



N° 291

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 25 septembre 2024.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE  
ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI *relatif aux résultats de la  
gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023* (n° 3)

PAR M. CHARLES DE COURSON,

Rapporteur général,

Député

---



## SOMMAIRE

---

	Pages
<b>INTRODUCTION .....</b>	5
<b>I. UN DÉFICIT PUBLIC TRÈS SUPÉRIEUR AUX PRÉVISIONS .....</b>	6
A. LE DÉFICIT PUBLIC EST SUPÉRIEUR DE 0,5 POINT DE PIB AUX PRÉVISIONS INITIALES .....	6
B. LE DÉFICIT DE L'ÉTAT S'AGGRAVE D'ENVIRON 22 MILLIARDS D'EUROS PAR RAPPORT À 2022 .....	9
<b>II. DES RECETTES DE L'ÉTAT EN DEÇÀ DES PRÉVISIONS DE PRÈS DE     8 MILLIARDS D'EUROS .....</b>	11
A. DES RECETTES DE TVA MOINDRES QUE CELLES PRÉVUES EN FIN DE GESTION, DANS UN CONTEXTE DE DIMINUTION DE LA PART DE TVA AFFECTÉE À L'ÉTAT .....	11
B. DES RECETTES D'IMPÔT SUR LE REVENU EN STAGNATION PAR RAPPORT À 2022 .....	13
C. DES RECETTES D'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS NETTEMENT INFÉRIEURES À CELLES DE 2022 ET AUX ESTIMATIONS DE LA LFG .....	14
D. DES RECETTES DE TAXE INTÉRIEURE DE CONSOMMATION SUR LES PRODUITS ÉNERGÉTIQUES EN BAISSE PAR RAPPORT À 2022, MAIS SUPÉRIEURES AUX PRÉVISIONS DE LA LFG .....	17
E. UNE ÉVOLUTION DES AUTRES RECETTES FISCALES MARQUÉE PAR UN RENDEMENT DE LA CONTRIBUTION INFRAMARGINALE SUR LA PRODUCTION D'ÉLECTRICITÉ INFÉRIEUR DE PRÈS DE 95 % AUX PRÉVISIONS INITIALES .....	18
<b>III. DES MOUVEMENTS BUDGÉTAIRES QUI CACHENT UNE     PROGRESSION DES DÉPENSES DE L'ÉTAT .....</b>	21

<b>IV. LE COÛT « RÉEL » DE L'AUGMENTATION DE LA CHARGE DE LA DETTE EN 2023 .....</b>	28
A. L'ENCOURS ET LA CHARGE DE LA DETTE ONT PROGRESSÉ EN 2023.....	28
B. LA COMPTABILITÉ BUDGÉTAIRE REND IMPARFAITEMENT COMPTE DU COÛT « RÉEL » DE LA DETTE POUR L'ÉTAT .....	29
1. La provision pour charge d'indexation du capital des titres de dette indexée sur l'inflation.....	29
a. Une exception aux principes de la comptabilité budgétaire qui accroît artificiellement le déficit de l'État .....	30
b. Une charge de trésorerie particulièrement volatile.....	31
2. L'effet des primes et décotes à l'émission sur le montant de la charge de la dette .....	32
<b>EXAMEN DES ARTICLES .....</b>	35
<i>Article liminaire</i> : Solde structurel et solde effectif de l'ensemble des administrations publiques de l'année 2023 .....	35
<i>Article 1<sup>er</sup></i> : Résultats du budget de l'année 2023 .....	38
<i>Article 2</i> : Tableau de financement de l'année 2023.....	39
<i>Article 3</i> : Résultat de l'exercice 2023 – Affectation au bilan et approbation du bilan et de l'annexe .....	41
<i>Article 4</i> : Budget général – Dispositions relatives aux autorisations d'engagement et aux crédits de paiement.....	43
<i>Article 5</i> : Budgets annexes – Dispositions relatives aux autorisations d'engagement et aux crédits de paiement .....	44
<i>Article 6</i> : Comptes spéciaux – Dispositions relatives aux autorisations d'engagement, aux crédits de paiement et aux découverts autorisés. Affectation des soldes.....	45
<i>Article 7</i> : Affectation du résultat patrimonial de l'exercice 2021 au report des exercices antérieurs du bilan de l'État .....	47
<i>Article 8</i> : Affectation du résultat patrimonial de l'exercice 2022 au report des exercices antérieurs du bilan de l'État .....	48
<i>Article 9</i> : Règlement du compte spécial « Participation de la France au désendettement de la Grèce » .....	49
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION .....</b>	51

## INTRODUCTION

Aux termes de l'article 41 de la loi organique relative aux lois de finances, « *le projet de loi de finances de l'année ne peut être mis en discussion devant une assemblée avant le vote par celle-ci, en première lecture, sur le projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année afférents à l'année qui précède celle de la discussion dudit projet de loi de finances* ». Comme l'a relevé le Conseil constitutionnel, « *il résulte des termes mêmes de ces dispositions qu'elles subordonnent la mise en discussion du projet de loi de finances de l'année devant une assemblée non à l'adoption du projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes afférents à l'année précédente, mais à son vote en première lecture* »<sup>(1)</sup>.

Ainsi, si l'examen du projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023 (PLR 2023) est requis par la loi organique, il est loisible au Parlement de rejeter ce texte. Un tel vote n'entravera en rien la procédure budgétaire ni ne fera obstacle à l'examen d'un projet de loi de finances pour 2025 dont le dépôt n'a que trop tardé, d'autant que, sur le plan comptable, des solutions adaptées ont pu être trouvées à la suite du rejet inédit – hors le précédent que constituait, en 1833, celui de la proposition de loi pour le règlement définitif du budget de l'exercice 1830<sup>(2)</sup> – des projets de loi de règlement des exercices 2021 et 2022<sup>(3)</sup>.

En revanche, par un vote négatif, l'Assemblée nationale pourra signifier clairement qu'elle désavoue une gestion aux résultats pour le moins médiocres. **Le rapporteur général appelle donc au rejet du projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023.**

---

(1) Décision n° 2022-847 DC du 29 décembre 2022.

(2) Le Parlement avait refusé de ratifier les dépenses engagées en 1830 par le baron de Montbel, alors ministre de l'intérieur, pour inciter les troupes à combattre les insurgés des Trois Glorieuses.

(3) Aux termes du III de l'article 37 de la LOLF, la loi de règlement jusqu'en 2022 et la loi relative aux résultats de la gestion et à l'approbation des comptes à compter de l'année 2023 « affecte au bilan le résultat comptable de l'exercice ». Comme l'indique la présentation des états de synthèse comptables du compte général de l'État, « cette affectation se traduit par une écriture spécifique donnant au résultat de l'exercice approuvé son imputation définitive dans les comptes, qui, dans la situation nette au bilan, est retracée dans le poste "Report des exercices antérieurs" ». Le rejet du projet de loi de règlement de l'exercice 2021 (PLR 2021) ayant empêché la réalisation de cette opération au cours de l'exercice 2022, une procédure spécifique d'imputation du résultat 2021 dans les comptes 2022 a été définie, consistant à intégrer au plan comptable de l'État un nouveau compte, le compte 88 Solde d'exercices antérieurs en attente d'affectation, sur lequel le résultat de l'exercice 2021 a été imputé. A la suite d'un deuxième rejet du PLR 2021 par le Parlement en 2023, le résultat comptable de l'exercice 2021 demeure imputé sur le poste Solde des opérations d'exercices antérieurs en attente d'affectation du bilan au 31 décembre 2023. Suivant la même logique, le rejet du projet de loi de règlement de l'exercice 2022 (PLR 2022) ayant empêché cette affectation définitive au cours de l'exercice 2023, le résultat patrimonial de l'exercice 2022 a été imputé dans les comptes 2023 sur ce même poste Solde des opérations d'exercices antérieurs en attente d'affectation.

## I. UN DÉFICIT PUBLIC TRÈS SUPÉRIEUR AUX PRÉVISIONS

Le premier projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année, qui succède au projet de loi de règlement à partir de l'exercice 2023, en application de la réforme de la loi organique relative aux lois de finances intervenue à la fin de l'année 2021, rend compte d'un exercice décevant à plus d'un titre.

### A. LE DÉFICIT PUBLIC EST SUPÉRIEUR DE 0,5 POINT DE PIB AUX PRÉVISIONS INITIALES

Le solde public est **déficitaire à hauteur de 5,5 points de PIB** en 2023, atteignant un **niveau sans précédent, hors crise sanitaire, depuis l'exercice 2010**.

L'essentiel de ce déficit est de nature structurelle (4,6 points de PIB potentiel), la composante conjoncturelle pesant pour 0,8 point de PIB, tandis que l'effet des mesures ponctuelles et temporaires sur le déficit reste marginal (0,1 point de PIB potentiel).

La loi de finances initiale pour 2023 (LFI 2023)<sup>(1)</sup> prévoyait un déficit public de 5 points de PIB. Cette prévision avait été révisée à 4,9 points au mois de septembre 2023, lors de l'examen en nouvelle lecture du projet de loi de programmation des finances publiques (PLPFP) pour les années 2023 à 2027 et du dépôt du projet de loi de finances pour 2024 (PLF 2024)<sup>(2)</sup>, puis confirmé dans la loi de finances de fin de gestion 2023 (LFG 2023)<sup>(3)</sup> et dans la loi de programmation des finances publiques (LPFP)<sup>(4)</sup>.

*In fine*, la détérioration du solde par rapport à ces dernières prévisions est liée à la fois à une diminution importante des recettes fiscales et au maintien des dépenses, malgré leur baisse en volume.

---

(1) Loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

(2) Projet de loi de finances pour 2024, n° 1680, déposé le mercredi 27 septembre 2023.

(3) Loi n° 2023-1114 du 30 novembre 2023 de finances de fin de gestion pour 2023.

(4) Loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027.

## LE SOLDE PUBLIC EN 2023, DE LA PRÉVISION INITIALE À L'EXÉCUTION

(en points de PIB)

Composantes	LFI 2023	LFG 2023	LPFP 2023-2027	Exécution
Solde structurel*	- 4,0	- 4,1	- 4,1	- 4,6
Solde conjoncturel	- 0,8	- 0,7	- 0,7	- 0,8
Solde des mesures ponctuelles et temporaires*	- 0,2	- 0,1	- 0,1	- 0,1
<b>Solde effectif</b>	<b>- 5,0</b>	<b>- 4,9</b>	<b>- 4,9</b>	<b>- 5,5</b>

\* : en points de PIB potentiel

Source : LFI 2023, LFG 2023, LPFP et PLR 2023

De 2022 à 2023, le déficit public s'aggrave de 0,7 point de PIB. Cette évolution est essentiellement le fait des administrations centrales, dont le propre solde se dégrade en 2023 de 0,6 point par rapport à 2022. Les administrations publiques locales y contribuent également, le solde de celles-ci se dégradant de 0,4 point. L'aggravation du déficit public est toutefois atténuée par une amélioration de 0,2 point du solde des administrations de sécurité sociale.

## SOLDE PUBLIC PAR SOUS-SECTEUR D'ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

(en points de PIB)

(en milliards d'euros)

Sous-secteur	2021	2022	2023	2021	2022	2023
Administrations publiques centrales	- 5,8	- 5,0	- 5,6	- 144,0	- 133,0	- 156,9
<i>dont État</i>	- 5,7	- 5,6	- 5,5	- 142,4	- 148,4	- 155,3
<i>dont organismes divers d'administration centrale</i>	- 0,1	0,6	- 0,1	- 1,5	15,5	- 1,6
Administrations publiques locales	0,0	0,0	- 0,4	- 0,8	- 1,1	- 9,9
Administrations de sécurité sociale	- 0,7	0,3	0,5	- 17,2	8,2	12,9
<b>Solde effectif toutes APU</b>	<b>- 6,5</b>	<b>- 4,8</b>	<b>- 5,5</b>	<b>- 162,0</b>	<b>- 125,8</b>	<b>- 154</b>

Source : PLR 2023.

NB : en comptabilité nationale

Il convient toutefois de souligner que l'excédent enregistré en 2023 par les administrations de sécurité sociale résulte de la prise en compte du solde de 18 milliards d'euros de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), lequel est structurellement excédentaire en raison de la non-prise en compte de ses dépenses en comptabilité nationale. Sans le solde de la CADES, les administrations de sécurité sociale connaissent un déficit de 5,1 milliards d'euros ; celui-ci procède, avant tout, de celui du régime général et du fonds de solidarité vieillesse, qui s'élève à environ 10,1 milliards d'euros, et, dans une moindre mesure, de celui de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL), d'un montant de 2,4 milliards d'euros. Les excédents des régimes de retraite complémentaire (4,4 milliards d'euros) et de l'Unedic (1,7 milliard d'euros) ne suffisent pas à compenser ces déficits.

**DÉCOMPOSITION DU SOLDE  
DES ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE**

(en milliards d'euros)

	2019	2020	2021	2022	2023
Administrations de sécurité sociale (ASSO)	12,1	-48,3	-19,7	8,2	12,9
– <i>dont CADES</i>	15,8	16,1	11,2	18,0	18,0
– <i>ASSO hors CADES</i>	-3,7	-64,4	-30,9	-9,8	-5,1
– <i>dont régime général et fonds de solidarité vieillesse</i>	-2,1	-39,4	-30,3	-18,8	-10,1
– <i>dont UNEDIC</i>	-1,7	-17,9	-8,0	3,6	1,7
– <i>dont AGIRC ARRCO et AGFF</i>	0,3	-6,1	2,0	5,5	4,4
– <i>dont organismes divers d'administrations de sécurité sociale (ODASS)</i>	-0,2	2,1	6,8	-0,1	0,1
– <i>dont caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL)</i>	-0,6	-1,4	-1,1	-1,8	-2,4
– <i>dont autres</i>	0,8	-1,6	-0,2	1,8	1,2

Source : Cour des comptes, d'après l'Insee

L'écart de 0,5 point du déficit public à la prévision procède pour sa part essentiellement des administrations publiques locales, dont le solde est inférieur de 0,4 point de PIB aux estimations de la loi de finances initiale. Les écarts à la prévision initiale des soldes des autres sous-secteurs sont moindres : le solde des administrations de sécurité sociale se situe 0,3 point en deçà de la prévision, tandis que le solde des administrations centrales est amélioré de 0,2 point par rapport à celle-ci.

**LE SOLDE PUBLIC PAR SOUS-SECTEUR D'ADMINISTRATIONS PUBLIQUES,  
DE LA PRÉVISION INITIALE À L'EXÉCUTION**

(en points de PIB)

Sous-secteur	LFI	Exécution	Écart
Administrations publiques centrales	- 5,8	- 5,6	+ 0,2
Administrations publiques locales	0,0	- 0,4	- 0,4
Administrations de sécurité sociale	0,8	0,5	- 0,3
<b>Solde effectif toutes APU</b>	<b>- 5,0</b>	<b>- 5,5</b>	<b>- 0,5</b>

Source : LFI 2023 et PLR 2023.

NB : en comptabilité nationale

**B. LE DÉFICIT DE L'ÉTAT S'AGGRAVE D'ENVIRON 22 MILLIARDS D'EUROS PAR RAPPORT À 2022**

D'un montant de 173 milliards d'euros en comptabilité budgétaire<sup>(1)</sup>, soit 5,5 points de produit intérieur brut, le déficit de l'État, principal objet du projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023, s'est aggravé de 80 milliards d'euros, soit 86 %, par rapport au dernier exercice précédent la crise sanitaire, soit l'exercice 2019.

Le budget de l'État pâtit de la conjonction d'une baisse des recettes et d'une légère hausse des dépenses du budget général, ainsi que d'une dégradation du solde des budgets annexes et comptes spéciaux.

En effet, la diminution des recettes du budget de l'État (- 8,2 milliards d'euros), qui procède en grande part de la baisse des recettes fiscales (- 7,4 milliards d'euros), combinée à une légère hausse des dépenses (+ 1,9 milliard d'euros), entraîne un creusement de 10 milliards d'euros du déficit du budget général. S'y ajoute une dégradation de 11,6 milliards d'euros du solde des budgets annexes et comptes spéciaux, qu'explique principalement une diminution de 7,8 milliards d'euros du solde des comptes d'affectation spéciale<sup>(2)</sup> et de 4,3 milliards d'euros du solde des comptes de concours financiers<sup>(3)</sup>. Au total, le déficit de l'État s'accroît

---

(1) Historiquement, les lois de règlement ont d'abord porté sur la **comptabilité budgétaire**, qui est une comptabilité de trésorerie au sein de laquelle les recettes et les dépenses sont enregistrées lors des encaissements et des décaissements. Plus récente, la **comptabilité générale** fournit une approche proche de celle des entreprises sous la forme d'une situation financière et patrimoniale de l'État. La **comptabilité nationale** permet quant à elle, dans une approche harmonisée avec les autres États de l'Union européenne, d'agréger le solde de l'État avec celui des organismes d'administration centrale et des administrations publiques locales et de sécurité sociale.

(2) Le solde du compte Participations financières de l'État se dégrade de 7,4 milliards d'euros, comme prévu par la LFI 2023, principalement en raison de l'offre publique d'achat simplifiée d'EDF. Engagée en 2022, elle s'est prolongée tout au long du premier semestre 2023, son financement à hauteur de 5,2 milliards d'euros étant assuré non à partir des recettes 2023 mais du report de solde 2022 sur 2023.

(3) Cette évolution s'explique notamment par la dégradation, pour 5,8 milliards d'euros du solde du compte de concours financiers Avances aux collectivités territoriales, également prévue par la LFI 2023.

ainsi de 21,6 milliards d'euros par rapport à l'exercice 2022, soit une hausse légèrement supérieure à 14 %.

#### ÉVOLUTION DU SOLDE BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)

Composantes	Exécution 2022*	LFI 2023	LFG 2023	Exécution 2023
Recettes fiscales nettes	330,3	328,2	330,6	322,9
Recettes non fiscales	23,9	30,9	26,5	25,1
Fonds de concours et attribution de produits	7,5	5,2	5,2	6,5
<i>PSR au profit de l'Union européenne (à déduire)</i>	24,2	25,0	23,9	23,9
<i>PSR au profit des collectivités territoriales (à déduire)</i>	43,0	45,6	45,6	44,3
<b>Recettes nettes</b>	<b>294,5</b>	<b>293,8</b>	<b>292,9**</b>	<b>286,4**</b>
<b>Dépenses nettes</b>	<b>452,7</b>	<b>455,2</b>	<b>459,7</b>	<b>454,6</b>
<b>Solde du budget général</b>	<b>– 158,2</b>	<b>– 161,4</b>	<b>– 166,7**</b>	<b>– 168,2</b>
<b>Solde des budgets annexes</b>	<b>0,0</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>0,3</b>
<b>Solde des comptes spéciaux</b>	<b>6,7</b>	<b>– 3,6</b>	<b>– 4,6</b>	<b>– 5,1</b>
<b>Solde budgétaire de l'État</b>	<b>– 151,4**</b>	<b>– 164,9</b>	<b>– 171,2</b>	<b>– 173,0</b>

\* : Afin de faciliter les comparaisons, les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux de l'exercice 2022, d'un montant de 7 milliards d'euros, sont considérés comme des dépenses et non comme des moindres recettes.

\*\* : effet d'arrondi au dixième.

Source : commission des finances d'après le rapport sur le budget de l'État 2023 et les PLR 2022 et 2023.

## II. DES RECETTES DE L'ÉTAT EN DEÇÀ DES PRÉVISIONS DE PRÈS DE 8 MILLIARDS D'EUROS

Les recettes fiscales nettes du budget général sont en régression (-2,2 %), passant de 330,3 milliards d'euros en 2022 à 322,9 milliards d'euros en 2023.

Elles ont atteint, en 2023, un niveau inférieur de 5,3 milliards d'euros (soit 1,6 %) à la prévision de la loi de finances initiale (328 milliards d'euros). L'écart est plus significatif avec la loi de finances de fin de gestion (331 milliards d'euros), atteignant 7,7 milliards d'euros (soit 2,3 %).

### RECETTES NETTES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT EN 2023

(en milliards d'euros)

Impôt	Exécution 2022	LFI 2023	LFG 2023	Exécution 2023	Évolution par rapport à 2022	Écart de l'exécution aux prévisions	
						LFI 2023	LFG 2023
Impôt sur le revenu	89,0	87,3	90,0	88,6	-0,4	1,2	-1,4
Impôt sur les sociétés	62,1	55,3	61,3	56,8	-5,3	1,6	-4,4
Taxe sur la valeur ajoutée	100,8	94,7	96,6	95,2	-5,6	0,5	-1,4
TICPE*	18,0	16,6	16,4	16,8	-1,2	0,2	0,4
Autres recettes fiscales	60,3	74,3	66,3	65,5	5,2	-8,8	-0,8
Recettes fiscales nettes	330,3	328,2	330,6	322,9	-7,4	-5,3	-7,7

\* : taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques.

Source : projet de loi relative aux résultats de la gestion et à l'approbation des comptes de l'année 2023 (PLR 2023).

### A. DES RECETTES DE TVA MOINDRES QUE CELLES PRÉVUES EN FIN DE GESTION, DANS UN CONTEXTE DE DIMINUTION DE LA PART DE TVA AFFECTÉE À L'ÉTAT

Le produit de TVA qui revient à l'État a fortement diminué, alors que son rendement a nettement crû au cours des dix dernières années. L'État perçoit aujourd'hui moins de 46 % du produit net total de l'impôt, compte tenu de la hausse continue des fractions de TVA affectées aux collectivités territoriales et à la sécurité sociale au cours des dernières années.

