



COMMISSION DES FINANCES

M. Jean-François HUSSON

Rapporteur général

Rapport
général
Tome 1

Projet de loi de finances pour 2024
**Le budget de 2024 et son contexte
économique et financier**

VERSION PROVISOIRE
DU 8 NOVEMBRE 2024

SOMMAIRE

Pages

PREMIÈRE PARTIE

L'OPTIMISME MACROÉCONOMIQUE DU GOUVERNEMENT MASQUE SA NÉGLIGENCE DANS LE REDRESSEMENT DES COMPTES PUBLICS

| | |
|---|-----------|
| I. LA POLITIQUE MONÉTAIRE ET LA MULTIPLICATION DES INCERTITUDES RISQUENT DE FREINER UNE CROISSANCE QUI SERAIT PLUS FAIBLE QUE NE LE PRÉVOIT LE GOUVERNEMENT | 7 |
| A. LA RICHESSE NATIONALE, QUI A RETROUVÉ SON NIVEAU D'AVANT- CRISE, NE CROÎTRAIT QUE MODÉRÉMENT EN 2024, A L'INVERSE DES PRÉVISIONS DU GOUVERNEMENT | 7 |
| 1. <i>Si la richesse nationale a retrouvé son niveau d'avant crise, tous les leviers ne sont pas actionnés pour soutenir la croissance potentielle</i> | <i>7</i> |
| 2. <i>La croissance pour 2023 a été freinée par une forte inflation et une politique monétaire restrictive mais a été plus élevée que prévu en raison de la « surprise » du deuxième trimestre.....</i> | <i>12</i> |
| 3. <i>Les prévisions de croissance du Gouvernement pour 2024 manquent de prudence</i> | <i>16</i> |
| B. L'OPTIMISME DU GOUVERNEMENT, DONT LE SCÉNARIO MACROÉCONOMIQUE REPOSE SUR DES HYPOTHÈSES TOUTES FAVORABLES, EST À CONTRE-TEMPS DES INCERTITUDES GRANDISSANTES .. | 20 |
| 1. <i>La baisse de l'inflation devrait permettre de relancer la consommation, malgré une incertitude sur le comportement d'épargne des ménages.....</i> | <i>20</i> |
| 2. <i>L'investissement serait plus faible que ne l'envisage le Gouvernement, en raison d'une politique monétaire particulièrement restrictive et du retrait des aides publiques.....</i> | <i>25</i> |
| 3. <i>Les réformes structurelles du marché de l'emploi, qui pourraient avoir un effet à long terme, ne suffiraient pas à contenir le taux de chômage en 2024</i> | <i>28</i> |
| 4. <i>La forte instabilité de l'environnement international ainsi que la faiblesse de la croissance mondiale pourraient peser sur la croissance française</i> | <i>30</i> |
| II. UN DÉFICIT « EXTRÊME », À L'HEURE OÙ LES TAUX D'INTÉRÊT ET LA CHARGE DE LA DETTE AUGMENTENT : EN FINIR AVEC LA POLITIQUE DE LA DETTE | 32 |
| A. LE DÉFICIT PUBLIC DE LA FRANCE, MALGRÉ LE RETRAIT DES DÉPENSES EXCEPTIONNELLES, RESTE PARMIS LES PLUS ÉLEVÉS DE LA ZONE EURO EN 2024 | 32 |
| 1. <i>Un déficit et une dette publique qui demeurent parmi les plus élevés de la zone euro</i> | <i>32</i> |
| 2. <i>Des recettes publiques dont la progression regagnerait en vigueur en 2024</i> | <i>37</i> |
| 3. <i>Des dépenses publiques qui dérivent dangereusement.....</i> | <i>42</i> |
| B. ENTRE UN ÉTAT SUR QUI REPOSE L'ESSENTIEL DU DÉFICIT ET UNE SÉCURITÉ SOCIALE EN EXCÉDENT, LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES RELÈVENT LE DÉFI DE L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE | 44 |
| 1. <i>Les efforts de l'État, qui porte pourtant l'essentiel du déficit, sont inexistantes</i> | <i>44</i> |
| 2. <i>La progression des dépenses sociales n'entamerait pas la situation excédentaire des administrations de sécurité sociale.....</i> | <i>46</i> |
| 3. <i>Les administrations publiques locales relèvent le défi de l'équilibre de leurs comptes.....</i> | <i>47</i> |

| | |
|--|----|
| C. UN SURSAUT EST INDISPENSABLE POUR MAÎTRISER NOS COMPTES PUBLICS ET PARVENIR À UN REGAIN DE CRÉDIBILITÉ..... | 48 |
| 1. Une charge de la dette alimentée par une forte inflation et une succession de déficits publics..... | 48 |
| 2. Le niveau de la dette publique pourrait devenir difficile à tenir en période de hausse des taux..... | 50 |
| 3. ... et impose un effort supplémentaire en dépenses pour redresser nos comptes publics | 51 |

DEUXIÈME PARTIE LE BUDGET DE L'ÉTAT

I. LE DÉFICIT BUDGÉTAIRE « EXTRÊME », QUI S'INSTALLE SUR UN PLATEAU HISTORIQUEMENT HAUT, À 45,7 % DES RESSOURCES53

A. 2023 : UNE AGGRAVATION DU DÉFICIT DE 20 MILLIARDS D'EUROS53

1. Le solde est dégradé en cours d'année par l'accroissement de la charge de la dette et par des recettes moindres que prévu, avec des incertitudes sur le niveau final du déficit54
2. Malgré l'éloignement de la crise sanitaire, la poursuite du « quoi qu'il en coûte » ramène le déficit budgétaire aux sommets atteints pendant la crise sanitaire.....56

B. 2024 : CINQUIÈME ANNÉE CONSÉCUTIVE DE DÉFICIT HORS NORME.....57

1. La réduction du déficit par rapport à 2023 provient pour l'essentiel de l'extinction des dépenses liées à la crise de l'inflation.....58
2. Le solde des comptes spéciaux est dégradé par la situation du compte d'affectation spéciale « Pensions »59
3. Le déficit stagne au niveau atteint pendant la crise sanitaire, aboutissant à un stock supplémentaire de déficit budgétaire de 400 milliards d'euros en cinq ans60

C. UN COÛT DE L'ENDETTEMENT AGGRAVÉ PAR LA HAUSSE DES TAUX D'INTÉRÊT.....62

1. Les émissions de dette atteindront en 2024 un niveau jamais atteint de 285 milliards d'euros62
2. La charge de la dette sera dès 2026 le premier poste de dépenses de l'État et équivalerait au budget conjoint des armées et de la sécurité.....63

D. DES PRATIQUES PEU TRANSPARENTES QUI ÉLOIGNENT LES CRÉDITS RÉELLEMENT MIS À DISPOSITION DE L'ÉTAT DU BUDGET SOUMIS AU PARLEMENT64

1. Le programme d'« amortissement de la dette » ne réduit aucune dette mais accroît le déficit budgétaire de 6,6 milliards d'euros.....65
2. Les reports de crédit masquent la réalité des dépenses effectuées chaque année65

II. LES RECETTES DE L'ÉTAT S'ACCROISSENT EN 2024 DE 1,4 % EN VOLUME ET DÉPENDENT DE PLUS EN PLUS DE RECETTES VOLATILES.....67

A. LA DÉPENDANCE CROISSANTE DU BUDGET DE L'ÉTAT AUX RECETTES DE L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS67

1. L'impôt sur les sociétés occupe une place deux fois plus importante dans les recettes fiscales que dans les années 2010.....68
2. ... et prend une part de la place de la TVA dans le financement de l'État.....70
3. L'impôt sur le revenu augmente de façon modérée et les autres recettes fiscales sont réduites par la suppression progressive de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises.....72

B. UN CHANGEMENT DE MÉTHODOLOGIE NON JUSTIFIÉ RÉDUIT DE 10 MILLIARDS D'EUROS LE COÛT APPARENT DES DÉPENSES FISCALES75

| | |
|---|-----------|
| C. LES RECETTES NON FISCALES DÉPENDRONT EN PARTICULIER DU FINANCEMENT EUROPÉEN DU PLAN DE RELANCE | 77 |
| 1. Les recettes non fiscales seraient en diminution de 3,3 milliards d'euros, en raison d'une prévision de versement européen moins élevé au titre du plan de relance | 77 |
| 2. Le retard de mise en œuvre de la politique de cohésion réduit le prélèvement sur recettes à destination de l'Union européenne | 78 |
| III. LE BUDGET 2024 OU LA DÉRIVE TOXIQUE DU « QUOI QU'IL EN COÛTE » ... | 79 |
| A. PANORAMA DES DÉPENSES DE L'ÉTAT..... | 79 |
| B. LE BUDGET 2024 CONFIRME UN MAINTIEN DURABLE DES DÉPENSES AU NIVEAU HAUT ATTEINT PENDANT LA CRISE SANITAIRE..... | 83 |
| 1. Les crédits de la grande majorité des missions augmentent en 2024 | 83 |
| 2. ... et les 16 milliards d'euros d'économies affichées relèvent d'une présentation en trompe-l'œil..... | 84 |
| 3. Sur la période 2017-2024, des politiques dites prioritaires ont été privilégiées sans que, en compensation, soient définies des politiques non prioritaires..... | 86 |
| 4. À la fin 2022, l'État s'était déjà engagé pour 215 milliards d'euros de dépenses futures, hors dépenses de personnel..... | 88 |
| 5. L'État doit exercer un contrôle plus strict sur ses opérateurs, dont la trésorerie a augmenté de plus de 20 milliards d'euros en trois ans | 90 |
| C. LES EFFECTIFS DE L'ÉTAT AUGMENTENT, EN CONTRADICTION AVEC LES ENGAGEMENTS PRIS DANS LE PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES | 92 |
| 1. Le projet de loi de finances prévoit une augmentation des emplois de plus de 8 000 postes .. | 92 |
| 2. Les mesures annoncées en juin 2023 font augmenter la masse salariale de 2,5 points au-dessus de l'inflation..... | 94 |
| LA LOI EN CONSTRUCTION | 97 |

PREMIÈRE PARTIE L'OPTIMISME MACROÉCONOMIQUE DU GOUVERNEMENT MASQUE SA NÉGLIGENCE DANS LE REDRESSEMENT DES COMPTES PUBLICS

I. LA POLITIQUE MONÉTAIRE ET LA MULTIPLICATION DES INCERTITUDES RISQUENT DE FREINER UNE CROISSANCE QUI SERAIT PLUS FAIBLE QUE NE LE PRÉVOIT LE GOUVERNEMENT

A. LA RICHESSE NATIONALE, QUI A RETROUVÉ SON NIVEAU D'AVANT- CRISE, NE CROÎTRAIT QUE MODÉRÉMENT EN 2024, A L'INVERSE DES PRÉVISIONS DU GOUVERNEMENT

1. Si la richesse nationale a retrouvé son niveau d'avant crise, tous les leviers ne sont pas actionnés pour soutenir la croissance potentielle

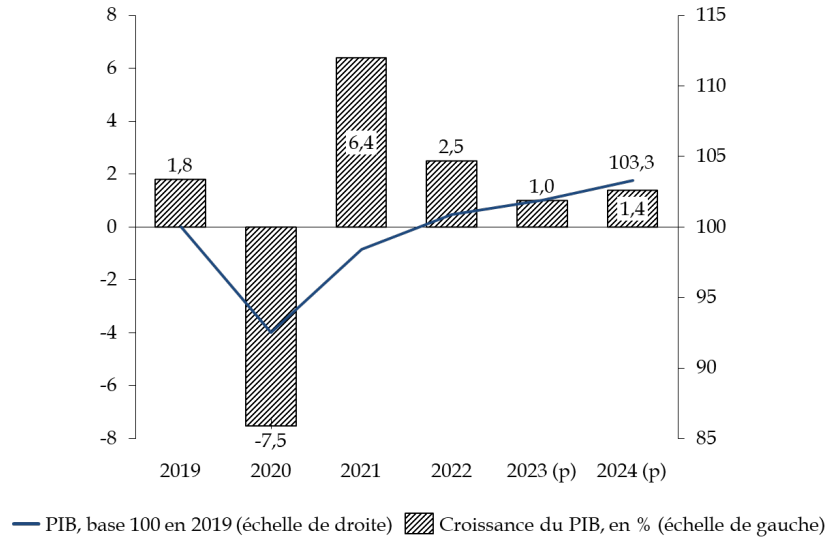
L'économie française a subi, depuis début 2020, une série de chocs successifs qui, malgré les efforts – parfois mal ciblés – de l'État pour les amortir, ont appauvri le pays. La crise sanitaire de 2020 et les divers confinements associés ont entraîné une récession historique, le PIB reculant cette année-là de 7,5 %, et le rattrapage qu'on aurait pu croire vigoureux de la croissance pour l'année 2021 a été plus timide que prévu, du fait de nouvelles vagues de Covid-19, d'une politique chinoise de lutte contre la crise sanitaire très restrictive, et d'une désorganisation des chaînes de valeur mondiales : malgré une croissance de 6,4 % en 2021, le niveau de production de 2019 n'était pas atteint.

Les tensions d'approvisionnement ont pesé sur l'offre, et ont été à la source d'un regain d'inflation. Celle-ci s'est trouvée démultipliée à la suite de l'invasion de l'Ukraine par la Russie à partir du 24 février 2022, alimentée par la dynamique des prix de l'énergie puis de l'alimentation. La croissance s'est ainsi fortement affaïssée entre 2021 et 2022, passant de 6,4 % à 2,5 %, puis diminuerait franchement pour l'année 2023 : 1,0 % selon les prévisions du Gouvernement et entre 0,8 % et 0,9 % selon le *Consensus Forecasts*, la Banque de France et l'OFCE.

Au total, et si l'on retient les prévisions de croissance du Gouvernement pour 2024, le PIB croîtrait entre 2019 et 2024 de seulement 3,3 %, ce qui représente une moyenne annuelle de 0,7 %.

Évolution du PIB français en volume entre 2019 et 2024

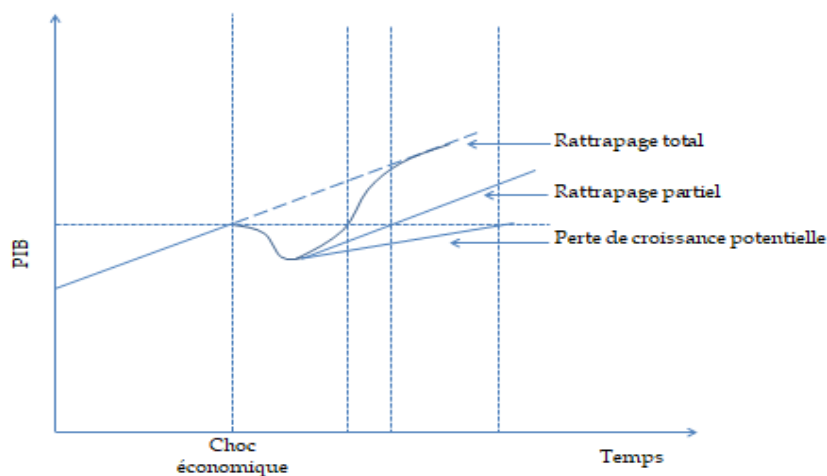
(en pourcentage)



Source : Insee et PLF 2024 pour les prévisions 2023 et 2024

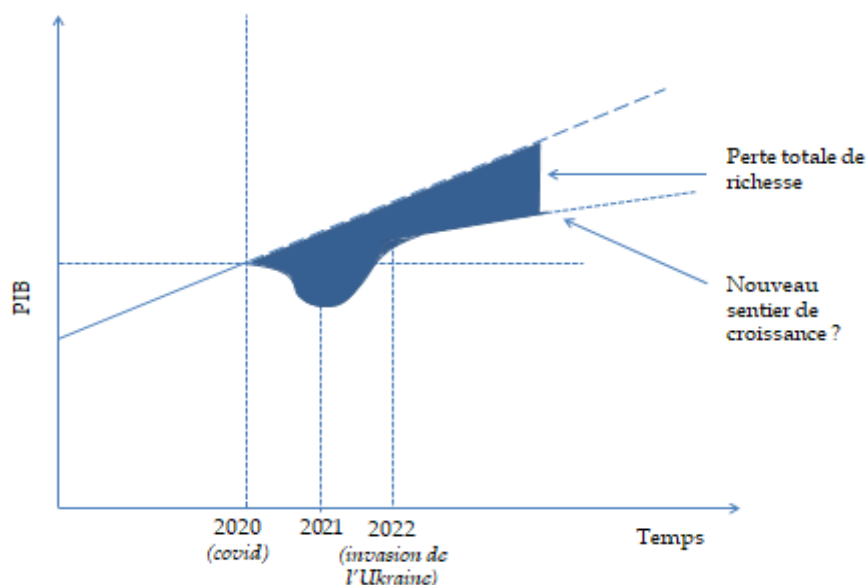
La perte de richesse subie sur la période par rapport à la croissance qui aurait pu avoir lieu sans les diverses crises à l'œuvre depuis 2020 est donc importante. La question de savoir si le sentier de croissance sur lequel est désormais située l'économie française est plus ou moins vigoureux qu'avant la crise sanitaire reste entière.

Scénarios de croissance possibles à la suite d'un choc économique



Source : commission des finances du Sénat

Représentation schématisée de la trajectoire de croissance française récente



Source : commission des finances du Sénat

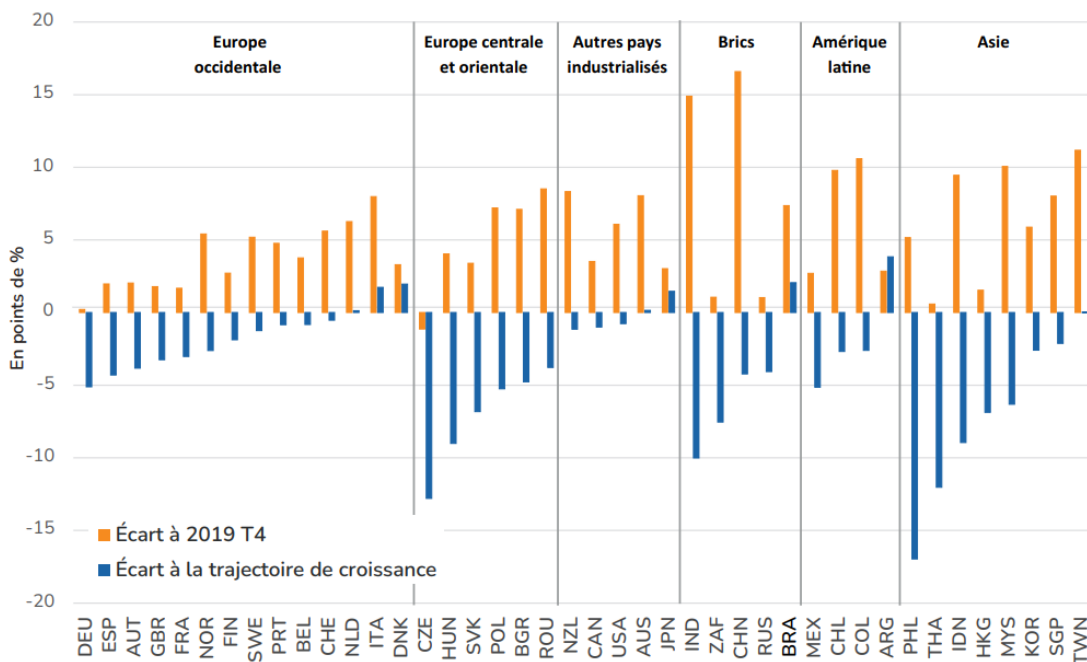
Une note de l'OFCE d'octobre 2023¹ fournit toutefois quelques éléments de réponse, et indique un **déficit d'activité dans la plupart des principaux pays** par rapport à une situation « sans crise ».

Les économies des principaux pays ne semblent globalement ni moins ni plus performantes que celle de la France, puisque pour l'immense majorité d'entre elles, comme pour la France, la tendance est détériorée par rapport à la trajectoire de croissance pré-crise. Parmi les économies européennes, seules l'Italie et le Danemark auraient dépassé leur trajectoire pré-crise. Toutefois, tant sur l'écart de croissance entre le deuxième trimestre 2023 et le dernier trimestre 2019 que sur l'écart par rapport à la trajectoire de croissance qui était la sienne avant la crise, **la France se trouve plutôt dans la moyenne basse des pays d'Europe occidentale**. Concernant l'écart de croissance par rapport au dernier trimestre 2019, seule l'Allemagne fait moins bien que la France en Europe occidentale.

¹ « L'état se resserre. Perspectives 2023-2024 pour l'économie mondiale », OFCE Policy brief, n° 120, 17 octobre 2023.

Le PIB des principaux pays au deuxième trimestre 2023

(en points de %)



Source : OFCE

Note de lecture : la trajectoire de référence pour l'année 2020 est calculée à partir des prévisions du FMI réalisées à l'automne 2019. Ensuite, la croissance de référence post-2020 est calculée soit à partir de la croissance potentielle estimée par le FMI, soit à partir d'une tendance linéaire.

Le bilan du ministre de l'économie en poste depuis six ans est donc pour le moins mitigé et, en tout cas, éloigné des promesses affichées par la « politique de l'offre ». Si les réformes structurelles menées depuis 2017 – assouplissement du marché du travail, baisse de fiscalité des entreprises et du capital, développement de la formation professionnelle et de l'apprentissage, allongement de la durée du travail – vont dans le sens requis, elles n'auront pas suffi à remettre l'économie française sur les rails d'une croissance durable et forte.

Ce bilan n'est sans doute pas sans rapport avec l'évolution de la productivité, fortement dégradée par rapport à l'avant-crise. Comme le signale l'OFCE¹, entre la fin 2019 et le deuxième trimestre 2023, dans le secteur marchand non agricole, l'emploi salarié a augmenté de 6,5 % alors que la valeur ajoutée n'a crû que de 2 %, révélant des pertes de productivité du travail importantes. Ce constat est largement partagé : le Conseil national de la productivité reprend dans son quatrième rapport² des chiffres de la

¹ « Sous la menace du chômage. Perspectives 2023-2024 pour l'économie française », OFCE Policy brief, n° 121, 17 octobre 2023.

² Bilan des crises. Compétitivité, productivité et transition climatique – Quatrième rapport du Conseil national de la productivité. Octobre 2023.

Dares indiquant qu'au troisième trimestre 2022, la productivité par tête dans le secteur marchand non agricole se situe en deçà de son niveau pré-crise de 3 % et serait en recul de 6,4 % par rapport à sa tendance pré-crise. Cette évolution s'expliquerait, selon l'OFCE, par divers facteurs. La **diminution de la durée du travail**, résultant de l'augmentation de l'**absentéisme**, elle-même due à une forme de perte de sens dans le travail¹, réduirait ainsi la productivité apparente des salariés, de même que le **recours à l'apprentissage** – un apprenti est, par définition, moins productif qu'un salarié plus expérimenté. **Les aides accordées aux entreprises** dans le cadre de la crise sanitaire pourraient également **avoir soutenu artificiellement certaines d'entre elles** en activité alors qu'elles auraient dû faire faillite. Ces causes structurelles sont difficilement ajustables dans le court et moyen-terme.

Des leviers demeurent pourtant pour soutenir le potentiel de croissance de notre pays. Si les priorités économiques sont nécessairement multiples, les travaux du rapporteur général ont permis d'identifier des **pistes d'amélioration importantes en matière de politique du logement**.

Des prix trop élevés conduisent à des inefficacités économiques, telles que l'éloignement entre domicile et travail, l'investissement dans des biens surévalués ou encore la perte de compétitivité lorsque le coût du logement se répercute sur les salaires ou dans l'immobilier d'entreprise². Ainsi, les difficultés d'accès au logement contribuent à renforcer les tensions de recrutement sur le marché du travail. Entendu par la commission, Patrick Artus, conseiller économique de Natixis, estime ainsi qu'**un recrutement sur deux échoue parce que la personne ne peut pas déménager**³.

Au total, **la politique du logement serait**, selon Éric Heyer, directeur du département Analyse et Prévision de l'OFCE, « **la grande absente de la politique du Gouvernement** »⁴. La baisse très probable des prix de l'immobilier dans un contexte de hausse des taux ne doit pas exonérer le Gouvernement d'une **réflexion stratégique et d'une action d'ampleur** sur le sujet, à l'heure où les besoins sont estimés entre 400 000 et 500 000 logements

¹ *Propos de M. Patrick Artus, lors de l'audition de M. Patrick Artus, conseiller économique de Natixis, Mme Sandrine Duchêne, directrice des risques, du contrôle permanent et de la conformité au Crédit mutuel alliance fédérale et membre du Haut Conseil des finances publiques, et M. Éric Heyer, directeur du département Analyse et prévision de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) sur les perspectives de l'économie française et ses conséquences sur les finances publiques – mercredi 18 octobre 2023.*

² *Alain Trannoy et Étienne Wasmer, « Comment modérer les prix de l'immobilier ? », Les notes du conseil d'analyse économique, n° 2, février 2013.*

³ *Audition du mercredi 18 octobre 2023 précitée.*

⁴ *Idem.*

par an¹, compte-tenu de la dynamique démographique et du nombre de sans-abri.

2. La croissance pour 2023 a été freinée par une forte inflation et une politique monétaire restrictive mais a été plus élevée que prévu en raison de la « surprise » du deuxième trimestre

La croissance de l'activité, en 2023, a été freinée par plusieurs facteurs.

Tout d'abord, l'inflation toujours élevée a pesé sur le pouvoir d'achat des ménages, ce qui ferait diminuer leur consommation en 2023. Selon le Gouvernement, l'inflation, calculée sur la base de l'indice des prix à la consommation, **s'élèverait à 4,9 %**. L'OFCE envisagerait 5,2 %, le FMI 5,6 % et la Banque de France – sur la base de l'indice des prix à la consommation harmonisé – 5,8 %.

Cette inflation a progressivement changé de nature : d'importée et essentiellement énergétique – les prix de l'énergie ont augmenté de 23,1 % en 2022 –, elle s'est progressivement répercutée dans les **prix de l'alimentation** qui, après une hausse de 6,8 % en 2022, augmenteraient de 11,6 % en 2023, tandis que les prix de l'énergie augmenteraient de 5,1 % en 2023². Les prix des principaux postes énergétiques connaissent cependant une évolution soutenue, avec une hausse de 15 % des prix des tarifs réglementés du gaz et de 25 % de ceux de l'électricité. L'évolution du prix du pétrole est par ailleurs très incertaine en cette fin d'année 2023, en raison notamment de l'accroissement des tensions géopolitiques au Moyen-Orient. L'inflation se diffuse enfin désormais dans les services.

Selon la Banque de France³, malgré la mise en place de la prime de partage de la valeur (PPV) et des versements venant soutenir les salaires, **le salaire moyen par tête (SMPT)**, malgré une augmentation nominale de 5,1 %, **diminuerait en termes réels en 2023**, comme en 2022, en raison d'une inflation supérieure aux hausses salariales nominales.

Au demeurant, la nature de l'inflation, avec une composante énergétique puis alimentaire forte, a affecté davantage les paniers de biens des ménages les plus défavorisés, qui épargnent peu. La hausse des budgets contraints a par ailleurs freiné les possibilités de report vers les autres produits.

Le dynamisme de l'emploi, avec un taux de chômage atteignant un point bas à 7,2 % de la population active au deuxième trimestre 2023, a

¹ *Rapport de la Commission pour la relance durable de la construction de logements, septembre 2021.*

² *Rapport économique, social et financier annexé au PLF 2024.*

³ *Projections macroéconomiques pour la France établies par la Banque de France – septembre 2023.*

toutefois permis, au niveau macroéconomique, de compenser en partie la baisse du salaire réel.

Au total, selon le Gouvernement, **la consommation des ménages devrait reculer de 0,2 % en 2023¹.**

Les mesures budgétaires coûteuses prises par le Gouvernement ont toutefois permis d'amortir l'effet de l'inflation sur la consommation, mais également sur les coûts supportés par les entreprises. L'évolution des prix du gaz et de l'électricité a été contenue par des boucliers tarifaires : le bouclier sur l'électricité en a limité la hausse du prix en 2023, l'amortisseur électricité prévoyant la prise en charge de la moitié du surcoût sur les factures énergétiques a bénéficié aux petites et moyennes entreprises et aux très petites entreprises, de même que le « suramortisseur », plafond garanti sur les prix de l'électricité pour les très petites entreprises. La sortie progressive de ces mesures a toutefois atténué leur effet macroéconomique : l'indemnité carburant, versée aux travailleurs des cinq premiers déciles qui utilisent leur véhicule pour aller travailler, a remplacé la remise carburant, non ciblée, en 2023, tandis que le bouclier gaz, instituant une compensation pour les fournisseurs de gaz, a pris fin en juin 2023.

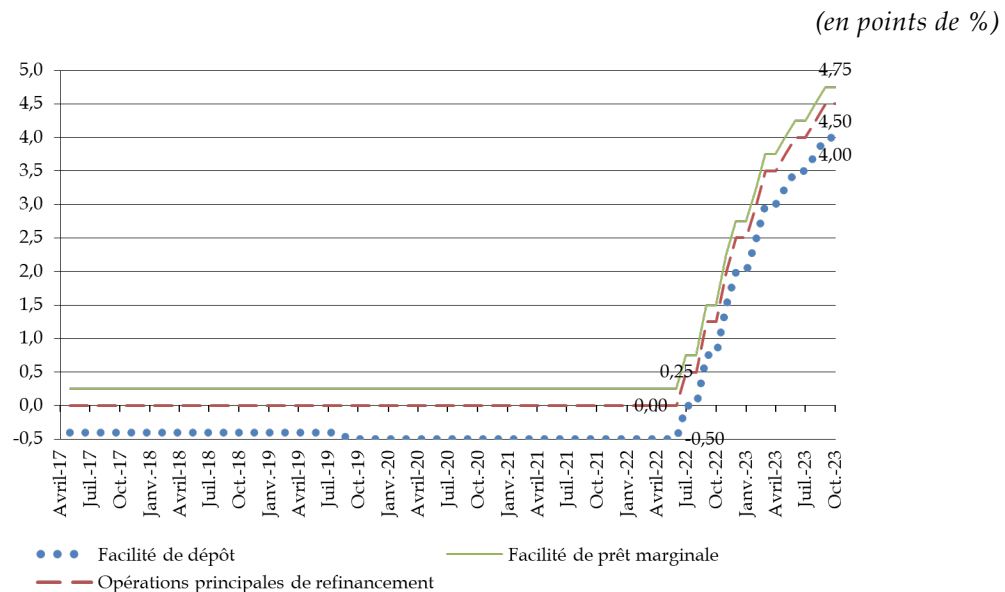
L'ensemble des mesures de soutien pour faire face à l'inflation aurait réduit celle-ci de 2 points en 2023².

Par ailleurs, **le durcissement de la politique monétaire** a également pesé sur la croissance. L'augmentation des taux directeurs de 450 points de base entre juillet 2022 et septembre 2023 constitue une hausse inédite en 40 ans.

¹ *Chiffre conforté par la note de conjoncture d'octobre 2023 de l'Insee, « Croissance modeste, sur fond d'incertitudes géopolitiques », même si la Banque de France, dans ses projections macroéconomiques de septembre 2023, envisage plutôt une stagnation.*

² *Rapport économique, social et financier annexé au PLF 2024.*

Évolution des taux directeurs de la BCE entre 2017 et 2023



Source : commission des finances du Sénat d'après les données de la BCE

Il en résulterait une **diminution de l'investissement des ménages en 2023** (- 5 % selon le Gouvernement, - 5,8 % selon l'OFCE et la Banque de France), c'est-à-dire pour l'essentiel des achats de logement, et un **ralentissement modéré de l'investissement des entreprises** (+ 3,2 % selon le Gouvernement, + 3,1 % selon l'OFCE et la Banque de France, contre + 3,8 % en 2022). Cette relativement bonne santé de l'investissement des entreprises suggère, comme cela développé ci-après, que **la politique monétaire n'a probablement pas produit tous ses effets**. Au total, l'OFCE estime que le **durcissement de la politique monétaire a amputé la croissance de 0,4 point en 2023**.

De même, malgré un **environnement international instable, le commerce extérieur tirerait la croissance en 2023**. Certes, la demande mondiale adressée à la France diminue (- 0,5 %), et la récession allemande en 2023 freine les échanges avec l'un de nos principaux partenaires commerciaux. Pour autant, les exportations augmenteraient davantage (+ 2,1 %) que les importations (+ 0,3 %) en raison du rebond des exportations d'énergie (+ 14,6 %) liées à la production nucléaire et des exportations de produits manufacturés (+ 1,6 %), notamment dans le secteur aéronautique. Les importations en énergie chuteraient de 9,8 %, contribuant à expliquer une contribution positive du commerce extérieur (+ 0,6 point) rattrapant 2022 (- 0,6 point)¹.

Les administrations publiques contribueraient faiblement à la croissance, avec une hausse de la consommation publique de 0,5 % mais une hausse de l'investissement public de 2,8 %.

