

N° 159

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2024

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi, considéré comme rejeté
par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée,
de finances de fin de gestion pour 2024,*

Par M. Jean-François HUSSON,

Rapporteur général,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, président ; M. Jean-François Husson, rapporteur général ; MM. Bruno Belin, Christian Bilhac, Jean-Baptiste Blanc, Michel Canévet, Emmanuel Capus, Thierry Cozic, Thomas Dossus, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Stéphane Sautarel, Pascal Savoldelli, vice-présidents ; Mmes Marie-Carole Ciuntu, Frédérique Espagnac, MM. Marc Laménie, Hervé Maurey, secrétaires ; MM. Pierre Barros, Arnaud Bazin, Grégory Blanc, Mmes Florence Blatrix Contat, Isabelle Briquet, MM. Vincent Capo-Canellas, Raphaël Daubet, Vincent Delahaye, Vincent Éblé, Rémi Féraud, Stéphane Fouassin, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Raymond Hugonet, Éric Jeansannetas, Christian Klingner, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Victorin Lurel, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougein, Jean-Baptiste Olivier, Olivier Paccaud, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Georges Patient, Jean-François Rapin, Mme Ghislaine Senée, MM. Laurent Somon, Christopher Szcurek, Mme Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (17^{ème} législ.) : 538, 553 et T.A. 9

Sénat : 155 (2024-2025)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
PREMIÈRE PARTIE	
L'EXERCICE 2024 DANS LA TRAJECTOIRE PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES	
I. UN SCÉNARIO MACROÉCONOMIQUE INCHANGÉ PAR RAPPORT À CELUI PRÉSENTÉ DANS LE CADRE DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2025	7
A. À LA DIFFÉRENCE DES PRÉVISIONS INITIALES DU GOUVERNEMENT, LA CROISSANCE EN 2024 A ÉTÉ SOUTENUE PAR LA DEMANDE PUBLIQUE ET LE COMMERCE EXTÉRIEUR, MAIS RALENTIE PAR LE RESSERREMENT DE LA POLITIQUE MONÉTAIRE ET LES INCERTITUDES	7
B. UNE PRÉVISION DE CROISSANCE CRÉDIBLE POUR 2024 : + 1,1 %	10
II. UN DÉFICIT PUBLIC À 6,1 % DU PIB, CONSIDÉRABLEMENT ALOURDI PAR RAPPORT À LA PRÉVISION INITIALE ET PAR RAPPORT À 2023.....	13
DEUXIÈME PARTIE	
LE BUDGET DE L'ÉTAT	
I. LE DÉFICIT BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT S'AGGRAVE UNE NOUVELLE FOIS, DE 16,3 MILLIARDS D'EUROS PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE, AU TERME D'UNE ANNÉE PARTICULIÈREMENT MOUVEMENTÉE.....	17
A. LE SOLDE PRÉVISIONNEL EST DISTINCT DU SOLDE RÉSULTANT DES OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS	17
B. L'AGGRAVATION DU DÉFICIT PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE RÉSULTE PRINCIPALEMENT D'UNE MOINS-VALUE DE 24,3 MILLIARDS D'EUROS SUR LES RECETTES FISCALES NETTES	19
C. DES DIFFICULTÉS SÉRIEUSES ONT RÉSULTÉ DE L'ABSENCE DE PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE, DU POINT DE VUE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE ET DE L'INFORMATION DU PARLEMENT	21
II. LES RECETTES SONT AFFECTÉES PAR UNE MOINS-VALUE HISTORIQUE DE 24,3 MILLIARDS D'EUROS SUR LES RECETTES FISCALES NETTES.....	23
A. LES RECETTES FISCALES NETTES CONNAISSENT UNE CHUTE DE 24,3 MILLIARDS D'EUROS PAR RAPPORT À LA PRÉVISION, DONT L'EXPLICATION A COMMENCÉ À ÊTRE DÉTERMINÉE	23
B. LES RECETTES NON FISCALES BÉNÉFICIENT DE DIVIDENDES PLUS IMPORTANTES QUE PRÉVU	25

C. LE PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES À DESTINATION DE L'UNION EUROPÉENNE EST RÉVISÉ EN HAUSSE DE 0,7 MILLIARD D'EUROS	26
III. LES DÉPENSES SONT EN BAISSÉ DE 5,5 MILLIARDS D'EUROS PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE.....	28
A. POUR LA PREMIÈRE FOIS DEPUIS 2019, LE COLLECTIF BUDGÉTAIRE DE FIN D'ANNÉE ACTE UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS MOINDRE QUE PRÉVU EN LOI DE FINANCES INITIALE	29
B. NEUF MISSIONS DU BUDGET GÉNÉRAL FONT L'OBJET D'UNE AUGMENTATION DE CRÉDITS	33
1. Administration générale et territoriale de l'État (+ 30,8 millions d'euros)	34
2. Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation (+ 46,2 millions d'euros).....	34
3. Immigration, asile et intégration (+ 47,3 millions d'euros)	34
4. Outre-mer (+ 32,0 millions d'euros)	35
5. Pouvoirs publics (+ 28,5 millions d'euros)	35
6. Santé (+ 14,0 millions d'euros)	36
7. Sécurités (+ 824,4 millions d'euros).....	36
8. Solidarité, insertion et égalité des chances (+ 203,3 millions d'euros).....	37
9. Travail et emploi (+ 65,5 millions d'euros).....	37
C. LES CRÉDITS DE VINGT-TROIS MISSIONS DU BUDGET GÉNÉRAL FONT L'OBJET D'ANNULLATIONS NETTES DE CRÉDITS	38
1. Action extérieure de l'État (- 58,7 millions d'euros)	38
2. Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales (- 126,6 millions d'euros).....	39
3. Aide publique au développement (- 275,1 millions d'euros)	39
4. Cohésion des territoires (- 434,9 millions d'euros).....	40
5. Conseil et contrôle de l'État (- 8,4 millions d'euros)	42
6. Crédits non répartis (- 50 millions d'euros).....	43
7. Culture (- 31,2 millions d'euros).....	43
8. Défense (- 125,6 millions d'euros).....	43
9. Direction de l'action du Gouvernement (- 6,7 millions d'euros).....	44
10. Écologie, développement et mobilité durables (- 86,8 millions d'euros).....	45
11. Économie (- 69,2 millions d'euros)	45
12. Engagements financiers de l'État (- 409,6 millions d'euros)	47
13. Enseignement scolaire (- 128,4 millions d'euros).....	47
14. Gestion des finances publiques (- 95,1 millions d'euros)	48
15. Investir pour la France de 2030 (- 1 214,6 millions d'euros)	48
16. Justice (- 61,0 millions d'euros).....	49
17. Médias, livre et industries culturelles (- 20,2 millions d'euros)	50
18. Plan de relance (- 150 millions d'euros).....	50
19. Recherche et enseignement supérieur (- 215,1 millions d'euros).....	51
20. Régimes sociaux et de retraite (- 163,0 millions d'euros)	52
21. Relations avec les collectivités territoriales (- 159,7 millions d'euros).....	52
22. Sport, jeunesse et vie associative (- 25,3 millions d'euros)	53
23. Transformation et fonction publiques (- 41,8 millions d'euros).....	53
D. LES EMPLOIS NE SONT PAS MODIFIÉS PAR LE PROJET DE LOI DE FINANCES DE FIN DE GESTION	53

IV. LES OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS SUR LES BUDGETS ANNEXES ET LES COMPTES SPÉCIAUX	54
A. DES OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS LIMITÉES SUR LES BUDGETS ANNEXES	54
B. LES PRINCIPAUX MOUVEMENTS EN RECETTES ET EN CRÉDITS SUR LES COMPTES SPÉCIAUX	54
1. CAS « <i>Contrôle de la circulation et du stationnement routiers</i> »	55
2. CAS « <i>Gestion du patrimoine immobilier de l'État</i> »	55
3. CAS « <i>Participations financières de l'État</i> »	55
4. CCF « <i>Avances à l'audiovisuel public</i> »	56
5. CCF « <i>Avances aux collectivités territoriales</i> »	56
6. CCF « <i>Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés</i> »	57
7. CCF « <i>Prêts et avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics</i> »	57
EXAMEN DES ARTICLES	59
• <i>ARTICLE LIMINAIRE</i> Prévision de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques pour l'année 2024	59
PREMIÈRE PARTIE CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER	
TITRE PREMIER DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES	
• <i>ARTICLE 1^{er}</i> Ajustement des dispositions relatives à l'affectation de ressources à des tiers	62
• <i>ARTICLE 2</i> Rectification du montant de la fraction de taxe sur la valeur ajoutée du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » au titre de l'année 2024	74
TITRE DEUX DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉQUILIBRE DES RESSOURCES ET DES CHARGES	
• <i>ARTICLE 3</i> Équilibre général du budget et trésorerie	83
SECONDE PARTIE MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES	
TITRE PREMIER AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2024 - CRÉDITS DES MISSIONS	
• <i>ARTICLE 4</i> Budget général : ouvertures et annulations de crédits	87
• <i>ARTICLE 5</i> Budgets annexes : ouvertures et annulations de crédits	90
• <i>ARTICLE 6</i> Comptes spéciaux : ouvertures et annulations de crédits	92
EXAMEN EN COMMISSION	95
LA LOI EN CONSTRUCTION	97

EXPOSÉ GÉNÉRAL

PREMIÈRE PARTIE L'EXERCICE 2024 DANS LA TRAJECTOIRE PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES

I. UN SCÉNARIO MACROÉCONOMIQUE INCHANGÉ PAR RAPPORT À CELUI PRÉSENTÉ DANS LE CADRE DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2025

A. À LA DIFFÉRENCE DES PRÉVISIONS INITIALES DU GOUVERNEMENT, LA CROISSANCE EN 2024 A ÉTÉ SOUTENUE PAR LA DEMANDE PUBLIQUE ET LE COMMERCE EXTÉRIEUR, MAIS RALENTIE PAR LE RESSERREMENT DE LA POLITIQUE MONÉTAIRE ET LES INCERTITUDES

La prévision de **croissance du PIB** en volume retenue par le Gouvernement pour le projet de loi de finances de fin de gestion pour 2024 s'établit à **1,1 %** et reste, ainsi, **inchangée par rapport à la prévision** présentée dans le cadre **du projet de loi de finances pour 2025**.

Elle est **inférieure de 0,3 point à la prévision retenue dans le projet de loi de finances pour 2024** et dont la commission des finances avait regretté le caractère trop optimiste, **mais supérieure de 0,1 point à celle du programme de stabilité présenté en avril 2024**. La commission des finances avait alors jugé cette prévision également relativement optimiste : il est vrai qu'elle n'était **pas en mesure de prévoir le dérapage inédit des comptes publics en 2024, lequel a significativement soutenu la croissance**.

L'inflation, mesurée par l'indice des prix à la consommation, est estimée par le Gouvernement à **2,1 % en moyenne annuelle pour 2024**.

Cela correspond à une **prévision centrale - la moyenne retenue par le Consensus Forecasts en novembre 2024 est de 2,2 %, la borne basse de 1,8 % et la borne haute de 2,6 %**. Au regard des résultats provisoires de l'indice des prix à la consommation publiés par l'Insee fin octobre et de la baisse des prix du pétrole, cette prévision pourrait toutefois être un peu élevée.

Il s'agit d'un reflux conséquent par rapport à 2023, où l'inflation avait atteint **4,9 %**, résultant du resserrement de la politique monétaire et de la modération des prix des matières premières.

Malgré une inflation plus faible en 2024 qu'en 2023, l'évolution de la consommation devrait être de même ampleur (+ 0,7 % après + 0,8 %), du fait d'une évolution modérée des salaires et d'une légère reprise du chômage, qui ont freiné l'évolution du pouvoir d'achat.

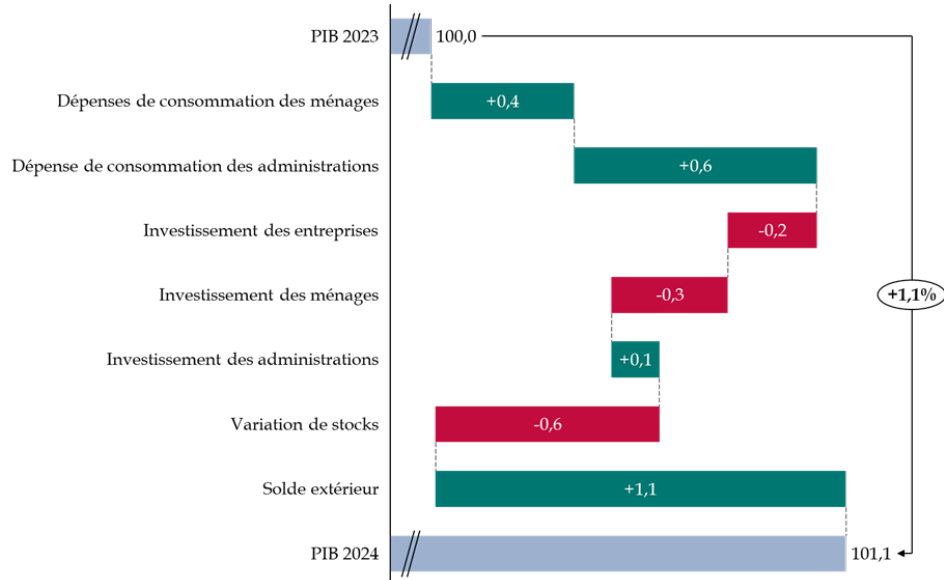
La contraction monétaire intervenue à partir de juillet 2022, et qui s'est traduite par une augmentation des taux directeurs de 450 points de base en 14 mois, soit le durcissement le plus fort de l'histoire de la Banque centrale européenne, a entraîné une **diminution de l'investissement des ménages, mais aussi - et c'est plus notable - des entreprises**. Une telle baisse n'est en effet intervenue que sept fois au cours des cinquante dernières années. Les incertitudes liées à la dissolution de l'Assemblée nationale n'ont rien fait pour freiner cette diminution, au contraire.

En revanche, la consommation et l'investissement des administrations soutiendrait la croissance en 2024, avec une contribution à la croissance de 0,7 point. Le commerce extérieur contribuerait à hauteur de 1,1 point à la croissance en 2024, la contrepartie de la baisse des importations étant un mouvement de déstockage important.

Ainsi, à la différence des prévisions initiales du Gouvernement, qui anticipaient une croissance soutenue essentiellement par la consommation des ménages, à laquelle la demande publique ne prendrait qu'une part modeste et où l'investissement des entreprises ralentirait sans freiner la croissance, c'est un tout autre scénario qui s'est déroulé. La consommation s'est révélée peu allante, l'investissement des entreprises a enregistré une baisse, tandis que le commerce extérieur et la demande publique ont fortement soutenu la croissance. Il est dans ces conditions difficile de donner un satisfecit à la nouvelle prévision de croissance annoncée en février et retenu dans le programme de stabilité. En effet, la contribution de la demande publique à la croissance indique que c'est en partie le dérapage du déficit public qui a soutenu l'activité en 2024, ce dont on peut difficilement se réjouir.

Décomposition de la prévision de croissance du Gouvernement en 2024

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

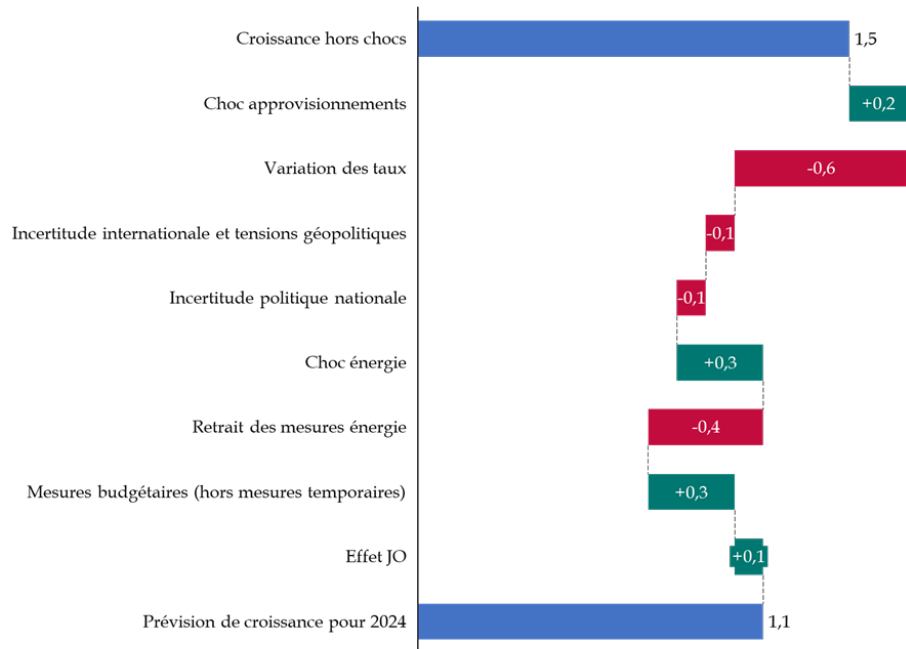


Source : calculs de la commission des finances du Sénat d'après les comptes nationaux trimestriels de l'Insee et les documents budgétaires

Selon l'OFCE, en 2024, le durcissement de la politique monétaire aurait amputé la croissance de 0,6 point et l'incertitude nationale de 0,1 point. En revanche, l'impulsion budgétaire, liée à la dégradation de la situation des finances publiques, a été puissante puisqu'elle aurait contribué à la croissance à hauteur de 0,3 point.

Évaluation des chocs macroéconomiques sur la croissance du PIB en 2024

(en volume et en point de pourcentage)



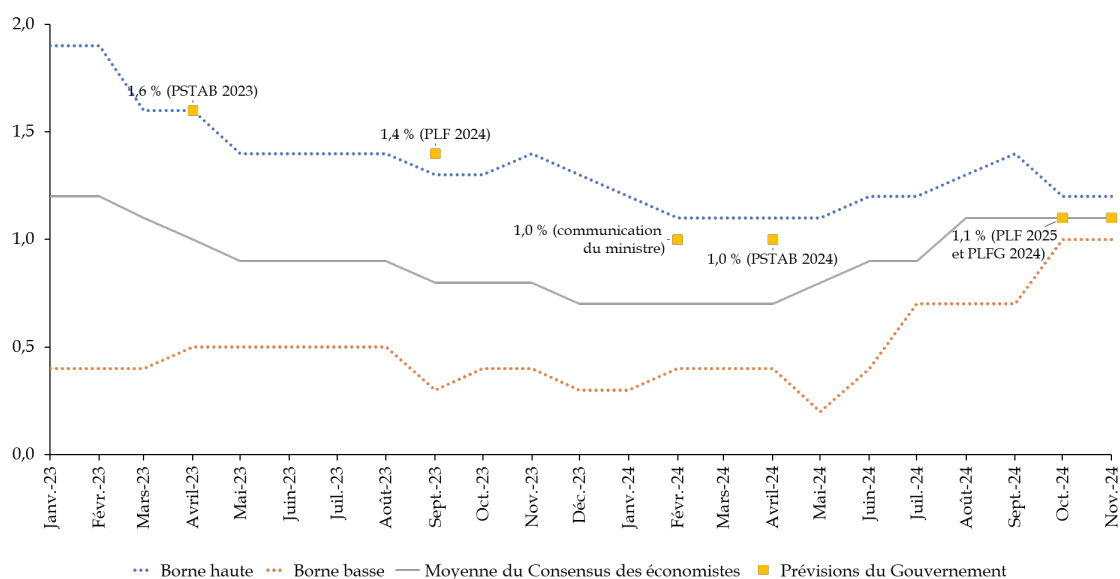
Source : commission des finances, d'après OFCE

B. UNE PRÉVISION DE CROISSANCE CRÉDIBLE POUR 2024 : + 1,1 %

L'estimation de **croissance du Gouvernement pour l'année 2024 est parfaitement en ligne avec les prévisions des conjoncturistes**. En effet, elle est égale à la moyenne des prévisions du *Consensus Forecasts* en novembre 2024. Elle est également égale aux prévisions retenues par la Banque de France et l'OCDE en septembre, et à celles du FMI, de l'Insee et de l'OFCE en octobre.

Évolution des prévisions de croissance, en volume, pour l'année 2024

(en pourcentage)



Source : commission des finances du Sénat d'après les prévisions du Consensus Forecasts de janvier 2023 à novembre 2024 et les documents budgétaires

Elle aura connu de fortes évolutions depuis septembre 2023 et la prévision contenue dans le projet de loi de finances pour 2024, fixée à 1,4 %, mais plus encore depuis le programme de stabilité 2023-2027, qui anticipait une croissance de 1,6 % en 2024. En effet, alors que le Gouvernement anticipait une inflexion du taux d'épargne favorisant une reprise franche de la consommation en 2024, celui-ci a au contraire augmenté. Les prévisions gouvernementales concernant l'évolution de l'investissement des entreprises ont également été démenties par les faits puisque celui-ci a reculé, là où le Gouvernement ne prévoyait qu'un ralentissement. Sur ces deux points, la commission des finances s'était montrée plus prudente, constatant, d'une part, que le niveau de confiance des ménages ne présageait pas une baisse du taux d'épargne qui, au demeurant, n'était pas expliquée par le Gouvernement, et d'autre part, que ce dernier avait sous-estimé les effets retardés du resserrement de la politique monétaire.

Le commerce extérieur et la demande publique ont certes « pris le relais », mais sans permettre d'atteindre la prévision trop optimiste du Gouvernement d'Élisabeth Borne.

Actuellement, la prévision de croissance du Gouvernement pour 2024 est en ligne avec les derniers développements conjoncturels et avec les révisions des estimations de croissance sur les deux premiers trimestres de 2024.

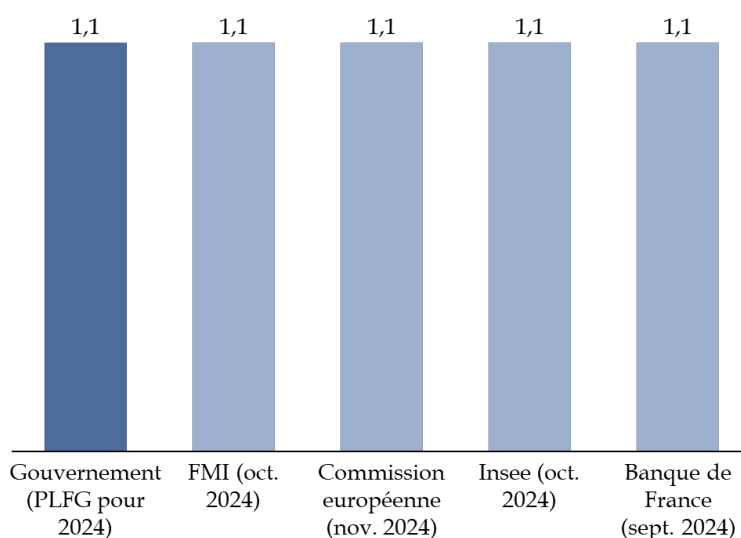
Ainsi, les comptes nationaux trimestriels publiés par l'INSEE¹ font état d'une accélération de l'activité économique au troisième trimestre 2024 (+ 0,4 %) due en grande partie aux jeux Olympiques et Paralympiques (JOP), qui ont soutenu la production de services marchands comme la fourniture aux ménages d'événements sportifs ou la perception de droits de diffusion audiovisuelle, après une croissance modérée aux premier et deuxième trimestres (+ 0,2 %²).

Compte tenu d'un acquis de croissance de 1,1 point au troisième trimestre 2024, l'atteinte d'une croissance de 1,1 % ne nécessiterait qu'une stagnation de l'activité au quatrième trimestre, et semble donc tout à fait réalisable. Le contrecoup des JOP pèserait à hauteur de - 0,2 point sur la croissance au quatrième trimestre, mais n'empêcherait pas sa stagnation.

La prévision de croissance du Gouvernement pour 2024 est donc crédible.

Comparaison des prévisions de croissance du PIB pour l'année 2024

(en pourcentage – en volume)



Source : commission des finances du Sénat d'après les principales prévisions institutionnelles

¹ Comptes nationaux trimestriels au troisième trimestre 2024, INSEE, 30 octobre 2024.

² La révision de la croissance du premier trimestre de 0,3 % à 0,2 % n'affecte que très peu la croissance annuelle car il s'agit d'un effet d'arrondi, la révision ne portant que sur 0,01 point.

II. UN DÉFICIT PUBLIC À 6,1 % DU PIB, CONSIDÉRABLEMENT ALOURDI PAR RAPPORT À LA PRÉVISION INITIALE ET PAR RAPPORT À 2023

Le présent projet de loi de finances de fin de gestion pour 2024 prévoit que **le déficit public s'établira à 6,1 % du PIB en 2024**, soit le même niveau que celui retenu dans le projet de loi de finances pour 2025. En revanche, la prévision de déficit public augmente dans des proportions inédites par rapport aux prévisions comprises dans la loi de finances initiale (4,4 %) ainsi que dans le programme de stabilité présenté en avril 2024 (5,1 %).