### RENDEMENT NET DE LA TVA DEPUIS 2012

(en milliards d'euros, en comptabilité budgétaire)

Année	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
État	133,4	136,3	138,3	141,8	144,4	152,4	156,7	129,0	113,8	95,5	100,8	95,2
ASSO	10,6	9,2	12,7	11,8	11,2	11,5	10,3	41,5	45,4	53,8	57,4	57,3
APUL	—	—	—	—	—	—	4,2	4,3	4,0	37,4	40,9	52,1
Audiovisuel	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	3,6	3,8
<b>Total</b>	<b>144,0</b>	<b>145,5</b>	<b>151,0</b>	<b>153,6</b>	<b>155,6</b>	<b>163,9</b>	<b>171,2</b>	<b>174,7</b>	<b>163,2</b>	<b>186,7</b>	<b>202,7</b>	<b>208,4</b>

Source : commission des finances.

- Les recettes de TVA revenant à l'État sont en baisse de 5,6 milliards d'euros par rapport à 2022.

#### DES RECETTES NETTES DE TVA 2022 AUX RECETTES NETTES DE TVA 2023 (PART ÉTAT)

(en milliards d'euros)

Exécution 2022	Évolution spontanée	Mesures fiscales	Dont mesures de périmètre et de transfert	Exécution 2023
100,8	+ 3	- 8,7	- 8,4	95,2

Source : Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2023 : recettes fiscales de l'État, avril 2024.

Si l'évolution spontanée demeure positive (+ 3 %), sous l'effet d'une croissance des emplois taxables à hauteur de 5,8 %, notamment grâce à l'inflation (+ 4,9 % en 2023), le ralentissement est net par rapport aux années 2021 (+ 14,4 %) et 2022 (+ 9,1 %).

Elle ne suffit ainsi pas à enrayer l'effet de la progression des transferts aux autres sous-secteurs institutionnels ; l'État ne perçoit plus que 46 % du produit global de la TVA. À la suite de la Cour des comptes, il convient à cet égard de noter que « [la] modification de la répartition de la TVA a été globalement défavorable à l'État depuis quatre ans, tandis que les règles de compensation des pertes d'impôts locaux ont au contraire fait bénéficier les collectivités territoriales de l'intégralité de l'augmentation des recettes de TVA »<sup>(1)</sup>.

- Si les prévisions d'encaissements de TVA de la loi de finances initiale ont été légèrement dépassées, l'exécution s'établit légèrement **en retrait des estimations associées à la loi de fin de gestion**.

#### ÉCART DES RECETTES NETTES DE TVA 2023 AUX PRÉVISIONS (PART ÉTAT)

(en milliards d'euros)

Exécution 2023	LFI 2023	LFG 2023	Écart exécution / LFI	Écart exécution / LFG 2023
95,2	94,7	96,6	+ 0,5	- 1,4

Source : lois de finances relatives à l'année 2023 et PLR 2023.

L'écart aux dernières prévisions s'expliquerait, selon le Gouvernement, par une décrue du chiffre d'affaires des entreprises liée à la dégradation de la situation économique. En plus du ralentissement macroéconomique, la demande de remboursements de crédits de TVA de la part des entreprises, plus dynamique que les emplois taxables, a contribué à la moins-value par rapport aux prévisions de la loi de fin de gestion. L'inspection générale des finances estime pour sa part que « l'écart de prévision est dû à une décorrélation entre l'évolution spontanée de la TVA à partir des hypothèses macroéconomiques (consommation et investissement des ménages, consommation des administrations publiques, etc.) attendue à 5,3 % et l'évolution spontanée observée qui s'élève à 2,3 % »<sup>(2)</sup> et relève que « cet écart inexplicable fait peser un aléa sur la prévision de 2024 ». Elle recommande en particulier « une analyse sur le niveau des demandes de remboursement des crédits de TVA »<sup>(3)</sup>.

(1) Cour des comptes, La situation et les perspectives des finances publiques, juillet 2024, p. 39.

(2) Inspection générale des finances, Les prévisions de recettes des prélèvements obligatoires, juillet 2023, p. 24.

(3) Idem.

Il convient de relever que la direction générale des finances publiques signalait dès le 30 octobre 2023, soit trois semaines avant la fin – le 20 novembre 2023 – de l'examen du projet de loi de finances de fin de gestion, aux cabinets des ministres une moins-value d'un montant de 1 milliard d'euros par rapport à la trajectoire prévue par le texte déposé. Le choix fait par le Gouvernement de ne pas déposer d'amendement en conséquence paraît pouvoir être contesté.

• Les derniers chiffres disponibles font état de moindres recettes nettes de TVA par rapport aux prévisions associées à la loi de finances pour 2024 de l'ordre de 5,4 milliards d'euros au mois de juillet 2024. Plusieurs éléments laissent penser que cette trajectoire se poursuivra jusqu'à la fin de l'année 2024 et pourrait porter cet écart à un montant compris entre 8 et 9 milliards d'euros :

- une croissance des emplois taxables au second semestre revue à la baisse par la direction générale du Trésor, le chiffre d'affaires déclaré par les entreprises soumises à la TVA s'étant contracté, en juin 2024, de 3,8 % par rapport à juin 2023 ;
- une consommation des ménages qui demeure en berne ;
- un stock de crédits de TVA reportés encore élevé ;
- des encaissements de TVA constatés au mois d'août 2024 inférieurs à la prévision.

## B. DES RECETTES D'IMPÔT SUR LE REVENU EN STAGNATION PAR RAPPORT À 2022

Si le rendement de l'impôt sur le revenu a progressé de plus de 37 milliards d'euros depuis 2008, et de plus de 21 milliards d'euros au cours des dix dernières années, les recettes enregistrées en 2023 marquent le pas.

RENDEMENT NET DE L'IR DEPUIS 2008

(en milliards d'euros)

Année	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Rendement net	51,2	46,7	47,4	51,5	59,8	67,0	69,2	69,3	71,8	73,0	73,0
Année	2019	2020	2021	2022	2023						
Rendement net	71,7	74	78,7	89,0	88,6						

Source : lois de règlement et PLR 2023.

• Après une forte progression en 2022 (+ 10,3 milliards d'euros), les recettes d'impôt sur le revenu (IR) diminuent très légèrement en 2023 (- 0,4 milliard d'euros), sous le seul effet des mesures nouvelles.

La croissance spontanée de l'IR a été limitée à 1,1 milliard d'euros, soit 1,2 %, la chute des recettes d'impôt sur les plus-values immobilières (- 22,3 %) sous l'effet de la contraction du nombre de transactions (- 14 %), atténuant l'effet de la forte progression en 2022 des dividendes (+ 6 %) et des intérêts (+ 29,7 %),

ainsi que de la progression des salaires en 2023. Le solde des mesures nouvelles s'établit quant à lui à - 1,5 milliard d'euros<sup>(1)</sup>.

#### DES RECETTES NETTES D'IR 2022 AUX RECETTES NETTES D'IR 2023

(en milliards d'euros)

Exécution 2022	Évolution spontanée	Mesures fiscales	Dont mesures de périmètre et de transfert	Exécution 2023
89,0	1,1	-1,5	0	88,6

Source : Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2022 : recettes fiscales de l'État, avril 2023.

- Les recettes d'IR enregistrées en 2023 se situent à un niveau légèrement supérieur à la prévision de la LFI (+ 1,4 %), mais inférieur à celui de la loi de finances de fin de gestion (- 1,6 %).

Un ralentissement des salaires finalement plus marqué qu'anticipé au deuxième semestre a entraîné des conséquences mécaniques sur les recettes fiscales qui en dépendent, dont l'IR.

#### ÉCART DES RECETTES NETTES D'IR 2023 PAR RAPPORT AUX PRÉVISIONS

(en milliards d'euros)

Exécution 2023	LFI 2023	LFG 2023	Écart exécution / LFI	Écart exécution / LFG 2023
88,6	87,3	90	+ 1,2	- 1,4

N.B. : en raison d'effets d'arrondi, le montant d'une somme peut différer du résultat l'addition des termes.

Source : différentes lois de finances relatives à l'année 2023 et PLR 2023.

### C. DES RECETTES D'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS NETTEMENT INFÉRIEURES À CELLES DE 2022 ET AUX ESTIMATIONS DE LA LFG

L'impôt sur les sociétés (IS) présente un rendement volatil qui, après une période de baisse entre 2013 et 2018, a tendu à remonter de 2018 à 2022 mais régresse en 2023. Il représente 17,6 % des recettes fiscales nettes de l'État.

#### RENDEMENT NET DE L'IS DEPUIS 2008

(en milliards d'euros)

Année	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Rendement net	49,3	20,9	32,9	39,1	40,8	47,2	35,3	33,5	30,0	35,7	27,4
Année	2019	2020	2021	2022	2023						
Rendement net	33,5	36,3	46,3	62,1	56,8						

Source : lois de règlement et PLR 2023.

(1) Notamment la transformation du crédit d'impôt services à la personne en dispositif contemporain (- 0,4 milliard d'euros) et la hausse du plafond de crédit d'impôt pour les gardes d'enfants (- 0,2 milliard d'euros).

- Le rendement net de l'IS diminue de 5,3 milliards d'euros en 2023 pour s'établir à 56,8 milliards d'euros. Après deux années de forte hausse (+27,5 % en 2021 puis +34 % en 2022), le rendement de l'IS décroît de 8,5 %.

#### DES RECETTES NETTES D'IS 2022 AUX RECETTES NETTES D'IS 2023

(en milliards d'euros)

Exécution 2022	Évolution spontanée	Mesures fiscales	Dont mesures de périmètre et de transfert	Exécution 2023
62,1	- 11,1	+ 5,8	0	56,8

Source : Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2023 : recettes fiscales de l'État, avril 2024.

L'évolution des recettes nettes d'IS au cours des dernières années a été marquée par la forte incidence du basculement du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en allègements de cotisations sociales à compter de 2019, qui a procuré chaque année un surcroît de recettes d'IS, et de la baisse progressive du taux de l'IS, qui a, jusqu'en 2022, diminué le montant des recettes recouvrées.

La baisse spontanée des recettes d'IS en 2023 apparaît particulièrement nette (- 17,9 %), après deux années de forte hausse, en 2021 et 2022 (respectivement + 37,5 % et + 31,5 %), suivant la baisse importante enregistrée en 2020 (- 27,2 %).

Pour l'année 2023, plusieurs mesures nouvelles atténuent, à hauteur de 5,8 milliards d'euros, l'effet de la baisse spontanée de l'IS sur son rendement global, notamment le basculement du CICE en allègements de cotisations sociales, à hauteur de + 5,6 milliards d'euros.

- L'exécution des recettes d'impôt sur les sociétés dépasse légèrement la prévision associée à la LFI (+ 1,6 milliard d'euros, soit un dépassement de 2,8 %). Elle s'établit toutefois **nettement en deçà de la prévision révisée de la loi de finances de fin de gestion** (- 4,4 milliards d'euros, soit un montant total en retrait de 7,2 %).

#### ÉCART DES RECETTES NETTES D'IS 2023 PAR RAPPORT AUX PRÉVISIONS

(en milliards d'euros)

Exécution 2023	LFI 2023	LFG 2023	Écart exécution / LFI	Écart exécution / LFG
56,8	55,3	61,3	+ 1,6	- 4,4

Source : différentes lois de finances relatives à l'année 2023 et PLR 2023.

L'écart substantiel à la prévision révisée sous-jacente à la LFG s'expliquerait, selon le Gouvernement, par unacompte de décembre moindre qu'escompté et un bénéfice fiscal peu dynamique compte tenu du contexte macroéconomique moins favorable.

Il convient dès lors de **s'interroger sur la qualité de la prévision et sur les modalités de son établissement**. Il ressort des travaux de l'inspection générale

des finances<sup>(1)</sup> que les prévisions d'impôt sur les sociétés sont établies par la direction générale du Trésor et paraissent étroitement liées à l'analyse de l'excédent brut d'exploitation (EBE). Si celui-ci n'est évidemment pas sans rapport, ce n'est cependant que l'un des soldes intermédiaires de gestion des entreprises, comme l'ont bien souligné MM. Éric Coquerel et Jean-René Cazeneuve, dans un rapport d'information sur les différentiels de fiscalité entre entreprises rendu au cours de la XVI<sup>e</sup> législature<sup>(2)</sup>.

En outre, l'inspection générale des finances estime que l'écart à la prévision s'expliquerait à hauteur d'environ 2 milliards d'euros par la non-exploitation d'informations disponibles<sup>(3)</sup>. Elle relève ainsi que « *si la prévision d'évolution du bénéfice fiscal retenu par la DG Trésor est plausible au regard de l'évolution de l'EBE (+ 12,5 %), les données disponibles auraient pu permettre de conclure que cette hausse ne se serait pas nécessairement matérialisée par une augmentation des recettes d'IS. En particulier, la hausse de l'EBE de 84 milliards d'euros s'explique pour moitié par l'augmentation de l'EBE d'EDF (45 milliards d'euros). Or, il était prévisible que l'impôt sur les sociétés associé à cette entreprise serait proche de zéro au regard du déficit enregistré en 2022 et des publications financières infra-annuelles.* »<sup>(4)</sup>.

La qualité et la rigueur des méthodes de prévision d'impôt sur les sociétés paraissent ainsi contestables.

---

(1) *Inspection générale des finances, Les prévision de recettes des prélèvements obligatoires, juillet 2024.*

(2) *MM. Éric Coquerel et Jean-René Cazeneuve, Rapport d'information n° 1538 déposé en application de l'article 145 du Règlement par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire en conclusion des travaux d'une mission d'information sur les différentiels de fiscalité entre entreprises, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 19 juillet 2023.*

(3) *Auraient notamment pu être exploités le compte financier du premier semestre d'EDF et les comptes nationaux trimestriels.*

(4) *Inspection générale des finances, op. cit., p. 25.*

### **Les mesures de la capacité contributive des entreprises et les soldes intermédiaires de gestion**

Les différents soldes intermédiaires de gestion des entreprises sont les suivants :

- la valeur ajoutée permet de mesurer la richesse brute créée par une entreprise :

$$VA = \text{marge commerciale} + \text{production de biens et services} - \text{consommations de l'exercice}$$

- l'excédent brut d'exploitation (EBE) permet de déterminer le niveau de richesse dégagé par une entreprise grâce à son seul cycle d'exploitation :

$$EBE = VA + \text{subventions d'exploitation} - \text{impôts, taxes et charges}$$

- l'excédent net d'exploitation (ENE) est un indicateur de performance opérationnelle qui correspond, en comptabilité anglo-saxonne, à l'EBITDA (*earnings before interest, taxes, depreciation and amortization*) :

$$ENE = EBE - \text{dotations aux amortissements et aux provisions}$$

- le résultat d'exploitation mesure la performance de l'activité de l'entreprise, sans tenir compte de sa politique financière :

$$RE = ENE + \text{autres produits et charges d'exploitation}$$

- le résultat comptable de l'entreprise mesure les ressources nettes de l'entreprise en fin d'exercice :

$$RC = RE + \text{résultat financier et exceptionnel}$$

- le résultat fiscal est enfin obtenu en appliquant les règles d'assiette applicables :

$$RF = RC + \text{réintégrations extra-comptables} - \text{déductions extra-comptables}$$

Source : MM. Éric Coquerel et Jean-René Cazeneuve, Rapport d'information précité.

- Le bénéfice fiscal n'a crû que de 1 % entre 2022 et 2023, alors que la LFI pour 2024 avait prévu une hausse de 14 %. En raison du jeu des acomptes et des soldes caractéristiques de la mécanique de l'impôt sur les sociétés et selon une note de la direction générale des finances publiques datée du 29 juillet 2024 et communiquée au rapporteur général, **la moins-value totale pourrait, en 2024, atteindre 13 milliards d'euros** par rapport à la loi de finances pour 2024.

### **D. DES RECETTES DE TAXE INTÉRIEURE DE CONSOMMATION SUR LES PRODUITS ÉNERGÉTIQUES EN BAISSE PAR RAPPORT À 2022, MAIS SUPÉRIEURES AUX PRÉVISIONS DE LA LFG**

- Le produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) est partagé entre le budget général de l'État et divers affectataires, dont les collectivités territoriales. Ces affectations permettent, pour l'essentiel, de compenser des transferts de compétences.

Les recettes de TICPE régressent légèrement en 2023 sous les effets négatifs conjugués de l'évolution spontanée et des mesures de périmètre et de transfert.

## DES RECETTES NETTES DE TICPE 2022 AUX RECETTES NETTES DE TICPE 2023

(en milliards d'euros)

Exécution 2022	Évolution spontanée	Mesures fiscales	Dont mesures de périmètre et de transfert	Exécution 2023
18,0	- 0,4	- 0,7	- 0,7	16,8

N.B. : en raison d'effets d'arrondi, le montant d'une somme peut différer du résultat l'addition des termes.

Source : *Cour des comptes*, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2023 : recettes fiscales de l'État, avril 2024.

Après une année 2021 marquée par un allègement relatif des mesures sanitaires et un rebond de la consommation de carburant, le volume de carburant consommé s'était, au contraire, contracté en 2022 sous l'effet de la hausse des prix (+ 20 % par rapport à 2021). En 2023, les recettes de TICPE subissent encore le ralentissement des consommations dans un contexte de prix qui demeurent élevés.

- L'exécution 2023 des recettes de TICPE revenant à l'État se distingue de celle des autres recettes fiscales nettes car elle est légèrement supérieure tant à la prévision initiale qu'à la prévision associée à la loi de finances de fin de gestion.

## ÉCART DES RECETTES NETTES DE TICPE 2023 PAR RAPPORT AUX PRÉVISIONS

(en milliards d'euros)

Exécution 2023	LFI 2023	LFG 2023	Écart exécution / LFI	Écart exécution / LFG 2023
16,8	16,6	16,4	+ 0,2	+ 0,4

Source : différentes lois de finances relatives à l'année 2023 et PLR 2023.

## E. UNE ÉVOLUTION DES AUTRES RECETTES FISCALES MARQUÉE PAR UN RENDEMENT DE LA CONTRIBUTION INFRAMARGINALE SUR LA PRODUCTION D'ÉLECTRICITÉ INFÉRIEUR DE PRÈS DE 95 % AUX PRÉVISIONS INITIALES

- Les autres recettes fiscales, qui se composent d'impositions variées, progressent de 5,2 milliards d'euros, soit 8,6 %, entre 2022 et 2023.

## LES AUTRES RECETTES FISCALES NETTES DE 2022 À 2023

(en milliards d'euros)

Exécution 2022	Évolution spontanée	Mesures fiscales	Dont mesures nouvelles	Dont mesures de périmètre et de transfert	Exécution 2023
60,3	+ 3,8	+ 1,4	- 10,6	+ 12,0	65,5

Source : PLR 2023.

L'évolution spontanée (+ 6,3 %) est notamment portée par la progression des droits de mutation à titre gratuit, en hausse de 2,5 milliards d'euros, soit 13,4 %.

### ÉVOLUTION SPONTANÉE DES PRINCIPALES AUTRES RECETTES FISCALES NETTES

(en milliards d'euros)

Impôt	2022	2023	Évolution	
			Mds	%
Retenues à la source sur certains bénéfices non commerciaux et de l'impôt sur le revenu	1,0	1,3	+ 0,3	+ 33,0 %
Retenues à la source et prélèvements sur les revenus de capitaux mobiliers et le prélèvement sur les bons anonymes	4,0	5,0	+ 0,9	+ 23,2 %
Impôt sur la fortune immobilière (IFI)	2,4	2,4	+ 0,0	+ 0,1 %
Prélèvement de solidarité	13,2	14,2	+ 1,0	+ 7,2 %
Taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE)	2,5	0,5	- 2,0	- 80 %
Droits de donation	3,4	4,3	+ 0,9	+ 27,9 %
Droits de succession	15,3	16,6	+ 1,6	+ 10,7 %
Produits des jeux exploités par La Française des jeux (hors paris sportifs)	2,8	2,7	- 0,1	- 3,1 %
Taxe intérieure de consommation de gaz naturel (TICGN)	2,3	1,9	- 0,4	- 16,6 %
Prélèvements sur le produit des jeux dans les casinos	0,9	0,9	+ 0,1	+ 7,7 %

Source : commission des finances, d'après la Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2023 : recettes fiscales de l'État, avril 2024.

Parmi les mesures nouvelles, la prolongation du bouclier tarifaire a eu un coût de 2,6 milliards d'euros, plus élevé que prévu dans le cadre de la LFI 2023, tandis que les transferts ont eu un effet globalement positif pour l'État, l'affectation de CVAE (+ 5 milliards d'euros) compensant largement l'effet de la suppression de la taxe d'habitation (- 2,8 milliards d'euros).

### ÉCART DES AUTRES RECETTES FISCALES EN 2023 PAR RAPPORT AUX PRÉVISIONS

(en milliards d'euros)

Exécution 2023	LFI 2023	LFG 2023	Écart exécution / LFI	Écart exécution / LFG 2023
65,5	74,3	66,3	- 8,8	- 0,8

Source : différentes lois de finances relatives à l'année 2023 et PLR 2023.

- L'écart important par rapport à la prévision de la LFI 2023 (- 8,8 milliards d'euros) s'explique largement par la **surestimation des recettes attendues de la contribution sur la rente infra-marginale de la production d'électricité** (CRIM), évaluées à 12,3 milliards d'euros lors du vote de la LFI 2023, puis réévaluées à la baisse, à 2,8 milliards d'euros, par la loi de finances de fin de gestion alors qu'elle n'a finalement rapporté que 0,6 milliard d'euros en 2023.

Deux facteurs principaux semblent expliquer l'évolution du rendement budgétaire de la CRIM :

- la baisse importante des prix-spot de l'électricité, que ne prévoyaient pas les hypothèses de prix de marché sur lesquelles reposaient les prévisions de rendement de la contribution ;

- la mise à jour de la contribution d'un grand énergéticien national sur la base des pertes constatées en 2022.