¹ Données issues du rapport économique, social et financier annexé au PLF 2024.

Au total, le Gouvernement estime que la croissance pour 2023 s'élèverait à 1 %, contre 0,9 % selon la Banque de France, l'Insee et l'OFCE, et 0,8 % selon le *Consensus Forecasts*. Compte tenu de ces éléments, la prévision gouvernementale pour 2023, quoique légèrement au-dessus du consensus, présente un caractère relativement atteignable.

Au total, la croissance du PIB serait donc plus élevée qu'anticipé initialement, en raison d'une croissance particulièrement forte au deuxième trimestre (+ 0,5 % au lieu de + 0,1 % anticipé par la Banque de France).

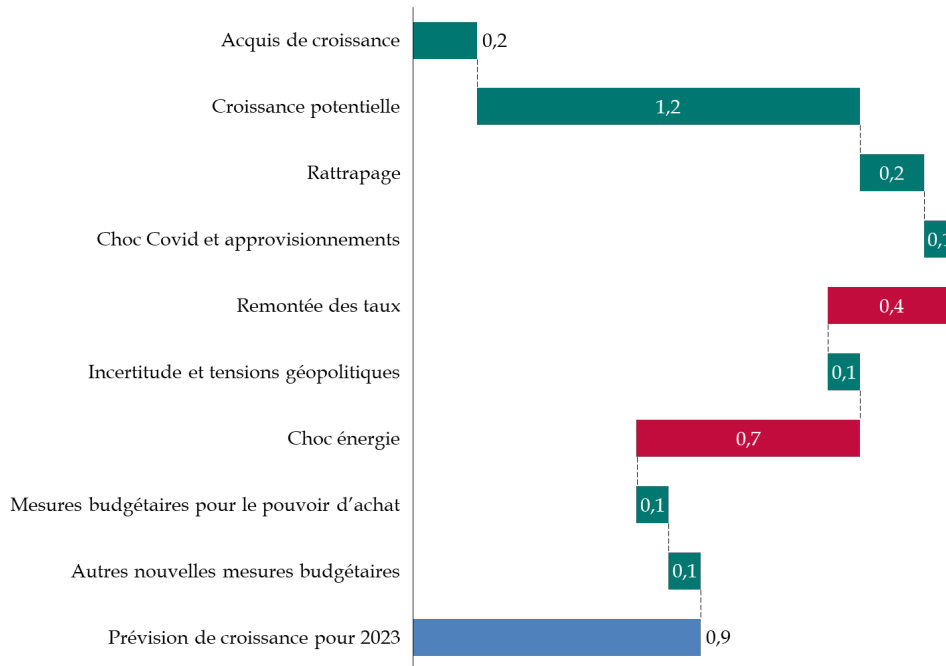
La Banque de France qualifie cette hausse de « surprise », qui serait due selon elle à l'activité de cokéfaction-raffinage, avec la fin des grèves dans les raffineries, et un retour à la normale de la production d'électricité. L'Insee confirme que l'accélération marquée enregistrée au deuxième trimestre résulte en partie d'effets de rattrapage dans les branches d'activité affectées auparavant par des difficultés de production (industrie automobile, production d'électricité ou encore branches énérgo-intensives affectées par le renchérissement de l'énergie) : au total cette hausse résulte « en partie de facteurs ponctuels, mais que la tendance de fond de l'économie française paraît plus modérée »¹.

Le Gouvernement pourrait donc difficilement se prévaloir de ce que ses prévisions, optimistes dans le PLF pour 2023, se trouveraient vérifiées cette année pour arguer du fait qu'un optimisme similaire serait justifié dans le PLF pour 2024 : on ne peut fonder un scénario macroéconomique sur des « surprises ».

¹ Note de conjoncture de l'Insee, octobre 2023 : « Croissance modeste, sur fond d'incertitudes géopolitiques ».

Décomposition de la prévision de croissance du PIB pour l'année 2023 de l'OFCE

(en volume et en point de pourcentage)



Source : commission des finances, d'après OFCE

3. Les prévisions de croissance du Gouvernement pour 2024 manquent de prudence

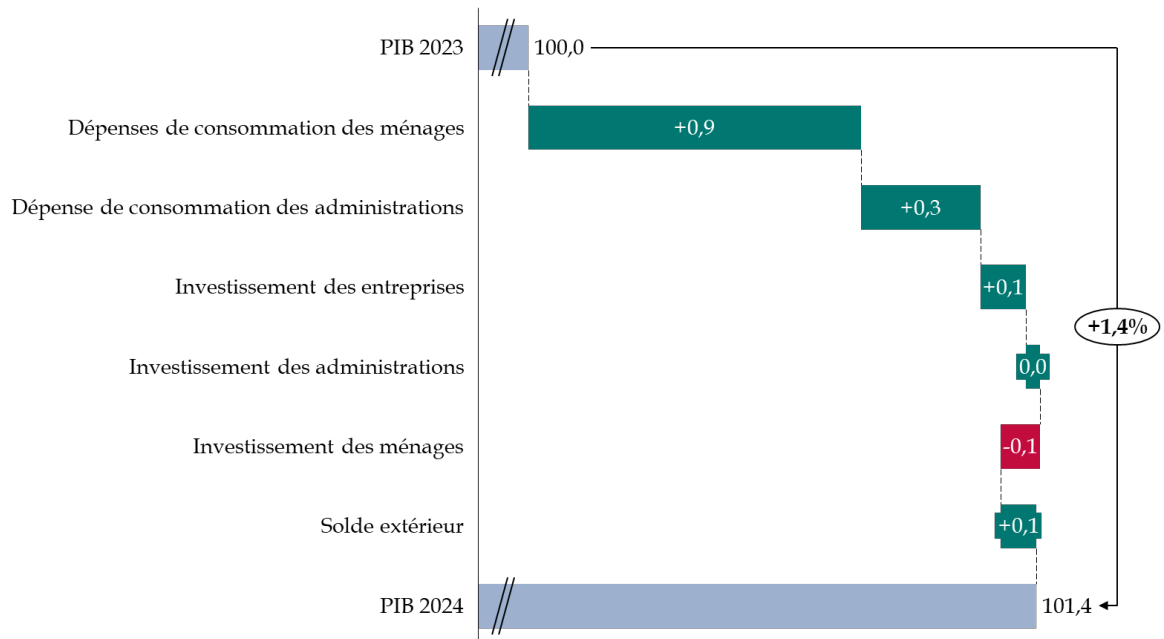
Depuis la transmission du programme de stabilité pour les années 2023 à 2027, le Gouvernement a révisé ses prévisions de croissance pour 2024. Alors qu'il prévoyait une croissance d'1,6 %, **il estime désormais qu'elle devrait atteindre 1,4 %.**

Selon le Gouvernement, celle-ci serait **largement soutenue, dans un contexte de reflux de l'inflation, par la reprise vigoureuse de la consommation des ménages**, qui contribuerait à hauteur de 0,9 point à la croissance, et, dans une moindre mesure, par les dépenses des administrations publiques (+ 0,3 point).

En revanche, le Gouvernement fait l'hypothèse d'une **contribution négative de l'investissement des ménages** (c'est-à-dire les dépenses immobilières pour l'essentiel). La **contribution du commerce extérieur serait légèrement positive** – mais moins qu'en 2023.

Décomposition de la prévision de croissance du Gouvernement entre 2023 et 2024

(en point de PIB – base 100 au PIB de l'année 2023 – en volume)



Source : calculs de la commission des finances du Sénat d'après les comptes nationaux trimestriels de l'Insee et les documents budgétaires

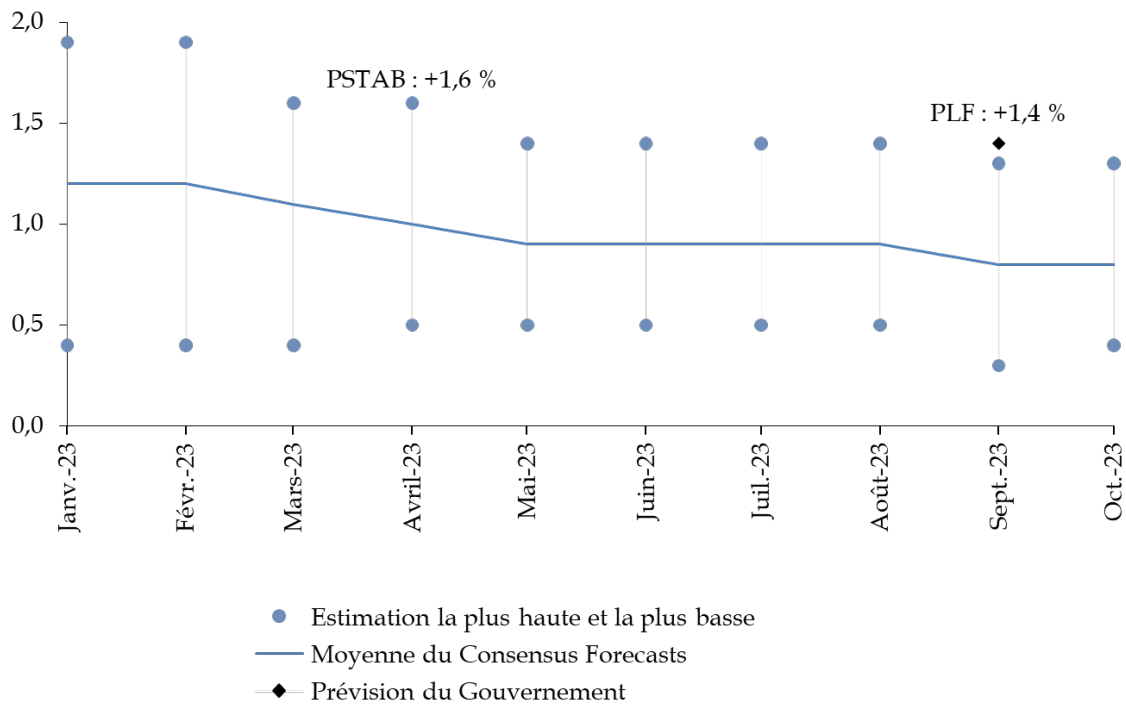
Cette prévision est particulièrement optimiste : elle constitue la plus élevée de toutes celles actuellement disponibles. Si le FMI, dans les prévisions de croissance qu'il a publiées en octobre 2023, estime que la croissance française devrait atteindre 1,3 % en 2024, les autres prévisions disponibles sont toutes inférieures à 1 %.

La prévision du Gouvernement qui, au moment de la publication du programme de stabilité 2023-2027, se situait au niveau de l'estimation la plus haute relevée par le *Consensus Forecasts*, la dépasse au mois de septembre 2023. L'estimation haute la plus récente au moment de l'écriture de ce rapport (octobre 2023) demeure également inférieure aux prévisions du Gouvernement.

Cela constitue une **différence importante** par rapport à la **prévision** que le **Gouvernement** avait retenue pour 2023 dans le cadre du **PLF 2023**, puisqu'alors celle-ci se situait cette au-dessus de la moyenne mais en dessous de l'estimation la plus haute.

Évolution de la prévision de croissance du PIB du *Consensus Forecasts* pour la France en 2023

(en pourcentage - en volume)



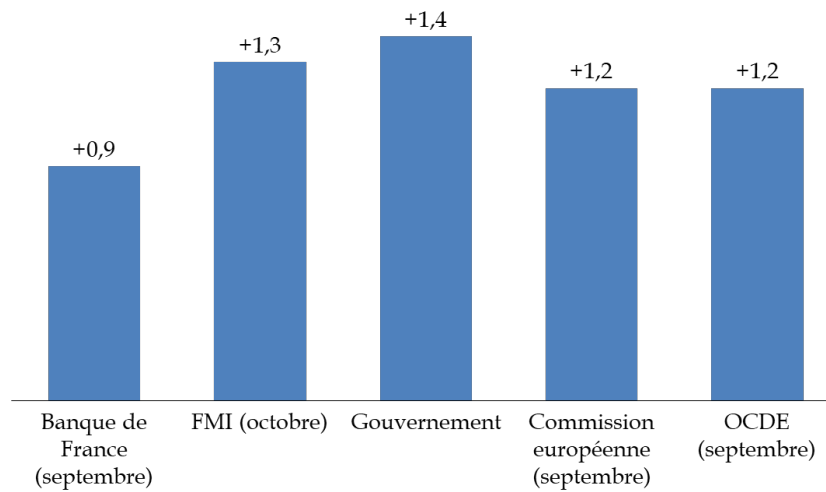
Source : commission des finances du Sénat d'après les prévisions du Consensus Forecasts de janvier à octobre 2023

Les instituts de conjoncture français sont également plus pessimistes que le **Gouvernement**, l'**OFCE** et **Rexecode** prévoyant respectivement une croissance de **0,8 %** et **0,4 %** en 2024.

Si les prévisions de croissance des conjoncturistes « institutionnels » sont plus proches de celle du Gouvernement, celle-ci demeure encore la plus élevée.

Prévisions institutionnelles de croissance du PIB pour la France en 2024

(en pourcentage – en volume)



Source : commission des finances d'après les données rassemblées par le Consensus Forecasts

La conjugaison de ces différents éléments montre que **la prévision gouvernementale est, plus encore que l'année dernière, particulièrement fragile**. Comme le soulignait Sandrine Duchêne, membre du HCFP entendue par la commission, « *il y a un biais optimiste d'année en année, qui fonde l'hypothèse de croissance du Gouvernement et qui se traduit sur les finances publiques* »¹. Celui-ci se reflète par le fait que **les prévisions pour tous les postes de la demande sont dans la fourchette haute des prévisions disponibles**, comme cela sera analysé plus en détail ci-après.

Les récents développements conjoncturels confirment le caractère optimiste de la prévision, au moment où la croissance aux troisième et quatrième trimestres devrait être limitée respectivement à 0,1 % et 0,2 %² et où le nombre de chômeurs de catégorie A a augmenté de 0,6 % au troisième trimestre 2023³. Comme le précisait également Sandrine Duchêne lors de son audition, il y a « *peu de facteurs d'accélération du côté du commerce extérieur et de la demande adressée à la France* »⁴.

Par ailleurs, comme le précisait le président du Haut conseil des finances publiques, Pierre Moscovici, devant la commission des finances⁵, ces prévisions résultent de la **combinaison d'hypothèses toutes favorables**,

¹ Audition du mercredi 18 octobre 2023 précitée.

² Id.

³ « Les demandeurs d'emploi inscrit à Pôle emploi au troisième trimestre 2023 ». Dares indicateurs n° 56, 25 octobre 2023.

⁴ Audition du mercredi 18 octobre 2023 précitée.

⁵ Audition de M. Pierre Moscovici, président du Haut Conseil des finances publiques sur l'avis du Haut Conseil relatif au projet de loi de finances pour 2024, au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2024 et au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 – mercredi 27 septembre 2023.

ce qui signifie que si seulement l'une d'entre elles venait à ne pas se matérialiser, il deviendrait particulièrement difficile pour l'économie française d'atteindre le niveau prévu par le Gouvernement.

La crise au Moyen-Orient constitue à cet égard ainsi un **facteur d'incertitude** qui pourrait venir affaiblir la croissance française en 2024. S'il ne saurait être question de reprocher au Gouvernement de n'avoir pas anticipé, dans ses prévisions, l'attaque du Hamas du 7 octobre sur Israël et la riposte de ce dernier, force est de constater que le **manque de prudence** desdites prévisions ne laissent guère de marge lorsqu'un événement de cette nature, incertain mais toujours envisageable dans un contexte international toujours plus tendu, advient.

B. L'OPTIMISME DU GOUVERNEMENT, DONT LE SCÉNARIO MACROÉCONOMIQUE REPOSE SUR DES HYPOTHÈSES TOUTES FAVORABLES, EST À CONTRE-TEMPS DES INCERTITUDES GRANDISSANTES

1. La baisse de l'inflation devrait permettre de relancer la consommation, malgré une incertitude sur le comportement d'épargne des ménages

L'inflation française reviendrait à un niveau plus faible en 2024, ce qui permettrait de **relancer la consommation des ménages**. La vigueur de cette relance reste toutefois en débat, en raison d'incertitudes sur le niveau de l'inflation et sur le taux d'épargne des ménages.

Selon le Gouvernement, l'inflation mesurée au moyen de l'indice des prix à la consommation passerait de 4,9 % en 2023 à 2,6 % en 2024¹. À la différence de 2022, le moteur principal de l'inflation serait sa composante sous-jacente – excluant les prix soumis à l'intervention de l'État comme les tarifs du gaz et de l'électricité et les produits à prix volatils comme le pétrole – qui s'élèverait à 5,1 % en 2023 et diminuerait à 2,4 % en 2024. Le FMI envisage une inflation à 2,5 % pour la France en 2024, tandis que la moyenne relevée par le *Consensus Forecasts* en octobre 2023 s'établissait à 2,7 %. Au total, la **prévision d'inflation du Gouvernement paraît donc raisonnable**.

Prudent, Patrick Artus, entendu par la commission des finances, rappelait toutefois que **plusieurs facteurs pouvaient conduire à penser que la prévision du Gouvernement était légèrement optimiste** : les coûts de la transition énergétique, les restrictions commerciales mondiales – estimées à près de 2 800 en 2022 par le FMI contre 300 dix ans auparavant² – ou encore les tensions sur le marché du travail. L'OFCE prévoit ainsi plutôt une

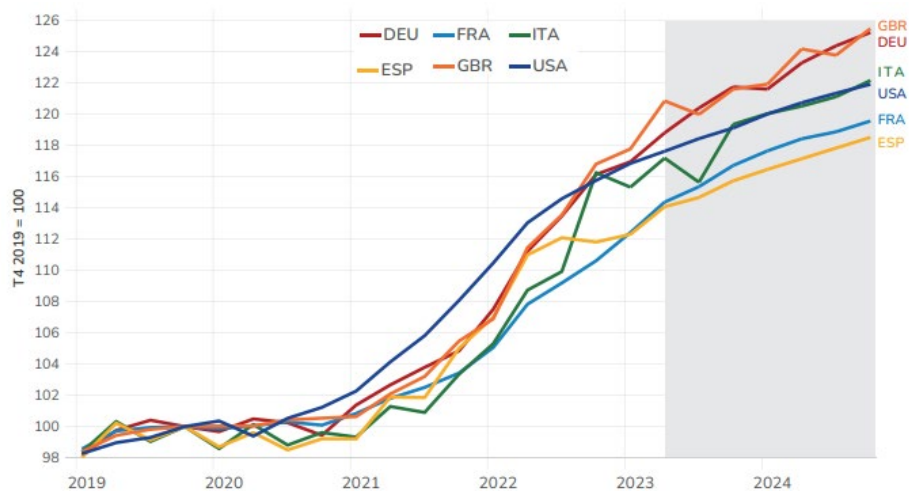
¹ L'IPC hors tabac passerait de 5,3 % en 2022 à 4,8 % en 2023 et 2,5 % en 2024. C'est cet indicateur qu'il faut retenir pour discuter l'évolution des dépenses publiques en volume, mais il est préférable de retenir l'IPC pour analyser l'évolution de la consommation des ménages.

² « [The High Cost of Global Economic Fragmentation](#) », *IMF Blog*, 28 août 2023.

inflation de 3,3 %, en ligne avec les autres pays développés. Comme le précisait toutefois Éric Heyer lors de son audition devant la commission, si l'on regarde l'évolution des prix par rapport à 2019, celle-ci est plus modérée en France qu'ailleurs.

Évolution du niveau général des prix depuis 2019

(indice des prix à la consommation pour la France et indice des prix à la consommation harmonisé pour les pays de la zone euro - base 100 au quatrième trimestre 2019)



Source : OFCE

La répartition de l'inflation entre ses différents postes a évolué au cours de l'année 2023. Sa composante alimentaire a augmenté presque sans interruption au cours de l'année 2022 jusqu'en mars 2023 où elle a atteint un pic. Elle contribuait alors à hauteur de 2,5 points à une inflation de 5,7 % en glissement annuel, avant de connaître un reflux par la suite, de nature à alléger progressivement le poids supporté par les ménages les plus modestes dont une part plus importante du budget est consacrée à l'alimentation, et par conséquent à relancer la consommation puisque ces ménages disposent d'une forte propension à consommer¹. Désormais, ce sont les services qui contribuent le plus à l'inflation².

Au total, selon les prévisions du Gouvernement, cette diminution de l'inflation ferait augmenter le pouvoir d'achat dont la hausse passerait de 0,2 % en 2022 à 1,3 % en 2023 et 2024. Il s'agit d'estimations particulièrement hautes puisque Rexecode prévoit un repli du revenu disponible brut réel de 0,1 %, l'OFCE une hausse de 0,3 % et la Banque de France une hausse de 0,9 % en 2024.

¹ Selon Patrick Artus, le taux d'épargne des 20 % des ménages dont les revenus sont les plus faibles est de 2 %, ce qui signifie que toute hausse du revenu disponible est quasi-intégralement répercutée dans une hausse de la consommation.

² Note de conjoncture d'octobre 2023 de l'Insee - « Croissance modeste, sur fond d'incertitudes géopolitiques ».

Toutefois, comme l'indiquait Éric Heyer lors de son audition par la commission, **les évolutions récentes du pouvoir d'achat** – qui se mesure, il faut le rappeler, par rapport au revenu disponible agrégé des ménages – **s'expliquent en grande partie par la hausse des revenus du capital**, qui sont davantage le fait des ménages aisés, dont le taux d'épargne est plus élevé¹ : les revenus issus du capital représentent 20 % du revenu des ménages mais ils sont à l'origine de 40 % de la progression récente du pouvoir d'achat².

Il faut donc considérer le SMPT réel, reflétant le pouvoir d'achat du salaire moyen, pour compléter l'analyse : il renouerait, en 2024 comme en 2025, avec un taux de croissance nettement positif après deux années de diminution³. Selon le Gouvernement, le SMPT réel serait pourtant en hausse de 0,4 % en 2023 et de 0,5 % en 2024.

Il importe par ailleurs d'observer l'évolution des effectifs salariés marchands, anticipée à + 0,5 % par le Gouvernement, qui, avec l'évolution du SMPT nominal (+ 3,1 %), détermine celle de la **masse salariale**. Le Gouvernement anticipe ici une augmentation de 3,6 % en 2024, supérieure à l'inflation. Cette prévision paraît, selon le HCFP, plausible : si elle repose sur une appréciation optimiste de l'évolution de l'emploi, elle semble sous-estimer celle du SMPT.

Ces données appuient l'hypothèse d'une hausse de la consommation des ménages en 2024.

Si la reprise de la consommation fait peu de doute pour 2024, son ampleur dépend toutefois des comportements d'épargne des ménages, qui demeurent soumis à une forte incertitude.

En effet, le **taux d'épargne**, après avoir subi des évolutions erratiques en 2020 et 2021, a progressivement augmenté en 2022. Depuis le quatrième trimestre 2022, il **dépasse les 18 % et sa tendance ne paraît pas orientée à la baisse**. Toute la question est donc de savoir si ce niveau est un nouveau « plateau », ou si au contraire, le taux d'épargne rejoindra – et à quelle vitesse – le niveau de 15 %, qui est sa tendance d'avant-crise.

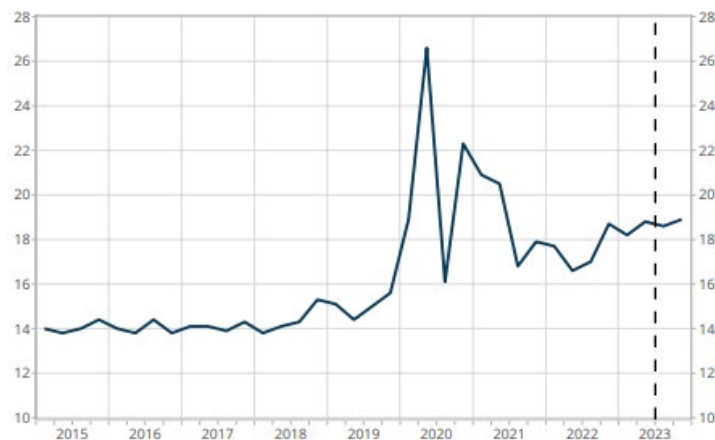
¹ Selon Patrick Artus, le taux d'épargne des 20 % des ménages dont les revenus sont les plus élevés est de 28 %, ce qui signifie que toute hausse de leur revenu disponible – et leur pouvoir d'achat – est pour une grande partie répercutée dans une hausse de leur épargne.

² Propos d'Éric Heyer lors de l'audition du mercredi 18 octobre 2023 précitée.

³ Projections macroéconomiques de la Banque de France pour la France, 18 septembre 2023, p. 5.

Évolution trimestrielle du taux d'épargne des ménages depuis 2015

(en pourcentage du revenu disponible brut des ménages)



Source : Insee, octobre 2023

Selon le Gouvernement, le taux d'épargne des ménages devrait passer de 18,6 % en 2023 à 18,2 % en 2024. La baisse envisagée est donc graduelle – et donc relativement prudente – mais elle n'est pas expliquée, d'autant que le rapport économique, social et financier annexé au présent PLF souligne que « *les comportements de précaution demeureraient importants après plusieurs épisodes de forte incertitude* » - épisodes qui, au demeurant, se sont démultipliés depuis la publication de ce rapport.

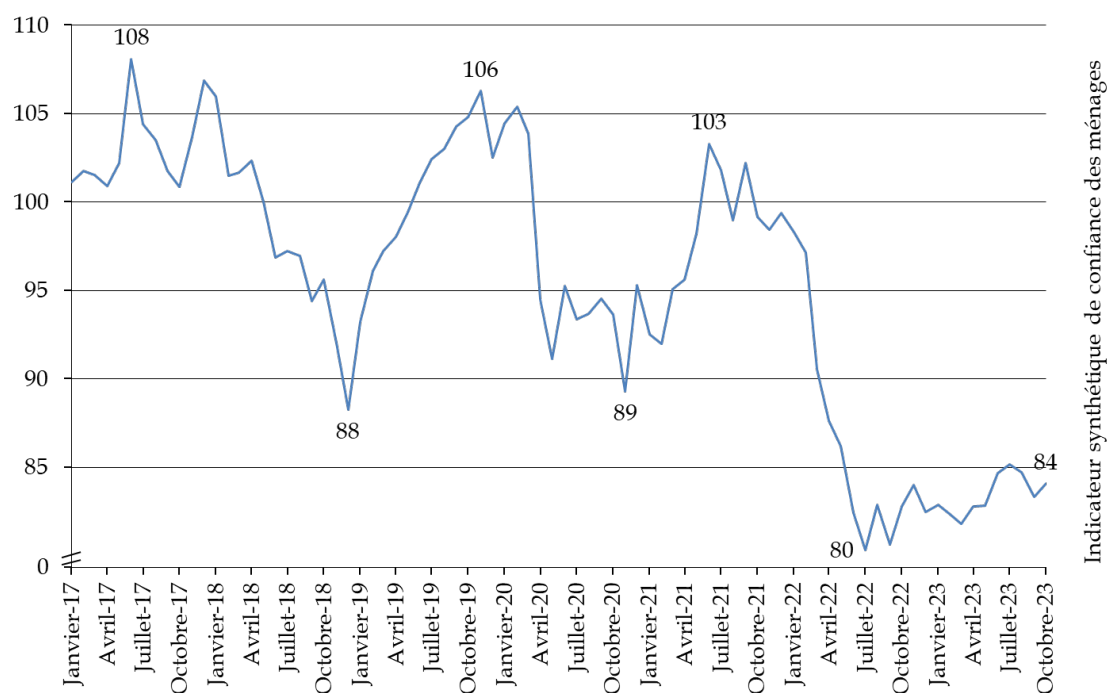
Sandrine Duchêne, entendue par la commission, estime ainsi que « *le contexte n'est pas propice à une baisse de l'épargne expliquée par les comportements habituels. Il faut donc faire des choix de modélisation ou de comportement pour établir les prévisions. Ce n'est pas un problème, mais il faut alors les expliciter* », ce que ne fait pas le Gouvernement. Selon elle, si le reflux de l'inflation pousserait bien la consommation à la hausse, l'accélération de la hausse du revenu réel entraînerait plutôt une hausse de l'épargne. De même, **l'augmentation probable du taux de chômage devrait susciter des comportements de précaution**, au même titre que le contexte d'incertitude – en particulier avec la réforme des retraites – dans lequel est plongée l'économie française¹. L'OFCE, qui anticipe une très légère baisse du taux d'épargne pour 2024, reconnaît également qu'il s'agit d'un « pari » : selon Éric Heyer, « *si on laissait faire une équation « standard », on aurait plutôt tendance à dire l'inverse* ».

En effet, **le niveau du moral des ménages est associé aux comportements d'épargne et de consommation**, et sa faiblesse rend « *peu propice* », selon Éric Heyer, que ces ménages puisent dans leur épargne pour consommer. Si on note une amélioration progressive depuis le point bas atteint en juillet 2022, **le niveau de confiance des ménages en octobre 2023 demeure historiquement faible**. Il faut remonter à la mi-2013 (crise des

¹ Audition du mercredi 18 octobre 2023 précitée.

dettes souveraines) ou à fin 2008 (crise financière et économique mondiale) pour trouver des niveaux aussi bas. À cet égard, **il est paradoxal que la confiance des ménages soit moins forte en 2023 qu'en pleine crise sanitaire.**

Évolution de la confiance des ménages depuis 2017



Note de lecture : l'indicateur synthétique de confiance des ménages résume leur opinion sur la situation économique : plus sa valeur est élevée, plus le jugement des ménages sur la situation économique est favorable. L'indicateur décrit la composante commune de 8 soldes d'opinion, dont les mouvements sont corrélés : niveau de vie passé et futur en France, situation financière personnelle passée et future, chômage, opportunité de faire des achats importants, capacité d'épargne actuelle et capacité d'épargne future.

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

Encore une fois, **malgré la relative prudence des hypothèses gouvernementales** en matière de taux d'épargne des ménages – et donc de revenu disponible finalement consommé –, **celles-ci, en plus de ne pas être étayées, apparaissent comme trop favorables au regard de nombreux éléments d'incertitudes.**

2. L'investissement serait plus faible que ne l'envisage le Gouvernement, en raison d'une politique monétaire particulièrement restrictive et du retrait des aides publiques

Tout d'abord, les effets récessifs du durcissement de la politique monétaire décidé depuis juillet 2022 par la Banque centrale européenne semblent sous-estimés par le Gouvernement.

Face à un **risque d'ancrage des anticipations d'inflation** à un niveau élevé considéré comme important¹, la dernière hausse des taux directeurs a été décidée dans le cadre de la réunion du conseil des gouverneurs du 14 septembre 2023. En effet, la BCE anticipe une inflation au niveau de la zone euro plus élevée qu'attendu en 2023 (5,6 %) comme en 2024 (3,2 %) et un retour à un niveau proche de la cible de 2 % en 2025 seulement. Ainsi, à l'issue de cette réunion, la présidente de la BCE Christine Lagarde a, en quelque sorte, annoncé une **fixation des taux d'intérêt au niveau arrêté le 14 septembre aussi longtemps que l'inflation ne sera pas ramenée à sa cible, tout en se laissant une marge pour un durcissement supplémentaire** : *« nous considérons que les taux d'intérêt directeurs de la BCE ont atteint des niveaux qui, maintenus pendant une durée suffisamment longue, contribueront fortement au retour au plus tôt de l'inflation au niveau de notre objectif. Nos futures décisions feront en sorte que les taux d'intérêt directeurs de la BCE soient fixés à des niveaux suffisamment restrictifs, aussi longtemps que nécessaire »*². Cette formule a été rappelée le 26 octobre 2023, à l'issue d'une nouvelle réunion du Conseil des Gouverneurs, la première depuis le 21 juillet 2022 à ne pas s'être traduite par une hausse des taux directeurs.

Au total, **la restriction monétaire opérée par la BCE (augmentation de 450 points de base en 14 mois) est la plus dure de son histoire.**

Ce durcissement devrait avoir en 2024 un impact négatif sur l'investissement des entreprises et des ménages. Pour les entreprises, un taux d'intérêt trop élevé mène en effet à reporter ou interrompre des projets insuffisamment rentables, voire, tout simplement, à faire faillite.

Pour les ménages, la hausse du coût du crédit mène à reporter les projets d'achats immobiliers, du moins aussi longtemps que les prix de l'immobilier n'ont pas diminué.

Ces effets ne se matérialisent toutefois pas immédiatement : comme l'affirmait Milton Friedman en 1961, *« l'impact des décisions monétaires sur l'économie se manifeste avec un certain retard »*³. Les effets de la politique monétaire sur la croissance joueraient ainsi à plein entre 12 à 18 mois après le

¹ Selon la présidente de la BCE Christine Lagarde, *« l'inflation continue de ralentir mais devrait toujours rester trop forte pendant une trop longue période »* ([Conférence de presse du 14 septembre 2023](#)).

² [Conférence de presse du 14 septembre 2023](#).

