

M. Jean-François Husson, rapporteur général

Les grandes orientations des finances publiques en 2025
et leur contexte macroéconomique – Tome I du rapport général

Mercredi 6 novembre 2024

Diaporama 1

Monsieur le Président,

Mes chers collègues,

Je vous présente ce matin mon analyse des prévisions macroéconomiques et de l'équilibre général du projet de loi de finances pour 2025, tel qu'il ressort du texte initial déposé par le Gouvernement, puisque le résultat de l'examen de ce texte par l'Assemblée nationale reste très incertain.

Diaporama 2

Cela ne vous aura pas échappé, et j'avais d'ailleurs souhaité faire une communication à ce sujet le mois dernier, l'examen du budget pour 2025 s'inscrit dans un contexte très particulier : celui d'une dérive inédite et préoccupante des comptes publics en 2023 et, plus encore, en 2024.

Hors période de crise, le déficit de 5,5 % du PIB enregistré en 2023 était le plus élevé de la V^{ème} République : il s'agissait d'une dérive historique. Mais ce chiffre fait désormais pâle figure à côté de celui qui s'annonce pour l'année 2024 : 6,1 % du PIB, soit un niveau maintenant assez proche de celui enregistré en 2021, en sortie de crise sanitaire : c'est inacceptable. Et les prévisions de l'administration pour 2025, si rien n'était fait, tablaient sur un déficit proche de 7 %.

Ce déficit qui s'annonce pour 2024 n'était pas du tout prévu par la loi de finances qui a été adoptée par 49-3 l'an dernier : **il s'agit d'une dérive de l'ordre d'1,7 point de PIB, soit plus de 50 milliards d'euros.** Comme vous le voyez sur le graphique de droite, cet écart entre prévision et exécution est tout à fait inhabituel hors période de crise.

Notre mission d'information, relancée depuis ce constat d'un dérapage en 2024 encore plus massif que celui de 2023, fera la lumière sur ce qui s'est vraiment passé. En attendant, si j'insiste sur cet état des lieux, c'est qu'il nous contraint, très fortement, dans nos choix pour le PLF 2025 : **il s'agit désormais de redresser la barre en urgence.**

Sur l'explication de ce dérapage et de sa responsabilité, nous entendrons demain Bruno Le Maire et Thomas Cazenave, avant de recevoir Gabriel Attal vendredi et Élisabeth Borne la semaine prochaine. Notez sur le graphique de gauche que la prévision de déficit 2025 est passée de 4,1% en avril, au moment d'un PStab que nous avons très fortement critiqué, à 6,9 % en octobre, soit près de 85 milliards d'euros d'écart en 6 mois.

À chaud, l'OFCE a proposé une première décomposition, assez éclairante, du dérapage 2024 :

- d'abord : un **effet « base » du dérapage de 2023** sur l'année suivante, que nous avons mis en avant dans nos travaux,
- ensuite : une **erreur de prévision sur la croissance** nominale – tant la croissance en volume que l'inflation pour 2024 étaient surestimées dans le PLF 2024, ce que nous avons également indiqué très clairement il y a exactement un an lors de l'exercice auquel je me livre actuellement mais sur le PLF 2024 ;
- également la dynamique non prévue des **dépenses des collectivités**,
- et, enfin : une **élasticité des prélèvements obligatoires au PIB plus faible** que prévue.

Je relève donc déjà que quasiment un point de PIB sur les 1,7 point de dégradation étaient prévisibles avant le début de l'année

Diaporama 5

Je me permets ici un petit aparté : les collectivités, dont le niveau de dépenses avait été mal anticipé, ne sont donc responsables, en 2024, que d'une petite partie du dérapage des comptes publics par rapport à la prévision.

En tout état de cause, si l'on prend un peu de recul historique en remontant à la première année du premier quinquennat d'Emmanuel Macron, on retient ce fait évident : **c'est l'État qui est le principal responsable de la dérive des comptes publics.** Je vous l'ai déjà dit et je pense qu'il est toujours bon de le rappeler.

