



Comptes publics de la France : état des lieux

Communication de Jean-François Husson, rapporteur général
de la commission des finances

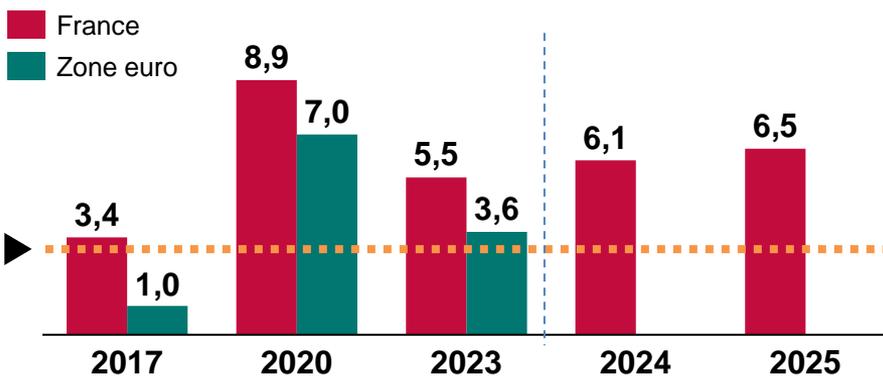
2 octobre 2024



I. Etat des lieux de la situation des finances publiques

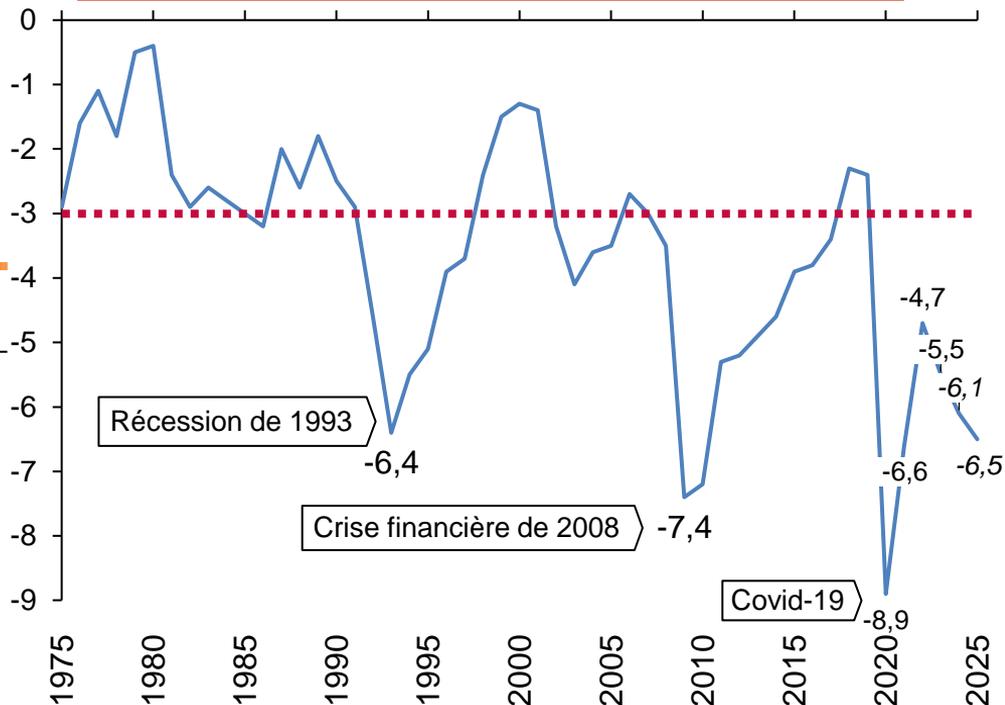
La majorité présidentielle a hérité d'un déficit public à 3,4 % du PIB en 2017 et l'a dégradé jusqu'à 5,5 % en 2023, avec une perspective de 6,1 % en 2024, voire 6,5 % en 2025

Déficits publics en zone euro et en France en 2017, 2020, 2023, 2024 et 2025
(en pourcentage du PIB)



Source : Eurostat et Insee pour 2017 et 2023 ; éléments communiqués par le Gouvernement au rapporteur général (à politique inchangée)

Évolution du solde public de la France depuis 1975
(en pourcentage du PIB)

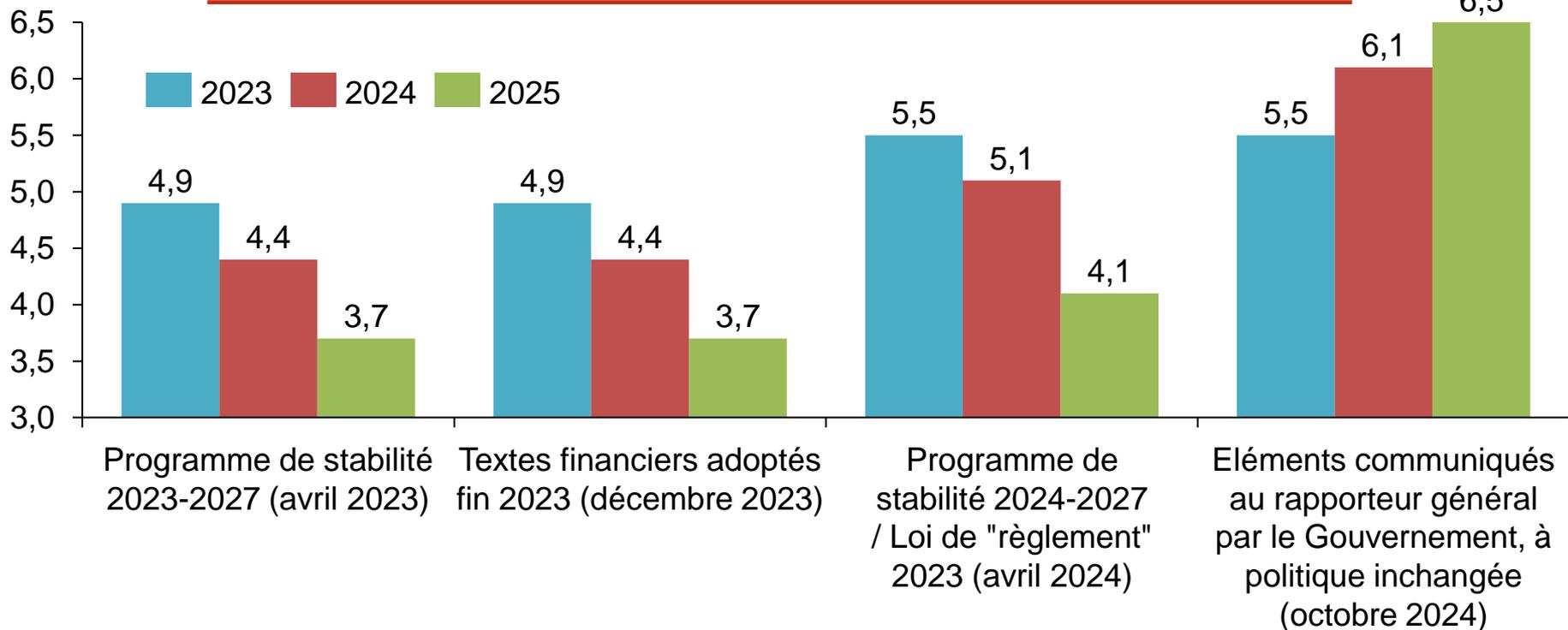


Source : commission des finances, d'après les données de l'Insee et les éléments communiqués au rapporteur général par le Gouvernement (à politique inchangée)