Cette dégradation résulte essentiellement d'erreurs importantes sur les prévisions de recettes, puisque les prélèvements obligatoires seraient inférieurs de 41,5 milliards d'euros à la prévision initiale. Deux éléments principaux se conjuguent : une chute des recettes en 2023 par rapport aux prévisions de la fin de l'année dernière, qui a eu un impact du fait d'un effet de base sur l'année 2024, et des prévisions de croissance et d'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB trop optimistes, pour ne pas dire imprudentes. En effet, la croissance s'est finalement établie à 1,1 % au lieu de 1,4 %, tandis que l'élasticité des prélèvements obligatoires s'élèverait à 0,7, au lieu de 1,1 initialement prévu¹.

Les dépenses des administrations publiques locales avaient également été sous-estimées dans les prévisions initiales sous-jacentes au PLF pour 2024, puisque celles-ci sont finalement supérieures de 13,7 milliards d'euros.

Le déficit public en 2024 est ainsi significativement supérieur à celui enregistré en 2022 et 2023, puisqu'il s'établissait alors respectivement à 4,7 % et 5,5 % du PIB.

Dans ce contexte, le déficit structurel – qui est calculé en référence au PIB potentiel prévu par le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 et selon la méthodologie qu'il prévoit – s'établirait à 5,7 %, soit deux points de plus que celui prévu par la LPFP (3,7 %). Moins d'un an après la promulgation de cette loi, le 18 décembre, il s'agit d'un écart massif qui appellera sans nul doute la mise en œuvre du mécanisme de correction prévu à l'article 62 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

¹ *L'analyse des causes de la dégradation a fait l'objet d'une relance, par la commission des finances, de la mission d'information constituée en son sein sur la dégradation des finances publiques depuis 2023, son suivi par l'administration et le Gouvernement et les modalités d'information du Parlement sur la situation économique, budgétaire et financière de la France.*

Décomposition de la prévision de solde public en 2024

(en point de PIB)

	2023	2024	2024
Projet de loi de finances de fin de gestion pour 2024			PLPFP 2023-2027
Ensemble des administrations publiques			
Solde structurel (1) (en points de PIB potentiel)	- 5,1	- 5,7	- 3,7
Solde conjoncturel (2)	- 0,3	- 0,4	- 0,6
Solde des mesures ponctuelles et temporaires (3) (en points de PIB potentiel)	- 0,1	- 0,1	- 0,1
Solde effectif (1+ 2+ 3)	- 5,5	- 6,1	- 4,4
Dette au sens de Maastricht	109,9	112,8	109,7
Taux de prélèvements obligatoires (y.c UE, nets des CI)	43,2	42,8	44,1
Dépense publique (hors CI)	56,4	56,8	55,3
Dépense publique (hors CI, en Md€)	1 591	1 657	1 622
Évolution de la dépense publique hors CI en volume (%) ¹	- 1,0	2,1	0,5
Principales dépenses d'investissement (en Md€) ²	25	30	30
Administrations publiques centrales			
Solde	- 5,5	- 5,4	- 4,7
Dépense publique (hors CI, en Md€)	646	654	639
Évolution de la dépense publique en volume (%) ³	- 3,9	- 0,7	- 1,4
Administrations publiques locales			
Solde	- 0,4	- 0,7	- 0,3
Dépense publique (hors CI, en Md€)	316	336	322
Évolution de la dépense publique en volume (%) ³	2,4	4,8	0,9
Administrations de sécurité sociales			
Solde	0,4	0,0	0,6
Dépense publique (hors CI, en Md€)	738	776	761
Évolution de la dépense publique en volume (%) ³	- 0,1	3,2	1,7

¹ À champ constant.

² Au sens de la loi de programmation des finances publiques pour 2023-2027.

³ À champ constant, hors transferts entre administrations publiques.

Source : article liminaire du projet de loi de finances de fin de gestion pour 2024

L'identité entre la prévision de solde effectif pour 2024 présentée dans le cadre du projet de loi de finances pour 2025 et celle du projet de loi de finances de fin de gestion pour 2024 masque de très légères évolutions de prévision sur les dépenses et les recettes, à savoir :

- en premier lieu, **un niveau de recettes** légèrement supérieur, avec des prélèvements obligatoires en hausse (+ 0,6 milliard d'euros) par rapport à la prévision d'octobre 2024 ;

- et en second lieu, **un niveau de dépenses un peu plus faible** que prévu (- 0,3 milliard d'euros).

Cela ne conduit qu'à des variations minimales dans le niveau de dette publique (112,8 % du PIB dans le PLFG 2024 au lieu de 112,9 % dans le PLF 2025), le niveau de dépense publique (1 657 milliards d'euros au lieu

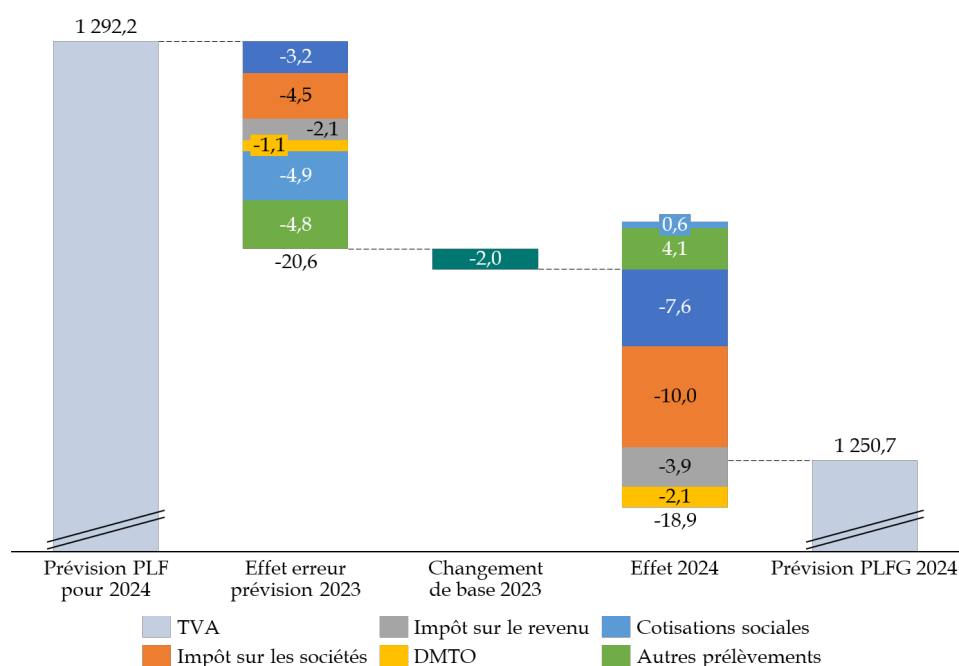
de 1 658 milliards d'euros) et l'évolution de la dépense publique des administrations centrales en volume (- 0,7 % au lieu de - 0,6 %).

Concernant les prélèvements obligatoires, leur évolution s'explique principalement par l'intégration des versements de prime de partage de la valeur (PPV) dans l'assiette des allègements généraux de cotisations sociales. La prévision de DMTG a également été revue à la hausse (+ 200 millions d'euros) tandis que la prévision de prélèvements sociaux sur le capital a été revue à la baisse (- 100 millions d'euros) du fait de la hausse des dépenses de recherche et développement en partie exonérées.

C'est toutefois surtout au regard de la prévision retenue dans le PLF pour 2024 que l'écart est le plus massif, puisque **les prélèvements obligatoires en 2024 seraient inférieurs de 41,5 milliards d'euros à la prévision initiale**. Il s'explique pour moitié par l'effet de l'erreur de prévision de recettes pour 2023, et pour l'autre moitié par une erreur de prévision propre à 2024.

Évolution de la prévision de prélèvements obligatoires pour 2024 entre le PLF pour 2024 et le projet de loi de finances de fin de gestion pour 2024

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat d'après les calculs présentés dans l'avis n° HCFP- 2024-5 du Haut conseil des finances publiques relatif au projet de loi de finances de fin de gestion pour l'année 2024

S'agissant de l'évolution des dépenses, celles-ci diminueraient de 300 millions d'euros par rapport au niveau prévu par le PLF pour 2025, concernant essentiellement les administrations publiques centrales. En effet,

la prévision de dépenses sous Ondam¹ n'a pas fait l'objet de révision depuis le dépôt du PLFSS pour 2025 tandis que la prévision de dépenses du secteur local n'a pas évolué non plus depuis celui du PLF pour 2025.

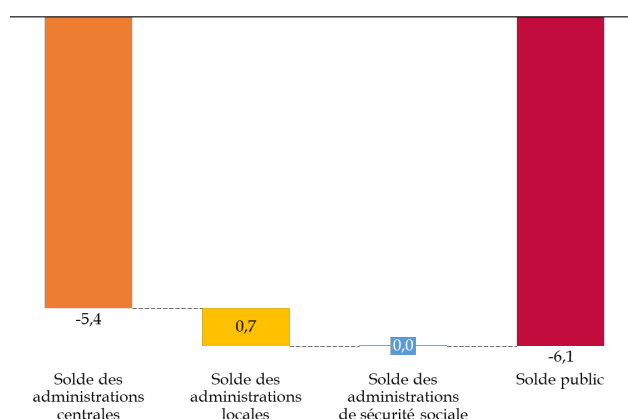
En comparaison avec les dépenses prévues dans le projet de loi de finances pour 2024, l'augmentation serait de 15,3 milliards d'euros hors impact du changement de base de l'Insee².

Les dépenses de l'État en comptabilité nationale – seules retenues pour le calcul du solde public – sont quasiment stables, avec des mouvements en gestion de - 6 milliards d'euros et une hausse des charges de service public de l'énergie en raison de prix d'électricité plus faibles que prévus dans le PLF. Les prévisions de dépenses des collectivités territoriales sont, en revanche, significativement supérieures, de 13,4 milliards d'euros - dont 8 milliards d'euros de dépenses de fonctionnement et 5,4 milliards d'euros de dépenses d'investissement³.

Au total, la responsabilité du déficit public repose en 2024 sur l'État et ses opérateurs, dont la situation financière, avec un déficit de 5,4 % du PIB, est très dégradée. Les administrations locales, en raison d'un excédent de trésorerie accumulé les années précédentes et du fait du cycle électoral de l'investissement, accusent un déficit de 0,7 % du PIB. L'équilibre des comptes des administrations de sécurité sociale est loin d'être suffisant pour rattraper le déficit extrême de l'État.

Décomposition du solde public en 2024

(en point de PIB)



Source : commission des finances d'après l'article liminaire du projet de loi de finances de fin de gestion pour 2024

¹ Objectif national de dépenses d'assurance-maladie.

² Selon le HCFP, la révision de dépenses publiques pour 2024 entre les PLF et PLFSS 2024 et le PLFG 2024 atteint 35,3 milliards d'euros, mais résulte à hauteur d'environ 20 milliards d'euros du changement de base opéré par l'Insee. Il donne lieu à l'intégration dans le périmètre des dépenses publiques des dépenses de SNCF Réseau, opérateur auparavant pris en compte dans les comptes publics à hauteur de son seul déficit.

³ La somme des dépenses de chaque catégorie d'administration est différente de la dépense toutes administrations publiques confondues en raison des transferts entre administrations.

DEUXIÈME PARTIE LE BUDGET DE L'ÉTAT

I. LE DÉFICIT BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT S'AGGRAVE UNE NOUVELLE FOIS, DE 16,3 MILLIARDS D'EUROS PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE, AU TERME D'UNE ANNÉE PARTICULIÈREMENT MOUVEMENTÉE

Selon le présent projet de loi de finances de fin de gestion, le **déficit budgétaire de l'État**, tel que comptabilisé dans le besoin de financement, serait de **163,2 milliards d'euros en 2024**, soit une **dégradation de 16,3 milliards d'euros** par rapport au déficit de 146,9 milliards d'euros prévu par la loi de finances initiale, mais une **amélioration de 3,4 milliards d'euros par rapport au déficit révisé** de 166,6 milliards d'euros présenté dans le cadre du projet de loi de finances pour 2025.

Ce déficit est celui inscrit dans le tableau de financement de l'article 3, qui correspond non pas au déficit résultant du tableau d'équilibre, mais au déficit résultant de la **consommation prévisionnelle de crédits**.

A. LE SOLDE PRÉVISIONNEL EST DISTINCT DU SOLDE RÉSULTANT DES OUVERTURES ET ANNULLATIONS DE CRÉDITS

Si le **solde prévisionnel**, prévu par le Gouvernement dans l'exposé général et inclus dans le besoin de financement¹, est de - **163,2 milliards d'euros**, le **solde résultant des estimations de recettes et des ouvertures de crédit** effectuées en loi de finances initiale (soit - 146,9 milliards d'euros), ainsi que de la réévaluation des recettes et des ouvertures ou annulations de crédits complémentaires proposées par le présent projet de loi de finances de fin de gestion, serait de - **169,6 milliards d'euros**.

En effet, pour déterminer le déficit prévisionnel, il convient de prendre en compte, hors lois de finances, **l'annulation de 10,1 milliards d'euros de crédits** résultant d'un décret du 21 février 2024², ainsi que le **report**, par plusieurs arrêtés, **de crédits non consommés en 2023** à hauteur de 23,5 milliards d'euros, dont 16,1 milliards d'euros sur le périmètre du budget général.

En outre, les crédits ouverts en loi de finances ou reportés ne seront pas tous consommés. Selon les informations communiquées au rapporteur général, les crédits reportés seraient **consommés à hauteur de 5,3 milliards d'euros**. En sens inverse, le Gouvernement prévoit que certaines lignes spécifiques seraient sous-consommées à hauteur de 1,6 milliard d'euros, sans

¹ Voir l'article 3 du présent projet de loi de finances de fin de gestion.

² [Décret n° 2024-124 du 21 février 2024](#) portant annulation de crédits.

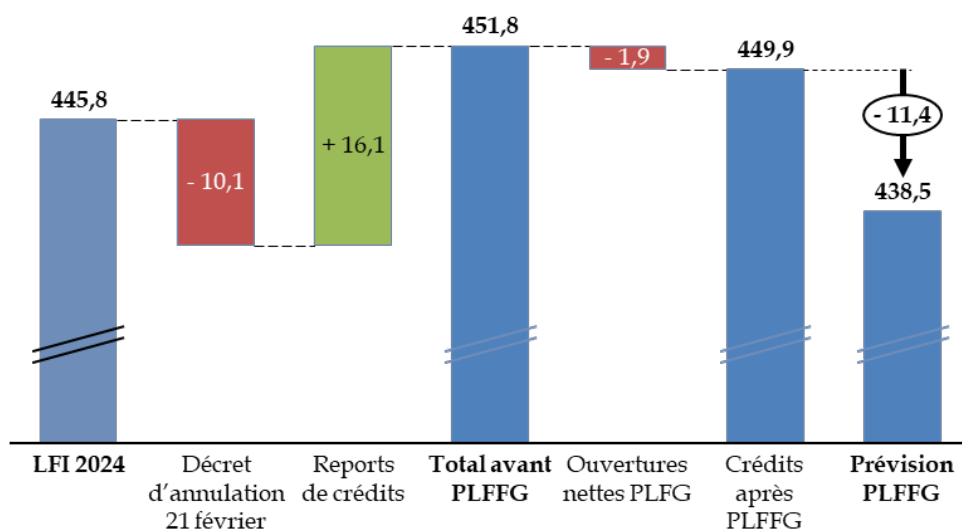
faire pour autant l'objet d'une annulation des crédits à titre prudentiel au regard du calendrier de fin de gestion¹.

Le déficit à financer prévisionnel s'élève en conséquence à 163,2 milliards d'euros.

Sur le périmètre des dépenses nettes du budget général, la consommation prévisionnelle est de 438,5 milliards d'euros, alors que l'application des mouvements de crédits réalisés par voie réglementaire ou législative conduit à un niveau de crédits de 449,9 milliards d'euros, y compris le présent projet de loi de finances de fin de gestion. Il apparaît en conséquence que 11,4 milliards d'euros de crédits de paiement pourraient être soit reportés à 2025, soit proposés à l'annulation dans le projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes pour 2024, qui doit être déposé avant le 1^{er} mai 2025.

Dépenses nettes du budget général selon les textes financiers

(en milliards d'euros)



PLFFG : projet de loi de finances de fin de gestion. Ouvertures nettes : ouvertures de crédits, minorées des annulations, hors remboursements et dégrèvements d'État.

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

¹ C'est le cas de 1 milliard d'euros sur le compte d'affectation spéciale « Avances aux collectivités territoriales », 0,5 milliard d'euros sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » et 0,1 milliard d'euros sur le prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales.

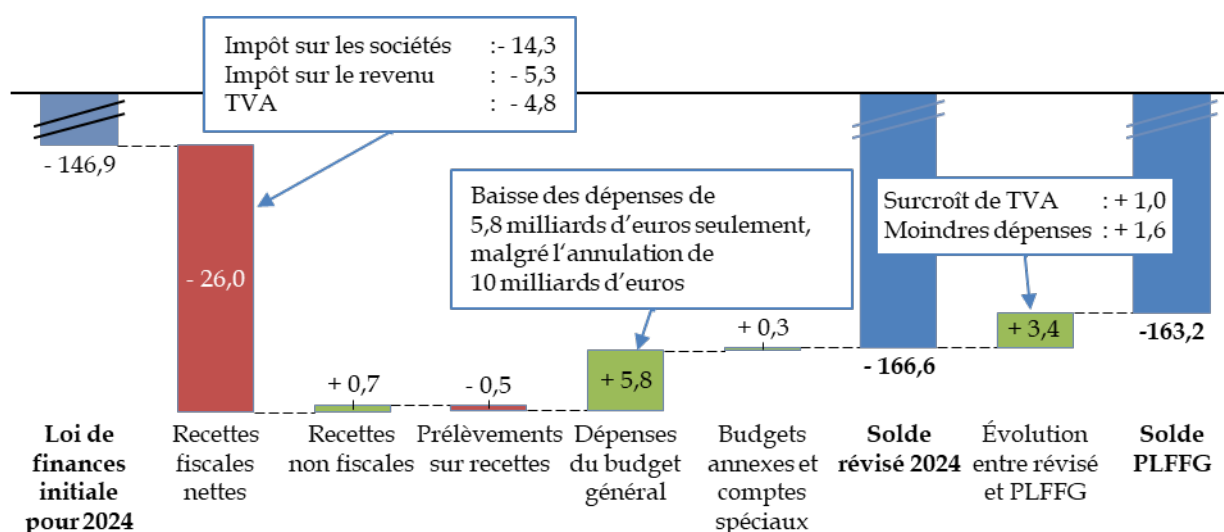
B. L'AGGRAVATION DU DÉFICIT PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE RÉSULTE PRINCIPALEMENT D'UNE MOINS-VALUE DE 24,3 MILLIARDS D'EUROS SUR LES RECETTES FISCALES NETTES

Les principaux déterminants de l'aggravation du déficit en 2024, tels qu'ils résultent des documents budgétaires annexés au projet de loi de finances pour 2025 (**estimation révisée**), par rapport à la prévision sous-tendant la loi de finances initiale (**estimation initiale**), ont été décrits par le rapporteur général lors de la présentation des équilibres généraux du projet de loi de finances pour 2025¹.

Le présent projet de loi de finances de fin de gestion repose sur une **estimation actualisée** du déficit, des recettes et des dépenses, qui diffère assez peu de l'estimation révisée, de sorte que les commentaires faits à l'occasion de la présentation du projet de loi de finances pour 2025 demeurent en grande partie valables.

Décomposition de l'évolution du déficit budgétaire de l'État en 2024

(en milliards d'euros)



LFI : loi de finances initiale. PLFFG : projet de loi de finances de fin de gestion. Contrib. rente infra électricité : contribution sur la rente inframarginale de la production d'électricité.

Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires. Ouvertures et annulations de crédits hors remboursements et dégrèvements d'État

Le principal déterminant de l'accroissement du déficit prévisionnel est une **forte moins-value sur les recettes fiscales nettes**, à hauteur de 24,3 milliards d'euros, soit un montant légèrement réduit par rapport à

¹ Commission des finances, [Les grandes orientations des finances publiques en 2025 et leur contexte macroéconomique](#), rapport provisoire présenté par Jean-François Husson, rapporteur général, 5 novembre 2024.

l'estimation révisée (- 26,0 milliards d'euros), notamment grâce à une légère réévaluation (+ 1,0 milliard d'euros) du produit prévisionnel de TVA.

Les **dépenses nettes du budget général** seraient de 438,5 milliards d'euros, **en diminution de 7,4 milliards d'euros**. Sur ce poste également, une légère amélioration (- 1,6 milliard d'euros) est constatée par rapport à l'estimation révisée, qui était de 440,1 milliards d'euros.

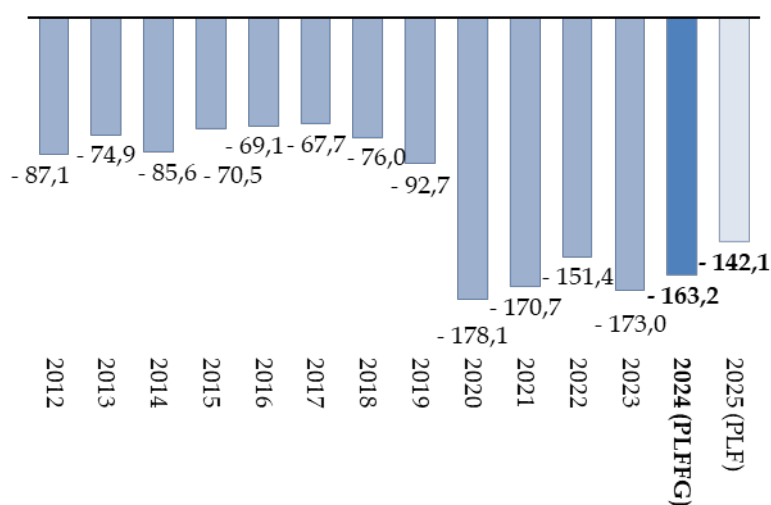
Le solde serait en amélioration de 0,1 milliard d'euros pour les **budgets annexes** et en dégradation de 0,2 milliard d'euros pour les **comptes spéciaux**.

Les **ouvertures et annulations de crédits**, qui font l'objet de l'autorisation parlementaire aux articles 4 à 6, **sont présentées plus en détail infra**.

Au total, **le déficit budgétaire demeurerait donc très supérieur au niveau, déjà très élevé, atteint dans les années 2010**.

Évolution du solde budgétaire de l'État depuis 2012

(en milliards d'euros courants)



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

C. DES DIFFICULTÉS SÉRIEUSES ONT RÉSULTÉ DE L'ABSENCE DE PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE, DU POINT DE VUE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE ET DE L'INFORMATION DU PARLEMENT

Comme l'a expliqué le rapporteur général dans le cadre de la mission d'information constituée par la commission des finances sur la dégradation des finances publiques depuis 2023¹, **le Gouvernement aurait pu, mais a refusé de présenter un projet de loi de finances rectificative au premier semestre** alors que les premiers signaux de la dégradation des comptes, dont il disposait depuis le mois de décembre 2023, se sont confirmés et amplifiés aux mois de février et mars. Le rehaussement à 5,7 % de la prévision de déficit public en 2024, contre 4,4 % prévu en loi de finances initiale, a ainsi été rendu public par le rapporteur général le 21 mars après un contrôle sur pièces et sur places au ministère de l'économie et des finances.

Une telle situation aurait dû conduire le Gouvernement à présenter un projet de loi de finances rectificative afin de prendre les mesures nécessaires, car le décret d'annulation de crédits pris le 21 février ne pouvait procéder qu'à des annulations limitées de crédits², et n'avait pas la possibilité de prendre des mesures en recettes.

Un projet de loi de finances rectificative aurait également permis de prendre ces mesures **en fournissant toutes les informations nécessaires au Parlement.**

Enfin, **un collectif budgétaire aurait évité le recours à des mesures de « stop-and-go » budgétaire** (gels, surgels, dégels de crédit) **préjudiciables à la bonne exécution des politiques publiques** : cette situation a placé certains opérateurs ou associations récipiendaires des fonds publics dans une grande incertitude sur le montant des fonds dont ils disposeraient et sur le moment où ils pourront les dépenser.

Dans le domaine de la protection judiciaire de la jeunesse, par exemple, des renouvellements de contrats ont dû être repoussés de quelques semaines à seule fin de soutenir les gels temporaires de crédits, au prix de difficultés importantes pour les personnes concernées. De même, le paiement des bourses sur critères sociaux par le programme 231 « Vie étudiante » a connu des difficultés qui ont obligé à mobiliser une partie des crédits dédiés au versement de subvention pour charges de service public du Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS).

¹ Mission d'information sur la dégradation des finances publiques depuis 2023, son suivi par l'administration et le Gouvernement et les modalités d'information du Parlement sur la situation économique, budgétaire et financière de la France, [poursuite des travaux en octobre et novembre 2024](#).

² En application de l'[article 14](#) de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, le montant des crédits annulés par voie réglementaire ne peut dépasser 1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances de l'année, soit 12,2 milliards d'euros si l'on considère la totalité des crédits ouverts sur le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux.

Par ailleurs, la **dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles**, pour laquelle 225 millions d'euros avaient été ouverts en crédits de paiement par la loi de finances initiale, a été utilisée à deux reprises.