Comme le relève l'inspection générale des finances, « *la prévision initiale de la CRIM fournit un exemple marquant de difficulté de chiffrage d'une mesure*

**nouvelle** »<sup>(1)</sup>. La révision intervenue dans le cadre du PLFG n'est cependant pas non plus exempte de critiques : « *avec 0,6 milliard d'euros collecté en octobre 202* », il était très improbable d'atteindre une recette de 2,8 milliards d'euros en comptabilité budgétaire prévue dans le PLFG »<sup>(2)</sup>.

En raison de l'écart entre la prévision de recettes attachée à la CRIM et son produit réellement constaté, les mesures nouvelles de la loi de finances initiale ont un effet négatif de 3,7 milliards d'euros, alors qu'il était initialement prévu qu'elles procurent un surcroît de recettes de 6,4 milliards d'euros. Il convient toutefois de noter que, selon une note de la direction générale des finances publiques datée du 29 août 2024 et communiquée au rapporteur général, des recouvrements budgétaires de 1,1 milliard d'euros de solde de CRIM au titre de 2023 ont été constatés au mois de juillet, provenant pour l'essentiel des filières de l'éolien et du gaz ; en comptabilité nationale, le solde public pour l'année 2023 s'en trouvera amélioré d'autant.

---

(1) Inspection générale des finances, Les prévisions de recettes des prélèvements obligatoires, juillet 2024, p. 27.

(2) Idem, Annexe I, p. 14.

### III. DES MOUVEMENTS BUDGÉTAIRES QUI CACHENT UNE PROGRESSION DES DÉPENSES DE L'ÉTAT

L'exercice budgétaire 2023 s'est caractérisé par un recours prononcé aux instruments de régulation budgétaire : « gel » puis « surgel » de crédits, prise d'un décret d'annulation pour 5 milliards d'euros et finalement annulations de crédits par le présent projet de loi. À cet égard, l'année 2023 a contrasté avec les années précédentes qui, en raison des crises successives, avaient donné lieu à la prise de décrets d'avance ou à l'adoption de lois de finances rectificatives pour autoriser davantage de dépenses que celles prévues par les lois de finances initiales.

En présentant le présent projet de loi d'approbation des comptes, le Gouvernement a ainsi estimé que l'ensemble des mesures prises avaient eu pour effet de « maîtriser » l'exécution 2023 et de limiter l'évolution des dépenses de l'État.

Pourtant, les dépenses de l'État ont bien continué de progresser à un rythme soutenu (+ 3,3 % par rapport à 2022) bien qu'inférieur à l'inflation (+ 4,9 % selon l'INSEE). Quel que soit le périmètre retenu, les crédits exécutés atteignent en valeur des niveaux inégalés. Dans quelle mesure l'évolution des dépenses de l'État a-t-elle bien été contenue ? Les mesures de régulation budgétaire prises constituent-elles de véritables mesures de modération de la dépense ? S'agissait-il d'économies ponctuelles ou pérennes ?

- **Les dépenses exécutées en 2023 ont été moins importantes que celles autorisées par le législateur à l'occasion des lois de finances initiale et de fin de gestion pour 2023.**

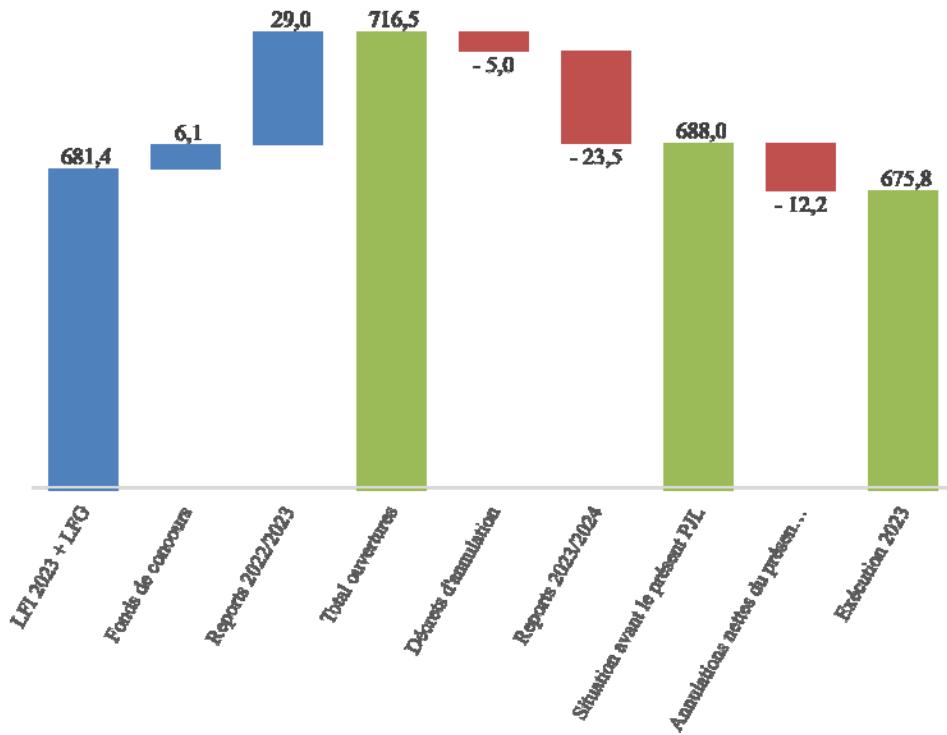
Sur les 716,5 milliards d'euros de crédits disponibles sur le budget de l'État (hors le programme *Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État*)<sup>(1)</sup>, 675,8 milliards d'euros ont été effectivement consommés après **654 milliards d'euros** en 2022.

---

(1) À l'issue de la réforme de la LOLF de 2021 qui a modifié la présentation de l'article d'équilibre des lois de finances, le périmètre des dépenses de l'État intègre désormais les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux tandis que les remboursements et dégrèvements d'impôts d'État sont comptabilisés en moindres recettes.

**MOUVEMENTS AFFECTANT LES PLAFONDS DE CRÉDITS DE PAIEMENT OUVERTS PAR DES LOIS DE FINANCES**

(en milliards d'euros)



Hors mission Remboursements et dégrèvements. Fdc : fonds de concours.

Source : commission des finances.

Par ailleurs, la nouvelle norme de dépenses<sup>(1)</sup>, appelée « périmètre de dépenses de l'État » a été respectée. Les dépenses sous norme ont atteint 489,1 milliards d'euros en 2023 soit 7 milliards d'euros de moins que la prévision en LFI (- 1,4 %). Sur ce même périmètre, 487,6 milliards d'euros avaient été dépensés en 2022, soit une hausse de 1,5 milliard d'euros en 2023<sup>(2)</sup>.

(1) Prévue par l'article 10 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, le « périmètre des dépenses de l'État » regroupe : les crédits du budget général, à l'exception de ceux relatifs à la charge de la dette, à l'amortissement de la dette liée à la covid-19 et aux remboursements et dégrèvements, les crédits des budgets annexes, les taxes affectées plafonnées, les dépenses des comptes d'affectation spéciale, à l'exception de celles liées au désendettement, aux participations financières de l'État et aux pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, les dépenses du compte de concours financier Avances à l'audiovisuel public, ainsi que les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne.

(2) Voir le Rapport économique social et financier (RESF) annexé au projet de loi de finances pour 2024.

L'évolution modérée des dépenses de l'État (+ 0,3 % en valeur sur le budget général, soit + 1,4 milliard d'euros) par rapport à 2022 est le résultat de deux mouvements contraires entre un reflux important des dépenses exceptionnelles de crise (estimé à 28,0 milliards d'euros par la Cour des comptes)<sup>(1)</sup> et une hausse des autres dépenses (+ 29,4 milliards d'euros).

Plusieurs dispositifs exceptionnels mis en place durant la crise sanitaire, puis pour faire face à la poussée de l'inflation, ont reflué mécaniquement voire se sont éteints en 2023. C'est le cas (montants en exécution sur le budget général de l'État) des dépenses d'urgence sanitaire (− 3,3 milliards d'euros), des dépenses de relance (− 7,8 milliards d'euros), des dépenses exceptionnelles en faveur des ménages pour faire face à l'inflation (− 1,5 milliard d'euros) et des dépenses relatives à l'opération de nationalisation complète d'EDF (− 11,4 milliards d'euros).

**La Cour estime que les autres dépenses du budget général ont parallèlement augmenté de 29,4 milliards d'euros** sous le triple effet de dépenses nouvelles décidées en 2023 notamment pour soutenir les entreprises face à la hausse des prix de l'énergie (+ 9,4 milliards d'euros), de la croissance des dépenses obéissant à une loi de programmation sectorielle (+ 5,5 milliards d'euros) et, pour le reste, de l'évolution spontanée des autres dépenses de l'État (+ 14,5 milliards d'euros) et notamment de sa masse salariale.

• Le Gouvernement a eu recours durant toute l'exécution 2023 à différents instruments de « régulation budgétaire » et ce dans des proportions nouvelles par rapport aux années précédentes. Il a notamment :

- pris un décret<sup>(2)</sup> exceptionnel annulant 4,8 milliards d'euros en AE et 5 milliards d'euros en CP ;
- reporté 23,5 milliards d'euros de crédits sur l'année 2024 ;
- proposé l'annulation de 12,2 milliards d'euros de CP (hors le programme *Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État*) non consommés et non reportés à l'occasion du présent projet de loi.

• Si ce « pilotage de crédits » a permis de limiter la hausse des dépenses, l'essentiel des crédits annulés ou non consommés ne constitue pas des économies pérennes, quand la charge de la dépense n'a pas été simplement « transférée » vers 2024.

En premier lieu, les annulations de crédits décidées par décret portaient sur un dispositif exceptionnel et sur des crédits qui n'avaient pas nécessairement vocation à être consommés.

---

(1) Cour des comptes, Rapport sur le budget de l'État, avril 2024.

(2) Décret n° 2023-883 du 18 septembre 2023 portant annulation de crédits.

En effet, sur les 5 milliards d'euros de CP annulés en septembre 2023, **4 milliards d'euros** portaient sur le programme 134 *Développement des entreprises et régulation de la mission Économie au titre du guichet d'aide aux entreprises en difficulté du fait des prix de l'électricité*<sup>(1)</sup>. Ce programme a été doté de 6,3 milliards d'euros en AE/CP par la LFI pour 2023 alors que seuls 2,5 milliards d'euros avaient été consommés en 2022. Au total, 1,1 milliard d'euros d'AE/CP ont été consommés au titre de ce dispositif en 2023.

Par ailleurs, **700 millions d'euros** ont été annulés sur le programme 552 *Dépenses accidentelles et imprévisibles* de la mission *Crédits non répartis*. Ce programme vise à répondre aux surcoûts exceptionnels sur d'autres lignes budgétaires qui ne pourraient être couverts par les crédits alloués par la LFI. Lorsqu'ils ne sont pas employés, ils font fréquemment l'objet d'une annulation en loi de finances rectificative ou en loi de règlement.

**En deuxième lieu, 23,5 milliards d'euros de crédits de paiement non consommés en 2023 ont été transférés vers 2024.** Comme en 2022, les reports de crédits non consommés de 2023 vers l'exercice 2024 sont majoritairement appliqués sur les missions « classiques » du budget général – trente d'entre elles sont concernées à hauteur de 13,5 milliards d'euros de crédits de paiement. Ces reports ne peuvent être justifiés par des événements exceptionnels ayant perturbé l'exécution budgétaire. Ainsi, l'essentiel de ces reports se concentre :

- **sur la mission Économie** (3,1 milliards d'euros en CP). Pour 1 milliard d'euros, ces reports devront servir à financer le prolongement en 2024 **du guichet d'aide aux entreprises en difficulté du fait des prix de l'électricité** qui n'avait pas été programmé dans la loi de finances initiale pour 2024. De même, 2 milliards d'euros sont reportés sur 2024 sur le programme 367 *Financement des opérations patrimoniales envisagées* sur le compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État* alors qu'aucun crédit n'a été demandé à l'occasion de la loi de finances pour 2024 au titre de ce programme ;

- **sur la mission Plan de relance** (5,7 milliards d'euros en CP) du fait d'un décalage dans le temps de la consommation de crédits de paiement pour des dépenses d'investissement déjà engagées ;

- **sur la mission Défense** (1,6 milliard d'euros reportés en CP). Ces crédits avaient été ouverts en loi de finances de fin de gestion pour 2023, immédiatement gelés puis reportés en 2024.

Les reports de crédits d'une année sur l'autre permettent « artificiellement » de montrer une certaine « maîtrise » de la dépense en année N puisque l'intégralité

---

(1) Ce dispositif institué par le décret n° 2022-967 du 1<sup>er</sup> juillet 2022, couvrant la période du 1<sup>er</sup> mars 2022 au 31 décembre 2023, était destiné à compenser l'augmentation des coûts d'approvisionnement en électricité et en gaz naturel et en chaleur ou froid produits à partir d'électricité ou de gaz naturel.

des crédits disponibles ne sont pas consommés<sup>(1)</sup>. Ils ont également l'avantage de permettre d'afficher, *ex ante*, un niveau de dépenses moindre à l'occasion du PLF pour l'année N+1 en sachant que celles-ci seront complétées par lesdits reports. Toutefois, cette pratique, en plus de brouiller la lisibilité du budget, contribue à alourdir d'autant l'exécution budgétaire de l'année suivante. Ainsi, l'exercice budgétaire 2023 a été mis « sous tension » d'emblée par rapport à la prévision en loi de finances initiale par le report de 29 milliards d'euros de CP non consommés en 2022. En l'absence de ces reports massifs, les mesures de régulation budgétaire appliquées n'auraient même pas été nécessaires. De la même manière, l'exercice 2024 est d'emblée grevé par des reports entrants à hauteur de 23,5 milliards d'euros.

**Toutefois, la progression des dépenses de l'année 2023 par rapport à l'année 2022 n'est pas à mettre sur le compte des reports de crédits.** Le niveau de reports de l'année 2021 sur l'année 2022, d'une part, et de l'année 2022 sur l'année 2023 est sensiblement le même. C'est le cas pour l'ensemble des crédits de paiement reportés qui s'établissent à 29,3 milliards d'euros dans le premier cas, et à 29,0 milliards d'euros dans le second. Le constat reste le même si l'on se concentre sur les missions « classiques » du budget général<sup>(2)</sup> puisque les reports entrant sur l'année 2023 depuis 2022 se sont élevés à 8,5 milliards d'euros, tandis que les reports sortant de l'année 2023 vers l'année 2024 sont de 7,8 milliards d'euros. Aussi, **l'effet des reports sur l'augmentation des « dépenses ordinaires » de l'État n'a contribué qu'à une hausse de 0,7 milliard d'euros en 2023.** Ce montant est à mettre en regard de la croissance des dépenses ordinaires de l'État estimée à 29,4 milliards d'euros cette année-là par la Cour des comptes<sup>(3)</sup>.

---

(1) Ces reports s'appuient sur l'article 176 de la loi de finances initiale pour 2024 qui permet de s'affranchir du plafond de droit commun par programme de 3 % prévu par l'article 15 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), dans la limite d'un plafond de 5 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année. Le niveau des crédits reportés de 2023 sur 2024 correspond à 3,6 % des crédits votés en LFI 2024.

(2) En excluant ainsi les comptes spéciaux, les fonds de concours et la mission plan de relance.

(3) Cour des comptes, Rapport sur le budget de l'État, avril 2024.

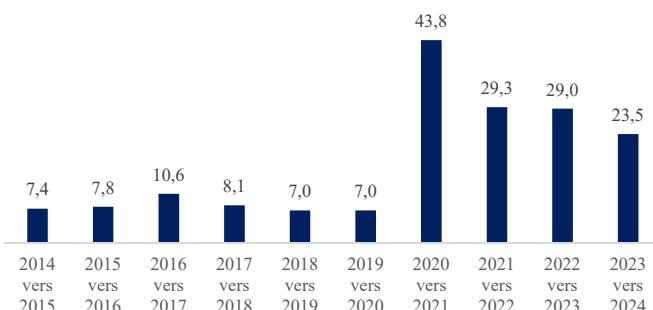
### Un repli trop lent de l'usage des reports de crédits

L'article 176 de la LFI pour 2024 a prévu un déplafonnement des reports de crédits pour 41 programmes, après 46 programmes en 2022 et 51 en 2021.

Bien qu'en diminution par rapport aux deux années précédentes, le montant des reports de 2022 vers 2023 s'était établi à un niveau élevé de 29 milliards d'euros en CP. La décrue se poursuit entre 2023 et 2024 puisque les crédits reportés s'élèvent à 23,5 milliards d'euros répartis entre le budget général à hauteur de 16,1 milliards d'euros et les comptes spéciaux pour 7,4 milliards d'euros.

#### ÉVOLUTION DES REPORTS DE CRÉDITS DE PAIEMENT

(en milliards d'euros)



Au regard de l'importance des montants reportés, la Cour des comptes renouvelle ses critiques sur le niveau des reports entre deux exercices qui « ne contribue pas à la lisibilité de la politique budgétaire et soulève la question de la sincérité de certaines prévisions de dépenses en LFI ».

Source : Commission des finances d'après la Cour des comptes, Le budget de l'État en 2023, avril 2024 et exposé des motifs du présent projet de loi.

• **Enfin, les crédits non consommés et non reportés en 2024 ont fait l'objet d'une annulation à hauteur de 12,2 milliards d'euros de CP** sur l'ensemble du budget de l'État par le présent projet de loi. À l'exception de 2022, année au cours de laquelle la loi de règlement avait annulé 1,4 % des CP ouverts en LFI, le niveau d'annulation observé en 2023 (1 % des CP du budget général) est élevé au regard des taux d'annulation habituellement observés en loi de règlement – entre 0,2 % et 0,4 % entre 2017 et 2021.

Ce niveau important d'annulation est lié à la **sous-consommation de crédits pour de nombreuses missions** avec un taux d'exécution des crédits de 96,7 % sur le budget général largement inférieur aux niveaux constatés avant la crise sanitaire (99,2 % en 2019 par exemple).

Les annulations portées par le présent projet de loi ont également été rendues possibles par un usage plus étendu qu'auparavant de la **mise en réserve des crédits**. Après une mise en réserve de 5,7 milliards d'euros en 2022, le montant de crédits « gelés » atteint **14,4 milliards d'euros de CP en 2023** et résulte d'une mise en réserve initiale de 8,8 milliards d'euros puis de « surgels » successifs de 5,6 milliards d'euros.

**Sur la totalité de la réserve**, 6,5 milliards d'euros ont été « dégelés » en cours d'année et utilisés par les ministères (45,1 % des crédits mis en réserve), **5,2 milliards d'euros ont été définitivement annulés** et 2,7 milliards d'euros ont été reportés sur 2024.

Au total, l'année 2023 demeure plutôt marquée par une hausse des dépenses de l'État, hors prise en compte des dépenses exceptionnelles, lesquelles refluent fortement. Les mesures de régulation prises ont surtout porté sur des dispositifs exceptionnels ou sur des crédits qui n'auraient *in fine* pas été consommés. Par ailleurs, le report massif de crédits sur l'année 2024 contribue à fragiliser l'exécution de l'année en cours ; il altère la sincérité de la loi de finances initiale et la portée de l'autorisation du Parlement d'engager des dépenses.

## IV. LE COÛT « RÉEL » DE L'AUGMENTATION DE LA CHARGE DE LA DETTE EN 2023

### A. L'ENCOURS ET LA CHARGE DE LA DETTE ONT PROGRESSÉ EN 2023

L'encours de dette négociable<sup>(1)</sup> de l'État s'est établi à 2 430 milliards d'euros au 31 décembre 2023, en progression de 152 milliards d'euros par rapport à la fin de 2022. Si le rythme de progression de l'encours de la dette de l'État a ralenti par rapport aux points hauts de 2020 et 2021 (+ 9,8 %, puis + 7,2 %), il reste élevé et a augmenté entre 2022 et 2023, passant de + 6,2 % en 2022 à + 6,7 % en 2023.

En 2023, la charge de la dette et de la trésorerie de l'État, retracée par le programme 117 de la mission *Engagements financiers de l'État*, s'est établie à **53,9 milliards d'euros**, à un niveau supérieur de 3,2 milliards d'euros à l'exécution 2022. Contrairement à l'année 2022 durant laquelle la hausse de la charge de la dette était principalement la conséquence de l'inflation soutenue, le facteur déterminant en 2023 est la progression du volume et du taux de la dette de court terme contractée par la France. La France a continué à bénéficier de bonnes conditions de financement, malgré une hausse des taux d'intérêts supérieure à celle envisagée à l'occasion du projet de loi de finances pour 2023.

**La charge de la dette négociable (OAT et BTF, hors trésorerie et charges de reprises et de gestion) s'est établie à 54,3 milliards d'euros en 2023** (*cf. ci-dessous*). Sa hausse par rapport à 2022 (+ 4,9 milliards d'euros) résulte des facteurs suivants :

– une diminution de 0,5 milliard d'euros de la charge de la dette de long terme d'une année sur l'autre liée à un effet de taux favorable. Cet effet taux favorable est lié au remplacement de titres amortis en 2022 par des titres ayant des taux de coupons moyens en 2022 moins élevés ;

– une augmentation de la provision pour indexation du capital des titres indexés sur l'inflation avec un effet défavorable de 0,3 milliard d'euros ;

– une augmentation de la charge d'intérêt de la dette de court terme de 5,2 milliards d'euros résultant d'une hausse des taux des BTF qui ont atteint 3,33 % en moyenne en 2023 contre 0,19 % en moyenne en 2022.