Diaporama 6

Malheureusement, la dérive des comptes observée l'an dernier et cette année pèsera fortement sur la trajectoire des finances publiques pour les années à venir, **malgré l'effort de redressement que propose le Gouvernement.**

Cette trajectoire, dont j'ai souligné le caractère réaliste la semaine dernière en vous présentant le plan budgétaire et

structurel de moyen terme pour les années 2025 à 2029, reflète, en creux, **l'absence de crédibilité des trajectoires précédentes**, qui voulaient nous faire croire en un redressement « express », sans jamais proposer de mesures pour y parvenir.

Je vous invite à regarder, sur le graphique de droite, relatif à la dette publique, **l'écart majeur entre les courbes présentées par les précédents Gouvernement et celle en rouge qui date d'octobre** et de la programmation à moyen terme du nouveau Gouvernement. Elles n'ont rien à voir et pourtant je ne pense pas qu'on puisse taxer le Gouvernement actuel de laxisme budgétaire : cherchez l'erreur...

Diaporama 7

J'en viens à l'analyse de la situation économique dans laquelle s'inscrit le PLF. Elle est essentielle pour apprécier le réalisme du scénario de finances publiques du Gouvernement.

Diaporama 8

J'ai tellement entendu le précédent ministre de l'économie expliquer qu'il avait sauvé l'économie française – au prix d'un endettement abyssal – que j'ai voulu y voir clair. Et, au terme de sept ans de politique économique menée par le tandem Macron-Le Maire, je peux malheureusement dire que le bilan est

contrasté et en tout cas qu'il ne valait pas la dégradation des finances publiques que nous connaissons.

Premier constat : au sein de la zone euro, **la France fait un peu moins bien que ses voisins entre 2017 et 2023** : le PIB a crû de 8,4 % dans notre pays, mais de 10,2 % au niveau de la zone euro. Or, on peut déjà rappeler que la situation économique de l'Union européenne est elle-même assez moyenne. Comme le souligne Mario Draghi dans son rapport de septembre dernier, *« la croissance dans l'Union européenne a été lente, du fait d'un affaiblissement de la croissance de la productivité, remettant en question la capacité pour l'Europe d'être à la hauteur de ses ambitions »*.

Si l'on s'intéresse à l'évolution depuis la crise sanitaire – depuis fin 2019 – **le PIB de la France évolue un peu moins vite que celui de la zone euro**. L'activité, en Allemagne, est au point mort, mais en Espagne, au Portugal, en Grèce, et même en Italie, elle est plus dynamique qu'en France. Bien sûr, il s'agit pour certains de ces pays d'un rattrapage par rapport aux années précédentes, en particulier pour la Grèce, et la France a de formidables atouts économiques. Mais tout cela devrait nous pousser à une certaine modestie.

Même constat sur le taux de chômage. Je me félicite qu'il diminue sans discontinuer depuis 2017 – on note tout de même

un regain cette année – mais ce mouvement est généralisé dans l'ensemble de la zone euro. **Le taux de chômage dans la zone euro a d'ailleurs décru plus vite qu'en France et lui reste inférieur.** Cette diminution semble davantage le reflet de la baisse de la productivité du travail que de l'impact positif des réformes structurelles menées depuis 2017, qui ne peuvent avoir un effet que sur le long terme. Ainsi, depuis 2019, la productivité du travail en France aurait diminué de 8,5 % par rapport à sa tendance pré-covid, du fait du recours massif à l'apprentissage, d'une forte augmentation de l'emploi peu qualifié, de la crise sanitaire elle-même et d'une rétention de main d'œuvre.

Diaporama 9

Si on réduit un peu la focale et qu'on se concentre sur la dynamique récente de la croissance, on constate **qu'en 2024, elle a été portée principalement par la demande publique et par le commerce extérieur**, tandis que le durcissement de la politique monétaire a conduit l'investissement des ménages et des entreprises à baisser.

J'insiste sur un point important : la croissance a été portée par des **facteurs bien différents de ceux qui étaient initialement prévus**, ce qui n'a pas été sans incidence sur le contenu en recettes de cette croissance.

Enfin, **la consommation des ménages s'est révélée moins allante que prévu, avec un taux d'épargne qui n'aura pas reflué** : les recettes de TVA s'en trouvent amoindries.