Un dérapage systématique des comptes publics depuis 2023

Évolution des prévisions de déficit public de 2023 à 2025

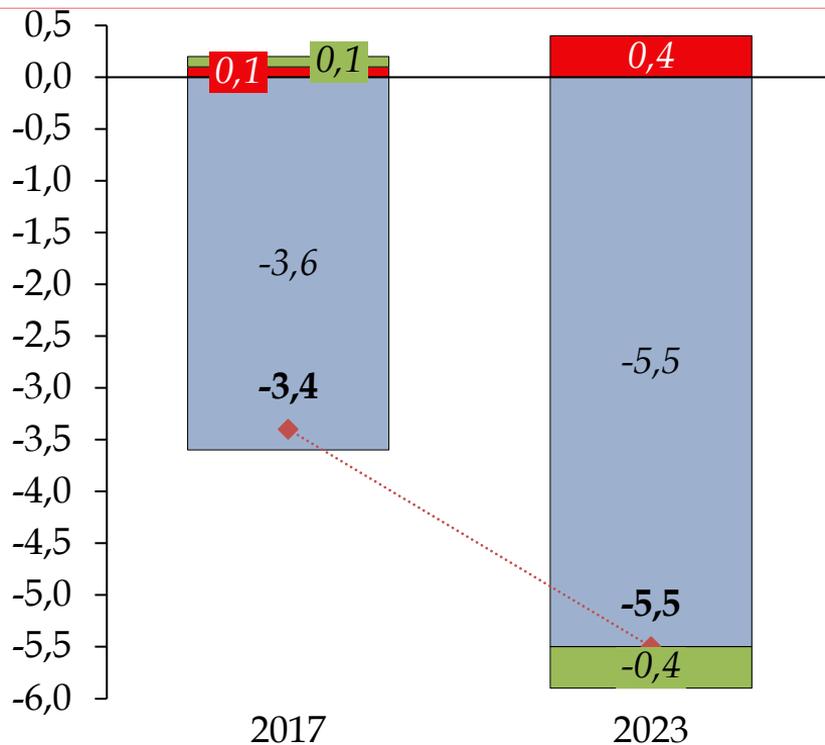
(en pourcentage du PIB)



La responsabilité de la dégradation des comptes publics revient presque exclusivement à l'État

Évolution du solde des différentes catégories d'administrations entre 2017 et 2023

(en point de PIB)



Le déficit public entre 2017 et 2023 connaît une augmentation massive, passant de 3,4 % à 5,5 % du PIB soit **de 77 à 154 milliards d'euros**. Ce doublement est de la **responsabilité de l'État** et de ses opérateurs, puisque leur déficit a progressé à hauteur de ces 77 milliards d'euros entre ces deux dates.

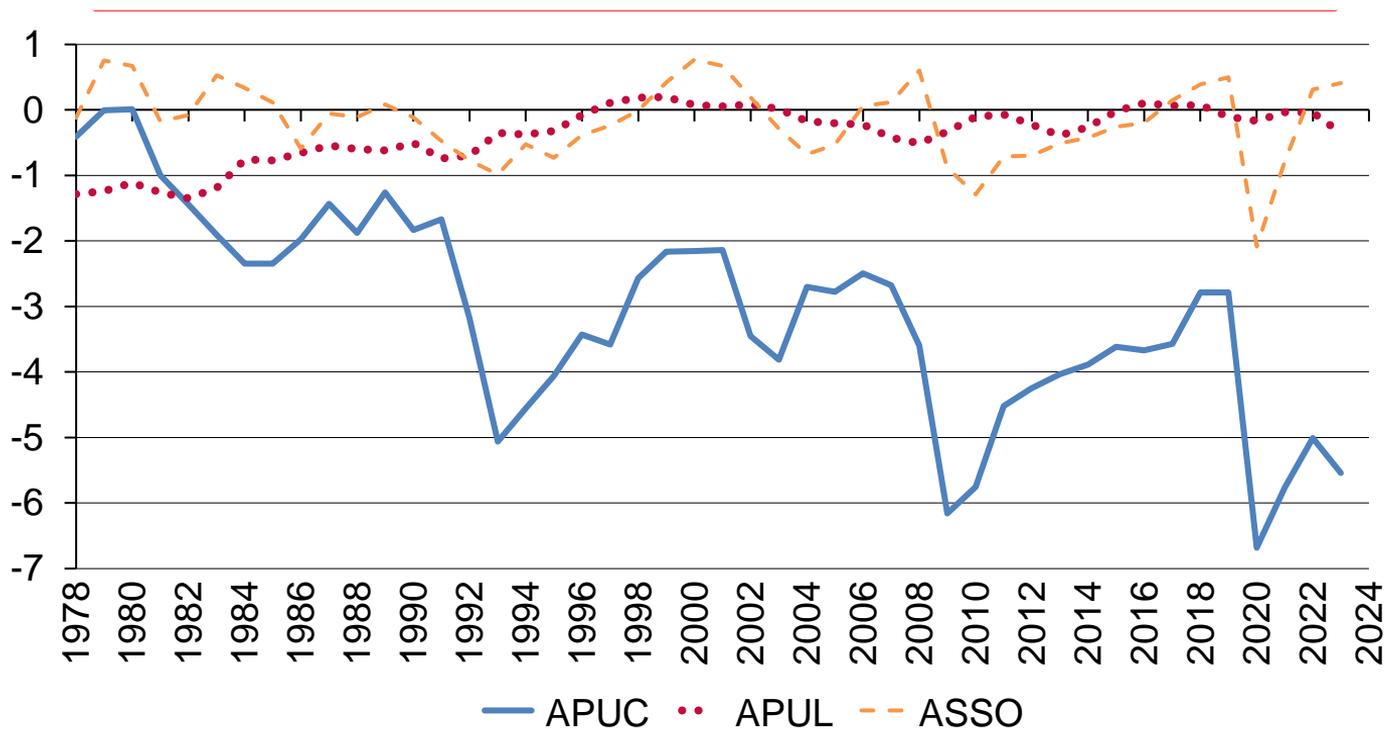
◆ Toutes APU ■ Administrations publiques centrales ■ Administrations publiques locales ■ Administrations de sécurité sociale 5

Source : commission des finances, d'après les chiffres de l'Insee

La part des collectivités territoriales dans la dégradation des comptes publics est à relativiser