D'une part, le 30 août, 35,3 millions d'euros ont été utilisés pour sécuriser le paiement des primes d'épargne logement versées par l'État lors de la clôture de plans d'épargne-logement (PEL) ou de la mobilisation de comptes d'épargne logement (CEL) sur le programme 145 « Épargne » de la mission « Engagements financiers de l'État »¹. Le rapporteur général constate qu'une telle ouverture de crédits en urgence avait déjà été nécessaire le 9 octobre 2023, à hauteur de 13,0 millions d'euros, ce que la Cour des comptes avait considéré comme inacceptable car « *cet abondement n'était ni accidentel, ni imprévisible et aurait dû être couvert par l'auto-assurance de la mission* »². Il partage pleinement ces conclusions et appelle en conséquence à mieux prévoir les crédits initiaux de ce programme, ce qui semble être le cas dans le projet de loi de finances pour 2025³. **La dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles ne saurait constituer une réserve pour sous-budgétisation.**

D'autre part, le 19 septembre et de manière plus conforme au critère d'imprévisibilité, 49 millions d'euros ont été transférés au programme 232 « Vie politique » de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » afin de financer certaines dépenses liées à l'organisation des élections législatives anticipées⁴.

¹ [Décret n° 2024-885 du 30 août 2024](#) portant ouverture et annulation de crédits et [rapport](#) relatif à ce décret.

² Cour des comptes, note d'exécution budgétaire relative à l'exécution de la mission « Engagements financiers de l'État en 2023, p. 40.

³ Les crédits ouverts sur le programme 145 sont de 119,4 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2025, contre 71,1 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2024.

⁴ [Décret n° 2024-891 du 19 septembre 2024](#) portant ouverture et annulation de crédits et [rapport](#) relatif à ce décret.

II. LES RECETTES SONT AFFECTÉES PAR UNE MOINS-VALUE HISTORIQUE DE 24,3 MILLIARDS D'EUROS SUR LES RECETTES FISCALES NETTES

Si les recettes non fiscales et les prélèvements sur recettes ont connu en 2024 des variations limitées, respectivement de + 1,0 et + 0,6 milliard d'euros, par rapport à la prévision en loi de finances initiale, **les recettes fiscales nettes connaissent, elles, une moins-value considérable de 24,3 milliards d'euros par rapport au montant attendu.**

Ces prévisions actualisées du présent PLFG sont, dans l'ensemble, proches de l'estimation révisée présentée à l'occasion du projet de loi de finances pour 2025.

A. LES RECETTES FISCALES NETTES CONNAISSENT UNE CHUTE DE 24,3 MILLIARDS D'EUROS PAR RAPPORT À LA PRÉVISION, DONT L'EXPLICATION A COMMENCÉ À ÊTRE DÉTERMINÉE

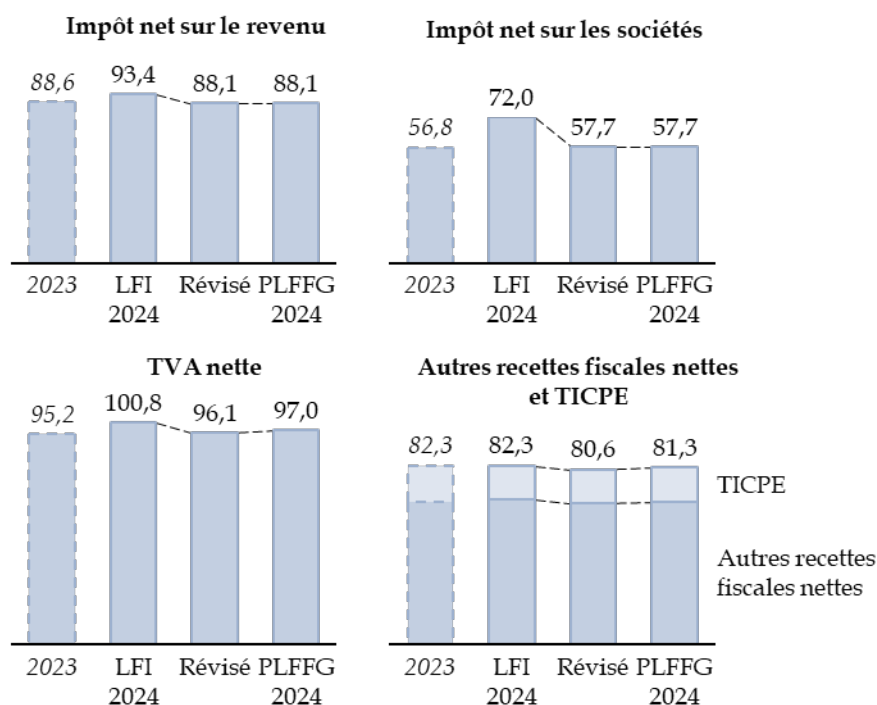
Les **recettes fiscales nettes**¹ seraient de **324,1 milliards d'euros**, en très forte **chute de 24,3 milliards d'euros** par rapport au niveau prévu en loi de finances initiale (348,5 milliards d'euros). Elles seraient toutefois légèrement supérieures au niveau atteint en 2023 (322,9 milliards d'euros).

Le montant révisé lors de la présentation du projet de loi de finances pour 2025 était de 322,5 milliards d'euros, soit un niveau inférieur de 1,6 milliard d'euros à celui présenté dans le projet de loi de finances de fin de gestion.

¹ Depuis l'exercice 2023, les recettes fiscales nettes sont égales aux recettes brutes minorées des remboursements et dégrèvements d'impôts d'État. Auparavant, les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux étaient également déduits des recettes fiscales nettes.

Évolution des prévisions de recettes fiscales nettes

(en milliards d'euros)



Révisé : produit prévu pour 2024 lors de la présentation du projet de loi de finances pour 2025.

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

Le principal déterminant de ces évolutions est la **chute du produit de l'impôt sur les sociétés de 14,3 milliards par rapport au niveau prévu en loi de finances initiale**. Le produit de cet impôt avait été estimé à un niveau très élevé de 72,0 milliards d'euros, mal expliqué dans les documents budgétaires comme l'avait noté le rapporteur général en examinant le projet de loi de finances pour 2024¹. La loi de finances initiale se fondait sur l'estimation d'un bénéfice fiscal 2023 en forte hausse de 14 %, alors que cette hausse n'a finalement été que de 1 %. De même, le bénéfice fiscal 2024 serait en baisse de 1,9 %, pour une hausse prévue en début d'année de 2,6 millions d'euros.

S'agissant de la **TVA**, son produit est revu en hausse de 1,0 milliard d'euros dans le présent projet de loi de finances de fin de gestion par rapport à l'estimation révisée, elle-même en diminution de 4,8 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale. D'une manière générale, une moins-value de 2,4 milliards d'euros a été constatée en fin d'année 2023, reprise en base en 2024. En outre, la croissance a été, en 2024, plus faible que prévue en emplois soumis à la TVA.

¹ [Rapport général n° 128 \(2023-2024\)](#) sur le projet de loi de finances pour 2024, tome I, présenté par Jean-François Husson, rapporteur général, au nom de la commission des finances, déposé le 21 novembre 2023.

Les recettes d'**impôt sur le revenu** sont elles aussi inférieures de 5,3 milliards d'euros au niveau prévu en loi de finances initiale, sans modification par rapport à l'estimation révisée. Les revenus perçus en 2023 ayant été inférieurs au niveau estimé lors de l'élaboration du budget pour 2024, le solde de l'impôt sur le revenu est également moins élevé que prévu, ainsi que le prélèvement à la source 2024.

Les **autres recettes fiscales nettes** seraient en diminution de 1,0 milliard d'euros par rapport au niveau prévu en loi de finances initiale, dont une augmentation de 0,5 milliard d'euros pour le produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) et une croissance des autres recettes brutes (+ 0,8 milliard d'euros) qui ne peut compenser la hausse des remboursements et dégrèvements (+ 2,3 milliards d'euros) qui sont soustraits des recettes nettes.

Les écarts entre la prévision et l'exécution des recettes fiscales en 2023 et en 2024 constituent un important sujet de préoccupation pour la commission des finances. Dès les premières révélations sur l'ampleur que prenait la situation, au mois de mars dernier, la commission des finances du Sénat a constitué une mission d'information qui a adopté un premier rapport le 12 juin 2024, puis a repris ses travaux à l'automne¹ à la suite de nouvelles révélations, courant septembre, sur l'ampleur de la dégradation des comptes. Il est renvoyé sur ce point à la conclusion de ces travaux et aux préconisations de la mission.

Le Gouvernement précédent, pour sa part, a saisi l'Inspection générale des finances, qui a rendu des recommandations au mois de juillet². Afin de pouvoir s'appuyer sur une analyse plus approfondie, le Gouvernement actuel a décidé de réunir un comité scientifique qui aura vocation à garantir la confiance dans les prévisions de finances publiques³.

B. LES RECETTES NON FISCALES BÉNÉFICIENT DE DIVIDENDES PLUS IMPORTANTES QUE PRÉVU

Les recettes non fiscales **sont revues à un niveau de 23,7 milliards d'euros**, en hausse de 1,0 milliard d'euros par rapport à la loi de finances initiale.

La principale évolution est un niveau de **dividendes et recettes assimilées** supérieur de 1,8 milliard d'euros à celui attendu, soit une augmentation encore plus importante que celle qui était prévue en

¹ [Mission d'information sur la dégradation des finances publiques depuis 2023](#), son suivi par l'administration et le Gouvernement et les modalités d'information du Parlement sur la situation économique, budgétaire et financière de la France.

² Inspection générale des finances, [Les prévisions de recettes des prélèvements obligatoires](#), 11 juillet 2024.

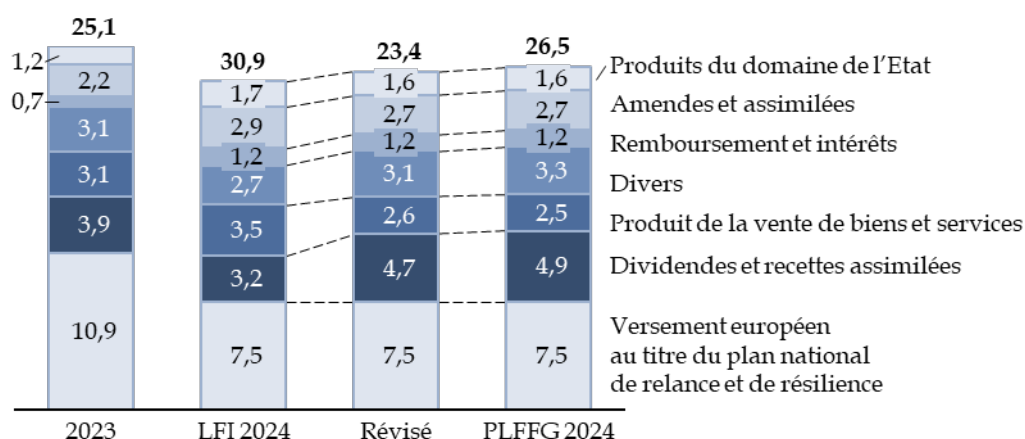
³ [Prévisions de finances publiques : Antoine Armand et Laurent Saint-Martin réunissent un comité scientifique](#), communiqué de presse, 14 novembre 2024.

évaluation révisée (soit + 1,6 milliard d'euros). En particulier, comme cela avait alors été noté, l'excédent du fonds de réserve des retraites des agents de la Banque de France est reversé à hauteur de 0,8 milliard d'euros. En outre, les produits des participations de l'État dans des entreprises non financières sont en hausse de 0,9 milliard d'euros.

Par ailleurs, les recettes issues de la **mise aux enchères des quotas carbone** sont estimées à un niveau inférieur de 0,8 milliard d'euros à la prévision qui était de 1,6 milliard d'euros. Cette ressource est, pour l'État, particulièrement sensible à l'évolution du prix du carbone, car seule la partie du produit excédent une fraction de 0,7 milliard d'euros affectée à l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) est reversée à l'État.

Évolution des estimations de recettes non fiscales

(en milliards d'euros)



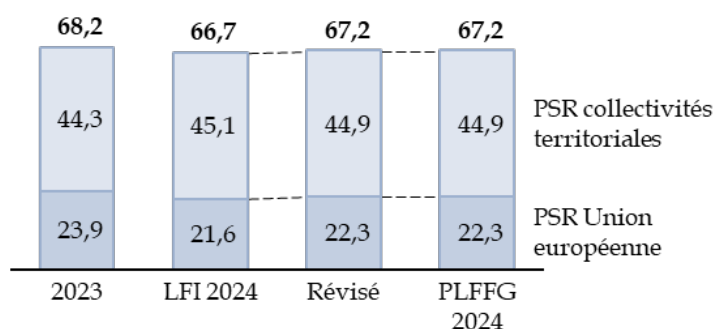
Source : commission des finances, à partir du projet de loi de finances de fin de gestion pour 2024

C. LE PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES À DESTINATION DE L'UNION EUROPÉENNE EST RÉVISÉ EN HAUSSE DE 0,7 MILLIARD D'EUROS

S'agissant des **prélèvements sur recettes**, la principale évolution est la **révision à la hausse de 0,7 milliard d'euros du prélèvement sur recettes à destination de l'Union européenne**, déjà prévue dans l'évaluation révisée. Le montant de ce prélèvement varie souvent en cours d'exercice, sous l'effet des budgets rectificatifs de l'Union européenne. Le niveau en hausse de la contribution demandée au titre du revenu national brut (RNB), qui est désormais de 16,5 milliards d'euros, contre 15,8 milliards d'euros en loi de finances initiale, résulte tout particulièrement d'une baisse du commerce international, qui réduit les recettes de douane versées au budget européen.

Évolution des estimations de prélèvements sur recettes

(en milliards d'euros)



PSR : prélèvement sur recettes.

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

Les **prélèvements sur recettes à destination des collectivités territoriales** s'établiraient à 44,9 milliards d'euros, en diminution de 0,1 milliard d'euros par rapport à la loi de finances. Cette révision de la prévision n'a toutefois pas été traduite à l'état A annexé au présent projet de loi, contrairement à celle du prélèvement sur recettes à destination de l'Union européenne¹.

Cette variation était déjà prévue lors de l'estimation révisée présentée à l'occasion du projet de loi de finances pour 2025. Il ressort des documents budgétaires que le prélèvement sur les recettes de l'État au titre du soutien exceptionnel, au titre de l'année 2023, pour les collectivités territoriales face à la croissance des prix de l'énergie (« filet de sécurité ») ne coûterait en 2024 que 150 millions d'euros environ, contre une prévision de 400 millions d'euros. En sens inverse, le prélèvement sur les recettes de l'État au profit du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) serait de 7 198 millions d'euros, contre une prévision de 7 104 millions d'euros.

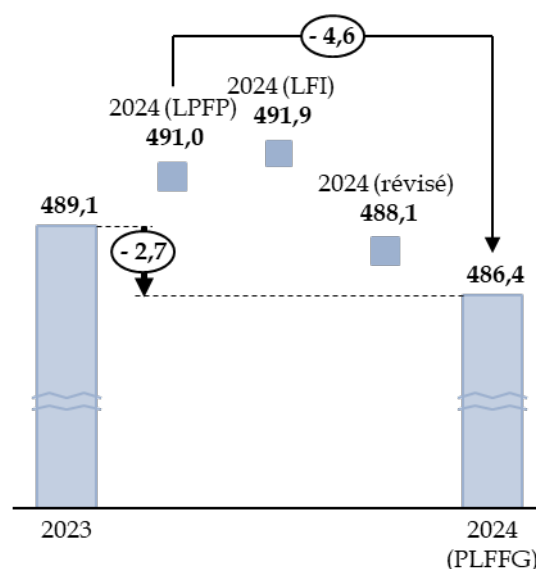
¹ Le Gouvernement, interrogé à ce sujet, fait observer que la variation est mineure et que l'indication de l'état A est de nature évaluative.

III. LES DÉPENSES SONT EN BAISSSE DE 5,5 MILLIARDS D'EUROS PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE

Sur le **périmètre des dépenses de l'État** (PDE) défini par la loi de programmation des finances publiques 2023-2027, qui correspond aux crédits sur lesquels l'État a le plus de possibilité d'action, les dépenses exécutées sont de 486,4 milliards d'euros, en nette diminution de 5,5 milliards d'euros¹ par rapport à la prévision en loi de finances initiale (491,9 milliards d'euros) et même en diminution par rapport au niveau de 489,1 milliards d'euros exécuté en 2023.

L'année 2024, tout particulièrement en fin d'année, représente ainsi un **effort de maîtrise des dépenses**, la loi de programmation des finances publiques étant respectée sur ce point.

Évolution des estimations du périmètre des dépenses de l'État
(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

Cette volonté de réduction des dépenses est flagrante dans le projet de loi de finances pour 2025, qui prévoit un niveau du périmètre des dépenses de l'État de 490,4 milliards d'euros (soit 489,4 milliards environ à périmètre constant²), voire 485,4 milliards d'euros après les amendements

¹ Et non 6 milliards d'euros, comme indiqué dans l'exposé général du projet de loi, en raison d'une erreur matérielle.

² L'exposé général des motifs du projet de loi de finances pour 2025 fait état de modifications de périmètre d'environ + 1,0 milliard d'euros, liées principalement à des mouvements de taxes affectées.

proposés par le Gouvernement (ou 484,4 milliards d'euros à périmètre constant), contre 505 milliards d'euros prévus par la loi de programmation.

A. POUR LA PREMIÈRE FOIS DEPUIS 2019, LE COLLECTIF BUDGÉTAIRE DE FIN D'ANNÉE ACTE UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS MOINDRE QUE PRÉVU EN LOI DE FINANCES INITIALE

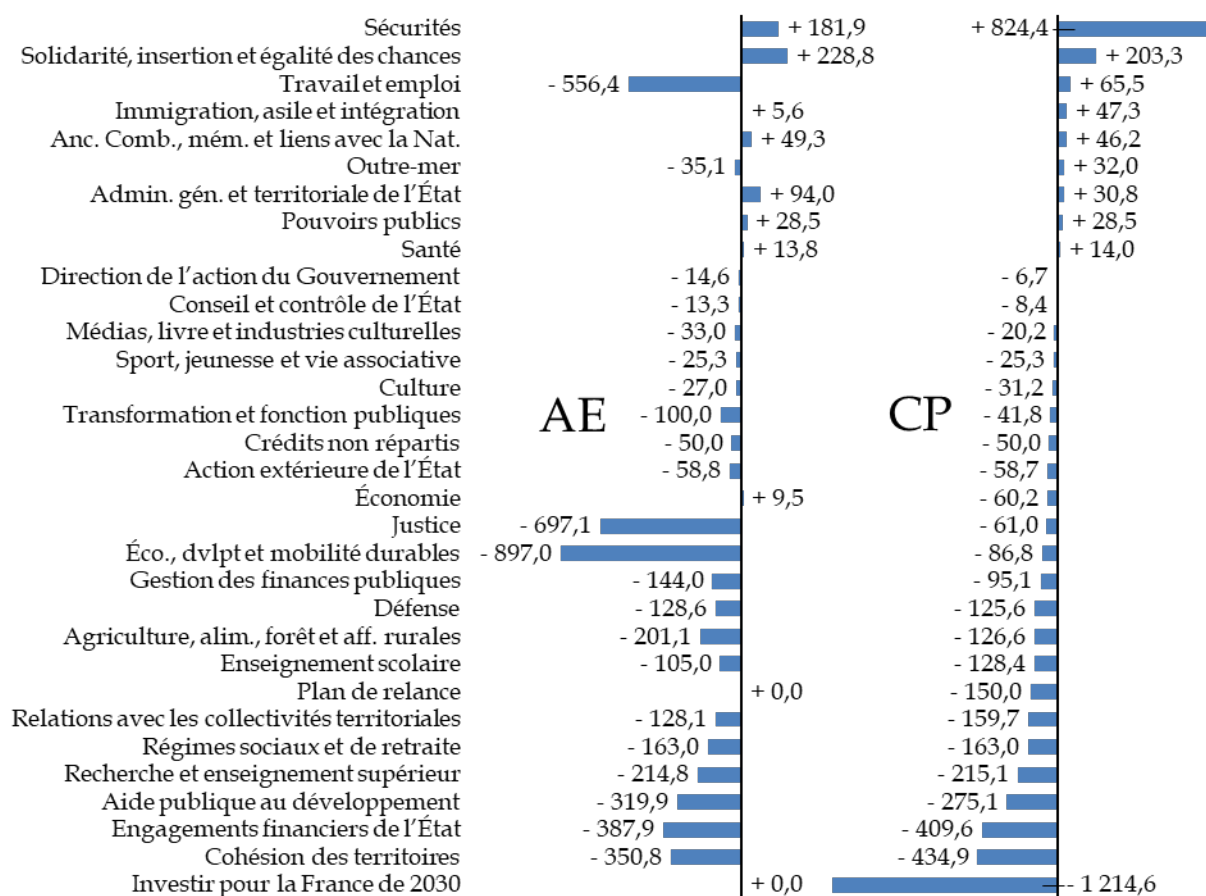
Les ouvertures et annulations de crédits inscrites dans le texte du présent projet de loi de finances de fin de gestion et faisant donc l'objet de l'autorisation parlementaires sont des montants bruts, et non minorés des contributions aux pensions ou de la charge de la dette comme dans les crédits du budget général relevant du périmètre des dépenses de l'État.

Le présent projet de loi de finances demande l'ouverture, minorée des annulations, de 3,7 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 5,0 milliards d'euros en crédits de paiement. Hors remboursements et dégrèvements d'État, le montant des crédits annulés dépasse celui des crédits ouverts de 3,3 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 1,9 milliard d'euros en crédits de paiement.

Au niveau des missions du budget général, 9 missions connaissent des ouvertures nettes et 22 missions des annulations nettes en autorisations d'engagement. 10 missions connaissent des ouvertures nettes et 23 missions des annulations nettes en crédits de paiement.

Ouvertures nettes par mission, hors remboursements et dégrèvements

(en millions d'euros)



AE : autorisations d'engagement. CP : crédits de paiement.

Source : commission des finances, à partir de l'état B du projet de loi de finances rectificative (texte initial)

Sur la **mission « Remboursements et dégrèvements »**, 7,7 milliards d'euros sont ouverts en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, dont 6,9 milliards d'euros sur le programme 200 « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État », principalement en raison de la hausse des remboursements et dégrèvements d'impôt sur les sociétés, et 766,8 millions d'euros sur le programme 201 « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux », en raison pour l'essentiel de la hausse des remboursements et dégrèvements relatifs à la taxe d'habitation.

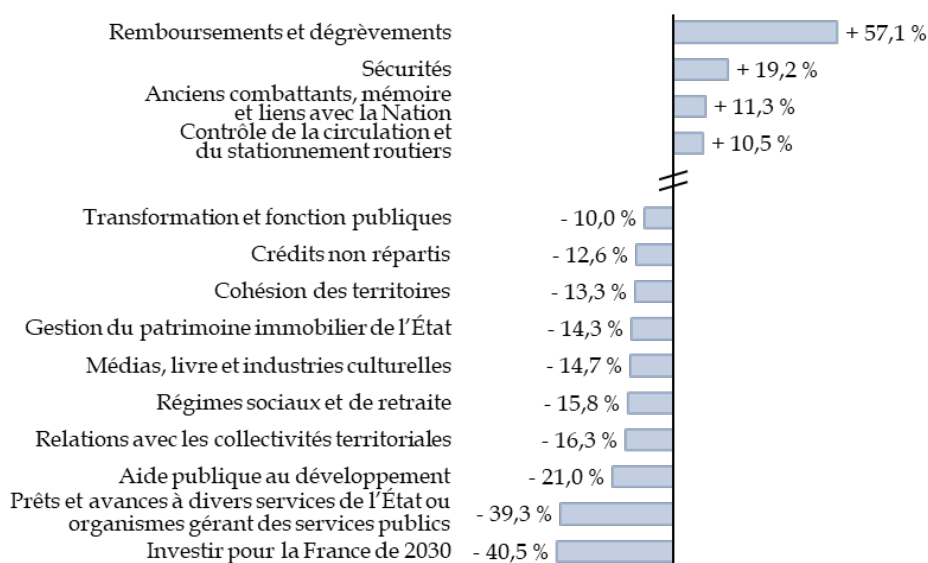
Par ailleurs, **de nombreux programmes porteurs de crédits de personnel font l'objet d'une annulation de crédits au titre des contributions au compte d'affectation spéciale « Pensions »**, par exemple 360 millions d'euros sur la mission « Défense », en raison de besoins moindres que prévu. Ces dépenses sont toutefois difficiles à prévoir avec précision en début d'année dans la mesure où elles dépendent en partie des choix des personnels.

En comparant les crédits ouverts ou annulés par rapport aux crédits totaux ouverts¹, **trois missions voient leurs crédits de paiements totaux ouverts minorés de plus de 10 % par le présent projet de loi de finances de fin de gestion** : le compte de concours financiers « Prêts et avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics » (- 18,8 %), la mission « Investir pour la France de 2030 » (- 15,9 %) et la mission « Crédits non répartis » (- 12,6 %). En sens inverse, le compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers » voit ses crédits accrus de 6,1 % et la mission « Remboursements et dégrèvements » de 5,5 %.