³ Milton Friedman, *« The big lag effect of monetary policy »*, research paper, 1961.

choc initial¹, ce qui suggère que l'essentiel de la hausse récente des taux aura un impact en 2024.

Du côté des entreprises, le retrait des aides publiques introduites en réponse à la crise sanitaire puis énergétique, **ainsi que les échéances à venir, pourraient constituer** un facteur aggravant. La trésorerie des entreprises pourrait en effet être affectée par la fin des mesures du Plan de relance et du bouclier tarifaire. Les échéances dues aux prêts garantis par l'État (PGE), même si les banques ont correctement fait leur travail de sélection des risques², pourraient également peser sur les entreprises rencontrant des difficultés du fait du durcissement de la politique monétaire. Il en va de même pour les échéances dues aux Urssaf, mentionnées par Sandrine Duchêne lors de son audition. Enfin, le retrait des fonds de soutien divers qui ont pu aider des entreprises qui, autrement, auraient fait faillite, n'est pas de nature à contrecarrer ces phénomènes. Les défaillances d'entreprises ont d'ailleurs déjà retrouvé leur niveau de 2019 (51 000)³.

Le Gouvernement anticipe un ralentissement important de l'investissement des entreprises, dont la hausse passerait de + 3,2 % en 2023 à + 0,9 % en 2024. Sa dynamique toujours importante en 2023, malgré le resserrement déjà à l'œuvre de la politique monétaire, confirmerait l'hypothèse d'effets retardés, et suggère également que les taux de marge élevés des entreprises (32,6 % attendus en 2023 après 31,7 % en 2022) leur ont probablement permis de puiser dans leurs réserves en 2023. Le Gouvernement attribue également cette hausse de 0,9 % de l'investissement des entreprises à la suppression de la moitié de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), pour 4 milliards d'euros.

Le niveau d'investissement envisagé par le Gouvernement pour 2024 paraît toutefois optimiste. La Banque de France prévoit ainsi plutôt une croissance de l'investissement des entreprises limitée à 0,6 % pour 2024, tandis que la moyenne du *Consensus Forecasts* s'établit à 0,3 %. L'OFCE est encore plus pessimiste et prévoit une diminution de l'investissement des entreprises d'1,1 %.

¹ Christophe Blot et Paul Hubert, « Une analyse de la contribution de la politique monétaire à la croissance économique », *Revue de l'OFCE* 2018/5 (n° 159).

² Voir par exemple le rapport d'information n° 706 (2022-2023) de Jérôme Bascher : « Mieux comprendre le risque budgétaire associé aux prêts garantis par l'État ».

³ [Défaillances d'entreprises – septembre 2023 – Banque de France.](#)

Une cible d'inflation trop sévère ?

Le système européen de banques centrales a pour mission prioritaire, selon l'article 127 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de maintenir la stabilité des prix. Le Conseil des gouverneurs a ainsi décidé, en 2003, de fixer la cible d'inflation à un niveau « inférieur, mais proche de 2 % ». Il a rénové sa doctrine en juillet 2021, pour fixer une cible d'inflation symétrique (légèrement inférieure ou supérieure) à 2 %.

S'il était probablement nécessaire, pour asseoir la crédibilité monétaire d'une institution récente comme la BCE, de fixer à ses origines une cible d'inflation basse, des économistes comme Olivier Blanchard et ses collègues¹ ou Laurence Ball² se sont déjà prononcés en faveur d'un rehaussement de la cible d'inflation de 2 % à 4 %. Le contexte de ces propositions était toutefois plutôt celui du risque de la déflation et de la trappe à liquidité : passer de 2 à 4 % permettait dans ce cadre d'augmenter les marges de manœuvre des banques centrales.

Lors de son audition par la commission, Sandrine Duchêne a toutefois confirmé, dans ses propres termes, le caractère particulièrement faible de la cible actuelle : « quel degré de répression financière est-on obligé de s'infliger pour parvenir à 2 % d'inflation ? Faut-il vraiment en passer par là ? C'est un débat de politique économique. Pour passer de 3 % à 2 %, combien d'entreprises va-t-on laisser sur le tapis ? »³ Eu égard à l'arbitrage qui pourrait exister entre l'inflation et le chômage, reflété par la fameuse courbe de Phillips, et à la mission complémentaire de la BCE de « soutien aux politiques économiques générales dans l'Union, en vue de contribuer à la réalisation des objectifs de l'Union »⁴, une redéfinition de cette cible pourrait faire débat. Elle ne manquerait pas, toutefois, d'éroder l'épargne existante.

Cette question prend de l'ampleur à l'heure où la baisse de la productivité du travail affecte dangereusement notre économie et nécessiterait sans doute, pour revenir à la normale, une reprise plus vigoureuse de l'investissement – au demeurant probablement sous-estimé en raison de problèmes statistiques⁵.

Source : article 127 TFUE, audition de la commission des finances du mercredi 18 octobre 2023, BLANCHARD, Olivier, Giovanni DELL'ARICCIA & Paolo MAURO (2010), « Rethinking macroeconomic policy », IMF staff position note, n° SPN/10/03 et BALL, Laurence (2013), « The case for 4 % inflation », Banque Centrale de la République de Turquie, Central Bank Review, vol. 13, mai.

L'investissement des ménages se contracterait également. Ici encore, la prévision du Gouvernement paraît très optimiste, avec - 2,2 %.

Selon l'OFCE, l'investissement des ménages connaîtrait une baisse bien plus importante, de 5,7 % et selon la Banque de France de 5,9 %, en cohérence avec des **prévisions de chômage plus élevées** que celles du Gouvernement. Cette diminution s'expliquerait également par d'autres facteurs : les difficultés des ménages à contracter un prêt immobilier, ainsi que la baisse des prix de l'immobilier qui devrait résulter du déséquilibre

¹ BLANCHARD, Olivier, Giovanni DELL'ARICCIA & Paolo MAURO (2010), « Rethinking macroeconomic policy », IMF staff position note, n° SPN/10/03.

² BALL, Laurence (2013), « The case for 4% inflation », Banque Centrale de la République de Turquie, Central Bank Review, vol. 13, mai.

³ Audition du mercredi 18 octobre 2023 précitée.

⁴ Article 127 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

⁵ Propos de Patrick Artus lors de l'audition du mercredi 18 octobre 2023 précitée.

entre l'offre et la demande des logements qui interviendrait alors. De plus, selon l'OFCE, les promoteurs indiquent que la demande de logements neufs et les perspectives de mises en chantier se situent, au troisième trimestre 2023, à des niveaux historiquement bas, augurant une dégradation forte pour 2024.

S'agissant enfin de l'investissement public, qui ne subit pas l'influence de la politique monétaire, le Gouvernement prévoit une hausse de 1,3 %, contre une baisse de 0,7 % pour la Banque de France et une hausse de 1 % selon l'OFCE.

Au total, le Gouvernement estime que l'investissement, tous secteurs institutionnels confondus, augmenterait de 0,3 %. Selon la Banque de France, il diminuerait de 1,1 %, et selon l'OFCE de 1,7 %. L'OFCE estime d'ailleurs que la hausse des taux d'intérêt amputera la croissance de 0,9 point en 2024 – par rapport au niveau qui aurait été le sien sans cette hausse. Selon le HCFP, la différence d'appréciation quant aux effets, retardés ou non, de la politique monétaire, joue un rôle déterminant dans l'explication du caractère élevé de la prévision de croissance du Gouvernement, puisque cette dernière *« suppose notamment que le durcissement des conditions de crédit a déjà produit l'essentiel de ses effets, en particulier sur l'investissement des ménages »*¹.

3. Les réformes structurelles du marché de l'emploi, qui pourraient avoir un effet à long terme, ne suffiraient pas à contenir le taux de chômage en 2024

Le taux de chômage, en plus de constituer un indicateur social incontournable lui-même influencé par l'état de l'économie², joue aussi en retour sur des variables telles que la consommation ou l'investissement des ménages. Il a aussi, naturellement, un impact direct sur le niveau de dépenses et de recettes publiques, puisqu'une partie des premières servent à indemniser les personnes qui ont perdu leur emploi, tandis que la perte du revenu associée à la perte d'emploi vient grever les secondes.

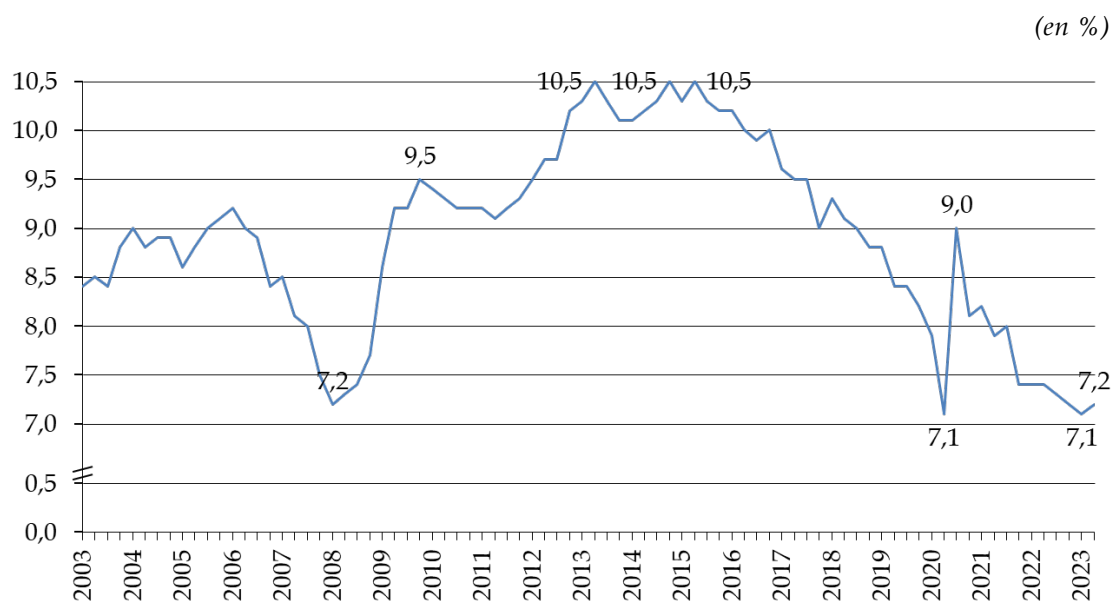
Le Gouvernement semble, une fois encore, pécher par excès d'optimisme. Le cœur de son argumentaire consiste à mettre en avant ses récentes réformes du marché du travail – développement de l'apprentissage, réforme des retraites et de la contracyclicité de l'assurance-chômage – pour prédire un faible taux de chômage en 2024. S'il est probable que ces réformes aient, à terme, un effet bénéfique sur la croissance potentielle en France, et donc sur l'emploi, envisager des effets dès l'an prochain est sans doute prématuré.

¹ Avis n° HCFP – 2023 – 8 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2024.

² La loi d'Okun (1962) établit ainsi une relation de causalité de la croissance du PIB vers le chômage, le second diminuant quand la première augmente.

Il est possible, au contraire, que le taux de chômage ait atteint un point bas au premier trimestre 2023, avec 7,1 %, et qu'il remonte légèrement l'an prochain.

Évolution du taux de chômage trimestriel en France (hors Mayotte) depuis 2003



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

Le Gouvernement prévoit ainsi, en moyenne annuelle, 155 000 créations d'emplois en 2024, ce qui correspondrait, compte tenu d'une augmentation de la population active inférieure¹, à une baisse supplémentaire du taux de chômage. La Banque de France prévoit, elle, 60 000 destructions d'emplois et aboutit, avec une population active augmentant selon elle de 47 000 individus, à une hausse du chômage (+ 107 000), qui atteindrait un taux de 7,5 % en moyenne annuelle sur 2024.

L'OFCE est plus pessimiste et prévoit un chômage à 7,9 % fin 2024, expliquée par une hausse de la population active due à la réforme des retraites², seulement en partie absorbée par le marché du travail, le rétablissement progressif de la durée du travail, et enfin les défaillances et la fin des aides exceptionnelles. Selon les scénarios retenus, le chômage serait situé entre 7,2 % et 8,5 % fin 2024.

¹ Le rapport économique, social et financier ne comprend pas d'estimations de l'évolution de la population active pour 2024. Si la Banque de France estime que celle-ci devrait progresser de 47 000 personnes, l'Insee prévoit plutôt une progression de l'ordre de 124 000, ce qui demeure inférieur à 155 000.

² L'Insee estime en effet que la réforme des retraites entraîne une hausse, sur 2023 et 2024, de 176 000 actifs (52 000 en 2023 et 124 400 en 2024). Voir la note de juin 2023 : « Une actualisation des projections de population active tenant compte de la réforme des retraites de 2023 ».

L'augmentation probable des défaillances serait aussi, comme évoqué ci-avant, la conséquence de la hausse des taux, qui finirait par entraîner une hausse du chômage. Les travaux empiriques rassemblés par Christophe Blot dans une récente note¹ se penchant sur l'effet des contractions monétaires sur le chômage, s'ils ne sont pas unanimes sur l'ampleur de ce retard, s'accordent en effet pour estimer que **l'effet maximal de la contraction monétaire sur le chômage serait atteint après plus d'un an.**

4. La forte instabilité de l'environnement international ainsi que la faiblesse de la croissance mondiale pourraient peser sur la croissance française

L'environnement international ne serait, pour 2024, que peu propice au plein développement de la croissance française.

Comme le soulignait Sandrine Duchêne lors de son audition, il y a *« peu de facteurs d'accélération du côté du commerce extérieur et de la demande adressée à la France »* : *« la croissance mondiale est affectée par le ralentissement en Chine. Nos voisins allemands et italiens, dépendants du commerce international, sont perturbés par le ralentissement chinois ; or l'histoire économique nous montre qu'il est rare que la croissance française soit découplée de la croissance allemande et italienne »*. À cela s'ajoute une aggravation préoccupante des tensions géopolitiques depuis l'attaque d'Israël par le Hamas le 7 octobre dernier.

Selon la Commission européenne, la croissance de la zone euro s'établirait à 1,3 % en 2024, après 0,8 % en 2023 et, au sein de la zone euro, les partenaires principaux de la France – Allemagne et Italie – ont des économies très peu allantes. Plombée par la diminution de la demande extérieure et la baisse consécutive de la production industrielle, l'Allemagne connaîtrait une récession en 2023 (- 0,4 % selon le *Consensus Forecasts*) et ne retrouverait qu'une croissance très modérée en 2024 (+ 0,5 %). De même, l'Italie, affectée par le durcissement de la politique monétaire et la faiblesse de la demande extérieure, connaîtrait une croissance de 0,7 % puis 0,6 % respectivement en 2023 et 2024².

Le ralentissement chinois n'est pas étranger à la faiblesse de la demande adressée à ces pays. Stagnation des prix immobiliers, vieillissement de la population augmentation de la dette privée, faible investissement des entreprises et nouvelles orientations de la politique commerciale américaine se conjuguent pour amener la Banque mondiale à revoir sa prévision de croissance pour 2024 de 4,8 à 4,4 % entre avril et

¹ Christophe Blot, « Politique monétaire : à quel horizon le chômage devrait-il augmenter ? » - 3 octobre 2023, blog de l'OFCE.

² Les prévisions du Gouvernement sont plus optimistes : -0,1 % en 2023 pour l'Allemagne et + 1,1 % en 2024 ; 1 % pour l'Italie en 2023 et 0,7 % en 2024.

octobre, niveau le plus faible en 50 ans¹. Le Gouvernement, qui a retenu une hypothèse de 4,5 %, s'est montré prudent.

L'économie américaine, soutenue par les plans d'investissements tels que l'*Inflation Reduction Act* et portée par une consommation puisant dans la surépargne issue de la crise sanitaire, se portait bien en 2023 – elle a enregistré une croissance d'1,2 % au cours du troisième trimestre 2023. La croissance passerait toutefois de 2,2 % en 2023 à 0,9 % en 2024, selon le *Consensus Forecasts*².

Par ailleurs, **comme toutes les prévisions évoquées ci-avant, celle du Gouvernement a été élaborée avant l'attaque d'Israël par le Hamas le 7 octobre dernier. En conséquence, elle ne pouvait prendre en compte ses retombées économiques – encore impossibles à prévoir – ni pondérer le scénario des incertitudes qui lui sont associées – ce que l'on peut à peine commencer à faire.**

Un rapport de la Banque mondiale du 30 octobre 2023 sur les marchés de matières premières³ **estime que**, avec une hausse de 6 % des prix pétrole depuis le début du conflit⁴ et une faible variation des prix des produits agricoles et de la plupart des métaux, **les premières conséquences économiques du conflit sont contenues**. Il en irait de même si le conflit en restait au stade actuel. En revanche, s'il s'intensifiait, la Banque mondiale a imaginé trois scénarios selon le degré de perturbation des approvisionnements en pétrole (limitée, moyenne et majeure) et, **selon le cas, le prix du pétrole pourrait passer de 90 dollars à une fourchette comprise entre 93 et 157 dollars**. Le rapport précise que la hausse des prix du pétrole pourrait entraîner celle d'autres énergies.

Le risque de reprise de l'inflation existe donc. Ainsi, selon la gravité du conflit, les effets positifs de la baisse de l'inflation décrits précédemment pourraient se trouver annulés, ce qui pourrait entraîner un nouveau durcissement de la politique monétaire. Cet exercice de prospective un peu sombre n'a rien que de très incertain : **il vise surtout à percevoir à quels aléas profonds sont soumises les prévisions macroéconomiques pour 2024**.

Au total, les perspectives de croissance mondiales s'assombrissent, et un ralentissement pour 2024 ne saurait être exclu : tandis que le Gouvernement prévoyait, avant le 7 octobre, une croissance mondiale stable à 3 % pour 2024, la Coface, qui estime que le risque politique est à un niveau parmi les plus élevés et que les défaillances d'entreprises devraient augmenter à la suite de la contraction monétaire, pronostique dans son

¹ Banque mondiale, [Services for development : East Asia and the Pacific economic update](#), octobre 2023.

² Les chiffres utilisés ici sont ceux de la moyenne du *Consensus Forecasts* d'octobre 2023.

³ Banque mondiale, [Commodity Markets Outlook. Under the Shadow of Geopolitical Risks](#), octobre 2023.

⁴ Au 1^{er} novembre 2023, le prix du baril avait retrouvé son niveau de début octobre.

baromètre du 18 octobre un taux limité à 2,2 % (et 0,7 % seulement pour la France)¹.

L'ampleur de la hausse de la demande mondiale adressée à la France telle que prévue par le Gouvernement (+ 3 % en 2024), et expliquée notamment par la reprise du commerce mondial en biens (+ 3,6 %), est donc à considérer avec circonspection.

De même est-on fondé à se demander si la contribution du commerce extérieur à la croissance serait toujours positive en 2024, ainsi que le prévoit le Gouvernement (+ 0,1 point). La Banque de France anticipe ainsi une contribution nulle. Si l'afflux de touristes dû aux Jeux Olympiques à l'été 2024 constituerait un facteur de positif, le risque d'une inflation importée et d'un affaiblissement de la demande adressée à la France n'est pas non plus exclu.

II. UN DÉFICIT « EXTRÊME », À L'HEURE OÙ LES TAUX D'INTÉRÊT ET LA CHARGE DE LA DETTE AUGMENTENT : EN FINIR AVEC LA POLITIQUE DE LA DETTE

A. LE DÉFICIT PUBLIC DE LA FRANCE, MALGRÉ LE RETRAIT DES DÉPENSES EXCEPTIONNELLES, RESTE PARMI LES PLUS ÉLEVÉS DE LA ZONE EURO EN 2024

1. Un déficit et une dette publique qui demeurent parmi les plus élevés de la zone euro

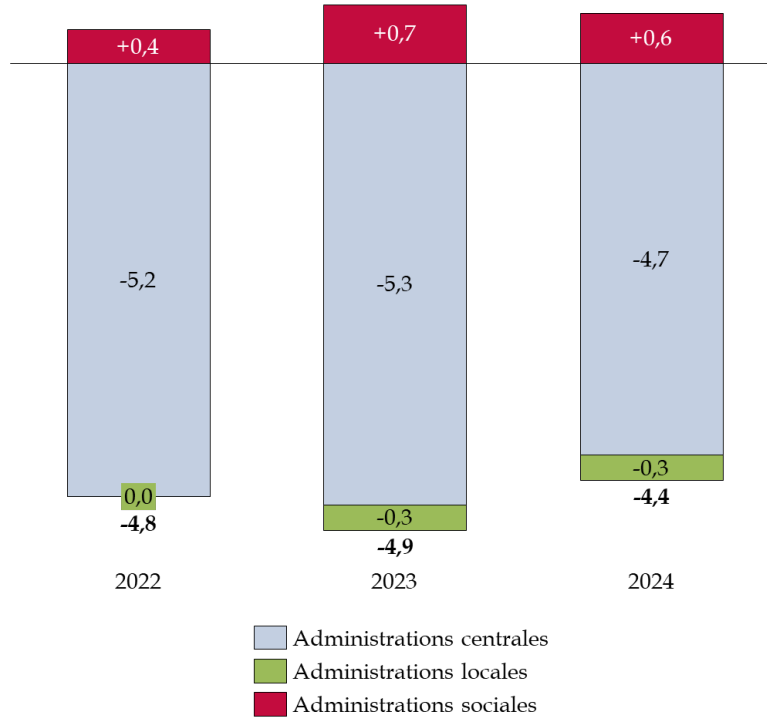
En augmentation par rapport à 2022, où il était de 4,8 % du PIB, le déficit public devrait s'élever en 2023 à 4,9 % du PIB selon le Gouvernement. Ces niveaux demeurent très éloignés encore du seuil de 3 % prévu par les traités européens. Les exigences de solde structurel (- 4,1 % du PIB au lieu de - 0,5 % du PIB) sont également loin d'être respectées.

En 2024, le déficit public diminuerait et atteindrait 4,4 % du PIB.

¹ [Baromètre risques pays et sectoriels Coface - T3 2023 : « La macroéconomie à l'épreuve de la dégradation microéconomique ».](#)

Décomposition du solde public entre 2022 et 2024

(en pourcentage du PIB)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les articles liminaires du PLF de fin de gestion pour 2023 et du PLF pour 2024

L'amélioration pour 2024 paraît significative, mais le solde public apparaît tout de même se situer à un niveau dégradé en comparaison aux niveaux qu'il a pu atteindre juste avant la crise sanitaire et avant la crise des subprimes.

Évolution du solde public de la France entre 2002 et 2024

(en pourcentage du PIB)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les données d'Eurostat, du PLFFG pour 2023 et du PLF pour 2024

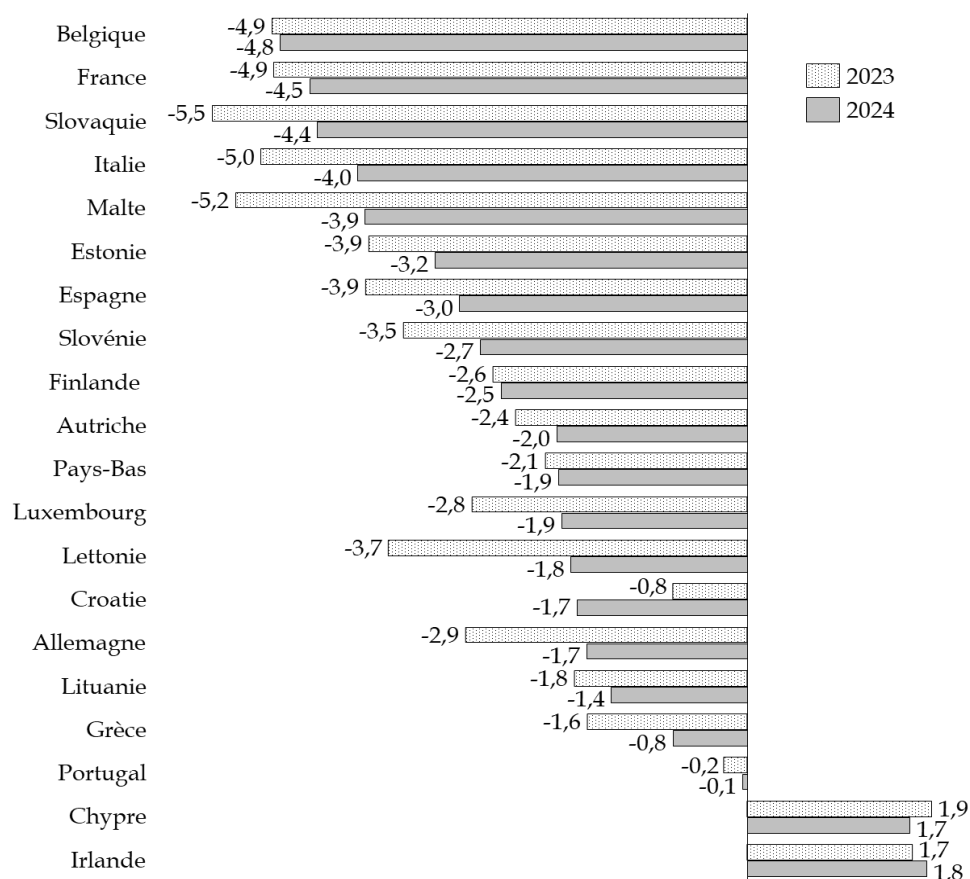
Entre 2017 et 2024, le solde public se creuserait d'1,4 point.

La comparaison historique peut utilement s'enrichir d'une comparaison européenne. Ainsi, **au regard de nos partenaires de la zone euro, la France enregistrerait une piètre performance.**

En effet, **en 2023, la France aurait le quatrième déficit le plus élevé de la zone euro, en pourcentage du PIB, à égalité avec la Belgique.** En 2024, parmi les pays de la zone euro, et si l'on retient les prévisions du FMI, seule la Belgique aurait un déficit plus élevé.

Déficits publics des pays de la zone euro selon les prévisions du FMI en 2023 et 2024

(en pourcentage du PIB)

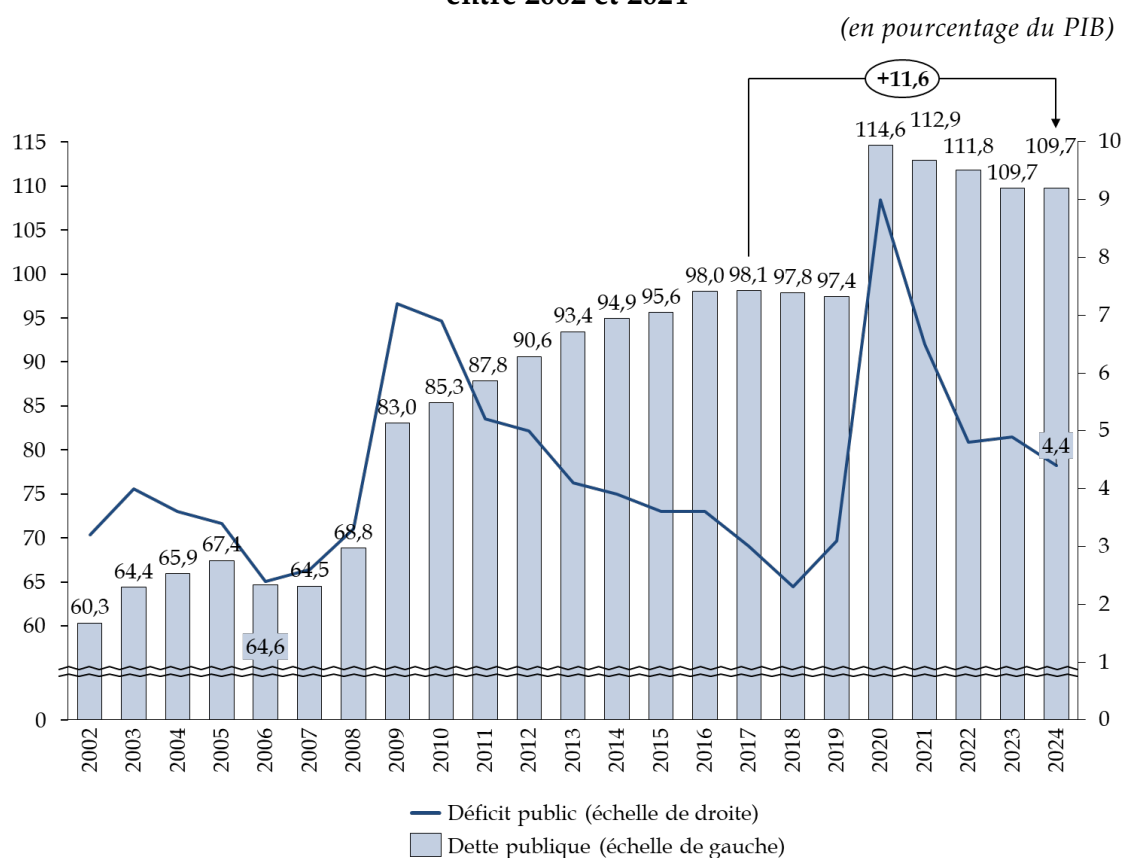


Source : commission des finances, d'après les prévisions du FMI (octobre 2023)

Il convient de noter par ailleurs que la diminution du déficit envisagée par le Gouvernement n'est rien moins qu'hypothétique : elle repose sur des hypothèses de croissance favorables qui devraient ne pas se réaliser, et qui entraînent une hausse du dénominateur – le PIB – plus importante que celle qui devrait effectivement se stabiliser. Au contraire, **le déficit public, exprimé en points de PIB, pourrait simplement se stabiliser : c'est l'hypothèse de l'OFCE, qui estime que le déficit public devrait s'élever, en 2023 comme en 2024, à hauteur de 4,8 % du PIB.**

Des remarques similaires peuvent être faites à propos du ratio de dette publique par rapport au PIB. Après un point haut de 114,6 % du PIB atteint en 2020 à la faveur des dépenses engagées lors de la crise sanitaire, la dette publique française décroît lentement. Elle atteindrait 109,7 % du PIB en 2023 et se stabiliserait à ce niveau en 2024, ce qui représente **une hausse de près de 12 points depuis 2017.**

Évolution des ratios de dette publique et de déficit public en France entre 2002 et 2024



Source : commission des finances du Sénat, d'après les données d'Eurostat, du PLFFG pour 2023 et du PLF pour 2024

Alors que l'on peut constater que la diminution du ratio de dette publique exige plusieurs années de diminution continue du déficit public¹, il paraît urgent de revenir le plus rapidement possible à une situation plus équilibrée.

Si la succession des crises sanitaire et énergétique ainsi que la réponse fiscale et budgétaire que la puissance publique leur a apportée explique sans conteste pour une bonne part cette hausse de l'endettement public, il n'en demeure pas moins que, **encore une fois, la France fait en la matière figure de mauvais élève de la zone euro, dont elle figurerait dans le trio de tête des pays les plus endettés**, alors que l'ensemble des pays concernés a fait face aux mêmes crises exogènes que la France.

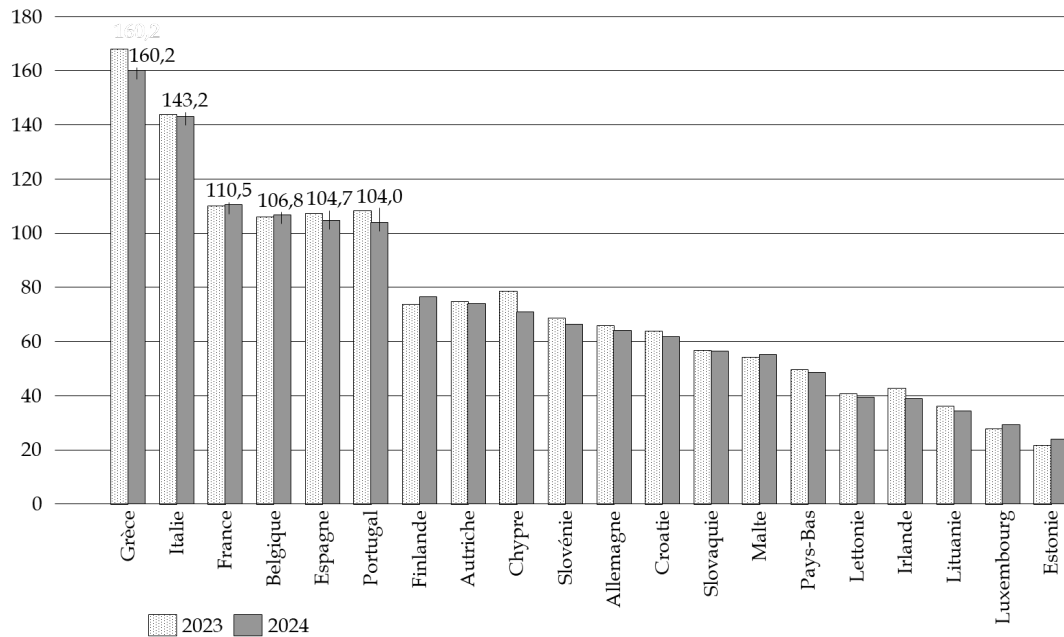
Les autres pays de la zone euro ont connu le même choc – et ils ont aussi connu une hausse de leur endettement – mais leur situation budgétaire d'avant-crise et les efforts qu'ils ont accomplis depuis leur ont permis, pour

¹ Le ratio dette/PIB a augmenté entre 2009 et 2017 malgré une diminution continue du déficit public. Il n'a commencé à diminuer qu'en 2018. À compter de 2020, la relation entre diminution du déficit public et de la dette publique est plus évidente.

leur immense majorité de revenir à des niveaux soutenables d'endettement public. Hormis la Grèce, l'Italie, la France, la Belgique, l'Espagne et le Portugal, tous les pays de la zone euro affichent un endettement public inférieur à 80 % du PIB.