Selon les hypothèses du programme de stabilité 2024-2027 et de la documentation budgétaire, c'est-à-dire hormis les effets d'un éventuel dérapage budgétaire en 2024 et les années suivantes, **la charge de la dette des administrations publiques et de l'État devrait connaître une hausse marquée**

---

(1) *La dette négociable de l'État désigne la dette contractée sous forme d'instruments financiers échangeables sur les marchés financiers (obligations et bons du Trésor). Il existe une dette non négociable, correspondant aux dépôts de certains organismes (collectivités territoriales, établissements publics...) sur le compte du Trésor et qui constitue aussi un moyen de financement de l'État.*

au moins jusqu'en 2027. Celle-ci résulterait de la croissance des encours, d'une part, et de l'effet progressif de la remontée des taux d'intérêts sur le stock de dette, d'autre part.

#### ÉVOLUTION DE LA CHARGE DE LA DETTE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES ET DE L'ÉTAT

*(en milliards d'euros)*

Années	2007	2012	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 (p.)	2025 (p.)	2026 (p.)	2027 (p.)
Toutes administrations publiques (APU)													
Charge d'intérêts (maastrichtienne)	52,1	54,9	41,0	41,7	36,9	29,7	34,8	50,9	52,8	≈ 55	≈ 63	≈ 71	≈ 83
État													
Charge d'intérêts (maastrichtienne)	41,3	44,5	34,1	34,6	29,8	24,4	30,1	45,5	40,3	46,3	54,0	62,7	72,3
Charge de la dette et trésorerie de l'État (programme 117) en comptabilité budgétaire	39,6	46,3	41,7	41,5	40,3	35,8	37,8	50,7	53,9	51,4	55,1	60,3	<i>n. d.</i>
– Dont charge d'indexation	1,8	3,6	2,3	3,3	2,8	0,5	3,0	15,5	15,8	8,7	<i>n. d.</i>	<i>n. d.</i>	<i>n. d.</i>

*Source : commission des finances d'après les données de l'Insee (comptes nationaux en base 2020), du programme de stabilité 2024-2027 et la documentation budgétaire.*

### B. LA COMPTABILITÉ BUDGÉTAIRE REND IMPARFAITEMENT COMPTE DU COÛT « RÉEL » DE LA DETTE POUR L'ÉTAT

Notre **dette publique** n'est pas un ensemble monolithique. Le calcul de sa charge repose sur des conventions comptables qui **ne rendent parfois qu'imparfairement compte du coût** que la dette représente effectivement pour les administrations publiques.

#### 1. La provision pour charge d'indexation du capital des titres de dette indexée sur l'inflation

Au sein de la dette négociable de l'État, une partie – qui comptait pour environ 12 % de l'encours de moyen et long terme à la fin de l'année 2023 – est indexée sur l'inflation en zone euro (les obligations assimilables du Trésor indexées sur l'inflation en zone euro, ou OAT€i) ou en France (les obligations assimilables du Trésor indexées sur l'inflation française, ou OATi). Les OAT€i et les OATi ont pour particularité d'avoir un capital indexé sur l'inflation cumulée constatée au cours de leur existence. Elles présentent en contrepartie un taux d'intérêt (ou de « coupon ») plus faible – toutes choses égales par ailleurs – que celui d'une OAT nominale. Autrement dit, les titres indexés opèrent un transfert du risque lié aux variations non anticipées de l'inflation des investisseurs (qui le supportent moyennant une faible prime implicite dans le cas des titres nominaux) vers l'État.

Prévue par la loi de finances pour 2000<sup>(1)</sup>, une **provision budgétaire pour charge d'indexation**, représentative de l'évolution du capital des OAT indexées sous l'effet de l'inflation au cours de l'exercice<sup>(2)</sup>, donne lieu chaque année à la **consommation de crédits budgétaires au titre de la mission Engagements financiers de l'État du budget général**.

*a. Une exception aux principes de la comptabilité budgétaire qui accroît artificiellement le déficit de l'État*

Cette provision constitue une **exception au principe selon lequel la comptabilité budgétaire est une comptabilité de caisse**, dès lors qu'elle prend la forme d'une charge budgétaire ne résultant pas d'un décaissement immédiat<sup>(3)</sup>. En s'intéressant au fait générateur (l'inflation au cours de l'exercice) d'une charge de trésorerie future (le supplément de capital versé à l'échéance du titre résultant de l'inflation), elle emprunte l'un des critères des comptabilités de droits constatés. Le calcul de la charge de la dette en comptabilité nationale repose d'ailleurs sur une convention comparable<sup>(4)</sup>.

Donnant lieu à la consommation de crédits de paiement (15,8 milliards d'euros en 2023), la provision pour charge d'indexation pèse sur le solde de l'État alors même qu'elle ne génère aucun besoin de trésorerie.

Chaque année, le montant de la provision est donc artificiellement retranché des « autres besoins de financement » dans le tableau de financement de l'État, afin de neutraliser sa prise en compte dans le déficit à financer.

---

(1) Aux termes de l'article 125 de la loi n° 99-1172 du 30 décembre 1999 de finances pour 2000 : « La charge budgétaire correspondant au coût représentatif de l'indexation des obligations et bons du Trésor, telle qu'autorisée par l'article 19 de la loi n° 98-546 du 2 juillet 1998 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier et constatée à la date de détachement du coupon, est inscrite chaque année en loi de finances au titre I<sup>er</sup> des dépenses ordinaires des services civils du budget général. »

(2) La période prise en compte n'étant pas l'année civile, mais celle comprise entre deux détachements de coupons annuels (soit, selon les cas, le 25 juillet ou le 1<sup>er</sup> mars).

(3) Le capital des OAT indexées est en effet remboursé aux investisseurs en intégralité à l'échéance du titre. Ce remboursement, qui comprend un supplément lié à l'indexation du capital sur l'inflation, occasionne alors un besoin de trésorerie retracé par le tableau de financement de l'État.

(4) Bien que les périodes prises en compte pour le calcul de l'inflation diffèrent selon les comptabilités, la comptabilité nationale s'attachant aux droits constatés et donc à l'année calendaire.

TABLEAU DE FINANCEMENT SIMPLIFIÉ DE L'ÉTAT

	(en milliards d'euros)
	Exécution 2023
<b>Besoin de financement</b>	<b>314,6</b>
Amortissements	152,6
<i>Dont suppléments d'indexation versés à l'échéance (dette indexée)</i>	<i>5,1</i>
Déficit à financer	173,0
<i>Dont provision pour charge d'indexation (dette indexée)</i>	<i>15,8</i>
Autres besoins de financement	- 11,0
<i>Dont neutralisation de la provision pour charge d'indexation (dette indexée)</i>	<i>- 15,8</i>
<b>Ressources de financement</b>	<b>314,6</b>
Émissions de dette à moyen et long terme nettes des rachats	270,0
Autres ressources de financement	44,7

Source : projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023.

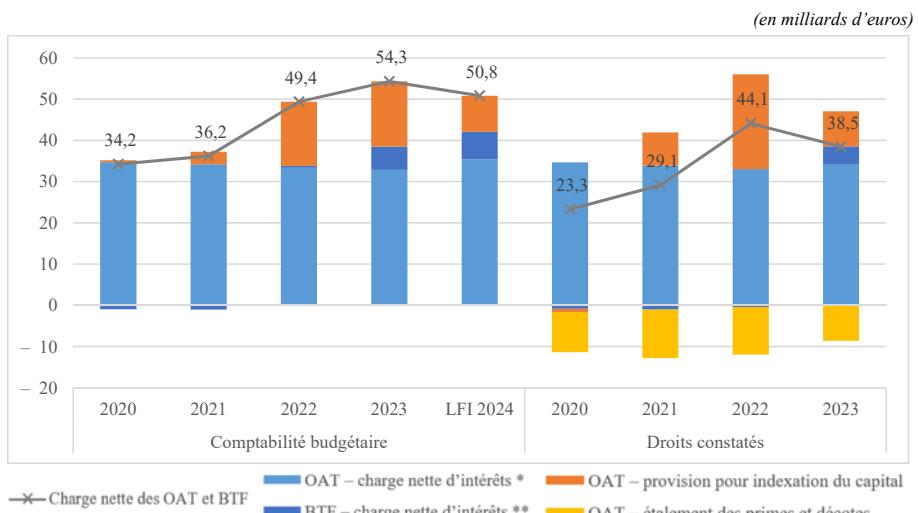
**b. Une charge de trésorerie particulièrement volatile**

Le projet de loi de finances pour 2000 indiquait que ce mécanisme a pour objet « *de traduire dans le budget de l'État la réalité économique du coût* » des OAT indexées, dont la charge d'intérêts est plus faible que celle des OAT nominales.

Cependant, force est de constater que le recours à une provision budgétaire annuelle a pour effet de rendre le montant des crédits budgétaires de la mission ***Engagements financiers de l'État particulièrement sensible aux variations de court terme de l'inflation***. En témoigne la hausse de 12,5 milliards d'euros de la provision pour charge d'indexation constatée entre en 2022 et 2023.

La provision pour charge d'indexation, dont le montant répond immédiatement aux chocs d'inflation, présente une volatilité nettement plus importante que le besoin de trésorerie engendré par le paiement des suppléments de capital liés à l'indexation des titres arrivés à échéance. Ces suppléments se sont avérés particulièrement stables au cours des dernières années, s'élargissant par exemple à 5,6 milliards d'euros en 2020 et à 5,1 milliards d'euros en 2023. En effet, alors que la provision rend compte, lors de chaque exercice budgétaire, de l'incidence de l'inflation constatée en cours d'année sur le capital de l'intégralité du stock de titres indexés, les suppléments d'indexation effectivement versés aux investisseurs dépendent de l'inflation réalisée au cours de l'intégralité de la vie des seuls titres arrivant à échéance pendant l'exercice budgétaire.

**ÉLÉMENTS CONSTITUTIFS ET ÉVOLUTION DE LA CHARGE  
DE LA DETTE NÉGOCIABLE DE L'ÉTAT (OAT ET BTF)**



\* Intérêts versés moins recettes de coupons courus à l'émission en comptabilité budgétaire.

\*\* Intérêts versés moins intérêts reçus (cas des émissions à taux négatif).

Source : commission des finances d'après la documentation budgétaire.

**2. L'effet des primes et décotes à l'émission sur le montant de la charge de la dette**

Les **primes et décotes à l'émission** qui résultent en particulier de la pratique de l'émission de titres sur des souches dites anciennes (porteuses d'un taux de coupon ne correspondant plus à celui qui est demandé par le marché), sont prises en compte de manière différente par les comptabilités budgétaire et nationale. Cela conduit à des écarts importants entre ces deux comptabilités s'agissant des montants de charge d'intérêts.

### Les primes et décotes à l'émission

Les émissions de titres donnent lieu à des primes (ou décotes), lorsque le taux facial de l'obligation (ou taux de coupon) est différent du taux de marché. Ainsi, si le taux facial est supérieur au taux de marché à l'émission du titre, les souscripteurs paient à l'émission un prix d'achat supérieur à la somme qui sera remboursée à l'échéance : une prime à l'émission est alors enregistrée. Dans la situation contraire, une décote à l'émission est enregistrée.

Cette situation résulte en premier lieu de l'émission de titres sur des souches dites anciennes. Si celles-ci étaient porteuses jusqu'en 2021 de taux supérieurs aux taux de marché restés à des niveaux historiquement bas, cette tendance s'est inversée en 2022, de sorte que des décotes nettes ont été enregistrées à l'émission de titres sur souches anciennes.

L'émission de titres à partir de souches anciennes reflète la méthode d'émission ayant recours à la technique d'assimilation, qui consiste à abonder une même « ligne » ou « souche » de dette à plusieurs reprises pour améliorer la liquidité de la dette en répondant aux attentes de taux et de maturité des investisseurs.

D'un point de vue de coût actuarial, il est équivalent d'émettre un titre au taux du marché et d'émettre un titre à partir d'une souche ancienne à un taux différent de celui de marché avec une prime ou une décote à l'émission.

En comptabilité budgétaire, les primes et décotes à l'émission constituent des ressources et des charges de trésorerie pour l'État<sup>(1)</sup>. Elles sont donc retracées au sein du tableau de financement de l'État au cours de l'exercice auquel elles se rattachent, en venant réduire ou augmenter le besoin de financement. En contrepartie, la charge budgétaire d'intérêts qui est retenue par la comptabilité budgétaire est celle correspondant au taux de coupon facial des titres. Au contraire, en comptabilité nationale, les primes et décotes à l'émission sont amorties sur l'ensemble de la vie des titres, de sorte que la charge d'intérêts correspond au taux de marché à l'émission (*cf.* graphique ci-dessus).

En 2020, le montant des primes nettes des décotes s'est élevé à 30,1 milliards d'euros. Ce montant a été enregistré en ressource de trésorerie au sein du tableau de financement de l'État. Au cours de la vie des titres ayant contribué à ce montant de primes nettes, un surplus de charge de la dette d'un montant équivalent sera en revanche constaté, par l'effet d'un taux d'intérêt facial plus élevé que le taux de marché. À l'inverse, sous l'effet notamment de la hausse des taux d'intérêt de marché, l'exercice 2023 a connu des décotes supérieures de 18,8 milliards d'euros aux primes, qui ont constitué une importante charge de trésorerie. Ces décotes nettes se traduiront au cours des années suivantes par une charge budgétaire d'intérêts plus faible – toutes choses égales par ailleurs – que si le taux facial des titres émis avait été égal au taux de marché.

(1) Au sens des articles 2 et 25 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.



## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article liminaire*

#### **Solde structurel et solde effectif de l'ensemble des administrations publiques de l'année 2023**

##### **Position de la commission des finances**

Avant de rejeter le projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023, la commission a supprimé l'article liminaire.

L'article liminaire du projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023 met en œuvre l'article 1<sup>er</sup> I de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)<sup>(1)</sup>, lequel a été introduit par la loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques<sup>(2)</sup>. Avant l'exercice 2023, les dispositions applicables à l'article liminaire des lois alors dites de règlement figuraient à l'article 8 de la loi du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques<sup>(3)</sup>.

Outre la codification dans la LOLF de ces dispositions, la loi organique du 28 décembre 2021 a prévu un enrichissement de l'information fournie par l'article liminaire.

• Ainsi, sur le modèle du tableau de synthèse figurant à l'article liminaire des projets de loi de règlement afférents aux exercices antérieurs à 2023, un tableau de synthèse retrace le solde structurel et le solde effectif de l'ensemble des administrations publiques résultant de l'exécution de l'année 2023, les soldes prévus par la loi du 30 décembre 2022 de finances initiale (LFI) pour 2023<sup>(4)</sup> et par la loi du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2023 à 2027<sup>(5)</sup>, ainsi que l'écart aux soldes prévus.

---

(1) Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

(2) Loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

(3) Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

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

(5) Loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027.

### LE SOLDE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

(en points de PIB)

Solde	Exécution 2023	LFI 2023		LPFP 2023-2027 (année 2023)	
		Prévision	Écart	Prévision	Écart
Solde structurel (en points de PIB potentiel)	- 4,6	- 4,0	0,6	- 4,1	- 0,49
Solde conjoncturel	- 0,8	- 0,8	0,0	- 0,7	- 0,10
Mesures ponctuelles et temporaires	- 0,1	- 0,2	0,1	- 0,1	0,02
<b>Solde effectif</b>	<b>- 5,5</b>	<b>- 5,0</b>	<b>- 0,5</b>	<b>- 4,9</b>	<b>- 0,57</b>

En raison d'effets d'arrondis au dixième, le solde effectif peut différer de la somme de ses composantes.

Source : projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023 (PLR 2023).

Les composantes du déficit public de 2023 sont analysées en introduction au présent rapport.

• Aux termes de la LOLF dans sa rédaction issue de la loi organique du 28 décembre 2021 précitée, le tableau de synthèse présente également le niveau, en 2023, de :

- la dette au sens de Maastricht, exprimée en pourcentage de produit intérieur brut ;
- le taux de prélèvements obligatoires, exprimé en pourcentage de produit intérieur brut ;
- la dépense publique (hors crédits d'impôt) en pourcentage de produit intérieur brut et en valeur ;
- l'évolution de la dépense publique (hors crédits d'impôt) en pourcentage ;
- l'investissement, exprimé en valeur.

Chacune de ces données est complétée par l'indication des prévisions respectives de la loi de finances initiale pour 2023 et de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, ainsi que des écarts à ces prévisions.

## DETTE, PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES ET DÉPENSE PUBLIQUE EN 2023

	Exécution 2023	(en points de PIB sauf mention contraire)			
		LFI 2023		LPFP 2023-2027 (année 2023)	
		Prévision	Écart	Prévision	Écart
Dette au sens de Maastricht	110,6	111,2	- 0,5	109,7	+ 1
Taux de prélèvements obligatoires	43,5	44,9	- 1,5	44,0	- 0,6
Dépense publique hors CI	56,7	56,9	- 0,2	55,9	+ 0,8
Dépenses publiques hors CI (en milliards d'euros)	1 589	1 572	17,0	1 575	+ 14
Évolution de la dépense publique hors CI	- 1,1	- 1,1	0,0	- 1,3	+ 0,2
Principales dépenses d'investissement (en milliards d'euros)	25	25	0,0	25	0,0

Source : PLR 2023.

Le ratio de la dette publique, nonobstant un léger rehaussement technique de l'ordre de 0,1 point de produit intérieur brut (PIB), lié au passage en base 2020 des comptes nationaux<sup>(1)</sup>, s'établit à un niveau inférieur de 0,5 point à celui prévu par la loi de finances initiale sous l'effet de la croissance du PIB en valeur, atteignant finalement 110,6 % du PIB.

Le taux de prélèvements obligatoires atteint 43,5 %. Ce niveau en retrait de 1,5 point par rapport à la prévision de la loi de finances initiale s'explique par une croissance spontanée des recettes de 2,6 % sensiblement inférieure à celle du PIB en valeur (+ 6,2 %). Cette situation procède notamment du faible dynamisme de l'impôt sur les sociétés et des recettes de taxe sur la valeur ajoutée et de la nette baisse des recettes de droits de mutation à titre onéreux.

Le ratio de dépense publique s'établit à 56,7 % du PIB, niveau proche de celui prévu par la loi de finances initiale. Si le montant des dépenses publiques est toutefois supérieur de 17 milliards d'euros à la prévision de la loi de finances initiale et de 14 milliards d'euros à l'objectif fixé par la loi de programmation des finances publiques, il convient de noter que le seul passage en base 2020 des comptes nationaux a pour conséquence de rehausser le niveau des dépenses publiques d'environ 14 milliards d'euros, notamment en raison de l'intégration du compte complet de SNCF Réseau dans les comptes nationaux, avec un effet d'environ 10 milliards d'euros, et un nouveau traitement des corrections liées à la recherche et développement dans la sphère publique, avec un effet d'environ 4 milliards d'euros.

Corrigé de ces effets, l'écart du ratio de dépense publique à la prévision de la LPFP serait donc de l'ordre de 0,3 point de PIB. Cet écart résiduel s'explique essentiellement par un effet dénominateur lié à une croissance nominale du PIB inférieure aux prévisions de la LPFP (6,2 % contre 6,8 % escomptés).

Une fois neutralisé l'effet du changement de base, le montant nominal des dépenses publiques est proche de celui attendu pour 2023 aux termes de la LPFP,

(1) Par convention, l'Établissement de retraite additionnelle de la fonction publique (ERAFP), détenteur de titres de dette publique à hauteur d'environ 3 milliards d'euros, soit près de 0,1 point de PIB, n'est désormais plus considéré comme appartenant au champ des administrations publiques. Ces montants de dette sont donc désormais vus comme étant détenus par un tiers.

malgré une évolution contrastée entre sous-secteurs marquée par une meilleure maîtrise que prévu des dépenses de l'État et une progression plus dynamique des dépenses des administrations publiques locales et de sécurité sociale.

\*  
\* \* \*

*Article 1<sup>er</sup>*  
**Résultats du budget de l'année 2023**

**Position de la commission des finances**

Avant de rejeter le projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023, la commission a supprimé l'article 1<sup>er</sup>.

Conformément au I de l'article 37 de la LOLF <sup>(1)</sup>, l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi relative aux résultats de la gestion et d'approbation des comptes de l'année arrête le montant définitif des dépenses et des recettes de l'État en 2023, duquel découle le résultat budgétaire ou le solde d'exécution des lois de finances.

Le **I** arrête le résultat budgétaire de l'État en 2023, soit un déficit de – 173 milliards d'euros.

Le **II** arrête, dans un tableau, le montant définitif des recettes et des dépenses du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux de l'année 2023. Les données présentées sont calculées hors opérations avec le Fonds monétaire international (FMI) <sup>(2)</sup>.

Ces données sont présentées en introduction du présent rapport.

\*  
\* \* \*

---

(1) Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

(2) Comme le rappelle l'exposé des motifs de l'article 6, cette convention tient au fait que le compte d'opérations monétaires Opérations avec le FMI retrace le montant de la créance de la France sur le FMI (correspondant à sa quote-part dans le capital de l'institution). Les crédits de ce compte sont adoptés sans découvert autorisé lors de l'examen de la loi de finances initiale puis la loi de règlement – désormais la loi relative aux résultats de la gestion et à l'approbation des comptes – prévoit une autorisation de découvert, à hauteur du montant de la créance (17,76 milliards au début de l'année 2023, diminué du solde créiteur des opérations de l'année 2023 de 0,52 milliard d'euros). Au total, le découvert complémentaire demandé par le projet de loi relative aux résultats de la gestion et d'approbation des comptes correspond à la balance de sortie de compte, débitrice à hauteur de 17,24 milliards d'euros. L'importance du montant justifie que le solde de ce compte soit exclu des résultats budgétaires de l'année, afin d'éviter tout biais comptable.

