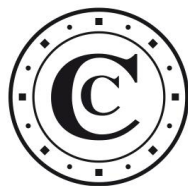


Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

LA SITUATION DES FINANCES PUBLIQUES DÉBUT 2025

Rapport public thématique

Février 2025

Sommaire

Procédures et méthodes	5
Synthèse	7
Introduction	13
Chapitre I Une dérive inédite des finances publiques en 2024, qui prolonge et aggrave celle de 2023	15
I - Une croissance stable autour de 1 % et un repli de l'inflation plus rapide que prévu	17
II - Des recettes atones en 2024 après une très mauvaise année 2023	18
A - Une rupture avec les baisses de prélèvements obligatoires mises en œuvre depuis 2018	23
B - Une progression des prélèvements obligatoires très en deçà de la prévision du PLF pour 2024.....	24
III - Des dépenses très dynamiques en 2024 malgré l'extinction des mesures exceptionnelles	28
A - Un cœur de la dépense très dynamique par rapport à 2023, masqué en partie par le repli des mesures exceptionnelles	28
B - Le niveau des dépenses dépasserait de près de 9 Md€ les objectifs du PLF pour 2024.....	35
IV - Avec l'aggravation continue du déficit, une hausse rapide de la dette	41
A - Un dérapage du déficit public de 1,6 point de PIB par rapport aux prévisions de l'automne 2023	42
B - Un creusement du déficit principalement imputable au dérapage du cœur de la dépense publique	46
C - Une forte augmentation de la dette publique qui accentue la divergence avec nos partenaires européens.....	48
Chapitre II 2025, une année déterminante pour le redressement des finances publiques	55
I - Une conjoncture qui s'assombrit et a conduit à revoir à la baisse la prévision de croissance du PLF pour 2025	56
II - Une cible de déficit déjà revue à la hausse.....	57
A - Des hausses de prélèvements obligatoires, en partie temporaires, pour 25 Md€ en 2025.....	58
B - D'indispensables économies en dépense qui doivent être confirmées en loi de finances	63

III - La nécessité de respecter la trajectoire pluriannuelle du plan budgétaire et structurel à moyen terme	68
A - Un effort d'ajustement historique qui ne permet pas pour autant de résorber la divergence française avec la moyenne européenne	68
B - Stabiliser rapidement la dette publique n'autorise plus le moindre recul des objectifs de redressement	72

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres¹ thématiques que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

*

**

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses sont présentées en annexe du texte de la Cour.

¹ La Cour comprend aussi une chambre contentieuse, dont les arrêts sont rendus publics.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d’instruction, comme les projets ultérieurs d’observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L’un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

*
**

Le projet de rapport a été préparé, puis délibéré le 3 février 2025, par la formation interchambres permanente « Comptes, budget de l’État et finances publiques », présidées par Mme Camby, présidente de la première chambre, et composée de M. Viola, Mme Périn, Mme de Coincy, MM. Fulachier, Giannesini, Bouvard, Mme Lignot-Leloup, MM. Fourrier et Vasseur, conseillers maîtres, ainsi que, en tant que rapporteurs, M. Jessua, rapporteur général, conseiller référendaire en service extraordinaire, M. Brouillet, conseiller maître, M. Mégy, conseiller référendaire, Mmes Lacan et Morzadec, conseillères référendaires en service extraordinaire, et, en tant que contre-rapporteur, M. Giannesini, conseiller maître.

Il a été examiné et approuvé, le 6 février 2025, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Rolland, rapporteur général, M. Charpy, Mme Camby, M. Bertucci, Mme Mercereau, M. Lejeune et Mme Thibault, présidentes et présidents de chambre de la Cour, Mmes Mouysset et Daam, présidentes de chambre régionale des comptes, et M. Groper, premier avocat général, représentant Mme Hamayon, Procureure générale, entendu en ses avis.

*
**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Ils sont diffusés par La Documentation Française.

Synthèse

Pour la deuxième année consécutive, d'après les dernières prévisions disponibles, le déficit public s'est nettement dégradé en 2024, d'environ 20 Md€, pour atteindre près de 175 Md€, soit 6,0 points de PIB.

La séquence 2023-2024 est particulièrement préoccupante. Alors que la France n'a pas été en récession, alors que sa croissance économique n'a pas connu d'accident majeur, alors que les cicatrices des années 2020-2022 se sont résorbées et que le reflux des dépenses de crise augurait d'un repli mécanique de sa dépense publique, alors qu'elle était à l'aube d'une trajectoire pluriannuelle ayant valeur d'engagement national, alors que tous ses grands partenaires européens parvenaient à réduire leurs déficits et la dette héritée des années covid, la France, seule en Europe, a encore dégradé ses finances publiques.

Dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques publié en juillet 2024, la Cour soulignait que 2023 avait été une très mauvaise année, avec un creusement du déficit à 5,5 points de PIB, soit 0,7 point de plus qu'en 2022. Elle signalait que des risques importants se présentaient pour 2024 et alertait en particulier sur l'accélération des dépenses des collectivités locales et sur la possibilité que les 15 Md€ d'économies annoncées depuis février 2024 et certaines hausses d'impôts, comme le projet de taxation des rentes et recettes exceptionnelles à hauteur de 3 Md€, ne se concrétisent pas totalement.

Ces risques se sont matérialisés. Quoiqu'encore provisoires, les résultats de l'année 2024 font état de recettes atones nettement en deçà des attentes, notamment d'impôt sur les sociétés et de TVA, alors que parallèlement, la dynamique des dépenses des administrations locales a largement excédé les objectifs initiaux.

La prévision de déficit public pour 2024, qui avait déjà été revue à la hausse de 4,4 à 5,1 points de PIB dans le programme de stabilité publié en avril 2024 pour tenir compte de la très mauvaise année 2023, s'est encore creusée à 6,0 points d'après les dernières prévisions. Si des incertitudes subsistent sur le chiffre précis, les comptes pour 2024 des administrations sociales et des collectivités locales n'étant pas encore

arrêtés, le constat d'une nouvelle et nette dégradation du déficit s'impose d'ores-et-déjà.

Le dérapage du déficit depuis deux ans, dont le présent rapport analyse les causes, constitue un défi majeur pour notre pays. Il ramène la France à un niveau de déficit proche de celui enregistré en 2021, en sortie de crise sanitaire, et retarde encore la perspective d'un retour de ce dernier sous le seuil de 3 % du PIB, préalable indispensable pour amorcer une stabilisation du ratio de dette publique par rapport au PIB. Il révèle le plein effet de la poursuite jusqu'en 2023 de baisses de prélèvements obligatoires non financées et de l'absence d'économies structurelles sur le cœur de la dépense publique – une fois neutralisé l'effet du repli des mesures exceptionnelles d'urgence et de soutien face aux crises sanitaire et inflationniste.

Il est à ce titre particulièrement inquiétant de constater qu'en 2024, la dépense publique « ordinaire » a augmenté plus rapidement que n'ont reflué ces mesures de soutien. Le report à un moyen terme hypothétique des ajustements nécessaires, minorés de surcroît par des hypothèses de croissance optimistes qu'il a fallu plusieurs fois réviser à la baisse, s'est traduit en 2024 par une perte de contrôle de la dépense publique.

La situation politique a en outre retardé l'adoption des textes financiers pour 2025 et par conséquent les efforts d'ajustement indispensables pour tenir la nouvelle cible de déficit de 5,4 points² communiquée à nos partenaires européens. Depuis l'automne 2022, toutes les projections pluriannuelles visant à ramener le déficit sous les 3 % de PIB se sont révélées caduques au bout de quelques mois, voire *ab initio*. Cette obsolescence accélérée des trajectoires de finances publiques affaiblit la position de la France et mine sa crédibilité.

² La prévision du Gouvernement pour 2025 inscrite dans la loi de finances pour 2025 est en réalité très proche du seuil de 5,45 qui ferait basculer le déficit public à 5,5 points de PIB suivant les conventions d'arrondi. En tenant compte de la première estimation du niveau du PIB en 2024 publiée par l'Insee fin janvier 2025, qui se situe légèrement en deçà de celle utilisée plus tôt par le Gouvernement, le déficit public 2025 rapporté à l'estimation du PIB pour cette année-là est déjà très proche de 5,5 points toutes choses égales par ailleurs.

Une dérive inédite des finances publiques en 2024, qui prolonge et aggrave celle de 2023

En 2023, au terme d'une année noire pour les finances publiques, le déficit public s'est creusé de 0,7 point à 5,5 points de PIB³, alors que la loi de fin de gestion pour 2023, adoptée quelques semaines avant la fin de l'exercice, prévoyait encore une quasi-stabilité par rapport à 2022. Dans un contexte de normalisation macroéconomique et d'extinction des mesures d'urgence et de soutien face aux crises sanitaire et énergétique, cette situation appelait un sursaut pour 2024.

La dérive des finances publiques, loin de s'être inversée ni même simplement interrompue, s'est au contraire accentuée en 2024, avec un déficit qui devrait atteindre 6,0 points de PIB, soit 1,6 point au-delà de la cible inscrite dans le projet de loi de finances (PLF) de l'année.

Ce dérapage par rapport à la prévision initiale, exceptionnel en l'absence de choc macroéconomique, s'explique en partie par l'ombre portée de la très mauvaise année 2023, qui contribue à creuser le déficit 2024 de 0,7 point de PIB par un « effet de base » - essentiellement lié aux moindres recettes de prélèvements obligatoires.

Mais l'essentiel de la dérive est imputable à l'année 2024 elle-même.

Elle tient d'abord à la révision à la baisse de la croissance, surestimée en loi de finances initiale, qui dégrade le déficit de 0,3 point en raison de son impact sur les recettes. Elle résulte aussi, quoique dans une moindre mesure qu'en 2023, d'une faible progression spontanée des prélèvements obligatoires (avec une élasticité de 0,7 contre 1,1 prévu initialement), notamment de l'impôt sur les sociétés et de la TVA, qui minore les recettes de 0,5 point de PIB par rapport aux prévisions. Parallèlement, les dépenses des administrations locales, en particulier leurs dépenses de fonctionnement, se sont révélées, en l'absence de tout mécanisme visant à faire participer les collectivités au redressement des finances publiques, beaucoup plus dynamiques que ne l'envisageait le PLF 2024, avec un impact sur le déficit de 0,2 point de PIB. Les dépenses des administrations sociales, enfin, ont elles-aussi été supérieures aux attentes, avec un dépassement de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam) et une dégradation des comptes de l'Unédic due à la

³ Les conventions nationales et européennes exigent d'afficher les données macroéconomiques et les agrégats de finances publiques arrondis avec un seul chiffre après la virgule. En l'espèce, l'écart entre les déficits 2022 et 2023, soit respectivement 4,7 et 5,5 points de PIB, suggère une dégradation de 0,8 point, mais le chiffre exact sans arrondi est de 0,7 point.

détérioration du marché du travail, contribuant à hauteur de 0,1 point à la dégradation du déficit.

Ces effets négatifs n'ont été que très partiellement compensés par deux facteurs : d'une part, en rupture avec la politique de baisses d'impôts menée depuis 2018, le Gouvernement a procédé à des hausses de prélèvements de 0,2 point de PIB, incluant notamment le retour progressif de la taxe intérieure de consommation finale d'électricité (TICFE) à son niveau d'avant-crise ; d'autre part, les annulations et gels de crédits décidés en gestion sur le budget de l'État ainsi qu'une hausse moindre que prévue de la charge de la dette publique – + 6 Md€ au lieu de + 9 Md€ attendus, le coût des obligations indexées étant allégé par une inflation en repli rapide – ont freiné la dégradation du solde à hauteur de 0,2 point.

Parallèlement à l'explication de l'écart par rapport à la prévision initiale, l'analyse de la dégradation du déficit en 2024 par rapport à 2023 désigne le rôle prépondérant d'une dérive du cœur de la dépense publique. En 2024, hors mesures exceptionnelles de soutien, la dépense publique a progressé nettement plus rapidement que la croissance, contribuant à dégrader le solde public de 0,9 point de PIB par rapport à 2023, essentiellement sous l'effet des dépenses des collectivités locales et des dépenses de protection sociale avec notamment la revalorisation des retraites sur la base d'une inflation passée élevée. La réalité d'une dépense publique « en roue libre » est toutefois en partie masquée par l'extinction des mesures exceptionnelles héritées de la crise énergétique, à hauteur de 0,7 point de PIB. Parallèlement, la faible progression des prélèvements obligatoires (hors impact des mesures nouvelles) par rapport au PIB contribuerait à creuser le déficit de 0,4 point.

2025, une année déterminante pour le redressement des finances publiques

La dérive continue des comptes publics depuis 2023 a conduit le Gouvernement à repousser une nouvelle fois l'échéance du retour du déficit sous 3 % du PIB, de 2027 à 2029, dès la première version du plan budgétaire et structurel à moyen terme (PSMT) communiqué en octobre 2024 dans le cadre de la gouvernance européenne. Ce dernier prévoyait un retour à 5,0 points de déficit en 2025, grâce notamment à une hausse de 30 Md€ des prélèvements obligatoires couplée à des objectifs ambitieux de maîtrise de la dépense.

La censure du Gouvernement a rendu cette prévision obsolète, certaines mesures inscrites dans le projet de loi de finances (PLF) et le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) initiaux pour 2025 ne pouvant plus produire leurs effets en année pleine (la hausse

prévue de la TICFE au-delà de son niveau d'avant-crise par exemple) et d'autres n'étant juridiquement plus envisageables (comme le décalage de six mois de l'indexation des retraites).

Le Gouvernement a été conduit à amender le plan budgétaire et structurel à moyen terme (PSMT) et les textes financiers pour 2025 avec un objectif de déficit revu à 5,4 points, les cibles de 2026 à 2029 étant maintenues. Désormais, la réduction de 0,5 point⁴ du déficit prévue par la loi de finances pour 2025 tout juste adoptée repose exclusivement sur des hausses de prélèvements obligatoires plutôt que sur des efforts globaux d'économies, le cœur de la dépense continuant de progresser à un rythme proche de sa tendance d'avant-crise. De surcroît, près de la moitié des hausses de prélèvements inscrites en loi de finances pour 2025 est présentée comme temporaire, ce qui reporte sur les années suivantes l'effort structurel de redressement des finances publiques.

En dépit de ses faiblesses, il est crucial de respecter cette trajectoire sous peine de voir la France durablement décrocher de ses partenaires européens : la France est en effet la seule parmi les principales économies de la zone euro qui n'a pas de perspective proche de retour du déficit sous le seuil de 3 % du PIB conformément au Pacte de stabilité et de croissance et, corrélativement, n'a pas significativement réduit son ratio de dette publique par rapport au pic de 2020.

Pour illustrer l'urgence de respecter le PSMT dès 2025, la Cour a quantifié deux scénarios alternatifs de croissance (« croissance réaliste ») ou d'ajustement (« la moitié des efforts ») moins favorables que les prévisions gouvernementales mais davantage en ligne avec les tendances passées. Alors que la trajectoire du PSMT supposerait un effort d'ajustement des finances publiques de 110 Md€ à l'horizon 2029, la réalisation de seulement la moitié des efforts prévus d'ici la fin de la décennie (scénario dans lequel un effort exceptionnel d'ajustement de plus de 50 Md€ serait pourtant réalisé) ne permettrait pas d'éviter une augmentation du ratio d'endettement au-delà de 120 points de PIB au même horizon. Le cumul de ces scénarios (croissance réaliste, ajustement moitié moindre que prévu d'ici 2029) conduirait le ratio d'endettement à dépasser 125 points de PIB en 2029 et à s'approcher du seuil de 130 points de PIB dès 2031. En particulier, la charge de la dette augmenterait continûment, principalement sous l'effet de son renouvellement progressif à des taux plus élevés, pour atteindre 3,4 points de PIB en 2029 soit

⁴ Cf. Note de page précédente : la réduction prévue du déficit public de 6,0 points en 2024 à 5,4 points en 2025 suggère une amélioration de 0,6 point, mais le chiffre exact sans arrondi est de 0,5 point.

112 Md€, devenant le premier budget de l'État loin devant l'éducation nationale.

Le dérapage du déficit public depuis deux ans place la France au pied du mur. Il a conduit à plus que doubler, de 50 à 110 Md€, l'effort d'ajustement nécessaire pour ramener le déficit sous le seuil de 3 % du PIB et fait repartir à la hausse le ratio de dette. Tout retard supplémentaire rendrait les ajustements indispensables encore plus importants et difficiles. L'année 2025 est donc déterminante pour enfin amorcer une trajectoire de redressement des finances publiques, après deux faux-départs en 2023 et en 2024.

*

Dans un contexte où les taux d'intérêt des obligations d'État ont augmenté de près de 50 points de base entre début décembre 2024 et mi-janvier 2025 avant de refluer sous l'effet notamment de la perspective de l'adoption du projet de loi de finances pour 2025, restaurer la crédibilité des engagements de la France en matière de finances publiques est devenu une urgence absolue pour éviter une hausse incontrôlée de la charge de la dette, qui atteint déjà près de 59 Md€ et augmente sous l'effet de son propre poids, et résorber enfin la divergence avec nos partenaires européens.

L'ampleur de l'ajustement nécessaire n'épuise pas la question de la répartition des efforts, ni des choix de politique économique. L'assainissement des finances publiques devra être conçu de façon à peser le moins possible sur le potentiel de croissance à moyen-long terme, à préserver la cohésion sociale et à dégager les marges de manœuvre indispensables face aux défis des prochaines années et décennies.

Introduction

Il y a un an, la France était engagée sur une trajectoire de retour de son déficit public sous le seuil des 3 points de PIB à l'horizon 2027, le Gouvernement en place prévoyant de réduire celui-ci à 4,4 points en 2024, après 4,9 points en 2023.

Depuis, non seulement le déficit public s'est révélé en 2023 nettement supérieur aux attentes, à 5,5 points de PIB, mais il devrait encore se creuser en 2024, à 6,0 points selon les dernières prévisions⁵.

La dérive du déficit public, avec une dégradation deux années consécutives et *in fine* un écart de 1,6 point en 2024 avec la cible prévue, est inédite. Elle est profondément préoccupante si l'on considère que la France n'a pas été en récession pendant cette période, que la croissance est restée continûment positive et que la normalisation des conditions économiques associée au repli mécanique des dépenses de crise constituait un arrière-plan favorable à la réduction du déficit.

Les finances publiques françaises apparaissent désormais comme les plus dégradées de la zone euro. Alors que la charge de la dette préempte une part croissante de la dépense publique, il est impératif de mettre résolument en œuvre, et dans la durée, les ajustements budgétaires et fiscaux nécessaires pour respecter enfin nos engagements pluriannuels de retour du déficit sous le seuil de 3 % du PIB.

Après avoir analysé la part des différents facteurs (croissance, prélèvements obligatoires, dépense des différentes catégories d'administrations) qui expliquent le dérapage du déficit en 2024, à la fois par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale et par rapport à l'année 2023 (Chapitre I), le présent rapport signale les enjeux de la trajectoire 2025-2029 au regard des risques qui jalonnent d'ores-et-déjà l'année en cours (Chapitre II).

⁵ Tous les chiffres relatifs à l'exercice 2024 sont encore provisoires tant que l'Insee n'a pas établi et communiqué les comptes des administrations publiques pour 2024 en comptabilité nationale, dont il publiera les premiers résultats le 27 mars 2025.

Les données présentées dans le présent rapport

Le rapport s'appuie sur les informations disponibles au 4 février 2025.

L'instruction s'est d'abord appuyée sur les prévisions et les données de la loi de finances de fin de gestion pour 2024, adoptée le 6 décembre 2024, puis sur celles du projet de loi de finances pour 2025 dit « modifié » qui a été adopté dans la semaine du 3 février 2025.

Pour ce qui concerne l'État, ces éléments ont pu être confrontés aux situations mensuelles fiscales, budgétaires et comptables jusqu'à la clôture de l'exercice et aux données d'exécution arrêtées mi-janvier 2025. Les agrégats touchant aux administrations de sécurité sociale et aux administrations publiques locales ne donnant pas lieu à un exercice formel de révision entre la publication de la loi de fin de gestion et la communication des données d'exécution au printemps suivant, ils ont été analysés à la lumière des dernières remontées disponibles. Les réponses aux questionnaires adressés aux administrations compétentes ainsi que les entretiens organisés avec elles ont également été mobilisés. Enfin, la Cour a demandé communication des notes internes à l'administration touchant aux dernières prévisions de finances publiques.