Si l'on compare les ouvertures et annulations de crédits aux crédits non encore consommés, **quatre missions reçoivent des crédits de paiement supplémentaires dépassant de 10 % les crédits non encore consommés²** à début novembre, et **cinq missions ont leurs crédits minorés de plus de 15 % des crédits non encore consommés**.

Rapport entre les crédits ouverts ou annulés nets par le projet de loi de finances de fin de gestion et les crédits non encore consommés

(en pourcentage des crédits non consommés à début novembre)



Crédits totaux (loi de finances initiale et mouvements de crédits) minorés des crédits consommés. La mission « Pouvoirs publics », qui consomme tous ses crédits en début d'exercice, n'est pas représentée.

Source : commission des finances, à partir du fichier de la direction du budget et du projet de loi de finances de fin de gestion

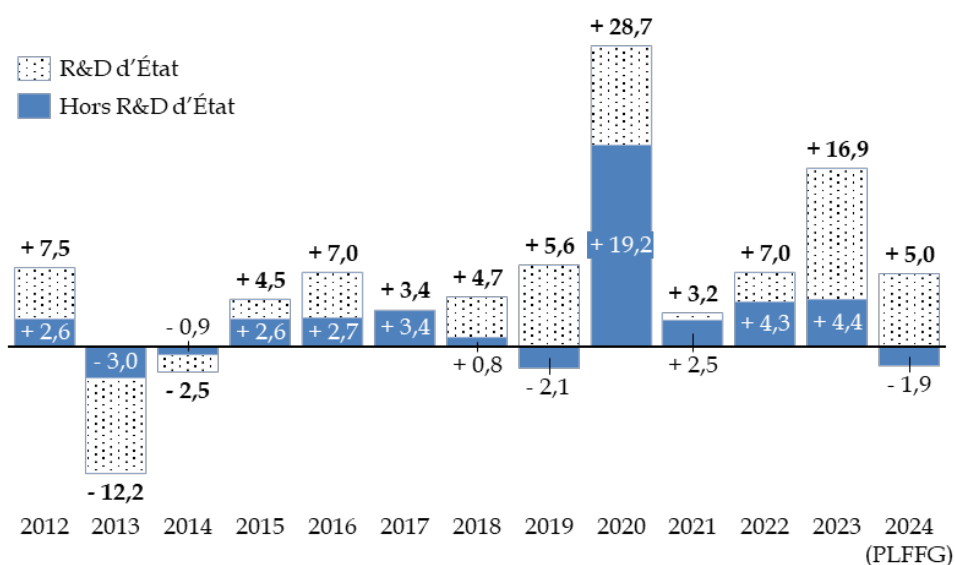
¹ Crédits ouverts en lois de finances, modulés par les mouvements réglementaires en cours d'année (décret d'annulation, virements et transferts), selon le fichier de consommation des crédits publié par la direction du budget en accompagnement du projet de loi de finances de fin de gestion.

² Crédits totaux, minorés des crédits consommés et incluant donc, le cas échéant, les crédits encore en réserve.

Pour la première fois depuis le début de la crise sanitaire, après quatre années d'importantes ouvertures de crédits en loi de finances de fin d'année, les **annulations de crédit**, hors remboursements et dégrèvements d'État, sont **plus importantes que les ouvertures**. Ce phénomène est même assez rare, puisqu'il n'est survenu qu'en 2013, 2014 et en 2019 au cours des treize dernières années, ce qui confirme l'effort réalisé en gestion.

Ouvertures de crédits, nettes des annulations, dans le collectif budgétaire de fin d'année

(en milliards d'euros)



R&D : remboursements et dégrèvements.

Source : commission des finances, à partir des lois de finances rectificatives de fin d'année et du présent projet de loi de finances de fin de gestion

Sur le périmètre des dépenses de l'État, le projet de loi de finances de fin de gestion ouvre 4,2 milliards d'euros de crédits, notamment pour financer les dépenses supplémentaires liées à la Nouvelle-Calédonie (1 milliard d'euros au total¹), le coût des élections législatives² et les coûts non anticipés des jeux Olympiques et Paralympiques³.

Il annule un montant plus élevé de crédits sur le même périmètre, à hauteur de 5,6 milliards d'euros, qui s'ajoutent aux crédits de 9,4 milliards d'euros déjà annulés sur ce périmètre par le décret du 21 avril 2024. **Les annulations portent pour 4,5 milliards d'euros sur la réserve de précaution.**

B. NEUF MISSIONS DU BUDGET GÉNÉRAL FONT L'OBJET D'UNE AUGMENTATION DE CRÉDITS

En considérant le solde des ouvertures et des annulations de crédits de paiement à l'échelle des missions, hors mission « Remboursements et dégrèvements », **neuf missions connaissent une augmentation de leurs crédits de paiement.**

Les ouvertures les plus importantes, au niveau des programmes, concernent pour 0,9 milliard d'euros de crédits de paiement la mission « Sécurités », notamment en raison des surcoûts liés aux jeux Olympiques et aux missions de renfort en Nouvelle-Calédonie.

S'agissant de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », 0,2 milliard d'euros sont ouverts sur l'allocation aux adultes handicapés et 0,1 milliard d'euros pour les bourses sur critères sociaux.

Dans les développements qui suivent, l'intitulé de la mission est accompagné de l'ouverture nette en crédits de paiement à l'échelle de la mission.

¹ Une aide d'urgence de 231,2 millions d'euros est prévue sur le programme 832 « Avances aux collectivités et établissements publics, à la Nouvelle-Calédonie et aux collectivités régies par l'article 74 de la Constitution » du compte de concours financier « Avances aux collectivités territoriales et aux collectivités régies par les articles 73, 74 et 76 de la Constitution ». Les autres ouvertures de crédits sont réparties sur de nombreux programmes, dont les programmes 354 « Administration territoriale de l'État » de la mission « Administration générale et territoriale de l'État », 178 « Préparation et emploi des forces » de la mission « Défense », 134 « Développement des entreprises et régulations » et 220 « Statistiques et études économiques » de la mission « Économie », 123 « Conditions de vie outre-mer » de la mission « Outre-mer » et enfin 176 « Police nationale », 152 « Gendarmerie nationale » et 161 « Sécurité civile » de la mission « Sécurités ».

² Sur les programmes 232 « Vie politique » (232 millions d'euros) et dans une moindre mesure 354 « Administration territoriale de l'État » de la mission « Administration générale et territoriale de l'État ».

³ Sont concernés les programmes 354 « Administration territoriale de l'État » et 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » de la mission « Administration générale et territoriale de l'État », 178 « Préparation et emploi des forces » et 212 « Soutien de la politique de la défense » de la mission « Défense », 176 « Police nationale » et 152 « Gendarmerie nationale » de la mission « Sécurités ».

1. Administration générale et territoriale de l'État (+ 30,8 millions d'euros)

Cette mission a été très sollicitée pour des dépenses non prévues en loi de finances initiale, liées à la sécurisation des jeux Olympiques et Paralympiques, des missions de renfort en Nouvelle-Calédonie et des élections législatives anticipées avec l'ouverture de 15,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et 20,9 millions d'euros en crédits de paiement sur le **programme 354 « Administration territoriale de l'État »** et de 2,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur le **programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur »**.

Sur ce dernier programme, l'ouverture de crédits a été plus que compensée par une annulation de 49 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 116 millions d'euros en crédits de paiement au titre de la réserve de précaution, d'économies réalisées en gestion, notamment en matière d'immobilier ou de numérique, et compte tenu de moindres besoins prévisionnels au titre des crédits de contribution au CAS Pensions.

En outre et surtout, le **programme 232 « Vie politique »** a fait l'objet d'une ouverture de crédits de 124,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 123,3 millions d'euros en crédits de paiement pour financer les élections législatives anticipées.

2. Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation (+ 46,2 millions d'euros)

Cette mission est surtout marquée par la revalorisation du point de pension militaire d'invalidité au 1^{er} janvier 2024 et l'impact de l'inflation sur les rentes et allocations, qui nécessite l'ouverture de 51,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 48,7 millions d'euros en crédits de paiement sur le **programme 158 « Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale »**.

3. Immigration, asile et intégration (+ 47,3 millions d'euros)

La poursuite de la guerre en Ukraine impacte cette mission au titre de l'accueil des réfugiés, qui entraîne une ouverture de crédits de 31,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et 64,6 millions d'euros en crédits de paiement sur le **programme 303 « Immigration et asile »**.

Selon les éléments obtenus par le rapporteur général, le coût en 2024 de l'accueil des personnes déplacées d'Ukraine et bénéficiant de la protection temporaire (BPT) serait de près de 240 millions d'euros en crédits de paiement, dont quelque 133 millions d'euros pour l'aide aux demandeurs d'asile des BPT d'Ukraine, 105 millions d'euros pour l'hébergement des BPT d'Ukraine et 2 millions d'euros pour les accueils de jour et les transports.

En revanche, 26,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 17,3 millions d'euros en crédits de paiement sont annulés sur la réserve de précaution du **programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française »**.

4. Outre-mer (+ 32,0 millions d'euros)

C'est le **programme 138 « Emploi outre-mer »** qui bénéficie de la hausse des crédits, à raison d'une ouverture de 55,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 26,2 millions d'euros en crédits de paiement, afin de compenser les exonérations de cotisations sociales patronales spécifiques aux outre-mer.

La dépense budgétisée en loi de finances initiale s'appuie sur les prévisions produites par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS). Des difficultés de prévision sont toutefois constatées année après année et conduisent presque systématiquement à des modifications en fin de gestion. Le projet de loi de fin de gestion pour 2024 avait dû ouvrir près de 400 millions d'euros de crédits à ce titre.

En revanche, le **programme 123 « Conditions de vie outre-mer »** est amputé de 89,4 millions d'euros en autorisations d'engagement au titre d'une partie de la réserve de précaution, mais reçoit 7,0 millions d'euros supplémentaires en crédits de paiement fin de financer le contrat de développement entre l'État et le Gouvernement de Nouvelle-Calédonie.

5. Pouvoirs publics (+ 28,5 millions d'euros)

L'augmentation de 28,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement concerne les **crédits de l'Assemblée nationale** et répond à l'impact financier du renouvellement anticipé de celle-ci qui a fait suite à la dissolution décidée le 9 juin.

6. Santé (+ 14,0 millions d'euros)

Les ouvertures de 13,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 14,2 millions d'euros en crédits de paiement, hors titre 2, concernent le seul **programme 204 « Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins »**, qui fait également l'objet d'une annulation de 123,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur des crédits de titre 2 mis en réserve. Ces crédits visent à financer deux actions :

- d'une part, **l'Agence de santé de Wallis-et-Futuna**, dont les difficultés financières sont telles qu'elle a cessé de payer ses fournisseurs depuis la mi-octobre. En effet, la crise sanitaire, l'inflation qui a suivi et la crise institutionnelle en Nouvelle-Calédonie, qui a rendu plus difficiles les évacuations sanitaires vers ce territoire, ont occasionné de fortes hausses de charges pour l'Agence ;

- d'autre part, **les contentieux liés à la Dépakine**, dont les besoins ont été sous-estimés en loi de finances initiale. Selon la direction générale de la santé, 30,7 millions d'euros ont été affectés à ce contentieux – soit un montant inférieur à ce qui avait été initialement décidé en LFI 2024 en raison du décret d'annulation du 21 février 2024 – et se révèlent insuffisants au vu des notifications d'indemnisation de l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux (ONIAM), alors que cela n'était pas le cas les années précédentes.

7. Sécurités (+ 824,4 millions d'euros)

Les dépenses liées à la **sécurisation des jeux Olympiques et Paralympiques et des missions de renfort en Nouvelle-Calédonie** entraînent des ouvertures de crédit sur les **programmes 176 « Police nationale »** (356,0 millions d'euros en autorisations d'engagement et 443,5 millions d'euros en crédits de paiement) et expliquent une partie des ouvertures de crédits prévues pour le programme **152 « Gendarmerie nationale »** (284,0 millions d'euros en autorisations d'engagement et 447,5 millions d'euros en crédits de paiement, dont 132,5 millions d'euros de titre 2). Toutefois, selon les éléments obtenus par le rapporteur général, l'ouverture de crédits sur ce dernier programme vise en réalité essentiellement, hors titre 2, à assurer **le paiement des loyers dus aux bailleurs, c'est-à-dire aux collectivités territoriales et aux bailleurs sociaux**.

S'agissant plus particulièrement de l'impact des jeux Olympiques et Paralympiques, la consommation définitive n'est pas encore connue. Les ouvertures nettes prévues par le présent projet de loi de finances de fin de gestion s'élèvent, sur le périmètre de la mission « Sécurités », à environ 0,5 milliard d'euros, notamment au titre de dépenses de personnel (prime de mobilisation, heures supplémentaires).

Les besoins en Nouvelle-Calédonie justifient aussi une ouverture de crédits de paiements à hauteur de 40,2 millions d'euros sur le **programme 161 « Sécurité civile »**.

Par ailleurs, l'ensemble des programmes de la mission font l'objet d'annulations de crédits au titre des crédits mis en réserve et d'économies réalisées en gestion. En particulier, 321,5 millions d'euros sont annulés en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur le programme 176 « Police nationale » au titre de la réserve de précaution, mais aussi des dernières prévisions de dépenses au titre des projets immobiliers et de la révision du dimensionnement du marché de l'habillement.

8. Solidarité, insertion et égalité des chances (+ 203,3 millions d'euros)

Cette mission fait l'objet d'ouvertures de crédits sur des dispositifs d'aides : + 158,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur l'aide aux adultes handicapés (AAH) du **programme 157 « Handicap et dépendance »** et + 28,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur le **programme 137 « Égalité entre les femmes et les hommes »** au titre de l'aide universelle d'urgence pour les personnes victimes de violence conjugale.

Par ailleurs, 60,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 58,2 millions d'euros en crédits de paiement sont ouverts sur le **programme 304 « Inclusion sociale et protection des personnes »** au titre de plusieurs prestations et des mesures du Pacte des solidarités présenté le 18 septembre 2023, principalement liées au coût de la tarification sociale des cantines scolaires.

Les annulations de crédit portent principalement sur le **programme 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales »**, en fonction des besoins de financement des instituts de formation en soins infirmiers (IFSI) et des agences régionales de santé (ARS).

9. Travail et emploi (+ 65,5 millions d'euros)

Sur cette mission, une dynamique forte des primes aux employeurs d'apprentis nécessite, au-delà de la réserve de précaution, l'ouverture de 350 millions d'euros de crédits de paiement supplémentaires sur le **programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi »**.

Les autres crédits de la mission font l'objet d'annulations, principalement sur le **programme 102 « Accès et retour à l'emploi »** s'agissant des crédits mis en réserve (- 209,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et - 277,2 millions d'euros en crédits de paiement) et sur le

programme 103 précité par annulation de la réserve de précaution, ainsi qu'en raison d'une prévision en baisse pour le coût de la compensation des exonérations de cotisations sociales (- 334,9 millions d'euros en autorisations d'engagement).

C. LES CRÉDITS DE VINGT-TROIS MISSIONS DU BUDGET GÉNÉRAL FONT L'OBJET D'ANNULATIONS NETTES DE CRÉDITS

Sur le périmètre du budget général, **vingt-trois missions font l'objet d'annulations de crédits supérieures aux ouvertures.**

Certaines missions font l'objet d'une diminution globale de crédits tout en connaissant des ouvertures de crédits significatives sur certaines actions. Sur la mission « Défense », par exemple, des ouvertures de crédits de quelque 0,8 milliard d'euros¹, nécessaires pour financer les besoins relatifs aux opérations extérieures (OPEX), aux dépenses de soutien à l'Ukraine et à des missions intérieures liées à la sécurisation des jeux Olympiques et Paralympiques comme aux opérations de renfort en Nouvelle-Calédonie, est plus que compensée par des annulations portant principalement sur des crédits mis en réserve.

De même, sur la mission « Enseignement scolaire », des ouvertures de crédits de 0,2 milliard d'euros sur la masse salariale font face à des annulations plus importantes portant notamment sur les contributions aux pensions et sur des dépenses moins élevées qu'attendu.

1. Action extérieure de l'État (- 58,7 millions d'euros)

Sur l'ensemble de la mission, les annulations proposées en fin de gestion sont de 58,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, soit 1,7 % des crédits totaux ouverts et 8,5 % des crédits non encore consommés à début novembre².

Les annulations portent principalement sur les crédits mis en réserve et de sur la sous-consommation de certaines enveloppes.

¹ Dont 677 millions d'euros, hors titre 2, sur le programme 178 « Préparation et emploi des forces » et 160 millions d'euros de titre 2 sur le programme 212 « Soutien de la politique de la défense ».

² Crédits non encore consommés calculés à partir du fichier des consommations de crédits publié par la direction du budget avec le projet de loi de finances de fin de gestion.

2. Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales (- 126,6 millions d'euros)

Sur cette mission, une ouverture de crédits de 18,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement est demandée, en raison d'une prévision de consommation des dépenses de personnel supérieure à la ressource disponible.

Les annulations portent sur une partie de la réserve de précaution pour les **programmes 149 « Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt »** (- 138,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et - 1,9 million d'euros en crédits de paiement) et **206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation »** (- 79,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et - 124,0 millions d'euros en crédits de paiement).

Sur le **programme 215 « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture »**, une annulation de 17,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 34,6 millions d'euros en crédits de paiement porte sur les crédits mis en réserve et sur des sous-consommations liées à certains projets pluriannuels en matière informatique ou immobilière.

Enfin, sur le **programme 381 « Allègements du coût du travail en agriculture »**, le financement des exonérations de cotisations patronales pour l'emploi de travailleurs occasionnels agricoles au titre de l'année 2024 justifie l'ouverture de 15,4 millions d'euros de crédits en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

3. Aide publique au développement (- 275,1 millions d'euros)

Sur l'ensemble de la mission, les annulations proposées en fin de gestion sont de 319,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 257,1 millions d'euros en crédits de paiement.

Pour mémoire, le décret d'annulation du 21 février 2024 avait déjà procédé à l'annulation de 740 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement.

Sur le **programme 110 « Aide économique et financière au développement »**, les annulations sont de 252,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 207,3 millions d'euros en crédits de paiement. Selon les informations recueillies par le rapporteur général, elles portent principalement sur les dispositifs suivants : bonifications de prêts à des États étrangers (- 150 millions d'euros en autorisations d'engagement et - 104 millions d'euros en crédits de paiement), Fonds vert pour le Climat (- 47 millions d'euros en autorisations d'engagement et - 48 millions d'euros en crédits de paiement), aides budgétaires globales (- 18 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement) et fonds fiduciaires

des banques multilatérales (- 10 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement).

S'agissant du **programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement »**, les annulations sont demandées à hauteur de 67,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Sur ce programme, les crédits mis en réserve représentaient 93,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 117 millions d'euros en crédits de paiement.

La consommation d'une partie de la réserve s'explique par les annonces relatives à la crise au Liban en fin d'exercice, à l'occasion de la Conférence internationale de soutien à la population et à la souveraineté du Liban. Une aide exceptionnelle de 100 millions d'euros, puisée sur la provision pour crises majeures du programme 209, devrait donc être versée en fin d'année.

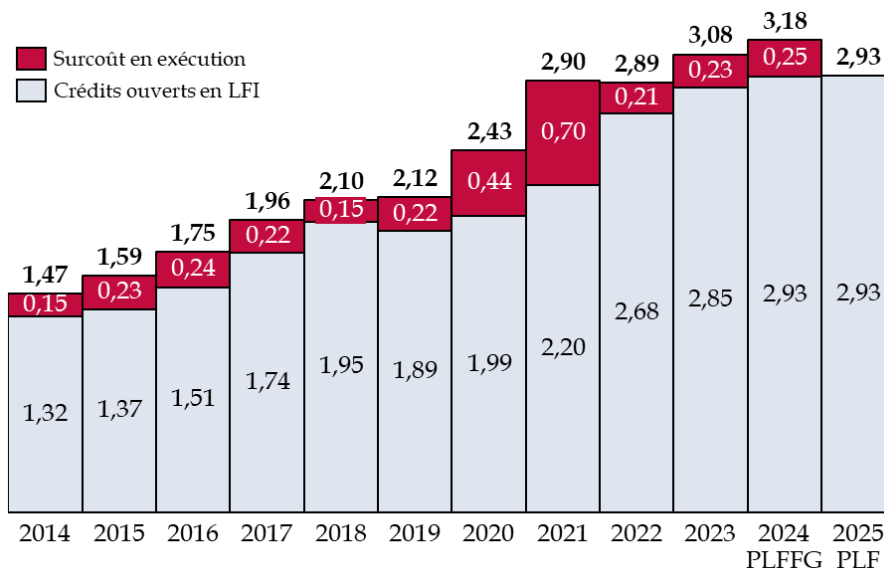
4. Cohésion des territoires (- 434,9 millions d'euros)

Sur cette mission, les ouvertures de crédits sur le **programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables »** sont plus que compensées par des annulations sur les autres programmes.

Le programme 177 est abondé dans le projet de loi de finances de fin de gestion de 250,0 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement afin de maintenir le nombre de places du parc d'hébergement que le gouvernement s'est engagé à maintenir ouvertes.

Il ne s'agit pas d'une surprise. La mission d'information de la commission des finances sur la dégradation des comptes publics depuis 2023 avait constaté que l'insuffisance des crédits ouverts en 2024 était connue du Gouvernement avant même la promulgation de la loi de finances initiale et le ministre en charge du logement avait, dès le 8 janvier dernier, annoncé un besoin de crédits supplémentaire de 120 millions d'euros. La mission avait aussi constaté que s'y ajouteraient d'autres dépenses d'un montant au moins équivalent, aboutissant à l'ouverture de crédits ici demandée.

Prévision et exécution des crédits du programme 177
« Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables »
(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir des lois de finances initiales, des lois de règlement et du projet de loi de fin de gestion

Le **programme 109 « Aide à l'accès au logement »** connaît une annulation de 224,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et d'autant en crédits de paiement, s'ajoutant à l'annulation de 300,0 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement par le décret du 21 février 2024. L'immense majorité de ces annulations concerne les crédits destinés, via le Fonds national d'aide au logement (FNAL), à verser les aides personnelles au logement.

Néanmoins, le volet associatif de la politique du logement connaît aussi une annulation de 144 058 euros qui s'ajoute à l'annulation de sa réserve de précaution initiale de 47 000 euros en février dernier.

Le **programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat »** est marqué principalement par l'annulation des crédits destinés à la rénovation thermique des logements privés, versés à l'Agence nationale de l'habitat (ANAH). En comptant l'annulation de 359,0 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement par décret en février puis l'annulation de 304,2 millions d'euros inscrite dans le projet de loi de finances de fin de gestion, ce sont près de 59,0 % des crédits ouverts en loi de finances initiale qui sont annulés sur cette politique. Ceci correspond cependant à la consommation moindre qu'attendue des crédits ouverts, en lien avec un premier semestre 2024 durant lequel l'activité de la rénovation thermique a été atténuée par les effets de la réforme mise en œuvre par la loi

de finances. Au 31 octobre, seuls 30,9 % des crédits de paiement avaient été consommés sur ce dispositif.

Les autres annulations proviennent notamment d'une annulation d'une partie de la dotation pour le parc locatif social ainsi que de l'annulation de 5,9 millions d'euros pour la rénovation du bassin minier.

Enfin, sur le **programme 147 « Politique de la ville »**, l'annulation de 51,4 millions d'euros en autorisations d'engagement ainsi qu'en crédits de paiement proposée dans le projet de loi de finances de fin de gestion s'ajoute à celle de 49,1 millions d'euros mise en œuvre par le décret du 21 février dernier. Ces annulations correspondent à la mise en réserve initiale de 5,5 %, soit 34,9 millions d'euros, ainsi qu'à l'annulation de la participation de l'État au nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU), qui avait été votée à hauteur de 50 millions d'euros en loi de finances initiale. Enfin, 15,6 millions d'euros d'annulation se répercutent sur les dispositifs de la politique de la ville. 1,4 million d'euros sont annulés en titre 2, sur le dispositif des adultes-relais, ce qui a conduit au non-recrutement de certains postes ouverts : sur 6 244 postes répartis sur le territoire, seuls 4 555 étaient pourvus au 30 septembre 2024.

5. Conseil et contrôle de l'État (- 8,4 millions d'euros)

Des annulations d'un montant de 9,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 8,3 millions d'euros en crédits de paiement portent sur le **programme 165 « Conseil d'État et autres juridictions administratives »**, au titre de la réserve de précaution et de la sous-consommation prévisionnelle de certaines enveloppes.

Sur le **programme 126 « Conseil économique, social et environnemental »** (CESE), une ouverture de 2 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement est demandée avec la seule mention, dans le projet de loi de finances de fin de gestion, d'une « *sur-exécution prévisionnelle des crédits* ». Selon les éléments obtenus par le rapporteur général, cette demande d'ouverture de crédits résulte du rattachement tardif au programme 126, fin 2023, d'une attribution de produits, qui n'a, de ce fait, pas pu être mobilisée par le CESE ni reportée en 2024 au-delà du plafond de 3 % prévu par l'article 15 de la loi organique relative aux lois de finances¹.