L'investissement des ménages a bien diminué, comme prévu par le Gouvernement, **mais celui des entreprises également**, à la différence des prévisions initiales. J'avais pourtant souligné, l'an dernier, le sérieux risque que faisait peser le resserrement de la politique monétaire sur cette composante de la demande.

Le commerce extérieur aura soutenu la croissance : les exportations ont augmenté, tandis que les importations ont diminué. La contrepartie de cette baisse des importations aura été un mouvement de déstockage inédit des entreprises.

Au final, la principale composante de la demande en 2024 aura été la consommation et l'investissement publics - et en réalité le dérapage complet du déficit public. Il n'y a pas lieu de se satisfaire de cette situation. Et il est assez cocasse dans ces conditions d'entendre les membres du précédent gouvernement se féliciter de l'atteinte des prévisions de croissance du programme de stabilité 2024-2027.

Pour 2025 (graphique de droite), **la croissance stagnerait à +1,1%**, mais serait davantage portée par la demande intérieure,

et donc davantage porteuse de recettes. La demande publique, en revanche, ne contribuerait plus à la croissance du PIB.

Le fait marquant est, entre 2024 et 2025, une inversion de ce qu'on appelle le « *policy mix* ». En 2024, l'activité a bénéficié d'une forte impulsion budgétaire mais a été freinée par les effets retardés du resserrement monétaire de la BCE. En 2025, ce devrait être exactement l'inverse.

Diaporama 10

A priori, **le taux d'épargne**, aidé par un reflux de l'inflation et par une amélioration du niveau de confiance des ménages, **devrait (enfin !) légèrement diminuer l'année prochaine**, ce qui soutiendrait la consommation.

Comme l'année dernière, cette prévision est sujette à **d'importants aléas** : le report de l'indexation des retraites, la hausse probable du chômage, la réforme des allègements généraux et, de manière générale, l'instabilité politique dans notre pays pourraient pousser en sens inverse.

Diaporama 11

L'investissement des entreprises pourrait rebondir du fait de l'assouplissement de la politique monétaire engagé par la BCE

en juin dernier, et qui devrait se poursuivre tout au long de l'année 2025.

Les prévisions du Gouvernement sont toutefois contredites par celles d'instituts comme l'OFCE ou Rexecode, qui anticipent une diminution de l'investissement. En effet, comme pour la consommation, **le niveau élevé d'incertitude pourrait conduire les chefs d'entreprise à faire preuve d'attentisme** et à reporter leurs décisions d'investissement. À cet égard, la dégradation spectaculaire du climat des affaires observée dans l'industrie en octobre dernier ne présage rien de bon...

Diaporama 12

Une des principales questions est celle de l'impact sur la croissance de l'ajustement budgétaire majeur – j'y reviendrai – proposé par le Gouvernement.

Ainsi, **celui-ci prévoit une croissance de 1,1 % ce qui, selon le HCFP, suppose qu'en l'absence d'ajustement la croissance s'élèverait à 1,7 %**. Le HCFP a souligné qu'une telle prévision « avant redressement » était optimiste et, de fait, le Consensus des économistes retenait, « avant redressement », une prévision de croissance située plutôt autour de 1,2 à 1,3 %.

Mais, dès avant le dépôt du PLF pour 2025, il était question de mesures de redressement budgétaire qui étaient, pour une part, intégré par les conjoncturistes dans leurs prévisions.

L'OFCE estimait pour sa part que, hors impact des mesures budgétaires de redressement prévues par le PLF, la croissance s'élèverait à 1,6 %. En intégrant le choc budgétaire, leur prévision atteint 0,8 % du PIB.

Au total, il est possible que l'effet récessif du redressement budgétaire qui s'impose au Gouvernement soit sous-estimé par ce dernier, mais selon une ampleur qui resterait mesurée.