Endettement public des pays de la zone euro en 2023 et 2024

(en pourcentage du PIB)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les prévisions du FMI (octobre 2023)

Note de lecture : les pays sont classés par ordre décroissant du niveau de leur dette publique prévue pour 2024.

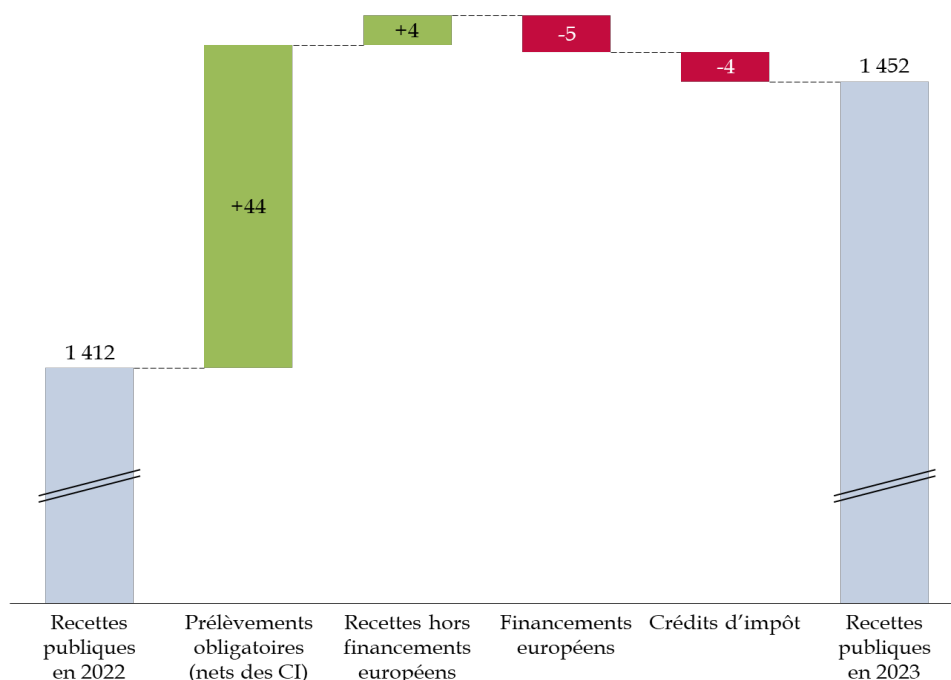
2. Des recettes publiques dont la progression regagnerait en vigueur en 2024

En 2023, d'après les prévisions du Gouvernement, les recettes publiques devraient s'élever à environ 1 452 milliards d'euros, dont 1 241 milliards d'euros de prélèvements obligatoires nets de crédits d'impôts et 200 milliards d'euros de recettes hors prélèvements obligatoires.

Par rapport à 2022, les recettes publiques auront ainsi progressé de seulement 40 milliards d'euros (contre une évolution de 96,5 milliards d'euros entre 2021 et 2022).

Décomposition de l'évolution des recettes publiques entre 2022 et 2023

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires

Contrairement à l'année dernière, il s'agit d'une évolution beaucoup moins rapide (+ 2,8 %) que celle du PIB en valeur (+ 6,8 %). Elle provient d'une faible évolution spontanée (+ 4 %) des prélèvements obligatoires comparée à celle du PIB, ainsi que du retrait des financements européens et de mesures nouvelles en recettes.

La faible évolution spontanée résulte d'une élasticité des recettes à l'activité infra-unitaire, qui atteindrait le niveau de 0,6 en 2023, contre 1,5 en 2022. Le Gouvernement explique notamment cette faible élasticité par le contrecoup, sur le solde de l'impôt sur les sociétés, de la forte croissance du bénéfice fiscal en 2021 - démontrant par-là, comme cela sera développé ci-après, le risque d'asseoir les recettes budgétaires sur une assiette aussi instable que celle de l'IS - mais aussi par un ralentissement de la masse salariale, le resserrement des conditions d'emprunt venant peser sur les DMTO, la revalorisation du barème de l'impôt sur le revenu, l'inflation, un retrait de la consommation de carburants et de nombreux remboursements de crédits de TVA.

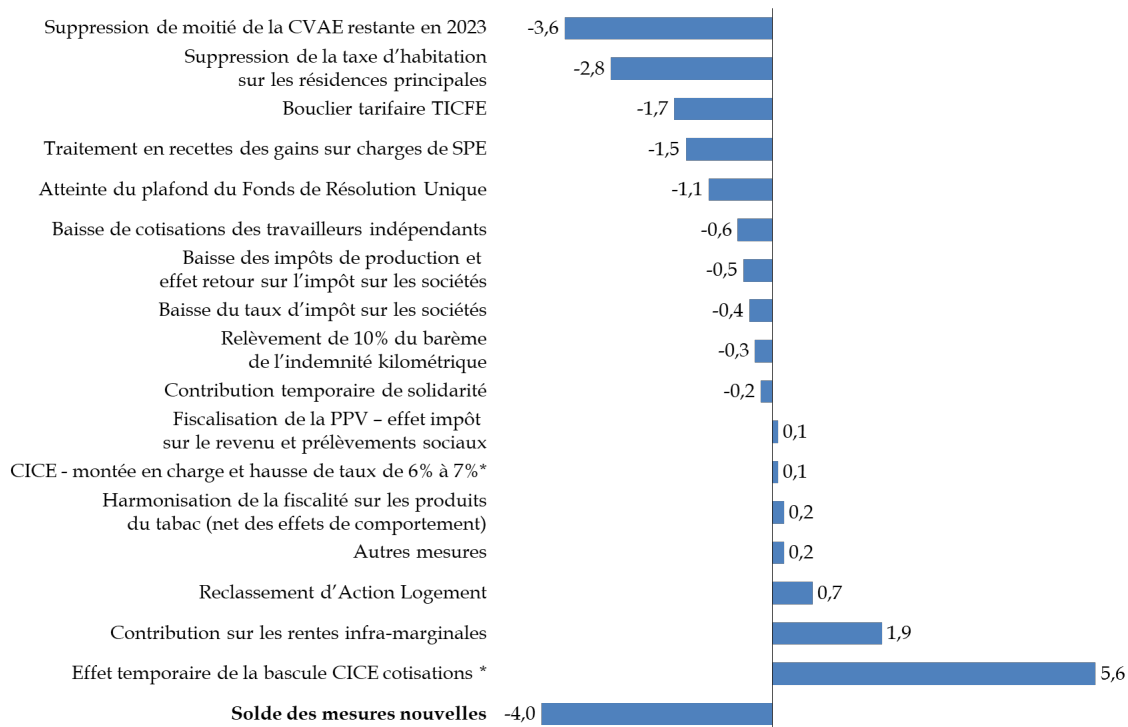
Le retrait progressif des versements européens liés au plan de relance (6,6 milliards d'euros en 2023 contre 11,1 milliards d'euros en 2022) explique également une évolution des recettes publiques relativement contenue en 2023.

Cette faible évolution spontanée ne serait que peu entamée par des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires, puisque celles-ci n'éroderaient l'évolution des recettes que de 4 milliards d'euros en 2023.

Cette érosion modérée cache des mouvements importants puisque, parmi les mesures qui entament le plus les recettes publiques figurent la suppression d'une partie de la CVAE en 2023, qui entraînerait une perte en recettes de 3,6 milliards d'euros, ainsi que la dernière étape de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, avec une perte de 2,8 milliards d'euros, subies toutes deux par les collectivités territoriales.

Synthèse des principales mesures nouvelles en prélèvements obligatoires en 2023

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

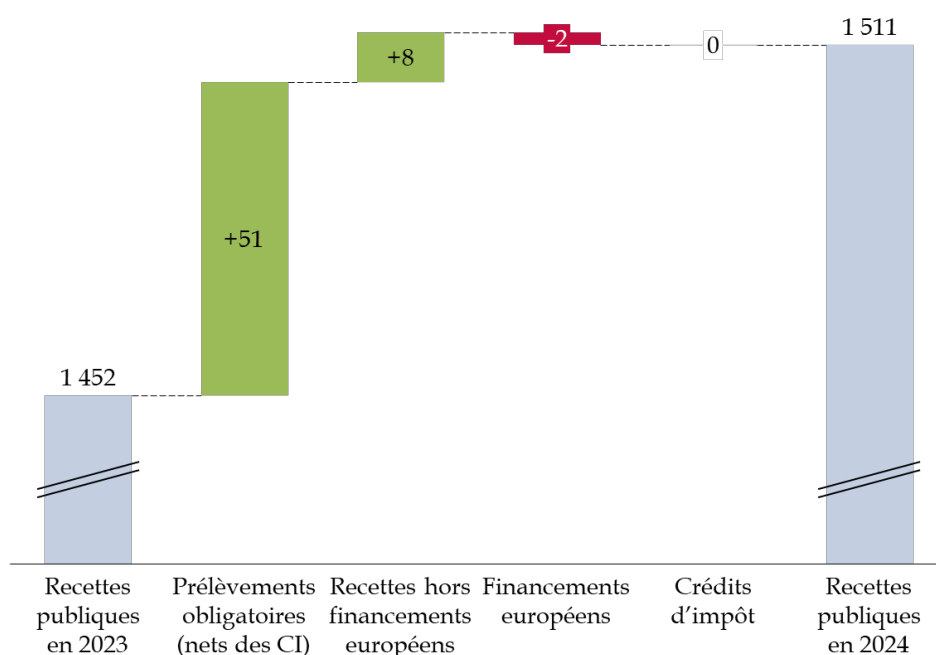
En 2023, le ralentissement de l'évolution des recettes publiques a conduit à un **retrait significatif du taux de prélèvements obligatoires (44 %) par rapport à 2022 (45,4 %)**, année où la France a pris la première place en la matière au sein de l'Union européenne.

En 2024, l'évolution des recettes publiques, qui s'élèveraient à plus de 1 510 milliards d'euros, ne regagnerait que peu en vigueur (+ 3,1 %) du fait d'une **croissance réelle atone (+ 1,4 % selon le Gouvernement, mais**

probablement moins) et d'une inflation plus faible, aboutissant à une hausse du PIB en valeur de 4 %. Les recettes en prélèvements obligatoires, nettes des crédits d'impôts, atteindraient 1 292 milliards d'euros, et les recettes hors prélèvements obligatoires 206 milliards d'euros.

Décomposition de l'évolution des recettes publiques entre 2023 et 2024

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires

Note de lecture : la différence entre la somme des chiffres et le résultat total est dû aux arrondis.

Les recettes publiques bénéficieraient toutefois d'un niveau d'élasticité des prélèvements obligatoires plus classique, qui **augmenterait pour atteindre 1,1**. Le taux de prélèvements obligatoire serait ainsi de 44,1 % en 2024.

Les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires représentant une perte de recette seraient principalement associées à la suppression de la CVAE (- 1,4 milliard d'euros en 2024), au traitement en recettes de gains sur les charges de service public de l'énergie (- 1,9 milliard d'euros), à la contribution sur les rentes infra-marginales (- 3,1 milliards d'euros) et à l'atteinte du plafond du fonds de résolution unique (- 2,8 milliards d'euros).

Toutefois, en additionnant l'ensemble des mesures nouvelles en recettes - et hormis l'année 2020 - **l'année 2024 serait, depuis 2018, l'année où les finances publiques subiraient le moins de pertes en recettes liées aux mesures nouvelles, avec une érosion de seulement 1,5 milliard d'euros**

des prélèvements obligatoires due aux mesures nouvelles. Ce faisant, elle se place dans le cadre posé par l'article 6 du projet de loi de programmation des finances publiques 2023.

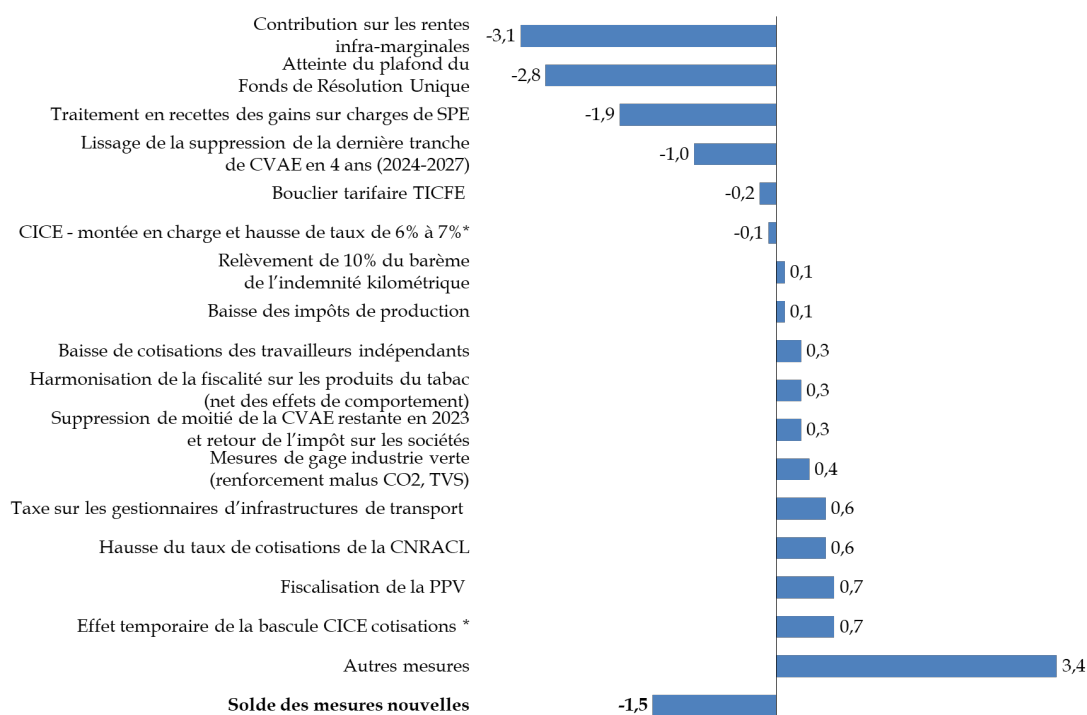
Comme en 2023, **ce faible chiffre masque de nombreux mouvements.**

La sortie progressive de la mesure – nécessairement temporaire – de contribution sur les rentes infra-marginales de la production d'électricité, dispositif de plafonnement des revenus des producteurs d'électricité introduit dans la loi de finances pour 2023 et donnant lieu à un prélèvement sur les revenus de marché tirés de la fourniture d'électricité entre le 1^{er} juillet 2022 et le 31 décembre 2023, entraînerait une perte de 3,1 milliards d'euros.

L'atteinte du plafond du Fonds de résolution unique donnerait lieu à une perte de recettes de 2,8 milliards d'euros. Lors de la création du FRU, en 2015, dans le cadre de l'Union bancaire, l'objectif était pourtant d'alimenter ce fonds par des contributions du secteur bancaire, pour que celui-ci atteigne 55 milliards d'euros.

Synthèse des principales mesures nouvelles en prélèvements obligatoires en 2024

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Au total, cette évolution conduirait le taux de prélèvements obligatoires à se stabiliser (44,1 % du PIB) par rapport à 2023.

Ces considérations, largement tirées du RESF produit par le Gouvernement, ne doivent aucunement occulter que, comme cela a été longuement développé antérieurement, les prévisions de croissance du Gouvernement sont trop optimistes pour 2024. **Le plus probable, donc, est que la croissance soit inférieure à 1,4 %, et que, conséquemment, les recettes soient également inférieures à celles évoquées ci-avant¹.** Le taux de prélèvements obligatoires pourrait demeurer toutefois autour de 44 % du PIB.

3. Des dépenses publiques qui dérivent dangereusement

Après une diminution (- 1,3 %) en 2023, **la dépense publique, hors crédit d'impôts et à champ constant augmenterait de 0,5 % en volume en 2024.**

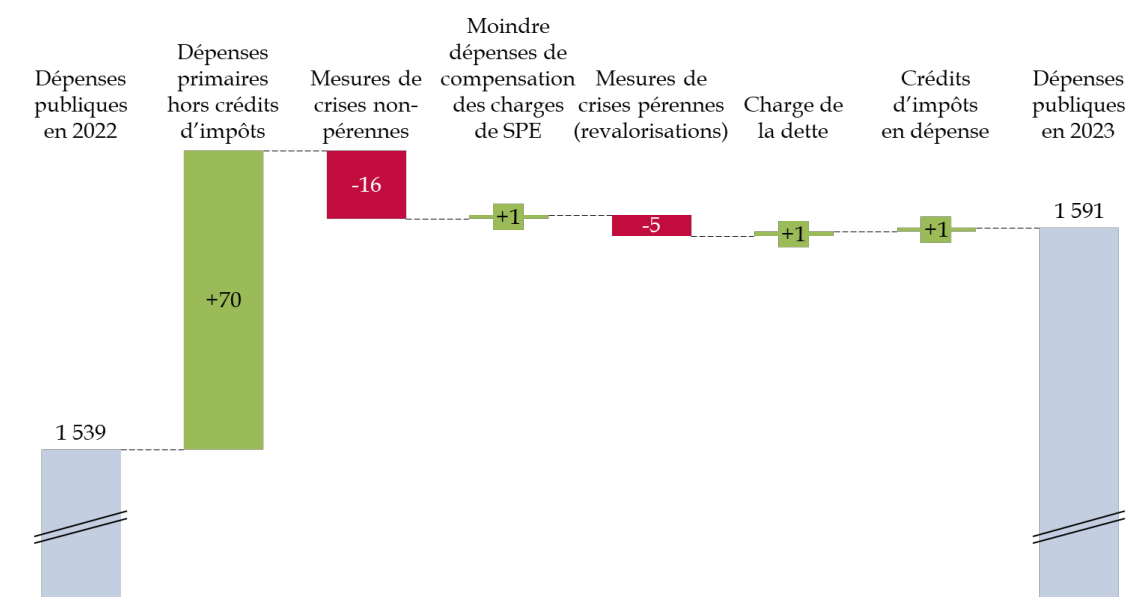
En 2023, les dépenses publiques (y compris les crédits d'impôts) atteindraient 1 591 milliards d'euros, en **augmentation de 52 milliards d'euros par rapport à 2022.**

Cette hausse masque des mouvements en sens contraires, principalement dus au retrait des mesures de crises. Ainsi, il a ainsi été mis un terme au bouclier gaz en juin 2023, tandis que les mesures d'urgence liées à la crise sanitaire ont presque toutes été retirées. Les dépenses de soutien d'urgence en matière de santé sont ainsi passées de 11,7 milliards d'euros à 900 millions d'euros. De même, les dépenses relatives au plan de relance diminuent.

¹ Pour que ce raisonnement soit juste, il faut que l'élasticité des prélèvements obligatoires à l'activité n'augmente pas par rapport à la prévision du Gouvernement, en cas de croissance plus faible que ne l'envisage le Gouvernement.

Décomposition de l'évolution des dépenses publiques entre 2022 et 2023

(en milliards d'euros)



Source : calculs de la commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires

Note de lecture : les dépenses publiques devraient représenter deux milliards d'euros de moins en 2023 selon le PLF de fin de gestion pour 2023.

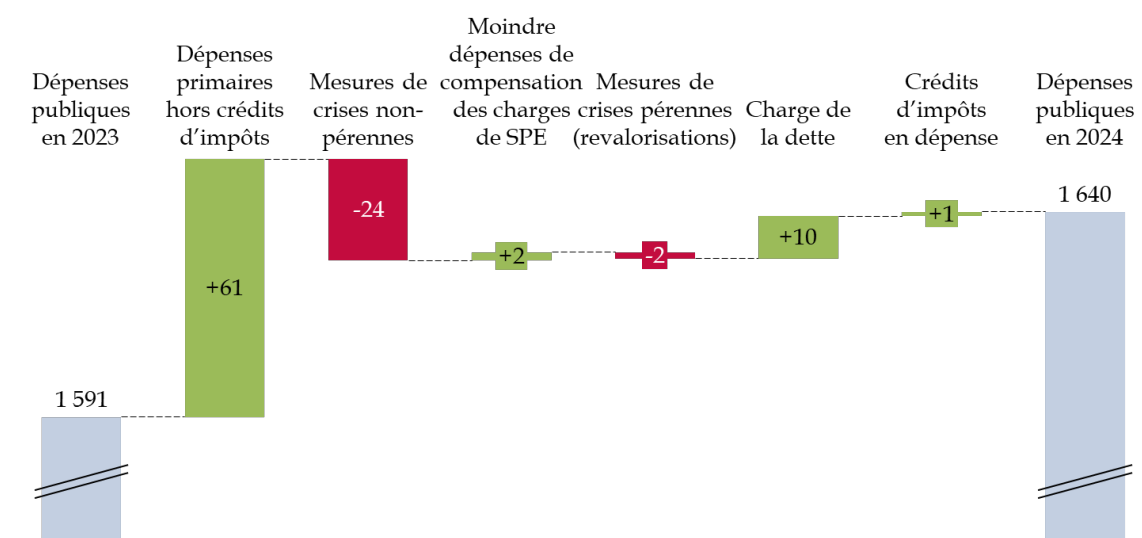
En revanche, **les autres dépenses enregistrent une hausse massive**. Comme le signale le RESF « *des mesures nouvelles significatives ont été décidées en cours de gestion, à l'initiative du Gouvernement. Il s'agit principalement : de faire face au contexte inflationniste, avec des mesures de revalorisation salariales à destination des agents de la fonction publique ; de renforcer le soutien à l'Ukraine, dans le cadre du conflit avec la Russie ; de poursuivre l'effort soutenu en faveur du plein emploi, avec la prolongation des primes d'apprentissage selon des paramètres inchangés* ». En particulier, des revalorisations salariales à hauteur de 1,6 milliard d'euros ont été annoncées en juin 2023, tandis que des mesures de revalorisation du point d'indice sont intervenues en juillet.

En 2024, les dépenses augmenteraient toujours (+ 49 milliards d'euros), mais ralenties par le retrait définitif des mesures de crises non-pérennes.

L'extinction de ces mesures est le principal vivier d'économies du Gouvernement : le retrait du bouclier électricité représente ainsi à lui seul une « économie » de **13 milliards d'euros** (2,8 milliards d'euros en 2023 au lieu de 15,9 milliards d'euros en 2022).

Décomposition de l'évolution des dépenses publiques entre 2023 et 2024

(en milliards d'euros)



Source : calculs de la commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Le retrait du bouclier gaz – qui ne coûterait à l'État que 500 millions d'euros à l'État en 2024 en raison d'un reliquat contre 2,8 milliards d'euros en 2023 – va dans le même sens, de même que celui de l'amortisseur d'électricité et du suramortisseur d'électricité, dont le coût pour l'État passerait de 2,6 milliards d'euros à 800 millions d'euros, ainsi que du guichet d'aide que paiement des factures d'électricité pour les entreprises, qui coûterait 2,5 milliards d'euros en 2023 mais qui serait purement et simplement supprimé en 2024.

En plus d'une hausse qui reste significative des dépenses primaires hors crédits d'impôt, la hausse de la charge de la dette de 10 milliards d'euros contribuerait également pour une part importante à l'augmentation de la dépense publique en 2024.

B. ENTRE UN ÉTAT SUR QUI REPOSE L'ESSENTIEL DU DÉFICIT ET UNE SÉCURITÉ SOCIALE EN EXCÉDENT, LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES RELÈVENT LE DÉFI DE L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE

1. Les efforts de l'État, qui porte pourtant l'essentiel du déficit, sont inexistants

En comptabilité nationale, les dépenses et les recettes de l'État augmenteraient très légèrement. Les dépenses passeraient d'environ 614 milliards d'euros à 624 milliards d'euros entre 2023 et 2024, tandis que les recettes, passeraient d'environ 465 milliards d'euros à 489 milliards d'euros.

Situation de l'État

(en point de PIB)

| | 2023 | 2024 |
|----------------------------|-------|-------|
| Dépenses totales de l'État | 21,8 | 21,3 |
| Recettes totales de l'État | 16,5 | 16,7 |
| Solde de l'État | - 5,3 | - 4,6 |

Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires

Le **déficit de l'État**, qui s'établirait à 149 milliards d'euros en 2023, diminuerait en 2024 pour s'établir à 134 milliards d'euros¹.

La diminution de ce déficit est due essentiellement à l'extinction des mesures de crises, qui étaient assumées en quasi-totalité par l'État. Entre 2023 et 2024, l'ensemble des mesures de crise (inflation, relance et urgence) passerait en effet de 45,5 milliards d'euros à 17,2 milliards d'euros).

Elle représente une baisse de 15 milliards d'euros, inférieure à la diminution de dépenses due à l'extinction des boucliers gaz et électricité.

S'il faut également prendre en compte la progression de la charge de la dette en 2024, qui aggrave le déficit, d'autres mesures (amortisseur, suramortisseur, guichet d'aide) s'éteindraient également en 2024, et contribueraient à la baisse des dépenses de l'État. On a peine, finalement, à détecter les efforts réels qui sont effectués.

L'analyse de la situation budgétaire de l'État fait l'objet d'une présentation plus détaillée dans la seconde partie du présent rapport.

Les organismes diverses d'administration centrale (ODAC) poursuivraient la trajectoire de hausse de leurs dépenses qui, après avoir augmenté de 3,5 milliards d'euros entre 2022 et 2023, croîtraient de 5,1 milliards d'euros entre 2023 et 2024, du fait de la montée en puissance du PIA 4 et de France 2030.

Leurs recettes, après avoir enregistré un repli entre 2022 et 2023, connaîtraient une hausse de 4 milliards d'euros en 2024, du fait de l'augmentation des dotations de l'État dans le cadre du PIA 4 et de France 2030, ainsi qu'à l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), de celle des dotations des administrations de sécurité sociale aux agences régionales de santé (ARS) et de la hausse des recettes de France compétences et de l'Agence de financement des infrastructures de France (AFITF).

¹ Il s'agit du solde au sens de la comptabilité nationale. En comptabilité budgétaire, en raison du traitement différent des crédits d'impôts et de certaines opérations financières, y compris sur intérêts, le déficit est plus élevé en 2023 et 2024.

Le solde des ODAC demeurerait toutefois négatif.

Situation des ODAC

(en points de PIB)

| | 2023 | 2024 |
|---------------------------|-------|-------|
| Recettes totales des Odac | 4,0 | 4,0 |
| Dépenses totales des Odac | 4,1 | 4,1 |
| Solde des Odac | - 0,1 | - 0,1 |

Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires

2. La progression des dépenses sociales n'entamerait pas la situation excédentaire des administrations de sécurité sociale

En 2024, le solde des ASSO devrait légèrement diminuer, pour se situer à 0,6 % du PIB. En proportion du PIB, les recettes seraient en effet stables – ce qui correspond à une augmentation en valeur de 30 milliards d'euros – mais les dépenses augmenteraient légèrement – en valeur, elles gagneraient 35 milliards d'euros.

C'est le seul sous-secteur des administrations publiques à présenter une situation excédentaire.

Situation des administrations de sécurité sociale

(en points de PIB)

| | 2023 | 2024 |
|---------------------------|------|------|
| Recettes totales des ASSO | 26,6 | 26,6 |
| Dépenses totales des ASSO | 25,8 | 26,0 |
| Solde des ASSO | 0,7 | 0,6 |

Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires

Après une amélioration et un solde excédentaire hors CADES et FRR, dû à la fin des dépenses exceptionnelles de santé liée à la Covid-19, au recul du chômage et la fin des mesures d'aide et de soutien en 2023, **la dégradation du solde en 2024 s'expliquerait par la hausse des prestations vieillesse due au niveau élevé de revalorisation en raison de l'inflation en**

2023, et des dépenses dans le champ de l’Ondam (+ 3,2 % en 2024), du fait notamment des mesures d’attractivité à l’hôpital – notamment la revalorisation des heures de nuit de 25 % pour les infirmiers et les aides-soignants, l’augmentation des primes du week-end de 20 % pour les infirmiers, ainsi que l’augmentation des tarifs des gardes –, dont certaines ont été étendues aux Ehpad. La montée en charge de la convention médicale nécessite aussi de nouvelles ressources. Toutefois, pour contenir l’évolution générale des dépenses, les contrôles sur les arrêts maladie et les indemnités journalières seraient renforcés¹.

Décomposition du solde des administrations sociales

(en points de PIB)

| | 2023 | 2024 |
|--|------------|------------|
| Régime général et Fonds de solidarité vieillesse (FSV) | - 0,3 | - 0,3 |
| Caisse d’amortissement de la dette sociale (CADES) | 0,7 | 0,6 |
| Fonds de réserve pour les retraites (FRR) | - 0,1 | - 0,1 |
| Assurance chômage | 0,1 | 0,1 |
| Régimes complémentaires | 0,3 | 0,3 |
| ODASS | 0,0 | 0,0 |
| Solde des ASSO | 0,7 | 0,6 |

Source : commission des finances du Sénat d’après les documents budgétaires

3. Les administrations publiques locales relèvent le défi de l’équilibre de leurs comptes

Les dépenses des administrations locales progresseraient en valeur d’environ 10 milliards d’euros en 2024 pour atteindre 322 milliards d’euros, mais, rapportées au PIB, elles diminueraient de 0,1 point.

Les recettes locales progresseraient exactement d’autant en valeur, et diminueraient exactement d’autant rapportées au PIB.

Au total, donc, le solde des collectivités territoriales serait toujours très proche de l’équilibre, en 2023 comme en 2024.

¹ Pour l’ensemble de ces mesures, voir le projet de financement de la sécurité sociale pour 2024.

Situation des administrations publiques locales

(en points de PIB)

| | 2023 | 2024 |
|-------------------|-------|-------|
| Recettes des APUL | 10,8 | 10,7 |
| Dépenses des APUL | 11,1 | 11,0 |
| Solde des APUL | - 0,3 | - 0,3 |

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

De façon plus précise, il apparaît que, malgré les nombreux coups portés aux finances locales ces dernières années – suppression de la taxe d'habitation, de la CVAE, etc. –, **les collectivités territoriales présentent un solde très proche de l'équilibre**, avec un déficit de 2,6 milliards d'euros en 2023 et de 2,9 milliards d'euros seulement en 2024. L'essentiel du déficit des APUL est ainsi porté non par les collectivités, mais par les organismes divers d'administration locale (ODAL), dont le déficit, après avoir atteint 5,4 milliards d'euros en 2023, reculerait légèrement à 5,1 milliards d'euros en 2024. Ces déséquilibres sont en grande partie dus aux dépenses d'investissement massives – de l'ordre de 19,5 milliards d'euros en 2023 et 2024 – engagées par la Société du Grand Paris (SGP)

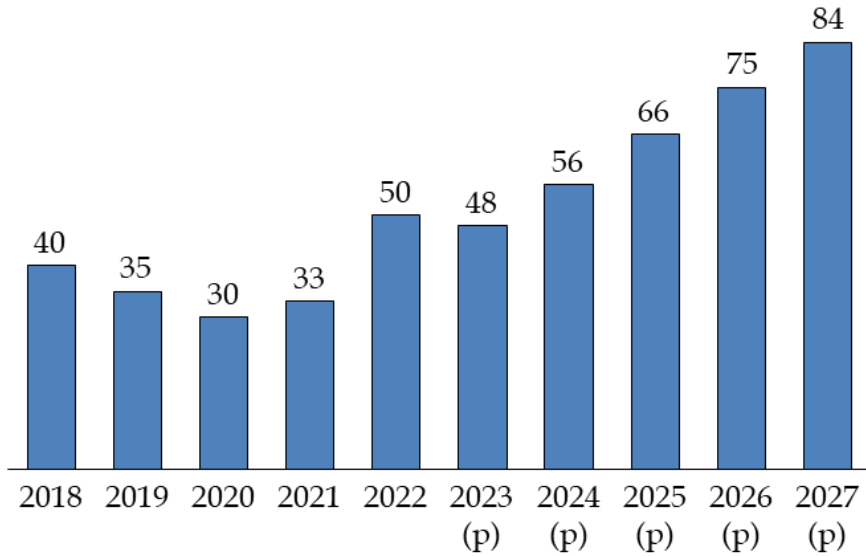
C. UN SURSAUT EST INDISPENSABLE POUR MAÎTRISER NOS COMPTES PUBLICS ET PARVENIR À UN REGAIN DE CRÉDIBILITÉ

1. Une charge de la dette alimentée par une forte inflation et une succession de déficits publics

La charge de la dette, toutes administrations publiques confondues, **devrait connaître**, sur les prochaines années, **une augmentation très rapide, et presque doubler entre 2023 et 2027.**

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

(en milliards d'euros)



Note : l'arrondi de la somme peut n'être pas égal à la somme des arrondis.