Le rapport de la Cour portant sur les finances publiques dans leur ensemble, les données chiffrées relatives au déficit et à la dette publics ainsi qu'aux dépenses et aux prélèvements obligatoires sont exprimées suivant les conventions de la comptabilité nationale. Cela implique que tous les chiffres relatifs à l'exercice 2024 doivent être considérés comme provisoires tant que l'Insee n'a pas établi et communiqué les comptes des administrations publiques pour 2024 sur la base des comptes nationaux du même exercice.

Chapitre I

Une dérive inédite des finances publiques en 2024, qui prolonge et aggrave celle de 2023

En 2023, la France avait connu une année noire sur le front des finances publiques. Le déficit public s'était en effet creusé de 0,7 point à 5,5 points de PIB, alors que la loi de fin de gestion pour 2023, adoptée en novembre 2023, prévoyait une quasi-stabilité par rapport à 2022. Dans un contexte de normalisation macroéconomique et d'extinction des mesures d'urgence et de soutien face aux crises sanitaire et énergétique, cette situation exigeait en 2024 un sursaut, avec des mesures d'ajustement budgétaire et fiscal d'ampleur pour engager de manière crédible le retour du déficit public sous le seuil des 3 % de PIB à moyen terme.

La dérive des finances publiques, loin de s'être inversée ni même simplement interrompue en 2024, s'est au contraire accentuée, avec un déficit qui devrait atteindre 6,0 points de PIB compte tenu des dernières informations disponibles, soit 1,6 point au-delà de la cible inscrite dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2024.

Le présent chapitre analyse les causes de cette dégradation historique en distinguant les effets propres aux années 2023 et 2024, et, au sein de chacune d'entre elles, les rôles respectifs de la conjoncture, de la dynamique des dépenses et de celle des prélèvements obligatoires. Comme le synthétise le tableau suivant, la part de ces différents facteurs n'est pas la même selon que l'on considère la dégradation de l'année 2024 par

rapport à l'exécution 2023 ou l'écart à la prévision du PLF 2024 – ne serait-ce que parce que dans ce dernier cas, une partie de l'écart s'explique, à hauteur de 0,7 point de PIB, par l'« effet de base »⁶ projeté par le déficit 2023 plus élevé que prévu sur l'exercice 2024.

Tableau n° 1 : décomposition de l'écart du solde public 2024 par rapport à 2023 et par rapport à la prévision initiale, en points de PIB

	Dégradation par rapport à 2023	Dégradation par rapport à la prévision du PLF 2024
Solde public 2022	- 4,7	
<i>Effet de la conjoncture économique</i>	- 0,2	
<i>Mesures de baisse d'impôts</i>	- 0,4	
<i>Effet dépense hors mesures exceptionnelles</i>	+ 0,4	
<i>Repli mesures exceptionnelles</i>	+ 1,1	
<i>Faible élasticité des PO</i>	- 1,7	
Solde public 2023	Réalisé : - 5,5	Prévu PLF 2024 : - 4,4
<i>Effet « base » du déficit 2023</i>		- 0,7
<i>Effet de la conjoncture économique</i>	- 0,1	- 0,3
<i>Mesures de hausse d'impôts</i>	+ 0,2	+ 0,2
<i>Effet dépense hors mesures exceptionnelles</i>	- 0,9	- 0,1
<i>dont charge de la dette</i>	- 0,1	+ 0,1
<i>dont État (hors charge de la dette)</i>	0,0	+0,1
<i>dont administrations locales</i>	- 0,3	- 0,2
<i>dont administrations sociales</i>	- 0,5	- 0,1
<i>Repli mesures exceptionnelles</i>	+ 0,7	- 0,1
<i>Faible élasticité des PO</i>	- 0,4	- 0,5
Solde public 2024 (dernière prévision)	- 6,0	- 6,0

Source : Insee, ministère de l'économie et des finances, retraitements Cour des comptes

⁶ Le niveau des prélèvements obligatoires en 2023 ayant été plus bas que prévu, l'année 2024 a débuté sur une base de recettes moindre, si bien qu'à hypothèse de croissance donnée, celles-ci se sont trouvées minorées d'autant.

I - Une croissance stable autour de 1 % et un repli de l'inflation plus rapide que prévu

L'activité économique en France ne donne aucun signe durable d'accélération depuis trois ans, soit depuis la fin du rebond consécutif à la crise sanitaire, mais la croissance reste continûment positive. Sur la période 2022-2024, la croissance du PIB en volume a été en moyenne de ¼ de point par trimestre, soit une tendance de fond de la croissance de 1,0 % par an.

La croissance de l'économie n'est donc pas en soi un facteur d'explication de la dégradation du déficit. En revanche, l'écart entre des prévisions initiales trop optimistes et la réalité explique une partie du dérapage par rapport aux objectifs de déficit affichés par les lois de finances initiales.

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2024 présenté à l'automne 2023 prévoyait une croissance du PIB de 1,4 % en 2024. Cette prévision apparaissait déjà optimiste à l'époque (le Haut Conseil des finances publiques l'avait jugée « élevée »), en contradiction avec les signaux des enquêtes de conjoncture et en décalage avec le consensus des économistes et des organisations internationales. Le Gouvernement avait tardivement révisé sa prévision de croissance à 1,0 %, en février 2024, parallèlement à l'annulation de 10 Md€ de crédits sur les budgets de l'État et de ses opérateurs (cf. *infra*).

La croissance a finalement atteint 1,1 % en 2024 selon une première estimation de l'Insee. Au premier semestre, elle a pâti d'une consommation des ménages atone et d'une baisse de l'investissement tant des ménages que des entreprises. Cependant, le dynamisme de la consommation et de l'investissement publics ainsi que celui des exportations a permis à l'activité économique de progresser de 0,2 % en moyenne par trimestre au cours premier semestre. La croissance a accéléré à 0,4 % au 3^e trimestre, soutenue à hauteur de 0,2 point par les jeux olympiques, avant un contrecoup au dernier trimestre (-0,1 %).

Si la croissance est finalement légèrement supérieure à la prévision révisée de février 2024, sa composition se révèle très différente. En effet, alors que le Gouvernement anticipait dans son scénario macroéconomique une progression de la consommation des ménages de 1,6 % en volume en 2024 et une contribution du commerce extérieur de 0,4 point, la première n'a *in fine* augmenté que de 0,9 % alors que la seconde a atteint 0,9 point. Ce basculement des moteurs de la croissance n'est pas neutre sur les recettes fiscales, *via* un effet à la baisse sur la TVA toutes choses égales par ailleurs (cf. *infra*).

Parallèlement, le repli de l'inflation a été plus rapide que prévu, (l'inflation atteignant 2,0 % en moyenne annuelle contre 2,6 % prévu dans le PLF pour 2024). Ce mouvement affecte la croissance du PIB en valeur. En effet, l'évolution en 2024 du prix utilisé pour valoriser le PIB (déflateur du PIB), qui avait vu son estimation de 2,5 % dans le PLF pour 2024 ramenée à 2,3 % dans la loi de fin de gestion pour 2024, a été finalement mesurée à +2,1 % par l'Insee. Le PIB en valeur a ainsi progressé de 3,2 % en 2024.

II - Des recettes atones en 2024 après une très mauvaise année 2023

En 2024, d'après les dernières informations disponibles, les recettes des administrations publiques (1 479,2 Md€ net des crédits d'impôt) augmenteraient à un rythme inférieur (+3,0 %) à celui du PIB en valeur (+3,2 %)⁷.

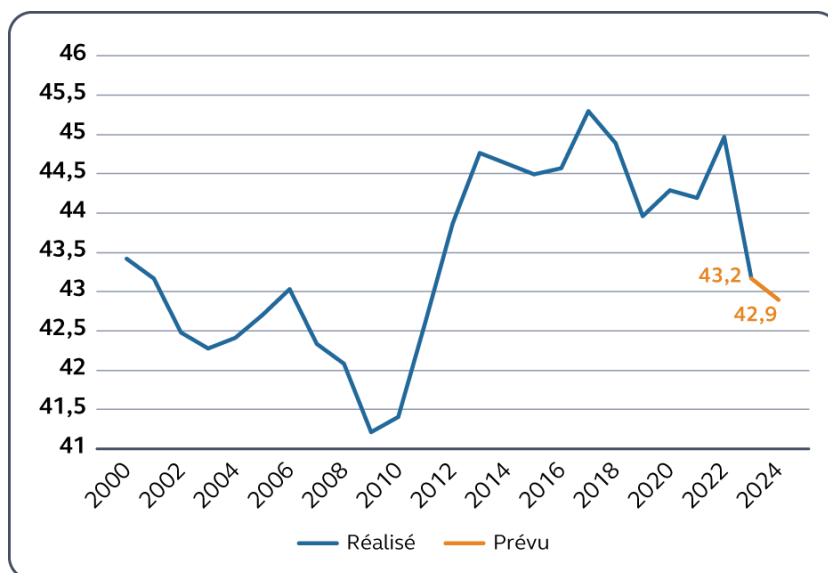
Cette progression modeste par rapport à 2023 s'expliquerait par la hausse modérée des prélèvements obligatoires (+2,6 %, à 1 249,9 Md€). La faible évolution spontanée (A), reflet d'une élasticité toujours inférieure à l'unité (0,7), compte pour 0,4 point dans la dégradation du solde public par rapport à 2023. Elle ne serait que partiellement compensée par la mise en œuvre des hausses d'impôts (B), qui a limité la détérioration du solde à hauteur de 0,2 point.

À 42,9 points de PIB, le taux de prélèvements obligatoires⁸ serait en recul de 0,3 point par rapport à 2023. Le repli de ce taux depuis 2017, dernier point haut, atteint 2,4 points de PIB. Surtout, pour la deuxième année consécutive, le montant des prélèvements obligatoires en 2024 resterait très en deçà de celui prévu par la loi de finances initiale, avec une moins-value constatée à ce stade de 40,3 Md€ (C).

⁷ La croissance du PIB en valeur en 2024 est issue des comptes nationaux trimestriels publiés par l'Insee le 30 janvier 2025. Les ratios de finances publiques ont été recalculés sur la base de ces résultats.

⁸ Taux de prélèvements obligatoires net des crédits d'impôt y compris UE.

Graphique n° 1 : taux de prélèvements obligatoires sur la période de 2000 à 2024 (en points de PIB)

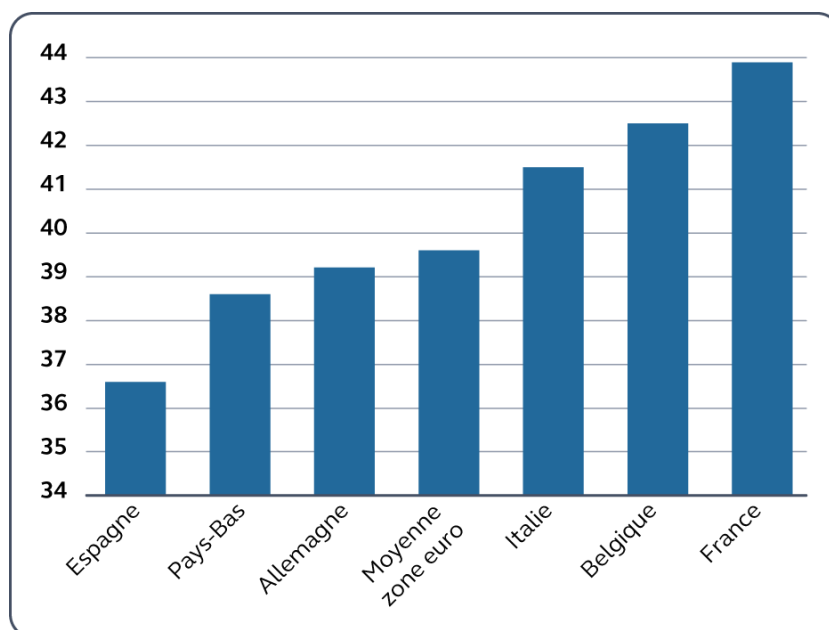


Source : Cour des comptes (données : Insee, ministère de l'économie et des finances)

En 2023, la France se caractérisait par le taux de prélèvements obligatoires le plus élevé de la zone euro, à 43,9 points de PIB⁹, contre 39,2 points en Allemagne, 36,6 points en Espagne, 41,5 points en Italie et 39,6 points en moyenne dans l'ensemble de la zone euro.

⁹ Les prélèvements obligatoires mesurés par Eurostat se distinguent de ceux mesurés par l'Insee en comptabilité nationale car les crédits d'impôts n'y sont pas déduits.

Graphique n° 2 : taux de prélèvements obligatoires en 2023 dans les principaux pays de la zone euro (en points de PIB)

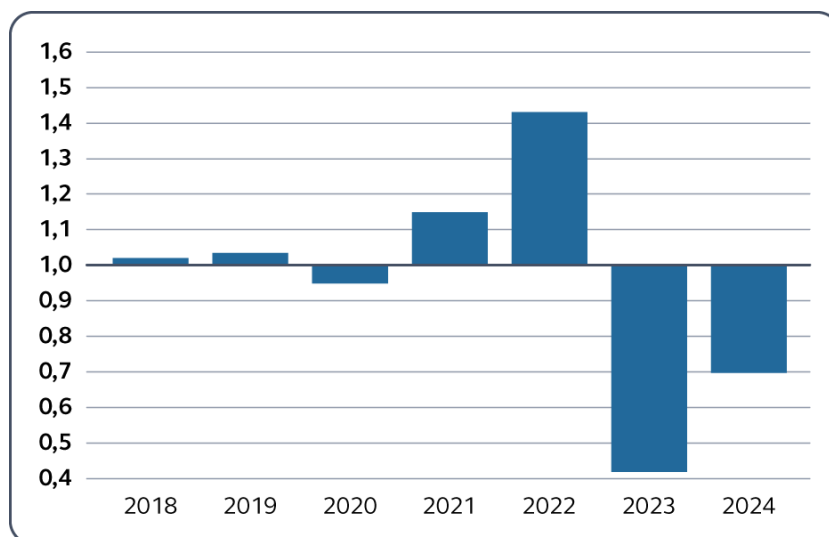


Source : Eurostat

A - Une évolution spontanée des prélèvements obligatoires par rapport à 2023 plus faible que celle du PIB

Les prélèvements obligatoires enregistreraient en 2024 une croissance spontanée – c'est-à-dire hors mesures nouvelles de baisse ou de hausse – de 27,4 Md€, soit + 2,2 %. Leur élasticité au PIB – définie par le rapport du taux de croissance spontané des prélèvements à celui du PIB en valeur – serait égale à 0,7, soit un niveau très inférieur à l'unité pour la deuxième année consécutive. Cette élasticité, qui avait atteint des niveaux élevés en 2021 (1,1) et en 2022 (1,4), demeure cependant légèrement supérieure au point historiquement bas de 2023 (0,4). L'élasticité moyenne enregistrée depuis 2018 retrouverait ainsi sa valeur de long terme, très proche de 1.

Graphique n° 3 : élasticité des prélèvements obligatoires au PIB



Source : Cour des comptes (données : Insee, ministère de l'économie et des finances)

Les recettes d'impôt sur les sociétés reculeraient, à législation constante, de 0,2 %, en raison d'un bénéfice fiscal quasiment stable en 2023 (+ 1 %) qui pèserait sur les acomptes et le solde versés en 2024. Cette faiblesse de l'impôt sur les sociétés peut étonner si elle est mise en regard de la hausse des profits des entreprises enregistrée en 2023 (l'excédent brut d'exploitation des sociétés non financières a progressé de près de 14 %), qui aurait pu soutenir les acomptes versés en 2024. Toutefois, la hausse des marges en 2023 s'explique en grande partie par celle du seul groupe EDF (+45 Md€), qui a pu reporter le déficit enregistré en 2022 et ainsi minorer l'impôt payé en 2023. Elle ne s'est donc pas traduite par des acomptes dynamiques en 2024. La baisse du bénéfice fiscal prévue pour 2024 (-3,9 %), cohérente avec une dégradation du taux de marge des entreprises, pèserait également sur les recettes d'impôt sur les sociétés en 2024.

La TVA serait quasi stable (+0,1 % hors mesures nouvelles), alors que les emplois taxables ont progressé de + 1,9 %, soit un rythme lui-même inférieur à celui du PIB en valeur (+3,2 %). Cette faiblesse de la TVA s'explique par une hausse modérée de la demande intérieure, par une désinflation rapide et par l'ampleur des demandes de remboursements¹⁰.

¹⁰ Les remboursements et dégrèvements de TVA sont en hausse plus forte (+1,2 %) que la TVA brute (+1,1 %) en 2024 (données DGFIP). Ils atteignent 78,5 Md€ sur l'ensemble de l'année, après 77,6 Md€ en 2023.

Dans un contexte de hausse des charges d'intérêts des entreprises, les créances de TVA ont permis de soutenir leur trésorerie au détriment de celle de l'État. Sur ce point, le Gouvernement a fait l'hypothèse, prudente, que la faiblesse des remboursements des crédits de TVA en fin d'année, facteur de soutien des recettes en comptabilité budgétaire, traduisait les délais de traitement des demandes, sans effet en comptabilité nationale.

La dynamique spontanée de l'impôt sur le revenu serait limitée à hauteur de 6,1 Md€¹¹ par l'indexation de son barème sur la forte inflation de 2023. Les recettes reculeraient de 0,6 %, du fait de remboursements importants de prélèvements à la source en 2024 liés à une diminution des revenus réels en 2023. De plus, le prélèvement à la source recouvré en 2024 serait affecté par la moindre progression de la masse salariale cette même année (+3,0 % dans les branches marchandes) par rapport à 2023 (+5,3 %).

L'augmentation spontanée des cotisations sociales (+4,0 %) serait à l'inverse supérieure à celle de la masse salariale. En effet, le coût des allègements généraux de cotisations sociales serait limité par la diffusion progressive des hausses passées du Smic et de l'inflation et par la moindre progression contemporaine du salaire minimum du fait du repli de l'inflation (décompression de l'échelle des salaires). Le recul attendu de la part des primes de partage de la valeur exonérées de cotisations dans la masse salariale contribuerait également à une hausse plus soutenue des cotisations. Comme les cotisations, l'évolution spontanée des contributions sociales sur les revenus d'activité et de remplacement serait plus forte (+4,2 %) que celle de la masse salariale, du fait du dynamisme des pensions.

Parallèlement, la poursuite des baisses des prix et du nombre de transactions immobilières en 2024 ferait reculer les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) de 12,8 %.

Enfin, les taxes foncières connaîtraient une progression spontanée toujours soutenue (+5,0 %), en raison notamment de l'indexation des bases sur une inflation passée élevée et de la croissance de l'assiette.

Au total, le manque à gagner en 2024 par rapport à une élasticité unitaire des prélèvements obligatoires à la croissance du PIB peut être estimé à environ 11,9 Md€. En particulier, la TVA, dont l'élasticité au PIB est nulle en 2024, contribuerait à cet écart pour 6,4 Md€, l'impôt sur le revenu pour 3,5 Md€, les DMTO pour 2,7 Md€ et l'impôt sur les sociétés pour 1,9 Md€. À l'inverse, les cotisations sociales le limiteraient à hauteur de 3,2 Md€.

¹¹ Source : évaluations préalables des articles du PLF pour 2024.

B - Une rupture avec les baisses de prélèvements obligatoires mises en œuvre depuis 2018

Les mesures de hausses d'impôts et de cotisations atteindraient 4,0 Md€. Elles correspondraient pour +6,9 Md€ à des hausses de prélèvements obligatoires qui affectent le solde public et pour -2,9 Md€ à des mesures neutres sur le déficit¹². Le retour partiel de la taxe intérieure de consommation portant sur l'électricité (TICFE) vers son niveau d'avant-crise a été amorcé ; il se traduirait par un surcroît de recettes de 4,6 Md€ en 2024 et constitue la principale mesure d'un ensemble de hausses qui marquent une rupture avec les baisses décidées depuis 2018.