Avant d'évoquer les mesures en dépenses et en recettes, un mot sur les perspectives de croissance mondiale. Le Gouvernement prévoit une hausse de la croissance mondiale de 3,2 % en 2024 à 3,4 % en 2025 et, en conséquence, une hausse de la demande adressée à la France. Un tel optimisme n'est partagé ni par la Banque de France, ni par l'OFCE, ni non plus par le FMI, qui prévoit une stagnation de la croissance en 2025 par rapport à 2024. En effet, les aléas sont élevés, au lendemain de l'élection américaine, qui pourrait se traduire par une hausse des droits de douane et par un ralentissement, voire une attrition, du commerce mondial. Toutefois, les perspectives économiques de

l'environnement proche de la France – la zone euro – sont assez bonnes. Or, ce sont celles qui comptent le plus pour déterminer la demande adressée à la France.

Si un aléa subsiste sur l'évolution du commerce extérieur, il pourrait aussi, comme le prévoit le Gouvernement, continuer de soutenir la croissance l'an prochain, mais dans des proportions moindres que cette année.

Diaporama 13

J'en viens au contenu du budget et à la trajectoire des finances publiques proposée pour 2025.

Ils proposent un chemin nécessaire pour retrouver notre crédibilité, vis-à-vis de nos partenaires européens et de nos prêteurs, mais également pour restaurer le lien de confiance qui nous unit aux Français.

Diaporama 14

L'effort que propose le Gouvernement est significatif et pèsera essentiellement sur l'État.

La version du Gouvernement est la suivante : un effort de 60 milliards, à hauteur de 40 milliards d'euros à travers des

réductions de dépenses – calculées par rapport à tendanciel – et à hauteur de 20 milliards d’euros par des mesures en recettes.

Je ne suis pas sûr qu’il s’agisse de la bonne façon de présenter les choses. D’abord parce que la notion de tendanciel, pour utile qu’elle soit pour un ministre afin de savoir sur quel levier jouer pour réduire le déficit, est trop confuse pour apprécier la nature de l’effort. Par ailleurs, parce que les documents budgétaires mettent en avant une autre réalité, celle de l’ajustement et de l’effort accompli en 2025 par rapport à 2024 et non par rapport à un tendanciel 2025 qui n’est pas détaillé.

C’est sous cet angle qu’il convient, à mon sens, de raisonner. Je vous proposerai, à chaque fois, une conversion en milliards d’euros pour rendre les chiffres plus parlants, mais ils ne sont communiqués que sous forme de « points de PIB » et donc ne doivent pas constituer la véritable référence.

En réalité, l’effort structurel primaire que nous devons faire s’élève à 1,6 % du PIB, soit environ 48 milliards d’euros.

Il se répartit ainsi : des mesures nouvelles en recettes à hauteur de 1 point de PIB, soit environ 30 milliards d’euros, et un effort en dépense de 0,6 point de PIB, soit environ 18 milliards d’euros, auxquels on retranche la hausse de la charge de la dette entre 2024 et 2025 (0,2 point de PIB, soit

6 milliards d'euros). Une fois la charge de la dette retranchée, l'effort en dépense est de 12 milliards d'euros : c'est le chiffre retenu par le HCFP. Je le rappelle : nous sommes ici en écart entre 2024 et 2025. **La prise en compte d'un tendancier en dépenses, comme le fait le Gouvernement, conduit à afficher un effort en dépenses supérieur.** Ce mode de calcul n'est pas nécessairement erroné. Je prends un exemple : la désindexation des retraites sur l'inflation ne produit pas de baisse nette de la dépense publique ; elle constitue pourtant une mesure de freinage de la dépense, qui pèse sur les Français et qui a bien un effet réel. Mais la détermination d'un tendancier pour l'ensemble de la dépense publique de notre pays est malaisée.

Si j'en reviens au graphique de gauche : cela donne **un effort structurel à 1,4 point de PIB, qui ne veut toutefois pas dire que le solde public s'améliorera d'autant.** En effet, certains effets contrecarrent cette amélioration : d'une part, l'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB sera inférieure à 1, ce qui signifie que les recettes n'augmenteront pas au même rythme que le PIB : malgré 1 % de PIB de mesures nouvelles en recettes, elles ne rapporteraient vraiment que 0,8 % de PIB. Par ailleurs, l'évolution des recettes hors prélèvements obligatoires retirerait 0,1 point de PIB supplémentaire.

Au total, l'ajustement structurel proposé par le Gouvernement s'élève donc à 1,1 point de PIB, soit environ 33 milliards d'euros.