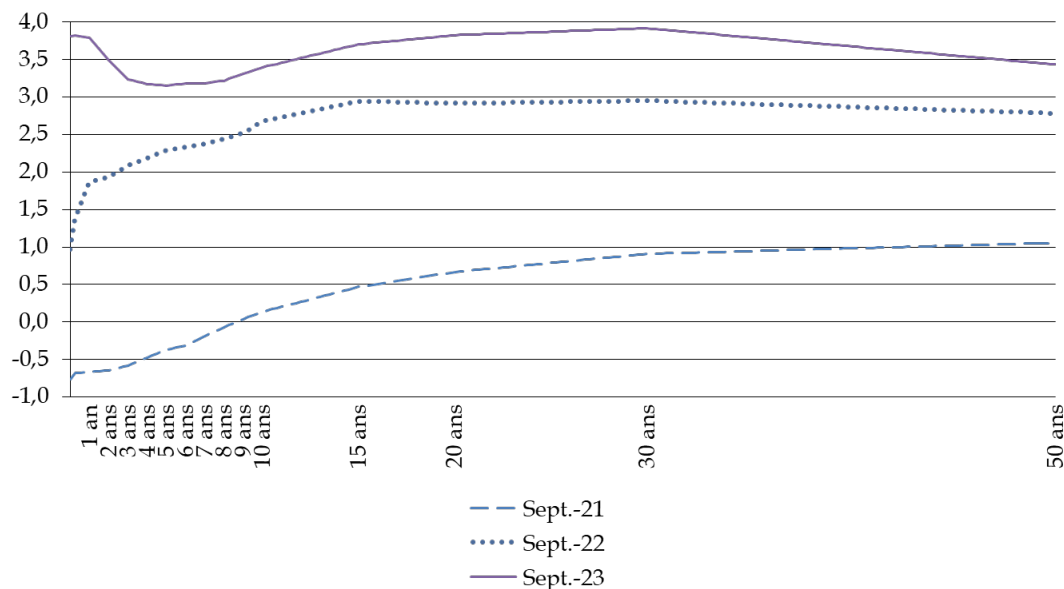
Source : documents budgétaires depuis 2019 et réponses de l'administration au questionnaire du rapporteur général

Cette très forte augmentation est, pour l'essentiel, la conséquence des déficits publics consécutifs depuis des années et de la hausse des taux d'emprunt, qui a débuté avec le resserrement monétaire opéré par la Banque centrale européenne en juillet 2022, et dont l'effet sur la charge de la dette se matérialise progressivement, eu égard au remplacement lui-même progressif des titres français, d'une maturité moyenne de 8 ans et 159 jours¹.

¹ Bulletin mensuel de l'Agence France Trésor – octobre 2023.

Évolution de la courbe des taux sur les titres de l'État français en septembre 2021, septembre 2022 et septembre 2023

(en %)



Source : commission des finances du Sénat, d'après l'Agence France Trésor et Bloomberg

La hausse récente de l'inflation, depuis 2021, a également eu pour effet d'augmenter la provision pour capital au titre des obligations indexées, qui représentent près de 11 % de l'encours, et dont 25 % est indexée sur l'inflation française et 75 % sur l'inflation européenne.

Le « quoi qu'il en coûte » finit donc, en effet, par coûter, et ce n'est pourtant pas faute d'avoir alerté à maintes reprises sur les risques d'amollissement qu'ont apporté avec eux la période de taux faibles. Se targuer de gagner de l'argent en empruntant, lors de cette période, supposait de pouvoir, en cas de hausse des taux, réduire fortement la voilure. L'emprise actuelle de la sphère publique sur l'économie ne le permettait assurément pas, ce qui montre, encore une fois, combien la maîtrise des comptes publics aurait dû être assurée plus tôt.

2. Le niveau de la dette publique pourrait devenir difficile à tenir en période de hausse des taux...

La situation pourrait devenir d'autant plus insoutenable que les taux d'intérêt réels pourraient dépasser le niveau de la croissance de long terme, du fait également d'une politique monétaire particulièrement restrictive. Dans ces conditions, le risque est celui d'un effet « boule de neige », où l'augmentation de la dette prend un caractère auto-entretenu.

Patrick Artus, lors de son audition, a ainsi fortement alerté sur **cette situation**, qui **impose**, selon lui, une **consolidation budgétaire** très rapide : *« aujourd'hui, les taux d'intérêt réels dans la zone euro sont légèrement supérieurs à 1 %, ce qui est proche du niveau de croissance potentielle de la zone euro. Si je fais l'hypothèse d'une croissance de long terme en France de 1 %, notre déficit primaire - hors intérêts de la dette - qui est de 3 % du PIB et sera probablement plus proche de 2,3 % l'an prochain, doit disparaître : le besoin de réduction du déficit public cette année serait donc de 3 points de PIB pour stabiliser notre taux d'endettement public. En effet, à partir de maintenant, l'inflation ne fera plus diminuer le taux d'endettement : nous avons donc devant nous un besoin considérable de consolidation budgétaire. »*

Ces considérations ne sont pas immédiates puisque **le solde stabilisant le ratio d'endettement s'établirait en 2024 à -4,2 % du PIB**, légèrement au-dessus du solde effectif prévu par le Gouvernement en 2024. Notons toutefois encore que ce solde stabilisant dépend de prévisions de croissance qui, rappelons-le, sont trop optimistes.

Si la préconisation de Patrick Artus semble, dans le très court terme, excessive, eu égard aux risques de récession qu'amènerait avec elle une réduction du déficit public de 3 points de PIB en une année du fait de l'effet multiplicateur, il n'en demeure pas moins que **la conjonction d'une hausse des taux d'intérêt réels et d'une croissance faible impose une consolidation budgétaire rapide**.

3. ... et impose un effort supplémentaire en dépenses pour redresser nos comptes publics

Le redressement des comptes publics devrait passer – compte tenu d'un niveau de prélèvements obligatoires déjà particulièrement haut – par un **effort supplémentaire en dépenses**.

Le Sénat a déjà défendu cette position à l'occasion de l'examen, récent, du projet de loi de programmation des finances publiques pour la période 2023-2027. La trajectoire de finances publiques qu'il a alors adopté supposait la réalisation de **deux milliards d'euros d'économies par rapport au niveau de dépenses prévus pour 2024 par le Gouvernement**.

Il se trouve toutefois que le projet de loi de finances de fin de gestion a fait apparaître un niveau de dépenses publiques, pour 2023, déjà inférieur de deux milliards d'euros par rapport aux prévisions figurant dans le projet de loi de finances pour 2024.

Il paraîtrait sensé, dans ces conditions, d'envisager des économies un peu plus importantes que celles initialement prévues pour 2024.

DEUXIÈME PARTIE LE BUDGET DE L'ÉTAT

I. LE DÉFICIT BUDGÉTAIRE « EXTRÊME », QUI S'INSTALLE SUR UN PLATEAU HISTORIQUEMENT HAUT, À 45,7 % DES RESSOURCES

Le **déficit budgétaire de l'État** est prévu en 2024 à un niveau de **144,5 milliards d'euros** par le présent projet de loi de finances dans sa version initiale, en amélioration de 27,6 milliards d'euros par rapport au déficit prévisionnel révisé de 2023, prévu à 172,1 milliards d'euros. **Sur le périmètre du budget général, le déficit est égal à 45,7 % des ressources nettes¹.**

Dans le texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale à l'issue de l'examen de la première partie², **le déficit budgétaire est légèrement réduit, à 144,2 milliards d'euros.**

A. 2023 : UNE AGGRAVATION DU DÉFICIT DE 20 MILLIARDS D'EUROS

Le **déficit budgétaire pour l'année courante 2023** est prévu à **172,5 milliards d'euros** par le projet de loi de finances de fin de gestion³, déposé au Parlement le 31 octobre 2023. Le déficit prévisionnel de l'année était de 172,1 milliards d'euros lors de la présentation du projet de loi de finances pour 2024 et de 164,9 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2023⁴.

¹ Ressources nettes totales du budget général et des budgets annexes (recettes fiscales nettes et non fiscales, moins les prélèvements sur recettes), tels qu'indiqués dans le tableau d'équilibre du budget (article 34).

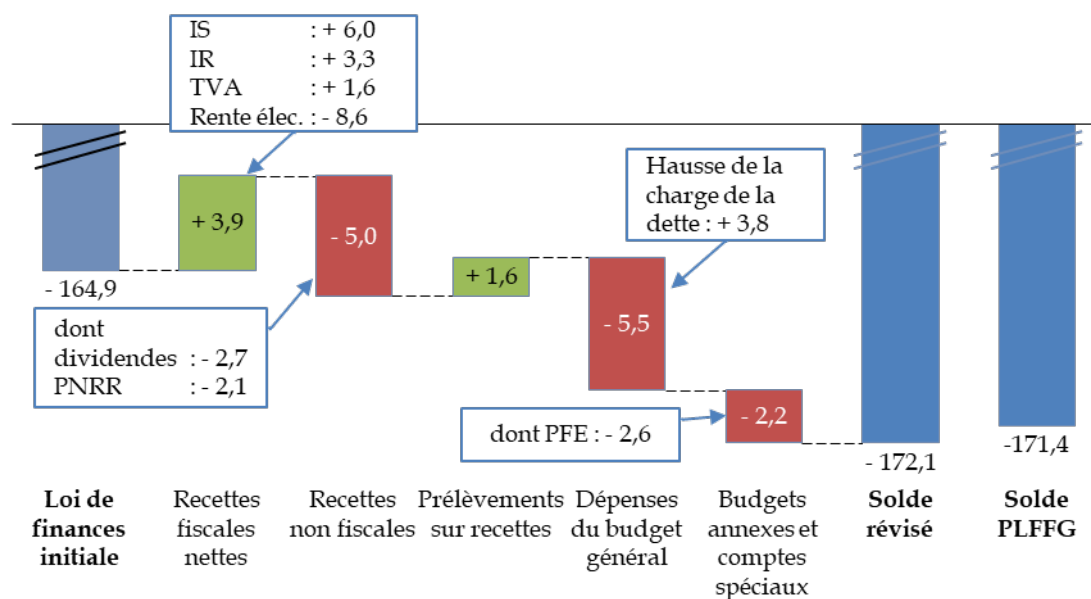
² [Texte de la première partie considérée comme adoptée](#) par l'Assemblée nationale le 20 octobre 2023 en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution.

³ Le solde général du budget de l'État est de -172,5 milliards d'euros, à distinguer du déficit à financer qui est de 171,4 milliards d'euros.

⁴ [Loi n° 2022-1726](#) du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

Évolution des estimations de solde budgétaire en 2023

(en milliards d'euros)



IS : impôt sur les sociétés. IR : impôt sur le revenu. TVA : taxe sur la valeur ajoutée. PNRR : plan national de relance et de résilience. PFE : participations financières de l'État. PLFFG : projet de loi de finances de fin de gestion.

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires, à partir du projet de loi de finances de fin de gestion

Le solde prévisionnel du projet de loi de finances de fin de gestion, déposé le 31 octobre, reste proche du solde révisé présenté au moment du dépôt du projet de loi de finances pour 2024.

La suite de l'analyse, sauf mention contraire, se fonde sur les chiffres figurant dans le projet de loi de finances pour 2024 et les documents budgétaires annexés, et non ceux du texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale ou du projet de loi de finances de fin de gestion, qui ne bénéficient pas du même niveau d'information.

1. Le solde est dégradé en cours d'année par l'accroissement de la charge de la dette et par des recettes moindres que prévu, avec des incertitudes sur le niveau final du déficit

Il ressort des remontées comptables sur les sept premiers mois de l'année que **les recettes fiscales se sont bien tenues en 2023**.

Le produit de l'**impôt sur les sociétés net** atteindrait un montant de 61,3 milliards d'euros, marquant une nouvelle étape dans une progression qui se poursuivra en 2024 (l'évolution des recettes en 2024 sera présentée plus loin). Ce montant est supérieur de 6,0 milliards d'euros à celui qui était prévu en loi de finances initiale, car le bénéfice fiscal a en effet augmenté de

2 % alors que la loi de finances initiale était fondée sur une prévision de diminution de 3 %.

La prévision d'**impôt sur le revenu net** est revue à la hausse de 3,3 milliards d'euros, principalement sous l'effet d'une masse salariale en hausse de 6,2 %, laquelle détermine la hausse du produit du prélèvement à la source (+ 4,8 milliards d'euros), tandis que le solde 2022 est moindre qu'attendu (- 3,3 milliards d'euros) parce que la croissance du salaire moyen cette année-là a été moindre que l'évolution du barème.

La **TVA nette revenant à l'État** serait en 2023 de 96,3 milliards d'euros, soit 1,6 milliard d'euros de plus que ce qui était prévu en loi de finances initiale. **Cet écart positif est artificiel** : il est dû à la « **ponction** » de **2 milliards d'euros sur les recettes de l'Unédic** annoncée par le Gouvernement dans un document de cadrage envoyé aux partenaires sociaux au mois d'août 2023. L'article 2 du projet de loi de finances de fin de gestion, actuellement en discussion, réalise cette ponction en ajustant la fraction de TVA affectée à la Sécurité sociale.

En outre, les recettes des **droits de mutations à titre gratuit** sont plus élevées de 1,6 milliard d'euros, principalement sur les successions.

Ces effets positifs sont partiellement contrebalancés par la **révision à la baisse des recettes de la contribution sur la rente infra-marginale de la production d'électricité**¹ : les prix de l'électricité étant moins élevés que prévu, le produit serait de 3,7 milliards d'euros seulement, pour une prévision de 12,3 milliards d'euros (- 8,6 milliards d'euros).

S'agissant des **recettes non fiscales**, leur produit est estimé à 26,0 milliards d'euros, soit une importante moins-value de 5,0 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale.

Ces moindres recettes non fiscales sont dues en premier lieu à une révision à la **baisse des dividendes des entreprises financières** (qui s'établiraient à 1,4 milliard d'euros, alors que la loi de finances initiale anticipait des versements de 5,0 milliards d'euros).

Elles sont également dues au **niveau plus faible qu'anticipé des versements de l'Union européenne** (10,9 milliards d'euros contre une prévision de 13,0 milliards d'euros), à la suite de la mise en place d'un nouvel échancier de versement de la Facilité pour la reprise et la résilience (FRR).

Le plan national de relance et de résilience (PNRR) a en effet fait l'objet d'une révision au printemps 2023 afin d'intégrer le nouvel instrument européen REPowerEU, mis en place après l'invasion de l'Ukraine afin de

¹ Cette contribution est un dispositif de plafonnement des revenus des producteurs d'énergie introduit par la loi de finances initiale 2023 à la suite du règlement européen relatif aux mesures d'urgence pour faire face aux prix élevés de l'énergie, voir sur ce point le rapport du rapporteur général sur le projet de loi de finances pour 2023.

renforcer l'indépendance et la sécurité de l'approvisionnement énergétique de l'Union. Alors qu'un versement de 7,4 milliards d'euros a eu lieu au printemps 2022, la demande de paiement n'a été effectuée cette année qu'à la fin du mois de juillet, suite à l'acceptation par la Commission européenne du PNRR révisé.

La date exacte du versement n'est pas encore connue et pourrait donc constituer un aléa important sur le niveau du déficit budgétaire de l'année 2023 : si le versement n'était pas effectué avant la fin décembre, l'impact en recettes pourrait être décalé sur 2024.

2. Malgré l'éloignement de la crise sanitaire, la poursuite du « quoi qu'il en coûte » ramène le déficit budgétaire aux sommets atteints pendant la crise sanitaire

Le déficit serait donc **supérieur de 20,0 milliards d'euros** à celui de 2022.

Cette augmentation contraste fortement avec la prévision qui sous-tendait le projet de loi de finances initiale pour 2023, selon laquelle le déficit devait au contraire se réduire de 14,1 milliards d'euros entre 2022 et 2023 : il prévoyait un déficit budgétaire de 172,6 milliards d'euros en 2022, très supérieur au déficit finalement constaté de 151,4 milliards d'euros, et de 158,5 milliards d'euros seulement en 2023.

Ces évolutions contrastées sont dues à plusieurs phénomènes, notamment la **difficulté que rencontre l'État à prévoir les recettes fiscales nettes**, même en fin d'année¹.

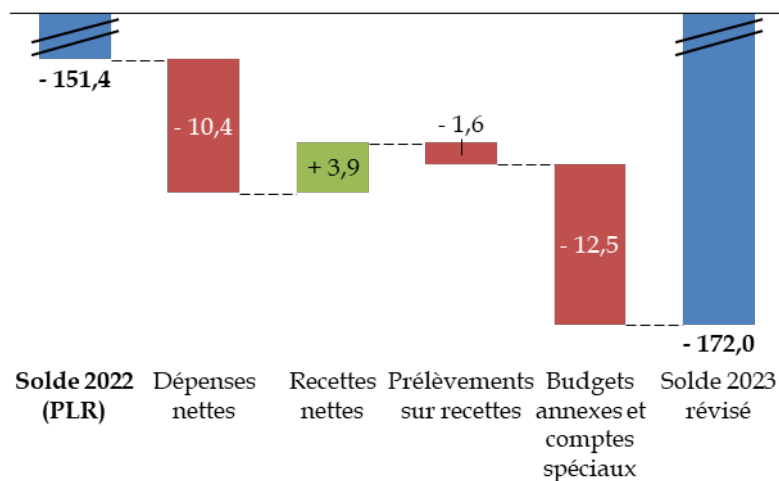
En outre, des crédits ont été ouverts en fin d'année 2022 au titre du **bouclier tarifaire**, mais n'ont été consommés qu'en 2023.

Enfin, **la situation des comptes spéciaux a été fortement affectée par un autre phénomène** : le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » a reçu fin 2022 un versement de plus de 5 milliards d'euros destiné à l'achat de titres d'EDF, mais cet achat n'a été réalisé qu'en 2023. À ceci s'ajoute la **situation de plus en plus déficitaire** du compte d'affectation spéciale « Pensions » décrite *infra*, ce qui explique au total une évolution très fortement négative de la situation des comptes spéciaux, passant d'un excédent de 6,7 milliards d'euros en 2022 à un déficit estimé à 5,8 milliards d'euros en 2023.

¹ Voir les [observations du rapporteur général](#) à ce sujet dans le tome I du rapport n° 771 (2022-2023), tome I, déposé le 28 juin 2023, fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2022.

Une aggravation du déficit de plus de 20 milliards d'euros entre 2022 et 2023

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

B. 2024 : CINQUIÈME ANNÉE CONSÉCUTIVE DE DÉFICIT HORS NORME

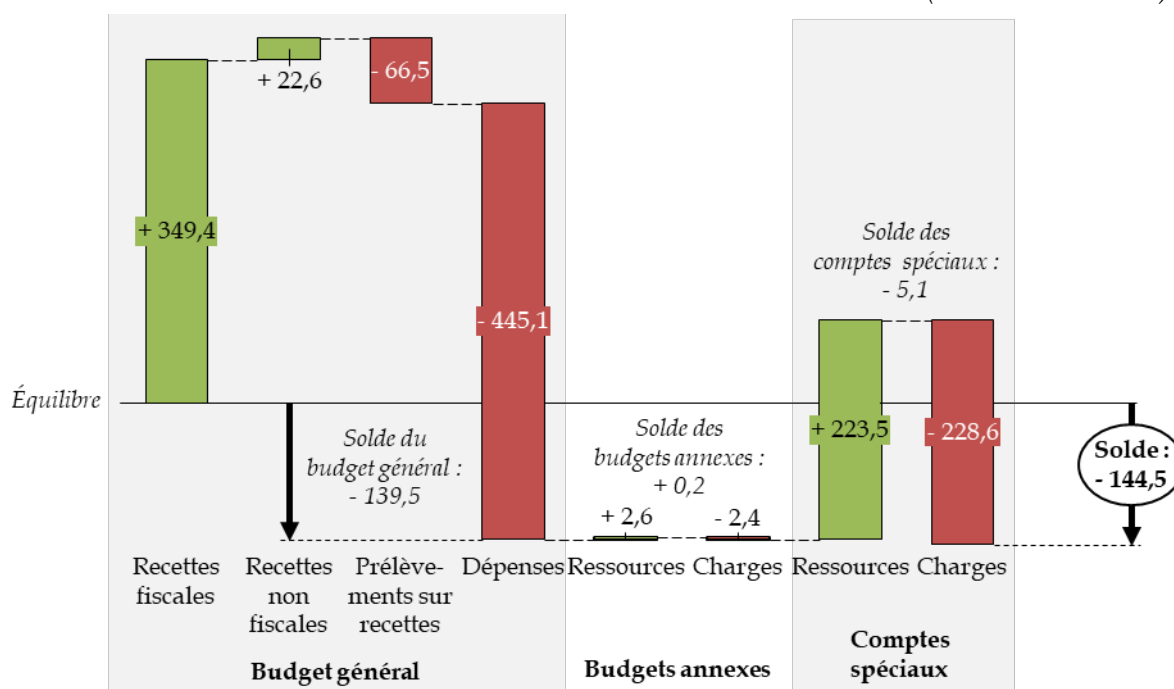
En 2024, le solde budgétaire serait **déficitaire** de **144,5 milliards d'euros** selon le texte initial du projet de loi de finances. Ce déficit a été légèrement réduit à 144,2 milliards d'euros dans le texte de la première partie considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution. **Pour mémoire, le déficit a été systématiquement supérieur en exécution à celui présenté dans le projet de loi de finances ces dernières années¹.**

Ce solde est la somme des soldes du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux.

¹ L'augmentation de déficit entre le projet de loi de finances et l'exécution a été de 85,0 milliards d'euros en 2020 (déclenchement de la crise sanitaire), 17,9 milliards d'euros en 2021, 8,1 milliards d'euros en 2022 et 12,9 milliards d'euros en 2023 (déficit présenté dans le projet de loi de finances de fin de gestion).

La construction du solde budgétaire de l'État dans le projet de loi de finances pour 2024

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir du tableau d'équilibre du projet de loi de finances¹

1. La réduction du déficit par rapport à 2023 provient pour l'essentiel de l'extinction des dépenses liées à la crise de l'inflation

Le déficit attendu en 2024 est **inférieur de 27,6 milliards d'euros** au déficit de 172,1 milliards d'euros estimé en 2023 selon les estimations (« solde révisé ») présentées avec le projet de loi de finances pour 2024.

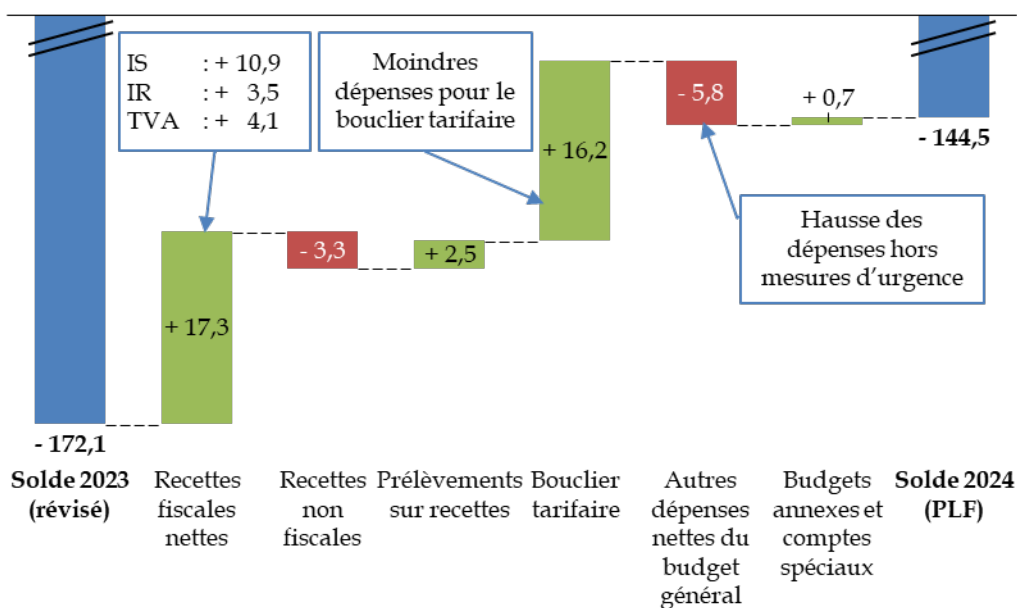
Cette amélioration est essentiellement due, d'une part, à l'évolution positive des recettes et, d'autre part, à la **réduction de 16,2 milliards d'euros des crédits alloués au bouclier tarifaire** par rapport à 2023.

En dehors de ces mouvements spontanés, **les dépenses nettes du budget général, hors mesures d'urgence, augmentent en réalité de 5,8 milliards d'euros.**

¹ Pour la simplicité de la présentation, les soldes des comptes de commerce et des comptes d'opérations monétaires, qui sont respectivement de -0,2 et +0,1 milliard d'euros, sont inclus dans les ressources des comptes spéciaux.

Évolution du solde budgétaire entre 2023 et 2024

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir du projet de loi de finances pour 2024

La réduction du déficit provient également de l'**accroissement des recettes fiscales nettes** de 17,3 milliards d'euros, liée à la bonne situation des entreprises face à la conjoncture économique. Cette hausse repose pour plus de la moitié sur celle des recettes d'impôt sur les sociétés, qui atteindraient le montant de 72,2 milliards d'euros.

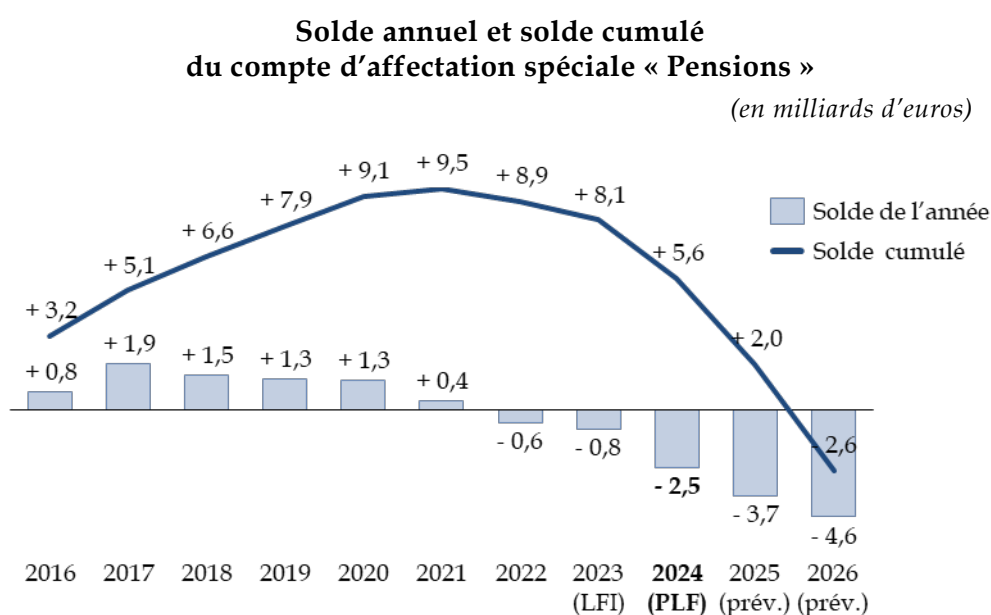
Les **recettes non fiscales** diminueraient en revanche de 3,3 milliards d'euros, le versement européen au titre de la Facilité pour la reprise et la résilience (FRR) étant atténué à un montant de 7,5 milliards d'euros en 2024, contre 10,9 milliards d'euros en 2023. L'estimation pour 2023 est toutefois liée, comme indiqué *supra*, au versement effectif d'ici à la fin de l'année.

Les mouvements en recettes et en dépenses sur le budget général sont présentés plus en détail *infra*.

2. Le solde des comptes spéciaux est dégradé par la situation du compte d'affectation spéciale « Pensions »

En 2024, le **solde des comptes spéciaux** s'établirait à **- 5,1 milliards d'euros**. L'amélioration par rapport à 2023 (solde de - 5,8 milliards d'euros) est conjoncturelle car elle est liée aux rythmes de versement du budget général sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État ».

Le phénomène structurel qui menace dans les années à venir le solde des comptes spéciaux est la **dégradation continue de la situation du compte d'affectation spéciale « Pensions »**. Face à la quasi-stagnation des recettes, qui passeraient de 65,1 milliards d'euros en 2024 à 66,0 milliards d'euros en 2026 (+ 0,9 milliard d'euros), **les dépenses augmenteraient de 3,0 milliards d'euros** pour atteindre 70,6 milliards d'euros en 2026¹. En conséquence, **le solde cumulé** du compte d'affectation spéciale, qui doit rester positif en application de l'article 21 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, **deviendrait négatif dès 2026**.



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

3. Le déficit stagne au niveau atteint pendant la crise sanitaire, aboutissant à un stock supplémentaire de déficit budgétaire de 400 milliards d'euros en cinq ans

Malgré une réduction du **déficit prévisionnel** de près de 30 milliards d'euros en 2024, et malgré les doutes légitimes que le rapporteur général nourrit sur la capacité du Gouvernement d'atteindre cet objectif, celui-ci demeure **extrêmement élevé** en valeur absolue, puisqu'il représente **37,5 % des recettes nettes²** sur le périmètre du budget général.

¹ Projet annuel de performances du compte d'affectation spéciale « Pensions », équilibre du compte et évaluation des recettes.

² Recettes fiscales nettes et recettes non fiscales.

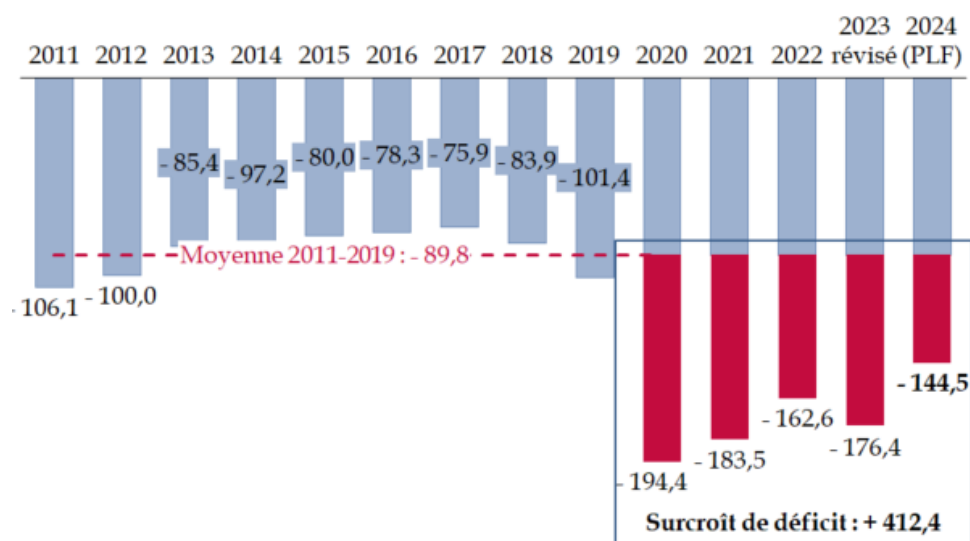
Lorsque l'État dépensera 10 euros en 2024, 7,3 proviendront de ses recettes et 2,7 du déficit budgétaire, c'est-à-dire de l'accroissement de la dette.

Sur le moyen terme, même en corrigeant les chiffres passés de l'effet de l'inflation, le niveau prévu du déficit reste plus proche des niveaux exceptionnels atteints pendant la crise sanitaire que du déficit, pourtant non négligeable, connu au cours des années 2010.

L'année 2024 sera donc la **cinquième année consécutive de déficit extrême**, alors que la crise financière de 2010-2011 n'avait atteint des niveaux comparables (en euros courants) que pendant deux années. Si l'on compare cette évolution au déficit moyen atteint pendant la période 2011-2019, **c'est un surcroît de déficit de plus de 400 milliards d'euros qui aura été accumulé au cours de ces cinq années.**

Évolution du solde budgétaire de l'État en euros constants depuis 2007

(en milliards d'euros de 2024)



Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires.
Actualisation des soldes passés en fonction de l'indice des prix à la consommation hors tabac

Ce stock de déficit a une **conséquence directe sur le montant de la dette, qui est émise à un niveau jamais atteint auparavant**, alors même que son coût s'accroît.