Tableau n° 2 : mesures nouvelles en prélèvements obligatoires

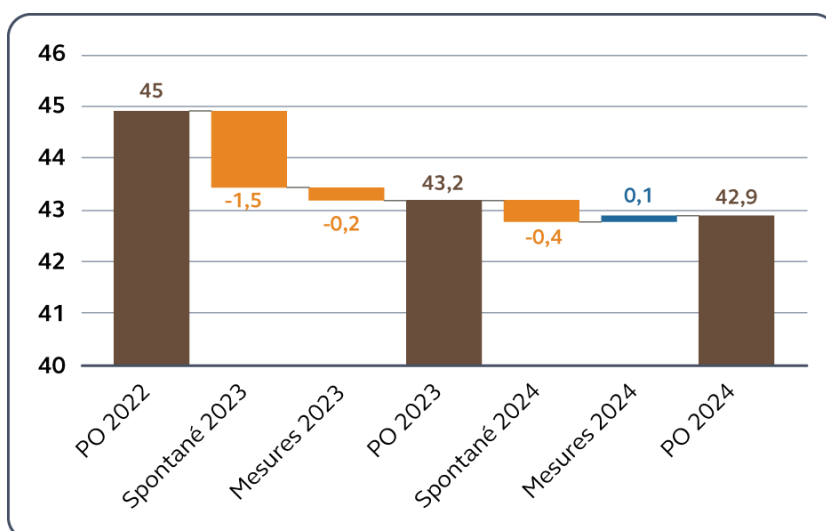
<i>En Md€</i>	2024
<i>Normalisation fiscalité énergétique – TICFE</i>	4,6
<i>Ajustement fiscalité énergétique – TICGN</i>	1,8
<i>Taxe sur les gestionnaires d'infrastructures de transport (autoroutes)</i>	0,6
<i>Gel du salaire maximal des réductions de cotisations famille et maladie</i>	0,5
<i>Hausse du versement mobilité</i>	0,4
<i>Baisse des cotisations des travailleurs indépendants</i>	0,3
<i>Hausse du taux de la cotisation à l'AGS</i>	0,3
<i>Hausse des taux des impôts directs locaux (TFPB)</i>	0,3
<i>Mesures de gage industrie verte (renforcement malus CO2, TVS)</i>	0,2
<i>Lissage en 4 ans de la suppression de la CVAE</i>	-1,1
<i>Traitement en recettes des gains sur charges de SPE</i>	-2,3
<i>Autres</i>	1,3
Total des mesures ayant un impact sur le déficit public	6,9
<i>Extinction du CICE</i>	1,0
<i>PO UE (atteinte du plafond du Fonds de résolution unique)</i>	-3,9
Total des mesures ayant un impact sur les prélèvements obligatoires	4,0

Source : Cour des comptes (données : ministère de l'économie et des finances)

¹² Les derniers remboursements de CICE, qui concernent les entreprises n'ayant pas enregistré de bénéfice imposable depuis 2019, ont eu lieu en 2023, se traduisant par un contrecoup positif pour les recettes en 2024. En comptabilité nationale, qui est une comptabilité en droits constatés, ce contrecoup est neutre et ne joue donc pas sur le déficit public, le dispositif étant éteint depuis 2019. Le plafonnement du fonds de résolution unique, qui consiste en un prélèvement sur les banques au profit de l'Union européenne, est également neutre sur le déficit public.

Ces hausses de prélèvements obligatoires étant inférieures au « manque à gagner » dû à leur faible élasticité, le ratio de prélèvements obligatoires reculerait de 0,3 point en 2024 et atteindrait 42,9 points de PIB après 43,2 points en 2023.

Graphique n° 4 : évolution du taux de prélèvements obligatoires net des crédits d'impôts et y compris UE (en points de PIB)



Source : Cour des comptes (données : Insee, ministère de l'économie et des finances)

C - Une progression des prélèvements obligatoires très en deçà de la prévision du PLF pour 2024

Le montant des prélèvements obligatoires en 2024 (1 249,9 Md€) s'avère très inférieur à celui prévu par le PLF pour 2024 (1 290,2 Md€¹³). L'écart s'expliquerait pour un peu plus de la moitié (20,7 Md€) par les moins-values de recettes enregistrées en 2023 qui jouent défavorablement en base sur les recettes de 2024.

¹³ Montant retraité de l'effet du passage à la base 2020 en comptabilité nationale.

Tableau n° 3 : révision des prévisions des principaux prélèvements obligatoires depuis le PLF 2024 (en Md€)

	Prévision 2024 PLF 2024 a	Prévision 2024 PLF 2025 amendé b	Écart c = b-a	Effet des moins-values 2023 d	Révision 2024 e = c -d
Total	1290,2	1249,9	-40,3	-20,7	-19,6
<i>IS</i>	72,2	57,4	-14,8	-4,5	-10,3
<i>TVA</i>	218,4	205,8	-12,6	-3,2	-9,4
<i>IR</i>	94,1	88,0	-6,1	-2,1	-4,0
<i>DMTO</i>	18,0	14,7	-3,3	-1,1	-2,2
<i>Contributions sociales</i>	180,6	178,5	-2,1	-1,8	-0,3
<i>TICPE</i>	29,7	29,6	-0,1	0,2	-0,3
<i>Taxe foncière</i>	43,6	43,4	-0,2	0,0	-0,2
<i>DMTG¹⁴</i>	19,2	20,8	1,6	1,4	0,2
<i>Cotisations sociales</i>	426,3	422,4	-3,9	-4,9	1,0

Source : Cour des comptes (données : Insee, ministère de l'économie et des finances)

Le reste de l'écart (19,6 Md€) résulterait de la faible progression des prélèvements obligatoires en 2024, essentiellement du fait de la faible élasticité constatée décrite ci-dessus.

¹⁴ Droits de mutation à titre gratuit.

Tableau n° 4 : révisions apportées aux prévisions des prélèvements obligatoires depuis le PLF 2024 hors impact du report en base de l'exécution 2023 (en Md€)

	Révision 2024 hors report en base de 2023 e = f + g	Évolution spontanée f	Mesures nouvelles g	Révision 2024 (e) rapportée au montant 2023 <u>en %</u>
Total	-19,6	-25,1	5,5	1,6
<i>IS</i>	-10,3	-10,2	-0,1	18,1
<i>TVA</i>	-9,4	-9,8	0,4	4,6
<i>IR</i>	-4,0	-3,9	-0,1	4,5
<i>DMTO</i>	-2,2	-2,2	0,0	13,0
<i>Contributions sociales</i>	-0,3	-0,3	0,0	0,2
<i>TICPE</i>	-0,3	0,1	-0,4	1,0
<i>Taxe foncière</i>	-0,2	-0,1	-0,1	0,5
<i>DMTG</i>	0,2	0,2	0,0	1,0
<i>Cotisations sociales</i>	1,0	1,1	-0,1	0,2
<i>TICFE</i>	4,6	0,0	4,6	
<i>CRI¹⁵</i>	2,9	0,0	2,9	

Source : Cour des comptes (données : ministère de l'économie et des finances)

L'évolution spontanée des prélèvements obligatoires, plus faible que prévu dans le PLF pour 2024, se traduirait par une moins-value de recettes de 25,1 Md€, dont 9,5 Md€ imputables à la révision à la baisse de la croissance en valeur (à 3,2 % contre 4,0 % prévu initialement) et 15,6 Md€ à l'élasticité des prélèvements (à 0,7 contre 1,1).

Les deux moins-values les plus importantes représentent près de 80 % de l'écart par rapport à la loi de finances initiale pour 2024. La première concerne l'impôt sur les sociétés (-10,2 Md€), dont la hausse spontanée était attendue à +16,4 % et qui a finalement légèrement reculé (-0,2 %) sous l'effet d'une hausse du bénéfice fiscal en 2023 révisée de 14 % à 1 %. La seconde porte sur la TVA (-9,8 Md€), dont les recettes, quasiment stables, étaient initialement prévues en hausse de 4,8 %. Concernant la TVA, sous le double effet d'une moindre croissance du PIB en valeur et d'une composition moins favorable, la dynamique des emplois

¹⁵ Contribution sur les rentes infra-marginales de la production d'électricité.

taxables a été révisée à la baisse de 1,9 point en cours d'année, pour un impact sur les recettes estimé à -4,0 Md€. De surcroît, le PLF pour 2024 tablait sur une progression spontanée supérieure de 1 point de sa base taxable alors qu'elle lui serait finalement inférieure de 1,8 point. Cet écart de 2,8 points contribuerait au manque à gagner à hauteur de 5,8 Md€. Le Haut conseil des finances publiques (HCFP) avait critiqué cette hypothèse d'une croissance supérieure à celle des emplois taxables dans son avis sur le PLF 2024.

Les deux autres principaux écarts portent sur l'impôt sur le revenu (-3,9 Md€), dont le manque à gagner s'explique principalement par une moindre progression de la masse salariale en 2023 et en 2024, et sur les droits de mutation à titre onéreux (-2,2 Md€), attendus stables selon le PLF pour 2024, hypothèse qui avait également été jugée optimiste par le HCFP.

S'agissant des mesures nouvelles, les principales révisions concernent la contribution sur la rente infra-marginale des producteurs d'électricité (CRI), dont la suppression devait amputer les recettes de 3,1 Md€ en 2024, et le retour partiel de la TICFE à son niveau d'avant-crise (+4,6 Md€ en 2024), mis en œuvre en février 2024 et non pris en compte dans le PLF pour 2024. Les mesures nouvelles conduiraient au global à augmenter les recettes de 4,0 Md€ en 2024, soit 5,5 Md€ au-dessus de la prévision du PLF pour 2024.

Au total, pour la deuxième année consécutive, les recettes de prélèvements obligatoires resteraient très en deçà des prévisions inscrites en PLF pour l'année suivante. Les moins-values d'impôt sur les sociétés, de TVA et, dans une moindre mesure, d'impôt sur le revenu seraient particulièrement importantes¹⁶.

¹⁶ La Cour, dans ses observations définitives sur les prévisions de recettes fiscales publiées en décembre 2024 (*La prévision des recettes fiscales de l'État entre 2014 et 2023*), a recommandé que soient étudiés certains phénomènes comme les comportements des entreprises vis-à-vis de l'autolimitation et du 5ème acompte d'impôt sur les sociétés, les choix des contribuables en matière de modulation contemporaine du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu et les demandes de remboursement de crédits de TVA, afin d'améliorer les modèles de prévision de l'évolution des impôts avec leur assiette.

III - Des dépenses très dynamiques en 2024 malgré l'extinction des mesures exceptionnelles

Les dépenses publiques (hors crédits d'impôts) représenteraient 56,7 points de PIB en 2024, en hausse pour la première fois depuis le pic atteint en 2020. Cette partie analyse d'abord la dynamique de la dépense par rapport à 2023 (A), puis les facteurs qui expliquent l'écart par rapport à la prévision du PLF pour 2024 (B).

A - Un cœur de la dépense très dynamique par rapport à 2023, masqué en partie par le repli des mesures exceptionnelles

Dans la dégradation de 0,5 point du déficit par rapport à 2023, le facteur « dépense » compte pour 0,3 point. Mais il s'agit ici d'un solde trompeur qui masque deux dynamiques très différentes : le repli des dépenses de crise, attendu – et qui a même tardé au regard de la normalisation des conditions économiques –, améliore le déficit à hauteur de 0,7 point tandis que les dépenses dites « ordinaires » contribuent à le dégrader pour 0,9 point. Ce phénomène illustre l'absence de réformes structurelles et d'économies pérennes qui permettraient une modération, voire une réduction du « cœur de la dépense ».

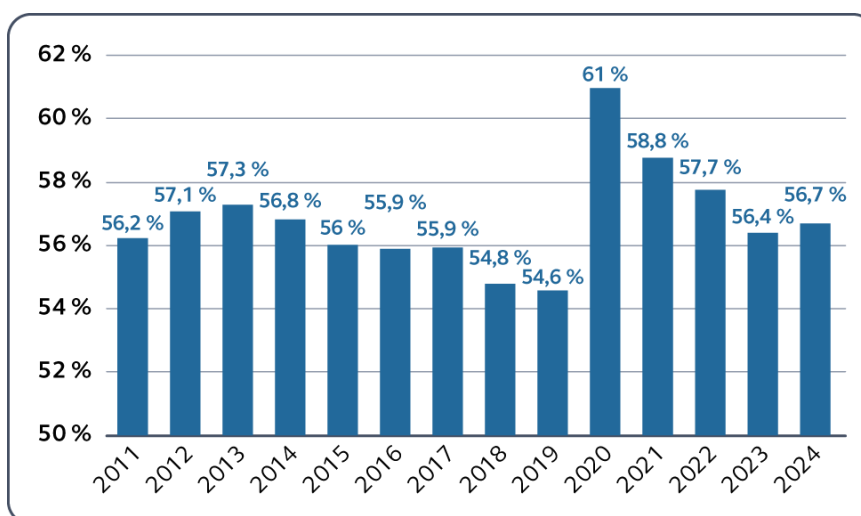
1 - Le ratio de dépenses publiques augmenterait par rapport à 2023, bien au-delà de son niveau d'avant crise

En 2024, les dépenses publiques atteindraient 1 652 Md€, en hausse en valeur de 3,8 %, soit une progression identique à celle enregistrée en 2023 (+3,8 %) mais dans un contexte de repli marqué de l'inflation. En volume, c'est-à-dire une fois prise en compte l'évolution des prix¹⁷, elles seraient nettement plus dynamiques qu'en 2023, augmentant de 1,7 % (contre -1,4 % l'année précédente). Cette progression excéderait même celle de l'activité économique en 2024, de sorte que, pour la première fois

¹⁷ C'est le déflateur du PIB (c'est-à-dire le prix utilisé pour valoriser le PIB dans les comptes nationaux) qui est ici utilisé pour établir les évolutions en volume, contrairement aux documents budgétaires qui utilisent l'inflation hors tabac. En effet, le déflateur du PIB, qui a crû de 2,1 % en 2024, a un impact direct sur le dénominateur des ratios de finances publiques et est donc plus pertinent pour en apprécier la soutenabilité.

depuis 2020, le ratio de dépenses publiques rapporté au PIB augmenterait, passant de 56,4 à 56,7 points.

Graphique n° 5 : ratio de dépenses publiques par rapport au PIB

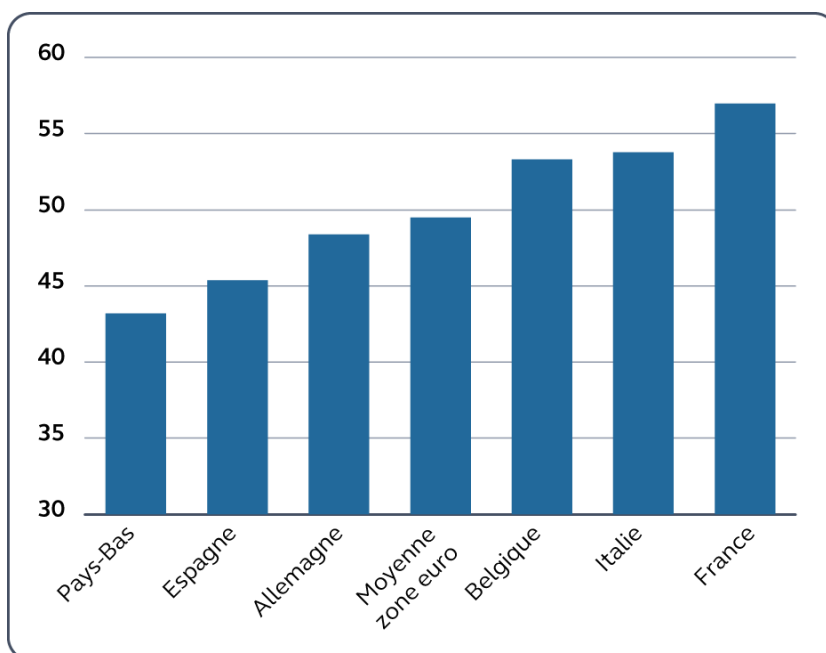


Source : Insee pour les données jusqu'en 2023, ministère de l'économie et des finances, retraitements Cour des comptes

Les dépenses publiques surpasseraient ainsi en 2024 de 2,1 points de PIB leur niveau d'avant-crise, manifestant un effet de cliquet. Déjà, en 2023, la France se caractérisait par le ratio de dépenses publiques le plus élevé de la zone euro, à 57,0 points de PIB¹⁸, contre 48,4 points en Allemagne, 45,4 points en Espagne, 53,8 points en Italie et 49,5 points en moyenne dans l'ensemble de la zone euro.

¹⁸ Eurostat ne déduit pas les crédits d'impôts des dépenses publiques. Les chiffres présentés dans cette comparaison européenne se distinguent donc de ceux concernant spécifiquement la France dans le reste du rapport.

Graphique n° 6 : ratio de dépenses publiques par rapport au PIB dans les principaux pays de la zone euro

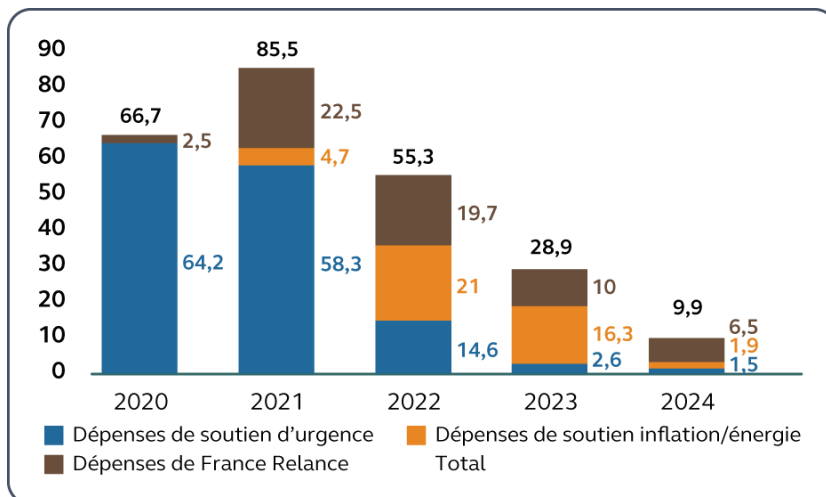


Source : Eurostat

2 - Une dérive du cœur de la dépense publique, hors dépenses exceptionnelles et charge de la dette

Le contexte était favorable en 2024 à une modération automatique des dépenses publiques compte tenu de l'extinction des mesures exceptionnelles. En effet, les dépenses d'urgence et de soutien face aux crises sanitaire et inflationniste ont été ramenées à 9,9 Md€ en 2024, essentiellement constituées des dépenses résiduelles de relance, qui ont ralenti après les points hauts de 2021-2022.

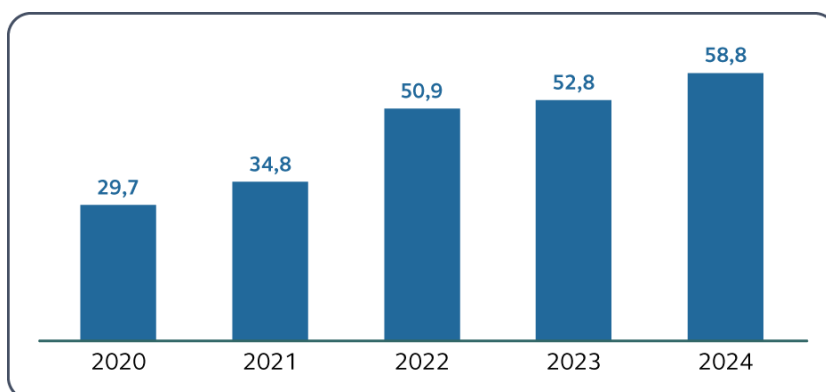
Graphique n° 7 : dépenses exceptionnelles depuis 2020 (en Md€)



Source : ministère de l'économie et des finances, retraitements Cour des comptes

Parallèlement, les charges d'intérêts sur la dette publique augmenteraient de 6 Md€ (+11 %) par rapport à 2023 et atteindraient un montant double de celui de 2020, à près de 59 Md€. Elles ont toutefois été révisées à la baisse par rapport au PLF pour 2024, sous l'effet du repli de l'inflation plus rapide que prévu (qui diminue le coût des obligations indexées) malgré la hausse du volume de dette (cf. *infra*).