Évolution des soldes des différentes catégories d'administrations publiques

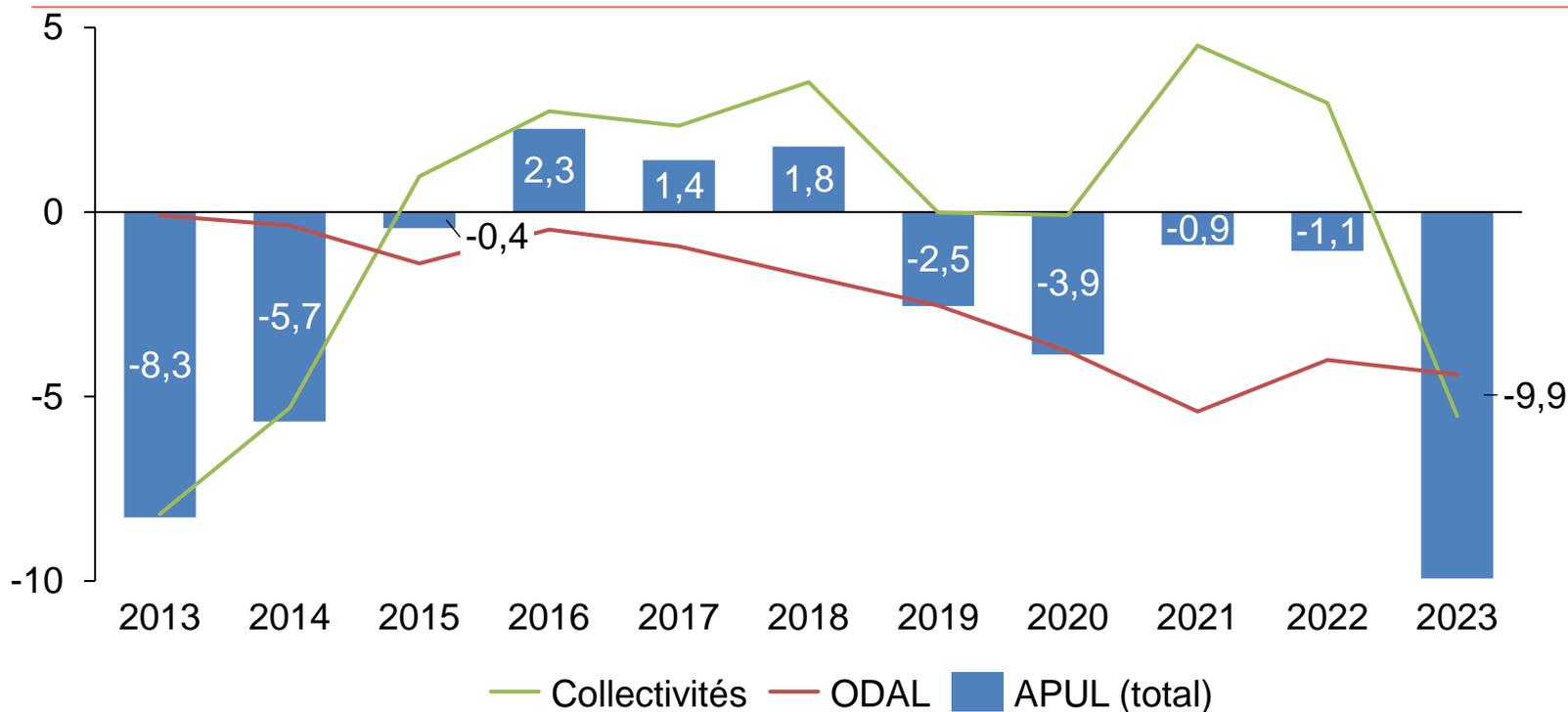
(en pourcentage du PIB)



Evolution du solde des administrations publiques locales

Évolution des soldes respectifs des collectivités, des organismes divers d'administration locale (ODAL) et des administrations publiques locales (APUL), qui les regroupent

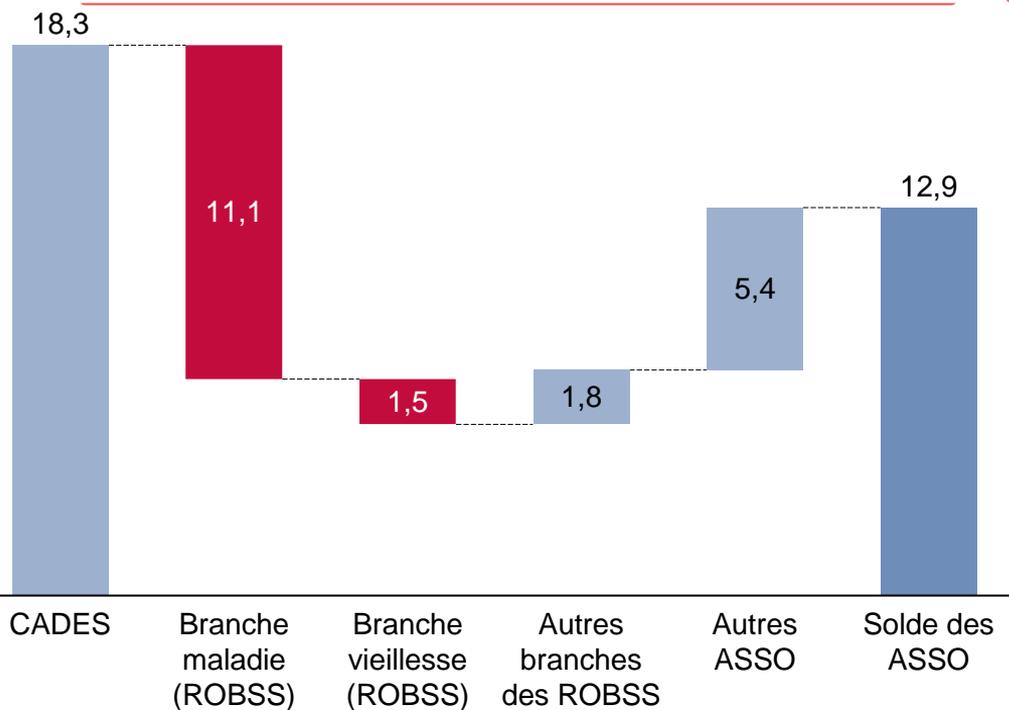
(en milliards d'euros)



Les comptes des administrations de sécurité sociale (ASSO), des excédents en trompe-l'œil