C. UN COÛT DE L'ENDETTEMENT AGGRAVÉ PAR LA HAUSSE DES TAUX D'INTÉRÊT

1. Les émissions de dette atteindront en 2024 un niveau jamais atteint de 285 milliards d'euros

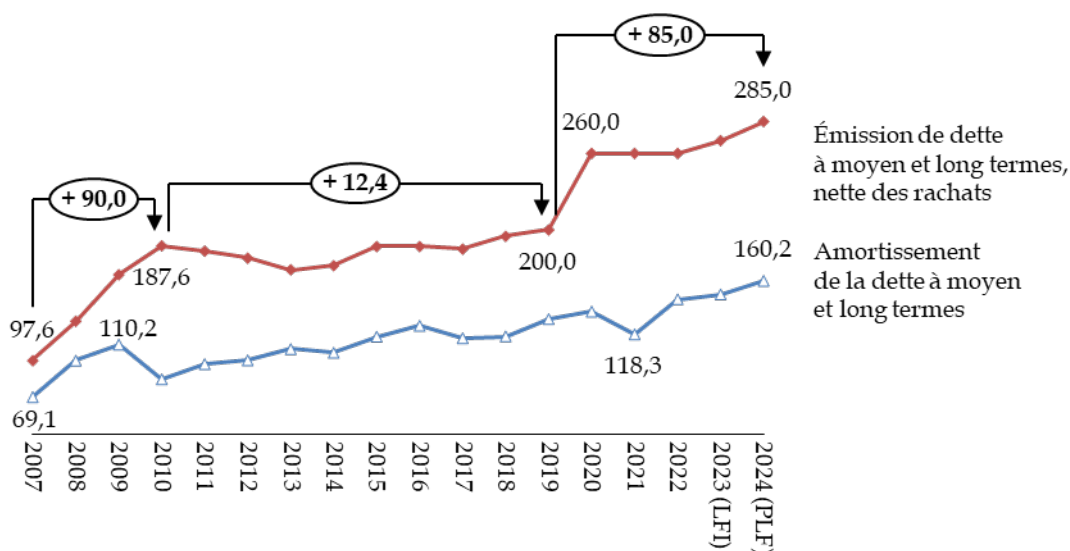
La France a produit des déficits budgétaires chaque année depuis 1975¹. En conséquence, les émissions de dette doivent non seulement **combler le déficit de l'année**, mais aussi permettre de **rembourser les dettes passées**.

C'est la raison pour laquelle, malgré une diminution du déficit prévisionnel en 2024 par rapport à 2023, **les émissions de dette nouvelle à moyen et long terme atteindront un niveau jamais vu auparavant de 285,0 milliards d'euros en 2024**.

Ces émissions, complétées par des ressources de court terme de 8,2 milliards d'euros, seront nécessaire pour combler à la fois le déficit budgétaire de 144,5 milliards d'euros et l'amortissement, structurellement croissant, de la dette existante à hauteur de 160,2 milliards d'euros.

Évolution des émissions et des amortissements de dette

(en milliards d'euros)



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

¹ La loi n° 77-1397 du 21 décembre 1977 portant règlement définitif du budget de 1975 a constaté un excédent net de charges de 37,8 milliards de francs (soit 30,4 milliards d'euros de 2023), pour 284,2 milliards de francs de ressources sur le budget général. L'année 1974 a été la dernière année d'excédent budgétaire de l'État, pour un montant de 18,9 milliards de francs.

Les emprunts devront être renouvelés aussi longtemps que les déficits persisteront. C'est l'une des raisons pour lesquelles le Sénat a exigé par deux fois, lors de l'examen du projet de loi de programmation des finances publiques, que la trajectoire de réduction du déficit soit accélérée : par-delà le respect formel des critères européens, il s'agit de parvenir à limiter la hausse inexorable du poids de la dette à un moment où celui-ci se traduit par un coût croissant.

2. La charge de la dette sera dès 2026 le premier poste de dépenses de l'État et équivaldrait au budget conjoint des armées et de la sécurité

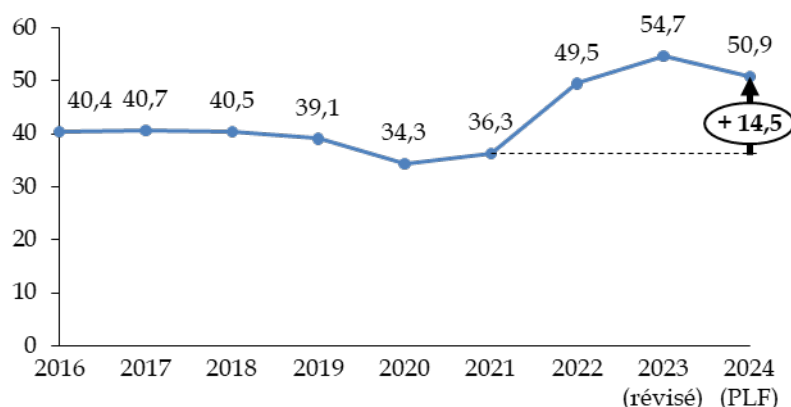
Comme il était déjà prévisible l'an passé, l'augmentation de la charge de la dette se confirme sur le moyen terme.

Prévue en loi de finances initiale à un niveau de 50,0 milliards d'euros¹, elle serait plutôt de 54,7 milliards d'euros selon l'estimation présentée avec le projet de loi de finances pour 2024, contre 49,5 milliards d'euros en 2022. Ces montants s'entendent en charge budgétaire² et non, comme vu précédemment, en comptabilité nationale.

En 2024, la charge de la dette diminuerait de 3,8 milliards d'euros, restant une quinzaine de milliards d'euros supérieure au niveau d'avant-crise.

Évolution de la charge de la dette du budget général

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires à partir du projet annuel de performance du programme 117

¹ Montant des crédits ouverts sur le programme 117 « Charge de la dette et trésorerie de l'État (crédits évaluatifs) » de la mission « Engagements financiers de l'État ».

² Action 01 « Dette » du programme 117 « Charge de la dette et trésorerie de l'État (crédits évaluatifs) » de la mission « Engagements financiers de l'État ».

Cette diminution temporaire ne doit pas faire illusion : l'accroissement de la charge de la dette est un phénomène durable.

En effet, l'augmentation très importante de la charge budgétaire de la dette en 2022, comme son reflux partiel en 2024 sont le résultat conjoncturel de l'augmentation et du repli de l'inflation. Celle-ci exerce un effet immédiat sur le stock, relativement limité, de dette indexée.

En revanche, **l'effet de la hausse des taux agit, lui, sur le renouvellement du stock de dette** : il est donc à la fois **plus lent** (la durée moyenne de la dette à moyen et long terme est supérieure à neuf ans¹), **plus durable** et **plus massif** (car il concerne l'ensemble du stock de dette). À cet effet taux s'ajoute l'impact de l'augmentation du stock de dette, résultat de l'accumulation passée des déficits.

L'article 12 du projet de loi de programmation des finances publiques prévoit ainsi que les crédits de l'ensemble de la mission « Engagements financiers de l'État » augmenteraient d'une dizaine de milliards d'euros entre 2024 et 2026 pour atteindre 71 milliards d'euros.

Cette mission est donc d'ores et déjà, en 2023, sur le périmètre retenu par cet article², la première mission du budget général avec des crédits de 61,2 milliards d'euros, devant la mission « Enseignement scolaire » (60,3 milliards d'euros).

En 2026, ses crédits dépasseraient de 8,6 % ceux de cette dernière mission, pourtant considérée comme prioritaire par le Gouvernement, et équivaldraient aux crédits conjoints des missions « Défense » (53,7 milliards d'euros) et « Sécurités » (17,5 milliard d'euros).

D. DES PRATIQUES PEU TRANSPARENTES QUI ÉLOIGNENT LES CRÉDITS RÉELLEMENT MIS À DISPOSITION DE L'ÉTAT DU BUDGET SOUMIS AU PARLEMENT

Face à des évolutions de fond, le Gouvernement a multiplié ces dernières années des pratiques budgétaires contestables ou de pur affichage qui nuisent à la lisibilité du budget. S'agissant de la dette, la création d'un programme de soi-disant « amortissement » de la dette est un exemple auquel il conviendrait de mettre un terme rapidement.

¹ En outre, il reste encore des dettes anciennes émises à un taux plus élevé que les taux actuels.

² C'est-à-dire hors contributions au compte d'affectation spéciale « Pensions » et hors remboursements et dégrèvements.

1. Le programme d'« amortissement de la dette » ne réduit aucune dette mais accroît le déficit budgétaire de 6,6 milliards d'euros

Le programme 369 « Amortissement de la dette de l'État liée à la covid-19 » de la mission « Engagements financiers de l'État » a ouvert pas moins de 165 milliards d'euros d'autorisations d'engagement en loi de finances pour 2022, soit le montant estimé de la dette supplémentaire contractée pour lequel ce programme tend à afficher une trajectoire de remboursement.

Ce montant de 165 milliards d'euros paraît aujourd'hui quelque peu limité puisque, comme on l'a vu précédemment, le surcroît de déficit budgétaire accumulé depuis 2020 (et financé nécessairement par la dette) s'élève désormais à plus de 400 milliards d'euros : **les pratiques budgétaires mises en place pendant la crise sanitaire ont été conservées après la fin de cette crise.**

En tout état de cause, **si ce programme alimente effectivement**, au terme d'un mécanisme complexe¹, **la Caisse de la dette publique** qui amortit des titres de dette, **il ouvre à cette fin des crédits budgétaires qui creusent le déficit budgétaire.** Les colonnes « Besoin de financement » et « Ressources de financement » du tableau de financement de l'État sont augmentées d'un montant identique et **l'effet sur le montant de dette est égal à zéro.**

Une véritable politique de désendettement mobiliserait des ressources nouvelles, par exemple par la privatisation d'actifs publics, ou **mettrait en œuvre un effort de réforme afin de réduire les dépenses** : le Gouvernement a plutôt fait le choix d'un programme budgétaire de pur affichage, auquel il serait souhaitable de mettre enfin un terme.

2. Les reports de crédit masquent la réalité des dépenses effectuées chaque année

Depuis 2020, le Gouvernement a demandé à plusieurs reprises, souvent en loi de finances rectificative, des **crédits très importants**, qui ont été accordés par le Parlement en raison de la situation exceptionnelle résultant de la crise sanitaire, puis de la hausse subite de l'inflation et des conséquences de l'invasion en Ukraine, et de la nécessité d'agir rapidement.

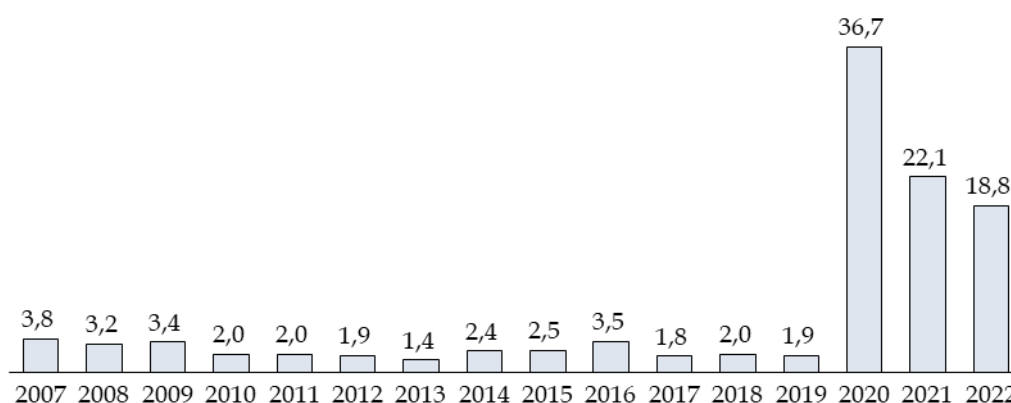
Une fois la réalité des besoins connue, toutefois, les crédits non consommés **auraient dû être annulés** et le Gouvernement aurait dû revenir à une gestion budgétaire conforme aux principes de la loi organique relative aux lois de finances, c'est-à-dire **d'ouvrir en loi de finances initiale les crédits nécessaires à l'action envisagée pour l'exercice.**

¹ Les crédits, calculés chaque année en fonction du niveau de la croissance et d'un scénario de croissance prévisionnelle jusqu'en 2042, sont versés au compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » à partir duquel est réalisé le versement à la Caisse de la dette publique.

Il a plutôt fait le choix de conserver les crédits non consommés et de se constituer ainsi un **matelas très important de crédits reportés plusieurs années de suite**, dont il s'abstient de faire état devant le Parlement de manière aussi précise que pour les crédits demandés en loi de finances initiale.

Reports des crédits non consommés vers l'exercice suivant

(en milliards d'euros)



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

Cette pratique ne satisfait pas aux principes d'annualité et de spécialité budgétaires, car il devient quasiment impossible de comprendre quand et à quelle fin sont utilisés les crédits.

Le Gouvernement explique qu'il serait impossible d'anticiper les consommations de crédits et qu'il ne serait donc pas en mesure de fournir plus d'information sur ces crédits¹. Ceci ne correspond pas à la réalité de la gestion budgétaire faite par l'administration. À titre d'exemple, il est dit explicitement dans le projet annuel de performances de la mission « Plan de relance » qu'**un grand nombre d'actions seront financées en 2024 par des crédits reportés** : il s'agit de projets déjà lancés, pour lesquels l'administration a la même vision que pour celles qui font l'objet de demandes de crédits en loi de finances et sont présentées avec précision dans les documents budgétaires.

De même, il est dit tout aussi explicitement que le programme 367 « Financement des opérations patrimoniales en 2024 sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » », pour lesquels aucun crédit n'est ouvert pour la deuxième année consécutive, sera

¹ Il indique dans ses réponses au questionnaire du rapporteur général que « les crédits présentés dans le solde budgétaire en PLF 2024 constituent à ce jour l'estimation la plus sincère de consommation desdits crédits pour l'année 2024 » et que « la consommation éventuelle de reports, y compris en cas de déplafonnements, ne constitue qu'un aléa de gestion parmi d'autres qui, par nature, ne peuvent être précisément anticipés ».

financé pour la deuxième année consécutive par des crédits reportés¹ ; le **montant reporté sur ce seul programme devrait être de 2 milliards d'euros**.

Au total, **il est prévisible que les reports seront, une fois de plus, très importants vers 2024**, sans que le Gouvernement donne plus d'indication sur ces crédits.

Le projet de loi de finances propose dès son texte initial, dans son article 44, **d'exonérer de toute limite les reports de crédits** sur 12 programmes du budget général². Or, il est courant que cette dérogation prenne de plus en plus d'ampleur au cours de l'examen du texte : l'an passé, la loi de finances pour 2023 a exonéré 40 programmes de cette limite, contre 9 seulement dans le texte initial du projet de loi de finances.

II. LES RECETTES DE L'ÉTAT S'ACCROISSENT EN 2024 DE 1,4 % EN VOLUME ET DÉPENDENT DE PLUS EN PLUS DE RECETTES VOLATILES

Les **recettes du budget général de l'État**, nettes des remboursements et dégrèvements, seraient en 2024 de **372,1 milliards d'euros**, en hausse de 14,0 milliards d'euros par rapport à 2023, soit + 3,9 % en valeur ou + 1,4 % hors inflation.

A. LA DÉPENDANCE CROISSANTE DU BUDGET DE L'ÉTAT AUX RECETTES DE L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS

Les **recettes fiscales nettes** seraient en 2024 de **349,4 milliards d'euros**, en augmentation de 17,4 milliards d'euros par rapport à 2023, soit une progression de + 5,2 % en valeur ou + 2,6 % hors inflation.

S'agissant de l'année **2023**, le montant des recettes fiscales nettes est désormais estimé à **332,1 milliards d'euros**, en hausse de 3,9 milliards d'euros par rapport à l'estimation de 328,2 milliards d'euros présentée lors de la loi de finances initiale.

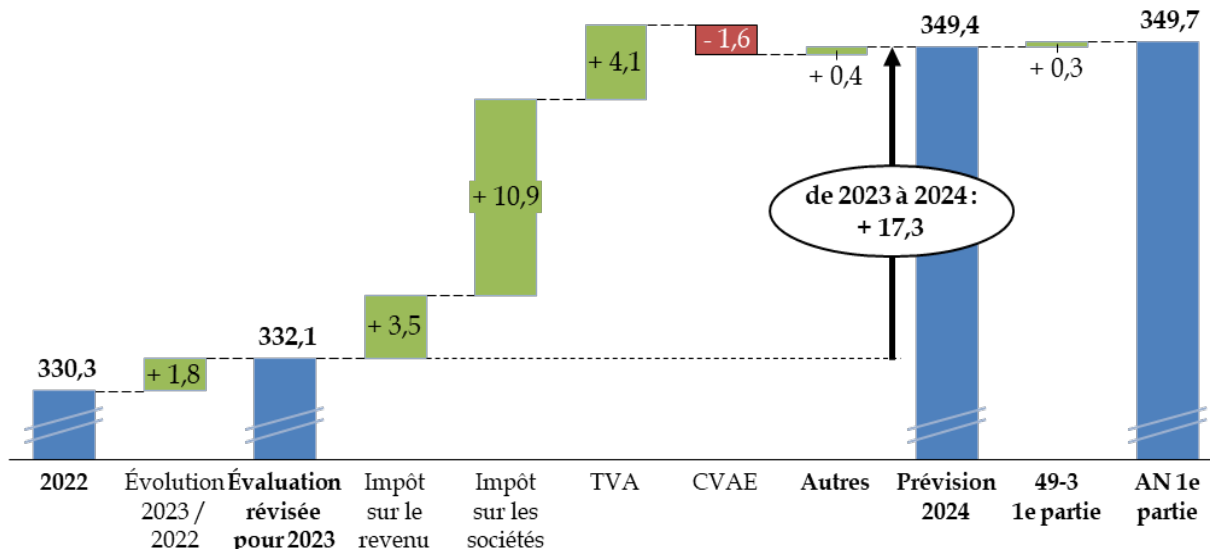
En 2024, les principaux phénomènes affectant l'évolution des recettes fiscales sont l'augmentation importante, une fois de plus, du produit de l'impôt sur les sociétés et la poursuite de la suppression progressive de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

¹ *Projet annuel de performances du programme 367 « Financement des opérations patrimoniales en 2024 sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » » de la mission « Économie ».*

² *Si l'article 15 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances limite à 3 % les reports de crédits de paiement sur chaque programme, il autorise la loi de finances à procéder par dérogation à une « majoration par une disposition dûment motivée » de ce plafond. Cette dérogation, dans la pratique, consiste à supprimer tout plafond avec une motivation succincte.*

Principaux facteurs d'évolution des recettes fiscales nettes de l'État selon le projet de loi de finances pour 2024

(en milliards d'euros)



CVAE : cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises

Source : commission des finances du Sénat, à partir de l'exposé général du projet de loi de finances

Le **texte de la première partie** du projet de loi de finances, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale à l'issue de l'engagement de la responsabilité du Gouvernement, **modifie peu le niveau des recettes**. Les recettes fiscales nettes sont réévaluées de 246 millions d'euros, principalement en raison de la prorogation de la contribution sur la rente infra-marginale de la production d'électricité, et les recettes non fiscales de 40 millions d'euros, comme il sera expliqué lors de la présentation de l'article 34 du présent projet de loi de finances.

Les analyses qui suivent se fondent sur les estimations du projet de loi de finances dans sa version initiale, ainsi que sur les documents annexés et les réponses apportées par le Gouvernement aux questions du rapporteur général.

1. L'impôt sur les sociétés occupe une place deux fois plus importante dans les recettes fiscales que dans les années 2010...

Alors que la loi de finances initiale pour 2023 prévoyait que le produit de l'impôt sur les sociétés serait de 55,2 milliards d'euros, le produit est désormais estimé à 61,3 milliards d'euros, soit un niveau proche de celui de 2022, pourtant considéré comme très élevé.

Or le rendement de l'impôt progresserait encore de manière importante en 2024 pour atteindre **72,2 milliards d'euros**.

Les documents budgétaires¹ expliquent cette estimation par le fort dynamisme du bénéfice fiscal en 2023 (+ 14 %), qui joue positivement sur les acomptes et sur le solde en 2024.

L'impôt sur les sociétés

L'impôt sur les sociétés (IS) s'applique aux sociétés de capitaux, même si certaines sociétés de personnes peuvent opter pour l'IS.

L'IS est versé selon un système d'acomptes et de solde. En 2024, les sociétés redevables verseront ainsi (hors opérations de contrôle ou remboursements et dégrèvements) :

- d'une part, un solde portant sur l'impôt dû au titre de 2023, ajouté ou soustrait aux acomptes versés cette année-là ;

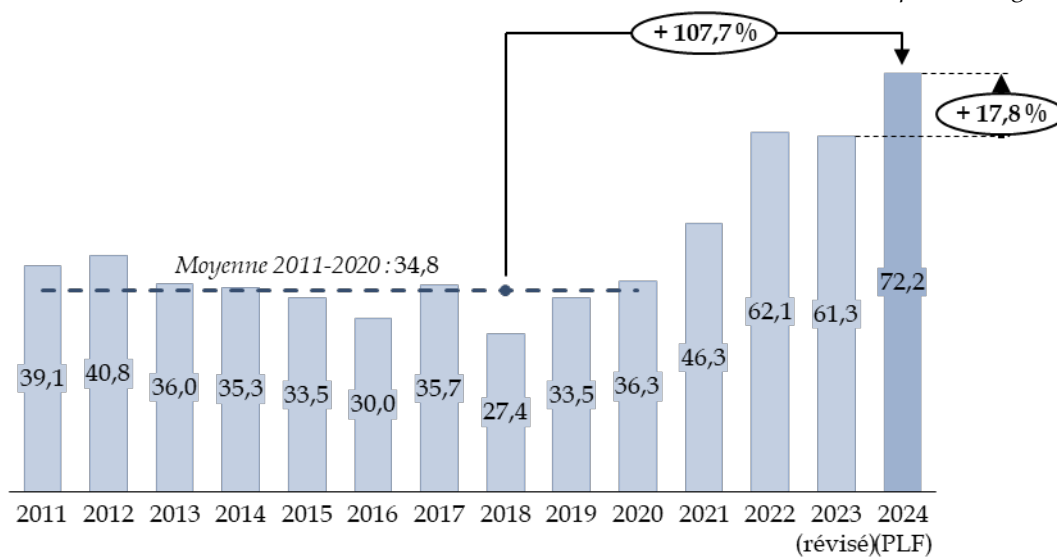
- d'autre part, quatre acomptes aux mois de mars, juin, septembre et décembre, correspondant à l'impôt dû au titre de 2024, mais calculés d'après le bénéfice fiscal de l'exercice précédent. Cependant, les grandes sociétés ajustent le dernier acompte en fonction de leur résultat fiscal estimé pour l'année en cours (« cinquième acompte ») et les autres sociétés peuvent moduler leurs acomptes lorsque leur bénéfice diminue (« autolimitation »).

Source : commission des finances, à partir du tome I de l'annexe « Voies et moyens »

Ce niveau est plus de deux fois supérieur à celui atteint pendant les années 2011 à 2020.

Produit de l'impôt net sur les sociétés depuis 2011

(en milliards d'euros et en pourcentage)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

¹ Tome I du document « Voies et moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2024.

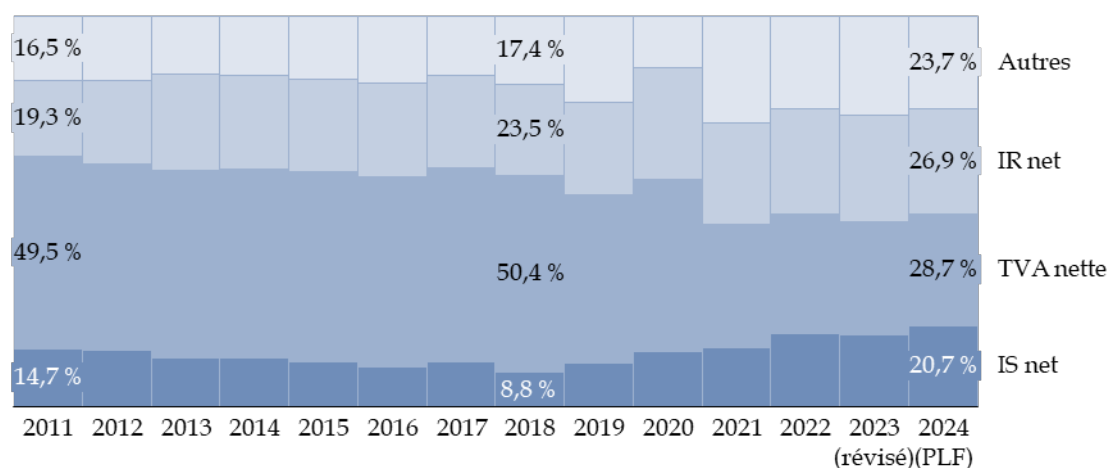
L'évolution de ce produit n'est guère expliquée par les documents budgétaires, qui notent à juste titre que « *la prévision du bénéfice fiscal est affectée de fortes incertitudes* ». Dans la mesure où cet impôt est assis sur les bénéficiaires, et non sur le montant total de la production, il est particulièrement sensible à l'évolution de la conjoncture, comme aux effets de celle-ci sur les différents secteurs économiques, ce qui rend son produit particulièrement difficile à prévoir.

Cette dynamique forte de l'impôt sur les sociétés est un phénomène marquant.

Alors que le produit de l'impôt sur les sociétés était, dans les années 2010, près de cinq fois inférieur à celui de la taxe sur la valeur ajoutée et ne représentait qu'autour de 10 % des recettes de l'État, il en constituera 20 % en 2024 et se rapprochera de celle de l'impôt sur le revenu net et de la TVA.

Évolution des principaux impôts dans les recettes fiscales nettes de l'État

(en pourcentage du montant total des recettes fiscales nettes)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires. Retraitement des données antérieures à 2023¹

2. ... et prend une part de la place de la TVA dans le financement de l'État

Le produit de la **TVA nette revenant à l'État** est prévu à **100,4 milliards d'euros en 2024**, contre 96,3 milliards d'euros en 2023, soit une hausse de 4,1 milliards d'euros.

¹ Depuis 2023, en application de la loi organique relative aux lois de finances modifiée par la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021, les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux ne sont plus retranchés des recettes fiscales nettes présentées dans les documents budgétaires. Les données antérieures à 2022 ont donc été retraitées afin de rester comparables.

Cette hausse repose sur une hypothèse d'élasticité de la TVA égale à 1, c'est-à-dire qu'elle progresserait au même rythme que le PIB nominal.

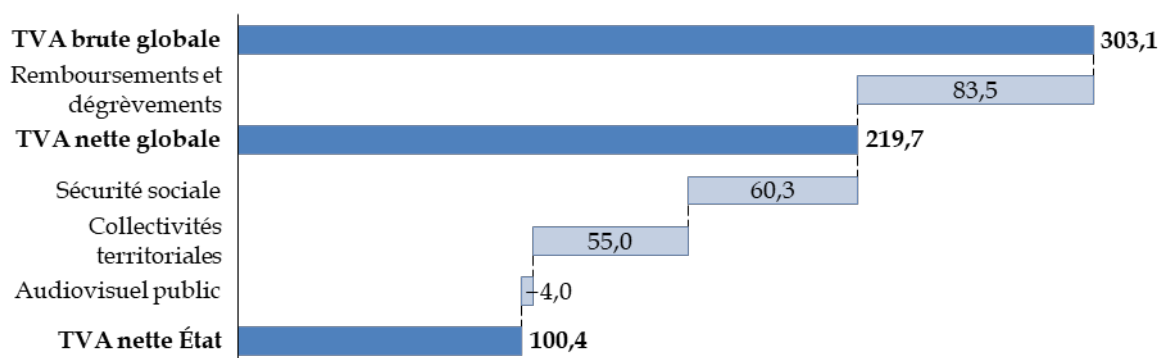
La hausse du produit brut de la TVA est en effet liée à la croissance des emplois taxables. La part revenant à l'État progresse approximativement au même rythme, en l'absence de nouvelle mesure d'affectation importante d'une part de TVA à des tiers. Le présent projet de loi de finances se contente en effet, comme chaque année, d'ajuster les parts de TVA affectées aux administrations de sécurité sociale et, depuis 2022¹, à l'audiovisuel public.

La raison de cette évolution, concernant la TVA, est l'**affectation de parts de plus en plus importantes de son produit** aux administrations de sécurité sociale, aux collectivités locales et, dernièrement, à l'audiovisuel public.

Sur le moyen terme, l'évolution de la TVA est ainsi marquée par la **transformation de sa nature d'un impôt d'État majeur à une variable d'ajustement des transferts de compétences entre administrations**. Alors que la part de l'État dans la répartition du produit net de TVA était supérieure à 90 % jusqu'en 2017, les affectations nouvelles aux autres administrations ont fait passer cette part en-dessous de 50 % (soit 45,7 % dans le projet de loi de finances pour 2024). Cette évolution est appelée à se poursuivre, puisque l'article 9 du projet de loi de financement de la sécurité sociale, en cours de discussion, prévoit l'affectation, en 2025, d'une part supplémentaire de TVA en remplacement d'une grande partie des crédits budgétaires de la mission « Régimes sociaux et de retraite ».

Passage de la TVA brute globale à la TVA nette revenant à l'État dans le projet de loi de finances pour 2024

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir du tome I de l'annexe « Voies et moyens »

¹ Loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022.

Or **cette évolution contraire du rôle de la TVA et de l'impôt sur les sociétés dans le financement de l'État n'est pas anodine**. La TVA est fortement liée à l'évolution du produit intérieur brut, ce qui en fait une recette robuste, dynamique et prévisible.

Par voie de conséquence, les recettes de l'État dépendent de moins en moins d'une ressource prévisible telle que la TVA et de plus en plus de cette ressource fortement liée à la conjoncture qu'est l'impôt sur les sociétés. Cet état de fait ne peut que renforcer les variations sur le niveau de l'équilibre du budget entre le projet de loi de finances initiale et l'exécution budgétaire.

En outre, **les décisions prises par l'État relatives à la TVA, qui autrefois ne portaient de conséquence que sur les ressources du même État, concernent dorénavant les ressources des autres administrations**.

Le dynamisme et la prévisibilité de la TVA sont utilisés pour faire accepter à une autre administration les conséquences de décisions de l'État relatives aux ressources de ces administrations¹ ou la suppression d'une dotation ou d'une imposition locale (transferts aux régions en remplacement de leur dotation globale de fonctionnement en 2018, aux départements et au bloc communal dans le cadre de la réforme de la fiscalité locale depuis 2021, à l'ensemble des collectivités pour compenser la suppression progressive de la cotisation sur la valeur ajoutée).

La TVA accompagne en fait une perte de souveraineté fiscale des collectivités locales, au profit d'une ressource nationale dont la sécurité dépend en fait des décisions qui pourraient être prises chaque année en lois de finances.

Le projet de loi de finances de fin de gestion pour 2023 le démontre pour ce qui concerne les administrations de sécurité sociale : le Gouvernement entend réduire la part de TVA affectée à l'Unédic afin de réduire ses moyens de 2 milliards d'euros. **Si l'État ne conserve dans ses caisses qu'un tiers des 300 milliards d'euros payés par les contribuables français au titre de la TVA, il en conserve en réalité pleinement la maîtrise juridique**.

3. L'impôt sur le revenu augmente de façon modérée et les autres recettes fiscales sont réduites par la suppression progressive de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises

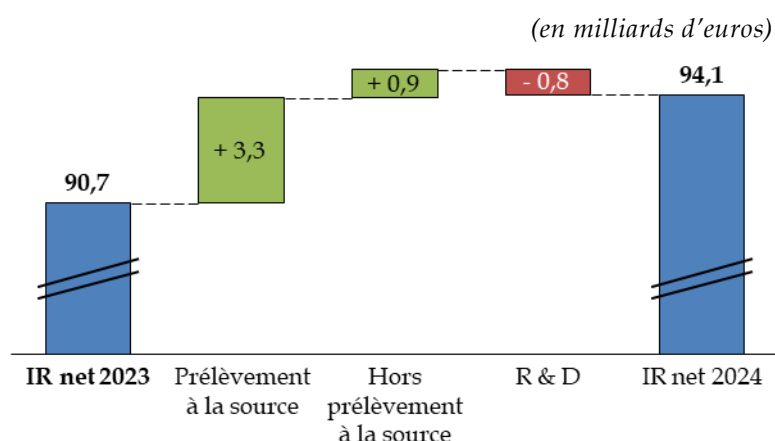
Le produit prévisionnel de **l'impôt net sur le revenu** est de **94,1 milliards d'euros** en 2024, en hausse de 3,5 milliards d'euros par rapport à l'estimation révisée pour 2023 (90,7 milliards d'euros).

¹ Voir l'article 32 du présent projet de loi de finances pour ce qui concerne les administrations de sécurité sociale.

Le produit de cet impôt comprend deux principaux postes : le prélèvement à la source (retenue à la source pour 68,0 milliards d'euros en 2024, acomptes contemporains pour 20,5 milliards d'euros), les recouvrements sur l'exercice courant (hors prélèvement à la source, pour 17,9 milliards d'euros) ou sur les exercices précédents (par exemple si un délai de paiement a été accordé : 3,2 milliards d'euros), les recettes diverses (imposition des plus-values immobilières pour 1,3 milliard d'euros, prélèvement forfaitaire obligatoire unique pour 6,8 milliards d'euros), desquels sont retranchés les remboursements et dégrèvements (23,5 milliards d'euros).