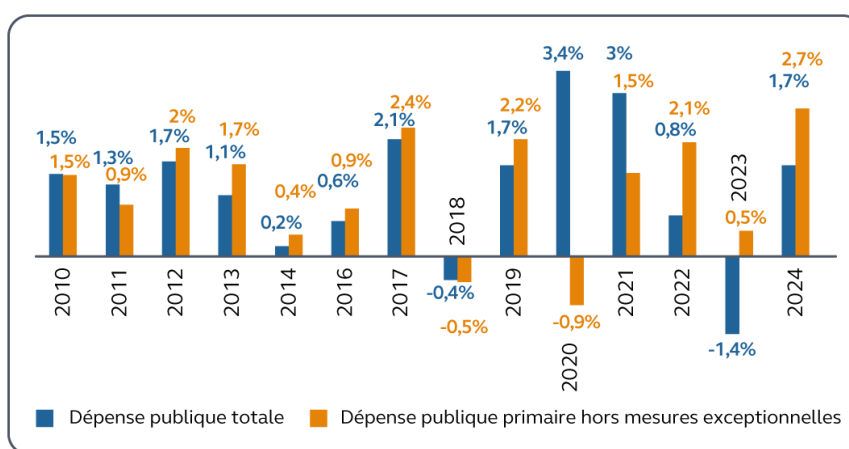
Graphique n° 8 : charges d'intérêts depuis 2020 (en Md€)



Source : Insee pour les données 2020-2023, ministère de l'économie et des finances

Hors dépenses exceptionnelles et charges d'intérêts, les dépenses publiques augmenteraient de 2,7 % en volume (contre +0,5 % en 2023), soit le taux de croissance le plus élevé des quinze dernières années.

Graphique n° 9 : évolution de la dépense publique en volume depuis 2010 (en %)



Source : Insee, ministère de l'économie et des finances, retraitements Cour des comptes

3 - Une dépense de l'État contenue mais sans économies structurelles

Les dépenses de l'État (hors transfert entre administrations publiques) baisseraient très légèrement en valeur en 2024 par rapport à 2023 (-0,2 %), ce qui correspondrait à une nette diminution en volume (-2,3 %). Cette quasi-stabilité en valeur résulte de mouvements contraires, à la hausse et à la baisse, et d'une gestion serrée des crédits au cours de l'année 2024.

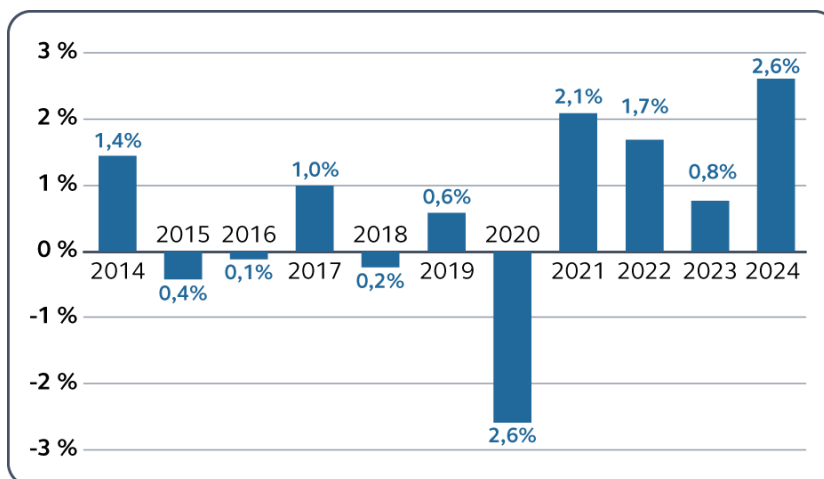
Les dépenses exceptionnelles de soutien, quasi-exclusivement portées par l'État, passeraient de 18,9 Md€ en 2023 à 3,4 Md€ en 2024 soit une baisse de plus de 80 %. Parallèlement, les dépenses du plan de relance ralentiraient également, passant de 10 Md€ en 2023 à 6,5 Md€ en 2024. En sens inverse, les dépenses du plan France 2030, non comptabilisées dans les dépenses exceptionnelles, progresseraient de 5,9 Md€ à 7,5 Md€. Enfin, la progression de la charge de la dette (cf. *supra*), essentiellement portée par l'État, ajouterait de l'ordre de 6 Md€ aux dépenses par rapport à 2023.

Le repli des dépenses exceptionnelles, quoique partiellement contrebalancé par la hausse de la charge de la dette publique, expliquerait l'essentiel de la moindre progression des dépenses de l'État par rapport à la croissance du PIB. La dépense « sous-jacente » de l'État serait donc globalement neutre en 2024 sur le solde public.

4 - Un emballement des dépenses locales, en particulier de fonctionnement

Le montant de dépenses des administrations publiques locales (hors transferts entre administrations publiques) atteindrait 327 Md€ en 2024, en progression de 5,8 % en valeur (après 7,3 % en 2023) et de 3,6 % en volume. Ces dépenses progresseraient ainsi de manière nettement plus marquée que l'activité économique et contribueraient de manière significative au creusement du déficit public (cf. *infra*). En particulier, les dépenses de fonctionnement des collectivités progresseraient en volume de 2,6 %, un record depuis au moins dix ans, dépassant même la forte augmentation enregistrée en 2021 en contrecoup de la crise sanitaire.

Graphique n° 10 : croissance en volume des dépenses de fonctionnement des collectivités locales depuis 2014 (en %)

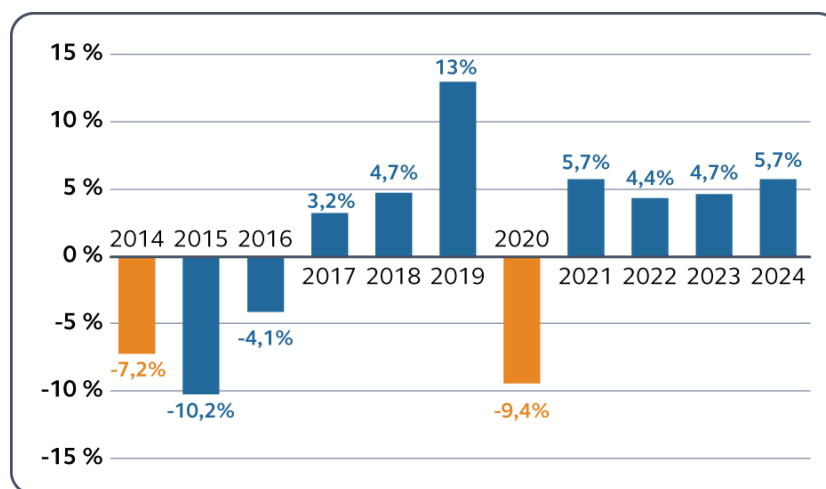


Source : données Insee jusqu'à 2023, ministère de l'économie et des finances

Les dépenses d'investissement des collectivités progresseraient également, sur un rythme de 8,0 % en valeur et de 5,7 % en volume pour atteindre 76,9 Md€, en hausse de 5,7 Md€ par rapport à 2023

(hors Société des grands projets - SGP). La perspective des prochaines élections municipales de 2026 contribue à expliquer le dynamisme de l'investissement en 2024, qui se prolongera en 2025.

Graphique n° 11 : croissance en volume des dépenses d'investissement des collectivités locales depuis 2014 (en %)



Source : données Insee jusqu'à 2023, ministère de l'économie et des finances
Légende : en orange, années électorales : 2014, 2020.

Outre le cycle électoral, le dynamisme des dépenses d'investissement notamment du bloc communal dépend des transferts de l'État. À cet égard, la hausse de ses concours au profit de l'investissement public local depuis 2023 a alimenté la progression des dépenses d'équipement : en 2024, le fonds de compensation de la TVA (7,1 Md€) a augmenté automatiquement de 0,4 Md€, conséquence du dynamisme des investissements locaux, et les crédits alloués au fonds vert (2 Md€) ouverts en 2023 ont été reconduits, y compris après l'annulation de la réserve de précaution au premier trimestre de 2024.

5 - Des dépenses sociales très dynamiques, tirées par la revalorisation des prestations sous l'effet de l'inflation passée

Les dépenses des administrations de sécurité sociale (hors transferts entre administrations publiques) atteindraient 756 Md€ en 2024 soit une progression de 5,3 % en valeur (après 4,8 % en 2023) et de 3,1 % en volume par rapport à 2023, soit un rythme très supérieur à celui du PIB, et contribueraient donc significativement au creusement du déficit public en 2024.

L'objectif national d'assurance maladie (Ondam) atteindrait 256,8 Md€ en 2024, en hausse de 3,6 % en valeur et de 1,5 % en volume par rapport à 2023.

Les prestations monétaires seraient particulièrement dynamiques, tirées par l'indexation des pensions de retraite sur l'inflation élevée de 2023 (la revalorisation des retraites de base a été de 5,3 % au 1^{er} janvier 2024, celle des retraites complémentaires de 4,9 % dès le 1^{er} novembre 2023 et de 1,6 % le 1^{er} novembre 2024), ainsi que par la revalorisation des prestations famille (+4,6 % le 1^{er} avril 2024). Au total, le montant des prestations sociales de toute nature atteindrait ainsi 589 Md€, en hausse de 6,2 % en valeur et de 4,0 % en volume par rapport à 2023.

Tableau n° 5 : croissance en volume des prestations sociales (%)

	2024
Total	4,0%
<i>Santé</i>	3,0%
<i>Vieillesse survie</i>	4,6%
<i>Famille</i>	1,8%
<i>Emploi</i>	5,7%

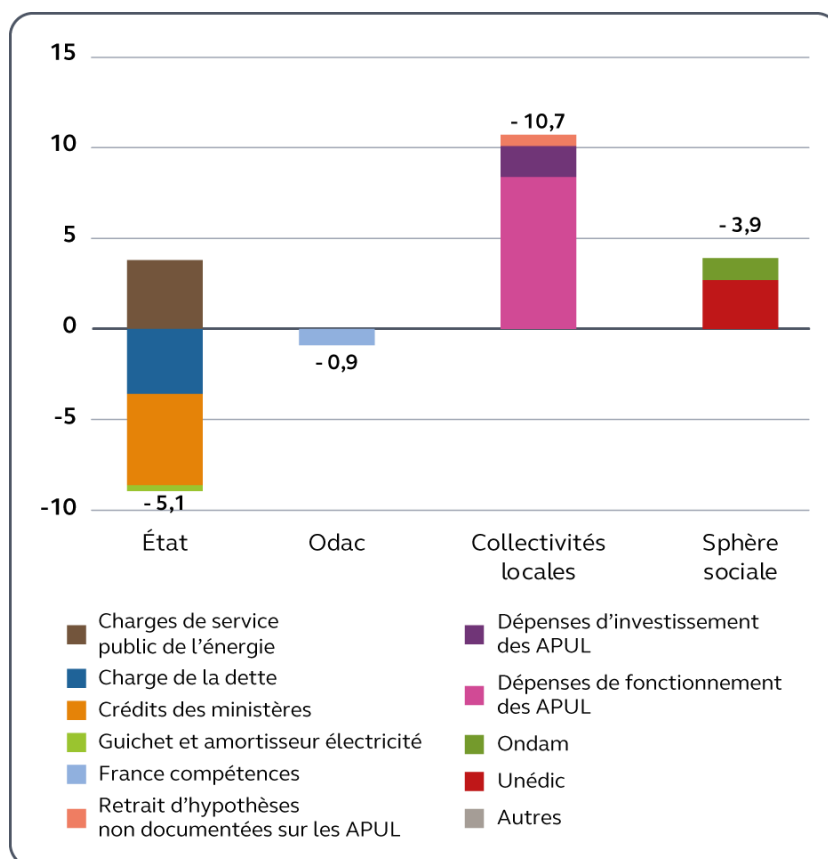
Source : PLFG 2024, ministère de l'économie et des finances, retraitements Cour des comptes

B - Le niveau des dépenses dépasserait de près de 9 Md€ les objectifs du PLF pour 2024

Les prévisions de dépenses publiques pour 2024 inscrites dans le projet de loi de finances initiale ont été revues à la hausse de plus de 14 Md€, hors impact du changement de base de l'Insee lors du dépôt du PLF pour 2025, pour ensuite être revues à la baisse par les dernières prévisions d'atterrissage à la suite des remontées comptables d'automne. Elles s'établiraient à 1 652 Md€, soit près de 9 Md€ au-dessus des prévisions initiales.

Ce dépassement est composé de 10,7 Md€ de surplus de dépenses des collectivités locales et 3,9 Md€ de surplus de dépenses sur la sphère sociale, compensées par de moindres dépenses de l'État en raison notamment d'un pilotage serré des crédits budgétaires et d'une charge de la dette moins élevée qu'anticipé (cf. *infra*).

Graphique n° 12 : décomposition de la hausse de dépenses publiques par rapport aux objectifs du PLF 2024 (en Md€)



Source : ministère de l'économie et des finances, retraitements Cour des comptes

1 - Sur le champ de l'État, des dépenses tenues grâce à un pilotage serré et à une moindre charge de la dette qu'attendu

Les dépenses de l'État seraient marquées par des évolutions en sens contraire par rapport aux objectifs inscrits dans le PLF pour 2024.

Tableau n° 6 : écart entre les dépenses de l'État et les objectifs du PLF 2024 (en Md€)

	2024
Total	- 5,1
<i>Moindres dépenses des crédits ministériels</i>	- 5,0
<i>Moindres dépenses de charge de la dette</i>	- 3,6
<i>Hausse des dépenses de service public de l'énergie</i>	+ 3,8
<i>Moindres dépenses de guichet et amortisseur électricité</i>	- 0,3

Source : ministère de l'économie et des finances, retraitements Cour des comptes

Les dépenses des ministères seraient plus faibles qu'attendu, avec un écart de - 5,0 Md€. En effet, à la suite de l'actualisation du déficit public pour 2023 et du report de près de 19 Md€ de crédits de paiement de 2023 sur 2024, le Gouvernement a procédé à l'annulation de 10 Md€ de crédits dès le 21 février 2024.

Dans un second temps, le Gouvernement a fixé des plafonds en dépenses par ministère inférieurs aux crédits ouverts. Pour en sécuriser le respect, la ressource disponible excédant le plafond de dépense a été mise en réserve, sous la forme d'un « surgel » des crédits¹⁹.

Au total, les dépenses de l'État mesurées à travers l'agrégat européen du « périmètre des dépenses de l'État (PDE) » s'établiraient à 485 Md€, soit 7 Md€ en deçà du plafond inscrit en loi de finances initiale pour 2024. Parmi ces 7 Md€ de moindres dépenses budgétaires, 5,0 Md€

¹⁹ En pratique, cela signifiait que les ministères gestionnaires n'étaient pas en capacité de dépenser au-delà du plafond arbitré et ont dû ainsi revoir leur programmation. Ce surgel atteignait 4,6 Md€ en autorisations d'engagement (AE) et 7,5 Md€ en crédits de paiement (CP). Début septembre 2024, les crédits mis en réserve s'élevaient au total à 14,6 Md€ en AE et 16,5 Md€ en CP.

auraient un impact sur le solde public en comptabilité nationale²⁰ dont 0,8 Md€ lié aux sous-exécutions des dépenses de relance.

Les mesures de gestion et de gel mises en œuvre dès le mois de février auraient ainsi contribué à réduire la dépense publique de 5 Md€ par rapport aux objectifs initiaux. Elles ne remplacent toutefois pas les mesures d'économies structurelles qui restent à mettre en place pour réduire durablement la dépense de l'État.

2 - Sur le champ des administrations locales, une accélération marquée des dépenses de fonctionnement

Les dépenses des administrations publiques locales seraient significativement supérieures aux prévisions du PLF pour 2024, ces dernières étant identiques à celles de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour 2023-2027 qui leur assignait un objectif de réduction de 0,5 % par an en volume sans fixer de dispositif contraignant pour l'atteindre.

Alors qu'en 2023 les dépenses des administrations publiques locales ont atteint 316 Md€, soit 4 Md€ de plus que la trajectoire figurant dans la LPFP, l'écart est amplifié en 2024 avec un niveau de dépenses qui dépasserait de 10,7 Md€ l'objectif fixé en LPFP et en PLF pour 2024 (en tenant compte du dérapage de 2023), dont 8,4 Md€ liés aux dépenses de fonctionnement. Sur le seul champ des collectivités territoriales, les dépenses croîtraient de 5,6 % contre +3,4 % prévu dans la loi de finances initiale.

Tableau n° 7 : écart entre les dépenses des administrations publiques locales et l'objectif fixé au PLF 2024 (en Md€)

	2024
Total	10,7
<i>Hausse des dépenses de fonctionnement</i>	8,4
<i>Hausse des dépenses d'investissement</i>	1,7
<i>Retrait d'hypothèses d'économies non réalisées</i>	0,6

Source : ministère de l'économie et des finances, retraitements Cour des comptes

²⁰ Les autres moindres dépenses budgétaires sans effet sur le solde public concernent principalement des transferts entre administrations publiques.

La LPFP ambitionnait de ramener la croissance des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales à 2,0 % en valeur en 2024 (équivalent à une baisse en volume de 0,5 % sous la prévision d'inflation d'alors de 2,5 %) après une hausse de 6,1 % en 2023 et de 5,0 % en 2022. Le législateur avait cependant exclu de cet objectif certaines dépenses sociales (les aides sociales à l'enfance ainsi que les allocations individuelles de solidarité comme l'allocation personnalisée d'autonomie), soit environ 14 % des dépenses de fonctionnement, sur lesquelles les départements ont une capacité limitée de pilotage. Or, la croissance en valeur des dépenses de fonctionnement locales excède nettement ces objectifs : le dérapage s'élevait déjà à 8 Md€ en octobre 2024 et s'est poursuivi depuis avec 0,4 Md€ de dépenses supplémentaires selon les dernières remontées comptables.

L'objectif prévu en LPFP était ambitieux mais atteignable, une réduction des dépenses d'au moins 0,5 point en volume ayant été réalisée plusieurs fois durant les quinze dernières années. Cette réduction antérieure à la LPFP reposait cependant sur des mesures précisément définies, dont le rapport de la Cour sur la situation et les perspectives des finances publiques publié en juillet 2024 déplorait précisément l'absence dans la LPFP. Ainsi, de 2014 à 2017, les dotations de fonctionnement de l'État avaient été minorées de 11 Md€ pour les conduire à respecter les objectifs de dépense. Alors que le projet de LPFP 2023-2027 initialement proposé par le Gouvernement en septembre 2022 prévoyait un mécanisme contraignant de maîtrise des dépenses de fonctionnement, dans la lignée des contrats dits « de Cahors », ce mécanisme a été supprimé lors des débats parlementaires.

La dérive de 8,4 Md€ des dépenses locales par rapport aux cibles prévues tient à l'ensemble des postes de dépense et en particulier, d'après les dernières remontées comptables, aux trois postes principaux :

1) Les achats progresseraient de 9,4 % par rapport à 2023, correspondant à des dépenses supplémentaires d'environ 3 Md€ comparées à la cible prévue. La hausse des coûts de l'énergie et des produits alimentaires du deuxième semestre 2023 s'est en effet répercutée sur toute l'année 2024. En dépit de la baisse de l'inflation, les prix des services externalisés ont continué de progresser.

2) La masse salariale augmenterait de 4,5 % par rapport à 2023, soit un dépassement de l'ordre de 1,8 Md€. Cette croissance s'explique par l'évolution de la structure des emplois, l'avancement des fonctionnaires (glissement vieillesse) et les changements de grade ou de corps (glissement technicité). Elle résulte également de l'effet en 2024 des mesures indiciaires mises en place depuis juillet 2023, évaluées à 1,35 Md€.