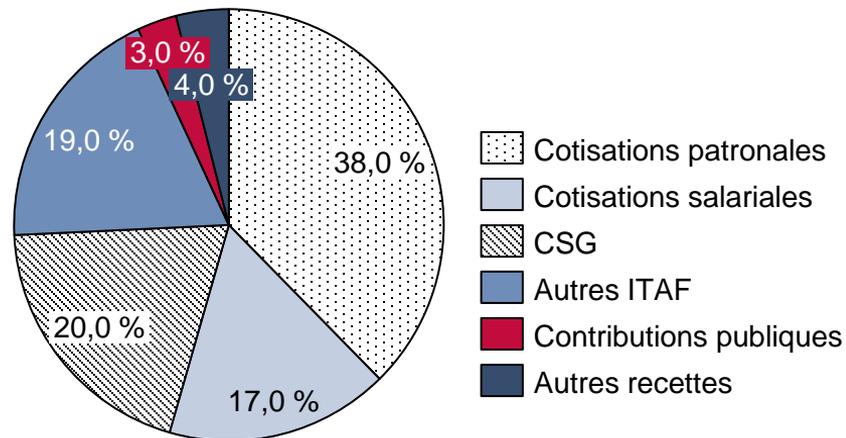
Composition du solde des ASSO en 2023

(en milliards d'euros - en comptabilité nationale)



Composition des recettes des ASSO en 2022

(en pourcentage - en comptabilité nationale)



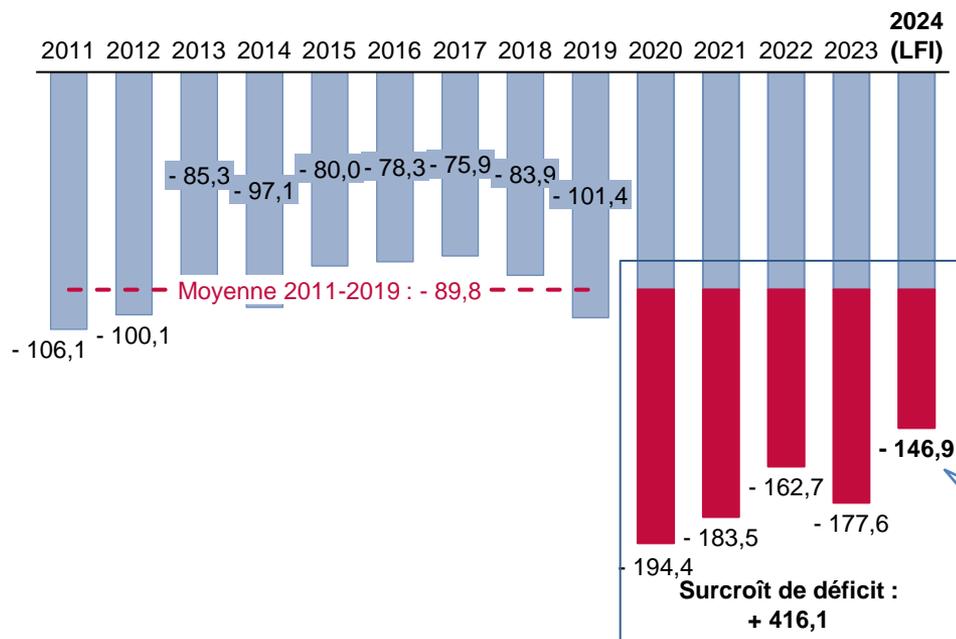
Sans les excédents de la CADES, destinés à financer la dette sociale, les ASSO seraient en déficit, de 5,4 milliards d'euros.

II. La dérive des comptes de l'État

L'État s'est enlisé dans les déficits extrêmes depuis 2020

Évolution du solde budgétaire de l'État depuis 2011 en euros constants

(en milliards d'euros de 2024)



Le déficit moyen de l'Etat est passé en moyenne de :

- **moins de 90 milliards** d'euros sous la précédent décennie
- à **plus de 160 milliards** d'euros par an depuis 2020

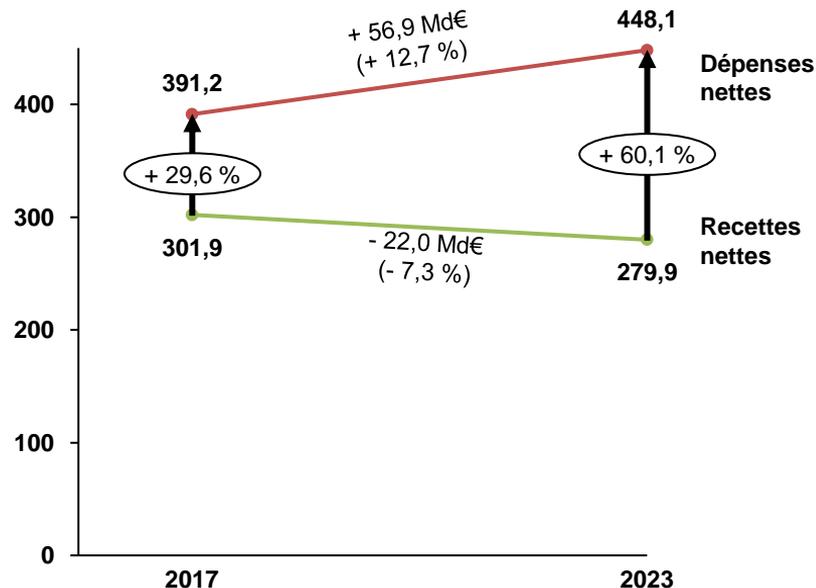
Soit une **hausse de 67 %**.

Prévision antérieure aux prévisions de hausse du déficit révélées par les documents transmis début septembre et confirmées par le nouveau Gouvernement

Les causes de la dégradation massive du solde de l'Etat entre 2017 et 2023

Évolution, en euros constants, des recettes et des dépenses du budget général entre 2017 et 2023

(en milliards d'euros de 2023)



Recettes nettes : recettes fiscales nettes et non fiscales du budget général, diminuées des prélèvements sur recettes, hors fonds de concours.

Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires

La baisse des recettes

La baisse des recettes est due principalement aux transferts massifs de parts de TVA vers les autres administrations. La TVA représentait 47,3 % des recettes de l'État en 2017, 27 % en 2023, soit 80,5 milliards d'euros de pertes de recettes en euros constants.

Cette renonciation à la TVA n'a pas été compensée par des économies en dépenses de la part de l'État.