¹ [Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001](#) relative aux lois de finances.

6. Crédits non répartis (- 50 millions d'euros)

Comme il a été indiqué *supra*, le **programme 552 « Dépenses accidentelles et imprévisibles »**, doté d'un montant relativement élevé de crédits en loi de finances initiale (525 millions d'euros en autorisations d'engagement et 225 millions d'euros en crédits de paiement), a été utilisé à hauteur de 107,3 millions d'euros afin d'abonder deux autres programmes du budget général.

Près de la moitié des crédits de paiement restants, soit 50 millions d'euros, sont annulés par le présent projet de loi de finances de fin de gestion.

7. Culture (- 31,2 millions d'euros)

La mission « Culture » a été fortement impactée par le décret d'annulation du 21 février 2024, à hauteur de près de 100 millions d'euros pour chacun des **programmes 131 « Création »** et **361 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture »**. La mise en œuvre du décret a nécessité un rééquilibrage par un virement entre les programmes de la mission visant à davantage étaler l'effort, dans une optique de solidarité ministérielle.

Les annulations proposées par le présent projet de loi de finances de fin de gestion portent principalement sur l'annulation de la réserve de précaution.

Une attention particulière doit toutefois être portée sur le programme 131 « Création ». L'intégralité de la réserve de précaution du programme ayant été annulée, les gestionnaires du programme disposent de très peu de marges de manœuvre. À début de novembre, les crédits disponibles ne sont plus que de 89,7 millions d'euros disponibles pour la fin de gestion, alors que le programme a disposé de 1 032,9 millions d'euros en loi de finances initiale et qu'il finance en partie des dépenses de guichet, sur laquelle il n'a pas de maîtrise.

8. Défense (- 125,6 millions d'euros)

La mission « Défense » connaît, de manière globale, une réduction de ses crédits de 128,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 125,6 millions d'euros en crédits de paiement.

Cette annulation de crédits provient de trois des quatre programmes de la mission, en particulier le **programme 146 « Équipement des forces »**, qui connaît une annulation de crédits de 532,0 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, portant sur des crédits mis en réserve. **Cette annulation de crédits doit être mise en regard de la**

hausse prévue du report de charges sur la mission « Défense » à fin 2024 par rapport à 2023, passant de 6,1 milliards d'euros à 6,8 milliards d'euros, soit une hausse de 700 millions d'euros environ, après une augmentation déjà de 2,2 milliards d'euros de fin 2022 à fin 2023. Or, c'est le programme 146 qui est le plus susceptible de donner lieu à des reports de charge.

Les annulations de crédits concernent également notamment le **programme 212 « Soutien de la politique de défense »**, pour 400,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 397,6 millions d'euros en crédits de paiement, portant, d'une part, sur la réserve et, d'autre part, sur les crédits de contribution aux pensions, compte tenu de moindres besoins provisionnels. Enfin, le **programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense »** connaît une annulation de 33 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, sur la réserve.

Les ouvertures de crédits, moins élevées, concernent le **programme 212 « Soutien de la politique de la défense »**, pour 160,0 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement de titre 2 hors contributions aux pensions, en raison de surcoûts opérationnels (opérations extérieures, jeux Olympiques et Paralympiques et déploiement sur le flanc oriental de l'OTAN), et, surtout le **programme 178 « Préparation et emploi des forces »** pour des surcoûts opérationnels également, hors T2, à hauteur de 677,0 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement (même opérations, ainsi que la Nouvelle-Calédonie et l'aide à l'Ukraine).

9. Direction de l'action du Gouvernement (- 6,7 millions d'euros)

Des ouvertures de crédits de 7,2 millions d'euros de titre 2 en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sont demandées sur le **programme 129 « Coordination du travail gouvernemental »** afin d'assurer la liquidation de la paye du mois de décembre, compte tenu de dépenses supplémentaires occasionnées par le changement du Gouvernement et les primes liées aux jeux Olympiques et Paralympiques.

En sens inverse, des crédits sont annulés, hors titre 2, à hauteur de 21,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 15,7 millions d'euros en crédits de paiement sur la réserve de précaution et en raison de sous-consommations prévisionnelles.

10. Écologie, développement et mobilité durables (- 86,8 millions d'euros)

Cette mission, très fortement impactée par le décret d'annulation du 21 février dernier (- 2,1 milliards d'euros en autorisations d'engagement et - 2,2 milliards d'euros en crédits de paiement), ne fait l'objet que de modifications de crédits plus limitées dans le présent projet de loi de finances de fin de gestion.

Sur le **programme 203 « Infrastructures et services de transports »**, une ouverture de 48,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 250,1 millions d'euros en crédits de paiement tend à revenir partiellement sur les annulations du décret du 21 février, en lien avec la réduction du niveau d'affectation des taxes à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) prévue par l'article 1^{er} du présent projet de loi de finances de fin de gestion.

Les annulations portant sur les autres programmes sont principalement justifiées par l'annulation de crédits mis en réserve et par des sous-exécutions ou des décalages de programmes. C'est le cas sur les **programmes 113 « Paysages, eau et biodiversité »** (- 67,0 millions d'euros en autorisations d'engagement et - 85,1 millions d'euros en crédits de paiement), **174 « Énergie, climat et après-mines »** (- 182 millions d'euros en crédits de paiement en raison des sous-consommations sur le dispositif MaPrimeRénov' et sur celui du chèque énergie) et **345 « Service public de l'énergie »** (- 470,4 millions d'euros en autorisations d'engagement, en raison du report d'un appel d'offre de soutien à l'hydrogène décarboné).

11. Économie (- 69,2 millions d'euros)

Sur le **programme 134 « Développement des entreprises et régulations »**, des ouvertures de crédits de 195,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 221,1 millions d'euros en crédits de paiement sont demandées au titre de plusieurs dispositifs. Selon les éléments obtenus par le rapporteur général, les principaux postes de dépenses en sur-exécution par rapport aux crédits disponibles justifiant une ouverture de crédits sont les suivants :

- le guichet gaz-électricité, dont les prévisions de consommation excèderaient la ressource ;

- le soutien aux filières industrielles et de service, notamment les dépenses en faveur des entreprises néo-calédoniennes qui ont dû être financées en gestion ;

- une dépense non prévue dans la budgétisation initiale de l'Agence des participations de l'État (APE).

S'agissant du **guichet gaz-électricité**, il convient de noter la difficulté à suivre les crédits. Les crédits initiaux de ce dispositif ont été ouverts par la deuxième loi de finances rectificative pour 2022¹ et la loi de finances pour 2023², puis les crédits non consommés ont été reportés à l'exercice 2023, puis à l'exercice 2024. Les crédits reportés à 2024 au titre de ce dispositif ont été de 925 millions d'euros. Toutefois, au regard du nombre de dossiers déposés et du taux d'acceptation, la prévision de consommation en fin d'année a été revue à la hausse à 937 millions d'euros, rendant nécessaire une demande d'ouverture des crédits.

Les **aides aux entreprises de Nouvelle-Calédonie** recouvrent plusieurs dispositifs d'aide :

- un fonds de solidarité État (FSE) a été créé pour couvrir les coûts fixes des entreprises en fonction de la perte de chiffre d'affaires. Une commission administrative examine toutefois au cas par cas la situation des entreprises de chiffre d'affaires supérieur à 477 000 euros ;

- s'agissant des coûts variables, un dispositif de prise en charge du chômage partiel a été mis en place pour la période allant de juin à octobre, ainsi qu'une couverture de chômage spécifique pour soutenir les salariés ayant fait l'objet d'une procédure de licenciement du fait de la destruction de l'outil de production ;

- enfin, pour la période du mois de mai, l'État a cofinancé à hauteur de 50 % les mesures d'aide au paiement des salaires mise en place par la Province Sud.

Le montant prévisionnel des dépenses de soutien aux entreprises néo-calédoniennes est estimé à 0,1 à 0,2 milliard d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Ces besoins sont partiellement compensés par des sous-exécutions sur d'autres postes de dépenses, notamment la compensation carbone.

Par ailleurs, une annulation de crédits de titre 2 de 7,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement porte sur une partie de la réserve de précaution.

S'agissant du **programme 343 « Plan France Très haut débit »**, une annulation de crédits de paiement de 84,6 millions d'euros suscite des interrogations car cette baisse de crédits pourrait impliquer des difficultés dans la poursuite des projets financés par le plan France très haut débit au titre de l'année 2024.

Selon les éléments obtenus par le rapporteur général, toutefois, en tenant compte du nombre de dossiers déposés au 14 octobre 2024, date butoir de dépôt des dossiers pour une exécution avant la fin d'année civile,

¹ [Loi n° 2022-1499 du 1^{er} décembre 2022](#) de finances rectificative pour 2022.

² [Loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022](#) de finances pour 2023.

la prévision d'exécution a été révisée à la baisse à 279 millions d'euros de crédits de paiement, générant une moindre consommation de l'ordre de - 49 millions d'euros de crédits de paiement sur le programme, par rapport aux crédits disponibles. La baisse des crédits 2024 sur le programme résulterait d'un ajustement du rythme effectif des décaissements et ne remettrait pas en cause le niveau de financement de l'État du déploiement de la fibre.

12. Engagements financiers de l'État (- 409,6 millions d'euros)

Sur cette mission, une ouverture de crédits de 140,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement est demandée sur le **programme 114 « Appels en garantie de l'État »**, doté de crédits évaluatifs, en raison de la sinistralité attendue en 2024 sur les prêts garantis par l'État.

Par ailleurs, le reflux de l'inflation, plus rapide qu'anticipé en début d'année, réduit le coût de la charge de la dette indexée, d'où une annulation de 537 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur le **programme 117 « Charge de la dette et trésorerie de l'État »**.

13. Enseignement scolaire (- 128,4 millions d'euros)

Sur la mission « Enseignement scolaire », au total 105,0 millions d'euros en autorisations d'engagement et 128,4 millions d'euros en crédits de paiement sont annulés par le présent projet de loi.

En particulier, 196,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 211,7 millions d'euros en crédits de paiement sont annulés sur les **programmes 140 « Enseignement scolaire public du premier degré » et 141 « Enseignement scolaire public du second degré »** en raison notamment de moindres dépenses de personnel via la contribution au CAS « Pensions ». Les annulations sont inférieures à la réserve de précaution de chacun des programmes.

De plus, sur le **programme 143 « Enseignement technique agricole »**, 38,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 38,8 millions d'euros en crédits de paiement sont annulés, en grande partie au titre de la réserve de précaution, qui représente 25 millions d'euros.

À l'inverse, le **programme 230 « Vie de l'élève »** fait l'objet d'une ouverture de crédits nette de 58 millions d'euros, et le **programme 214 « Soutien de la politique de l'éducation nationale »** de 33,5 millions d'euros, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, en raison de dépenses de personnel plus élevées. Enfin, le **programme 139 « Enseignement scolaire privé du premier et du second degrés »** voit ses crédits augmenter de 38,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et

de 33 millions d'euros en crédits de paiement, en raison d'une revalorisation du forfait d'externat.

14. Gestion des finances publiques (- 95,1 millions d'euros)

L'annulation de crédits porte en premier lieu sur le **programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local »**, à hauteur de 66,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 68,7 millions d'euros en crédits de paiement, au titre de la réserve de précaution.

Une annulation de 59,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 18,4 millions d'euros en crédits de paiement dépasse la réserve de précaution selon le projet de loi de finances de fin de gestion, qui ne donne pas d'explications plus précises.

15. Investir pour la France de 2030 (- 1 214,6 millions d'euros)

Cette mission est de loin celle qui contribue le plus aux annulations de crédits de paiement, principalement sur deux dispositifs.

Sur le **programme 424 « Financement des investissements stratégiques »**, 922,2 millions d'euros sont annulés en raison, selon les explications données par le projet de loi de finances de fin de gestion, du lissage de la trésorerie des opérateurs. La même raison est invoquée pour annuler 272,7 millions d'euros de crédits de paiement sur le **programme 425 « Financement structurel des écosystèmes d'innovation »**.

Pour mémoire, les marges existantes sur la trésorerie des opérateurs ont justifié l'adoption par la commission des finances, sur la proposition du rapporteur spécial Laurent Somon, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2025, d'un **amendement** tendant à **réduire de 144 millions d'euros les crédits de paiement** de ce programme.

Par ailleurs, le Gouvernement a déposé, lors de l'examen du projet de loi de finances de fin de gestion à l'Assemblée nationale, un amendement tendant à permettre le redéploiement de 300 millions d'euros de reliquats des programmes d'investissements d'avenir (PIA) 1, 2 et 3 au sein de la mission « Investir pour la France de 2030 ». Ces crédits de paiement, sans impact au niveau de la mission, seraient annulés sur certains dispositifs des programmes 423 « Accélération de la modernisation des entreprises » et 425 « Financement structurel des écosystèmes d'innovation » afin de financer les aides structurelles à l'innovation du plan France 2030, par l'opérateur Bpifrance, positionnées sur l'action 02 « Aides à l'innovation « bottom-up » » du même programme 425.

16. Justice (- 61,0 millions d'euros)

Sur le **programme 107 « Administration pénitentiaire »**, le montant des annulations s'établit à 361,4 millions d'euros en autorisations d'engagement, dont 353,9 millions d'euros hors titre 2 et 7,5 millions d'euros en titre 2, et 9,8 millions d'euros en crédits de paiement, dont 2,3 millions d'euros hors titre 2 et 7,5 millions d'euros en titre 2.

Selon les éléments obtenus par le rapporteur général, les annulations de crédit restent compatibles avec le paiement des dépenses prioritaires de fonctionnement ainsi que des derniers engagements prévus dans le cadre de la programmation immobilière 2024, notamment du plan de construction de 15 000 places de prison.

Le montant élevé des autorisations d'engagement annulées s'explique, d'une part, par l'annulation à hauteur de 152,3 millions d'euros de la réserve de précaution, qui n'avait pas intégrée dans la programmation des crédits, et, d'autre part, par le reliquat non mobilisé d'une provision inscrite en loi de finances initiale pour 2024 pour engager un marché public multiservices et multi-techniques concourant au fonctionnement courant des établissements pénitentiaires, à hauteur de 201,6 millions d'euros.

S'agissant du **programme 182 « Protection judiciaire de la jeunesse »**, les annulations de 34,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et 13,2 millions d'euros en crédits de paiement portent sur des crédits précédemment mis en réserve au mois de juillet. L'annulation d'autorisations d'engagement devrait conduire, selon les éléments obtenus par le rapporteur général, à reporter certaines actions reportés (marchés de nettoyage, acquisition de véhicules, engagement de travaux), à suspendre l'ouverture de certaines structures relevant de la protection judiciaire de la jeunesse, voire à en annuler certaines.

Ce programme a été marqué en 2024 par une exécution budgétaire particulièrement heurtée au fil des annulations, gels et dégels de crédits, contraignant notamment à reporter le renouvellement des contrats de certains personnels. Le programme a été également affecté par des dépenses non prévues initialement, telles que les primes relatives aux jeux Olympiques et Paralympiques et les primes de fidélisation territoriale en Seine-Saint-Denis.

L'absence de décision plus tôt dans l'année sur le dégel des crédits non annulés a conduit à mettre en attente un volume conséquent de dépenses pendant l'été, de sorte que des besoins afférents à l'annuité 2024 pourraient être reportés sur l'exercice 2025. Il est donc à craindre qu'une sous-exécution des crédits en 2024 ne soit que le signe d'un surcroît de besoins en 2025.

S'agissant du **programme 166 « Justice judiciaire »**, une annulation de 227,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 25,9 millions d'euros en crédits de paiement devrait conduire à une limitation des engagements en 2024 et une reprogrammation des opérations immobilières judiciaires pour les années à venir, sans que les arbitrages aient encore été rendus. Ces annulations tiennent également compte d'un surcoût estimé à 90 millions d'euros sur les frais de justice, dont les crédits budgétaires suivent une très forte hausse depuis quelques années.

Les annulations de crédits relatives aux crédits de paiement portent sur les crédits de personnel, résultant de l'annulation de la réserve de précaution, mais aussi du report en 2025 de mesures catégorielles initialement prévues en fin d'année 2024 (création du corps de cadre-greffier - catégorie A, convergence indiciaire des magistrats, revalorisation des indemnités de stage des auditeurs).

Sur le **programme 310 « Conduite et pilotage de la politique de la justice »**, les annulations sont de 60,7 millions d'euros en autorisations d'engagement hors titre 2 et de 4,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement de titre 2, portant sur la réserve de précaution. Les surgels survenus en cours d'année ont conduit à l'annulation d'une opération pluriannuelle de rénovation de bâtiments, ainsi qu'à la révision à la baisse d'autres dépenses en matière d'immobilier et d'informatique.

Sur les dépenses de personnel, l'annulation a conduit à une réévaluation de certaines mesures de politique des ressources humaines et au décalage de certains recrutements en cours d'année.

S'agissant enfin du **programme 101 « Accès au droit et à la justice »**, il fait l'objet d'une annulation de crédits de 7,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, au titre de l'annulation partielle de la réserve de précaution.

17. Médias, livre et industries culturelles (- 20,2 millions d'euros)

Les annulations de 33,0 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 20,2 millions d'euros en crédits de paiement portent sur les crédits mis en réserve et n'appellent pas d'observation.

18. Plan de relance (- 150 millions d'euros)

Les crédits de paiement du **programme 364 « Cohésion »** sont annulés à hauteur de 150 millions d'euros, ce qui résulte selon le projet de loi de finances de fin de gestion de la clôture du programme à la fin 2024.

Il résulte toutefois de l'état de consommation des crédits que, au début du mois de novembre, les crédits non consommés sur ce programme étaient encore de 766,4 millions d'euros : les crédits, très réduits, de 178,9 millions d'euros ouverts par la loi de finances initiale pour 2024 ont en effet été complétés par 711,3 millions d'euros de crédits reportés depuis l'exercice précédent, mais consommés à hauteur de 123,8 millions d'euros seulement.

Il paraît donc probable que l'annulation de crédits prévue par le présent projet de loi de finances de fin de gestion n'épuisera pas les crédits du programme, qui risquent d'être reportés à 2025 sur des programmes du budget général suivant la même finalité.

19. Recherche et enseignement supérieur (- 215,1 millions d'euros)

Le **programme 231 « Vie étudiante »**, sur lequel le décret d'annulation du 21 février 2024 a annulé 125,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, fait l'objet d'une demande d'ouverture de crédits de 54,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et 56,3 millions d'euros en crédits de paiement.

En effet, le décret du 21 février dernier a annulé 125,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur ce programme. Ces annulations ayant porté sur la réserve de précaution, elles ont donné lieu à un surgel de 49 millions d'euros.

Or, le ministère fait face à un besoin de crédits en fin de gestion. Le programme 231 couvre en effet essentiellement les bourses sur critères sociaux et d'autres dépenses de guichet. Faute de réserve de précaution suffisante, une ouverture de crédits en fin d'année est nécessaire pour assurer le paiement des bourses sur critères sociaux. Afin de pouvoir procéder au dernier versement des bourses, le ministère a été contraint de mobiliser une partie des crédits dédiés au versement de subvention pour charges de service public du Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS) et ne serait pas assuré, sans l'ouverture des crédits, de pouvoir verser au CNOUS l'intégralité de sa subvention pour charge de service public.

Dans la mesure où le projet de loi de finances pour 2025 prévoit une diminution des crédits du programme 231 de 77 millions d'euros en 2025, il y a lieu de craindre, courant 2025, un nouveau besoin non anticipé.

Une ouverture de crédits de 46,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement est également demandée sur le **programme 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables »** afin de financer les opérations conduites par le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) et l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire

(IRSN) dans le contexte de la fusion de ce dernier avec l'Autorité de sûreté nucléaire.

Cette mission fait aussi l'objet d'annulations de crédits portant principalement sur la réserve de précaution et à des sous-exécutions dans les **programmes 150 « Formations supérieures et recherche universitaire »** (- 51,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement), **172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires »** (- 117,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement), et **193 « Recherche spatiale »** (- 100 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement).

Enfin, sur le **programme 192 « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle »**, une annulation de 27,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 29,7 millions d'euros en crédits de paiement correspond, d'une part, à l'annulation de l'intégralité de la réserve à date (11,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 13,4 millions d'euros en crédits de paiement) et, d'autre part, à l'annulation de crédits dédiés à la compensation de l'exonération de cotisations sociales au titre du dispositif « Jeune entreprise innovante » (JEI), afin de tenir compte de l'ajustement technique de la prévision d'exécution fondée sur les dernières prévisions de l'Acoss.

20. Régimes sociaux et de retraite (- 163,0 millions d'euros)

Les crédits annulés pour la mission, qui s'élèvent à 163,0 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, sont consécutifs à l'actualisation des prévisions de recettes des régimes des marins (programme 197) et des transports terrestres (programme 198). L'annulation concerne une partie de la réserve de précaution.

21. Relations avec les collectivités territoriales (- 159,7 millions d'euros)

Les annulations de 128,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et 159,7 millions d'euros en crédits de paiement portent, selon le projet de loi de finances de fin de gestion, sur une partie de la réserve de précaution, aussi bien pour le **programme 119 « Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements »** (- 105,0 en autorisations d'engagement et - 76,7 millions d'euros en crédits de paiement) que pour le **programme 122 « Concours spécifiques et administration »** (- 23,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et - 83,0 millions d'euros en crédits de paiement).

22. Sport, jeunesse et vie associative (- 25,3 millions d'euros)

Le **programme 219 « Sport »** fait l'objet d'une demande d'ouverture de crédits de 3,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement afin de financer l'annuité 2023 du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) pour les personnels techniques et pédagogiques du ministère des sports.

Par ailleurs, la sous-exécution du service national universel (SNU) justifie l'annulation de 25,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur le **programme 163 « Jeunesse et vie associative »**.

23. Transformation et fonction publiques (- 41,8 millions d'euros)

Les annulations de crédits, dans le cadre de cette mission, portent sur des crédits mis en réserve ou résultent de la sous-exécution de dépenses.

Elles portent majoritairement sur les **programmes 348 « Performance et résilience des bâtiments de l'État et de ses opérateurs »** (- 16,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et - 13,6 millions d'euros en crédits de paiement), et **352 « Innovation et transformation numériques »** (- 8,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et - 11,7 millions d'euros en crédits de paiement).

D. LES EMPLOIS NE SONT PAS MODIFIÉS PAR LE PROJET DE LOI DE FINANCES DE FIN DE GESTION

Contrairement au projet de loi de fin de gestion pour 2023, le présent projet de loi de finances de fin de gestion n'accroît pas le **plafond des autorisations d'emploi de l'État**, qui demeure au niveau de 1 985 307 équivalents temps plein travaillés (ETPT) prévu par l'article d'équilibre de la loi de finances initiale¹, ni la répartition de ce plafond entre les ministères².

Le plafond des autorisations d'emplois des opérateurs de l'État demeure lui aussi fixé à 404 930 ETPT³.

Les principaux mouvements relatifs à la **masse salariale** ont été décrits *supra* dans le cadre des missions du budget de l'État.

¹ [Article 166](#) de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

² [Article 172](#) de la même loi de finances initiale pour 2024.

³ [Article 173](#) de la même loi de finances initiale pour 2024.

IV. LES OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS SUR LES BUDGETS ANNEXES ET LES COMPTES SPÉCIAUX

A. DES OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS LIMITÉES SUR LES BUDGETS ANNEXES

Le **budget annexe « Contrôle et exploitation aériens »** fait l'objet d'une annulation de crédits de 23,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 36,3 millions d'euros en crédits de paiement.

Sur le **programme 613 « Soutien aux prestations de l'aviation civile »**, les annulations de 17,0 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 18,0 millions d'euros en crédits de paiement portent principalement sur un coût moins élevé qu'anticipé des mesures protocolaires et sur des ajustements techniques du schéma d'emplois. Sur le **programme 612 « Navigation aérienne »**, l'annulation de 6,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 15,5 millions d'euros en crédits de paiement tire les conséquences de la sous-exécution des dépenses du programme.

Par ailleurs, le budget annexe voit ses recettes réévaluées à la hausse de 39,5 millions d'euros à l'état A, dont + 20,1 millions d'euros de redevances de route et + 12,2 millions d'euros au titre du tarif de l'aviation civile. Le solde du budget annexe s'améliore donc au total de 75,8 millions d'euros.

Le **budget annexe « Publications officielles et information administrative »** est également concerné par l'annulation de 1,6 million d'euros en autorisations d'engagement et de 1,5 million d'euros en crédits de paiement, principalement en raison de dépenses de personnel moins élevées qu'anticipé. Ses prévisions de recettes sont rehaussées de 9,0 millions d'euros et son solde de 10,5 millions d'euros.

B. LES PRINCIPAUX MOUVEMENTS EN RECETTES ET EN CRÉDITS SUR LES COMPTES SPÉCIAUX

Le projet de loi de finances de fin de gestion procède à des modifications de crédits pour deux comptes d'affectation spéciale (CAS) et quatre comptes de concours financiers (CCF).