3) Les dépenses sociales locales progresseraient de respectivement 3,3 % pour les aides et de 7,4 % pour les frais de séjour des établissements sociaux et médico-sociaux (ESMS) par rapport à 2023, soit environ 1 Md€ de plus que l'objectif d'évolution. Cette progression est induite par les revalorisations des allocations individuelles de solidarité, par la croissance du nombre de bénéficiaires de la prestation de compensation du handicap (PCH) et d'enfants accueillis par l'aide sociale à l'enfance et par les mesures d'extension du « Ségur de la santé ».

S'agissant des dépenses d'investissement, la croissance de l'investissement local était estimée à 7,6 % par rapport à 2023, y compris la Société des grands projets (SGP), après 9,3 % en 2023. Ces prévisions ont été significativement rehaussées en octobre dernier lors du dépôt du PLF pour 2025, sur la base des remontées comptables de l'été 2024 qui indiquaient une progression de plus de 13 % en 2024. Les remontées comptables entre septembre et décembre ont marqué un net infléchissement et ont conduit à réviser à la baisse ces prévisions de croissance (-3,7 Md€ par rapport aux prévisions du PLF pour 2025).

Depuis 2023, les dépenses locales dérivent donc de près de 11 Md€ par rapport à un objectif de la LPFP qui ne prévoyait aucun mécanisme permettant d'assurer le respect des cibles votées.

3 - Sur le champ des administrations de sécurité sociale, les dépenses maladie et de chômage dépasseraient les prévisions

Sur la sphère sociale, les dépenses excèderaient de près de 4 Md€ les prévisions initiales pour 2024, en raison principalement d'une hausse des dépenses de l'Unédic et d'assurance maladie.

Tableau n° 8 : écart entre le niveau de dépenses sociales et les objectifs du PLF 2024 (en Md€)

	2024
<i>Révision des dépenses sociales depuis le PLF 2024, à périmètre constant (Md€)</i>	+ 3,9
<i>dont Unédic</i>	+ 2,7
<i>dont Ondam</i>	+ 1,2

Source : ministère de l'économie et des finances, retraitements Cour des comptes

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2024 avait fixé à 254,9 Md€ le montant de l'Ondam pour cette même année, soit une

progression de 2,9 % à champ constant, ou de 3,2 % hors reflux des dépenses liées à la crise covid. En exécution, l'Ondam dépasserait de 1,2 Md€ cette cible en raison notamment de la dynamique des soins de ville (dont 0,4 Md€ lié aux indemnités journalières)²¹. Il serait ainsi en hausse de 3,6 % par rapport à 2023 après une hausse de 0,3 % par rapport à 2022 pour atteindre 256,8 Md€.

Les dépenses de l'Unédic, caractérisées en 2024 par des économies liées aux réformes de l'assurance chômage 2019-2021 pour 2 Md€, économies incluses dans les prévisions initiales, seraient plus élevées que prévu de 2,7 Md€ en raison de la dégradation du marché du travail et du report de la réforme prévue pour 2024.

*

Le diagnostic de la dérive des dépenses publiques en 2024 change considérablement selon que l'on analyse les raisons de l'écart par rapport à la prévision initiale (PLF pour 2024) ou par rapport à 2023. Dans le premier cas, la dérive de la dépense publique est limitée, les efforts en gestion de l'État et la moindre hausse des charges d'intérêts atténuant l'accélération des dépenses de fonctionnement de collectivités territoriales, le dépassement de l'Ondam et la hausse des dépenses de l'Unédic. Dans le second cas, la dépense publique hors mesures exceptionnelles progresse nettement plus rapidement que l'activité économique, en raison de la dynamique des dépenses locales et de protection sociale, et apparaît de ce fait comme le contributeur majeur à la dégradation du déficit en 2024 par rapport à 2023.

IV - Avec l'aggravation continue du déficit, une hausse rapide de la dette

Le PLF pour 2024 présenté au début de l'automne 2023 prévoyait un déficit public de 4,9 points de PIB en 2023 et de 4,4 points de PIB en 2024. Un an plus tard, lors de la présentation du PLF pour 2025 en octobre 2024, cette prévision était portée à 6,1 points de PIB, en hausse de 1,7 point. Cette prévision, confirmée par la loi de fin de gestion pour 2024 adoptée en décembre 2024, a été légèrement revue à la baisse à 6,0 points en janvier 2025. Compte tenu des remontées tardives de

²¹ L'Ondam enregistrerait de surcroît un dépassement de 0,9 Md€ liées à de moindres remises pharmaceutiques. En comptabilité nationale, les remises pharmaceutiques sont considérées au titre des prélèvements obligatoires.

certaines administrations (administrations locales, sécurité sociale, etc.), l'estimation du déficit public et de ses différentes composantes pourra encore légèrement évoluer d'ici la publication de l'estimation provisoire par l'Insee le 27 mars 2025 (qui sera notifiée à la Commission européenne), mais sans modifier significativement le constat d'un dérapage historique des finances publiques depuis deux ans.

A - Un dérapage du déficit public de 1,6 point de PIB par rapport aux prévisions de l'automne 2023

1 - Une très mauvaise année 2023 pour les finances publiques qui entraîne un effet de base défavorable sur 2024

Le déficit public pour 2023 s'est finalement établi à 5,5 points de PIB, soit une dégradation de 0,7 point par rapport à 2022 et de 0,6 point par rapport aux prévisions. Cette aggravation équivalent à plus de 15 Md€ est imputable à hauteur de 4 Md€ au changement de base des comptes nationaux (cf. encadré). Mais l'essentiel de l'écart s'explique, à hauteur de 11 Md€, soit 0,4 point, par de moindres recettes de prélèvements obligatoires (-21 Md€), atténuées notamment par de moindres dépenses de l'État (- 6 Md€).

Le passage en base 2020 des comptes nationaux

Le passage de la « base 2014 » à la « base 2020 » des comptes nationaux s'est traduit par des changements méthodologiques qui ont conduit l'Insee à réviser les dépenses et les recettes des administrations publiques – et par conséquent le solde public – ainsi que la dette publique.

Deux changements jouent particulièrement sur l'évolution du solde public en 2023. D'une part, l'Établissement de retraite additionnelle de la fonction publique (ERAFP), régime public de retraite additionnelle obligatoire, a été reclassé en dehors des administrations publiques et ce reclassement dégraderait à hauteur de 2,6 Md€ le solde public en 2023. Parallèlement, les dépenses de crédit d'impôt sont désormais enregistrées l'année du fait générateur, ce qui revient à avancer d'un an l'enregistrement d'une grande partie des crédits d'impôt et aurait un impact négatif sur le solde public de 1,0 Md€ en 2023. Par ailleurs, de manière neutre sur le solde, le niveau des dépenses et des recettes publiques a été augmenté par l'intégration du compte complet de SNCF Réseau (dont seul le solde était pris en compte).

Le creusement du déficit en 2023 ne doit cependant pas être interprété comme un simple « accident » en recettes, et ce pour une double raison : d'une part, la faiblesse des recettes en contrecoup du dynamisme exceptionnel de 2022 était en grande partie prévisible, d'autre part l'absence d'effort structurel significatif d'économies exposait précisément les finances publiques à ce risque.

2 - Un écart historique du déficit en 2024 par rapport à la prévision initiale

L'exécution de l'année 2023 marquait déjà une aggravation importante du déficit public. Elle s'est poursuivie au cours de l'année 2024.

La dégradation de 2023 vient en effet creuser, à politique inchangée, le déficit 2024 par un effet de base défavorable de l'ordre de 20 Md€, soit 0,7 point de PIB²². C'est pour cette raison, ainsi que pour tenir compte de la révision à la baisse de la croissance en 2024 (de 1,4 % à 1,0 %), que le Gouvernement a décidé en février 2024 l'annulation de 10 Md€ de crédits budgétaires puis a révisé une première fois l'objectif de déficit public pour 2024 à 5,1 points de PIB dans le programme de stabilité 2024-2027 présenté en avril 2024.

Cette cible était supposée atteignable grâce à des gels de crédits de 5 Md€ sur le budget de l'État (s'ajoutant aux 10 Md€ d'annulations de crédits décidées en février) et à des mesures nouvelles de hausses d'impôts de 8 Md€, dont le retour de la taxe intérieure de consommation finale d'électricité (TICFE) à son niveau d'avant-crise (4,5 Md€) et une nouvelle taxe sur les rentes à hauteur de 3 Md€ mais dont la Cour avait souligné le caractère très hypothétique dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juillet 2024. Dans ce dernier, la Cour mettait également en doute la capacité à respecter l'objectif de baisse de 0,5 % en volume des dépenses de fonctionnement des collectivités locales.

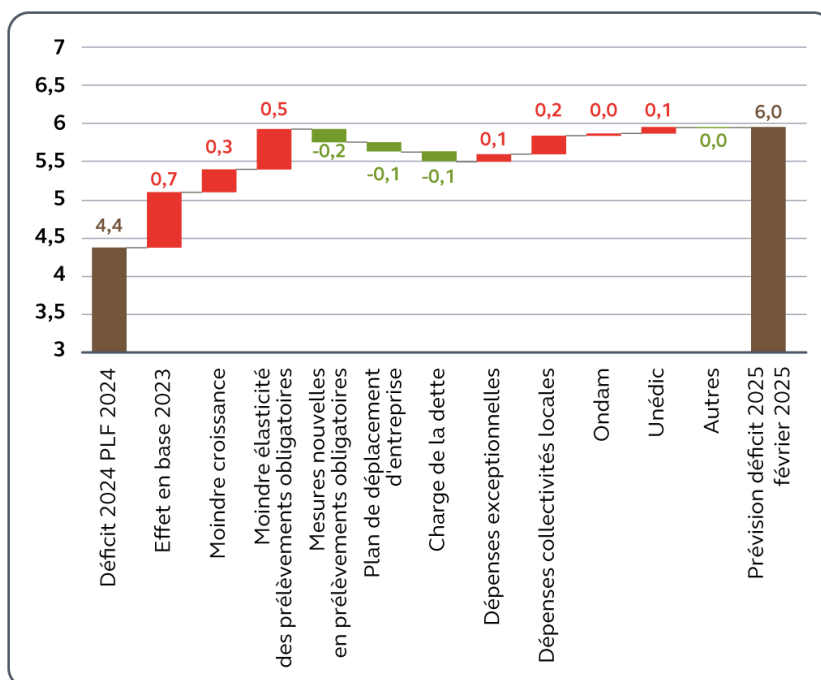
Ainsi, en dépit d'une croissance du PIB en volume légèrement révisée à la hausse par rapport au programme de stabilité (de 1,0 % à 1,1 %), le PLF pour 2025 présenté en octobre 2024 prévoyait un déficit public pour 2024 de 6,1 points de PIB, soit une dérive de 1,0 point par

²² La sous-exécution des dépenses de l'État et des organismes divers d'administration centrale (ODAC) n'est pas reprise en base pour 2024 et se traduit pour l'État par des reports de crédits sur 2024.

rapport à la prévision du programme de stabilité et de 32 Md€ par rapport au PLF pour 2024 – la prévision passant de 147,3 Md€ à 179,1 Md€.

Cette prévision a été ramenée à 173,7 Md€, soit 6,0 points de PIB, dans le PLF pour 2025 amendé en janvier 2025 sur la base notamment de rentrées fiscales moins dégradées qu'anticipé, d'un ralentissement des dépenses d'investissement des collectivités locales en fin d'année et d'une modération de la dépense de l'État plus marquée qu'attendu à l'automne.

Graphique n° 13 : décomposition des contributions à la dégradation de la prévision du déficit public pour 2024 depuis le PLF 2024, en points de PIB

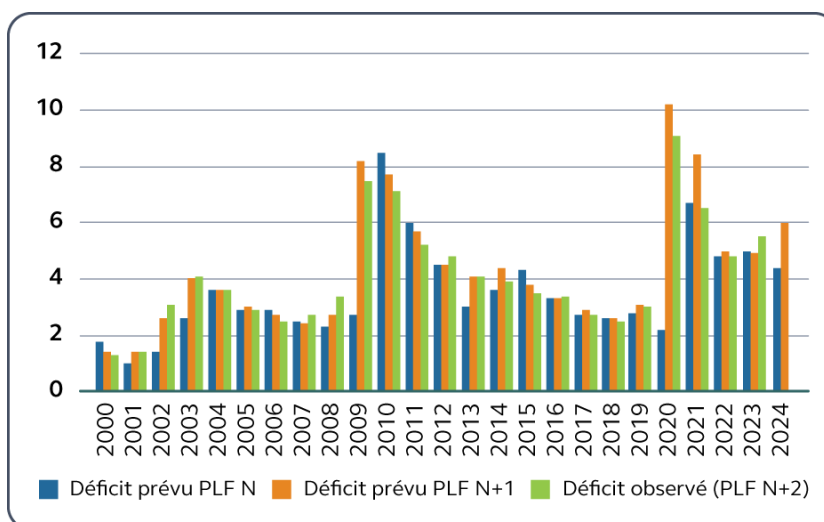


Source : ministère de l'économie et des finances, retraitements Cour des comptes

Au total, la dégradation du déficit public de 1,6 point de PIB par rapport aux prévisions de l'automne 2023 s'expliquerait à hauteur de 0,7 point par l'effet de base défavorable du déficit de 2023, de 0,3 point par la révision à la baisse de la croissance, de 0,5 point par la faible élasticité des prélèvements et de 0,2 point par la dynamique des dépenses des collectivités territoriales.

Si l'on excepte les deux crises majeures des vingt-cinq dernières années (crise financière de 2008-2009 et crise pandémique), le dérapage enregistré en 2023-2024 n'a qu'un seul précédent dans l'histoire récente : le PLF pour 2002 prévoyait un déficit de 1,4 point de PIB pour 2002 qui s'est *in fine* établi à 3,1 points, soit un écart de +1,7 point de PIB similaire à celui prévue pour 2024, avant un nouvel écart de 1,5 point en 2003. L'économie française avait toutefois connu un net ralentissement au cours de ces deux années, dans un contexte d'éclatement de la bulle internet, avec une croissance de 1 % contre plus de 3 % en moyenne au cours des quatre années précédentes. À l'inverse, les années 2023 et 2024 ont en commun de n'avoir connu aucun nouveau choc macroéconomique, dans un contexte de repli de l'inflation et d'extinction progressive des dépenses exceptionnelles héritées des crises, sanitaire puis énergétique. Il s'agit ainsi d'un dérapage historique qui aurait pu être prévenu ou du moins atténué par l'adoption d'une ou plusieurs lois de finances rectificatives au cours de l'année 2024, une fois connu le dérapage de l'année précédente.

Graphique n° 14 : écart entre le déficit public prévu et observé* depuis 2000, en points de PIB



Source : rapport économique, social et financier (RESF) de 2000 à 2025, retraitements Cour des comptes

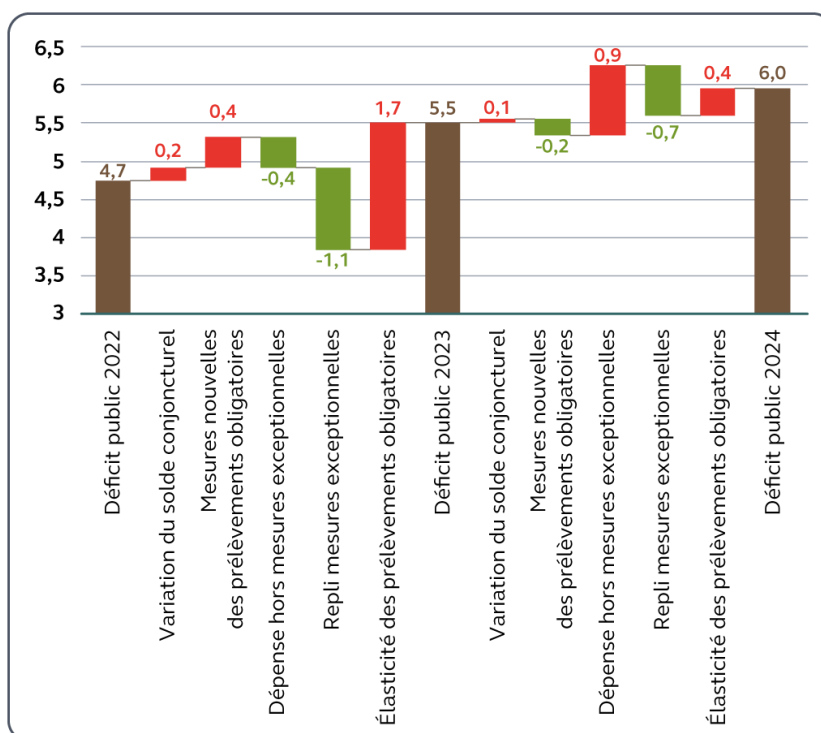
* Afin de limiter les ruptures de séries entre les prévisions et les réalisations, engendrées par les changements de base successifs en comptabilité nationale, on assimile le déficit public in fine observé pour l'année N au déficit public pour l'année N figurant dans le RESF relatif à l'année N+2.

B - Un creusement du déficit principalement imputable au dérapage du cœur de la dépense publique

1 - Un creusement du déficit en 2024 lié à la dynamique de la dépense publique hors mesures exceptionnelles

Les facteurs qui contribuent à la dégradation du déficit en 2024, en recettes et en dépenses, diffèrent sensiblement de ceux qui expliquaient la très mauvaise année 2023.

Graphique n° 15 : décomposition des contributions à la dégradation du déficit public entre 2023 et 2024, en points de PIB



Source : ministère de l'économie et des finances, retraitements Cour des comptes

En 2024 comme en 2023, quoique dans une moindre mesure, la faible élasticité²³ des prélèvements obligatoires a contribué à creuser le déficit public, en dépit du repli des mesures exceptionnelles. Les deux années se distinguent en revanche par le rôle des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires, avec des baisses d'impôts qui ont creusé le déficit de 0,4 point en 2023 et des hausses qui contribueraient à le résorber de 0,2 point en 2024.

Mais c'est surtout sur la dynamique de la dépense publique hors mesures exceptionnelles que 2024 marque une aggravation notable. En 2023, cette dépense publique « sous-jacente » avait progressé de 5,8 %, soit un rythme supérieur à celui des prix mais inférieur à la croissance en valeur : elle contribuait ainsi à réduire le déficit de 0,4 point de PIB. En 2024, la dépense publique hors urgence et soutien aurait une croissance en valeur inférieure, à 4,9 %, mais très nettement supérieure non seulement à l'inflation mais aussi à la croissance. Sa dynamique dégraderait ainsi le solde public de 0,9 point, soit une contribution au creusement du déficit deux fois plus importante que la faible élasticité des prélèvements obligatoires.

Au cours des deux dernières années, le taux de croissance de l'activité économique n'a été que légèrement inférieur à celui de la croissance potentielle, estimée à 1,2 % par an par le Gouvernement. L'essentiel de la hausse du déficit de 1,2 point de PIB sur la période 2023-2024 est donc de nature structurelle : le déficit structurel, correspondant au déficit qui serait atteint en neutralisant l'effet de la position dans le cycle économique, a augmenté de 0,6 point en 2023 et de 0,4 point en 2024, où il atteindrait 5,5 points de PIB.

2 - Une détérioration principalement imputable aux collectivités locales et à la protection sociale en 2024

En 2024, l'État porterait toujours l'essentiel du déficit public, avec un déficit de 5,1 points de PIB. Celui-ci se résorberait toutefois de 0,4 point par rapport à 2023 sous l'effet des mesures de hausses d'impôts, de l'extinction des mesures exceptionnelles ainsi que des mesures de gestion adoptées en cours d'année.

En revanche, le solde des administrations publiques locales, qui était proche de l'équilibre entre 2015 et 2022, poursuivrait sa dégradation amorcée en 2023 avec un creusement de 0,4 à 0,6 point de PIB en 2024

²³ L'impact de la faible élasticité des prélèvements obligatoires sur le solde public est calculé par rapport à une situation où l'élasticité serait égale à 1.

sous l'effet de l'emballlement des dépenses de fonctionnement et d'investissement mais également de la chute des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) et de l'atonie des recettes de TVA.

