-lès-Cromary	Haute-Saône	8 325 €
Neuveville-lès-la-Charité	Haute-Saône	7 896 €
Pennesières	Haute-Saône	7 495 €
Pont-du-Bois	Haute-Saône	2 222 €
Pont-sur-l'Ognon	Haute-Saône	2 044 €
Purgerot	Haute-Saône	6 657 €
Quers	Haute-Saône	16 062 €
Roche sur Linotte et Sorans	Haute-Saône	3 269 €
Les Cordiers		
Ruhans	Haute-Saône	7 439 €
Saint-Bresson	Haute-Saône	22 826 €
Saint-Broing	Haute-Saône	1 565 €
Saint-Sulpice	Haute-Saône	2 269 €
Savoieeux	Haute-Saône	2 993 €
Scye	Haute-Saône	4 550 €
Selles	Haute-Saône	9 739 €
Senoncourt	Haute-Saône	3 030 €
Sivu Forestier Bois du Mont	Haute-Saône	12 877 €
Sivu Gestion forestière Sainte Appoline	Haute-Saône	9 520 €
Thieffrans	Haute-Saône	9 951 €
Traitiéfontaine	Haute-Saône	12 470 €
Vars	Haute-Saône	2 232 €
Vaux-le-Moncelot	Haute-Saône	2 351 €
Villafans	Haute-Saône	3 750 €
Villars-le-Pautel	Haute-Saône	26 316 €
Visoncourt	Haute-Saône	5 105 €
Vy-lès-Rupt	Haute-Saône	4 050 €
La Table	Savoie	8 491 €
Nages	Tarn	10 026 €
Arches	Vosges	1 270 €
Avrainville	Vosges	1 000 €
Badménil-aux-Bois	Vosges	2 250 €

Collectivité	Département	Montant
Bainville-aux-Saules	Vosges	1 000 €
Ban-de-Sapt	Vosges	1 950 €
Basse-sur-le-Rupt	Vosges	2 700 €
Bazien	Vosges	1 800 €
Blevaincourt	Vosges	4 000 €
Bonvillet	Vosges	2 200 €
Bussang	Vosges	3 668 €
Destord	Vosges	2 720 €
Dignonville	Vosges	2 920 €
Dommartin-lès-Remiremont	Vosges	1 000 €
Dounoux	Vosges	1 740 €
Ferdrupt	Vosges	1 000 €
Fomerey	Vosges	3 910 €
Fontenoy-le-Château	Vosges	2 620 €
Frain	Vosges	936 €
Gelvécourt-et-Adompt	Vosges	1 000 €
Gerbamont	Vosges	1 000 €
Gerbépal	Vosges	1 000 €
Gigney	Vosges	1 000 €
Grandrupt	Vosges	3 400 €
La Chapelle-aux-Bois	Vosges	4 000 €
Le Thillot	Vosges	1 000 €
Le Tholy	Vosges	2 500 €
Le Vermont	Vosges	1 000 €
Lubine	Vosges	2 900 €
Madonne-et-Lamerey	Vosges	1 000 €
Nossoncourt	Vosges	6 432 €
Plombières-les-Bains	Vosges	1 000 €
Raon-aux-Bois	Vosges	2 500 €
Rehaupal	Vosges	1 000 €
Remicourt	Vosges	3 910 €
Sapois	Vosges	1 000 €
Saulxures-sur-Moselotte	Vosges	1 000 €
Taintrux	Vosges	1 500 €
Thiéfosse	Vosges	3 360 €
Vaxoncourt	Vosges	4 000 €
Ville-sur-Illon	Vosges	1 740 €
Stigny	Yonne	3 860 €
Syndicat forestier d'Hervaux	Yonne	5 021 €

Annexe n° 2 : les engagements hors bilan

La valeur des engagements hors bilan donnés par l'État a baissé en 2024 pour atteindre 3 861 Md€¹¹³, contre 4 138 Md€ au 31 décembre 2023.

Graphique n° 31 : évolution des engagements hors bilan donnés par l'État depuis 2014, Md€



Source : Cour des comptes, à partir du CGE

La baisse des engagements est portée par celle de l'engagement de l'État au titre du régime de retraite des fonctionnaires de 1 573 Md€ fin 2024. Cet engagement est calculé comme la valeur actuelle probable des montants qui seront versés aux retraités et aux actifs présents à la date d'évaluation, cette valeur étant déterminée de façon actuarielle, à législation constante. En 2024, l'engagement diminue de 198 Md€ principalement du fait la hausse du taux d'actualisation qui passe de + 0,55 % à + 1,38 %¹¹⁴.

¹¹³ Les engagements ici détaillés sont les engagements donnés par l'État. L'État reçoit également des engagements qui pourraient produire des encaissements dans le futur. Ceux-ci sont bien moins élevés (92 Md€ en 2024).

¹¹⁴ Le taux d'actualisation repose sur le taux OAT€i de référence. En 2023, le taux OAT€i 2036 était utilisé, en 2024 c'est le taux OAT€i 2047 qui a été retenu.

L'État est aussi engagé au titre de sa mission de régulateur économique et social. Ces engagements recouvrent une grande variété de politiques publiques, par exemple l'engagement d'assurer l'équilibre de certains régimes spéciaux de retraite mais aussi le versement de l'allocation aux adultes handicapés ou encore des subventions en faveur du soutien aux énergies renouvelables. Ces engagements représentent pour les bénéficiaires existant à la date d'arrêté les subventions que l'État sera amené à leur verser jusqu'à l'extinction de leurs droits, à législation constante. Ils enregistrent une diminution de 74 Md€ et atteignent 571 Md€ fin 2024. Les principales composantes de cette baisse correspondent à la couverture des besoins des régimes spéciaux de retraite (SNCF, RATP, etc.) qui diminuent de 49 Md€ à 213 M€. Comme pour les engagements de retraite des fonctionnaires, l'essentiel de cette variation est lié à hausse du taux d'actualisation utilisé pour leur évaluation. Les engagements de l'État pour le soutien aux énergies renouvelables diminuent également de 18 Md€ par rapport à 2023 pour s'établir à 122 Md€ fin 2024. Cette baisse est liée à la variation du taux d'actualisation mais aussi à la hausse des prix de l'énergie sur le marché à terme.

Enfin, l'État peut apporter des garanties financières ou s'engager directement vis-à-vis de certains tiers. Il n'est pas certain que l'ensemble de ces engagements débouchent sur un décaissement mais leur évaluation permet d'apprécier la soutenabilité de l'État dans son ensemble. Fin 2024, ils sont évalués à 1 557 Md€¹¹⁵, stables sur l'exercice. Deux effets inverses sont toutefois observés. D'un côté, la garantie accordée aux épargnants dans le cadre de l'épargne réglementée connaît une progression de 48 Md€ du fait d'une collecte dynamique sur l'exercice. En parallèle, les remboursements des prêts garantis par l'État octroyés après la crise sanitaire font diminuer l'engagement de l'ordre de 20 Md€. Ces garanties s'élèvent encore à 30 Md€ fin 2024. Enfin, l'engagement de la France au titre de la contribution aux ressources propres de l'UE, évalué sur la base des années restant à courir au titre du cadre financier pluriannuel de 2021-2027, diminue de 20 Md€ en 2024.

¹¹⁵ L'acte de certification sur les comptes 2024 fait état de l'absence de plusieurs engagements financiers, celui donné en faveur de la dette de Bpifrance (53,6 Md€), celui au titre du financement du plan de relance européen évalué à 75 Md€ et ceux en faveur des dispositifs de soutien à l'Ukraine pour 8,8 Md€.