C'est donc de ce montant que le déficit public serait réduit l'année prochaine. Dans le cas où le texte du Gouvernement, tel qu'amendé par lui, serait adopté, le déficit public passerait de 6,1 % du PIB à 5 % du PIB entre 2024 et 2025. L'État serait le plus mis à contribution de cet effort, puisque son déficit passerait de 5,4 % du PIB à 4,5 % du PIB. Le solde des collectivités, lui, serait stabilisé, et celui des administrations de sécurité sociale augmenterait légèrement.

Diaporama 15

Si l'on regarde concrètement l'évolution de la dépense publique toutes APU confondues, on constate une nette inflexion par rapport à 2024. En 2024, la dépense publique augmenterait de 67 milliards d'euros – en grande partie du fait du retrait de dépenses exceptionnelles – tandis qu'elle n'augmenterait l'an prochain « que » de 36 milliards d'euros – et ce malgré une charge de la dette augmentant davantage et des dépenses exceptionnelles diminuant moins qu'en 2024.

On le voit, l'effort est réel et n'est pas déguisé, puisque les dépenses primaires, hors dépenses exceptionnelles et crédits

d'impôts, n'augmenteraient que de 29 milliards d'euros en 2025 là où elles enregistreraient une hausse dépassant 70 milliards d'euros en 2024...

Diaporama 16

Par ailleurs, les prélèvements obligatoires augmenteraient significativement, non seulement du fait des mesures nouvelles en recettes – dont je souligne qu'une part ne procède pas immédiatement du PLF 2025 mais de décisions antérieures, comme par exemple les mesures de gage sur l'industrie verte ou la fiscalisation de la prime de partage de la valeur.

Pour autant, force est de constater que **le PLF 2025 est fortement pourvoyeur de nouveaux impôts, qui feront passer le taux de prélèvements obligatoires de 42,8 % du PIB en 2024 à 43,6 % du PIB en 2025**. Cela reste toutefois bien inférieur aux niveaux enregistrés entre 2012 et 2022, compris entre 43,9 % et 45,3 %.

Je pense qu'il faut donc sérieusement nuancer les critiques portées à ce budget. Oui, ce budget contient des mesures fiscales, mais elles sont exceptionnelles et largement concentrées sur les plus aisés. Oui aussi, ces mesures ne sont pas prises de gaîté de cœur, car la pression fiscale est une réalité dans notre pays. Mais oui enfin, ces mesures sont nécessaires étant donné la gestion

calamiteuse des finances publiques des dernières années, l'explosion de la charge de la dette sur laquelle je reviendrai et le début de défiance dont font preuve nos prêteurs.

Diaporama 17

En effet, depuis la dissolution de l'Assemblée nationale, **le taux à 10 ans auquel emprunte la France s'éloigne largement de celui auquel emprunte l'Allemagne.** Au début de l'année 2024, l'écart était stable ; depuis juin il augmente, au point où l'Espagne et le Portugal se financent désormais à des taux plus intéressants que nous. C'est bien pour l'Espagne, qui voit sa bonne gestion récompensée – et l'amélioration des conditions de financement espagnoles est aussi pour une part dans ce phénomène. Pour autant, **cette situation doit nous alerter et nécessite des mesures de redressement en urgence** pour éviter un renchérissement supplémentaire de notre coût de financement.

Diaporama 18

En effet, toute augmentation des taux auxquels se finance la France est synonyme d'une hausse future de la charge de la dette.

Or, celle-ci est déjà très importante et, même avec les mesures de redressement envisagées, est amenée à frôler les

100 milliards d'euros dès 2028. Je le redis : c'est autant d'argent que nous ne mettrons pas dans des dépenses d'avenir ou dans l'adaptation au changement climatique.

Toute hausse de taux supplémentaire est donc à éviter, car la charge de la dette s'en trouvera également augmentée, notre situation budgétaire encore dégradée, et ainsi de suite. Pour préserver notre souveraineté, **il faut à tout prix éviter le cercle vicieux qui peut exister entre dégradation de la situation budgétaire et dégradation des conditions d'emprunt.**

Diaporama 19

Après avoir tracé le cadre du paysage budgétaire, je vous propose d'entrer dans le projet de budget de l'État, en particulier, et le chemin qu'il trace pour, enfin, amorcer le redressement des comptes.