L'augmentation du produit en 2024 résulte du dynamisme du prélèvement à la source. Le solde demeurerait quasiment stable, car il dépend principalement des recouvrements sur l'imposition des revenus de 2023, alors que le salaire moyen devrait augmenter à peine plus que l'inflation cette année.

Évolution du produit de l'impôt net sur le revenu en 2024



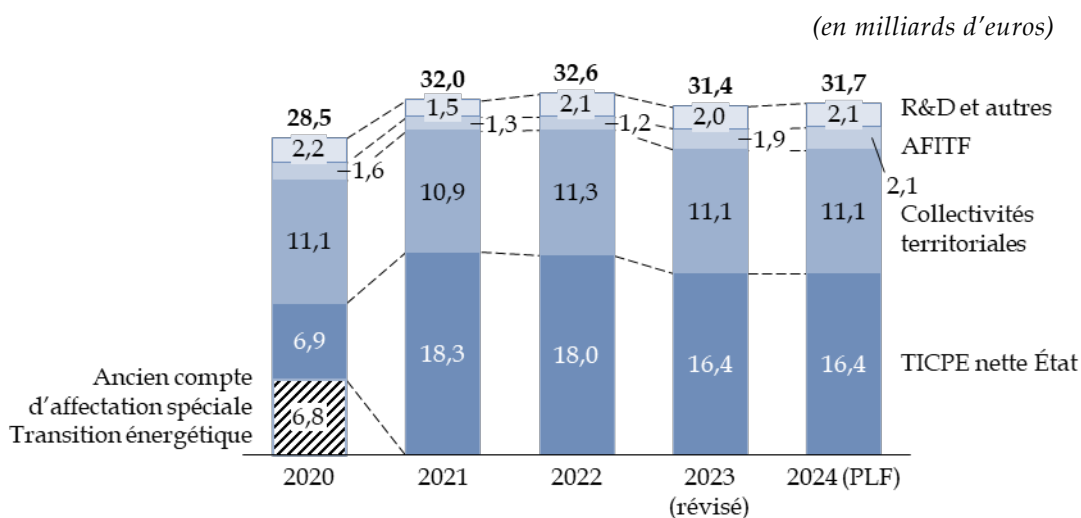
R&D : remboursements et dégrèvements.

Source : commission des finances, à partir du tome I de l'annexe « Voies et moyens » au projet de loi de finances

La part de **taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques** (TICPE) nette revenant à l'État serait stable en 2024 par rapport à 2023, à un niveau de 16,4 milliards d'euros.

Si la TICPE brute totale augmente légèrement de 0,3 milliard d'euros, en raison notamment de la diminution de l'avantage tarifaire sur les gazoles non routiers, les transferts à l'Agence de financement des infrastructures de France (AFITF) s'accroissent d'un montant similaire.

Évolution de la répartition de la TICPE entre les affectataires



R&D et autres : remboursements et dégrèvements et autres affectations, dont Île-de-France Mobilités (0,1 milliard d'euros).

Source : commission des finances, à partir du tome 1 de l'annexe « Voies et moyens »

Les **autres recettes fiscales nettes** sont prévues à un niveau de **66,3 milliards d'euros**, contre 67,4 milliards d'euros, soit une **diminution de 1,1 milliard d'euros**.

En particulier, le produit de la **cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE)**, dont la part communale et départementale a été rebudgétisée par la loi de finances initiale pour 2023 pour un produit attendu de 5,8 milliards d'euros, s'établirait en 2024 à 4,2 milliards d'euros. Cette **baisse de 1,6 milliard d'euros** correspond à la première étape de la suppression sur quatre ans de la CVAE restante. L'article 8 du présent projet de loi de finances prévoit en effet que le taux de la CVAE, déjà divisé par deux de 0,75 % à 0,375 % par l'article 55 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023, serait abaissé à 0,28 % en 2024, 0,19 % en 2025 et 0,09 % en 2026, la CVAE étant totalement supprimée en 2027.

Les impôts de production étant déductibles du résultat imposable, la réduction de la CVAE accroît également les recettes d'impôt sur les sociétés. Le coût net pour l'État de la diminution d'un quart du taux de CVAE en 2024 est ainsi estimé à 0,9 milliard d'euros seulement¹.

¹ Estimation préalable de l'article 8 précité du projet de loi de finances pour 2024.

B. UN CHANGEMENT DE MÉTHODOLOGIE NON JUSTIFIÉ RÉDUIT DE 10 MILLIARDS D'EUROS LE COÛT APPARENT DES DÉPENSES FISCALES

Les dépenses fiscales sont des **dérogations à la norme fiscale** instaurées par des dispositions législatives ou réglementaires.

Si certaines sont utiles pour stimuler certains secteurs économiques ou favoriser des comportements contribuant à l'intérêt général, **elles rendent la règle fiscale plus complexe et réduisent les recettes** d'un montant estimé par le présent projet de loi de finances à **78,7 milliards d'euros en 2024**.

La définition même des dépenses fiscales est problématique, car la « norme » à laquelle elles dérogent peut faire l'objet d'interprétations. L'administration fiscale fait part de sa doctrine en la matière dans le tome 2 du document « Voies et moyens » annexé au projet de loi de finances.

La Cour des comptes notait ainsi en juillet dernier¹ que plus de la moitié des taux réduits de TVA ne sont pas comptabilisés comme des dépenses fiscales. Selon la doctrine du « Voies et moyens », en effet, seuls sont classés en dépenses fiscales les taux réduits qui tendent à soutenir économiquement un secteur ; ceux qui favorisent la consommation de certains produits de base sont considérés comme des règles générales faisant partie de la « norme » fiscale.

En outre, **peu de dépenses fiscales font l'objet d'une évaluation**. Comme l'a constaté le rapporteur général en examinant les articles du présent projet de loi de finances², **le Gouvernement propose la prorogation de nombreuses dépenses fiscales qui n'ont fait l'objet d'aucune évaluation**.

L'ambition d'un grand programme pluriannuel d'évaluation des dépenses fiscales, annoncé dans le projet de loi de finances pour 2020³, a été manifestement oubliée. Il arrive même qu'une disposition prévoyant la prorogation d'une dépense fiscale repousse également la réalisation de l'évaluation qui avait été demandée par le Parlement⁴. Le « Voies et moyens » atteste de ce manque d'intérêt pour l'évaluation des dépenses fiscales : contraint par la loi organique relative aux lois de finances⁵ de présenter une liste des dépenses fiscales qui doivent être évaluées dans l'année, **il ne prévoit d'évaluer en 2024 que quatre dépenses fiscales**

¹ *Cour des comptes, Piloter et évaluer les dépenses fiscales, contribution à la revue des dépenses publiques, juillet 2023.*

² *Voir le tome II du présent rapport, consacré à l'examen des articles de la première partie du projet de loi de finances.*

³ *Ce programme est indiqué aux pages 123 et suivantes de l'évaluation préalable des articles du projet de loi de finances pour 2020.*

⁴ *Voir l'article 3 sexies du présent projet de loi de finances.*

⁵ [Article 51](#) de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, modifié par la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

sur 467. L'une de ces évaluations arrivera trop tard puisque le texte transmis au Sénat propose d'ores déjà la prorogation de la « niche » en question, à savoir l'éco-PTZ.

Si les lois de finances contiennent généralement des articles tendant à supprimer des dépenses fiscales¹, elles se contentent la plupart du temps de supprimer des dispositifs très peu utilisés, ce qui n'accroît pas significativement les ressources publiques. **Ces dispositions ne parviennent même pas à diminuer réellement le nombre des dépenses fiscales**, qui est passé de 451 en 2017 à 467 en 2024.

Par-delà le caractère imprécis et mouvant de la définition des dépenses fiscales, le présent projet de loi de finances procède à une **révision à la baisse de leur coût** qui ne peut que soulever l'incompréhension.

Revenant sur la pratique admise jusque-là, il fait le choix de ne comptabiliser les dépenses fiscales relatives à la TVA qu'à hauteur de la part de la TVA revenant à l'État parmi les recettes de TVA nette². Cette modification méthodologique **divise par deux le coût affiché des dépenses fiscales liées à la TVA, réduisant artificiellement de 10 milliards d'euros le coût des dépenses fiscales**.

Ce choix est **contestable** en premier lieu parce que les dépenses fiscales en question sont instituées par l'État, qui devrait en conséquence en indiquer le coût complet dans les documents budgétaires.

En second lieu, la « règle de trois » ainsi réalisée relève d'une vision sommaire de la manière dont les recettes de TVA sont affectées aux administrations qui en bénéficient.

Certaines de ces affectations sont définies en valeur et non en pourcentage³ et peuvent donc difficilement être affectées par l'évolution des dépenses fiscales. Même celles qui sont définies en pourcentage, comme les parts de TVA affectées aux administrations de sécurité sociale et à l'audiovisuel public, font l'objet d'une révision chaque année qui permet le cas échéant de les adapter aux besoins, voire, comme c'est le cas pour la TVA affectée à l'Unédic, de ponctionner leurs ressources jugées par le Gouvernement excédentaires.

En tout état de cause, **l'affectation massive de parts de TVA** aux administrations de sécurité sociale et aux collectivités territoriales (ainsi que, pour une moindre part, à l'audiovisuel public), comme on l'a vu précédemment, **est un phénomène récent**. Elles ne peuvent donc pas subir le poids des nombreuses dépenses fiscales qui préexistaient à cette affectation.

¹ Voir l'article 17 dans le présent projet de loi de finances.

² Les recettes de TVA et leur répartition entre les différentes catégories d'administrations publiques sont présentées infra.

³ Voir par exemple le IV de l'article 8 de la loi de finances initiale pour 2021, qui prévoit le reversement aux régions d'un montant de taxe sur la valeur ajoutée égal au produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises perçu en 2020.

Au total, ce **choix méthodologique malheureux**, qui empêche toute comparaison pluriannuelle rétrospective, trouble la vision que l'on peut avoir du niveau et de l'évolution des dépenses fiscales et il **est nécessaire que le Gouvernement y renonce dans le prochain projet de loi de finances**.

C. LES RECETTES NON FISCALES DÉPENDRONT EN PARTICULIER DU FINANCEMENT EUROPÉEN DU PLAN DE RELANCE

1. Les recettes non fiscales seraient en diminution de 3,3 milliards d'euros, en raison d'une prévision de versement européen moins élevé au titre du plan de relance

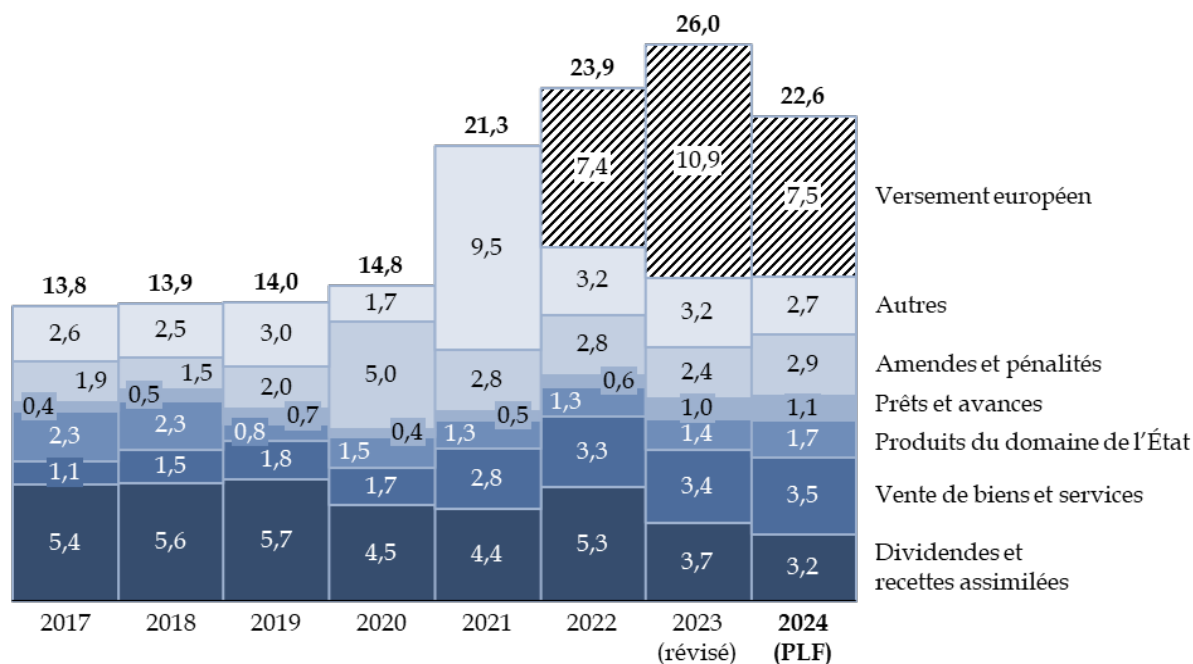
Les recettes non fiscales s'établiraient en 2024 à 22,6 milliards d'euros, en baisse de 3,3 milliards d'euros par rapport à 2023 (26,0 milliards d'euros).

Les **recettes non fiscales** regroupent un ensemble de recettes très diverses, telles que les dividendes, les amendes et les produits du domaine de l'État ou ceux résultant de la vente de biens et de services.

Leur niveau et leur évolution dépendent pour une part importante, depuis 2022, des versements effectués par l'Union européenne au titre de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR), c'est-à-dire pour le co-financement du plan de relance française, à hauteur de 40 milliards d'euros au total.

Évolution des recettes non fiscales depuis 2017

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires et des fichiers de données publiés par la direction du budget

En 2024, le versement européen serait de 7,5 milliards d'euros, contre 13,0 milliards d'euros prévus en loi de finances pour 2023 (abaissés par la suite à 10,9 milliards d'euros). **Cette prévision est toutefois suspendue**, comme on l'a déjà vu, à l'hypothèse d'un versement effectif en 2023.

Parmi les autres recettes non fiscales, les dividendes des entreprises non financières diminueraient de 0,7 milliard d'euros. En sens inverse, le produit de la redevance hydraulique augmenterait de 0,7 milliard d'euros et il est attendu une augmentation du produit des amendes prononcées par les autorités de la concurrence (+ 0,3 milliard d'euros).

2. Le retard de mise en œuvre de la politique de cohésion réduit le prélèvement sur recettes à destination de l'Union européenne

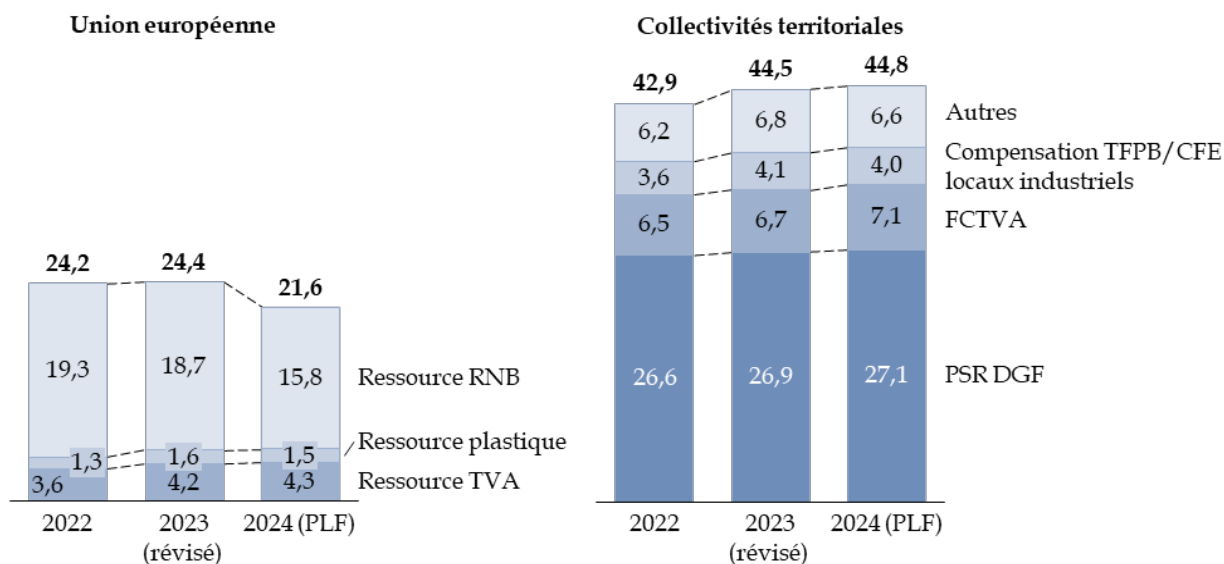
Les **prélèvements sur les recettes (PSR) de l'État** s'établiraient en 2024 à **66,5 milliards d'euros**, en diminution de 2,5 milliards d'euros par rapport à 2023.

Cette diminution porterait sur le **prélèvement au profit de l'Union européenne**, en baisse de 2,8 milliards d'euros. Selon les documents budgétaires, cette baisse est transitoire, car elle est due notamment à un retard dans la mise en œuvre de la politique de cohésion 2021-2027. Parmi

les trois composantes du prélèvement, c'est la ressource RNB qui diminue, car elle sert de variable d'ajustement.

Évolution des prélèvements sur recettes

(en milliards d'euros)



RNB : revenu national brut. Ressource plastique : prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la contribution déchets plastiques non recyclés. TFPBPB : taxe foncière sur les propriétés bâties. CFE : cotisation foncière des entreprises. FCTVA : fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée. DGF : dotation globale de fonctionnement.

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

Les **prélèvements sur recettes à destination des collectivités territoriales** seraient de 44,8 milliards d'euros, en augmentation de 0,3 milliard d'euros. En particulier, le prélèvement sur recettes au profit du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) intègre l'extension du fonds aux aménagements de terrains en faveur de l'investissement local à l'approche des Jeux olympiques.

III. LE BUDGET 2024 OU LA DÉRIVE TOXIQUE DU « QUOI QU'IL EN COÛTE »

A. PANORAMA DES DÉPENSES DE L'ÉTAT

Les dépenses de l'État peuvent être appréciées sur plusieurs périmètres.

Les **dépenses brutes**, c'est-à-dire les crédits de paiement ouverts aux ministres, sont dans le projet de loi de finances pour 2024 de 581,1 milliards d'euros en crédits de paiement sur le budget général, de

2,4 milliards d'euros sur les budgets annexes et de 228,6 milliards d'euros sur les comptes d'affectation spéciale et les comptes de concours financiers¹.

Les **dépenses nettes du budget général**, comptabilisées à l'article d'équilibre du budget², s'entendent hors remboursements et dégrèvements d'État³. Leur montant est de 445,1 milliards d'euros en projet de loi de finances pour 2024.

Dépenses brutes et nettes

(en milliards d'euros)

| | 2023 Loi de finances initiale | 2023 Projet de loi de finances de fin de gestion | 2024 Projet de loi de finances |
|--|--|---|--------------------------------------|
| Dépenses brutes | | | |
| <i>Budget général</i> | 577,0 | 593,3 | 581,1 |
| <i>Budgets annexes</i> | 2,3 | 2,3 | 2,4 |
| <i>Comptes d'affectation spéciale</i> | 83,9 | 84,1 | 80,0 |
| <i>Comptes de concours financiers</i> | 140,9 | 140,3 | 148,6 |
| Dépenses nettes du budget général | 450,0 | 453,8 | 445,1 |

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

Certaines de ces dépenses étant considérées comme contraintes à court terme, il est d'usage de considérer les dépenses des missions du budget général **hors remboursements et dégrèvements et hors contributions au compte d'affectation spéciale « Pensions »**, comme le fait le Gouvernement dans le dossier de presse du projet de loi de finances.

Il apparaît alors que **la mission « Enseignement scolaire » est la première mission du budget général**, mais qu'elle est **suivie de près en 2024 par la mission « Engagements financiers de l'État »**, qui comprend principalement la charge de la dette et le programme d'amortissement de la dette Covid.

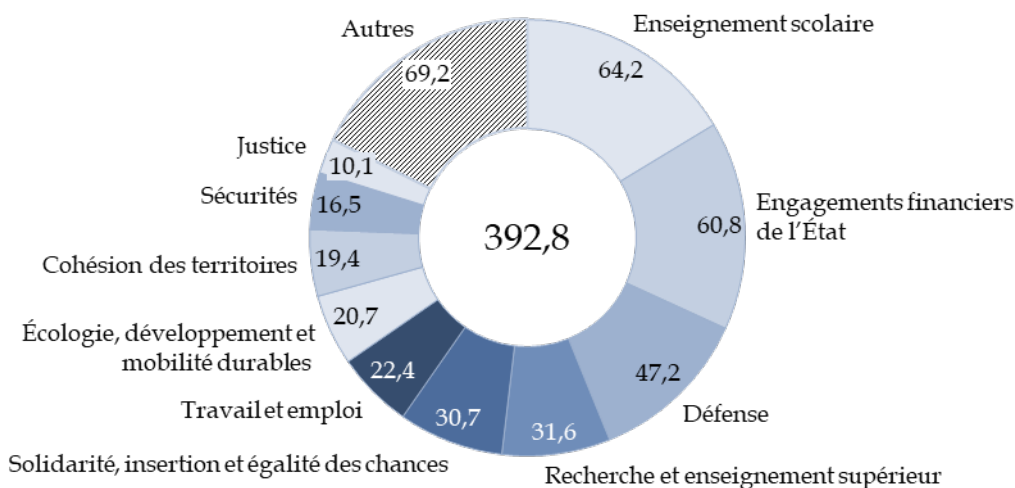
¹ Articles 35 à 37 du présent projet de loi de finances.

² Article 34 du présent projet de loi de finances.

³ Depuis la révision de la loi organique relative aux lois de finances du 28 décembre 2021, les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux sont comptabilisés comme des dépenses et ne sont plus retranchés des dépenses nettes.

**Crédits des missions du budget général en crédits de paiements,
hors contributions aux pensions et hors remboursements et dégrèvements**

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, à partir du dossier de presse du projet de loi de finances

Le projet de loi de programmation des finances publiques pour 2023-2027 définit le « **périmètre des dépenses de l'État** », sur lequel est fixé un objectif de maîtrise des dépenses : crédits du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux (hors remboursements et dégrèvements, dépenses liées à la dette et participations financières de l'État), montant cumulé des plafonds de taxes affectées à des tiers et prélèvements sur recettes¹.

Sur ce périmètre, le montant des dépenses est de **491 milliards d'euros** dans le projet de loi de finances pour 2024, contre 496 milliards d'euros dans la loi de finances pour 2023.

La présentation la plus large de **l'effort de l'État en faveur des politiques publiques portées par les missions** a été introduite par la révision de la loi organique en date du 28 décembre 2021. L'état F annexé au projet de loi de finances regroupe désormais les **moyens globaux alloués à chaque mission**, c'est-à-dire qu'aux crédits budgétaires sont ajoutés l'ensemble des moyens contribuant aux politiques publiques visées par la mission : fonds de concours, dépenses fiscales, ressources affectées aux opérateurs, prélèvements sur recettes².

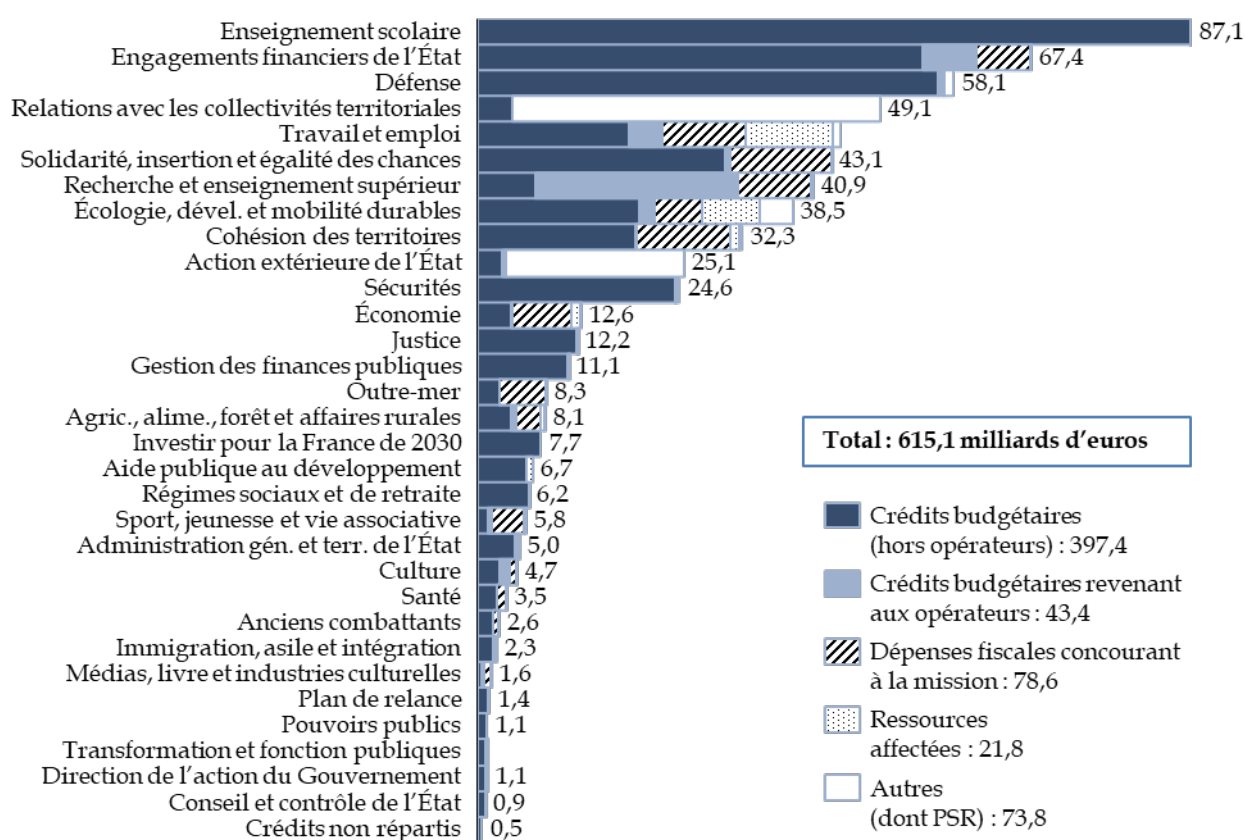
¹ Article 9 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027.

² L'état F inclut également les dépenses des comptes spéciaux concourant aux politiques publiques visées par la mission, ce qui donne une image excessive de certaines dépenses : les avances aux collectivités territoriales, d'un montant de 132,4 milliards d'euros, ne peuvent être considérées comme une véritable dépense de l'État puisqu'elles sont remboursées en cours d'année par le produit des impositions locales. En conséquence les dépenses des comptes spéciaux ne sont pas prises en compte dans la présentation qui suit.

Une telle présentation souligne par exemple l'importance du financement apporté aux collectivités territoriales par l'intermédiaire des prélèvements sur recettes, le rôle majeur des taxes affectées dans le financement des politiques du travail et de l'emploi, des crédits des opérateurs dans la recherche et l'enseignement supérieur, ou encore des dépenses fiscales pour de nombreuses missions.

Moyens globaux alloués aux missions du budget général, hors dépenses des comptes spéciaux et remboursements et dégrèvements

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir de l'état F annexé au projet de loi de finances. Montants hors contributions des comptes spéciaux et hors remboursements et dégrèvements¹.

¹ Les remboursements et dégrèvements sont partiellement pris en compte à travers l'imputation des dépenses fiscales sur les moyens globaux de chaque mission.

B. LE BUDGET 2024 CONFIRME UN MAINTIEN DURABLE DES DÉPENSES AU NIVEAU HAUT ATTEINT PENDANT LA CRISE SANITAIRE

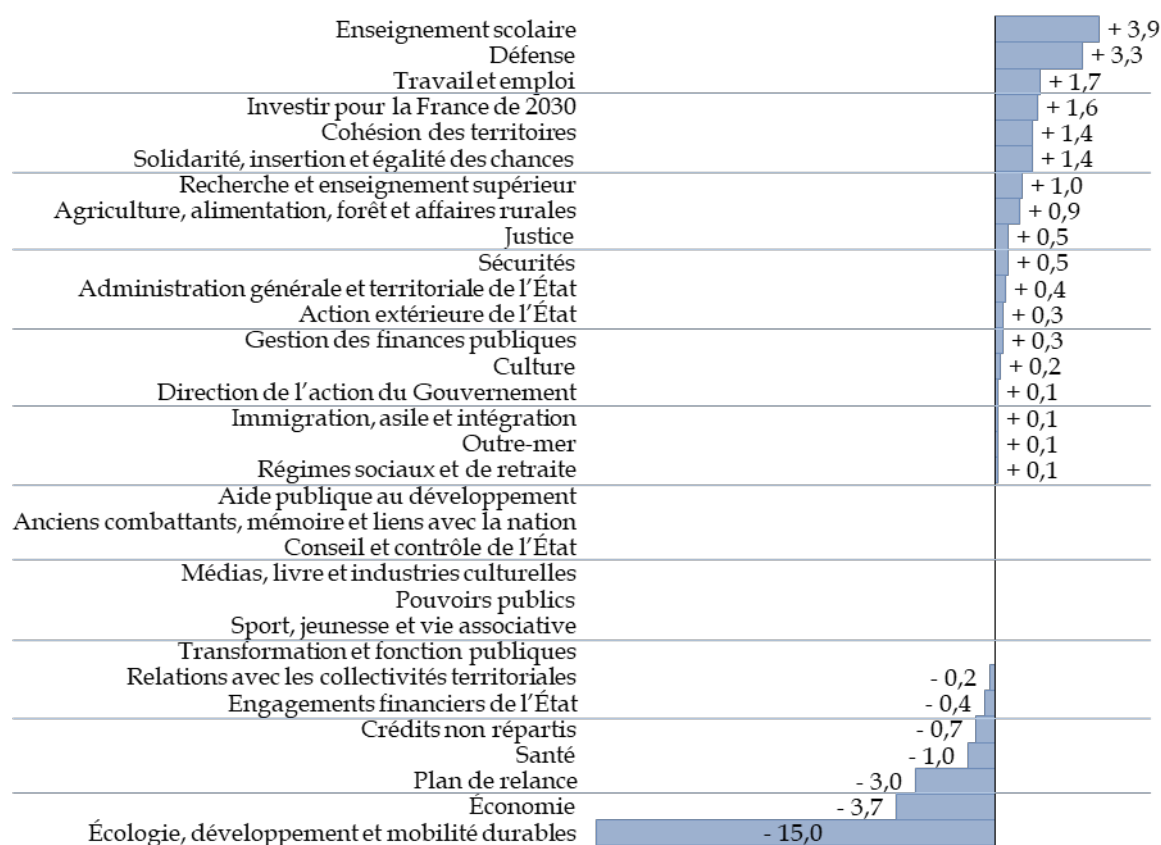
1. Les crédits de la grande majorité des missions augmentent en 2024 ...

Sur les 34 missions du budget général, **16 connaissent une hausse de leurs crédits supérieure à 100 millions d’euros** et **7 une diminution supérieure à 100 millions d’euros**.

Pour 7 missions, la hausse est supérieure ou égale à 1 milliard d’euros.

Évolution des crédits des missions entre la loi de finances initiale pour 2023 et le projet de loi de finances pour 2024

(en milliards d’euros)



Crédits hors remboursements et dégrèvements, hors contributions directes de l’État au compte d’affectation spéciale « Pensions ». Crédits de la loi de finances initiale pour 2023 au format du projet de loi de finances pour 2024.

Source : commission des finances du Sénat, à partir des éléments du dossier de presse

Malgré la baisse du nombre des élèves constatée depuis 2017, les crédits de la mission « **Enseignement scolaire** » augmentent de **3,9 milliards d'euros** afin, notamment, de mettre en œuvre les mesures annoncées de revalorisation des rémunérations des enseignants et de financer les missions complémentaires réalisées par les enseignants volontaires dans le cadre du « Pacte enseignants ».

La mission « **Défense** » reçoit **3,3 milliards d'euros** de crédits supplémentaires, mettant en œuvre la première annuité de la loi de programmation militaire 2024-2030¹.

S'agissant de la mission « **Travail et emploi** », la hausse des crédits de **1,7 milliard d'euros** résulte d'une nouvelle dotation supplémentaire de France Compétences à hauteur de 2,5 milliards d'euros pour le financement de la formation professionnelle et de l'alternance.

Les crédits de la mission « **Investir pour la France de 2030** », qui porte les crédits des programmes d'investissement d'avenir et du plan France 2030, progressent pour leur part de **1,6 milliard d'euros** en crédits de paiement, principalement au titre de la mise en œuvre du plan France 2030, dont toutes les autorisations d'engagement ont été consommées.

S'agissant de la mission « **Écologie, développement et mobilité durables** », les crédits **augmentent de 1,2 milliard d'euros** hors les dépenses exceptionnelles relatives au programme 345 « Service public de l'énergie » et à l'indemnité exceptionnelle carburant.