Des modifications de recettes significatives concernent en outre les CAS « Participations financières de l'État » (voir *infra*) et « Pensions » (- 703,0 millions d'euros, à mettre en regard des recettes prévues en loi de finances initiale à un niveau de 65,1 milliards d'euros).

1. CAS « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers »

Le **programme 755 « Désendettement de l'État »** fait l'objet d'une ouverture de crédits de 134,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Le compte d'affectation spéciale connaît un surcroît de recettes prévisionnelles, au titre des amendes de la police de la circulation, de 285,8 millions d'euros. Interrogée à ce sujet, l'administration répond que la clé de répartition définie pour cette ressource conduit à affecter 152 millions d'euros au **programme 754 « Contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routières »** et 134 millions d'euros au programme 755 précité.

Or, le programme 754 ne fait pas l'objet d'une ouverture de crédits dans le projet de loi de finances de fin de gestion. Le rapporteur général appelle le Gouvernement à clarifier les allocations de crédits au sein du CAS « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers ».

2. CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État »

Des crédits sont annulés à hauteur de 40,7 millions d'euros sur le **programme 723 « Opérations immobilières et entretien des bâtiments de l'État »**, compte tenu des décaissements prévisionnels au titre des opérations immobilières.

Dans le même temps, le compte d'affectation spéciale subit une réduction de 50,2 millions d'euros de ses recettes prévisionnelles résultant des cessions immobilières.

3. CAS « Participations financières de l'État »

Ce compte d'affectation spéciale fait l'objet d'une révision à la baisse de ses recettes de - 2 010,0 millions d'euros au titre des versements du budget général.

Cette « annulation » correspond, de toute évidence, à **l'anticipation d'un nouveau report massif de crédits** sur le programme 367 « Financement des opérations patrimoniales en 2024 sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » de la mission « Économie ».

En effet, le programme 367 a vocation à alimenter le compte d'affectation spéciale pour des opérations de prise de participation. N'ayant pas reçu de crédits ni en loi de finances pour 2023, ni en loi de finances pour 2024, il est alimenté d'année en année par des crédits reportés depuis l'exercice 2022.

Aucun versement n'étant désormais prévu entre ce programme et le compte d'affectation spéciale, **l'application du principe d'annualité budgétaire exigerait que les crédits du programme 367 soient eux aussi annulés et, en cas de besoin, rouverts dans le projet de loi de finances pour 2025.**

Ce n'est pas ce que prévoit le présent projet de loi de finances de fin de gestion. En outre, le projet annuel de performance de ce programme, annexé au projet de loi de finances pour 2025, indique au contraire explicitement que le programme sera financé en 2025 par le report des crédits disponibles en 2024 sur 2025, ce qui suppose toutefois que la loi de finances autorise un tel report qui dépasse la limite de 3 % des reports de crédits fixée par l'article 15 de la loi organique relative aux lois de finances. **Le rapporteur général considère que ces reports et annulations fictives de recettes ne constituent une mauvaise pratique budgétaire.**

4. CCF « Avances à l'audiovisuel public »

Le CCF « Avances à l'audiovisuel public » fait l'objet d'une annulation de 30,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement et d'une réduction de recettes du même montant.

Ces mouvements résultent d'une rectification du montant de la fraction de TVA affectée à ce compte de concours financiers, qui est décrite en détails dans le commentaire de l'article 2 du présent projet de loi.

5. CCF « Avances aux collectivités territoriales »

Une ouverture de crédits de 231,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement est demandée sur le **programme 832 « Avances aux collectivités et établissements publics, à la Nouvelle-Calédonie et aux collectivités régies par l'article 74 de la Constitution »**, au titre du soutien à la Nouvelle-Calédonie.

En sens inverse, ce compte de concours financiers bénéficie d'un **surcroît prévisionnel de recettes de 1 815,8 millions d'euros**, dont + 1 086,4 millions d'euros pour la taxe d'habitation et les taxes annexes et + 241,4 millions d'euros au titre de la cotisation foncière des entreprises.

Si le projet de loi de finances de fin de gestion ne donne aucune explication particulière à cette amélioration des recettes, l'amélioration du solde de ce compte (qui serait en excédent de 0,2 milliard d'euros, contre une prévision de déficit de 2,4 milliards d'euros en loi de finances initiale) a été en grande partie anticipée par le projet de loi de finances pour 2025, qui la reliait à l'augmentation des recettes d'accises dans le cadre de l'extinction du bouclier tarifaire.

6. CCF « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés »

Le programme 877 « **Avances remboursables et prêts bonifiés aux entreprises touchées par la crise de la covid-19 ou par le conflit en Ukraine** » fait l'objet d'une annulation de crédits de 1,3 million d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement au titre de crédits non consommés sur les aides aux entreprises stratégiques fragilisées par le conflit en Ukraine.

Le même compte de concours financiers voit ses **prévisions de recettes diminuer de 16,0 millions d'euros**, principalement en raison d'une diminution de 19,0 millions d'euros des recettes issues des prêts pour le développement économique et social.

7. CCF « Prêts et avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics »

Sur ce compte de concours financiers, enfin, des montants de 1 970,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 1 983,6 millions d'euros en crédits de paiements sont proposés à l'annulation.

L'annulation porte à hauteur de 1 800 millions d'euros sur le **programme 821 « Avances à l'Agence de services et de paiement, au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune »**, en miroir d'une réduction de recettes du même montant au titre du remboursement des avances octroyées au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune.

De manière générale, les annulations de crédit sur ce compte de concours financiers reflètent une prévision d'exécution en baisse, sans impact significatif sur son solde.

EXAMEN DES ARTICLES

ARTICLE LIMINAIRE

Prévision de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques pour l'année 2024

Le présent article retrace la prévision de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques au titre de l'année 2024.

Dès lors qu'il se borne à tirer les conséquences budgétaires de l'évolution de la conjoncture et des modifications proposées par le présent projet de loi de finances de fin de gestion sur le solde public, la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

Conformément à l'article 1 H de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, **le présent projet de loi de finances de fin de gestion comporte un article liminaire** qui retrace, dans un tableau synthétique, l'état des prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques, l'état de la prévision, déclinée par sous-secteur d'administration publique, de l'objectif d'évolution en volume et de la prévision en milliards d'euros courants des dépenses des administrations publiques ainsi que l'état des prévisions de prélèvements obligatoires, de dépenses et d'endettement de l'ensemble des administrations publiques. L'article liminaire présente également, pour l'année en question, l'état des prévisions portant sur les principales dépenses des administrations publiques considérées comme des dépenses d'investissement.

Article liminaire du projet de loi de finances de fin de gestion

	2023	2024	2024
Projet de loi de finances de fin de gestion pour 2024			PLPFP 2023-2027
Ensemble des administrations publiques			
Solde structurel (1) (en points de PIB potentiel)	- 5,1	- 5,7	- 3,7
Solde conjoncturel (2)	- 0,3	- 0,4	- 0,6
Solde des mesures ponctuelles et temporaires (3) (en points de PIB potentiel)	- 0,1	- 0,1	- 0,1
Solde effectif (1+ 2+ 3)	- 5,5	- 6,1	- 4,4
Dettes au sens de Maastricht	109,9	112,8	109,7
Taux de prélèvements obligatoires (y.c UE, nets des CI)	43,2	42,8	44,1
Dépense publique (hors CI)	56,4	56,8	55,3
Dépense publique (hors CI, en Md€)	1 591	1 657	1 622
Évolution de la dépense publique hors CI en volume (%) ¹	- 1,0	2,1	0,5
Principales dépenses d'investissement (en Md€) ²	25	30	30
Administrations publiques centrales			
Solde	- 5,5	- 5,4	- 4,7
Dépense publique (hors CI, en Md€)	646	654	639
Évolution de la dépense publique en volume (%) ³	- 3,9	- 0,7	- 1,4
Administrations publiques locales			
Solde	- 0,4	- 0,7	- 0,3
Dépense publique (hors CI, en Md€)	316	336	322
Évolution de la dépense publique en volume (%) ³	2,4	4,8	0,9
Administrations de sécurité sociales			
Solde	0,4	0,0	0,6
Dépense publique (hors CI, en Md€)	738	776	761
Évolution de la dépense publique en volume (%) ³	- 0,1	3,2	1,7

¹ À champ constant.

² Au sens de la loi de programmation des finances publiques pour 2023-2027.

³ À champ constant, hors transferts entre administrations publiques.

Note : la somme des soldes par catégorie d'administration peut se distinguer du total du fait des effets d'arrondis, tandis que la somme des dépenses par catégorie d'administration se distingue du total de la dépense publique consolidée en raison des transferts entre administrations.

Le présent article fait l'objet d'une analyse détaillée dans le cadre de l'exposé général du présent rapport, auquel le lecteur est invité à se reporter.

*

* *

L'Assemblée nationale n'ayant pas adopté la première partie du présent projet de loi de finances de fin de gestion, celui-ci est considéré comme ayant été rejeté et **le présent article n'a pas été adopté.**

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

**PREMIÈRE PARTIE
CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER**

**TITRE PREMIER
DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES**

ARTICLE 1^{er}

**Ajustement des dispositions relatives
à l'affectation de ressources à des tiers**

Le présent article prévoit :

- d'une part de réduire de 393,3 millions d'euros le plafond d'affectation à l'agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF) d'une part du produit de l'accise sur les carburants ;

- d'autre part d'augmenter de 9,1 millions d'euros le plafond d'affectation à Voies navigables de France (VNF) du produit de la redevance hydraulique.

La baisse du plafond d'affectation à l'AFITF du produit d'accise s'inscrit dans la nécessaire contribution du budget de l'agence aux efforts de redressement des comptes publics.

La hausse du plafond d'affectation à VNF du produit de la redevance hydraulique vise à tenir compte de la perception tardive, en 2024, de recettes que l'établissement aurait dû encaisser en 2023.

La commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

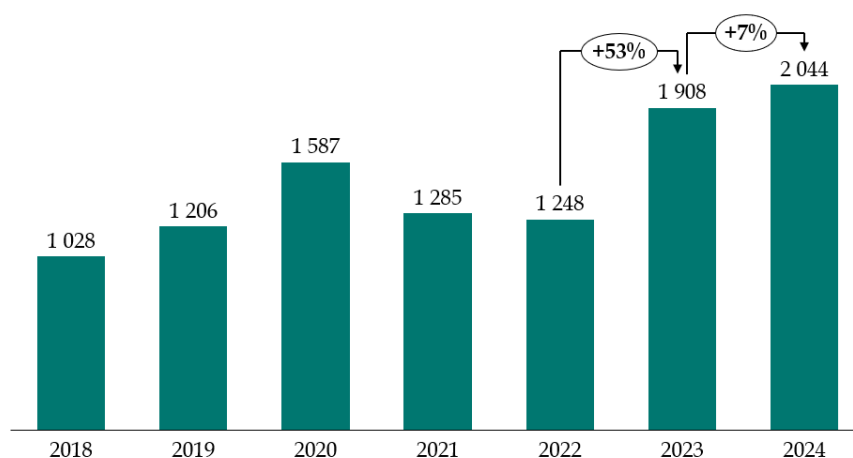
I. LE DROIT EXISTANT : LA LOI DE FINANCES INITIALE (LFI) POUR 2024 PRÉVOYAIT D’AFFECTER 2 MILLIARDS D’EUROS DU PRODUIT DE L’ACCISE SUR LES CARBURANTS À L’AGENCE DE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT DE FRANCE (AFITF) ET 136,5 MILLIONS D’EUROS AU TITRE DE LA REDEVANCE HYDRAULIQUE À VOIES NAVIGABLES DE FRANCE (VNF)

A. LA LFI POUR 2024 A PORTÉ À 2 MILLIARDS LE PLAFOND D’AFFECTATION À L’AFITF DU PRODUIT DE L’ACCISE SUR LES CARBURANTS

Le financement par l’État des infrastructures de transports repose majoritairement sur le budget de l’agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF). Ce budget est alimenté par un panier de ressources fiscales, la principale d’entre-elles étant l’affectation plafonnée d’une part du rendement de l’accise sur les carburants, c’est-à-dire l’ancienne taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

Dans le cadre de l’augmentation sensible des taxes affectées à l’AFITF et de son budget en 2024, et après une première hausse substantielle en 2023 (+ 600 millions d’euros), le plafond d’affectation du produit de cet impôt à l’agence a été augmenté 136 millions d’euros par l’article 156 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024 pour être porté à 2 044,2 millions d’euros.

Évolution du plafond du produit d’accise sur les produits énergétiques affecté à l’AFITF (2018-2024)
(en millions d’euros)



Source : commission des finances du Sénat d’après les lois de finances

Outre cette fraction du produit de l'accise sur les carburants, le panier de ressources affectées de l'AFITF se compose également de plusieurs contributions versées par les sociétés concessionnaires d'autoroutes : une redevance domaniale assise sur leur chiffre d'affaires¹, une part du produit de la taxe d'aménagement du territoire (TAT)² et une contribution volontaire exceptionnelle (CVE). Il est à noter que depuis 2021, en conflit avec l'État au sujet de l'indexation partielle de la TAT, les sociétés d'autoroutes refusaient de s'acquitter de cette CVE. Néanmoins, une décision de justice les a contraintes à verser en 2024 à l'AFITF les sommes dues au titre des années 2021, 2022 et 2023, soit 188 millions d'euros. Ayant fait appel de cette décision de justice, les sociétés d'autoroutes ont cependant à nouveau contesté le versement de cette contribution en 2024 et ne l'ont pas honoré.

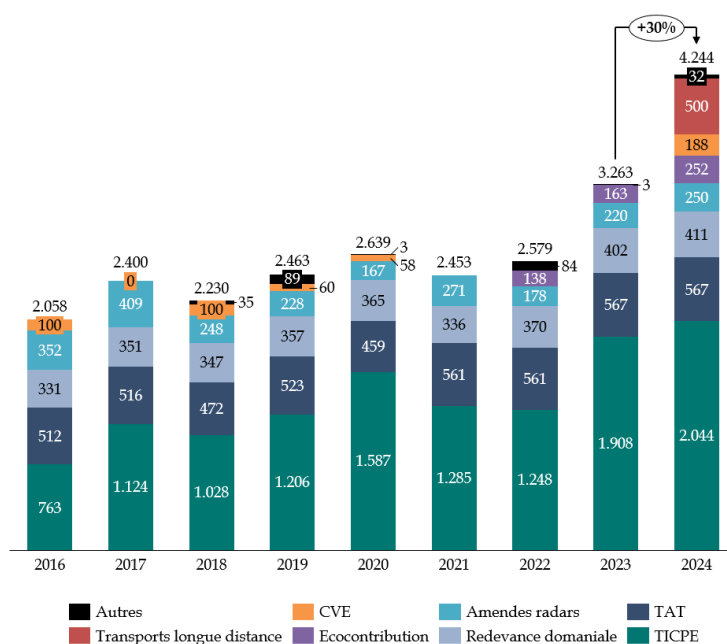
Le panier de ressources affectées à l'AFITF comprend également une part du produit :

- des amendes des radars automatiques du réseau routier national (250 millions d'euros attendus en 2024) ;

- de « l'écocontribution » sur le transport aérien (252 millions d'euros attendus en 2024) ;

- de la taxe sur l'exploitation des infrastructures de transport de longue distance (500 millions d'euros prévus par la LFI 2024).

Total des recettes fiscales affectées à l'AFITF (2016-2024)
(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat d'après les lois de finances

¹ 411 millions d'euros attendus en 2024.

² 567 millions d'euros attendus en 2024.

Au total, **après une hausse de 27 % en 2023, en 2024**, en application des plafonnements prévus en LFI et du versement de 188 millions d'euros des sociétés d'autoroutes au titre de la CVE due pour les années 2021 à 2023, **les recettes affectées à l'AFITF devaient progresser de 30 %** pour atteindre **4,2 milliards d'euros**.

B. UNE REDEVANCE HYDRAULIQUE DONT LE PRODUIT EST AFFECTÉ À VNF

La redevance hydraulique a remplacé en 2020 l'ancienne taxe hydraulique. Les règles relatives à cette redevance sont prévues dans la **partie réglementaire du code des transports**, aux articles R. 4316-1 à R. 4316-9, et également encadrées par des **délibérations du conseil d'administration de Voies navigables de France (VNF)**, notamment pour la **détermination des taux desquels découlent les montants dus**.

Cette redevance est **acquittée par tous les gestionnaires d'un ouvrage ou d'un aménagement qui prélève ou rejette de l'eau sur le domaine public fluvial¹**. En pratique, le rendement de cette redevance repose essentiellement sur **quelques gros contributeurs**, au premier rang desquels l'entreprise **Électricité de France (EDF)**, au titre de la ressource en eau qu'elle prélève et rejette pour refroidir ses centrales nucléaires, ainsi que les principaux **services publics d'eau et d'assainissement (SPEA)**. À eux seuls, EDF et les principaux SPEA représentent environ **85 % du produit** annuel de la redevance.

Méthode générale de calcul de la redevance hydraulique

Le montant de la redevance hydraulique est calculé sur la base :

- d'une part, de l'emprise occupée sur le domaine public fluvial en mètres-carrés.

Le taux de base, varie selon le nombre d'habitants de la commune où est implanté l'ouvrage.

1. Moins de 2 000 habitants : taux de base 1,18 €/m² ;
2. Entre 2 000 et 100 000 habitants : taux de base 11,45 €/m² ;
3. Plus de 100 000 habitants : taux de base 23,01 €/m².

Pour les ouvrages liés à un usage agricole, le taux de base est de 1,18 €/m² quelle que soit la taille de la commune.

¹ L'article L. 4316-1 du code des transports prévoit ainsi que sont assujettis au paiement de la redevance, « les titulaires de titres d'occupation ou d'utilisation du domaine public fluvial confié à Voies navigables de France qui implantent ou exploitent des ouvrages destinés à la prise ou au rejet d'eau, ou d'autres ouvrages hydrauliques destinés à prélever ou à évacuer des volumes d'eau sur le domaine public fluvial ».

Quel que soit l'usage, ce taux de base fait l'objet d'une réduction de 50 % pour la fraction de superficie comprise entre 10 000 et 20 000 m² et de 85 % pour la fraction de superficie supérieure à 20 000 m².

- d'autre part, du volume d'eau prélevable ou rejetable.

Le taux de base varie en fonction des usages :

1. Usage agricole : 0,35 € / milliers de mètres cubes ;
2. Usage industriel et commercial : 5,25 € / milliers de mètres cubes ;
3. Service public d'eau et assainissement : 5,83 € / milliers de mètres cubes ;
4. Autres usages : 5,83 € / milliers de mètres cubes.

Ces taux sont susceptibles de faire l'objet d'une indexation annuelle, au 1^{er} janvier, selon une combinaison d'indice des prix à la consommation relatif à la reprise des eaux usées et de l'électricité.

Source : site internet de VNF

Le produit de cette redevance est **affecté à VNF** dans la limite d'un plafond prévu en loi de finances qui, en pratique, a vocation à correspondre au rendement total annuel de la redevance. Elle constitue **la principale ressource propre du budget de VNF** et représente environ 20 % des recettes annuelles totales de l'établissement.

Alors que **le plafond d'affectation** de la redevance hydraulique à VNF **n'avait pas évolué depuis l'instauration de celle-ci en 2020**, conformément à une trajectoire prévisionnelle établie dans le cadre du contrat d'objectifs et de performance de l'établissement, **la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024 l'a augmenté de 9 millions d'euros**. Ce plafond a ainsi été porté à **136,5 millions d'euros**. La trajectoire financière du **contrat de performance** de VNF **prévoit de porter progressivement ce plafond à 160 millions d'euros à horizon 2027**.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : RÉDUIRE DE 393,3 MILLIONS D'EUROS LE PLAFOND D'AFFECTION À L'AFITF D'UNE PART DU PRODUIT DE L'ACCISE SUR LES CARBURANTS ET AUGMENTER DE 9,1 MILLIONS LE PLAFOND D'AFFECTION À VNF DU PRODUIT DE LA REDEVANCE HYDRAULIQUE

Le présent article vise :

- d'une part à **réduire de 393,3 millions d'euros le plafond d'affectation à l'AFITF en 2024 d'une part du produit de l'accise sur les carburants ;**

- d'autre part à **augmenter de 9,1 millions d'euros le plafond d'affectation en 2024 à VNF du produit de la redevance hydraulique.**

Pour ce faire, le présent article modifie l'article 156 de la loi de finances initiale (LFI) pour 2024 :

- en diminuant le premier plafond de 2 044,2 millions d'euros à 1 650,8 millions d'euros ;

- et en augmentant le second plafond de 136,5 millions d'euros à 145,6 millions d'euros.

*

* *

L'Assemblée nationale n'ayant pas adopté la première partie du présent projet de loi de finances de fin de gestion, celui-ci est considéré comme ayant été rejeté et **le présent article n'a pas été adopté.**

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : POUR L'AFITF, UNE PARTICIPATION NÉCESSAIRE AUX EFFORTS DE RÉTABLISSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES ET POUR VNF, LA PRISE EN COMPTE D'UN DÉCALAGE TEMPOREL DU VERSEMENT D'UNE PART DU PRODUIT DE LA REDEVANCE HYDRAULIQUE

A. LA BAISSÉ DU PLAFOND D'AFFECTATION D'ACCISE SUR LES CARBURANTS À L'AFITF S'INSCRIT DANS LES EFFORTS D'ÉCONOMIES NÉCESSAIRES POUR REDRESSER LA SITUATION DES FINANCES PUBLIQUES

1. Alors que les dépenses de l'État dans les infrastructures de transport étaient prévues en forte augmentation en 2024, il est nécessaire d'en mobiliser une partie pour atténuer la dégradation des finances publiques constatée au cours de cet exercice

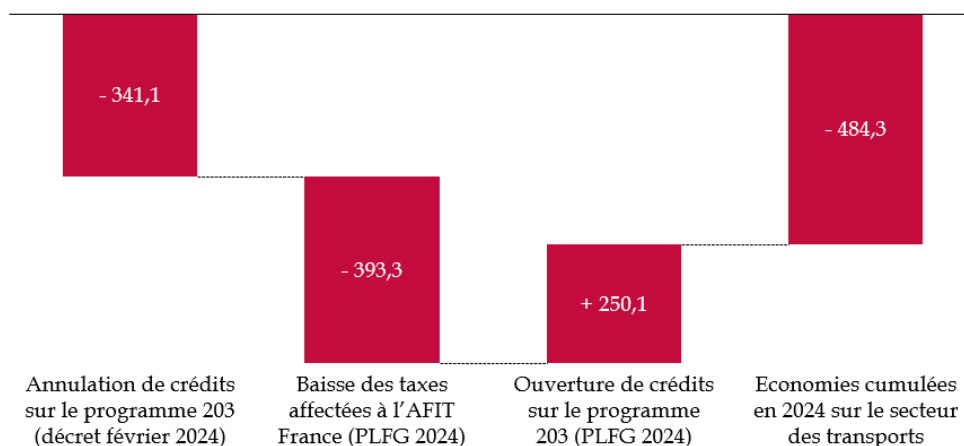
La baisse du plafond d'affectation du produit de l'accise sur les carburants à l'AFITF s'inscrit dans le contexte de dégradation majeure des finances publiques. Cette situation impose de prendre des mesures d'économies importantes en 2024 comme en 2025, et ce afin de reprendre le contrôle d'un déficit public que les précédents Gouvernements ont très dangereusement laissé dériver.

Cette baisse vise ainsi à **faire contribuer le budget de l'AFITF**, et donc les dépenses d'investissement de l'État dans les infrastructures de transport, **aux efforts d'économies** indispensables à réaliser **dès 2024**. L'objectif de cette évolution s'inscrit plus globalement dans la **répartition de l'effort d'économies** réalisé en 2024 sur les dépenses de l'État relatives aux transports.

En effet, dans cette perspective, le présent projet de loi de finances de fin de gestion (PLFG) pour 2024 propose en parallèle de procéder au rétablissement sur le programme 203 « Infrastructures et services de transports » de 250,1 millions d'euros de crédits de paiement sur les 341,1 millions d'euros qui avaient été annulés par le décret du 21 février 2024 précité. Le cumul des économies réalisées sur les crédits budgétaires de l'État dédiés aux transports en 2024 s'élèverait ainsi à **484,3 millions d'euros**.