Diaporama 20

Nous devons d'abord voir d'où part ce redressement. Je l'ai dit : deux années de suite, alors même qu'aucune crise majeure ne l'expliquait, les comptes de l'État se sont dégradés de manière importante entre la loi de finances initiale et l'exécution : cette dégradation imprévue a été de 8,1 milliards d'euros en 2023 et de 19,7 milliards d'euros en 2024.

En 2024, le déficit s'établirait donc à 166,6 milliards d'euros, alors que la loi de finances initiale prévoyait un retour en-dessous du seuil de 150 milliards d'euros de déficit budgétaire.

Diaporama 21

Cette situation s'explique tout d'abord par des recettes pas du tout au niveau attendu - ou espéré - alors même que l'année n'a pas été marquée par un choc particulier.

Comme vous le voyez les « mauvaises nouvelles » des années 2009 et 2020 s'expliquaient par la survenance de crises d'une très grande ampleur.

En 2024, le Gouvernement, nous l'avons déjà montré, a décidé de ne pas prendre en compte, lors de l'examen du budget initial, les premières alertes qui lui remontaient, fin 2023, sur la dégradation des comptes et leurs conséquences nécessaires sur 2024. C'est une partie de la raison pour laquelle les recettes initiales ont été autant surestimées dans le projet de loi de finances pour 2024.

Le déficit s'établirait à **142,1 milliards d'euros en 2025**, en **amélioration de 24,5 milliards d'euros** par rapport au déficit de 2024.

Le principal effet serait une **amélioration des recettes de 35,1 milliards d'euros**, résultant de plusieurs effets, dont la création de deux taxes temporaires pour 10 milliards d'euros. La rebudgétisation de plusieurs taxes, y compris la part de TVA attribuée à l'audiovisuel public qui fait l'objet d'une mission budgétaire dédiée dans le PLF initial, accroît de près de 5 milliards d'euros les recettes, mais aussi les dépenses puisqu'il s'agit de remplacer une taxe affectée par une subvention. Et cet élément du budget sera amené à être modifié si la PPLO sur le financement de l'audiovisuel public arrive à son terme rapidement, ce que j'espère.

L'augmentation de 11,2 milliards d'euros des dépenses indiquée ici s'explique en partie par cet effet de rebudgétisation. **Les dépenses diminuent en réalité en euros et à périmètre constants, comme on le verra tout à l'heure.**

Pour avoir une idée des grandes masses, vous voyez sur le graphique de droite la construction du déficit. Les recettes nettes totales du budget général, minorées des prélèvements sur

recettes, sont de 310,6 milliards d'euros, soit 68,8 % seulement des dépenses nettes du budget général : c'est mieux qu'en 2024 où le ratio des ressources sur les dépenses est de 63,3 % seulement, mais **l'excès des dépenses sur les recettes demeure considérable** et explique le déficit budgétaire.

Diaporama 23

Pour la première fois depuis le début de la décennie, le déficit budgétaire repasserait en-dessous de 150 milliards d'euros. Ce niveau de déficit reste très élevé et ne saurait constituer qu'une première étape pour atteindre l'objectif de ramener le déficit en-dessous de 3 % de PIB d'ici à 2029.

L'effort sera d'autant plus important que les contraintes héritées du passé sont nombreuses. La dette est plus importante et produit son effet sur la hausse de **la charge de la dette. Celle-ci a déjà augmenté de plus de 50 % depuis 2020** : la France paie plus d'intérêts à ses créanciers qu'elle ne consacre de crédits à la recherche et l'enseignement supérieur, à la police et à la gendarmerie. **En 2027, la charge de la dette aura quasiment doublé par rapport à 2020** et devrait constituer la première charge du budget de l'État.

Diaporama 24

Examinons plus en détail les **recettes de l'État**, qui connaissent des mouvements assez complexes, mais globalement en hausse nette, dans ce projet de loi de finances.