Mais ce sont les administrations sociales qui contribueraient le plus à l'aggravation du déficit public en 2024. Elles seraient tout juste à l'équilibre en 2024, après +0,4 point en 2023, alors qu'elles affichaient un excédent entre 2017 et 2019 puis depuis la sortie de la crise sanitaire en 2022. Ces soldes positifs étaient toutefois en trompe-l'œil puisqu'entièrement liés à l'excédent de la caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades), qui compense les déficits structurels du régime général et du fonds de solidarité vieillesse (FSV). En 2024, l'excédent de la Cades (0,5 point de PIB) ne suffit plus à couvrir la détérioration du solde des différents régimes.

C - Une forte augmentation de la dette publique qui accentue la divergence avec nos partenaires européens

1 - Une remontée du ratio de dette publique en 2024, pour la première fois depuis le déclenchement de la crise sanitaire

En 2024, la dette publique augmenterait de 185 Md€ et de 2,9 points de PIB pour atteindre près de 3 300 Md€ et 112,8 points. Il s'agirait de la première augmentation du ratio de dette depuis le déclenchement de la crise sanitaire en 2020. En effet, compte tenu de la forte croissance du PIB en valeur enregistrée en 2021 (+8,2 %), en 2022 (+5,9 %) et en 2023 (+6,3 %) en raison du pic d'inflation, le ratio de dette avait mécaniquement diminué de 114,8 points de PIB en 2020 à 109,9 points de PIB en 2023.

En 2024, la croissance du PIB (+3,2 % en valeur) ne serait pas suffisante pour compenser l'impact de la dérive du déficit public, qu'il aurait fallu réduire à moins de 3,4 points de PIB pour stabiliser le ratio d'endettement. Fin 2024, la dette publique atteindra près de 3 300 Md€, en hausse de 900 Md€ par rapport à 2019 et de 70 Md€ par rapport à la prévision du PLF pour 2024.

**Tableau n° 9 : décomposition des facteurs d'augmentation
 de la dette publique**

<i>En points de PIB</i>	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Ratio de dette publique</i>	98,1	114,8	112,7	111,2	109,9	112,8
<i>Croissance du PIB en valeur</i>		-4,7	8,2	5,9	6,3	3,2
<i>Déficit stabilisant le ratio de dette</i>		-4,8	8,7	6,3	6,6	3,4
<i>Déficit public</i>		8,9	6,6	4,7	5,5	6,0
<i>Écart du solde public au solde stabilisant (1)</i>		13,8	-2,1	-1,5	-1,1	2,5
<i>Flux de créances (2)</i>		3,0	0,0	0,0	-0,3	0,4
<i>Variation du ratio de dette publique (1)+(2)</i>		16,7	-2,1	-1,5	-1,4	2,9

Source : Insee, Ameco, ministère de l'économie et des finances, retraitements Cour des comptes
 Les flux de créances désignent des opérations neutres sur le déficit public mais qui affectent le niveau de dette publique (par exemple, vente de certains actifs financiers comme les actions).

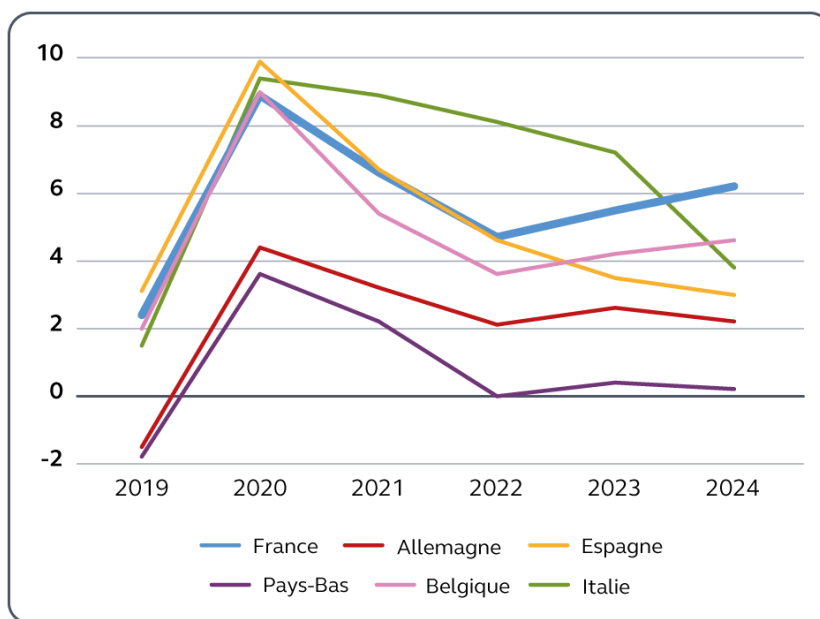
Ce niveau de dette, couplé au déficit prévu en 2025, implique un besoin de financement en 2025 qui était évalué à 307 Md€ dans le PLF 2025 déposé en octobre 2024 et qui doit être couvert majoritairement par un programme d'émission de titres d'État à moyen et long terme de 300 Md€ net de rachats.

Les charges d'intérêts approcheraient 60 Md€ en 2024, préemptant une part croissante de la dépense publique, et pourraient augmenter encore plus rapidement à l'avenir si la France ne réduit pas rapidement et dans la durée son déficit. En effet, toute perte de confiance des investisseurs se traduit par une augmentation de la prime de risque incluse dans les taux des obligations d'État.

2 - Une divergence de la France avec les principales économies de la zone euro de plus en plus manifeste

Pour 2024, la Commission européenne prévoit une poursuite de l'amélioration des comptes publics au niveau de la zone euro dans son ensemble, la France faisant seule exception avec la Belgique. Le déficit public agrégé au niveau de la zone euro poursuit sa diminution et devrait revenir au seuil des 3 points de PIB en 2024 après 3,6 points en 2023.

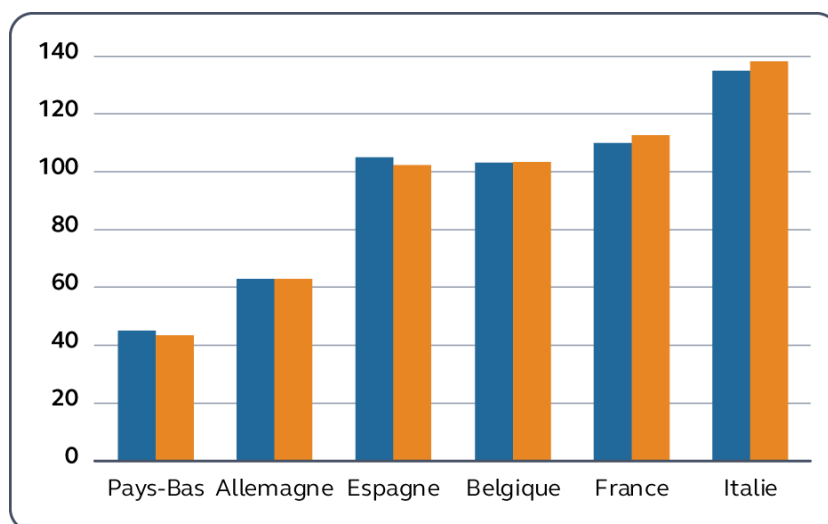
Graphique n° 16 : évolution du déficit public des six principales économies de la zone euro depuis 2019 (en points de PIB)



Source : Eurostat et Commission européenne

Selon les prévisions de la Commission publiées en novembre 2024, la France est désormais l'État de la zone euro qui affiche le déficit le plus important. Parmi les six principales économies de la zone euro (représentant 85 % du PIB de cette dernière), seules l'Italie, la Belgique et la France devraient avoir un déficit supérieur à 3 points de PIB, étant relevé que le déficit français est plus élevé de moitié que le déficit italien et d'un tiers que le déficit belge.

**Graphique n° 17 : ratio de dette publique en 2023 et 2024
(en points de PIB)**

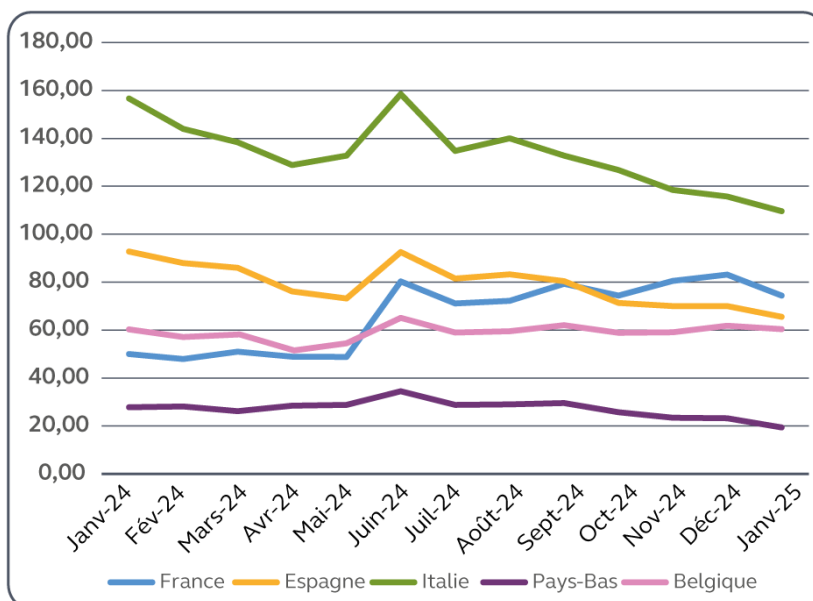


Source : Eurostat et Commission européenne

S'agissant de la dette publique, trois catégories de pays se distinguent nettement : l'Allemagne et les Pays-Bas, dont la dette est proche ou inférieure à 60 points de PIB ; l'Espagne, la Belgique et la France, avec un ratio de dette publique compris entre 100 et 120 points ; l'Italie, avec un endettement proche de 140 points. La France est toutefois le seul pays du groupe intermédiaire à dépasser le seuil de 110 points de PIB et à afficher une tendance nettement croissante du ratio de dette publique, avec le risque de rejoindre l'Italie à la fin de la décennie (cf. scénarios du chapitre II).

Ce décrochage de la France par rapport à ses partenaires européens s'est traduit dans les conditions de financement de sa dette. Alors que les écarts de taux entre les principales économies de la zone euro sont restés relativement stables jusqu'en mai 2024, la France se distingue par une hausse brutale de plus de 30 points de base en juin 2024. L'écart de taux de référence avec l'Allemagne (ou *spread*), qui était autour de 50 points de base en moyenne jusqu'en mai, fluctue désormais autour de 80 points. Depuis le mois de juin 2024, les obligations à 10 ans françaises sont davantage rémunérées que les obligations à 10 ans belges et il en est de même depuis octobre vis-à-vis des obligations espagnoles. Enfin, l'écart de taux avec les obligations italiennes s'est très nettement resserré, de plus de 100 points de base au 1^{er} janvier 2024 à 35 points de base au 1^{er} décembre 2024. Les spreads français ont toutefois reflué légèrement depuis décembre avec la perspective de l'adoption du PLF 2025.

Graphique n° 18 : écart de rendement des obligations d'État à 10 ans avec l'Allemagne en 2024 (en points de base)



Source : www.investing.com

CONCLUSION

Les deux années écoulées ont représenté un dérapage majeur pour les finances publiques et un nouvel échec de la France à s'inscrire dans la trajectoire pluriannuelle de retour à un déficit inférieur à 3 % du PIB.

En 2023, aucun effort structurel significatif de maîtrise de dépenses publiques n'a permis de contrebalancer la faiblesse des recettes de prélèvements obligatoires. En 2024, la quasi extinction des mesures exceptionnelles de soutien face aux crises sanitaire et inflationniste a partiellement masqué la perte de contrôle du cœur de la dépense publique, avec notamment un emballement des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales et une augmentation soutenue des prestations sociales, en particulier des pensions de retraites, sous l'effet de la forte inflation enregistrée en 2023. Conjugée à des recettes fiscales nettement en deçà des prévisions initiales et à la répercussion défavorable du dérapage de 2023 sur 2024, la dynamique de la dépense conduirait, compte tenu des dernières informations disponibles, à un déficit de 6,0 points de PIB en 2024, soit un niveau supérieur de 1,6 point à la prévision de la loi de finances initiale pour 2024.

Cette dérive se répercute sur la suite de la trajectoire pluriannuelle vis-à-vis de laquelle la France s'est engagée en octobre 2024, et en premier lieu sur 2025. Alors que les taux sur les obligations d'État ont augmenté de près de 50 points de base entre le début du mois de décembre 2024 et mi-janvier 2025, il est plus que jamais impératif de placer la France sur une trajectoire crédible de redressement des finances publiques, en dépit d'un contexte économique et politique particulièrement incertain.

Chapitre II

2025, une année déterminante pour le redressement des finances publiques

En l'absence de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2025 adoptées avant la fin de l'année 2024, une loi spéciale autorisant la perception des impositions de toute nature a été promulguée le 21 décembre 2024, complétée, le 30 décembre, par un décret portant répartition des crédits relatifs aux services votés pour 2025 ainsi qu'une circulaire relative à la gestion budgétaire de l'État. Ces textes ont permis la continuité de l'État, dans l'attente de l'entrée en vigueur de la loi de finances pour 2025.

Cette situation compromettait une partie des efforts d'ajustement prévus par le PLF pour 2025 présenté à l'automne 2024, puisque certaines mesures en dépenses et en recettes initialement envisagées ne pouvaient plus être mises en œuvre ou produire des effets en année pleine. Finalement, les textes financiers relatifs à l'année 2025 ont été adoptés en février. Il est maintenant essentiel que la nouvelle cible de déficit soit respectée pour crédibiliser la trajectoire de retour du déficit sous le seuil de 3 % du PIB d'ici la fin de la décennie, afin de stabiliser à cet horizon le ratio déjà très élevé de dette publique.

I - Une conjoncture qui s'assombrit et a conduit à revoir à la baisse la prévision de croissance du PLF pour 2025

Le Gouvernement a progressivement revu à la baisse sa prévision de croissance pour 2025. Alors que la loi de programmation des finances publiques (LPFP), adoptée en décembre 2023, reposait sur un scénario de croissance potentielle de 1,35 % qui sous-tendait une prévision de croissance nominale de 1,7 % en 2025, le Gouvernement a révisé à la baisse son hypothèse de croissance potentielle²⁴ à 1,2 % par an à partir de 2024. Cette nouvelle estimation est plus réaliste et en phase avec la croissance faible enregistrée depuis trois ans ; elle est à présent quasiment identique à celle de la Commission européenne (1,2 % en 2024, 1,1 % en 2025) et proche de l'estimation réalisée par le secrétariat permanent du Haut Conseil des finances publiques (HCFP) en 2022²⁵.

Cette hypothèse conduit, toutes choses égales par ailleurs, à anticiper une moindre croissance nominale à moyen terme. C'est ainsi que le Gouvernement a revu à la baisse la prévision de croissance pour 2025, à 1,1 % (+2,9 % en valeur), dans le PLF pour 2025 déposé en octobre 2024, puis à 0,9 % (+2,3 % en valeur) en janvier 2025. Cette révision répond aussi, mais avec retard et insuffisamment, à l'accumulation de signaux conjoncturels défavorables enregistrés au cours des derniers mois.

Cette révision à la baisse tient en effet à la dégradation du marché de l'emploi (tarissement des créations d'emplois au deuxième semestre 2024, hausse du chômage au troisième trimestre) et du climat des affaires mesuré par les enquêtes de conjoncture. L'attentisme des acteurs économiques, ménages comme entreprises, est entretenu par les incertitudes internationales (tensions géopolitiques, attitude de la nouvelle administration américaine, perspectives économiques en Allemagne, etc.) et nationales (blocage politique sur le projet de loi de finances, incertitudes sur les hausses d'impôts, etc.). Enfin, la mise en œuvre des ajustements budgétaires et fiscaux indispensables à la réduction du déficit public pèsera sur l'activité à court terme, même s'il importe de retenir

²⁴ La croissance potentielle correspond au rythme de progression structurel de l'activité économique, indépendamment de l'effet du cycle conjoncturel, et est déterminée par la tendance des déterminants structurels de la croissance (tendances démographiques, progrès technique, réformes structurelles, etc.).

²⁵ La croissance potentielle à l'horizon de moyen terme, note du secrétariat permanent du HCFP, juillet 2022.

une stratégie de consolidation qui ne détériore pas le potentiel de croissance à moyen-long terme.

Pour autant, cette prévision de croissance à 0,9 % ne recèle aucune marge de prudence : en dépit du dynamisme de l'activité économique au troisième trimestre 2024 sous l'effet de l'organisation des jeux olympiques, l'acquis de croissance pour 2025 reste faible, à 0,2 %, si bien que même sous l'hypothèse, sans doute optimiste, d'une croissance trimestrielle de 0,25 % par trimestre, soit le rythme moyen enregistré depuis le début 2022, la croissance annuelle en 2025 n'atteindrait que 0,8 %.

C'est la raison pour laquelle le consensus des économistes (*Consensus forecasts*) a, de manière cohérente avec ces signaux assombrés, graduellement revu à la baisse sa prévision de croissance pour 2025, qui est passé de 1,2 % en juillet 2024 à 1,0 % en octobre puis 0,8 % en décembre et 0,7 % en janvier 2025.

Si la révision récente à 0,9 % par le Gouvernement de la prévision de croissance apparaît davantage réaliste, elle demeure donc « *un peu optimiste* » selon le HCFP. Encore supérieure à celle du consensus des économistes, cette prévision ne semble pas avoir pris toute l'ampleur de la dégradation conjoncturelle, qui appellerait un scénario macroéconomique plus prudent.

II - Une cible de déficit déjà revue à la hausse

Le projet de loi de finances pour 2025 présenté en octobre 2024 et le plan budgétaire et structurel à moyen terme (PSMT) approuvé par le Conseil de l'Union européenne prévoyaient un déficit public de 5,0 points de PIB en 2025, soit une amélioration de 1,1 point (la prévision de déficit pour 2024 étant alors de 6,1 points). Cet ajustement majeur reposait pour les deux tiers sur des hausses très importantes de prélèvements obligatoires (30 Md€) et pour un tiers sur des efforts de maîtrise de la dépense publique. La censure du Gouvernement et le vote de la loi spéciale ont reporté l'adoption des mesures indispensables pour amorcer le redressement urgent des finances publiques, dans un contexte où les perspectives de croissance se sont assombries.

La loi de finances initiale pour 2025 adoptée en février affiche désormais une cible de déficit à 5,4 points²⁶, sur la base d'une prévision de croissance dégradée mais plus réaliste. Les efforts d'ajustement ont été nettement revus à la baisse. Si une grande partie des hausses de prélèvements sont maintenues, l'effort global d'économies apparaît réduit à zéro. L'atteinte d'un niveau de déficit aussi proche possible de 5 % du PIB est pourtant crucial car elle conditionne la crédibilité de la trajectoire sur laquelle la France s'est engagée auprès de ses partenaires européens et qui prévoit le retour du déficit public sous 3 % du PIB à l'horizon 2029.

A - Des hausses de prélèvements obligatoires, en partie temporaires, pour 25 Md€ en 2025

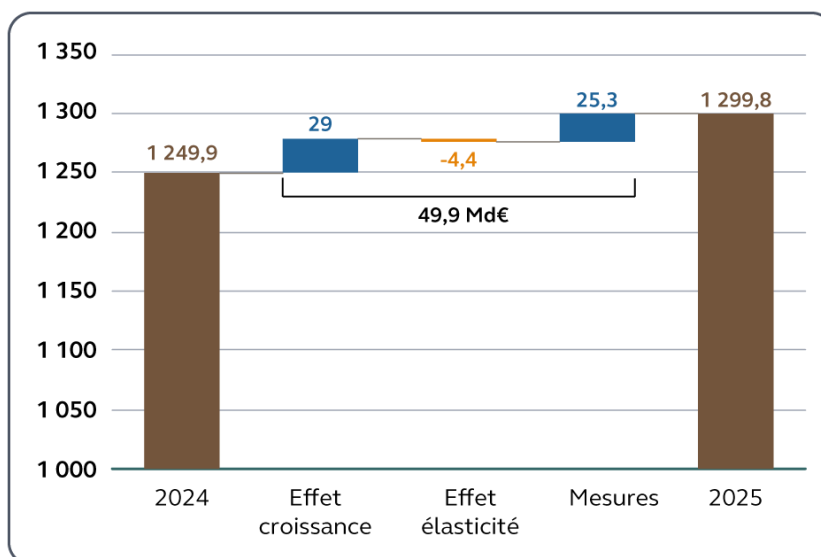
La loi de finances pour 2025 prévoit une hausse des prélèvements obligatoires de 49,9 Md€²⁷ en 2025, les portant ainsi à 1 299,8 Md€, sous l'effet de la croissance du PIB en valeur (+2,3 %) pour 29,0 Md€ et de hausses d'impôts et de cotisations pour 25,3 Md€. À l'inverse, l'élasticité, attendue à 0,85, minorerait les recettes de 4,4 Md€ par rapport à une hypothèse unitaire. Le taux de prélèvements obligatoires²⁸ augmenterait alors de 0,7 point pour atteindre 43,6 points de PIB.