La suppression de la taxe d'habitation : anatomie d'une réforme non financée

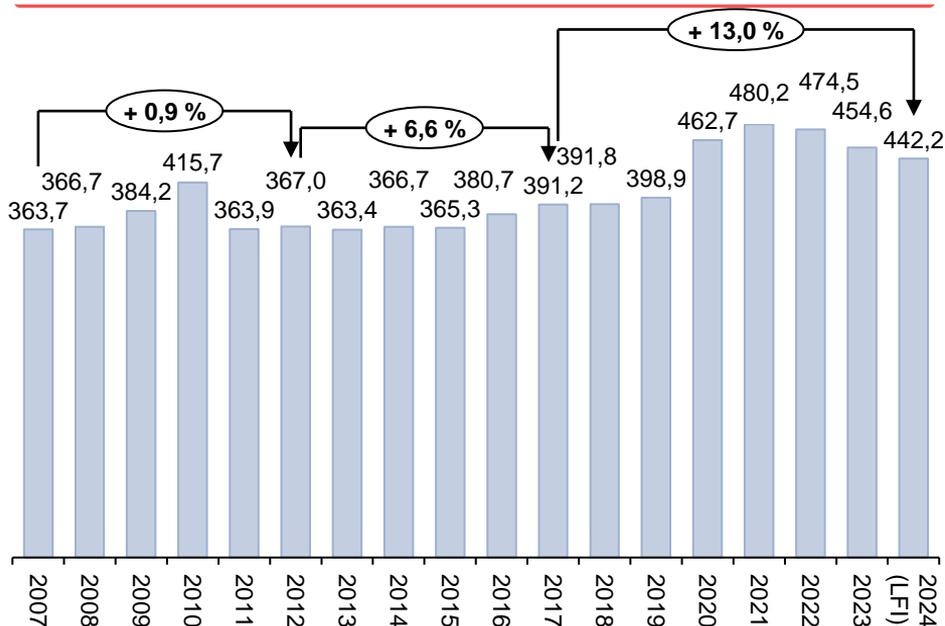
Objectifs recherchés	Défauts constatés
Allègement de la fiscalité sur les ménages, pour un gain annuel moyen de 632 euros par ménage	Perte de près de 20 milliards d'euros de recettes publiques à partir de 2024 (18,5 milliards d'euros en 2023 selon le RESF du PLF 2022) Absence de financement de la réforme par une baisse équivalente des dépenses de l'Etat donc creusement du déficit
Suppression des inégalités liées à la décorrélation entre les revenus et les valeurs locatives cadastrales	Restriction de l'autonomie fiscale du bloc communal (sur la TH) et des départements (sur la TFPB) Depuis 2023, les deux déciles les plus fortunés sont les principaux bénéficiaires de la suppression de la TH Concentration de la fiscalité directe locale sur les seuls propriétaires, qui subissent seuls l'augmentation de la pression fiscale via le relèvement du taux de TFPB (+ 4,1 milliards d'euros entre 2017 et 2023) et affaiblissement du lien fiscal entre la commune et ses résidents
Octroi aux collectivités d'une ressource dynamique (la TVA) en compensation de la TH (bloc communal) et la TFPB (départements)	Exposition accrue des recettes des collectivités à la conjoncture, le produit de TVA étant, comme c'est le cas en 2024, en deçà des prévisions – alors que le produit de la TH était plus stable Incompréhensions liées au mécanisme du coefficient correcteur

Source : commission des finances

Les dépenses de l'Etat ont beaucoup plus progressé en 7 ans qu'au cours des deux quinquennats précédents

Évolution, en euros constants, des dépenses du budget général entre 2007 et 2023

(en milliards d'euros de 2023)



Les trois missions dont les crédits ont le plus augmenté entre la LFI 2018 et la LFI 2024

En volume :

- Engagements financiers : + 19,0 Md€
- Enseignement scolaire : + 15,4 Md€
- Défense : + 14,2 Md€

En pourcentage(*) :

- Investissements d'avenir / France 2030 : + 613 %
- Économie : + 130 %
- Aide publique au développement : + 120 %
- ... mais aussi :
- Administration générale et territoriale de l'État : + 69 %
- Engagements financiers de l'État : + 46 %

(*) hors crédits non répartis

Dépenses du budget général nettes des remboursements et dégrèvements, y compris fonds de concours. Actualisation par la moyenne annuelle de l'indice mensuel des prix à la consommation, hors tabac.

Source : calculs commission des finances, à partir des lois et projets de loi de règlement

Ces 7 années sont caractérisées par l'augmentation généralisée des dépenses de l'État sans aucune priorisation

Les crédits de l'administration d'État s'accroissent considérablement :

- **Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur^(*)** : de 0,9 milliard d'euros en 2017 à 1,8 milliard d'euros en 2024 (+ 93%)
- **Administration territoriale** : de 1,7 milliard d'euros en 2017 à 2,6 milliards d'euros en 2024 (+ 51 %)

Toutes les missions budgétaires ont vu leur périmètre accru par des dispositifs coûteux nouveaux :

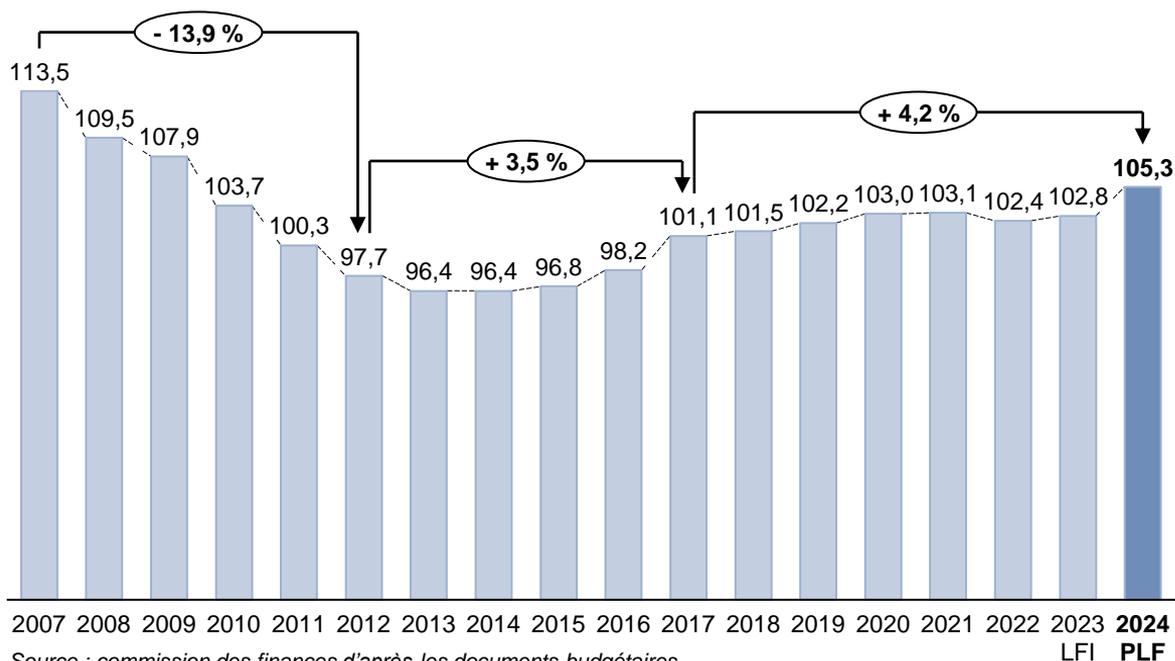
- **MaPrimeRénov'** : 2 milliards d'euros prévus en 2024
- **Programme France 2030**, beaucoup plus coûteux que les investissements d'avenir qu'il a remplacés : 1,1 milliard d'euros en 2018, 3,3 milliards d'euros en 2021, 7,7 milliards d'euros en 2024
- La mission « **Aide publique au développement** » est passée de 2,64 milliards d'euros en 2017 à 5,63 milliards d'euros en 2024
- La politique des chèques s'est généralisée avec notamment la création du « **Pass culture** » pour plus de 200 millions d'euros, le « **Pass sport** » pour près de 100 millions d'euros, le « **Chèque énergie** » pour près d'un milliard d'euros, le « **Bonus réparation** », etc.
- Les **lois de programmation se sont généralisées** dans des domaines divers : loi de programmation **militaire**, loi de programmation pour la **justice**, loi de programmation pour la **recherche** et **l'enseignement supérieur**, loi de programmation du **ministère de l'intérieur**

(*) N'inclut pas les crédits des forces de police ni de gendarmerie

Une dérive de la masse salariale symptomatique de la mauvaise gestion de l'Etat

Masse salariale de l'État et de ses opérateurs

(en milliards d'euros de 2024)



La masse salariale représente **23,6 % des dépenses nettes** de l'État.