*Article 2*

**Tableau de financement de l'année 2023**

**Position de la commission des finances**

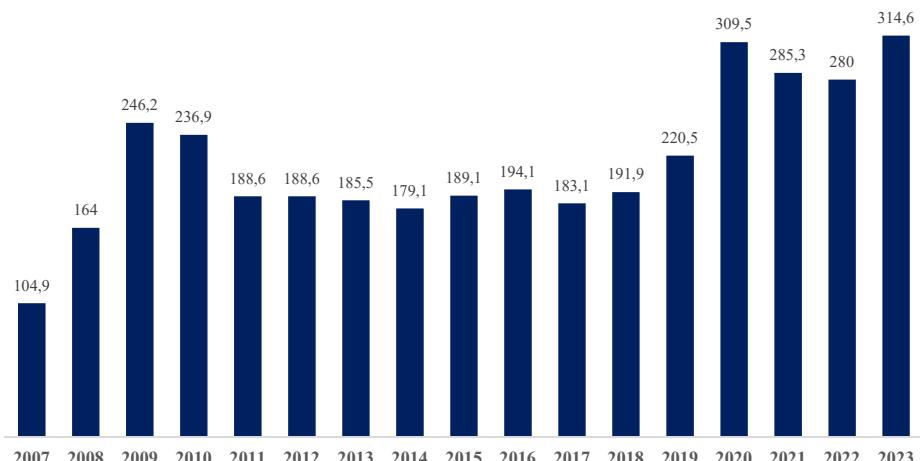
Avant de rejeter le projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023, la commission a supprimé l'article 2.

Conformément au II de l'article 37 de la LOLF, l'article 2 du projet de loi arrête le montant définitif des ressources et des charges de trésorerie ayant concouru à la réalisation de l'équilibre financier de l'année 2023.

Le besoin et les ressources de financement sont ainsi arrêtés à 314,6 milliards d'euros, soit un point haut historique. À titre de comparaison, ce besoin de financement s'était établi à 246 milliards d'euros lors de la crise de 2009 et à 309,5 milliards en 2020.

**NIVEAU DU BESOIN DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT**

(en milliards d'euros)



Source : rapports annuels de performances Engagements financiers de l'État.

En 2023, le besoin de financement résulte principalement :

– d'un déficit de l'État de 173 milliards d'euros, supérieur de 21,9 milliards d'euros à celui de 2022, après une diminution de 19,7 milliards d'euros entre 2022 et 2021 ;

– de l'amortissement des titres de moyen et long termes qui s'établit à 149,6 milliards d'euros, en progression de 3,9 milliards d'euros par rapport à 2022 après une augmentation de 27,4 milliards d'euros cette année-là par rapport à 2021.

Le besoin de financement en 2023 est supérieur de 9,7 milliards d'euros par rapport à la prévision en LFI pour 2023, essentiellement en raison d'un déficit plus élevé que projeté.

#### LE BESOIN DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)

	Exécution 2020	Exécution 2021	Exécution 2022	LFI 2023	Exécution 2023	Écart exécution 2023/2022	Écart Exécution / LFI
<b>Besoin de financement</b>	<b>309,5</b>	<b>285,3</b>	<b>280,0</b>	<b>304,9</b>	<b>314,6</b>	<b>+ 34,6</b>	<b>+ 9,7</b>
Amortissement de titres d'État à moyen et long terme	136,1	118,3	145,7	149,5	149,6	+ 3,9	+ 0,1
Amortissement des dettes reprises par l'État	2,2	1,3	3,0	3,1	3,0	+ 0,0	- 0,1
Déficit à financer	178,1	170,7	151,5	164,9	173,3	+ 21,8	+ 8,4
Autres besoins de financement	- 6,9	- 5,0	- 20,2	- 12,6	- 11	+ 8,9	+ 1,3
<b>Ressources de financement</b>	<b>309,5</b>	<b>285,3</b>	<b>280,0</b>	<b>304,9</b>	<b>314,6</b>	<b>+ 34,6</b>	<b>+ 9,7</b>
Émissions à moyen et long terme (OAT et BTAN) nettes des rachats	260,0	260,0	260,0	270,0	270,0	+ 10,0	+ 0,0
Ressources affectées à la Caisse de la dette publique et consacrées au désendettement	-	-	1,9	6,6	6,6	+ 4,7	+ 0,0
Variation des BTF (+ si augmentation de l'encours ; - sinon)	54,7	- 6,2	- 6,9	3,3	20,8	+ 27,7	+ 17,5
Variation des dépôts des correspondants (+ si augmentation de l'encours ; - sinon)	27,8	18,7	1,2	0,0	- 11,5	- 12,7	- 11,5
Variation des disponibilités (+ si diminution ; - sinon)	- 63,4	- 4,4	35,2	24,5	47,6	+ 12,4	+ 23,1
Autres ressources de trésorerie	30,4	17,2	- 11,4	0,5	- 18,8	- 7,4	- 19,3

Source : rapport annuel de performances Engagements financiers de l'État pour les années 2020 à 2023 et présent projet de loi.

Cet article présente les flux de trésorerie ayant concouru à l'équilibre financier de l'État et non à son équilibre comptable, défini en comptabilité générale et budgétaire de l'État.

\*

\* \*

*Article 3*  
**Résultat de l'exercice 2023 –  
Affectation au bilan et approbation du bilan et de l'annexe**

**Position de la commission des finances**

Avant de rejeter le projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023, la commission a supprimé l'article 3.

L'article 3 du projet de loi soumet à l'approbation du Parlement les états financiers de l'État. Aux termes du paragraphe III de l'article 37 de la LOLF, « *la loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année approuve le compte de résultat de l'exercice, établi à partir des ressources et des charges constatées* » et « *elle affecte au bilan le résultat comptable de l'exercice et approuve le bilan après affectation ainsi que ses annexes* ».

Le **I** approuve le compte de résultat de l'exercice relatif à l'année 2023, lequel fait ressortir un résultat patrimonial de – 124,9 milliards d'euros, et mentionne dans un tableau les charges et produits de l'État.

Le **II** affecte au bilan ce résultat à la ligne « *report des exercices antérieurs* ».

Le **III** approuve le bilan après affectation du résultat comptable. La situation nette du bilan de l'État s'établit ainsi à – 1 875,1 milliards d'euros au 31 décembre 2023.

Le **IV** approuve les informations complémentaires figurant à l'annexe du compte général de l'État.

Par ailleurs, l'article 47-2 de la Constitution, issu de sa révision du 23 juillet 2008, prévoit que « *les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière* ».

Sur ce fondement, la Cour des comptes est chargée de procéder à la certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'État en application du 5° de l'article 58 de la LOLF. Au mois d'avril 2024<sup>(1)</sup>, la Cour a certifié que « *sous réserve des incidences des problèmes décrits dans la section « Fondements de l'opinion avec réserve », le compte général de l'État est, au regard du recueil des normes comptables de l'État, régulier et sincère, et donne, dans tous ses aspects significatifs, une image fidèle du résultat des opérations de l'exercice écoulé, ainsi que de la situation financière et du patrimoine de l'État à la clôture de l'exercice* ».

---

(1) *Cour des comptes*, Acte de certification des comptes de l'État pour l'exercice 2023, avril 2024.

La Cour des comptes formule, dans son rapport sur la certification des comptes de l'État, seize observations, dont cinq relatives à des « anomalies significatives » et onze à des « insuffisances d'éléments probants ».

Les **cinq anomalies significatives**, soit une de plus qu'en 2022, sont les suivantes :

- la surévaluation des matériels militaires ;
- la surévaluation de la participation de l'État dans EDF ;
- la sous-évaluation de la participation de l'État dans la Caisse des dépôts et consignations et la classification, à tort, du Fonds d'épargne parmi les participations financières de l'État ;
- l'absence de mention de certains engagements hors bilan pris par l'État actionnaire, notamment celui de garantir la dette de Bpifrance ;
- l'engagement pris par l'État au titre du remboursement de l'emprunt émis par l'Union européenne pour financer le plan de relance européen qui ne figure pas dans la liste des engagements donnés.

Les quatre premières observations sont reconduites de l'acte de certification des comptes de l'État pour l'année 2022. Une cinquième anomalie s'y ajoute, qui concerne la comptabilisation du remboursement du plan de relance européen financé par l'emprunt émis par l'Union européenne.

La Cour met également en évidence l'absence d'éléments probants sur onze postes des états financiers – soit deux de plus qu'en 2022 –, dont on ne peut exclure le risque qu'ils comportent des anomalies significatives :

- la valeur du patrimoine immobilier ;
- la valeur du réseau routier ;
- la valeur des actifs liés aux programmes d'armement ;
- la valeur des stocks militaires ;
- la valeur de certaines entités contrôlées par l'État ;
- la valeur des créances fiscales ;
- le provisionnement des obligations de dépollution et de désamiantage ;
- le montant des charges relatives aux boucliers tarifaires ;
- le montant des charges payées par des opérateurs pour le compte de l'État ;
- le montant des produits fiscaux ;
- le montant de l'engagement de l'État au titre des prêts garantis durant la crise sanitaire.

\*

\* \* \*

*Article 4*

**Budget général – Dispositions relatives aux autorisations d’engagement et aux crédits de paiement**

**Position de la commission des finances**

Avant de rejeter le projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l’année 2023, la commission a supprimé l’article 4.

Le présent article arrête les montants définitifs, par mission et par programme, des autorisations d’engagement (AE) et des crédits de paiement (CP) consommés sur le budget général.

Aux termes du 2° du IV de l’article 37 de la LOLF<sup>(1)</sup>, le présent article « ouvre, pour chaque programme ou dotation concerné, les crédits nécessaires pour régulariser les dépassements constatés résultant de circonstances de force majeure dûment justifiées et procède à l’annulation des crédits n’ayant été ni consommés ni reportés ».

À ce titre, le présent article ouvre des crédits complémentaires pour un montant de 523,5 millions d’euros d’AE et de 522,5 millions d’euros en CP, destinés principalement au financement du programme relatif aux impôts locaux de la mission *Remboursements et dégrèvements*, et, à titre résiduel, de la mission Écologie, développement et mobilité durables.

Le présent article procède également à l’annulation de crédits non consommés et non reportés à hauteur de 11,9 milliards d’euros en AE et 6,7 milliards d’euros en CP, dont 2,2 milliards d’euros en AE et CP au titre du programme relatif aux impôts d’État de la mission *Remboursements et dégrèvements* et 1,2 milliard d’euros en AE et CP pour la mission *Engagements financiers de l’État*.

L’annexe *Développement des opérations constatées au budget général*<sup>(2)</sup> au présent projet de loi a pour objet de détailler la situation définitive des ouvertures en AE et en CP, les dépenses constatées sur le budget général et les modifications demandées en loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes.

Les données contenues dans le présent article sur les dépenses de l’État et les modifications de crédits intervenues au cours de l’exercice 2023 sont analysées en introduction au présent rapport.

\*  
\* \* \*

(1) Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

(2) Cette annexe est prévue par le 2° de l’article 54 de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001.

*Article 5*

**Budgets annexes – Dispositions relatives aux autorisations d’engagement et aux crédits de paiement**

**Position de la commission des finances**

Avant de rejeter le projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l’année 2023, la commission a supprimé l’article 5.

L’article 5 du projet de loi arrête les montants définitifs, par mission et par programme, des autorisations d’engagement (AE) et des crédits de paiement (CP) consommés en 2023 sur les budgets annexes.

Le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* présente un niveau de consommation de 2,1 milliards d’euros en AE et en CP au titre de l’exercice 2023. Le budget annexe *Publications officielles et information administrative* présente un niveau de consommation de 142 millions d’euros en AE et 142,6 millions d’euros en CP.

En application du 2° du IV de l’article 37 de la LOLF, l’article procède également à l’annulation d’AE non engagées et non reportées au titre de l’exercice 2023 sur :

- le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens*, à hauteur de 21,1 millions d’euros ;
- le budget annexe *Publications officielles et information administrative*, à hauteur de 12,7 millions d’euros.

Parallèlement, il annule les CP non consommés et non reportés sur :

- le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens*, à hauteur de 40,4 millions d’euros ;
- le budget annexe *Publications officielles et information administrative*, à hauteur de 8 millions d’euros.

\*  
\* \* \*

*Article 6*

**Comptes spéciaux – Dispositions relatives aux autorisations d’engagement, aux crédits de paiement et aux découverts autorisés. Affectation des soldes**

**Position de la commission des finances**

Avant de rejeter le projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l’année 2023, la commission a supprimé l’article 6.

Le I de l’article 6 du projet de loi arrête dans un tableau le montant des autorisations d’engagement consommées sur les comptes spéciaux, au 31 décembre 2023, par mission et programme.

**AUTORISATIONS D’ENGAGEMENT OUVERTES ET CONSOMMÉES DES COMPTES D’AFFECTATION SPÉCIALE ET COMPTES DE CONCOURS FINANCIERS**

(en milliards d’euros)

Année	Autorisations d’engagement ouvertes	Autorisations d’engagement consommées	Écart
2017	204,3	200,4	- 3,9
2018	207,3	198,7	- 8,6
2019	210,1	189,7	- 20,4
2020	228,0	204,9	- 23,1
2021	199,6	192,0	- 7,6
2022	215,5	206,2	- 9,3
2023	224,8	218,6	- 6,2

Source : lois de finances, lois de règlement et projets de lois de règlement successifs et PLR 2023.

Le II arrête dans un tableau les résultats des comptes spéciaux, au 31 décembre 2023, par mission et programme en crédits de paiement.

**CRÉDITS DE PAIEMENT OUVERTS ET CONSOMMÉS DES COMPTES D’AFFECTATION SPÉCIALE ET COMPTES DE CONCOURS FINANCIERS**

(en milliards d’euros)

Année	Crédits de paiement ouverts	Crédits de paiement consommés	Écart
2017	203,0	198,1	- 4,9
2018	205,8	198,6	- 7,2
2019	210,0	191,2	- 18,8
2020	228,2	205,3	- 22,9
2021	199,8	192,2	- 7,6
2022	214,8	206,2	- 8,6
2023	224,9	219,3	- 5,5

Source : lois de finances, lois de règlement et projets de lois de règlement successifs.

Le **III** arrête, dans un tableau, à la date du 31 décembre 2023, les soldes des comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 2024.

Le **IV** reporte à la gestion 2024 les soldes arrêtés au III à l'exception de ceux présentés dans le tableau ci-dessous.

**SOLDES NON REPORTÉS SUR LA GESTION 2024**

(en millions d'euros)

Compte	Solde non reporté
Compte de concours financiers <i>Prêts à des États étrangers</i>	– 377,8
Compte de concours financiers <i>Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés</i>	– 24
Compte de commerce <i>Opérations commerciales des domaines</i>	162,3
Compte d'opérations monétaires <i>Émission des monnaies métalliques</i>	305,4
Compte d'opérations monétaires <i>Pertes et bénéfices de change</i>	– 133,1

Source : PLR 2023.

\*

\* \* \*

*Article 7*

**Affectation du résultat patrimonial de l'exercice 2021 au report des exercices antérieurs du bilan de l'État**

**Position de la commission des finances**

Avant de rejeter le projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023, la commission a supprimé l'article 7.

L'article 7 du projet de loi affecte le résultat patrimonial de l'exercice 2021 au report des exercices antérieurs du bilan de l'État.

Aux termes du III de l'article 37 de la LOLF, la loi de règlement jusqu'en 2022 et la loi relative aux résultats de la gestion et à l'approbation des comptes à compter de l'année 2023 « *affecte au bilan le résultat comptable de l'exercice* ». Comme l'indique la présentation des états de synthèse comptables du compte général de l'État, « *cette affectation se traduit par une écriture spécifique donnant au résultat de l'exercice approuvé son imputation définitive dans les comptes, qui, dans la situation nette au bilan, est retracée dans le poste "Report des exercices antérieurs"* »<sup>(I)</sup>.

Le rejet du projet de loi de règlement de l'exercice 2021 (PLR 2021) ayant empêché la réalisation de cette opération au cours de l'exercice 2022, une procédure spécifique d'imputation du résultat 2021 dans les comptes 2022 a été définie, consistant à intégrer au plan comptable de l'État un nouveau compte, le compte 88 *Solde d'exercices antérieurs en attente d'affectation*, sur lequel le résultat de l'exercice 2021 a été imputé dans l'attente de son affectation définitive. Afin de donner au lecteur des états financiers la meilleure information sur cette situation sans précédent, un poste supplémentaire a en conséquence été créé dans la situation nette du bilan. À la suite d'un deuxième rejet du PLR 2021 par le Parlement en 2023, le résultat comptable de l'exercice 2021 demeure imputé sur le poste *Solde des opérations d'exercices antérieurs en attente d'affectation* du bilan au 31 décembre 2023.

\*  
\* \* \*

---

(I) Cf. *Compte général de l'État 2023*, p. 17.

*Article 8*

**Affectation du résultat patrimonial de l'exercice 2022 au report des exercices antérieurs du bilan de l'État**

**Position de la commission des finances**

Avant de rejeter le projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023, la commission a supprimé l'article 8.

L'article 8 du projet de loi affecte le résultat patrimonial de l'exercice 2022 au report des exercices antérieurs du bilan de l'État.

Le rejet du projet de loi de règlement de l'exercice 2022 (PLR 2022) ayant empêché cette affectation définitive au cours de l'exercice 2023, le résultat patrimonial de l'exercice 2022, suivant une logique similaire à celle qui avait été retenue pour le résultat patrimonial de l'année précédente<sup>(1)</sup>, a été imputé dans les comptes 2023 sur le poste *Solde des opérations d'exercices antérieurs en attente d'affectation*.

\*

\* \* \*

---

(1) Cf. *commentaire de l'article 7*, supra.

*Article 9*

**Règlement du compte spécial « Participation de la France au désendettement de la Grèce »**

**Position de la commission des finances**

Avant de rejeter le projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023, la commission a supprimé l'article 9.

L'article 9 du projet de loi arrête le solde du compte spécial *Participation de la France au désendettement de la Grèce* à un montant créditeur de 799,8 millions d'euros, apuré par ledit projet de loi, le compte ayant été clos au 1<sup>er</sup> janvier 2023. Conformément aux 4<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup> du IV de l'article 37 de la LOLF, ces dispositions relèvent du domaine réservé des lois relatives aux résultats de la gestion et à l'approbation des comptes – précédemment des lois de règlement. Initialement prévue par l'article 7 du projet de loi de règlement pour 2022 (PLR 2022), l'opération n'a pu être réalisée en raison du rejet de ce texte. L'article 9 du PLR 2023 reprend donc à l'identique l'article 7 du PLR 2022.

Le compte d'affectation spéciale (CAS) *Participation de la France au désendettement de la Grèce* a été créé par l'article 21 de la loi du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012, afin de mettre en œuvre les engagements pris par la France concernant le versement à la Grèce des revenus tirés des titres de dette grecque détenus par la Banque de France. Les États membres de la zone euro devaient ainsi participer à la réduction de la dette publique grecque. Les versements, qui étaient conditionnés au respect par la Grèce d'engagements pour renforcer la soutenabilité de sa dette, ont été suspendus entre 2015 et 2019.

Ce compte, qui devait initialement être clôturé au 31 décembre 2020, retracait :

– en recettes, le produit de la contribution spéciale versée par la Banque de France à l'État au titre de la restitution des revenus qu'elle avait perçus sur les titres grecs ;

– en dépenses, les versements de la France à la Grèce au titre de la restitution à cet État des revenus perçus sur ses titres, ainsi que des rétrocessions de trop-perçus à la Banque de France.

L'article 91 de la loi du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 en a repoussé la clôture au 31 décembre 2022 pour tenir compte des suspensions et décalages de paiement intervenus. À cette date, le solde des opérations antérieurement enregistrées sur ce compte est affecté au budget général de l'État.

\*

\* \*



## TRAVAUX DE LA COMMISSION

*Au cours de sa séance du 25 septembre matin, la commission a procédé à l'examen du projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023 (n° 3).*

**M. le président Éric Coquerel.** Le projet de loi de règlement du budget pour 2023 a été déposé sur le bureau de notre assemblée en tout début de législature. Nous n'avions pas eu l'occasion d'examiner en séance le projet de loi équivalent qui avait été déposé sur le bureau de l'Assemblée en avril dernier, dans le cadre de la précédente législature. Or l'examen en première lecture de ce texte est une condition posée par la LOLF pour procéder à l'examen en première lecture du projet de loi de finances pour l'année à venir.

**M. Mathieu Lefèvre (EPR).** Une question pour M. le rapporteur général, dont je voudrais être sûr de bien comprendre la position institutionnelle. Soutient-il, oui ou non, la coalition gouvernementale ? Si oui, cela justifierait qu'il demeure notre rapporteur général. À l'été, il avait successivement voulu être président de la commission et rapporteur général, entretenant le flou quant à son positionnement. Comment envisage-t-il son rôle ? Sera-t-il le premier rapporteur général du budget de l'histoire de la Ve République à s'opposer à un texte budgétaire ?

**M. le président Éric Coquerel.** Ce point n'est pas à l'ordre du jour. J'ai bien pris connaissance de votre lettre ; je propose que nous l'examinions dans le cadre du bureau de la commission.

**M. Charles de Courson, rapporteur général.** Aux termes de l'article 41 de la LOLF, l'examen du projet de loi de finances pour l'année à venir ne peut débuter qu'après le vote du projet de loi portant sur les résultats de gestion et l'approbation des comptes de l'année n – 1. Le Conseil constitutionnel précise qu'un vote en première lecture suffit pour engager la discussion du projet de loi de finances : il n'est pas nécessaire que le texte soit adopté. L'examen du projet de loi portant sur les résultats de la gestion de l'année 2023 est obligatoire, mais le Parlement peut décider de rejeter le texte sans compromettre la procédure budgétaire ni retarder l'examen du projet de loi de finances pour 2025. Des solutions comptables ont d'ailleurs été trouvées après le rejet des lois de règlement de 2021 et 2022, suivant la célèbre décision prise par nos prédécesseurs en 1833.