²⁶ La prévision du Gouvernement pour 2025 inscrite dans la loi de finances pour 2025 est en réalité très proche du seuil de 5,45 qui ferait basculer le déficit public à 5,5 points de PIB suivant les conventions de présentation des chiffres arrondis. En tenant compte de la première estimation du niveau du PIB en 2024 publiée par l'Insee fin janvier 2025 – un niveau en deçà de la prévision du Gouvernement – le déficit public tel qu'il résulte de la loi de finances pour 2025 est déjà très proche de 5,5 points de PIB toutes choses égales par ailleurs.

²⁷ Le PLF initial pour 2025 prévoyait une hausse des recettes des prélèvements obligatoires de 61,2 Md€ en 2025.

²⁸ Net des crédits d'impôts et y compris UE.

**Graphique n° 19 : prélèvements obligatoires de 2024 et 2025
(en Md€)**



Source : Cour des comptes (données : ministère de l'économie et des finances)

1 - Une élasticité des prélèvements obligatoires au PIB qui resterait inférieure à 1 pour la troisième année consécutive

En dépit d'un léger redressement par rapport à 2024, l'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB resterait inférieure à l'unité en 2025. Ce scénario recouvre cependant de fortes hétérogénéités entre les différents prélèvements.

La croissance spontanée de l'impôt sur les sociétés serait très négative en 2025, du fait d'un bénéfice fiscal prévu en baisse en 2024 (-3,9 %) et supposé stable en 2025. Le Gouvernement a par ailleurs minoré les prévisions d'impôt sur les sociétés de 1 Md€, du fait de recettes décevantes au cours des deux dernières années. L'évolution des cotisations sociales à législation constante atteindrait 2,2 %, un rythme inférieur à celui de la croissance prévue de la masse salariale dans les branches marchandes (2,5 %). La croissance spontanée de la TVA (+2,2 %) serait de nouveau inférieure à celle de sa base taxable (anticipée à +2,4 %), ce qui constitue une hypothèse prudente compte tenu du caractère non intégralement élucidé de la faiblesse des recettes de 2024. En dépit de

l'indexation du barème sur l'inflation observée en 2024 (+1,8 %)²⁹, un net rebond de la croissance spontanée de l'impôt sur le revenu est attendu (+6,2 %, après -0,6 %), en raison notamment de l'effet favorable des gains de pouvoir d'achat en 2024 sur le solde versé en 2025. Enfin, les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) progresseraient de 7,2 %, sous une hypothèse de rebond marqué du marché de l'immobilier qui ne semble pas encore acquis.

2 - D'importantes mesures de hausses d'impôts et de cotisations prévues en 2025

La loi de finances pour 2025 prévoit des mesures de hausses d'impôts et cotisations importantes, estimées par le Gouvernement à plus de 25 Md€. Bien que révisé en baisse de 5,0 Md€ par rapport au PLF initial³⁰, l'effort reste important : il est supérieur de 10 Md€ à celui, déjà historiquement élevé, intégré à la trajectoire du programme de stabilité présenté en avril 2024.

Outre l'extinction du bouclier tarifaire énergétique qui y contribuerait à hauteur de 3,9 Md€ en 2025, les principales mesures retenues dans la loi de finances portent sur une surtaxe exceptionnelle sur les grandes entreprises, limitée à un an, supposée rapporter 8,0 Md€, une augmentation de l'imposition des plus hauts revenus, également non pérennisée, pour 2 Md€, une réforme des allègements généraux de cotisation qui vise à atténuer la progressivité des taux effectifs et à procurer 2 Md€ (au prix d'une hausse du coût du travail), et une hausse des taux de cotisation employeur à la CNRACL³¹ (caisse nationale de retraites des agents fonctionnaires des collectivités locales et des établissements publics de santé), pour 1,7 Md€.

²⁹ L'indexation du barème de l'impôt sur le revenu n'est pas comptabilisée dans les mesures nouvelles et est donc prise en compte dans la dynamique spontanée.

³⁰ En raison de l'adoption tardive de la loi de finances pour 2025, le rendement de certaines recettes sera notamment inférieur aux recettes attendues en année pleine. C'est notamment le cas de la hausse de la fiscalité du secteur aérien.

³¹ La hausse des cotisations CNRACL a été prise par le décret n° 2025-86 du 30 janvier 2025.

**Tableau n° 10 : mesures nouvelles en prélèvements obligatoires
inscrites en loi de finances pour 2025 (Md€)**

<i>En Md€</i>	
<i>Surtaxe exceptionnelle sur les grandes entreprises</i>	8,0
<i>Normalisation fiscalité énergétique TICFE</i>	3,9
<i>Hausse de l'imposition des plus hauts revenus</i>	2,0
<i>Réforme des allègements généraux (effet brut hors impact sur l'IS)</i>	2,0
<i>Hausse de 3 points du taux de cotisation CNRACL</i>	1,7
<i>Suspension de la baisse de la CVAE</i>	1,1
<i>Hausse de la fiscalité du secteur aérien</i>	0,8
<i>Arrêt du taux réduit de TVA sur l'électricité</i>	0,8
<i>Hausse de taux de 4,5 % à 5,0 % pour les DMTO</i>	0,8
<i>Hausse d'un point du taux de cotisations maladie FPH FPT³² (circuit CNRACL)</i>	0,6
<i>Taxe exceptionnelle sur le fret maritime</i>	0,5
<i>Hausse de taux de la taxe sur les transactions financières</i>	0,5
<i>Hausse du forfait social sur les attributions d'actions gratuites</i>	0,5
<i>Ajustement du barème de l'IR sur l'inflation</i>	0,4
<i>Baisse du seuil de franchise de base de TVA à 25 000 euros</i>	0,4
<i>Mesures de gage industrie verte (renforcement malus CO2, TVS)</i>	0,3
<i>Lissage en 4 ans de la suppression de la CVAE</i>	-1,3
<i>Autres</i>	2,2
<i>Total des mesures ayant un impact sur le déficit public</i>	25,2
<i>Extinction du CICE</i>	0,1
<i>Total des mesures ayant un impact sur les prélèvements obligatoires</i>	25,3

Source : Cour des comptes (données : ministère de l'économie et, des finances)

³² Fonction publique hospitalière et territoriale.

3 - Une hypothèse d'élasticité prudente, mais un scénario macroéconomique sous-jacent encore un peu optimiste et des mesures nouvelles dont la mise en œuvre reste incertaine

Les hypothèses de progression des prélèvements obligatoires retenues par le Gouvernement dans la loi de finances pour 2025 semblent plutôt prudentes, à croissance donnée : les recettes d'impôt sur les sociétés ont été minorées de 1 Md€ pour tenir compte des moins-values récentes ; la hausse de la TVA reste inférieure à celle de sa base taxable ; la croissance des cotisations sociales est plus faible que celle de la masse salariale, en dépit d'une moindre hausse du Smic qui pourrait limiter le coût des allègements.

Deux risques affectent toutefois les prévisions.

D'une part, le scénario macroéconomique du Gouvernement, bien que révisé dans un sens plus réaliste, apparaît encore un peu optimiste en regard des évolutions de la conjoncture (cf. *supra*). En particulier, la prévision de croissance du PIB en volume du Gouvernement pour 2025 (0,9 %) reste supérieure à celle du consensus des économistes de janvier (0,7 %). À élasticité inchangée, une croissance du PIB en volume inférieure de 0,2 point entraînerait une perte de recettes qui pèserait à hauteur de 0,1 point de PIB sur le déficit.

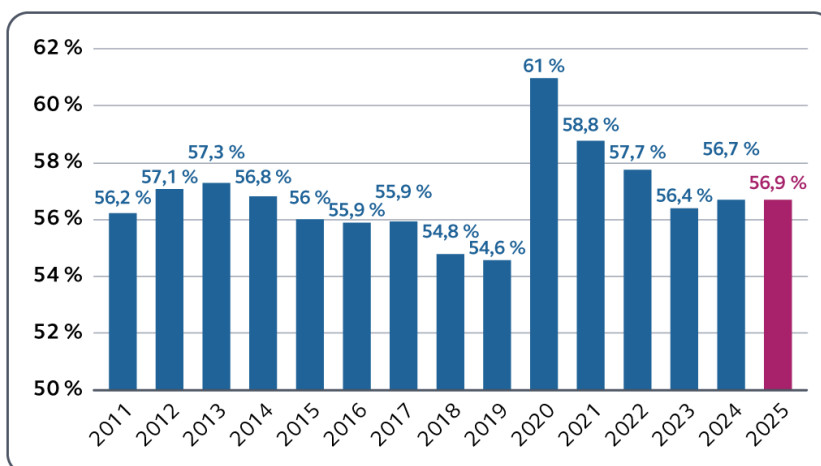
D'autre part, le montant des recettes tenant aux mesures nouvelles qui seront effectivement mises en œuvre en 2025 demeure incertain. La concrétisation de la contribution à la réduction du déficit public de la hausse de 3 points du taux de cotisation CNRACL acquitté par les employeurs publics des collectivités locales et des hôpitaux dépend de la réalisation d'économies par ces mêmes employeurs qui demeurent incertaines. Surtout, du fait du retard pris dans l'adoption de la loi de finances pour 2025, certaines mesures seront soumises aux exigences constitutionnelles en matière de non-rétroactivité de la loi fiscale. C'est notamment le cas, en dépit de modalités ajustées via un mécanisme d'acompte, de celles portant sur les grandes entreprises et les ménages les plus fortunés, dont il est attendu 10 Md€, soit près de la moitié des mesures de hausses.

De surcroît, ces deux dispositifs ne contribuent pas, du fait de leur caractère explicitement temporaire, à la résorption du déficit public de manière pérenne, reportant d'autant sur les années suivantes la mise en œuvre des efforts structurels de redressement.

B - D'indispensables économies en dépense qui doivent être précisées

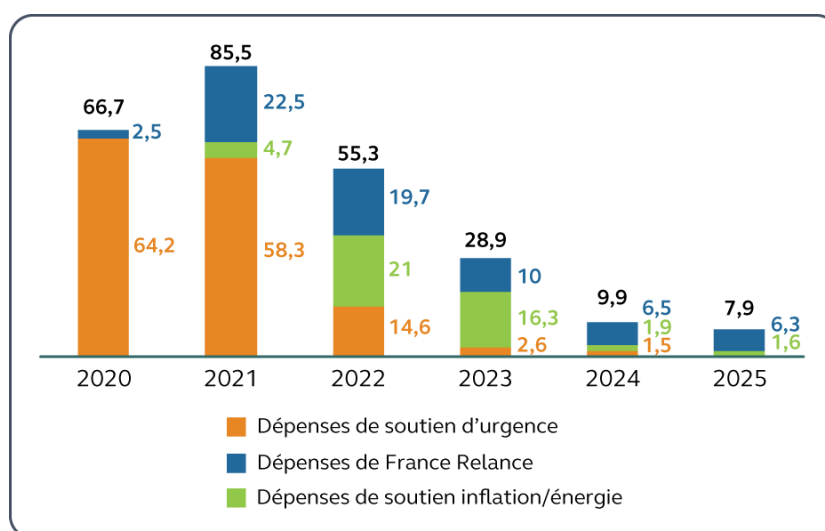
D'après la loi de finances pour 2025, le montant de dépenses publiques atteindrait cette année 1 695 Md€, en hausse de 2,6 % en valeur et de 1,2 % en volume par rapport à 2024. Cette progression excède la croissance prévue du PIB, si bien que le ratio de dépense publique sur PIB poursuivrait sa hausse, en augmentant de 0,1 point en 2025, pour atteindre 56,9 points.

Graphique n° 20 : ratio de dépenses publiques par rapport au PIB



Source : Insee pour les données jusqu'en 2023, ministère de l'économie et des finances, pour 2025 : prévision du PLF amendé, version de janvier 2025

Les dépenses d'urgence et de soutien face aux crises sanitaire et inflationniste seraient en 2025 limitées à 1,6 Md€ de mesures de soutien énergétiques et à 6,3 Md€ de dépenses de relance. Leur montant total diminuerait ainsi de 2,0 Md€ par rapport à 2024 pour atteindre 7,9 Md€.

Graphique n° 21 : dépenses exceptionnelles depuis 2020 (en Md€)

Source : Insee pour les données jusqu'en 2023, ministère de l'économie et des finances, pour 2025 : prévision du PLF amendé, version de janvier 2025

Parallèlement, les charges d'intérêts sur la dette publique augmenteraient de 8,3 Md€ en 2025 pour atteindre 67,1 Md€.

Hors mesures exceptionnelles et charges d'intérêts, la dépense publique progresserait de 2,3 % en valeur et de 0,9 % en volume, soit un rythme similaire à la croissance. Les efforts globaux d'économies sur le cœur de la dépense publique demeureraient donc modestes en 2025.

1 - Sur le champ de l'État, une modération encore marquée de la dépense

Sur le périmètre des dépenses de l'État, les dépenses budgétaires atteindraient 486 Md€, soit une quasi stabilité par rapport à l'exécution 2024, ce qui représenterait la plus forte baisse en volume des dix dernières années.

En comptabilité nationale, les économies apparaissent plus limitées, dans un contexte où les dépenses de crise sont déjà essentiellement arrivées à extinction. Les dépenses de l'État (hors transferts entre administrations publiques) augmenteraient de 2,7 % en valeur par rapport à 2024 (après une baisse de 0,2 % en 2024) et de 1,2 % en volume. En tenant compte de la hausse prévue de la charge de la dette (de l'ordre de 8 Md€ en 2025), les

dépenses primaires de l'État augmenteraient en valeur de 1,0 % et diminueraient en volume de 0,4 %.

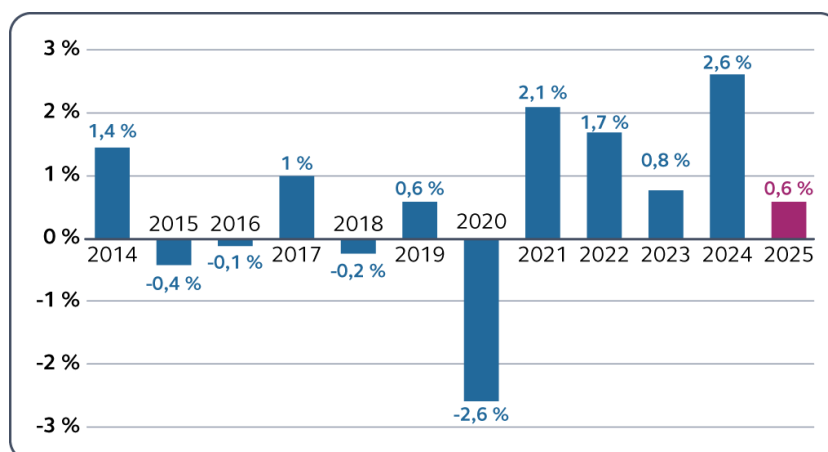
Ces économies sont toutefois encore très peu documentées. Sont essentiellement évoquées une baisse de 10 % des coûts des achats publics et des mesures d'économies ciblées notamment sur la politique de l'emploi et la fin du « quoi qu'il en coûte ». Le montant de dépenses intègre par ailleurs de nouvelles mesures qui pourraient devoir être augmentées, notamment les dépenses de soutien à Mayotte. Dans son avis rendu le 29 janvier 2025, le HCFP juge cet objectif atteignable mais exigeant et signale le « *peu de marges pour financer des dépenses imprévues qui s'avèreraient nécessaires en cours d'année* ».

2 - Sur le champ des administrations publiques locales, une prévision de ralentissement sensible des dépenses par rapport à 2024

La loi de finances pour 2025 table sur une progression des dépenses locales significativement réduite en 2025 par rapport à 2024. Hors transferts entre administrations publiques, elles augmenteraient en valeur de 2,6 % (après 5,8 % en 2024) et de 1,2 % en volume (après 3,6 % en 2024). L'effort demandé a toutefois été allégé de 3 Md€ par rapport à la version initiale du PLF pour 2025 présenté en octobre 2024, en ramenant les économies à 2,2 Md€ - dont la réalisation serait favorisée par un prélèvement sur les recettes des plus grandes collectivités et le gel du montant de la TVA transférée.

Les dépenses de fonctionnement des collectivités locales progresseraient de 2,0 % en valeur (après 4,8 % en 2024), et de 0,6 % en volume. Les dépenses d'investissement hors Société des grands projets (SGP) progresseraient de 6,9 % en valeur (après 8,0 % en 2024) et de 5,4 % en volume, en cohérence avec le cycle électoral.

Graphique n° 22 : croissance en volume des dépenses de fonctionnement des collectivités locales depuis 2014 (en %)



Source : Insee pour les données jusqu'en 2023, ministère de l'économie et des finances, pour 2025 : prévision du PLF amendé, version de janvier 2025

Compte tenu de l'importance de la dérive des dépenses des collectivités dans le dérapage des déficits de 2023 et plus encore de 2024, il est indispensable d'adopter des mesures permettant de maîtriser leur dynamique, notamment en contraignant davantage les ressources à leur disposition comme l'a souligné la Cour en octobre 2024 (fixer un objectif pluriannuel d'évolution des transferts de l'État aux collectivités couvrant la totalité de leur montant et en assurer le respect, écrêter l'augmentation en volume des recettes de TVA affectées aux collectivités et la réaffecter au budget de l'État et affecter une partie de l'augmentation des recettes de TVA à des fonds de résilience locaux)³³.

3 - Sur la sphère sociale, des mesures d'économies encore peu documentées

D'après la loi de finances pour 2025, la prévision de progression des dépenses sur la sphère sociale (hors transferts entre administrations publiques) serait de 2,9 % en valeur (après 5,3 % en 2024) et de 1,5 % en volume.

Par rapport à la version initiale du PLF déposé en octobre 2024, certaines économies significatives ont été abandonnées : en particulier le

³³ Cour des comptes, *Les finances publiques locales 2024*, fascicule 2, octobre 2024.

report de l'indexation des pensions de retraite de janvier à juillet 2025, qui aurait réduit la dépense de 3,5 Md€ en 2025 (et de 0,5 Md€ supplémentaire sur le champ de l'État) ainsi que le relèvement du ticket modérateur (consultations médicales, certains médicaments) qui devait rapporter 1,1 Md€.

La progression de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) atteindrait 3,3 % en 2025, portant son montant à 265,3 Md€, en hausse de 8,5 Md€ par rapport à 2024. Le respect de cet objectif suppose la réalisation d'économies à hauteur de 4,3 Md€ calculées par rapport à un tendanciel. Les mesures sous-jacentes, encore peu documentées, reposent notamment sur des efforts d'efficience et de maîtrise sur la dépense des médicaments au-delà des montants atteints ces dernières années. Étant donné l'ampleur de ces économies, la progression de l'Ondam pour 2025 est considérée par le HCFP comme « *volontariste* ».

*

L'effort de réduction du déficit public de 6,0 à 5,4 points en 2025, soit -0,5 point³⁴, repose exclusivement sur des hausses importantes de prélèvements obligatoires, alors que la progression du cœur de la dépense publique (hors charges d'intérêts et mesures exceptionnelles) resterait proche de sa tendance d'avant-crise. De surcroît, près de la moitié des hausses de prélèvements inscrites en loi de finances pour 2025 sont d'une nature temporaire, ce qui reporte sur les années suivantes l'effort structurel de redressement des finances publiques. Au total, les mesures nouvelles de hausses de prélèvements obligatoires contribuent à réduire le déficit public de 0,8 point de PIB en 2025, cet effet étant atténué par la moindre croissance (-0,2 point) et par une élasticité des prélèvements obligatoires encore inférieure à l'unité (-0,1 point).