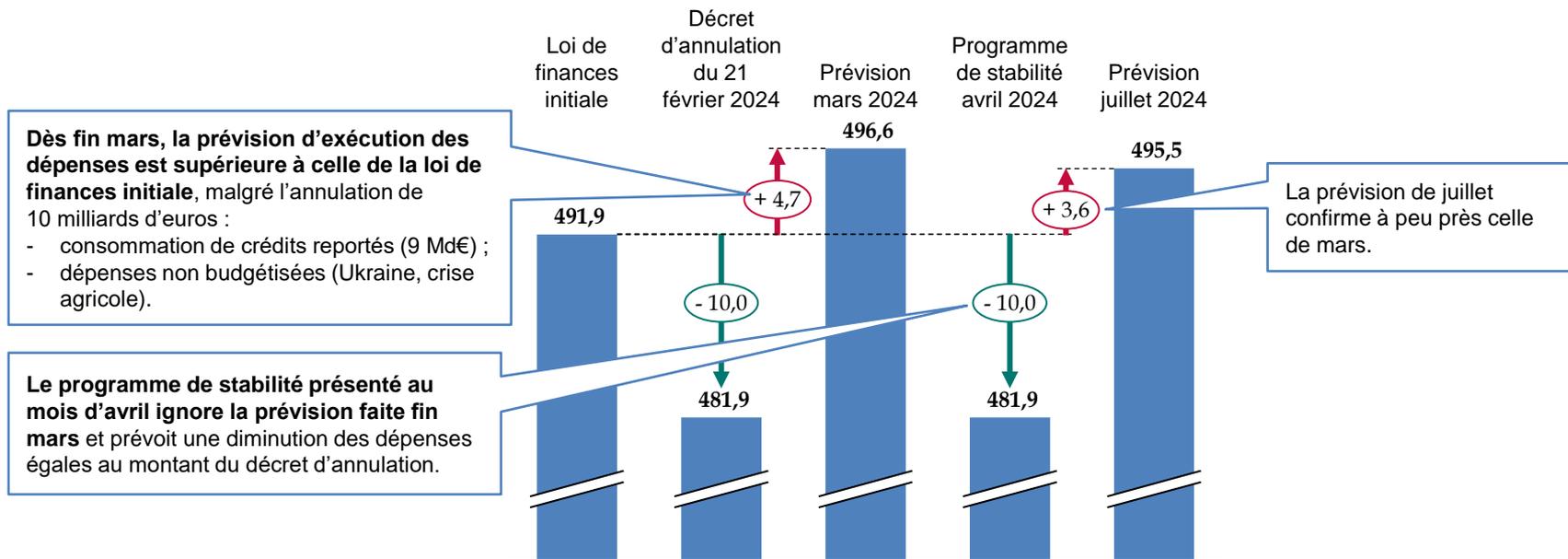
Schémas d'emplois prévus pour les ministères par les lois de finances initiales :

- 1,94 million d'ETPT en 2017
- 1,99 million d'ETPT en 2024
soit **+ 50 000 ETPT**

Les dépenses de l'État dériveraient encore en 2024 malgré l'hypothèse illusoire d'une diminution des dépenses qui sous-tend le programme de stabilité

Évolution des estimations des dépenses de l'État en 2024

(en milliards d'euros de 2024)

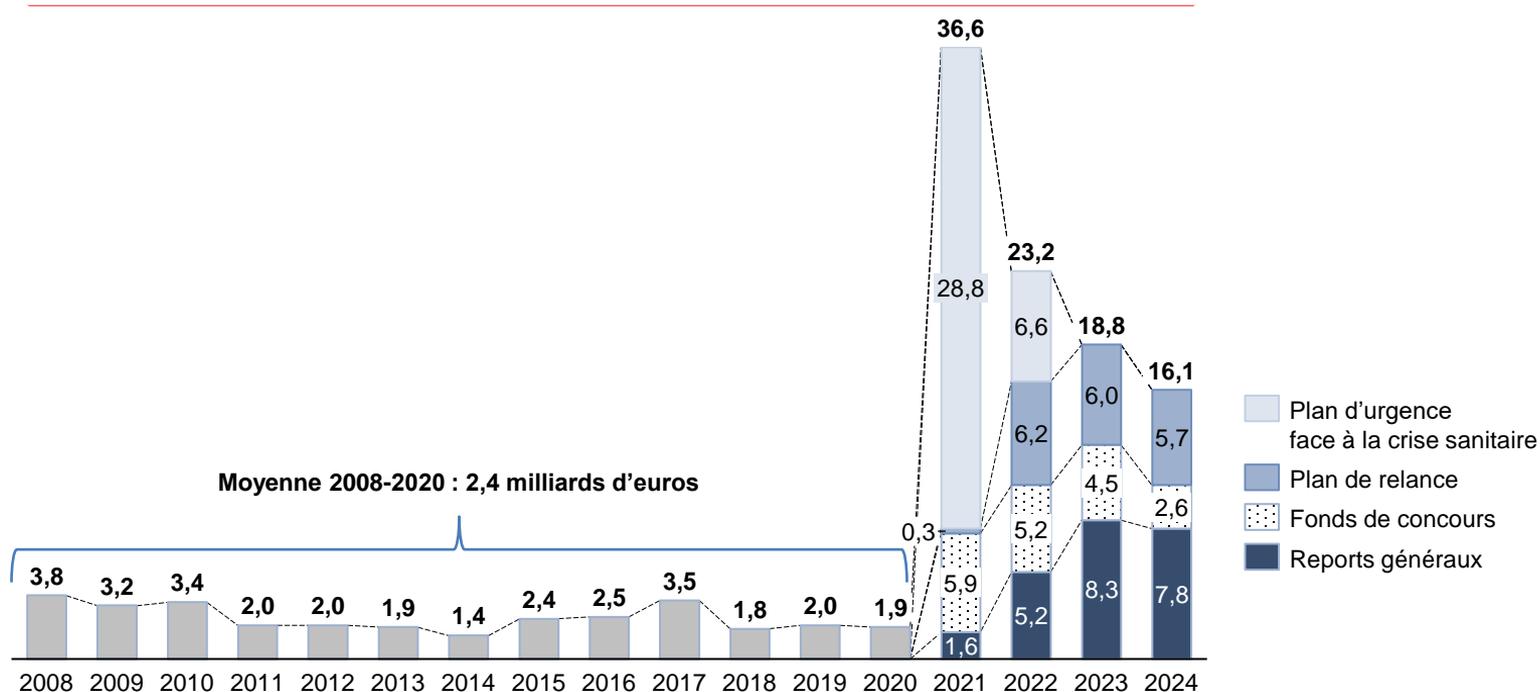


Source : commission des finances du Sénat, à partir des notes de prévision d'exécution de mars et juillet 2024, rédigées par la direction du budget. Dépenses sur le périmètre des dépenses de l'État (PDE) défini par la loi de programmation des finances publiques.