Diaporama 25

Les **recettes du budget général de l'État**, nettes des remboursements et dégrèvements, seraient en 2024 de **378,2 milliards d'euros, en hausse de plus de 30 milliards d'euros courants par rapport à l'estimation révisée pour 2024.**

Cette augmentation des prélèvements doit toutefois être relativisée dans la mesure où elle fait suite à un creux en 2023 et 2024 : en euros constants, **les recettes fiscales nettes restent inférieures à leur niveau de 2022** et même au niveau atteint dans les années 2016 à 2018.

Entre 2024 et 2025, plusieurs effets proviennent de rebudgétisations de taxes précédemment affectées, qu'il s'agisse de la part de TVA affectée à l'audiovisuel public ou des cotisations employeurs affectées au fonds national des aides au logement (FNAL).

L'effet le plus important résulte toutefois de la création de deux nouvelles contributions temporaires dont je dirai un mot tout à l'heure.

Diaporama 26

Pour dire quelques mots des grands impôts, **l'impôt sur les sociétés** connaîtrait une diminution de son produit de 1,5 milliard d'euros en 2025. Cet impôt est toutefois très difficile à prévoir, même si sur le moyen terme ses recettes sont relativement stables en euros constants si on les retrace de l'effet lié au crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE).

Les **recettes de TVA** revenant à l'État seraient en hausse de 10,2 milliards d'euros, mais dont 4 milliards d'euros proviennent ici de la rebudgétisation du financement de l'audiovisuel public, qui pourrait être annulée.

L'impôt sur le revenu connaîtrait pour sa part une hausse assez importante de 5,7 milliards d'euros, due en particulier à l'augmentation des revenus en 2024 qui impacte le solde perçu en 2025.

Diaporama 27

Si le barème de l'impôt sur le revenu est revalorisé comme chaque année, préservant de l'inflation le revenu disponible des

classes moyennes, une **contribution exceptionnelle** est demandée aux plus hauts revenus, pour un produit de 2 milliards d'euros.

Une autre contribution est demandée aux **plus grandes entreprises**, pour un produit estimé à 8 milliards d'euros. Elle constituera donc l'un des principaux « petits impôts », catégorie dans laquelle on peut classer la TICPE, puisqu'elle est désormais rejointe par d'autres contributions au produit comparable, notamment les droits de mutation à titre gratuit et les prélèvements de solidarité.

S'agissant des **recettes non fiscales**, elles devraient bénéficier en 2025 d'un bon niveau de dividendes lié aux résultats financiers attendus d'EDF, mais d'un versement européen en baisse au titre de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR).

Ce versement européen nourrit depuis quelques années les recettes de l'État, mais il ne faut pas oublier que **le plan de relance européen devra être remboursé à partir de 2028**. Or, si un panier suffisamment bien fourni de recettes propres n'est pas réuni d'ici là, ce remboursement pourrait peser à hauteur de 2,5 milliards d'euros par an sur la contribution de la France au

titre du prélèvement sur recettes à destination de l'Union européenne.

Diaporama 28

Je terminerai ma présentation par l'analyse des **dépenses de l'État et de l'effort réel qui est proposé par le présent projet de loi de finances** et que chacun d'entre vous doit constater, à des degrés divers, dans la mission qu'il rapporte.

Diaporama 29

Ce graphique vous présente un **panorama général des missions budgétaires**, en incluant non seulement les crédits budgétaires, mais aussi les dépenses fiscales, les ressources affectées et les prélèvements sur recettes.

On constate que certaines politiques publiques importantes, par exemple la politique en faveur de l'emploi ou celles relatives à l'écologie et aux transports, ou encore à la cohésion des territoires, sont financées autant, voire plus, par des dépenses fiscales et des ressources affectées que par les crédits budgétaires ouverts en loi de finances.

L'évolution des crédits dans le projet de loi de finances pour 2025 est très différente de celle que je vous présentais dans le dernier projet de loi de finances. **Alors que seuls des dispositifs de crise voyaient leurs crédits diminuer l'an dernier, cette fois l'effort est réel, et ce alors même que ces graphiques ne prennent pas en compte l'effort supplémentaire de 5 milliards d'euros que le Gouvernement a annoncé et souhaite introduire dans le projet de loi de finances par voie d'amendement.**

Les **missions « Défense »** et **« Sécurités »** poursuivent leur progression. La mission **« Écologie, développement et mobilité durables »** voit les coûts du service public de l'électricité augmenter, avec la baisse des prix de l'électricité.