Économies prévues en 2024 sur les dépenses de l'État relatives au secteur des transports

(en millions d'euros)

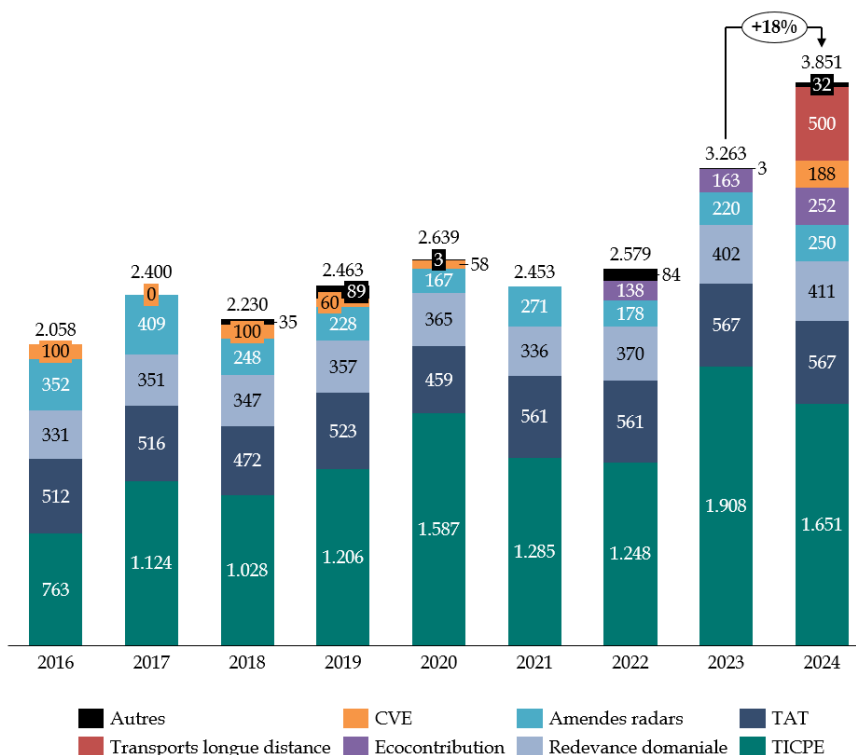


Source : commission des finances du Sénat

En tenant compte du versement en 2024 par les sociétés d'autoroutes de 188 millions d'euros dus au titre de la CVE (voir *supra*) et si la baisse du plafond d'accise sur les carburants prévue par le présent article est adoptée, **les recettes affectées à l'AFITF en 2024 resteraient en hausse de 588 millions d'euros par rapport à 2023 (+ 18 %)**.

**Total des recettes fiscales affectées à l'AFITF (2016-2024)
si la baisse du plafond d'affectation d'accise sur les carburants
prévue au présent article est adoptée**

(en millions d'euros)



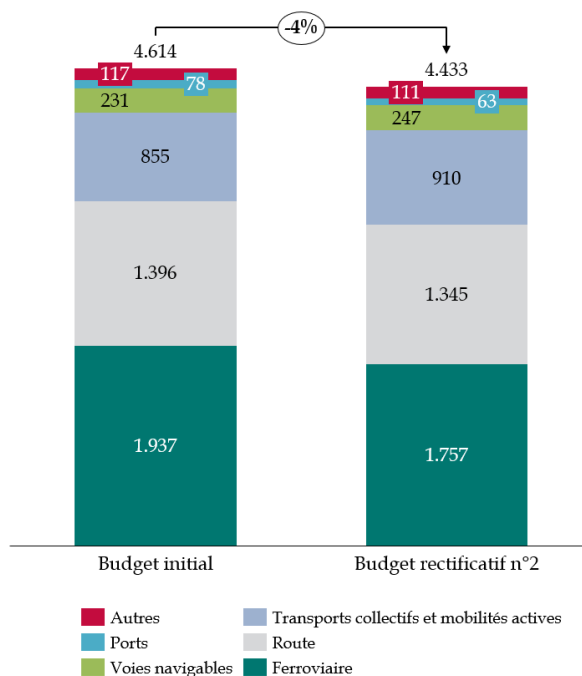
Source : commission des finances du Sénat d'après les lois de finances

Le **budget initial de l'AFITF** pour 2024, qui se fondait sur le plafond d'affectation d'accise sur les énergies adoptées en LFI pour 2024, c'est-à-dire 2 milliards d'euros, ainsi que sur l'absence de recettes liées à la contribution volontaire exceptionnelle des sociétés d'autoroutes, prévoyait un niveau de dépenses de **4,6 milliards d'euros**.

Anticipant la baisse de 393 millions d'euros du plafond d'affectation d'accise sur les produits énergétiques prévue par le présent article et prenant en compte le versement des sociétés d'autoroutes au titre de la CVE, le **deuxième budget rectificatif** de l'agence adopté par son conseil d'administration le **23 octobre** dernier prévoit **4,4 milliards d'euros** de dépenses effectives en 2024, soit une diminution de 181 millions d'euros (- 4 %) par rapport au budget initial. Ce budget reste néanmoins encore **très largement supérieur** (de 24 % et 850 millions d'euros) **aux dépenses exécutées en 2023** (3,6 milliards d'euros).

**Comparaison des crédits de paiement de l'AFIT France pour 2024
inscrits dans son budget initial et dans son deuxième budget rectificatif
adopté le 23 octobre 2024**

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les budgets 2024 de l'AFIT France

2. Le projet de loi de finances (PLF) pour 2025 prévoit également un effort d'économie substantiel sur les dépenses de l'État relatives aux infrastructures de transports qui se traduira par un retour à un niveau de crédit comparable à la situation de 2023

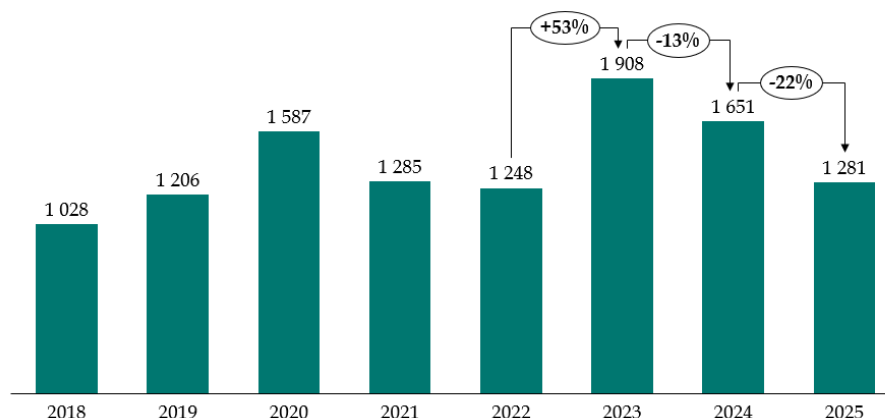
Le PLF pour 2025 prévoit de **prolonger les efforts d'économies en 2025**, et ce pour contribuer aux mesures impératives visant à enrayer l'emballement dramatique du déficit public hérité de la gestion des finances publiques par les Gouvernements précédents.

L'article 33 du projet de loi de finances pour 2025 prévoit d'**abaisser le plafond d'affectation du produit de l'accise sur les carburants à l'AFITF à 1,3 milliard d'euros**¹, soit une diminution de 39 % (763 millions d'euros) par rapport au plafond qui avait été adopté en LFI pour 2024 et de 370 millions d'euros par rapport au plafond abaissé proposé par le présent article. Par ailleurs, un amendement déposé par le Gouvernement en première lecture à l'Assemblée nationale prévoit de réduire ce plafond de 60 millions d'euros supplémentaires à 1 221 millions d'euros.

¹ Précisément à 1 281 042 970 euros.

Évolution du plafond du produit d'accise sur les produits énergétiques affecté à l'AFIT France (2018-2025)

(en millions d'euros)

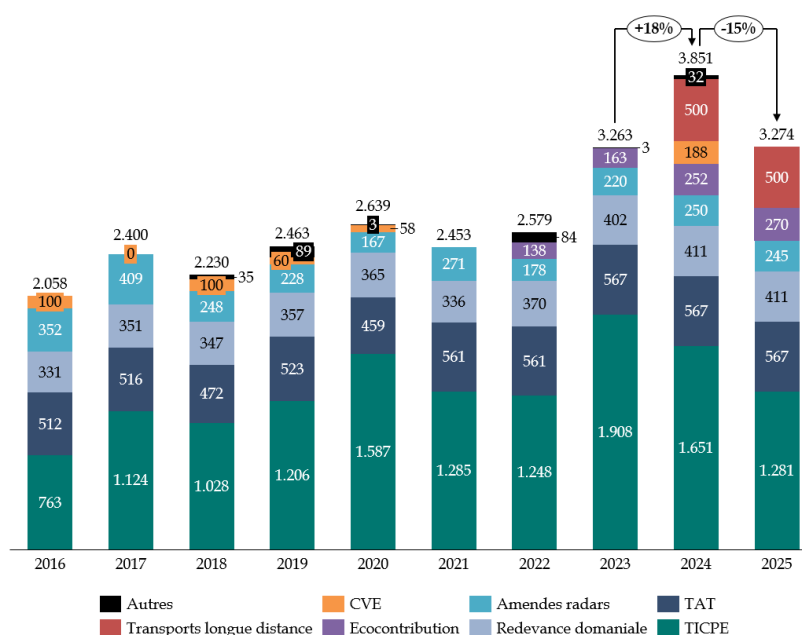


Source : commission des finances du Sénat d'après les lois de finances

Ainsi, en 2025, les ressources affectées à l'AFITF devraient s'établir à **3,4 milliards d'euros**, soit une **baisse de 577 millions d'euros** par rapport au montant qui devrait être constaté en 2024 si la baisse du plafond d'affectation du produit de l'accise. Cette diminution correspondrait à un retour au niveau de taxe affectées à l'agence en 2023.

Total des recettes fiscales affectées à l'AFITF (2016-2025)¹

(en millions d'euros)



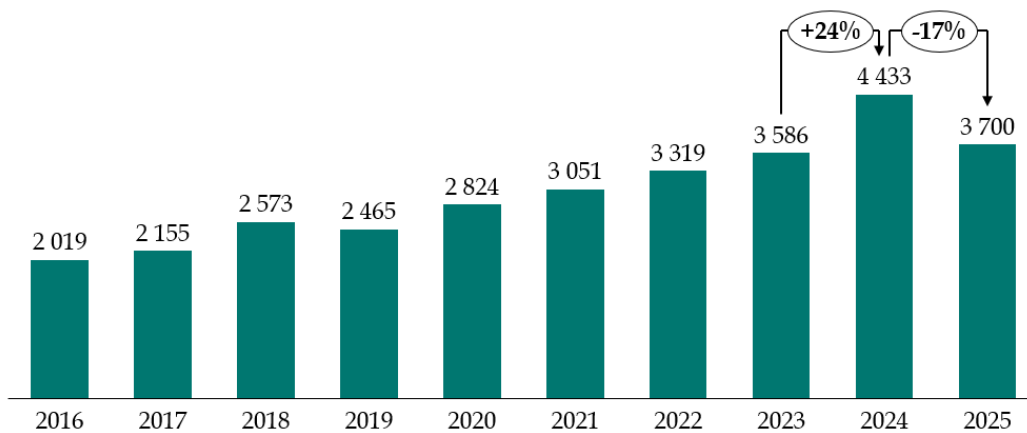
Source : commission des finances du Sénat d'après les lois de finances

¹ Si les dispositions relatives aux plafonds d'affectation de recettes du présent article et de l'article 33 du PLF pour 2025 sont adoptées.

Même si le budget de l'AFITF doit être voté en conseil d'administration à la fin de l'année, la baisse des recettes affectées à l'agence entraînera une réduction équivalente de ses dépenses en 2025 par rapport à 2024. Celles-ci devraient ainsi se réduire à **3,7 milliards d'euros**, soit une **diminution de 17 %** par rapport au montant qui doit être exécuté en 2024. Ce montant resterait néanmoins **supérieur d'un peu plus de 110 millions d'euros au budget de l'agence en 2023** (+ 3,2 %).

Évolution du budget de l'AFIT France (en CP) entre 2016 et 2025

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat d'après les documents financiers de l'AFIT France et les réponses au questionnaire budgétaire

D'après les informations recueillies par le rapporteur général, ce budget devrait permettre à l'AFITF d'honorer les engagements de dépenses qui étaient prévus en 2025, c'est-à-dire ses restes à payer pour cet exercice. Il ne permettra pas en revanche de réaliser des dépenses effectives (exécution de crédits de paiements) pour de nouveaux projets qui n'ont pas fait l'objet d'engagements juridiques avant 2025.

B. L'AUGMENTATION DU PLAFOND D'AFFECTION À VNF DU PRODUIT DE LA REDEVANCE HYDRAULIQUE PERMET DE TENIR COMPTE DU VERSEMENT EN 2024 DE RECETTES DE REDEVANCE HYDRAULIQUE DUES AU TITRE DE L'ANNÉE 2023

Comme précisé *supra*, le produit de la redevance hydraulique a vocation à être affecté à VNF. Néanmoins, cette affectation demeure encadrée par un plafond prévu en loi de finances. Ainsi, depuis la création de la redevance, le plafond d'affectation fixé en loi de finances n'a-t-il jamais été atteint. Cependant, sans évolution du plafond, cette situation se produira pour la première fois en 2024, essentiellement du fait d'une **perception tardive, en 2024, pour 9,1 millions d'euros, de recettes qui étaient dues en 2023.**

D'après VNF, le dépassement du plafond actuellement prévu pour 2024 pourrait atteindre 12,5 millions d'euros, soit un rendement total de la redevance qui pourrait s'établir à 149 millions d'euros.

Ce dépassement résulterait de deux origines :

- 9,1 millions d'euros correspondant au paiement de titres émis en 2023 et acquittés en 2024 ;

- 3,4 millions d'euros correspondant aux effets de l'indexation et de la révision du barème appliqué aux SPEA en 2024.

L'augmentation de 9,1 millions d'euros du plafond d'affectation à VNF du produit de la redevance hydraulique en 2024 permettra ainsi à l'établissement de se voir effectivement affecter des sommes qu'il aurait dû percevoir en 2023. Sans évolution du plafond en 2024, le seul décalage temporel du paiement priverait VNF de cette ressource qui était intégrée dans les équilibre financiers prévus par son contrat d'objectifs et de performance.

L'évaluation préalable de l'article précise à ce titre que « *le relèvement du plafond de la redevance hydraulique affectée à VNF a pour objectif de permettre à l'opérateur de bénéficier du rendement escompté de la redevance correspondant aux titres émis en 2023, mais dont les paiements ont été recouverts en 2024, dans le respect de la trajectoire fixée par le contrat d'objectifs et de performance de l'établissement 2023-2032* ».

Le rapporteur général s'interroge cependant sur l'utilité d'un plafond qui se trouve devoir être ajusté, y compris en cours de gestion, si le produit effectif de la redevance risque de le dépasser.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 2

Rectification du montant de la fraction de taxe sur la valeur ajoutée du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » au titre de l'année 2024

Le présent article diminue de 50,7 millions d'euros la fraction de TVA attribuée aux organismes d'audiovisuel public pour 2024, qui atteint donc 3,976 milliards d'euros.

La minoration de ces crédits découle quasiment intégralement de la réduction des moyens accordés au programme de transformation, qui avait été créé en 2024. Une partie de ces annulations, à hauteur de 20 millions d'euros, a été mise en œuvre par décret en février 2024. Par la suite, 30 millions d'euros devant être versés par douzième au cours de 2024 avaient également été gelés.

Si le programme de transformation pouvait présenter quelque intérêt, du moins tel qu'il avait été présenté fin 2023, la commission avait soulevé des doutes quant à la portée réelle des crédits correspondant et à leur effet levier sur la transformation des sociétés. Force est de constater que la réduction des deux-tiers des financements prévus en cours de gestion a entériné la faible ambition de ce programme, qu'il conviendra de réinterroger à l'avenir.

La commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : LA CRÉATION EN 2024 D'UN PROGRAMME DE TRANSFORMATION DOTÉ DE 69 MILLIONS D'EUROS

A. LE FINANCEMENT DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC EST DÉSORMAIS ASSURÉ PAR UNE FRACTION DE TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE

La contribution à l'audiovisuel public (CAP) a été supprimée par l'article 6 de la loi de finances rectificative pour 2022. Aux termes de cet article, qui modifie le 2° du 1 du VI de l'article 46 de la loi de finances pour 2006¹, l'audiovisuel public est financé jusqu'au 31 décembre 2024 par une fraction du produit de la TVA déterminée chaque année en loi de finances.

¹ Loi n° 2005-1719 de finances pour 2006.

Comme l'était la CAP, la fraction du produit de la taxe sur la valeur ajoutée destinée à l'audiovisuel public est versée sur un compte de concours financiers (CCF)¹. L'article 53 de la loi dite « Léotard »², modifié par la loi de finances pour 2006³, prévoit que « chaque année, à l'occasion du vote de la loi de finances, le Parlement, sur le rapport d'un membre de chacune des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat ayant les pouvoirs de rapporteur spécial, approuve la répartition entre les organismes affectataires des ressources publiques retracées au compte de concours financiers ». Chacune des sociétés est par la suite chargée le cas échéant d'affecter une partie de leurs ressources à leurs filiales lorsque celles-ci disposent d'une mission de service public.

L'article 162 de la loi de finances pour 2024⁴ a fixé le montant de cette fraction de TVA à **4,026 milliards d'euros**.

B. LA CRÉATION EN 2024 D'UN PROGRAMME DE TRANSFORMATION ABONDÉ PAR UNE PARTIE DE LA FRACTION DE TVA

L'article 162 de la loi de finances pour 2024 modifie également le VI de l'article 46 de la loi de finances pour 2006 précitée afin d'introduire la possibilité pour les entreprises de l'audiovisuel public de bénéficier d'avances finançant des « *actions de transformation* » **identifiées dans les contrats d'objectifs et de moyens**.

Le II de l'article 162 précise que **le montant accordé par ces avances complémentaires peut être réduit en l'absence de mise en œuvre de tout ou partie de ces actions de transformation**. En conséquence, le versement des crédits par douzième pourra être modulé afin d'intégrer la possibilité de réduire en cours d'année les sommes dédiées. En revanche, la non-réalisation de ces actions ne peut donner lieu à un versement au-delà de la fraction spécifiquement consacrée à leur financement, correspondant aux avances consenties par l'État et pour lequel celui-ci demanderait remboursement.

Les sommes ayant dans ce cas donné lieu à remboursement sont alors inscrites en recettes au CCF. Il est d'ailleurs créé en 2024 un programme spécifique (le programme 848 - Programme de transformation) au sein du CCF « Avances à l'audiovisuel public ».

L'enveloppe additionnelle dédiée à ces projets de transformation devait s'élever selon les documents budgétaires annexés à la loi de finances pour 2024 à **200 millions d'euros sur trois ans, dont 69 millions d'euros au titre de 2024**.

¹ Les comptes de concours financiers sont prévus à l'article 24 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

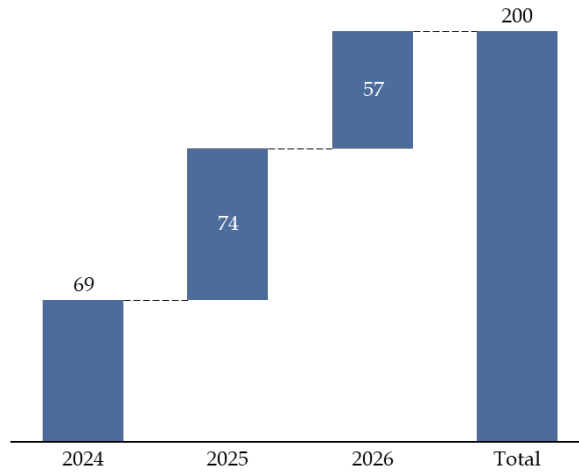
² Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

³ Article 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

⁴ Loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

Trajectoire des crédits dédiés au programme de transformation dans la LFI 2024

(en millions d'euros)

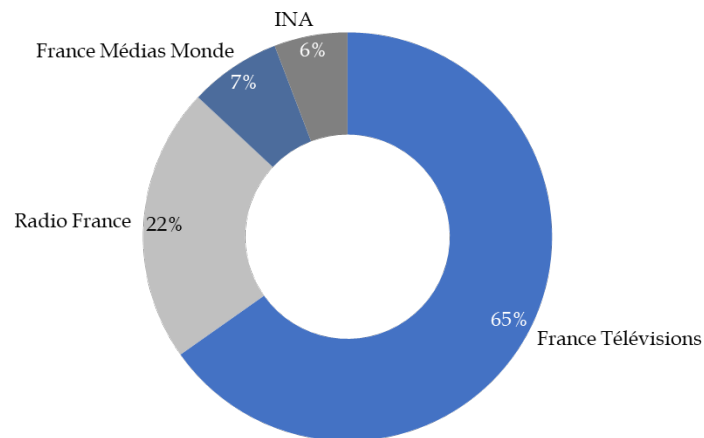


Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

L'essentiel de ces financements conditionnels devait être affecté à France Télévisions (pour un montant de 45 millions d'euros) et, dans une moindre mesure, Radio France (à hauteur de 15 millions d'euros). En outre, France Médias Monde et l'INA en bénéficiaient également, à hauteur de respectivement 5 et 4 millions d'euros. En revanche, le programme de transformation ne concernait en 2024 ni ARTE France ni TV5 Monde.

Répartition prévisionnelle de la fraction de TVA affectée aux sociétés d'audiovisuel public en LFI 2024

(en %)



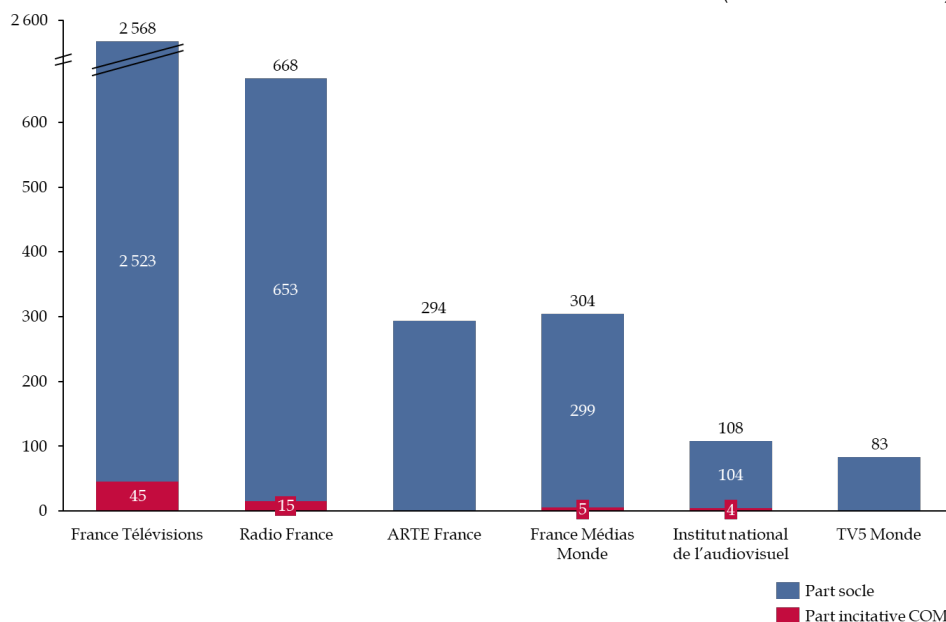
Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

D'après les documents budgétaires, ces projets de transformation prioritaires « ont vocation à accroître la qualité, la visibilité et l'impact des offres proposées par le secteur en matière de proximité, de numérique et d'information, notamment à destination du public jeune ».

En incluant les montants accordés au titre du programme de transformation, la fraction de TVA accordée à France Télévisions s'élevait à 2,528 milliards d'euros. Celle de Radio France, deuxième société d'audiovisuel public en termes de financements accordés, atteignait 668 millions d'euros.

Montant accordé aux sociétés d'audiovisuel public en LFI 2024

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE ANNULATION DE LA FRACTION DE TVA À HAUTEUR DE 51 MILLIONS D'EUROS

L'unique alinéa du présent article modifie l'article 46 de la loi de finances pour 2006 pour **diminuer de 50,67 millions d'euros** le montant accordé aux organismes d'audiovisuel public pour 2024.

La fraction de TVA attribuée à l'audiovisuel public pour 2024 s'élèverait en conséquence à 3,976 milliards d'euros.

*

* *

L'Assemblée nationale n'ayant pas adopté la première partie du présent projet de loi de finances de fin de gestion, celui-ci est considéré comme ayant été rejeté et **le présent article n'a pas été adopté.**

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE ANNULATION QUI ENTÉRINE LA FAIBLE AMBITION DU PROGRAMME DE TRANSFORMATION

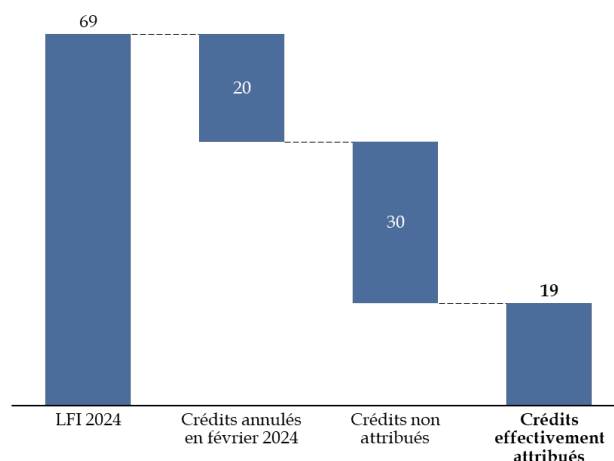
A. UN VERSEMENT FINAL LIMITÉ À UN QUART DES CRÉDITS PRÉVUS EN LFI POUR 2024

Une partie des crédits liés au programme 848, pour un montant total de 20 millions d'euros, avait été annulée par le décret de février 2024¹, le présent article en tirant les conséquences.