Le projet de loi, déposé à l'Assemblée nationale le 19 juillet 2024, succède à un projet de loi identique présenté par le Gouvernement en avril 2024 et rejeté par notre commission, mais devenu caduc du fait de la dissolution.

Le présent projet de loi rend compte d'un exercice pour le moins décevant, à plus d'un titre. Je souhaite vous alerter, mes chers collègues, sur la dégradation continue des finances publiques, marquée par des déficits croissants et une gestion

inadaptée. La situation budgétaire, déjà fragilisée, s'aggrave d'année en année. En 2023, le déficit de l'ensemble des administrations publiques a atteint 154 milliards, soit 5,5 % du PIB, contre 8,9 % en 2020, 6,6 % en 2021 et 4,8 en 2022. Entre 2022 et 2023, le déficit public est ainsi passé de 126 à 150 milliards d'euros, soit un dérapage de 28 milliards. Pendant ce temps, nos partenaires européens poursuivaient leurs efforts d'assainissement de leurs finances publiques après le covid-19 et la crise énergétique.

Quelle est l'origine de cette situation ? Essentiellement les recettes : les recettes de prélèvements obligatoires ont été inférieures aux prévisions d'environ 21 milliards d'euros, principalement du fait de l'impôt sur les sociétés (IS) et de la TVA – phénomène que l'on retrouve d'ailleurs en 2024. En sus du montant initial, un surgel de 1 % a permis de porter la réserve de précaution à 9,9 milliards ; le Gouvernement a ensuite annulé 5 milliards de crédits par un décret du 18 septembre 2023. Enfin, la loi de finances de fin de gestion 2023 a réduit le montant des crédits sur le périmètre des dépenses de l'État. Au total, ces mesures de pilotage ont limité l'exécution à 489,1 milliards sur le périmètre des dépenses de l'État, contre 96,1 milliards en loi de finances initiale.

Ces limitations de dépenses publiques ont été rendues possibles par des mesures de gel budgétaire décidées par le Gouvernement sans l'aval du Parlement. En 2022 la Première ministre de l'époque, Mme Élisabeth Borne, avait usé de l'article 49.3 de la Constitution pour faire adopter le projet de loi de finances pour 2023. Nous examinons donc un budget sur lequel le Parlement a eu peu d'influence.

Le constat est sans appel : les gouvernements successifs ne maîtrisent plus les déficits publics, tandis que l'absence de croissance ne permet pas de dégager des recettes suffisantes pour absorber ces derniers.

Dans la continuité des votes de notre commission contre les projets de loi portant sur les résultats de gestion et l'approbation des comptes pour les deux exercices précédents, et face à l'absence d'amélioration, et même à la poursuite de la détérioration, je vous appelle à rejeter le présent projet de loi. Cela permettra de souligner le caractère déficient de cette gestion et d'alerter sur l'urgence d'une reprise en main des finances publiques.

J'appellerai à voter contre l'adoption des articles du projet de loi et demanderai le retrait de tous les amendements, sauf ceux tendant à supprimer un article : pour gagner du temps, évitons de soutenir des amendements de demande de rapport qui pourront être redéposés soit en séance publique, soit dans le cadre du PLF pour 2025, où ils trouveraient mieux leur place. Il serait incohérent de faire adopter ces amendements dans l'hypothèse où le texte serait rejeté ce matin.

## Article liminaire

*Amendements de suppression CF7 de M. Jérôme Legavre, CF40 de M. Mickaël Bouloux et CF65 de Mme Danielle Simonnet*

**M. Jérôme Legavre (LFI-NFP).** Il faut supprimer l'article liminaire, car il correspond à l'approbation comptable de la politique gouvernementale. Or deux chiffres résument celle-ci : d'une part, les dividendes versés aux actionnaires des grands groupes ont battu des records cette année, atteignant 97 milliards ; d'autre part, la France compte 11,5 millions de pauvres – elle est le pays de l'Union européenne où le taux de pauvreté a le plus augmenté.

Nous ne contestons pas les chiffres bruts, mais le bilan et son utilisation : il permet de dissimuler le cœur du problème, à savoir le fait que les recettes fiscales ont baissé de 7,5 milliards tandis que le PIB augmentait en valeur de 6,5 points. Ce sont ainsi 21 milliards de recettes fiscales qui manquent en 2023. De fait, l'État n'a eu de cesse de baisser les prélèvements obligatoires. Il faudrait aussi ajouter toutes les dépenses fiscales sous forme de crédits d'impôts ou de cadeaux fiscaux toujours au bénéfice exclusif des mêmes.

Le Gouvernement a beau jeu de dire que l'on ne peut pas continuer ainsi et qu'il faut sabrer dans les dépenses. Dans mon département de Seine-Saint-Denis, où la mortalité infantile est de 30 % supérieure à la moyenne nationale, on continue de fermer des maternités et les hôpitaux sont exsangues. Cela ne peut pas durer.

**M. Mickaël Bouloux (SOC).** Tout ce que je m'apprête à dire ne s'adresse pas à vous, monsieur le rapporteur général, cher Charles de Courson.

Après plus de deux mois sans Gouvernement, la représentation nationale dispose enfin d'interlocuteurs au sein de l'exécutif et peut commencer à examiner les textes budgétaires. Normalement, au 25 septembre, on présente le projet de loi de finances, pas le projet de loi de règlement ! Hélas, les choses ne risquent guère de changer avec le retour à Bercy de macronistes pur jus, notamment M. Saint-Martin, pourtant battu dans les urnes en 2022 – les Françaises et les Français apprécieront.

On ne peut pas accepter cet article liminaire si on dénonce les fautes graves et les dissimulations dont s'est rendu coupable le précédent gouvernement. Valider cet article, ce serait valider la politique économique de ce dernier.

**Mme Danielle Simonnet (EcoS).** Nous discutons d'un texte qui a été rejeté par notre commission en mai, avant que son examen en séance soit empêché par la dissolution. Les textes équivalents pour 2021 et 2022 ont également été rejettés. Nous nous retrouvons face à un texte déposé le 19 juillet par des ministres – Bruno Le Maire et Thomas Cazenave – alors démissionnaires et qui ne font désormais plus partie du Gouvernement.

Ce projet de loi montre que les cadeaux fiscaux aux plus riches et aux grandes entreprises sont responsables de la situation catastrophique de nos finances publiques. Le déficit de l'État s'élève à 173 milliards, dépassant largement le montant de 2022 et atteignant près du double de celui de 2019. Depuis 2017, 52 milliards de baisses d'impôts ont été consentis. En 2023, les recettes fiscales ont diminué de 7,4 milliards.

Vous profitez de cette situation catastrophique pour aggraver l'austérité en 2024, par une course aux économies sur des services publics déjà à l'os – rappelons les 10 milliards d'annulations en février ou les 16 à 17 milliards gelés en juillet, pour financer toujours les mêmes cadeaux détaxés aux riches. C'est totalement irresponsable.

Le Nouveau Front populaire n'est pas le seul à le dire : le gouverneur de la Banque de France affirmait il y a quelques jours que « la France n'a[vait] plus les moyens de ces baisses d'impôts non financées » décidées par Emmanuel Macron et exécutées par Bruno Le Maire avec l'approbation des Républicains. C'est une politique inverse qu'il faut mener, en repensant le budget en fonction de la satisfaction des besoins sociaux et environnementaux : il faut partir de ces derniers pour calculer le niveau de recettes fiscales permettant d'y répondre et de redistribuer les richesses.

**M. Charles de Courson, rapporteur général.** Avis favorable à ces trois amendements, pour les raisons que j'ai exposées.

**M. David Amiel (EPR).** C'est quand même la première fois qu'un rapporteur général du budget plaide pour le rejet d'un projet de loi de règlement ! D'où l'importance de clarifier son positionnement politique, non au sein du bureau de la commission, mais publiquement, pour la clarté de nos débats et l'information de tous les citoyens qui les suivent. Monsieur le rapporteur général, êtes-vous dans la majorité ou l'opposition ? Le cas échéant, quel est votre point de vue sur cette rupture par rapport à la tradition ?

**M. Jean-René Cazeneuve (EPR).** Au-delà de l'avis que l'on peut avoir sur les priorités politiques du budget, une loi de règlement est un constat, une photographie, un document dont nos administrations fiscales ont besoin, au niveau de l'Etat comme des collectivités territoriales. Tirer ainsi des buts contre l'administration française, lui compliquer la vie de la sorte n'est pas digne de commissaires aux finances. Pour cette raison, nous sommes contre la suppression des articles du texte.

*La commission adopte les amendements CF7, CF40 et CF65.*

*En conséquence, l'article liminaire est supprimé.*

### Après l'article liminaire

*Amendement CF36 de M. Jean-Philippe Tanguy*

**M. Charles de Courson, rapporteur général.** Défavorable, non par désintérêt vis-à-vis des demandes de rapport, mais pour les raisons que j'ai expliquées : ce type d'amendement devrait être défendu en séance publique ou dans le cadre du projet de loi de finances initiale.

**M. Mathieu Lefèvre (EPR).** Je précise à Mme Simonnet que la présentation d'un projet de loi de règlement est requise avant la présentation du projet de loi de finances initiale. Voilà pourquoi le texte a été redéposé, et non par machiavélisme de la part du gouvernement démissionnaire.

**M. le président Éric Coquerel.** Je confirme.

*La commission rejette l'amendement.*

*Suivant l'avis du rapporteur général, la commission rejette successivement les amendements CF56 de M. Mickaël Bouloix et CF78 et CF79 de M. Matthias Renault.*

### Article 1<sup>er</sup> : Résultats du budget de l'année 2023

*Amendement de suppression CF66 de Mme Danielle Simonnet*

**M. Charles de Courson, rapporteur général.** Favorable. La commission des finances, qui avait rejeté le texte, ne va pas se déjuger, d'autant que l'évolution de sa composition renforce le poids de ceux qui, avant la dissolution, avaient voté contre.

**Mme Véronique Louwagie (DR).** Lors de la première lecture, avant la dissolution, nous avions voté contre les amendements de suppression, bien que nous soyons défavorables au texte, car il faut que celui-ci fasse état des résultats du budget de l'année écoulée – c'est le présent article 1<sup>er</sup> – et des tableaux de financement prévus aux articles suivants. Nous voterons donc contre les articles, mais nous ne saurions demander leur suppression.

*La commission adopte l'amendement CF66.*

*En conséquence, l'article 1<sup>er</sup> est supprimé.*

### **Article 2 : Tableau de financement de l'année 2023**

*Amendement de suppression CF67 de Mme Danielle Simonnet*

**Mme Danielle Simonnet (EcoS).** L'exécution du budget 2023 a aggravé la situation. Côté recettes, on a vidé les caisses de l'État en faisant des cadeaux aux plus riches ; à cela s'ajoute une politique d'austérité totalement contraire aux besoins.

**M. Charles de Courson, rapporteur général.** Le tableau de financement de l'année 2023, que l'article 2 retrace conformément au II de l'article 37 de la LOLF, témoigne des difficultés de l'exécution de la loi de finances de 2023, constatant un déficit à financer de 8 milliards supérieur à celui prévu en loi de finances initiale, ainsi qu'un endettement de court terme augmentant de plus de 17 milliards par rapport à l'estimation en loi de finances initiale.

Cet article vient donc entériner une gestion 2023 qui a favorisé la dégradation du déficit public jusqu'à 5,5 % du PIB, plaçant la France à contrecourant par rapport à la tendance qu'ont suivie ses voisins de la zone euro. Pour cette raison, et en cohérence avec ma volonté que le texte soit rejeté, avis favorable à l'amendement.

**M. Charles Sitzenstuhl (EPR).** Nous nous opposerons à l'amendement. Je sais que « politique d'austérité » fait partie des mots magiques qu'il faut prononcer quand on siège à gauche de l'hémicycle, mais je ne sais pas ce que ces mots veulent dire quand la dépense publique et la dépense sociale ne cessent d'augmenter, et de façon excessive, mettant en difficulté les équilibres de nos comptes.

**M. Philippe Lottiaux (RN).** Nous voterons également contre. Nous rejoignons les conclusions de M. le rapporteur général, nous voterions contre les articles s'ils étaient maintenus – la LOLF impose qu'ils figurent dans le projet de loi.

*La commission adopte l'amendement CF67.*

*En conséquence, l'article 2 est supprimé.*

### **Après l'article 2**

*Amendement CF9 de M. Jérôme Legavre*

**M. Jérôme Legavre (LFI-NFP).** L'amendement demande un rapport détaillant la stratégie du Gouvernement pour utiliser la hausse de l'inflation en 2022 et 2023 afin de réduire la dette publique.

Le Gouvernement prône le désendettement, mais les chiffres sont têtus. Normalement, l'inflation permet d'augmenter les recettes et de réduire la dette. Or

si la dette publique a baissé de 4 points de PIB entre 2022 et 2024, cela représente trois fois moins que l'inflation cumulée sur cette période. De fait, ces dernières années, l'État a généreusement subventionné les entreprises privées, notamment dans le secteur de l'énergie ; simultanément, comme par hasard, les superprofits de quelques grands groupes ont explosé – de même que la pauvreté. Ces choix doivent être rendus publics et évalués.

**M. Charles de Courson, rapporteur général.** Entre 2021 et 2023, le ratio de dette publique a reflué en moyenne d'environ 1,4 point de PIB par an pour s'établir à 110,6 % fin 2023. Ce reflux est dû aux trois quarts à la croissance nominale du PIB. En effet, le taux de croissance réelle de 0,9 % en 2023 a été compensé par une inflation s'élevant à 4,9 % et permettant une baisse du ratio de dette sur PIB malgré un déficit public en hausse.

Cependant, selon le programme de stabilité, en 2024 et 2025, le ratio de dette publique évoluerait de nouveau à la hausse, à un rythme moyen de 1,25 point de PIB par an, pour atteindre 113,1 % du PIB fin 2025. Ce chiffre devrait encore augmenter compte tenu des risques de dégradation du déficit public en 2024.

À partir de cette année, le reflux de l'inflation ne devrait plus permettre d'en faire un levier de désendettement à court terme. Dès lors, le rapport demandé aurait une portée limitée pour nous éclairer sur les pistes de désendettement public.

Par ailleurs, la stratégie de désendettement du Gouvernement est présentée à l'occasion de la publication du programme de stabilité. En outre, le Gouvernement publie un rapport annuel sur la dette des administrations publiques qui donne lieu à un débat en séance publique à l'automne.

Je vous propose donc de retirer l'amendement et de le redéposer lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2025, où il sera plus susceptible d'avoir un effet réel et de susciter une réponse du Gouvernement, ou, tout simplement, d'intervenir lors de ce débat sur la dette.

**M. Mathieu Lefèvre (EPR).** Un élément manque dans votre réflexion, monsieur Legavre : les efforts de l'État et du contribuable pour protéger les Français de l'inflation. Vous ne mentionnez pas les boucliers tarifaires – plusieurs dizaines de milliards d'euros – ni le coût de l'indexation sur l'inflation de l'ensemble des prestations et des pensions de retraite, qui a représenté près d'un point de PIB l'an passé. L'inflation n'est pas un bien pour les finances publiques si on veut protéger les Français, ce qu'a fait le précédent gouvernement. Vous ne pouvez pas dire que vous ne comprenez pas l'équation budgétaire parce que les recettes auraient dû mécaniquement augmenter à la hauteur de l'inflation, sans prendre en compte ces efforts – qui ont fonctionné : aujourd'hui, la cible inflationniste revient sous les 2 %, ce qui correspond à la cible traditionnelle de la Banque centrale européenne (BCE).

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendement CF8 de M. David Guiraud*

**M. David Guiraud (LFI-NFP).** Depuis qu'Emmanuel Macron est au pouvoir, l'encours de la dette indexée sur l'inflation est passé de 207 à 262 milliards d'euros. Émettre des titres de dette indexés sur l'inflation relève d'un choix politique. Décider de les indexer sur l'inflation européenne est encore plus difficile à comprendre quand on sait qu'en avril 2023, l'inflation atteignait 5,9 % en France et 7 % dans la zone euro. Sur les 11,5 % de dette indexés sur l'inflation, 31 % le sont sur l'inflation française et 69 % sur l'inflation européenne. Tout cela coûte très cher. La charge de l'intérêt de la dette était de 5 milliards en 2021, de 15 milliards en 2022, de 5 milliards en 2023.

Nous demandons donc la publication d'un rapport sur l'évolution de la dette française compte tenu de ce type d'emprunts.

**M. Charles de Courson, rapporteur général.** Avis défavorable pour des raisons de forme et de fond.

Sur la forme, les encours de dette publique française sont déjà publiés sur le site de l'Agence France Trésor et sur celui de la Banque de France. S'y ajoute le rapport annuel sur la dette des administrations publiques prévu par l'article 48 de la LOLF et qui donne lieu depuis 2023 à un débat au Parlement, occasion idéale de mettre en question l'opportunité du maintien de la politique actuelle d'émission d'obligations assimilables du Trésor indexées (OATI).

Sur le fond, les chiffres, nous les avons. L'encours d'OATI s'élevait à 11 % du total de la dette publique fin 2021, à 11,5 % fin 2022 et à 12 % fin 2023, soit 277 milliards. La hausse de cet encours en 2022 et 2023 est effectivement due à la poussée inflationniste. Le niveau le plus élevé d'encours d'OATI – 15 % de la dette publique – avait été atteint en 2008.

Les effets d'une variation de l'inflation sur l'encours des OATI et la charge de la dette sont connus : une variation durable de 0,1 point d'inflation à la hausse ou à la baisse entraîne une variation de la provision pour charge d'indexation de l'ordre de 260 millions.

Je vous propose donc de retirer votre amendement et de demander au nouveau gouvernement ses orientations en matière d'émission d'OATI. Vous pourriez le redéposer lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2025 ou intervenir lors du débat sur la dette.

**M. Matthias Renault (RN).** Nous voterons pour cet amendement. Nous avons ouvert dès l'été 2022 le débat relatif au poids des OATI ; nous sommes heureux que d'autres groupes y participent. L'Allemagne a interdit d'y recourir depuis le 1<sup>er</sup> janvier. Pendant les auditions menées en préparation du rapport d'information de M. Kévin Mauvieux sur la détention de la dette de l'État par des résidents étrangers, nous avons eu le plus grand mal à comprendre pourquoi le Gouvernement recourrait encore à cet outil, en période de forte inflation.

**M. Jean-René Cazeneuve (EPR).** Il est ridicule de demander toujours plus de rapports dans le projet de loi de règlement. La plupart des informations sont publiques, ce qui prouve que ceux qui demandent ces rapports ne lisent pas les documents à leur disposition. En outre, il y a un paradoxe à vouloir censurer le texte qui est justement, depuis la réforme de la LOLF, le réceptacle des informations réclamées.

Sur le fond, l'inflation en France est significativement inférieure à l'inflation moyenne en Europe, avec pour conséquence une réduction des recettes fiscales, en particulier celles de la TVA. Vous ne pouvez pas nous reprocher cette baisse alors que nous avons lutté contre l'inflation et ainsi protégé les Français.

**M. le président Éric Coquerel.** L'argument selon lequel le texte ne serait qu'une photographie, donc une information objective, n'est pas nouveau. Le vote signifie aussi qu'on est ou non d'accord avec ce qui a été fait. Je sais, monsieur Cazeneuve, que vous n'êtes pas d'accord avec cette appréciation, mais beaucoup de nos collègues la partagent.

*La commission adopte l'amendement CF8.*

*Suivant l'avis du rapporteur général, la commission rejette l'amendement CF58 de M. Philippe Brun.*

*Amendement CF41 de M. Mickaël Boulot*

**M. Mickaël Boulot (SOC).** Cet amendement vise à obtenir un rapport détaillant la nationalité des détenteurs d'OATI en euros. Un amendement similaire, déposé par Valérie Rabault, avait été adopté en mai. En hommage à tout le travail qu'elle a accompli, je vous propose de continuer sur cette bonne lancée.

**M. Charles de Courson, rapporteur général.** Avis défavorable. Les éléments sont publics. À la fin de 2023, la dette négociable de l'État, soit 2 478 milliards d'euros, était détenue à 53,2 % par des non-résidents – à 29 % par des non-résidents implantés en dehors de la zone euro. Ce pourcentage est en hausse depuis que la Banque centrale européenne, il y a deux ans, a mis fin à la politique d'achat d'obligations souveraines. Les détenteurs sont des banques centrales, des banques, des gestionnaires de fonds de pension et de fonds souverains.

L'article L. 228-2 du code de commerce interdit aux personnes morales de droit public de connaître l'identité des détenteurs de leurs titres de dette. Le modifier pour rendre l'identité transparente permettrait d'anticiper une trop grande concentration, donc limiterait le risque d'opérations malveillantes. Néanmoins, affaiblir le secret des affaires et limiter l'accès des investisseurs étrangers à la dette publique française pourrait en réduire l'attrait, donc la renchérir.

S'agissant plus précisément des OATI, françaises ou européennes, l'Agence France Trésor fait valoir qu'elles visent notamment à rémunérer l'épargne réglementée.

Je vous suggère donc de retirer votre amendement et d'interpeller le ministre en séance publique pour connaître la position du nouveau gouvernement. Vous pouvez également en déposer un similaire pour l'examen du PLF pour 2025 – il aura plus de chances d'aboutir.

**M. Éric Woerth (EPR).** La récente réforme de la LOLF a imposé un débat sur la dette, en séance publique. Il est donc inutile de rajouter des rapports dans tous les sens.