S'agissant des baisses, la diminution des crédits consacrés à l'alternance et de la dotation versée à France Compétences réduit les crédits de la mission **« Travail et emploi »**. La mission **« Aide publique au développement »** est l'une de celles qui contribuent le plus à l'objectif de maîtrise des dépenses.

Le Gouvernement met aussi l'accent sur la **maîtrise des dépenses des opérateurs**, ce que le précédent Gouvernement avait annoncé mais n'avait pas réalisé. Plusieurs mesures de prélèvements sur des trésoreries surabondantes sont proposés

par le texte ; je pense d'ailleurs que nous pourrions proposer d'aller plus loin en ce sens.

L'ensemble de ces mesures conduit le projet de budget à **rompre enfin**, je le crois et je l'espère, **avec la politique du « quoi qu'il en coûte »** qui, nécessaire en 2020, a fini par être considéré comme un **acquis**, voire une **addiction** dont il est temps de sevrer le budget de l'État. Car ce n'étaient plus ni les dépenses du covid ni celles de la crise inflationniste qui grevaient le budget de l'Etat mais des dépenses courantes, sans lien ni avec les crises ni avec les recettes de l'Etat.

Diaporama 31

Cet effort devra être poursuivi, et le Gouvernement devra faire face au **poids des engagements passés**, qui prend plusieurs formes.

Le simple examen des lois de programmation en cours montre que celles-ci ont pour effet d'accroître les dépenses annuelles de plus de 20 milliards d'euros à l'horizon 2029-2030. Seules les moins coûteuses de ces lois de programmation ont été remises en cause, et très partiellement, dans le présent projet de loi de finances.

Les **restes à payer**, c'est-à-dire les engagements passés qui devront être couverts par des dépenses futures, s'élèvent à la fin 2023 à 219,4 milliards d'euros, dont près de 100 milliards d'euros pour la mission « Défense ». Ils étaient presque deux fois moins élevés en 2017.

L'ensemble de ces contraintes doit pousser certaines missions, selon les documents budgétaires, à connaître une **augmentation de leurs moyens plus importantes que d'autres dans les années à venir** : d'abord la mission « Engagements financiers de l'État » - j'ai déjà rappelé que la charge de la dette deviendrait dans quelques années la première charge de l'État.

Diaporama 32

Le constat fait sur les dépenses vaut également pour les emplois. Après une hausse importante de l'emploi public depuis 2017, ce projet de loi de finances prévoit une diminution, certes limitée, de 2 200 emplois sur le périmètre de l'État et de ses opérateurs, mais qui constitue déjà une rupture.

La masse salariale connaîtrait en conséquence une légère diminution en euros constants.

Cette diminution, par son ciblage sur certains ministères, permet de poursuivre les recrutements dans les armées et la

justice, conformément aux lois de programmation qui les concernent. La diminution de l'emploi dans l'éducation nationale est liée à l'évolution de la démographie des élèves et porte logiquement en priorité sur les classes dont les effectifs sont les premiers à diminuer en nombre.

Diaporama final

En conclusion mes chers collègues, ce budget élaboré dans des conditions très particulières me laisse un sentiment mitigé. D'un côté, **il concrétise enfin le redressement** que notre commission des finances appelle de ses vœux depuis 2022 et on ne peut que s'en réjouir. D'un autre, il arrive trop tard et désormais dans une situation d'urgence qui l'oblige à prévoir un redressement très massif et des hausses d'impôts importantes que nous aurions préféré éviter. **Mais je vais choisir de voir le verre à moitié plein.**

Je souhaite en tous les cas que notre commission joue pleinement son rôle dans l'examen de ce budget, en s'appuyant sur ses rapporteurs spéciaux. Si nous pouvons renforcer les économies proposées par le Gouvernement et alléger la fiscalité pesant sur les Français je pense que nous aurions fait œuvre utile.

Je vous remercie.