En revanche, 30 millions d'euros sont également annulés au-delà des **minorations réglementaires**. Le versement des crédits liés au programme de transformation (normalement versés par douzièmes au même titre que le reste de la fraction de TVA) avait en effet été gelé à partir du printemps 2024.

Ventilation des crédits du programme de transformation prévu en LFI 2024

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

En conséquence, l'annulation des crédits mis en œuvre par le présent article est donc quasiment intégralement liée à la réduction des moyens accordés au programme de transformation, soit une diminution totale de 50 millions d'euros.

¹ Décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits.

En parallèle, cet article propose d'annuler des crédits complémentaires à hauteur de 670 000 euros afin d'ajuster les montants versés en 2024 au titre de la compensation des effets fiscaux résultant de la suppression de la contribution à l'audiovisuel public. Cette rectification est anecdotique au regard du coût global de la **neutralisation des effets fiscaux qui atteint donc, une fois tenu compte de cette diminution, 119,3 millions d'euros en 2024.**

Par rapport à 2023, la LFI 2024 constituait une hausse marquée du niveau des crédits (+ 209 millions d'euros, soit 5,5 %). À la suite des annulations opérées par le présent article, **la croissance des crédits sera limitée à 154,64 millions d'euros par rapport à 2023, ce qui constitue cependant une hausse plus que conséquente (+ 4,05 % entre 2023 et l'exécution 2024).**

S'agissant des seuls crédits de transformation, seuls 27 % seront finalement versés. L'annulation a été effectuée au prorata des montants prévus initialement pour chaque société en LFI 2024.

Part des crédits versés à chaque société sur les crédits de transformation initialement prévus

(en millions d'euros)

	2024	Crédits annulés en février	Crédits non attribués	Crédits effectivement attribués	Part des crédits attribués sur les crédits initialement prévus
France Télévisions	45	- 13	- 19,6	12,4	27,6 %
Radio France	15	- 4,3	- 6,5	4,2	28,0 %
France Médias Monde	5	- 1,5	- 2,2	1,3	26,0 %
INA	4	- 1,2	- 1,7	1,1	27,5 %
Total	69	- 20	- 30	19	27,5 %

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Si l'annulation de 20 millions d'euros en février a été exécutée sur le fondement du décret d'annulation, le gel supplémentaire des crédits en cours d'année a quant à lui été effectué sans réelle base réglementaire. En effet, la fraction de TVA accordée à l'audiovisuel public est un montant fixe qui ne peut être modifié en gestion sans rectification législative, sauf dans le cas spécifique des programmes de transformation. L'article 162 de la loi de finances dispose en effet que « *le montant d'une ou de plusieurs avances peut être réduit en l'absence de mise en œuvre de tout ou partie des actions de transformation* ». Il faut cependant noter que l'annulation des crédits deux mois après le vote de l'article, et le gel étant intervenu a posteriori ne

s'inscrivaient pas dans ce cas, les actions de transformation venant d'être lancées. Ce faisant, le gel en gestion a donc été mis en œuvre dans le silence de la loi.

Les sociétés d'audiovisuel public n'ont en outre pas reçu de notification du gel, les versements des douzièmes correspondant ayant été simplement suspendus après avril 2024 sans en avertir officiellement les sociétés. **Cette méthode, cavalière sur la forme, soulève une interrogation de fond sur la nature même de ces crédits.**

B. LE PROGRAMME DE TRANSFORMATION : UN PASSAGE DÉCEVANT DE LA THÉORIE À LA PRATIQUE

Tel que décrit dans les documents annexés au PLF pour 2024 et conformément à la rédaction de l'article 162 de la LFI, le programme de transformation devait bénéficier de **financements conditionnés à la réalisation d'actions de transformation**. Les documents budgétaires indiquaient que ces projets de transformation prioritaires *« ont vocation à accroître la qualité, la visibilité et l'impact des offres proposées par le secteur en matière de proximité, de numérique et d'information, notamment à destination du public jeune »*.

Plus concrètement, les programmes de transformation portent sur **trois principaux chantiers** : la transformation numérique, la poursuite du renforcement de Franceinfo et le rapprochement de France 3 et de France Bleu sous la marque « Ici ».

Aux termes de l'article 162 précité, le versement des crédits par douzième peut certes être modulé afin d'intégrer la possibilité de réduire en cours d'année les sommes dédiées, mais cette possibilité n'était initialement prévue qu'en cas d'absence de réalisation de ces actions.

Le projet annuel de performances annexé au PLF 2024 indiquait, pour l'indicateur du programme 848 (avancement des projets de transformation prioritaires) que *« la cible 2024 sera[it] définie pour chacun des projets de transformation prioritaires dans les COM 2024-2028 en cours de finalisation qui préciseront les indicateurs de suivi de la réalisation de ce projet »*. Il s'agissait donc dans le texte adopté au Parlement en LFI d'une **conditionnalité de ces moyens nouveaux à la réalisation d'objectifs prévus dans les contrats d'objectifs et de moyens des sociétés d'audiovisuel public**. Cependant, la conclusion de ces contrats pour la période 2024-2028 a pris du retard, notamment du fait du projet de fusion de l'audiovisuel public, discuté au Parlement jusqu'en juin 2024.

L'analyse des chantiers de transformation conduits par les entreprises et partiellement financés par des crédits de transformation confirme le **caractère très marginalement incitatif de ces crédits**. Au moins dans le cas de France Télévisions et de Radio France, les chantiers présentés

par le ministère comme liés aux programmes de transformation concernent en réalité des chantiers déjà lancés précédemment et dont le coût est largement supérieur aux quelques millions d'euros de transformation finalement accordés.

C'est le cas du déploiement de France 2 et France 3 en ultra haute définition, du déploiement de formats conçus pour les réseaux sociaux, du lancement de la marque unique « Ici », commune à France Bleu et France 3, ou encore, d'après les réponses au questionnaire parlementaire, « le déploiement de formations permettant la montée en expertise de journalistes dans les domaines environnemental et scientifique ».

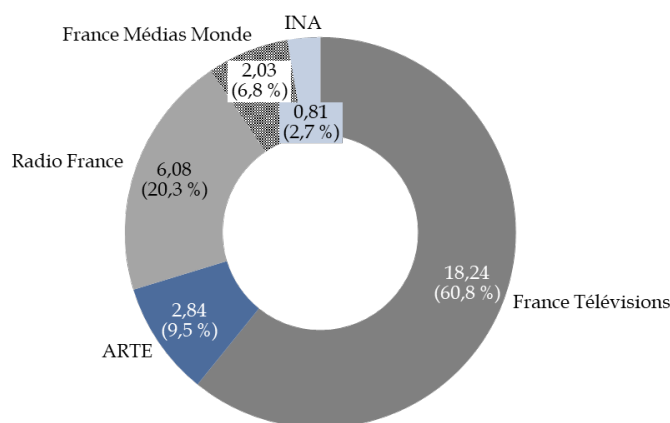
Le programme de transformation dans le projet de loi de finances pour 2025

Le PLF pour 2025 prévoit 30 millions d'euros au titre du programme de transformation. Ces financements ne correspondent pas aux 30 millions d'euros de « restes à payer » de 2024, c'est-à-dire aux crédits gelés et annulés par le présent article, mais à la deuxième tranche du programme de transformation.

France Télévisions recevra l'essentiel de ces crédits (18,2 millions d'euros). Contrairement à 2024, ARTE France devrait également bénéficier de ces financements, pour un montant de 2,8 millions d'euros.

Crédits prévus au titre des programmes de transformation en 2025

(en millions d'euros et en %)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Le destin de ces crédits est prévisible, dans la mesure où les documents budgétaires indiquent que ce financement « devra être ajusté à l'aune des sous-jacents budgétaires et en fonction de l'évolution des réflexions sur la gouvernance de l'audiovisuel public et de la conduite de rapprochements structurels entre les entreprises du secteur ».

Source : commission des finances

L'inspection générale des finances, dans un rapport non publié rendu en mars 2024, a également émis des doutes quant à la réelle portée du programme de transformation.

L'idée d'une réelle part conditionnelle aurait pu avoir un intérêt si les financements avaient été réellement attribués en fonction de critères de performance et sur la base d'indicateurs précis. **Force est de constater que la réduction du montant des programmes de transformation, déjà initialement marginal, a entériné leur faible ambition. À défaut d'une attribution des crédits sur la base de la performance des projets, ceux-ci n'auront finalement principalement servi que de marge d'ajustement budgétaire.**

Les plans de financement ayant inclus les financements du programme de transformation lors de leur montage, les crédits sont pour la plupart déjà engagés. En conséquence, **il n'aurait guère de sens d'aller plus loin dans l'annulation proposée par le présent article.** Cependant, **il sera nécessaire d'avoir la plus grande vigilance pour 2025 lors de l'examen du projet de loi de finances.**

Lors d'une audition à l'Assemblée nationale dans le cadre de l'examen de la proposition de loi organique portant réforme du financement de l'audiovisuel public, **la ministre de la culture a par ailleurs indiqué son intention de réintégrer les crédits du programme de transformation aux dotations socles versées à chaque société d'audiovisuel public en 2026 et 2027.**

Ce faisant, et alors que le flou demeure sur les projets de fusion ou à tout le moins de rapprochement entre les différentes sociétés, **la fin de l'expérimentation du programme de transformation ne doit pas signifier la fin des efforts de convergence entre les organismes de l'audiovisuel public.**

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

TITRE DEUX DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉQUILIBRE DES RESSOURCES ET DES CHARGES

ARTICLE 3

Équilibre général du budget et trésorerie

Le présent article traduit l'incidence, sur l'équilibre prévisionnel du budget de l'année ainsi que sur le financement de l'État, des réévaluations opérées et des dispositions proposées par le présent projet de loi de finances de fin de gestion.

Dans le texte initial du présent projet de loi, le solde budgétaire de l'État se dégraderait de 22,7 milliards d'euros et le déficit à financer s'établirait à un niveau de 163,2 milliards d'euros.

La commission des finances propose d'adopter cet article tel qu'il résultera des votes du Sénat.

I. LE DROIT EXISTANT : UNE DÉGRADATION DU DÉFICIT À FINANCER DE 16,3 MILLIARDS D'EUROS

Le I du présent article ajuste les **ressources de l'État**, conformément aux ajustements de prévision figurant à l'état A « Voies et moyens pour 2024 révisés » annexé au présent projet de loi.

S'agissant des **charges de l'État**, il agrège au niveau du budget général, de chaque budget annexe et des grandes catégories de comptes spéciaux les ouvertures et annulations de crédits demandées dans les articles 4 à 6 et réparties par mission et programme budgétaire dans les états B (budget général), C (budgets annexes) et D (comptes d'affectation spéciale et comptes de concours financiers) annexés au présent projet de loi.

Les principales évolutions sont les suivantes.

Les déterminants de l'évolution du solde général de l'État

(en milliards d'euros)

	Ressources	Charges	Solde
Montants nets pour le budget général	+ 24,0	- 1,9	- 22,1
Totaux pour les budgets annexes	+ 0,05	- 0,04	+ 0,1
Comptes d'affectation spéciale	- 2,4	+ 0,1	- 2,5
Comptes de concours financiers	- 0,2	- 1,8	+ 1,6
Comptes de commerce			+ 0,2
Comptes d'opérations monétaires			
Solde pour les comptes spéciaux			- 0,7
Solde général			- 22,7

Source : commission des finances, à partir de l'article 3 du projet de loi de finances de fin de gestion

Pour mémoire, le solde général était prévu à **- 146,9 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2024**.

Les ouvertures et annulations de crédits prévues par le présent projet de loi s'appliquent toutefois à des crédits qui, en cours de gestion, ont fait l'objet de mouvements par voie réglementaire, en l'absence de projet de loi de finances rectificative.

Si les virements et transferts effectués en application de l'article 12 de la loi organique relative aux lois de finances ne modifient pas le montant global des crédits ouverts, un **décret d'annulation pris le 21 février 2024** a, pour sa part, **annulé 10,1 milliards d'euros** en crédits de paiement. En outre, **23,5 milliards d'euros de crédits non consommés en 2023**, dont 16,1 milliards d'euros sur le périmètre du budget général, **ont été reportés de 2023 à 2024** par voie d'arrêté.

Comme il a été indiqué dans l'exposé général du présent rapport, le Gouvernement estime ainsi que, compte tenu des perspectives de consommation des crédits ouverts en loi de finances initiale ou reportés de l'exercice précédent, le **déficit budgétaire effectif** s'établirait à **163,2 milliards d'euros**. C'est ce déficit qui concourt au besoin de financement de l'État.

Le II de l'article présente dans un tableau le **besoin de financement de l'État**, exprimé en montant absolu et non, comme l'équilibre budgétaire décrit précédemment, en différences par rapport à la loi de finances initiale.

Ce besoin de financement s'établit à **317,3 milliards d'euros**, contre 297,2 milliards d'euros en loi de finances initiale, et résulte pour l'essentiel du déficit budgétaire et de l'amortissement des titres arrivés à échéance.

Besoin de financement prévisionnel en 2024

(en milliards d'euros)

	Loi de finances initiale	Projet de loi de finances de fin de gestion
Amortissement de la dette à moyen et long termes	155,3	155,1
<i>dont remboursement du nominal à valeur faciale</i>	151,1	151,1
<i>dont suppléments d'indexation versés à l'échéance (titres indexés)</i>	4,2	4,0
Amortissement de la dette reprise de SNCF Réseau	2,7	2,7
Amortissement des autres dettes reprises	0,0	0,0
Déficit à financer	146,9	163,2
Autres besoins de trésorerie	- 7,7	- 3,7
Total	297,2	317,3

Source : commission des finances, à partir de l'article 3 du projet de loi de finances de fin de gestion

Ce besoin de financement est comblé, à due concurrence, par des **ressources de financement** qui reposent sur l'émission de dette à court, moyen ou long terme ainsi que sur des mesures de trésorerie.

Ressources de financement prévisionnel en 2024

(en milliards d'euros)

	Loi de finances initiale	Projet de loi de finances de fin de gestion
Émission de dette à moyen et long termes nettes des rachats	285,0	285,0
Ressources affectées à la Caisse de la dette publique et consacrées au désendettement	6,5	6,5
Variation nette de l'encours des titres d'État à court terme	5,2	35,9
Variation des dépôts des correspondants	0,0	- 3,0
Variation des disponibilités du Trésor à la Banque de France et des placements de trésorerie de l'État	0,0	0,0
Autres ressources de trésorerie	0,5	- 7,1
Total	297,2	317,3

Source : commission des finances, à partir de l'article 3 du projet de loi de finances de fin de gestion

Les émissions de dette à moyen et long terme, qui sont réalisées selon le programme d'émission défini par l'Agence France Trésor, restent de 285,0 milliards d'euros, de sorte que l'accroissement du besoin de financement est supporté par l'endettement à court terme, qui est la variable d'ajustement à laquelle il est fait habituellement recours en cas de modification du déficit à financer.

Par ailleurs, les autres ressources de trésorerie, légèrement positives en loi de finances initiale, deviennent négatives dans le présent projet de loi en raison des décotes, nettes des primes, décaissées sur les émissions et les rachats réalisés.

Par ailleurs, le **plafond d'autorisation des emplois** rémunérés par l'État, prévu par le IV de l'article d'équilibre, n'est pas modifié et demeure donc fixé au nombre de 1 985 307 équivalents temps plein travaillé (ETPT) fixé en loi de finances initiale.

*

* *

L'Assemblée nationale n'ayant pas adopté la première partie du présent projet de loi de finances de fin de gestion, celui-ci est considéré comme ayant été rejeté et **le présent article n'a pas été adopté.**

II. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : ADOPTER L'ARTICLE TEL QU'IL RÉSULTERA DES VOTES DU SÉNAT

Les déterminants de l'évolution du solde budgétaire ont été présentés par le rapporteur général dans l'exposé général du présent rapport.

Cet article tire les conséquences des votes effectués et n'appelle pas d'autres observations.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article tel qu'il résultera des votes du Sénat.

**SECONDE PARTIE
MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES
ET DISPOSITIONS SPÉCIALES**

**TITRE PREMIER
AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2024 - CRÉDITS
DES MISSIONS**

ARTICLE 4

Budget général : ouvertures et annulations de crédits

Le présent article autorise, au titre des missions du budget général, l'ouverture nette de 3,7 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 5,0 milliards d'euros en crédits de paiement, selon la répartition par mission et par programme figurant à l'état B annexé au présent projet de loi de finances de fin de gestion.

La commission des finances propose d'adopter cet article sous réserve de l'adoption d'un amendement n° 1 (FINC.1) qui minore de 70 millions d'euros les annulations prévues sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales », au programme 119 « Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements ». Cet amendement vise à faire en sorte que les collectivités qui exercent la compétence voirie disposent de moyens supplémentaires nécessaires à l'exercice de leurs compétences.

I. LE DROIT PROPOSÉ : UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS DES MISSIONS DE 5,0 MILLIARDS D'EUROS

Le présent article autorise l'ouverture de 10,6 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 11,5 milliards d'euros en crédits de paiement, ainsi que l'annulation de 7,0 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 6,5 milliards d'euros en crédits de paiement. La répartition par budget annexe et par programme de ces modifications de crédits est donnée à l'état B annexé au présent projet de loi de finances de fin de gestion.

Au total, les crédits seraient en augmentation de 3,7 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 5,0 milliards d'euros en crédits de paiement.

Hors remboursements et dégrèvements d'État, toutefois, les crédits sont en diminution de 3,3 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 1,9 milliards d'euros en crédits de paiement. Ce dernier montant constitue la modification des dépenses nettes inscrite dans le tableau d'équilibre de l'article 3.

Les ouvertures et annulations de crédits sur les missions du budget général sont présentées plus en détail dans l'exposé général du présent rapport.

*

* *

L'Assemblée nationale n'ayant pas adopté la première partie du présent projet de loi de finances de fin de gestion, celui-ci est considéré comme ayant été rejeté et **le présent article n'a pas été adopté.**

II. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : MINORER LES ANNULATIONS POUR SOUTENIR LE RÉSEAU ROUTIER LOCAL ET ADOPTER LES CRÉDITS TELS QU'ILS RÉSULTERONT DES VOTES DU SÉNAT

À l'initiative de notre commission des finances, la loi n°2022-1499 du 1^{er} décembre 2022 de finances rectificative pour 2022 avait prévu d'allouer 50 millions d'euros à l'entretien du réseau routier géré par les collectivités territoriales. Or, en gestion, cette autorisation parlementaire exprimée très explicitement lors de la commission mixte paritaire parvenue à un accord sur le texte a été réorientée pour financer l'entretien des ouvrages d'art du réseau routier national non concédé et non du réseau local.

L'année suivante, toujours à l'initiative de notre commission des finances, la loi n° 2023-1114 du 30 novembre 2023 de finances de fin de gestion pour 2023 a prévu d'allouer 60 millions d'euros à l'entretien du réseau routier géré par les collectivités territoriales (en AE et en CP). **Une fois de plus, l'intention du législateur a été bafouée puisque, dans un premier temps, ces crédits ont fait l'objet de gels (49 millions d'euros en AE et 60 millions d'euros en CP) avant que le reliquat (11 millions d'euros en AE) ne soit affecté par ce projet de loi de finances à la dotation de solidarité aux collectivités victimes d'événements climatiques ou géologiques (DSEC) au sein du programme 122.**

Le rapporteur général s'étonne et s'indigne qu'un Gouvernement s'exonère ainsi de l'application de la loi de façon répétée.

Parce que les besoins des collectivités en la matière sont toujours criants, il est plus que jamais nécessaire de leur apporter un soutien effectif. Celui-ci doit se traduire par la répartition d'une enveloppe de **70 millions**

d'euros entre les collectivités compétentes en matière de voirie, en fonction notamment de la longueur de voirie à entretenir.

La commission propose par conséquent d'adopter l'amendement n° 1 (FINC.1) qui minore de 70 millions d'euros les annulations d'autorisations d'engagement (AE) et de crédits de paiement (CP) prévues sur le programme 119 « Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements » de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». Ces crédits sont fléchés vers l'action 01 « soutien aux projets des communes et groupements de communes ».

Cet article tirant les conséquences des votes effectués sur les missions, la commission propose de l'adopter amendé par **l'amendement n° 1 (FINC.1)** et tel qu'il résultera des votes du Sénat.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article tel qu'il résultera des votes du Sénat.

ARTICLE 5

Budgets annexes : ouvertures et annulations de crédits

Le présent article autorise l'annulation de 25,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 37,7 millions d'euros en crédits de paiement sur les budgets annexes, selon la répartition par budget annexe et par programme figurant à l'état C annexé au présent projet de loi de finances de fin de gestion. Il ne prévoit aucune ouverture de crédits.

La commission des finances propose d'adopter cet article tel qu'il résultera des votes du Sénat.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE DIMINUTION DES CRÉDITS DES BUDGETS ANNEXES DE 37,7 MILLIONS D'EUROS

Le présent article autorise l'annulation de 25,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 37,7 millions d'euros en crédits de paiement sur les budgets annexes. Il ne prévoit aucune ouverture de crédits. La répartition par budget annexe et par programme de ces modifications de crédits est donnée à l'état C annexé au présent projet de loi de finances de fin de gestion.

Les ouvertures et annulations de crédits sur les budgets annexes sont présentées plus en détail dans l'exposé général du présent rapport.

*

* *

L'Assemblée nationale n'ayant pas adopté la première partie du présent projet de loi de finances de fin de gestion, celui-ci est considéré comme ayant été rejeté et **le présent article n'a pas été adopté.**

II. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : ADOPTER L'ARTICLE TEL QU'IL RÉSULTERA DES VOTES DU SÉNAT

Cet article tire les conséquences des votes effectués sur les budgets annexes et n'appelle pas d'autres observations que celles qui ont été formulées dans l'exposé général du présent rapport.

La commission n'ayant pas adopté d'amendement tendant à modifier les crédits des missions du budget général, elle propose d'adopter cet article tel qu'il résultera des votes du Sénat.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article tel qu'il résultera des votes du Sénat.

ARTICLE 6

Comptes spéciaux : ouvertures et annulations de crédits

Le présent article autorise, au titre des comptes d'affectation spéciale, une ouverture nette de 63,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 93,7 millions d'euros en crédits de paiement, ainsi que, au titre des comptes de concours financiers, une annulation nette de 1 771,0 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 1 784,3 millions d'euros en crédits de paiement, selon la répartition par compte et par programme figurant à l'état D annexé au présent projet de loi de finances de fin de gestion.

La commission des finances propose d'adopter cet article tel qu'il résultera des votes du Sénat.

I. LE DROIT PROPOSÉ : UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS DE 93,7 MILLIONS D'EUROS POUR LES COMPTES D'AFFECTION SPÉCIALE ET UNE DIMINUTION DES CRÉDITS DE 1 784,3 MILLIONS D'EUROS POUR LES COMPTES DE CONCOURS FINANCIERS

Le présent article autorise, pour les **comptes d'affectation spéciale**, l'ouverture de 134,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, ainsi que l'annulation de 70,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 40,7 milliards d'euros en crédits de paiement. La répartition par compte et par programme de ces modifications de crédits est donnée à l'état D annexé au présent projet de loi de finances de fin de gestion.

Au total, **les crédits des comptes d'affectation spéciale seraient en augmentation de 63,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 93,7 millions d'euros en crédits de paiement.**

S'agissant des **comptes de concours financiers**, l'article autorise l'ouverture de 231,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, ainsi que l'annulation de 2 002,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 2 016,1 millions d'euros en crédits de paiement. La répartition par compte et par programme de ces modifications de crédits est également donnée à l'état D annexé au présent projet de loi de finances de fin de gestion.

Au total, **les crédits des comptes de concours financiers seraient en diminution de 1 771,0 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 1 784,3 millions d'euros en crédits de paiement.**

Les ouvertures et annulations de crédits sur les comptes d'affectation spéciale et sur les comptes de concours financiers sont présentées plus en détail dans l'exposé général du présent rapport.

*

* *

L'Assemblée nationale n'ayant pas adopté la première partie du présent projet de loi de finances de fin de gestion, celui-ci est considéré comme ayant été rejeté et **le présent article n'a pas été adopté.**

II. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : ADOPTER L'ARTICLE TEL QU'IL RÉSULTERA DES VOTES DU SÉNAT

Cet article tire les conséquences des votes effectués sur les comptes d'affectation spéciale et sur les comptes de concours financiers. Il n'appelle pas d'autres observations que celles qui ont été formulées dans l'exposé général du présent rapport.

La commission n'ayant pas adopté d'amendement tendant à modifier les crédits des comptes d'affectation spéciale ni des comptes de concours financiers, elle propose d'adopter cet article tel qu'il résultera des votes du Sénat.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article tel qu'il résultera des votes du Sénat.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 21 novembre 2024 sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a examiné le rapport de M. Jean-François Husson, rapporteur général, sur le projet de loi de finances de fin de gestion pour 2024 (n° 155, 2024-2025).

Elle a adopté un amendement et proposé au Sénat l'adoption du projet de loi de finances de fin de gestion tel que modifié par son amendement.

Le compte rendu de la réunion peut être consulté sur le site du Sénat : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/finances.html>

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 :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl24-155.html>