³⁴ Les conventions nationales et européennes exigent d'afficher les données macroéconomiques et les agrégats de finances publiques arrondis avec un seul chiffre après la virgule. En l'espèce, l'écart prévu entre les déficits 2024 et 2025, soit respectivement 6,0 et 5,4 points de PIB, suggère une amélioration de 0,6 point, mais le chiffre exact sans arrondi est de 0,5 point.

III - La nécessité de respecter la trajectoire pluriannuelle du plan budgétaire et structurel à moyen terme

Le Gouvernement a publié le 23 octobre 2024 le plan budgétaire et structurel à moyen terme (PSMT) qui engage la France sur une trajectoire de finances publiques pluriannuelle négociée avec la Commission européenne et approuvée par le Conseil dans le cadre des nouvelles règles européennes en matière de gouvernance économique et budgétaire en vigueur depuis avril 2024. Malgré la détérioration de la conjoncture économique et la révision à la hausse de la prévision de déficit pour 2025, qui ont impliqué une révision du PSMT en janvier 2025 sans révision des cibles de déficit à partir de 2026, il est indispensable pour la crédibilité de la France de respecter la trajectoire vis-à-vis de laquelle elle s'est engagée.

A - Un effort d'ajustement historique qui ne permet pas pour autant de résorber la divergence française avec la moyenne européenne

1 - Une trajectoire française validée par le Conseil de l'Union européenne sur une période d'ajustement de 7 ans

Dans le cadre de la nouvelle gouvernance européenne, les États membres ont communiqué leur PSMT définissant une période d'ajustement de quatre à sept ans au terme de laquelle le déficit public doit être ramené sous 3 % et le ratio de dette publique inscrit sur une trajectoire descendante. 22 États membres³⁵ ont transmis leur plan à la Commission, qui a pu les évaluer en quasi-totalité.

S'agissant des plans des cinq principales économies de la zone euro, le Conseil, sur avis de la Commission, a approuvé le choix de l'Italie, de la France et de l'Espagne de prolonger leur trajectoire d'ajustement budgétaire à sept ans, ce qui les autorise à réaliser un ajustement plus

³⁵ La Commission n'a pas encore reçu les plans de l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, l'Allemagne et la Lituanie. La Commission a accepté un report de la présentation de ces plans, compte tenu des cycles politiques et électoraux dans ces pays.

progressif³⁶. S'agissant de la France, l'allongement de la trajectoire à sept ans a été autorisé sur le fondement de l'engagement de mettre en œuvre un ensemble de réformes ou d'investissements visant à améliorer le potentiel de croissance : poursuite en 2025 des réformes de l'assurance chômage, économies structurelles issues de revues de dépenses, réforme des allègements généraux, retour à l'équilibre de la CNRACL, augmentation des dépenses de recherche (prévue dans la loi de programmation recherche), accélération de la production d'énergies renouvelables, etc.

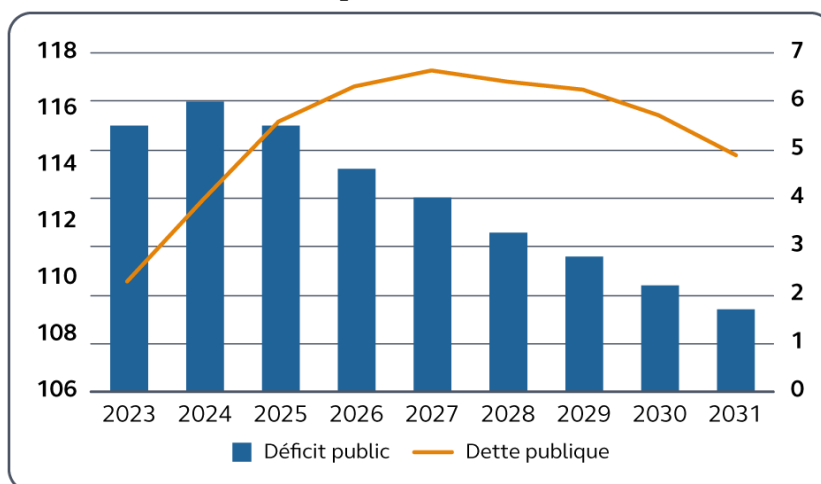
2 - Le retour à un déficit inférieur à 3 % de PIB et la réduction du ratio de dette les plus tardifs des principales économies de la zone euro

Le PSMT français repose sur un scénario macroéconomique certes plus crédible que le programme de stabilité d'avril 2024, mais qui apparaît cependant encore optimiste. Il retient en effet une hypothèse de croissance du PIB en volume de 1,4 % en 2026, 1,5 % en 2027 et en 2028, puis 1,0 % à partir de 2029. Ce scénario macroéconomique résulte d'un changement d'hypothèses sur le niveau du PIB potentiel – c'est-à-dire le niveau de PIB qui serait atteint compte tenu des déterminants structurels (démographie, progrès technique, chômage structurel...) et hors effet des fluctuations cycliques – et de son taux de croissance (la croissance potentielle) dans un sens plus réaliste, la croissance potentielle ayant été revue à la baisse à 1,2 % par an jusqu'en 2028 puis à 1,0 % par an au lieu de 1,35 % précédemment, ce qui apparaît plus proche des estimations de la Commission européenne (cf. *supra*)³⁷.

³⁶ En revanche, la Commission a considéré que le plan à moyen terme néerlandais ne respectait pas le cadre européen. S'agissant de l'Allemagne, la Commission n'a pas pu examiner son plan budgétaire et structurel national à moyen terme qui devrait être transmis après les élections fédérales du 23 février prochain.

³⁷ De surcroît, l'écart de production (qui désigne l'écart entre le niveau du PIB effectif et celui du PIB potentiel) a été également revu à la baisse (en valeur absolue) et ramené de -1,1 point à -0,6 point en 2023, ce qui diminue les capacités de rebond de la croissance effective au-dessus de la croissance potentielle attendues par le Gouvernement.

Graphique n° 23 : trajectoire de déficit public (échelle de droite) et de dette publique du PSMT, ajusté de la révision du déficit en 2025, en points de PIB



Source : PSMT, retraitements Cour des comptes

Sous ces hypothèses, le déficit public se résorberait progressivement jusqu'à repasser sous le seuil des 3 % à l'horizon 2029, en diminuant à 5,4 points de PIB en 2025, à 4,6 points en 2026, 4,0 points en 2027, 3,3 points en 2028 et 2,8 points en 2029. La tendance se poursuivrait jusqu'à atteindre 1,7 point en 2031. Le ratio de dette publique continuerait d'augmenter jusqu'en 2027, où il atteindrait un pic de 117,4 points de PIB, avant de refluer à 116,7 points en 2029 et 114,4 points en 2031 – horizon auquel il demeurerait encore au-dessus du niveau atteint en 2024.

Pendant cette période, les charges d'intérêts (toutes administrations publiques) augmenteraient continûment de 2,3 points de PIB en 2025 à 3,2 points de PIB en 2029 et 3,5 points en 2031, soit respectivement 67 Md€, 107 Md€ et 124 Md€ en euros courants.

Hors charge de la dette, cette trajectoire implique une réduction du déficit structurel primaire (ou ajustement structurel primaire) de 0,7 point de PIB en moyenne par an. L'agrégat de dépenses primaires nettes des mesures en recettes progresserait de 1,2 % en valeur en moyenne sur 2026-2029 après une croissance de 0,8 % en 2025, alors qu'il devrait progresser de 3,8 % en 2024.

Cette trajectoire présente trois faiblesses substantielles.

D'abord, il existe une incertitude importante sur la réalisation de la cible budgétaire de début de période, compte tenu de la poursuite de la

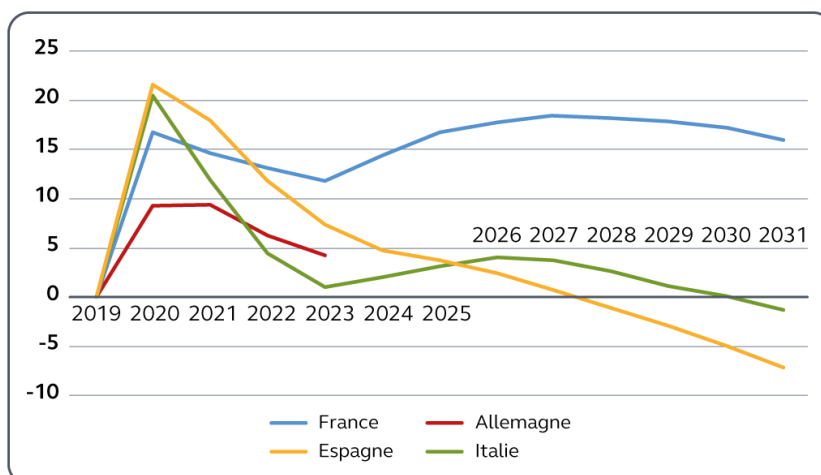
dégradation de la conjoncture. C'est la raison pour laquelle la Cour estime indispensable que le déficit 2025 ne dépasse pas la nouvelle cible fixée à 5,4 %, sauf à sacrifier *ab initio* – et une fois de plus – la trajectoire pluriannuelle.

Ensuite, cette trajectoire de finances publiques suppose des ajustements très importants, qui n'ont jamais été accomplis avec une pareille constance dans le passé. Or, ces efforts sont très peu documentés. En particulier, aucune hypothèse de répartition entre maîtrise de la dépense publique et hausses de prélèvements obligatoires n'est précisée. L'impact conjoncturel de ces ajustements sur la croissance n'est pas non plus renseigné. En supposant que l'intégralité de l'effort porte sur la dépense publique à partir de 2026, la trajectoire du PSMT implique que la dépense primaire hors mesures exceptionnelles diminuerait en moyenne de 0,4 % par an en volume sur la période 2026-2031. Par rapport à un scénario d'évolution tendancielle similaire à celui d'avant-crise (+1,0 % en volume), et couplée aux efforts prévus pour 2025, cette trajectoire représente un effort d'économies d'environ 110 Md€ à l'horizon 2029 et de plus de 160 Md€ à l'horizon 2031³⁸.

Enfin, en dépit de ces efforts considérables qui restent à concrétiser, les cibles nominales demeurent peu ambitieuses par rapport à nos partenaires européens. En effet, la comparaison des PSMT des quatre principales économies de la zone euro montre que la France, à l'encontre de laquelle une procédure pour déficit excessif a été ouverte, sera le dernier État membre dont le déficit reviendrait sous les 3 %. Alors que l'Italie devrait respecter ce seuil dès 2026, ce ne serait le cas qu'en 2029 pour la France. Surtout, contrairement à ses partenaires, la France ne parvient pas, au cours de la période de programmation, à réduire significativement son niveau de dette par rapport au point haut atteint en 2020. En 2031, selon les programmes de moyen terme, la dette publique française excèderait ainsi de 16,3 points de PIB son niveau d'avant-crise, contre -7,1 points en Espagne et -1,3 points en Italie. La dette publique italienne demeurerait toutefois la plus élevée, à proximité de 132 points de PIB.

³⁸ Cela signifie que la dépense publique serait inférieure de 110 Md€ en 2029 et de plus de 160 Md€ en 2031 dans la trajectoire du PSMT par rapport à un scénario où la dépense publique primaire hors mesures exceptionnelles suivrait sa tendance d'avant-crise à partir de 2025.

Graphique n° 24 : trajectoire du *ratio* d'endettement des principaux pays de la zone euro d'après leurs PSMT par rapport à 2019 (en points de PIB)



Source : programmes de moyen terme espagnol, italien et français ; programme de stabilité allemand (en l'absence de PSMT)

Cet écart avec nos principaux partenaires résulte d'une situation de départ particulièrement dégradée en 2024. C'est précisément pour cette raison que les efforts ne peuvent plus être renvoyés à un moyen terme hypothétique et qu'il est crucial de s'éloigner le moins possible de la première étape de la trajectoire, c'est-à-dire le respect de la cible de déficit public de 5,4 points en 2025 inscrite dans la loi de finances pour 2025.

B - Stabiliser rapidement la dette publique n'autorise plus le moindre recul des objectifs de redressement

Les années 2023 et 2024 n'ont pas seulement été des années perdues pour le redressement des finances publiques. Elles ont traduit une perte de contrôle qui accroît encore l'urgence des efforts à engager. Les ajustements budgétaires et fiscaux requis deviennent en outre d'autant plus importants que les perspectives de croissance se situent durablement autour d'une tendance de 1 %, comme l'illustre la révision à la baisse à 1,2 % puis à 1 % à partir de 2029 de la croissance potentielle dans le PSMT.

Trois scénarios autour de la trajectoire du PSMT ont été construits par la Cour afin d'illustrer l'urgence des ajustements nécessaires. Le premier scénario porte sur l'environnement macroéconomique tandis que

le second concerne la politique budgétaire et fiscale. Un troisième scénario illustre le cumul des risques en ces deux domaines.

Le premier scénario, dit « croissance réaliste », fait l'hypothèse d'un taux de croissance proche de celui actuellement prévu par le consensus des économistes, à 0,8 % au lieu de 0,9 % en 2025 dans le PSMT révisé, puis à 1,0 % à partir de 2026 – contre 1,4-1,5 % sur la période 2026-2028 et 1,0 % au-delà dans le PSMT. Ce scénario se traduit par une hausse du ratio de dette publique jusqu'en 2029, alors que le pic serait atteint en 2027 dans le PSMT.

Le deuxième scénario, dénommé « la moitié des efforts », suppose que les efforts projetés dans le PSMT ne seraient réalisés qu'à moitié, ce qui constituerait déjà une performance notable par rapport aux réalisations des vingt dernières années avec un ajustement de plus de 50 Md€ à l'horizon 2029.

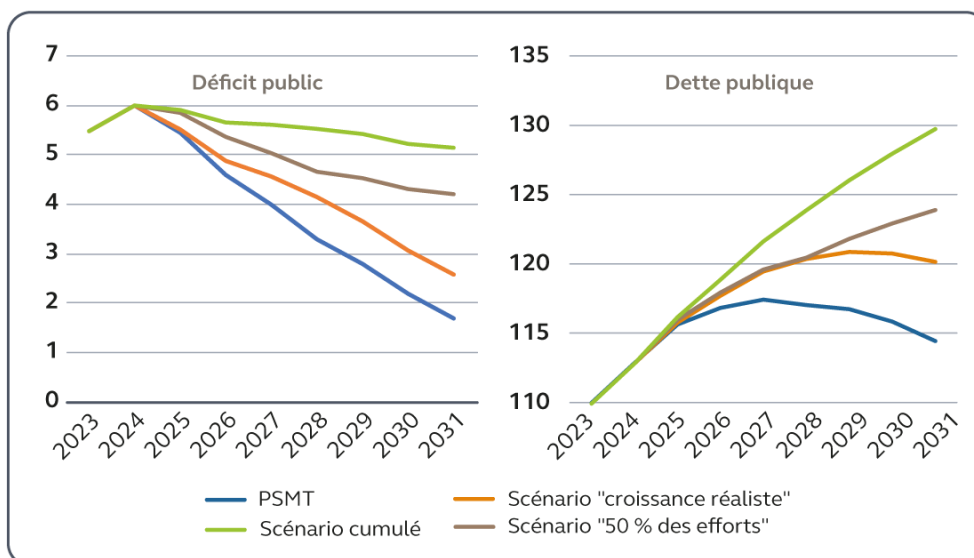
Ces deux scénarios conduiraient à dépasser le seuil de 120 points de PIB d'endettement à l'horizon 2031. Le scénario « la moitié des efforts » présenterait la dynamique la plus dangereuse, en raison du caractère cumulatif dans le temps de la dérive par rapport au PSMT, avec un déficit qui ne reviendrait pas sous 3 % du PIB et un ratio de dette publique qui ne se stabiliserait pas.

Enfin, un « scénario cumulé » conjugue ces deux risques. Le ratio de dette publique suivrait une pente croissante accrue par rapport au précédent scénario et s'élèverait à 126,0 points de PIB en 2029 (+9,3 points par rapport au PSMT) et 129,7 points en 2031 (+15,3 points par rapport au PSMT). Ce « scénario cumulé » n'est pas pour autant improbable puisqu'il se contente de reprendre les hypothèses de croissance du consensus des économistes et marquerait, comme il a été indiqué, un effort d'ajustement quasi-inédit mais inférieur de moitié aux ambitions³⁹.

Ces scénarios soulignent la double nécessité de produire les efforts programmés dès 2025 et de maintenir dans la durée les ajustements prévus dans le PSMT. L'année 2025 est à ce titre une année déterminante, alors que tout nouveau retard serait extrêmement dangereux.

³⁹ Il peut être signalé que le « pire » scénario quantifié par la Cour dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques publié en juin 2023, qui correspondait là aussi au cumul de trois scénarios plus réalistes que celui du Gouvernement, est d'ores-et-déjà dépassé du fait des deux années noires que vient de connaître le pays.

Graphique n° 25 : scénarios d'évolution du déficit public et de la dette publique sur l'horizon du PSMT, en points de PIB



Source : PSMT, Cour des comptes

Tableau n° 11 : scénarios d'évolution du déficit public et de la dette publique sur l'horizon du PSMT, en points de PIB

<i>En points de PIB</i>	Déficit public				Dette publique			
	2025	2027	2029	2031	2025	2027	2029	2031
<i>PSMT</i>	5,4	4,0	2,8	1,7	115,6	117,4	116,7	114,4
<i>Scénario "croissance réaliste"</i>	5,5	4,6	3,6	2,6	115,7	119,4	120,8	120,1
<i>Scénario "la moitié des efforts"</i>	5,8	5,0	4,5	4,2	116,0	119,6	121,8	123,9
<i>Scénario cumulé</i>	5,9	5,6	5,4	5,1	116,1	121,6	126,0	129,7

Source : PSMT, Cour des comptes

*

CONCLUSION

Les années 2023 et 2024 n'ont pas seulement été des années perdues sur le chemin de la consolidation budgétaire ; elles ont marqué un retour en arrière qui rend d'autant plus longue et ardue la trajectoire vers l'indispensable retour du déficit sous le seuil de 3 % du PIB et l'inversion de la courbe du ratio de dette d'ici la fin de la décennie.

Les erreurs passées ne peuvent plus se reproduire et le report incessant des efforts de redressement des comptes publics n'est simplement plus envisageable. La dernière trajectoire sur laquelle s'est engagée la France, dans le cadre de son plan budgétaire et structurel à moyen terme (PSMT) révisé en janvier 2025, repose sur un scénario macroéconomique plus plausible qu'au cours des dernières années et dessine donc un tableau plus fidèle des efforts nécessaires pour ramener le déficit sous la barre des 3 % de PIB d'ici 2029. Cet objectif implique un effort d'économies et/ou de hausses de prélèvements obligatoires de l'ordre de 110 Md€ à cet horizon, sous les hypothèses de croissance du PSMT.

Cet ajustement ne peut plus être reporté, sous peine de devenir de plus en plus difficile à réaliser. Les efforts d'économies qui étaient jugés nécessaires au retour sous les 3 % en 2027, lorsque le déficit prévu en 2024 était encore de 4,4 points de PIB il y a un an, s'élevaient à 50 Md€, soit deux fois moins.

C'est pour cette raison qu'il est impératif de respecter l'objectif de déficit de 5,4 points de PIB en 2025 fixé par la loi de finances tout juste adoptée et retenu dans le PSMT révisé, dans un contexte où les tensions sur les taux des obligations françaises risquent de rapidement compliquer l'équation budgétaire et appellent à afficher et mettre en œuvre une stratégie crédible et constante de redressement des finances publiques.

L'ampleur de l'ajustement nécessaire n'épuise naturellement pas la question de la répartition des efforts, ni des choix de politique économique. L'assainissement des finances publiques devra cependant être conçu de façon à peser le moins possible sur le potentiel de croissance à moyen-long terme, à préserver la cohésion sociale et à dégager les marges de manœuvre indispensables face aux défis des prochaines années et décennies.