Les crédits reportés viennent gonfler les crédits ouverts en loi de finances, sans la moindre transparence

Évolution des crédits reportés depuis 2008

(en milliards d'euros courants)



Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires

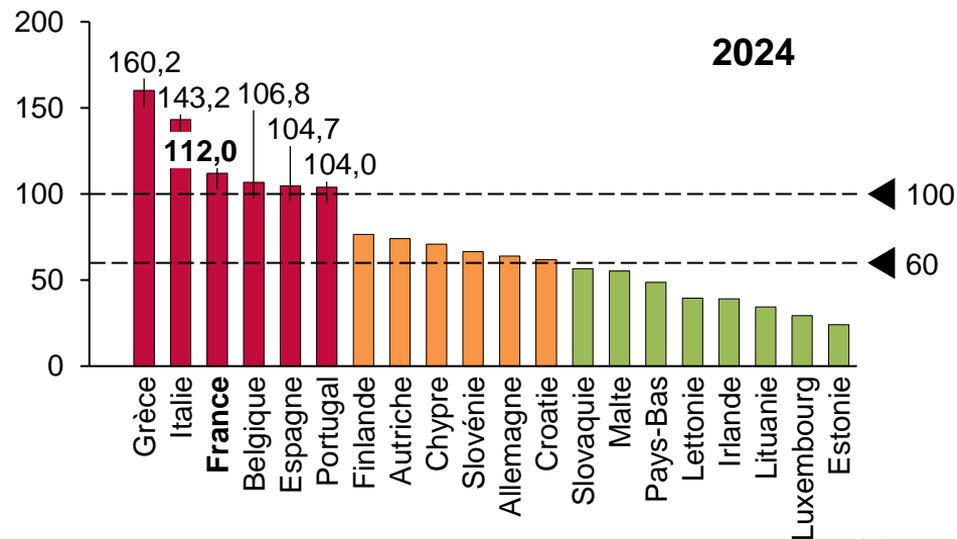
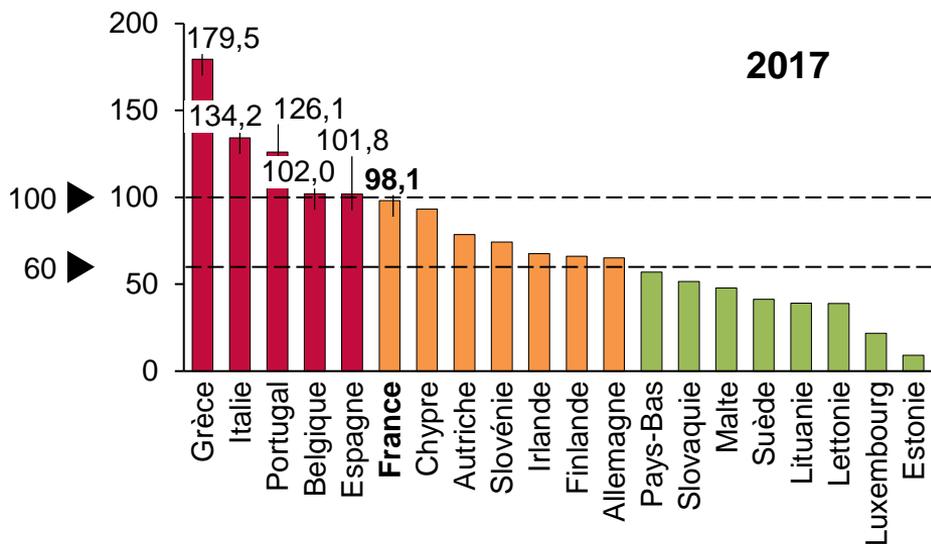
III. L'explosion de l'endettement, un risque d'asphyxie pour l'action publique

Il résulte de la dégradation du solde public une évolution de l'endettement qui décline la France en Europe...

Évolution de l'endettement des pays de la zone euro entre 2017 (graphique de gauche) et 2024 (graphique de droite)

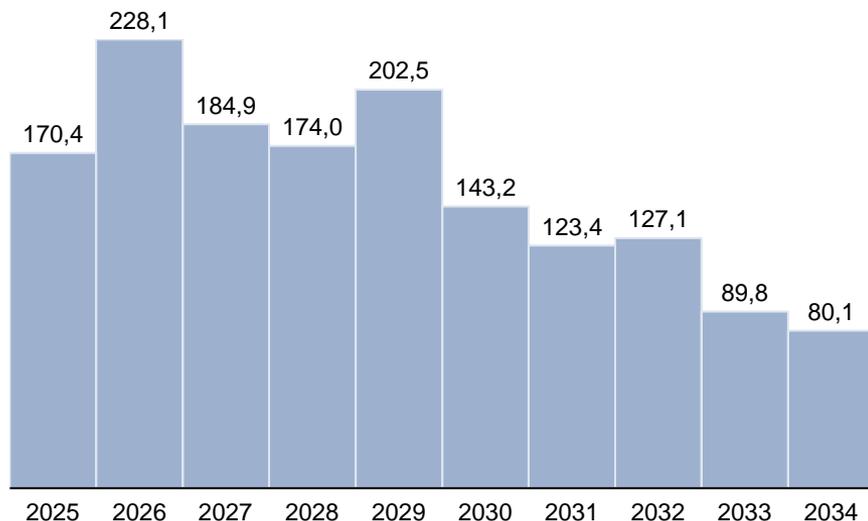
(en point de PIB)

Depuis 2017, le taux d'endettement français s'est progressivement dégradé pour dépasser ceux de la Belgique, du Portugal et de l'Espagne.