Malgré ces hausses de crédits, le bilan global, sur ce périmètre, est une diminution des crédits de 6,1 milliards d'euros, qui résulte toutefois de la simple diminution des dépenses d'urgence sur les missions « Écologie, développement et mobilité durables » et « Économie ».

2. ... et les 16 milliards d'euros d'économies affichées relèvent d'une présentation en trompe-l'œil

Les crédits du programme 345 « Service public de l'énergie » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », qui étaient de 21,7 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2023, seraient de 5,5 milliards d'euros en projet de loi de finances pour 2024, soit une **diminution de 16,2 milliards d'euros**.

Toutefois, l'état de sous-consommation de certains programmes de cette mission² pourrait pousser le Gouvernement, conformément à ses habitudes, à reporter des crédits sur l'exercice 2024, ce qui augmenterait

¹ [Article 4](#) de la loi n° 2023-703 du 1^{er} août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense.

² Au 26 octobre, comme l'indique le projet de loi de finances de fin de gestion, les crédits de paiement disponibles étaient encore de 10,1 milliards d'euros sur cette mission (dont la moitié sur le programme 345 « Service public de l'énergie »), pour 30,2 milliards d'euros consommés.

d'autant les crédits réellement dépensés l'an prochain et réduirait donc la diminution relative des crédits.

Les crédits de la mission « **Économie** » diminuent eux-mêmes de **3,7 milliards d'euros**. Pour mémoire, ils avaient été rehaussés de 4,0 milliards d'euros en cours d'examen du projet de loi de finances pour 2023 afin de renforcer les aides de guichet aux entreprises pour le paiement de leurs factures d'électricité et de gaz. Pour cette mission également, le montant important des crédits disponibles (5,1 milliards d'euros à la fin octobre, alors que seulement 3,6 milliards d'euros ont été dépensés) permet de prévoir une sous-consommation en fin d'année.

En conséquence, pour les deux missions affichant une baisse des crédits en 2024, **il est peu probable que la diminution des crédits soit aussi importante qu'affiché dans le projet de loi de finances**, aussi bien parce que le niveau des dépenses en 2023 devrait être inférieur au montant ouvert en loi de finances initiale que parce que certaines dépenses pourraient être reportées à 2024.

S'agissant des autres missions, la **diminution de 3,0 milliards d'euros** des crédits ouverts sur la mission « **Plan de relance** », qui n'ouvre que 1,4 milliard d'euros de crédits en 2024, ne correspond pas non plus à la réalité des crédits qui seront consommés aussi bien en 2023 qu'en 2024, en raison des reports massifs de crédits effectués sur cette mission dont l'utilisation, comme l'a fait observer le rapporteur général en qualité de rapporteur spécial de cette mission¹, est très peu documentée par le Gouvernement.

La diminution de **1,0 milliard d'euros** des crédits de la mission « **Santé** » correspond à la réduction de la part revenant à la Sécurité sociale parmi les versements européens effectués au titre de la facilité pour la reprise et la résilience. Certaines mesures labellisées « Plan de relance » ont en effet été financées par les administrations de sécurité sociale dans le cadre du « Ségur de la santé ».

La réduction des crédits de la mission « **Crédits non répartis** » de **0,7 milliard d'euros** provient enfin du retour de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles à un niveau de crédit plus limité, alors que son montant avait été fixé à un niveau excessif en loi de finances initiale pour 2023, malgré les efforts du Sénat pour la réduire². Là encore, la diminution des crédits réellement consommés ne sera pas aussi importante qu'annoncé, car l'enveloppe ouverte en loi de finances initiale n'a pas été consommée et a déjà été partiellement annulée.

¹ Voir le rapport spécial de Jean-François Husson, rapporteur spécial, fait au nom de la commission des finances, sur la mission « Plan de relance ».

² Voir l'[amendement II-7](#) d'Albéric de Montgolfier, au nom de la commission des finances, qui a réduit les crédits de cette mission de 1 milliard d'euros, repris en partie seulement par le Gouvernement dans le texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en nouvelle lecture.

Enfin, les crédits de la mission « **Engagements financiers de l'État** » diminueraient de **0,4 milliard d'euros** par rapport à la loi de finances pour 2023. Comme il a été expliqué précédemment, cette diminution résulte de faits conjoncturels et doit être replacée dans le contexte d'une augmentation importante de cette charge à terme.

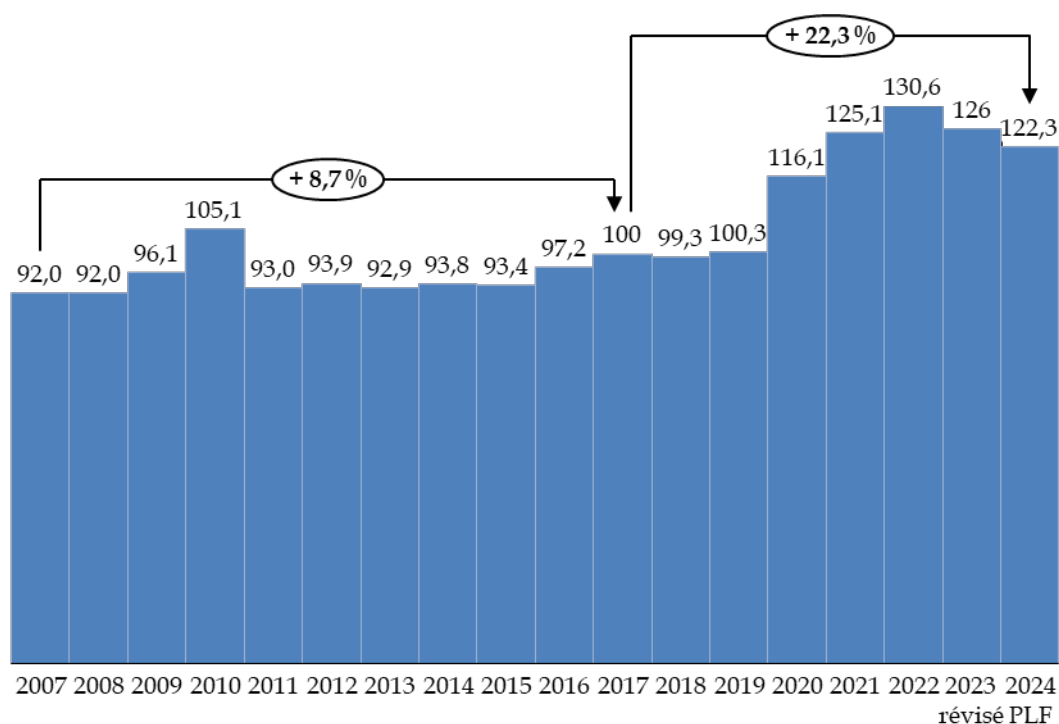
L'ensemble de ces diminutions de crédit ne correspond qu'à des économies de constatation, qui de surcroît ne seront que partiellement constatées en exécution.

3. Sur la période 2017-2024, des politiques dites prioritaires ont été privilégiées sans que, en compensation, soient définies des politiques non prioritaires

Alors que les **dépenses nettes du budget général**¹ de l'État avaient augmenté de 8,7 % en plus de l'inflation entre 2007 et 2017, elles **ont progressé de 22,3 % depuis 2017**.

Évolution en volume des dépenses nettes du budget général

(base 100 en 2017)



Source : commission des finances, à partir des lois et projets de loi de finances. Dépenses brutes moins remboursements et dégrèvements, actualisés en fonction de l'indice des prix harmonisé hors tabac

¹ Afin de permettre la comparaison, on retient sur l'ensemble de la période considérée les dépenses nettes du budget général de l'État dans leur définition antérieure à 2023, c'est-à-dire que l'ensemble des remboursements et dégrèvements sont retranchés des dépenses brutes.

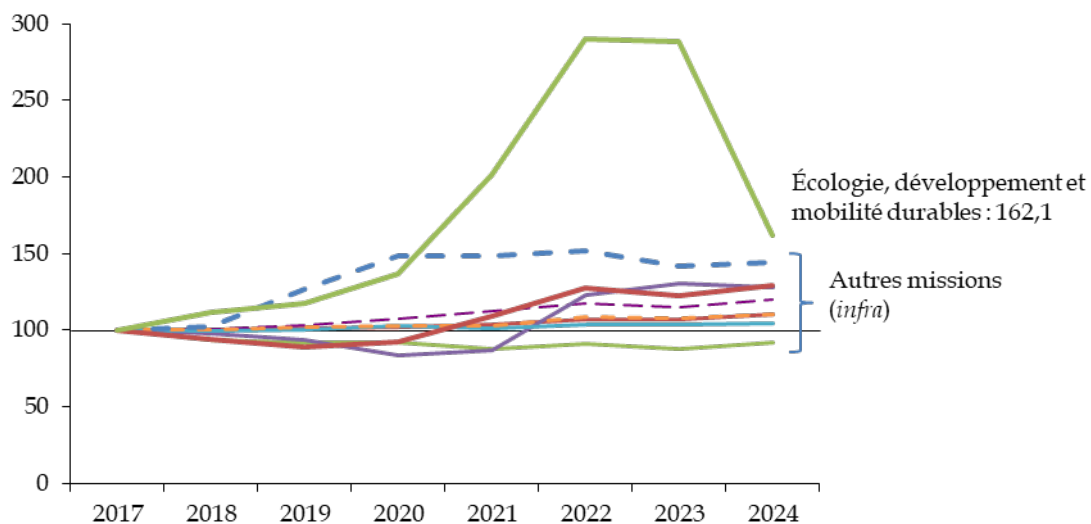
La crise sanitaire a établi un nouveau palier dans les dépenses de l'État, l'année 2024 étant située encore au-dessus de l'année 2020 malgré la fin de la plupart des régimes d'aide.

Malgré les ambitions de réforme successivement affichées par le Gouvernement (programme Action publique 2022, revues de dépenses...), l'État n'a réduit sa sphère dans aucune des politiques qu'il a pris l'habitude d'assumer ; la crise sanitaire semble au contraire lui avoir donné l'opportunité d'étendre encore plus son action.

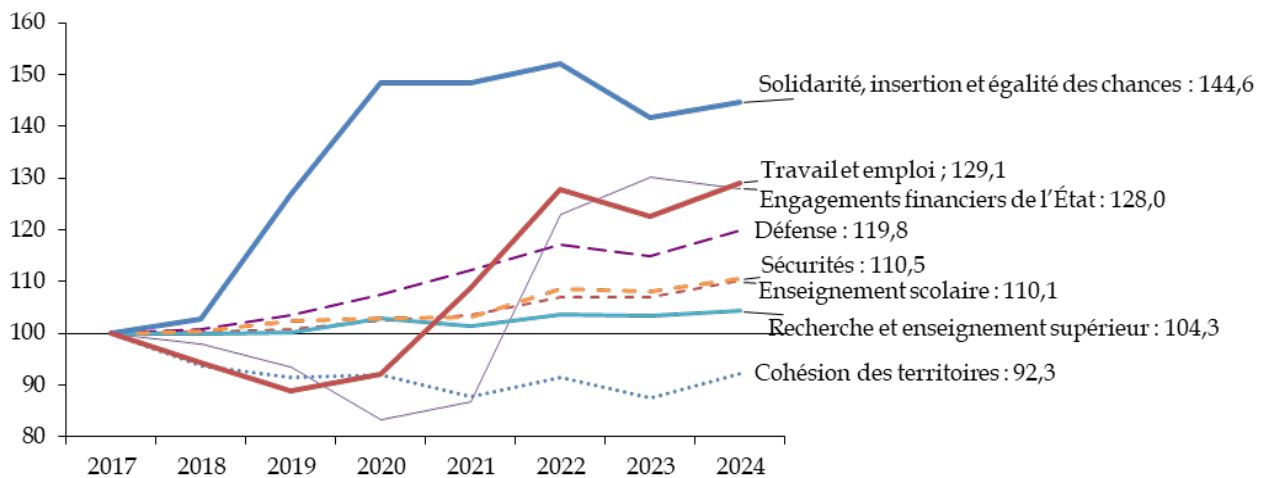
On constate en effet, dans une analyse par mission, que les principales missions de l'État ont vu leurs crédits progresser en volume, à l'exception de la mission « Cohésion des territoires » qui a subi des économies notables sur les aides au logement.

Évolution des principales missions de 2017 à 2024

(en euros constants, base 100 en 2017)



Hors mission « Écologie, développement et mobilité durables »



Source : commission des finances. Crédits des missions hors remboursements et dégrèvements, actualisés selon l'indice des prix hors tabac, base 100 en 2017

Alors que le coût de la crise sanitaire aurait dû être concentré sur les missions « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » et « Plan de relance », à vocation temporaire, **la plupart de des missions ont vu leurs crédits augmenter soit dès 2020, soit progressivement en 2021 et 2022.**

La **mission « Écologie, développement et mobilité durables »**, en particulier, a connu de 2021 à 2023 une progression extraordinaire de ses crédits liée notamment aux mesures mises en place temporairement face à la hausse de l'inflation, de sorte qu'il est nécessaire de l'isoler pour considérer à part l'évolution, déjà très sensible, des autres missions. Cette mission, même avec le reflux important de ses crédits en 2024, conserve **la plus forte progression de crédits depuis 2017**, avec une augmentation de 62,1 % en euros constants.

4. À la fin 2022, l'État s'était déjà engagé pour 215 milliards d'euros de dépenses futures, hors dépenses de personnel

Un indicateur des dépenses futures est donné par les restes à payer, qui correspondent, en fin d'année, aux **engagements pris qui n'ont pas encore fait l'objet de paiements**, par exemple dans le cas de travaux dont le marché public a été attribué mais dont l'exécution n'est pas encore terminée, voire n'a pas encore commencé. Ces dépenses ne pourront que difficilement être évitées.

Encore faut-il, toutefois, qu'il s'agisse d'engagements réels, ce qui n'est pas le cas des 165 milliards d'euros d'autorisations d'engagement ouvertes sur le programme 369 « Amortissement de la dette de l'État liée à la covid-19 » de la mission « Engagements financiers de l'État », lesquels ne

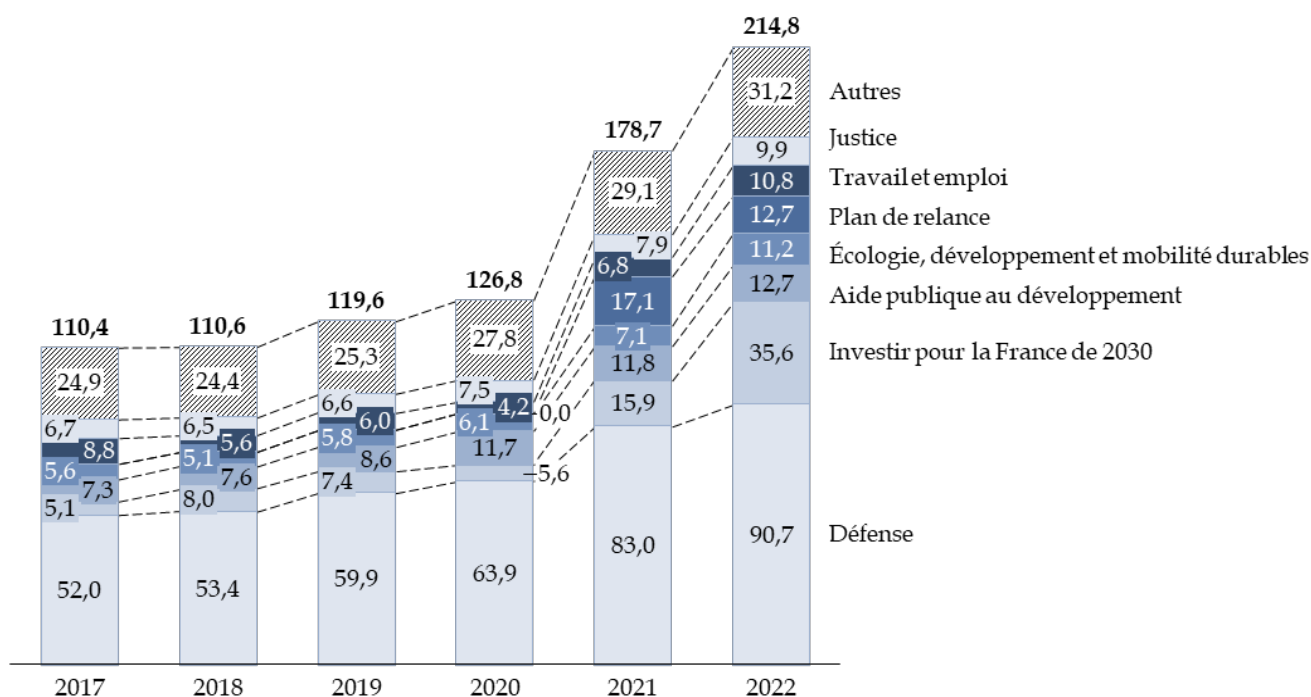
seront pas pris en compte dans l'analyse qui suit bien qu'ils multiplient presque par deux le montant techniquement comptabilisé des restes à payer.

Le montant global des restes à payer, selon les données fournies au rapporteur général, est passé de **118,5 milliards d'euros à la fin 2017** à **184,9 milliards d'euros à la fin 2021**, soit une augmentation de 56,0 %.

La mission « Défense » se caractérise par des niveaux considérables de restes à payer, en hausse de près de 40 milliards d'euros en cinq ans, résultant notamment de la mise en œuvre de la loi de programmation militaire.

Évolution des restes à payer depuis 2017, hors programme 369

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir des réponses au questionnaire du rapporteur général

Plusieurs missions ont également été créées selon un mode de gestion prévoyant une ouverture importante d'autorisations d'engagement au départ et une consommation de crédits de paiement s'étendant sur plusieurs années : Plan de relance (12,7 milliards d'euros de restes à payer), Investir pour la France de 2030 (35,6 milliards d'euros).

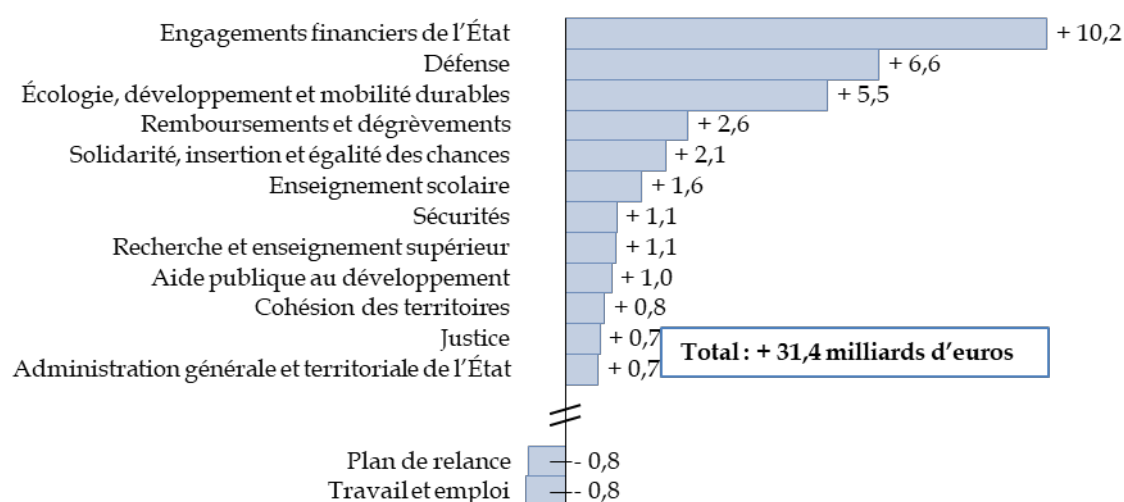
Quelle que soit la pertinence de ces ouvertures de crédit, dont certaines résultent de lois de programmation, force est de constater que les crédits soumis à autorisation parlementaire sont en réalité de plus en plus contraints par des engagements passés, qui font échapper de fait le budget à son principe d'annualité.

L'examen des **dépenses programmées pour les années à venir** confirme **l'augmentation tendancielle des dépenses**, au-delà de l'inflation.

En application de la révision de la loi organique relative aux lois de finances du 28 décembre 2021, chaque projet annuel de performances présente désormais un échéancier triennal de dépenses pluriannuelles. Il en ressort que **les dépenses des missions¹ augmenteraient de 31,4 milliards d'euros de 2024 à 2026**, passant de 581,1 milliards d'euros à 612,5 milliards d'euros, soit une augmentation de **5,4 % en valeur** et **1,6 % en volume**.

Évolution des crédits des missions entre 2024 et 2026

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir fichier des dépenses pluriannuelles publié par la direction du budget. Seules les variations supérieures à + 500 millions d'euros ou inférieures à - 500 millions d'euros sont représentées

5. L'État doit exercer un contrôle plus strict sur ses opérateurs, dont la trésorerie a augmenté de plus de 20 milliards d'euros en trois ans

Une étude commandée à l'Inspection générale des finances a établi une **augmentation très importante de la trésorerie des opérateurs** : elle atteignait 56,6 milliards d'euros à la fin 2022, contre 33,8 milliards d'euros en 2019, soit une hausse de 22,8 milliards d'euros en 3 ans (+ 67,5 %).

¹ Crédits de paiement ouverts en loi de finances, y compris les remboursements et dégrèvements et les contributions au compte d'affectation spéciale « Pensions ».

Cette hausse est due pour les deux tiers à la progression de la trésorerie de la Société du Grand Paris, qui a réalisé un emprunt exceptionnel en bénéficiant de taux d'intérêt bas.

L'Inspection générale des finances identifie ainsi un **excédent de trésorerie de 2,5 milliards d'euros** sur les opérateurs relevant de plusieurs ministères et recommande de réduire en conséquence les concours financiers de l'État.

Le ministre de l'économie a indiqué au mois de juillet dernier, sur le fondement de ce rapport, que la moitié de cette trésorerie excédentaire serait récupérée dans le budget pour 2024, citant nommément plusieurs opérateurs¹. Or force est de constater que les mesures en question font défaut dans le projet de loi de finances, qui **accroît plutôt les moyens accordés à ces agences**, qu'il s'agisse de subventions directes ou d'affectation de taxes. Le rapporteur général n'a eu aucune réponse à la question qu'il a posée au Gouvernement à ce sujet.

La maîtrise de la trésorerie des opérateurs n'est pas seulement un enjeu financier : **son développement excessif est le signe d'un exercice insuffisant de la tutelle.**

La Cour des comptes elle-même, dans une étude demandée par l'Assemblée nationale, soulignait l'insuffisance du pilotage stratégique des opérateurs². Un opérateur disposant d'une trésorerie excessive peut exercer son activité en sollicitant moins souvent sa tutelle, qui dispose d'une information et d'un contrôle moindres sur son activité.

En tout état de cause, un opérateur public bénéficie du financement de l'État et n'a donc généralement pas besoin, contrairement à une entreprise privée indépendante, de disposer d'une trésorerie particulièrement abondante : l'État pourra toujours lui apporter des fonds nouveaux s'il en démontre la nécessité.

Au-delà de la question du montant de la trésorerie excédentaire, **l'information même sur cette trésorerie est insuffisante** et l'Inspection générale des finances souligne que les opérateurs ne transmettent pas à leur tutelle toutes les informations qui permettraient un pilotage adéquat de la trésorerie.

¹ Bruno Le Maire, *France Info*, 28 juillet 2023.

² Cour des comptes, [Les relations entre l'État et ses opérateurs](#), rapport demandé par le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, janvier 2021.

C. LES EFFECTIFS DE L'ÉTAT AUGMENTENT, EN CONTRADICTION AVEC LES ENGAGEMENTS PRIS DANS LE PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES

Le 27 septembre dernier, le Gouvernement a engagé sa responsabilité devant l'Assemblée nationale sur un projet de loi de programmation des finances publiques prévoyant la **stabilité des emplois jusqu'en 2027, alors qu'il avait présenté le même jour un projet de loi de finances qui crée plus de 8 000 postes en 2024.**

1. Le projet de loi de finances prévoit une augmentation des emplois de plus de 8 000 postes

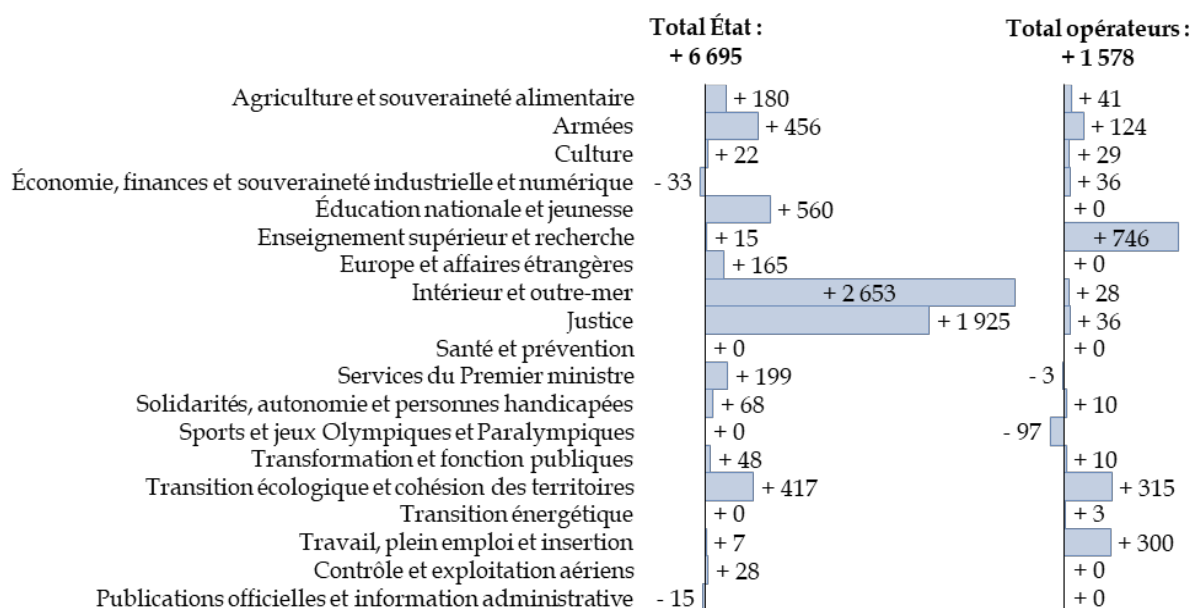
Le présent projet de loi de finances prévoit une **augmentation des emplois de 8 273 équivalents temps plein (ETP)**, dont 6 695 pour l'État lui-même et 1 578 pour les opérateurs.

L'exposé général des motifs du projet de loi de finances indique qu'il s'agit d'un « ralentissement de 23 % » par rapport à 2023, c'est-à-dire que le nombre d'emplois créés est un peu moins élevé : sur deux ans, le nombre de postes nouveaux est de 19 063 emplois.

La future loi de programmation des finances publiques 2023-2027, qui ne tient pas compte de l'augmentation des emplois en 2023, devra donc compenser au cours des années 2025 à 2027 l'augmentation des emplois de l'année 2024.

Évolution des effectifs dans les ministères et leurs opérateurs en 2024

(en équivalent temps-plein)



Source : commission des finances du Sénat, à partir du projet de loi de finances

Les augmentations concernent tout particulièrement les **ministères régaliens** de l'intérieur et des outre-mer et de la justice, qui représentent plus des deux tiers des créations de postes sur le périmètre de l'État.

S'agissant des **opérateurs**, l'augmentation porte principalement sur ceux du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

D'une manière générale, **ces augmentations d'effectifs**, comme pour les ouvertures de crédit, **entrent dans le cadre des lois de programmation** relatives aux ministères concernés.

Si un effort est légitime sur ces missions, **force est de constater**, comme pour l'évolution des crédits, **que des politiques « prioritaires » sont définies sans qu'en soient prises les conséquences sur les politiques moins prioritaires.**

Or **des marges réelles de manœuvre existent**, qui ont poussé le Sénat, par deux fois, à voter le principe d'une diminution de 5 % des effectifs de l'État et de ses opérateurs dans le cadre du projet de loi de programmation des finances publiques : selon les informations communiquées au rapporteur général, **pas moins de 170 000 départs sont prévus en 2024.**

2. Les mesures annoncées en juin 2023 font augmenter la masse salariale de 2,5 points au-dessus de l'inflation

En 2024, le montant des **charges de personnel** sur le budget général (crédits de titre 2) serait de **153,5 milliards d'euros**, contre 146,0 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2023.

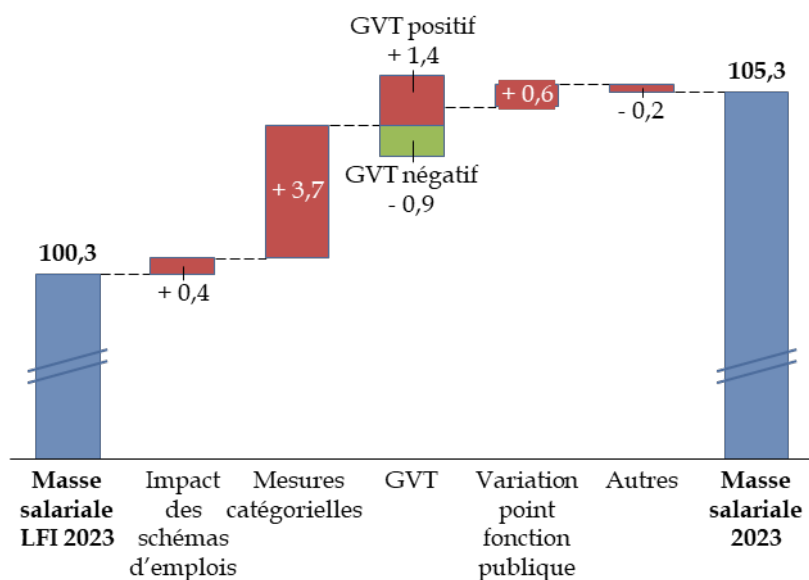
Sur ce montant, 48,2 milliards d'euros correspondent aux contributions au compte d'affectation spéciale « Pensions » et **105,3 milliards d'euros à la masse salariale**.

La masse salariale est **en augmentation** de 5,0 milliards d'euros par rapport à celle prévue en loi de finances initiale pour 2023 (soit 100,3 milliards d'euros), soit **2,5 points au-dessus de l'inflation**.

Cette hausse provient principalement des mesures annoncées au moins de juin 2023¹, avec l'attribution de cinq points d'indice à tous les agents à compter du 1^{er} janvier 2024 (coût de 3,7 milliards d'euros, imputés sur les mesures catégorielles) et l'effet en année pleine de l'augmentation générale de 1,5 % du point d'indice entrée en vigueur en juillet 2023.

Facteurs d'évolution de la masse salariale entre 2023 et 2024

(en milliards d'euros)



GVT : glissement vieillesse-technicité. Hors budgets annexes.

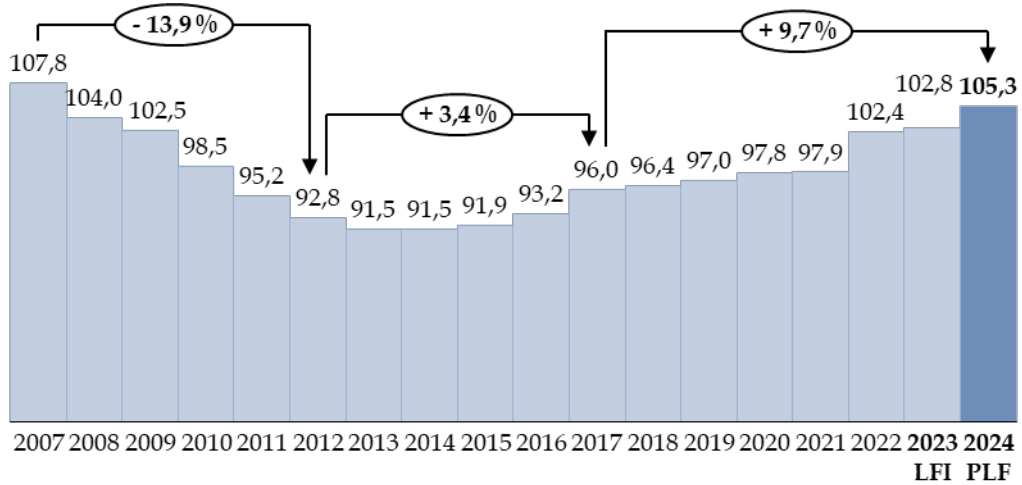
Source : commission des finances, à partir des réponses au questionnaire du rapporteur général

¹ [Annonces de Stanislas Guerini](#), ministre de la transformation et de la fonction publiques, 12 juin 2023.

Le Gouvernement poursuit ainsi un **mouvement d'augmentation soutenue de la masse salariale lancé en 2017**, celle-ci ayant augmenté de 23,0 % en valeur et de 9,7 % en volume entre 2017 et 2024.

Évolution de la masse salariale de l'État en euros constants depuis 2007

(en milliards d'euros de 2024)



Source : commission des finances, à partir des données des rapports sur le budget de l'État, des projets de loi de finances et des réponses aux questionnaires budgétaires. Masse salariale du budget général, hors contributions au compte d'affectation spéciale « Pensions »

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2024.html>