**M. le président Éric Coquerel.** J'espère que le calendrier permettra que ce débat ait lieu.

*La commission adopte l'amendement CF41.*

*Amendements CF10 de M. Jérôme Legavre et CF81 de M. Matthias Renault (discussion commune)*

**M. Matthias Renault (RN).** Mon amendement tend à demander un rapport établissant les catégories d'investisseurs qui détiennent la dette française. Il peut s'agir de fonds d'investissement ou de pension, de banques, d'assurances, de banques centrales.

S'agissant de l'identité, les informations disponibles établissent une répartition toutes nationalités confondues. Le rapporteur spécial Kévin Mauvieux a mené des contrôles sur place et sur pièces à l'Agence France Trésor, à la Banque de France et chez un spécialiste en valeurs du Trésor (SVT) pour obtenir une liste par nationalité des détenteurs de la dette française. Nous n'avons pas cette information, que le Gouvernement ne veut pas donner, bien qu'elle intéresse le Parlement.

**M. Charles de Courson, rapporteur général.** Tout cela est déjà prévu : ce rapport, comme ceux que les amendements suivants tendent à demander, serait inutile. De plus, demander l'identité des détenteurs enfreindrait la loi. Demande de retrait.

**M. Mathieu Lefèvre (EPR).** Quel est l'intérêt de débattre de demandes de rapport qui ne verront pas le jour puisqu'une majorité de commissaires souhaitent rejeter le texte ?

**M. le président Éric Coquerel.** Le droit d'amendement est constitutionnel ; vous ne pouvez pas présager le vote sur l'ensemble. Le rapporteur et moi-même avons demandé des défenses aussi brèves que possible – nous ne pouvons pas aller plus loin.

*La commission adopte l'amendement CF10.*

*En conséquence, l'amendement CF81 tombe.*

*Amendement CF11 de Mme Marianne Maximi*

**M. Charles de Courson, rapporteur général.** Encore une fois, il ne faut pas adopter cet amendement ; il faut le reporter dans un autre cadre.

**M. Jean-René Cazeneuve (EPR).** Les groupes se sont clairement exprimés : ceux de la majorité ne voteront pas le projet de loi. Je demande aux députés de retirer les amendements de rapport. Le spectacle que nous donnons nous ridiculise : se battre pour inscrire des rapports dans une loi qui ne sera pas adoptée, c'est perdre notre temps et faire perdre son temps à l'administration.

*La commission rejette l'amendement.*

**Article 3 : Résultat de l'exercice 2023 – Affectation au bilan et approbation du bilan et de l'annexe**

*Amendement de suppression CF68 de Mme Danielle Simonnet*

**Mme Danielle Simonnet (EoS).** J'invite les collègues macronistes à lire l'excellent rapport sur l'état des services publics. Ils affirment que les dépenses publiques étant en constante augmentation, on ne peut parler de politique d'austérité. Dans un contexte où les besoins augmentent et où les financements sont très insuffisants pour les satisfaire, les services publics se dégradent. Examinez la situation dans votre circonscription ; écoutez vos électrices et vos électeurs ; demandez-leur si la situation de l'hôpital et de l'école publique, de tous les services publics, s'améliore ; demandez-leur s'ils estiment que la redistribution des richesses s'accroît, quand la précarité explose – votre politique ayant abouti à enrichir les plus riches. Je ne parle même pas de l'écologie : les dépenses défavorables à l'environnement augmentent quand celles qui seraient nécessaires pour financer la transition diminuent. Il faut supprimer cet article, qui va à l'encontre de la satisfaction des besoins.

**M. Charles de Courson, rapporteur général.** Par cohérence, j'appelle à voter pour la suppression de l'article – pour de tout autres raisons. L'article 3 prévoit d'affecter le résultat au bilan ; seule une ligne concerne un résultat non affecté dans les comptes de l'État. Cela s'est produit pour la première fois en 1833 et n'a pas de portée particulière.

**M. Jean-René Cazeneuve (EPR).** Nos collègues Insoumis sont fâchés avec les chiffres – sauf peut-être Mme Chikirou.

**M. le président Éric Coquerel.** Il s'agit d'un amendement du groupe Ecologiste et social.

**M. Jean-René Cazeneuve (EPR).** En quatre ans, de 2019 à 2023, la dépense publique de l'État a augmenté de 100 milliards, soit environ 30 %. Parler d'austérité et de baisse de la dépense publique, c'est affirmer des contre-vérités.

*La commission adopte l'amendement CF68.*

*En conséquence, l'article 3 est supprimé.*

**Article 4 : Budget général – Dispositions relatives aux autorisations d’engagement et aux crédits de paiement**

*Amendement de suppression CF69 de Mme Danielle Simonnet*

**Mme Danielle Simonnet (EoS).** Il faut vraiment que vous compreniez le sens du mot « austérité » ! Les injonctions de l’Union européenne de baisser la dépense publique pour ramener le déficit sous les 3 % du PIB participent à une logique de réduction des dépenses quand les besoins continuent d’augmenter. Cela aboutit à la casse des services publics, pour le plus grand bonheur des intérêts privés. Le rapport montre bien que l’offre privée se développe, encouragée par la politique d’austérité, qui vise précisément à privatiser tous nos biens et services. Votre politique a consisté à baisser les impôts, surtout des plus riches, et les contributions des plus grosses entreprises ; on en constate les effets sur les caisses de l’État. Vous êtes obligés de reconnaître que la situation est catastrophique, mais hélas, vous n’en tirez pas les bonnes conclusions.

**M. Charles de Courson, rapporteur général.** L’article 4 arrête, par mission et par programme, les montants définitifs des autorisations d’engagement (AE) et des crédits de paiement (CP) consommés sur le budget général. Le 2° du IV de l’article 37 de la LOLF prévoit que le présent article « [ouvre], pour chaque programme ou dotation concerné, les crédits nécessaires pour régulariser les dépassements constatés résultant de circonstances de force majeure dûment justifiées et procède à l’annulation des crédits n’ayant été ni consommés ni reportés ».

Le montant des crédits non consommés et non reportés est élevé : 11,9 milliards d’euros en AE et 6,7 milliards en CP, soit 1 % des CP du budget général, alors que, de 2017 à 2021, les lois de règlement établissaient des taux d’annulation allant de 0,2 % à 0,4 %. Ce niveau s’explique par une sous-consommation des crédits dans de nombreuses missions : le taux d’exécution dans le budget général se monte à 96,7 %, loin des niveaux constatés avant la crise sanitaire – 99,2 % en 2019, par exemple.

Nous en avons discuté, ni l’adoption du texte ni l’article 4 ne sont nécessaires. Avis favorable.

**M. Charles Sitzenstuhl (EPR).** Je m’étonne d’entendre, pour la première fois, une membre du groupe Écologiste employer un vocabulaire europhobe – « injonctions de l’Union européenne ».

Les chiffres, qu’ils viennent de l’Insee, du Gouvernement ou de la Banque de France, sont implacables : dans notre pays, la dépense publique croît constamment. Ce n’est pas en prétendant le contraire et en répétant « austérité,

austérité, austérité » qu'on fera croire que la France suit des politiques d'austérité – depuis des décennies, elle fait l'inverse.

*La commission adopte l'amendement CF69.*

*En conséquence, l'article 4 est supprimé.*

**M. le président Éric Coquerel.** Il reste cinquante et un amendements portant article additionnel. Si nous consacrons à chacun deux à trois minutes, le débat durera encore entre deux heures et demie et trois heures. Je propose aux collègues qui acceptent de dire seulement « défendu » de les retirer – ça ne change pas grand-chose, le débat aura lieu en séance.

#### Après l'article 4

*Contre l'avis du rapporteur général, la commission adopte successivement les amendements CF37, CF38 et CF39 de M. Karim Ben Cheikh.*

*Amendement CF14 de M. Jérôme Legavre*

**M. Aurélien Le Coq.** Le présent amendement vise à demander un rapport à même de démasquer les auteurs des budgets et de les mettre face à leurs responsabilités. De l'austérité, il y en a, ne vous en déplaise. Que vous présentiez des budgets insincères pour la dissimuler, avant d'annuler des crédits, ne prouve pas le contraire. Pour 2023, vous avez de nouveau choisi d'annuler 7,6 milliards d'euros avec le présent texte, et 5,1 milliards avec le projet de loi de finances de fin de gestion – soit 12,7 milliards. Vous êtes coutumiers du fait : en 2021, vous annuliez purement et simplement 2,3 milliards ; 9,8 milliards en 2022, soit quatre fois plus. Nous sommes très inquiets : en 2024, en plus de l'annulation par décret de 10 milliards de crédits, le montant des annulations pourrait atteindre en fin d'exercice 16,5 milliards, soit 26,5 milliards de coupes budgétaires. Oui, nous voulons des rapports pour vérifier ce que vous faites, sur quoi précisément portent les annulations, afin que vous rendiez des comptes, parce que, derrière, cela affecte les services publics et la vie des Français.

**M. Charles de Courson, rapporteur général.** Vous n'avez pas besoin de ce rapport : lisez le mien, il répond à toutes les questions que vous soulevez – notamment sur les annulations et le montant considérable des reports, à savoir 23,5 milliards entre 2023 et 2024. Je vous propose de retirer votre amendement et d'interroger le Gouvernement en séance publique.

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendements CF43, CF49, CF44 et CF45 de M. Mickaël Bouloix*

**M. Mickaël Bouloix (SOC).** Ils visent tous à demander des explications relatives aux annulations de crédits : je poserai la question au ministre en séance.

*Suivant l'avis du rapporteur général, la commission rejette successivement les amendements.*

*Amendements identiques CF1 de Mme Eva Sas et CF60 de M. Mickaël Bouloux*

**Mme Eva Sas (EcoS).** Il s'agit de demander un rapport sur la sous-consommation des crédits alloués à MaPrimeRénov'. Les raisons de la sous-consommation ont déjà été établies, en particulier par M. Guillaume Gontard dans son rapport sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique. Pour MaPrimeRénov, elles tiennent au reste à charge trop élevé et aux lourdeurs administratives ; il ne faut pas réduire les crédits mais renouveler l'offre en définissant de nouvelles conditions. Nous aurions donc intérêt à disposer d'un rapport sur l'échec du dispositif en 2023. Toutefois, pour permettre au débat d'avancer, je le retire.

*Les amendements sont retirés.*

*Suivant l'avis du rapporteur général, la commission rejette successivement les amendements CF46, CF50, CF47, CF51 et CF52 de M. Mickaël Bouloux.*

*Amendement CF15 de M. Jérôme Legavre*

**M. Charles de Courson, rapporteur général.** Il y a certes un problème avec les crédits de la mission *Remboursements et dégrèvements*, qui ont beaucoup augmenté, mais la question doit être posée en séance.

*La commission rejette l'amendement.*

*Suivant l'avis du rapporteur général, la commission rejette successivement les amendements CF42 et CF48 de M. Mickaël Bouloux.*

*Amendement CF12 de Mme Mathilde Feld*

**Mme Mathilde Feld (LFI-NFP).** La lutte contre l'évasion fiscale est une affaire de volonté politique. Or le Parlement est incapable de contrôler cette volonté, car les moyens sont éparsillés entre différents programmes. L'absence de document transversal complet empêche d'avoir un débat éclairé. Les documents existants mélangeant les crédits et les effectifs alloués au contrôle fiscal et à d'autres politiques publiques, comme le recouvrement ordinaire de l'impôt.

Par ailleurs, la direction générale des finances publiques (DGFIP) a reçu de nouvelles missions en 2023, en particulier celles transférées de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI), sans attribution de moyens supplémentaires. De nombreux agents contestent l'efficacité de ces transferts, mais il est impossible de l'évaluer à cause de l'opacité des moyens consacrés à la lutte contre la fraude et l'évasion.

Enfin, le document de politique transversale (DPT) est uniquement consacré à la lutte contre la fraude, mais l'évasion fiscale ne se limite pas à la fraude. Pour la faire cesser, il faut non seulement des moyens de contrôle, mais aussi une expertise solide pour identifier et combler les failles juridiques.

Le présent amendement vise à demander un document budgétaire permettant d'évaluer précisément les moyens consacrés à la lutte contre l'évasion fiscale.

**M. Charles de Courson, rapporteur général.** Vous êtes rapporteure spéciale sur la lutte contre l'évasion fiscale, avec M. Nicolas Sansu. Vos travaux d'évaluation, qui viendront compléter le DPT, seront plus utiles à la commission qu'un nouveau rapport du Gouvernement, pour les raisons que vous-même avez évoquées. Avis défavorable.

*La commission adopte l'amendement CF12.*

*Amendement CF64 de Mme Danielle Simonnet*

**Mme Danielle Simonnet (EcoS).** Nous demandons un rapport sur l'état des moyens humains et financiers des services chargés du contrôle fiscal et sur celui des services policiers douaniers et judiciaires chargés de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscale. Les agents de la DGFIP s'inquiètent de la réduction des moyens, qui se traduisent notamment par des pertes d'effectifs et le sentiment d'une perte de sens. Il faut y remédier : selon le rapport d'activité 2023 de la DGFIP, paru en juin 2024, en 2022 comme en 2023, le montant encaissé était identique à celui de 2021 – 10,7 milliards. Il est nécessaire d'établir d'urgence un rapport pour délibérer des moyens de faire cesser les manquements de l'État en matière de collecte de l'impôt.

**M. Charles de Courson, rapporteur général.** Avis défavorable. Soulevez le problème lors du débat en séance publique ou pendant l'examen du projet de loi de finances : ce sera beaucoup plus efficace.

*La commission adopte l'amendement CF64.*

*Amendements CF13 et CF17 de M. Hugo Prevost*

**M. Hugo Prevost (LFI-NFP).** L'amendement CF17 vise à obtenir un rapport permettant d'évaluer l'incidence sur les petites et moyennes entreprises des différents plans d'investissement gouvernementaux déployés depuis 2017. Pour les justifier, le mot « souveraineté » revient souvent – quelle belle volonté ! Notre Nation a de nombreux défis à relever : protéger l'emploi, assurer la transition écologique, garantir la souveraineté économique notamment. Les financements associés vont directement soutenir les grands groupes et les très petites, petites et moyennes entreprises (TPE et PME) innovantes, sans aucun suivi des résultats. Combien d'emplois ont été délocalisés malgré les aides publiques ? Combien de TPE et PME innovantes ont été rachetées par des groupes étrangers ? Combien de

brevets déposés grâce à des financements publics ne sont plus détenus dans notre pays ? Il est essentiel de dresser un bilan approfondi de ces plans ; si de grandes entreprises se sont enrichies grâce à des subventions sans contrepartie, qu'en est-il des TPE et PME ? La dépendance énergétique des entreprises a-t-elle diminué ? La moindre des choses est de permettre aux Français de savoir pour quel résultat des milliards ont été alloués. Le comité d'évaluation a clos ses travaux sans parvenir à une conclusion ; la représentation nationale doit disposer d'éléments factuels pour établir la sienne.

**M. Charles de Courson, rapporteur général.** Vous avez été nommé rapporteur spécial sur le plan de relance et sur le plan France 2030 : vous aurez un rôle dans la conduite de l'évaluation des mesures que vous attendez. Mieux vaut qu'un parlementaire rapporteur spécial porte un regard critique sur l'efficacité des plans gouvernementaux plutôt que demander au Gouvernement d'autoévaluer ses propres mesures. De plus, je le répète, il est probable que nous ne voterons pas le texte, donc que tous les amendements de rapport adoptés tombent. Avis défavorable.

**M. Jean-Paul Mattei (Dem).** La volonté de toujours demander des rapports au Gouvernement m'étonne. Les parlementaires peuvent publier des rapports : cela fait partie de leur rôle, et c'est beaucoup plus efficace. Nous devons être actifs, non passifs. D'ailleurs, on est beaucoup plus performant après avoir rédigé un rapport qu'après avoir lu un rapport du Gouvernement – quand on l'obtient.

*La commission rejette successivement les amendements.*

**Article 5 : Budgets annexes – Dispositions relatives aux autorisations d'engagement et aux crédits de paiement**

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission adopte l'amendement CF70 de Mme Danielle Simonnet.*

*En conséquence, l'article 5 est supprimé.*

**Article 6 : Comptes spéciaux – Dispositions relatives aux autorisations d'engagement, aux crédits de paiement et aux découverts autorisés. Affectation des soldes**

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission adopte l'amendement CF71 de Mme Danielle Simonnet.*

*En conséquence, l'article 6 est supprimé.*

## Après l'article 6

*Amendement CF18 de M. Jérôme Legavre*

**M. Charles de Courson, rapporteur général.** Par son travail de rapporteur spécial sur ces questions, notre collègue Jean-Paul Mattei a été bien plus efficace que ne le serait un énième rapport expliquant que le maximum est fait. Demande de retrait.

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendement CF82 de M. Matthias Renault*

**M. Charles de Courson, rapporteur général.** Nous avons un vieux problème avec les participations financières de l'État. Dans les projets de loi de finances initiaux, on ne nous dit pas ce qui est envisagé ; nous le découvrons dans le projet de loi de règlement. Un rapport n'améliorera pas la situation. Il faudrait plutôt que le rapporteur spécial obtienne des réponses à ses demandes concernant les crédits ; sinon, on supprime les crédits.

*La commission rejette l'amendement.*

## **Article 7 : Affectation du résultat patrimonial de l'exercice 2021 au report des exercices antérieurs du bilan de l'État**

*Amendements de suppression CF19 de M. Jérôme Legavre, CF53 de M. Mickaël Bouloux et CF72 de Mme Danielle Simonnet*

**M. Jérôme Legavre (LFI-NFP).** L'article 7 a pour objet d'éviter à tout prix de déposer de nouveau un projet de loi d'approbation du budget de l'année 2021, alors même que l'Assemblée nationale l'avait rejeté en 2022 puis en 2023, traduisant le rejet de la politique du Gouvernement et de ses choix économiques et budgétaires, qui nous mènent dans le mur. « On continue ! » dit pourtant le Gouvernement. C'est d'ailleurs une constante de sa part, puisque les deux précédents projets de loi de finances ont été passés en force, sans vote du Parlement, et la décision de supprimer 20 milliards de dépenses n'a fait l'objet d'aucun débat. Ce qui sort par la porte a fortement tendance à revenir par la fenêtre !

Le bilan de la politique des gouvernements successifs sous la présidence d'Emmanuel Macron doit être débattu. C'est pourquoi nous demandons la suppression de l'article 7 et le dépôt d'un projet de loi d'approbation des comptes de l'année 2021.

**M. Mickaël Bouloux (SOC).** L'adoption de cet article reviendrait à voter *a posteriori* le projet de loi de règlement de l'exercice 2021, qui a pourtant été rejeté à deux reprises par le Parlement. C'est pourquoi il convient de le supprimer.

**M. Charles de Courson, rapporteur général.** Avis favorable. Le rejet du projet de loi de règlement de l'exercice 2021 ayant empêché la réalisation de cette opération au cours de l'exercice 2022, une procédure spécifique d'imputation du résultat de 2021 dans les comptes 2022 a été définie. Cette procédure consiste à intégrer au plan comptable de l'État un nouveau compte 88 *Solde d'exercices antérieurs en attente d'affectation*, sur lequel le résultat de l'exercice 2021 a été imputé dans l'attente de son affectation définitive.

*La commission adopte les amendements CF19, CF53 et CF72.*

*En conséquence, l'article 7 est supprimé.*

**Article 8 : Affectation du résultat patrimonial de l'exercice 2022 au report des exercices antérieurs du bilan de l'État**

*Amendements de suppression CF20 de M. Jérôme Legavre, CF54 de M. Mickaël Bouloux et CF73 de Mme Danielle Simonnet*

**M. Mickaël Bouloux (SOC).** Même argumentation que pour l'amendement précédent, concernant cette fois le projet de loi de règlement pour 2022.

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission adopte les amendements CF20, CF54 et CF73.*

*En conséquence, l'article 8 est supprimé.*

**Article 9 : Règlement du compte spécial « Participation de la France au désendettement de la Grèce »**

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission adopte l'amendement de suppression CF74 de Mme Danielle Simonnet.*

*En conséquence, l'article 9 est supprimé et l'amendement CF55 de M. Mickaël Bouloux tombe.*

**Après l'article 9**

*Amendements CF2 de Mme Eva Sas, CF30 de M. Jérôme Legavre et CF3 de Mme Eva Sas (discussion commune)*

**Mme Eva Sas (EcoS).** L'amendement CF2 vise à demander un rapport sur le budget vert et sa méthodologie, qu'il est plus que temps de revoir. Tout le monde en convient, y compris le Haut Conseil pour le climat (HCC), le budget vert est très

insuffisant. En outre, 90 % des dépenses sont toujours catégorisées comme neutres. Le rapport demandé permettrait d'évaluer et de revoir la méthodologie du budget vert.

Le rapport demandé par l'amendement CF3 concerne, quant à lui, l'exécution du budget vert. Les dépenses favorables à l'environnement font l'objet de belles annonces, mais leur exécution n'est jamais examinée. Or ces dépenses sont toujours inférieures aux prévisions.

**M. Gabriel Amard (LFI-NFP).** L'amendement CF30 tend à demander la production d'un rapport recensant de façon exhaustive les dépenses néfastes à l'environnement et proposant un plan d'action détaillé de réduction et de sortie des dépenses aux conséquences négatives pour le climat et la biodiversité.

Grâce au travail des militants associatifs écologistes des associations comme Notre affaire à tous ou Oxfam France, l'État a été condamné en 2021 pour inaction climatique par le Conseil d'État. Deux ans plus tard, le 10 mai 2023, le Conseil d'État a constaté que les ministères chargés de la transition écologique n'ont toujours pas pris les mesures nécessaires et, le 29 juin 2023, le tribunal administratif de Paris a condamné l'État à diminuer l'usage de certains pesticides agricoles avant le 30 juin 2024. Rien n'étant fait, il est temps de rédiger un rapport sur ces dépenses néfastes.