Le besoin de financement des années à venir est largement contraint par l'héritage des déficits passés

Titres de dette arrivant à échéance à partir de 2025 (en milliards d'euros)



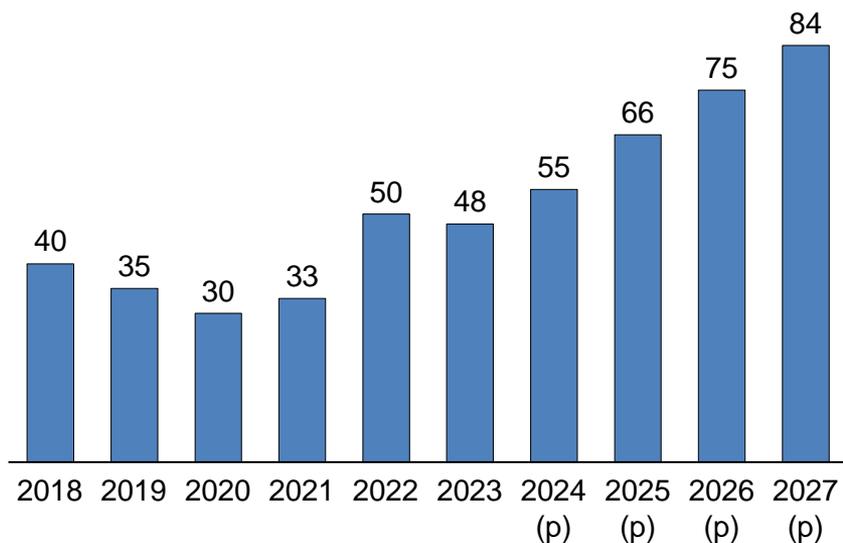
Les OAT émises au cours des années passées devront faire l'objet de remboursements à hauteur de 170,4 milliards d'euros en 2025, 228,1 milliards d'euros en 2026 et encore 202,5 milliards d'euros en 2029, ce qui contraindra d'autant le besoin de financement et les émissions futures de dette, quelle que soit la gestion budgétaire à venir.

Cet échéancier engage sur le très long terme : plus de 38 milliards d'euros de dette déjà émise devront être remboursés en 2055 et 13 milliards d'euros en 2072.

...et qui, surtout, annihile la capacité de la France à investir dans de la dépense publique productive

Évolution de la charge de la dette des administrations publiques entre 2018 et 2027

(en milliards d'euros - en comptabilité nationale – prévisions à partir de 2024)



Source : commission des finances d'après la Cour des comptes, le programme de stabilité 2024-2027, les réponses de l'administration au rapporteur général et les documents budgétaires

Si la charge de la dette était restée à son niveau du début du quinquennat, ces 45 milliards d'euros aurait pu être dégagés pour financer des missions essentielles.

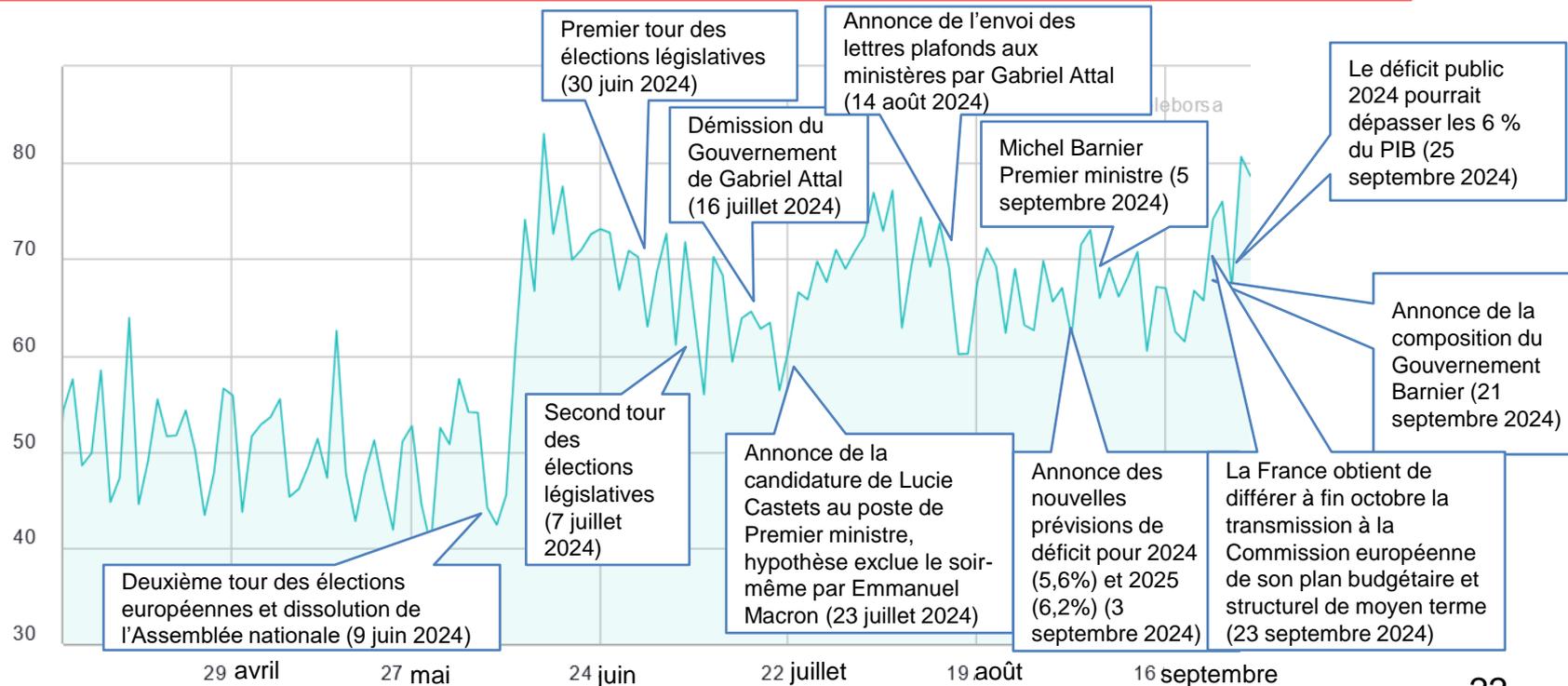
À titre de comparaison, 45 milliards d'euros c'est :

- l'équivalent de l'intégralité du budget de la défense en 2024
- 3 fois le montant consacré à la police et à la gendarmerie
- plus de 2 fois le montant consacré à l'écologie

L'instabilité politique résultant de la dissolution de l'Assemblée nationale et le dérapage budgétaire continu dégradent les conditions de financement de la France

Évolution de l'écart du taux de l'OAT à 10 ans avec le bund allemand à 10 ans entre mars et septembre 2024

(en points de base)



L'instabilité politique résultant de la dissolution de l'Assemblée nationale et le dérapage budgétaire continu dégradent les conditions de financement de la France

Évolution des taux français et espagnol à 10 ans entre septembre 2023 et septembre 2024

(en points de base)



« Au-delà du choix des mesures de redressement, leur bénéfice devra être prioritairement fléché vers l'Etat pour éviter des hausses de programme de financement **trop importantes pour pouvoir être absorbées par la base d'investisseurs sans dégradation des conditions de financement. Cette dernière contrainte risque d'être plus forte que la contrainte européenne** »

Note de la DG Trésor du 17 juillet 2024