**M. Charles de Courson, rapporteur général.** Je rejoins Eva Sas quant aux limites actuelles de la pratique du budget vert, mais si l'on en vient à demander des rapports sur des rapports, on n'en sort plus ! Mieux vaudrait que le Gouvernement prenne directement en considération les observations du HCC dans son prochain rapport sur le budget vert. Avis défavorable sur l'amendement CF2.

On peut s'interroger sur la méthodologie utilisée pour élaborer le budget vert présenté dans l'exposé général des motifs de ce projet de loi. Les dépenses non cotées pour 2023 s'élèvent tout de même à 91,3 milliards, soit près de 19 % du périmètre des dépenses de l'État. En outre, il faudra attendre le PLF pour 2025 pour avoir une cotation des dépenses fiscales, qui comportent pourtant de nombreuses dépenses défavorables à l'environnement. Il est contestable d'attendre le PLF de l'année n + 1 pour avoir le détail du budget vert de l'exécution de l'année n – 1, ce qui montre bien les limites actuelles de cet exercice.

Ces trois amendements sont intéressants, mais ils ne trouvent pas leur place dans ce texte. De plus, si nous rejetons le texte, ils ne seront pas pris en considération. Il serait préférable de les retirer et de les réserver pour les discussions en séance publique.

*La commission rejette successivement les amendements.*

*Amendements identiques CF4 de Mme Eva Sas et CF59 de M. Mickaël Bouloux*

**Mme Eva Sas (EcoS).** Il s'agit de demander un rapport sur les nouveaux indicateurs de richesse. La loi de 2015, qui prévoit la publication d'un tel rapport en même temps que le projet de loi de finance, n'est toujours pas appliquée, alors que l'on sait que le PIB est un indicateur très insuffisant.

**M. Charles de Courson, rapporteur général.** Ce sont des amendements d'appel, qui permettent de rappeler le Gouvernement à son obligation d'adresser ce rapport avant le premier mardi d'octobre. Le Gouvernement venant d'être nommé, il serait préférable de retirer ces amendements, quitte à les déposer de nouveau en séance pour interpeller le ministre, si le rapport n'a pas été déposé dans les temps.

**M. Emmanuel Mandon (Dem).** Je comprends que nous devions nous montrer plus efficaces pour atteindre nos objectifs en matière de transition écologique. C'est bien le rôle de notre commission de faire des propositions mais, en l'occurrence, celles-ci méritent d'être travaillées et d'apporter davantage de méthode. C'est une bonne chose de saisir l'opportunité de ce texte, mais là, on passe à côté de l'objectif. De ce point de vue, je souscris aux propos de Jean-Paul Mattei.

*La commission rejette les amendements.*

*Suivant l'avis du rapporteur, elle rejette l'amendement CF25 de Mme Mathilde Feld.*

*Amendements CF22 de Mme Marianne Maximi et CF23 de M. Damien Maudet (discussion commune)*

**M. Damien Maudet (LFI-NFP).** Hier, sur France Inter, le nouveau ministre de l'économie a balayé toutes les propositions tendant à revenir sur les baisses d'impôt concédées depuis 2017. On a l'impression que les centaines de milliards de déficit ne pourront être comblées que par la réduction des dépenses pour l'école, l'hôpital ou la justice. Pourtant, les niches fiscales seraient sources d'immenses mannes financières pour le pays : 90 milliards d'euros, dont la Cour des comptes relève d'ailleurs l'absence de pilotage. On pourrait, par exemple, trouver 3 milliards dans la niche Dutreil, les exonérations d'assurance vie ou l'abattement pour les entreprises de transport.

Le rapport ici demandé évaluerait l'efficacité économique des dépenses fiscales dont le manque à gagner pour l'État s'élève à plus de 1 milliard. Les Français verraient ainsi qu'il est possible de faire des économies ailleurs que dans le financement des services publics essentiels au quotidien.

**M. Charles de Courson, rapporteur général.** On ne peut que partager les idées qui sous-tendent ces amendements. Toutefois, le tome II de l'annexe du PLF consacré à l'évaluation des voies et moyens comporte, depuis le PLF 2023, une liste des dépenses fiscales qui feront l'objet d'une évaluation dans l'année. Les dépenses fiscales sont rattachées à des politiques publiques et à des missions du budget de l'État. Nombre d'entre elles sont assorties d'indicateurs figurant dans chaque rapport annuel de performances (RAP) et dans l'évaluation des voies et moyens. Par

ailleurs, l'article 7 de la loi de programmation des finances publiques prévoit que toute nouvelle dépense fiscale est créée pour trois ans au plus et qu'elle ne peut être prorogée qu'après évaluation.

Appliquons déjà les lois que nous avons votées ! La plupart des dépenses fiscales sont rattachées à des programmes et à des missions. Les rapporteurs spéciaux devraient approfondir leur examen des crédits budgétaires, mais aussi des dépenses fiscales, et demander fermement des explications sur celles-ci. Ce serait plus efficace pour déterminer lesquelles il conviendrait de réduire, d'améliorer, de supprimer ou de maintenir.

*La commission rejette successivement les amendements.*

*Amendement CF24 de M. Jérôme Legavre*

**M. Charles de Courson, rapporteur général.** Le poids des dépenses fiscales et des baisses des prélèvements obligatoires est déjà documenté : je vous renvoie notamment à l'annexe Voies et moyens de chaque PLF, aux rapports et projets annuels de performances ainsi qu'aux productions de la Cour des comptes. C'est de mesures fortes de nature à rétablir nos finances publiques que nous avons besoin, pas de rapports supplémentaires. Demande de retrait.

*La commission rejette l'amendement.*

*Suivant l'avis du rapporteur, elle rejette l'amendement CF31 de M. David Guiraud.*

*Amendement CF28 de M. Jérôme Legavre*

**M. Aurélien Le Coq (LFI-NFP).** Le rapport ici demandé mesurerait l'efficacité des aides publiques aux entreprises privées passées dans la norme fiscale. Ainsi en est-il du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) qui, désormais entré dans la norme fiscale, entraîne des baisses pérennes de cotisations.

Il s'agit de documenter les cadeaux faits aux grandes entreprises, qui en usent et en abusent. Les aides aux entreprises privées ont été multipliées par vingt en quarante ans et par deux en dix ans. Elles ont augmenté de 80 milliards par an sous la présidence d'Emmanuel Macron, en même temps qu'on nous expliquait la nécessité d'appliquer toujours plus d'austérité, de couper dans les services publics, que les caisses sont vides et qu'il n'y a pas d'argent. De fait, la Macronie s'est attachée à vider les caisses – Gérald Darmanin a lui-même évoqué le chiffre de 140 milliards par an et ces montants ne cessent d'augmenter. Un capitalisme d'un genre nouveau émerge : un capitalisme subventionné, sous perfusion des aides publiques, garantissant une profitabilité élevée.

**M. Charles de Courson, rapporteur général.** Encore une fois, il appartient aux rapporteurs spéciaux d'examiner l'efficacité des mesures d'aide publique aux entreprises privées, voire d'en proposer la suppression.

Les suppressions ne sont pas si nombreuses : depuis trente et un ans que je suis député et maintenant en tant que rapporteur général du budget, j'attends avec intérêt les collègues qui auront le courage de défendre des amendements visant à supprimer ou à fortement réduire des dépenses fiscales ! Je compte sur vous tous pour produire des efforts dans le sens de l'efficacité des moyens publics.

*La commission rejette l'amendement.*

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission rejette l'amendement CF29 de Mme Marianne Maximi.*

*Amendement CF76 de Mme Danielle Simonnet*

**Mme Danielle Simonnet (EcoS).** Nous demandons ici un rapport présentant les conséquences sur l'endettement public des mesures d'aide aux entreprises prises depuis 2017. Ces mesures se sont multipliées au point de représenter le premier poste de dépenses dans le budget de l'État, avec 160 milliards par an en 2019. Qu'il s'agisse du CICE, de la baisse de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) ou des différentes niches, il faut tout remettre à plat, d'autant que ces aides, dont les effets sont plus que contestables, ne sont généralement assorties d'aucune conditionnalité sociale ou écologique. Un tel rapport est donc nécessaire et urgent.

**M. Charles de Courson, rapporteur général.** Voilà des années que cette demande est formulée ! Mais plutôt que de la faire dans le cadre de ce projet de loi, mieux vaut demander aux rapporteurs spéciaux d'être pugnaces et de s'attacher à donner leur évaluation de ces dispositifs pour que nous en discutions. Avis défavorable.

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendement CF27 de M. Jérôme Legavre*

**M. Charles de Courson, rapporteur général.** Là encore, ce sont les rapporteurs spéciaux chargés de l'impôt sur les sociétés qui devraient s'intéresser à ce sujet, notamment aux taux effectifs. Des travaux ont d'ailleurs été menés par la direction du Trésor. Cela me semble plus efficace que de demander un rapport dans lequel on nous expliquera, comme d'habitude, que tout va bien. Avis défavorable.

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendement CF75 de Mme Danielle Simonnet*

**Mme Danielle Simonnet (EcoS).** Cet amendement vise à demander un rapport évaluant les conséquences sur l'endettement public des baisses d'impôts

décidées depuis 2017 – celles-ci s’élèveraient à 52 milliards d’euros. L’Inspection générale des finances (IGF) souligne la faiblesse des recettes ; une analyse en profondeur permettrait de mieux comprendre la forte hausse de la dette française. L’accroissement du déficit public au cours des dernières années résulte, non pas de l’augmentation des dépenses publiques, mais bien de la baisse des recettes : par rapport au PIB, les premières ont reculé de 1,5 % quand les secondes ont diminué de 2 %. Ce rapport nous semble urgent.

**M. Charles de Courson, rapporteur général.** De nombreux travaux ont été menés sur cette question. Deux notes du Conseil d’analyse économique (CAE) portent sur l’opportunité des allégements de cotisations sociales et des impôts de production, s’levant respectivement à 76 milliards et à plus de 12 milliards – des sommes considérables. Le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO), qui dépend de la Cour des comptes, a publié en 2021 une analyse intéressante des effets de la baisse de l’impôt sur les sociétés. L’Institut des politiques publiques (IPP) a évalué les conséquences de la suppression de la taxe d’habitation. Exploitons les travaux existants au lieu de demander un nouveau rapport au Gouvernement, qui a tendance à expliquer que ce qui a été fait est très bien.

**Mme Véronique Louwagie (DR).** La Cour des comptes indique que la situation budgétaire, qui s’est fortement détériorée en 2023, résulte d’une faible croissance des prélèvements obligatoires, de la poursuite des baisses d’impôts, surtout de l’absence d’économies structurelles et d’une progression des dépenses, hors charge de la dette et hors mesures exceptionnelles, à un rythme nettement supérieur à l’inflation. La situation budgétaire est donc surtout due aux dépenses et à l’absence d’économies.

*La commission rejette l’amendement.*

*Amendement CF26 de M. Jérôme Legavre*

**M. Charles de Courson, rapporteur général.** Mêmes arguments : nous disposons d’énormément de documents, notamment de la Cour des comptes, qui sont cités dans les exposés sommaires des amendements et dans les travaux des rapporteurs spéciaux. Demande de retrait ou avis défavorable.

*La commission rejette l’amendement.*

*Amendements CF5 de Mme Eva Sas et CF80 de M. Matthias Renault (discussion commune)*

**Mme Eva Sas (EcoS).** Nous demandons au Gouvernement de s’expliquer sur la faiblesse du rendement des taxes sur les énergéticiens : l’amendement CF5 vise la contribution sur la rente inframarginale de la production d’électricité (CRIM), et l’amendement CF6, à venir, la contribution temporaire de solidarité (CTS) applicable aux producteurs d’énergie fossile.

Le rendement de ces deux taxes a été ridicule – c'est bien que les énergéticiens sont très faiblement taxés en France. La CTS a été supprimée en 2024 ; les énergéticiens fossiles échappent donc à toute forme de contribution supplémentaire – il est primordial d'en rétablir une. Les Écologistes feront des propositions en ce sens dans le PLF pour 2025.

**M. Matthias Renault (RN).** Ce sujet reviendra dans les débats sur le PLF : va-t-on remplacer la CRIM par une taxe EDF ? Notre position est assez semblable à celle qui vient d'être défendue, pour des raisons sans doute différentes : nous souhaitons une taxation des surprofits pour l'intégralité des énergéticiens.

**M. Charles de Courson, rapporteur général.** Nos deux collègues ont raison sur le fond : comment est-on passé de 12,5 milliards d'euros à 600 ou 700 millions ? Mon rapport fournit quelques explications. Premièrement, le chiffre de 12,5 milliards a été calculé sur le prix spot le plus élevé, qui depuis s'est effondré – il a été divisé par cinq. Deuxièmement, les problèmes du parc nucléaire ont entraîné une indisponibilité considérable. Comme EDF paie l'essentiel de la taxe, l'assiette s'est effondrée. Il faudrait néanmoins reprendre ce sujet puisque le Gouvernement a annoncé que le projet de budget prévoit de nouveau une taxation des rentes énergétique. Demande de retrait ou avis défavorable.

*La commission adopte l'amendement CF5.*

*En conséquence, l'amendement CF80 tombe.*

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission adopte l'amendement CF6 de Mme Eva Sas.*

*Amendement CF21 de M. David Guiraud*

**M. Aurélien Le Coq (LFI-NFP).** Nous souhaitons appeler l'attention sur le sujet des transferts de TVA, qui est l'un des plus scandaleux de la gestion budgétaire de la Macronie.

Les transferts de TVA ne cessent d'augmenter parce qu'on remplace les prélèvements sociaux, sous forme de cotisations sociales ou d'impôt, par de la TVA. En d'autres termes, ce que l'on faisait payer aux plus riches ou aux employeurs, on le fait désormais payer à la consommation populaire.

En 2018, on ne comptait que 9 milliards de transferts de TVA dans le budget de la sécurité sociale ; en 2019, ils sont passés à 46 milliards et à 57 milliards en 2022. En 2023, les transferts de TVA vers d'autres comptes s'élèvent à 110 milliards. L'État ne perçoit plus que 46 % de la TVA, c'est-à-dire une minorité des recettes, ce qui diminue son budget de 6 milliards et augmente les transferts de 8 milliards.

**M. Charles de Courson, rapporteur général.** Vous soulevez un grave problème : une part majoritaire des recettes de la TVA – 3,8 milliards – est

transférée vers le budget de la sécurité sociale, les collectivités territoriales et le budget de l'audiovisuel public. Cependant, tout est détaillé dans mon rapport et il n'est pas forcément utile d'en demander un autre. La source du problème se trouve en amont ; ces évolutions ont été décidées pour compenser les exonérations de charges sociales des entreprises ainsi que des suppressions d'impôts qui bénéficiaient aux collectivités territoriales.

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendement CF35 de M. Hugo Prevost*

**M. Hugo Prevost (LFI-NFP).** Il vise à demander un rapport évaluant les conséquences sur les budgets des collectivités territoriales de la non prise en compte de l'inflation dans la revalorisation de la dotation globale de fonctionnement (DGF).

Injustement accusées par Bruno Le Maire de porter la responsabilité des déficits, les collectivités territoriales ne peuvent être tenues pour responsables d'une situation causée par une politique de saccage des recettes fiscales menées par le Gouvernement. Au nom du déficit, elles ont vu leurs ressources fiscales se réduire fortement. Entre 2022 et 2023, 1,3 milliard d'euros manquent à la revalorisation de la DGF pour compenser l'inflation ; entre 2023 et 2024, alors que l'inflation était de 4,9 %, la DGF était revalorisée de seulement 0,8 %. Par un jeu de sous-revalorisation et d'inflation, le budget des collectivités a ainsi été amputé de 15 % de la DGF. Nous demandons au gouvernement Barnier un rapport sur les dépenses des collectivités territoriales afin de savoir s'il partage la vision de Bruno Le Maire et du gouvernement Attal à leur sujet.

**M. Charles de Courson, rapporteur général.** Voilà encore un sujet sur lequel nous avons tous les chiffres : en 2023 et en 2024, la DGF a crû de 320 millions, pour s'établir à 27,2 milliards en 2024, soit à peine 1 % d'augmentation. Pour 2025, le Gouvernement voudrait maintenir inchangé le niveau de la DGF ; vous pourrez vérifier auprès du ministre cet après-midi. Ce n'est pas le présent texte qu'il faut amender ainsi ; c'est plutôt le projet de loi de finances initial pour 2025. Demande de retrait.

*La commission adopte l'amendement CF35.*

*Amendement CF32 de M. David Guiraud*

**M. Charles de Courson, rapporteur général.** Ce n'est pas dans une loi de règlement que l'on discute de finances locales. Je vous propose de retirer votre amendement et d'interpeller le ministre en séance publique afin de connaître la position du nouveau gouvernement. Votre amendement aurait plus de chance d'avoir un effet s'il était déposé sur le PLF pour 2025, qui comprend – c'est une nouveauté – un débat sur les finances publiques locales.

*La commission adopte l'amendement CF32.*

*Amendement CF33 de M. David Guiraud*

**M. Charles de Courson, rapporteur général.** Dans le bloc des collectivités territoriales, les départements sont les plus gravement touchés. Là encore, je vous invite à interroger tout à l'heure le ministre plutôt que de demander un énième rapport.

*La commission adopte l'amendement CF33.*

*Amendement CF34 de M. David Guiraud*

**Mme Murielle Lepvraud (LFI-NFP).** Depuis des mois, les élus des territoires dénoncent la situation intenable dans laquelle sont placés les départements : leurs besoins sociaux ne cessent de croître alors que leurs moyens financiers ont diminué, soumis aux fluctuations de la DGF, qui dépend du bon vouloir du Gouvernement, et des droits de mutation à titre onéreux issus du marché immobilier.

Depuis des mois, alertons sur les difficultés de l'aide sociale à l'enfance (ASE) et sur la situation des Ehpad publics. Pour pallier les manques des politiques publiques de l'État en matière de santé ou de logement, les départements n'ont d'autre choix que d'augmenter les dépenses sociales pour venir en aide aux populations, se mettant en situation critique. Ainsi, afin de faire face à la situation financière de sa collectivité, le président des Côtes-d'Armor a annoncé la semaine dernière la suppression de soixante postes pour la période 2025-2027. Il n'est naturellement pas acceptable que les agents des collectivités, dont nous avons besoin, deviennent la variable d'ajustement des comptes.

Par cet amendement, nous demandons que soit dressé urgentement le bilan de la suppression des impôts locaux. Quelles auraient été les recettes de la taxe d'habitation et de la CVAE en 2023 ? Ce travail mettra en lumière les gagnantes parmi les collectivités, mais surtout celles qui auront été laissées pour compte par M. Macron.

**M. Charles de Courson, rapporteur général.** Vous n'avez pas défendu l'amendement CF34, qui porte sur les régions. Quoi qu'il en soit, je vous renvoie aux discussions sur les amendements précédents. Avis défavorable.

*La commission adopte l'amendement CF34.*

*Amendement CF57 de M. Mickaël Bouloux*

**M. Mickaël Bouloux (SOC).** Le PLR a fait l'objet de nombreux rejets ; ce sera peut-être encore le cas cette année. Nous voterons évidemment contre, mais cela n'aura pas de conséquences concrètes. Habituellement, le rejet des comptes entraîne des répercussions pour les gestionnaires, dans le secteur public comme dans le secteur privé. Cet amendement vise à lancer une réflexion pour que les rejets successifs de PLR aient des conséquences concrètes. Il s'agit d'envisager des

changements et d'aligner la gestion de l'État sur les pratiques courantes en matière de responsabilité financière.

**M. Charles de Courson, rapporteur général.** Un tel rapport est-il utile puisqu'en l'état actuel du droit constitutionnel et de la LOLF, le ministre des comptes publics ne peut pas reporter le solde dans le solde général ? Cela reste une sanction limitée, certes, mais peut-on envisager une sanction autre que politique ? De plus, dans la situation présente, c'est un nouveau gouvernement qui présente les résultats dont un autre gouvernement est responsable.

Plutôt que de demander un rapport au Gouvernement, dont on ne sait ce qu'il pourrait bien vous répondre, je vous invite à retirer cet amendement et à publier une tribune dans la presse sur la portée des lois de règlement.

**M. Matthias Renault (RN).** Je serais curieux d'entendre les propositions des uns et des autres à ce sujet. L'idée est-elle de copier le modèle des collectivités locales, dans lequel le rejet d'un compte administratif a pour conséquences la saisine de la chambre régionale des comptes et la mise sous tutelle budgétaire ? Cela pourrait être une piste, mais je ne suis pas sûr que c'est ce que vous souhaitez.

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendement CF77 de Mme Danielle Simonnet*

**Mme Danielle Simonnet (EoS).** Par cet amendement, je propose qu'un rapport mette en évidence le coût énorme que représente depuis 2017 le recours par les services de l'État et les ministères à des cabinets de conseil ainsi que les économies considérables qui seraient réalisées en y mettant fin – un pognon de dingue !

L'enveloppe allouée aux cabinets de conseil a augmenté de 329 % en six ans. Et je ne parle pas de l'émission « Cash investigation », qui a montré combien les collusions entre les pouvoirs publics et le cabinet McKinsey, ainsi que les étroites relations que celui-ci entretient avec Emmanuel Macron depuis sa campagne de 2017, posent un véritable problème de démocratie. Mme Louwagie soutiendra sûrement cette demande puisqu'elle permettra à l'État de faire des économies.

**M. Charles de Courson, rapporteur général.** Une commission d'enquête au Sénat a montré que le recours à ces cabinets s'élevait à 1 milliard d'euros et se concentrait sur certains grands cabinets. Des soupçons ont été avancés quant à l'existence de contreparties, mais ça n'a jamais été prouvé. Dans le PLF 2024, ce recours a été réduit de moitié : il serait revenu à 500 millions – c'est déjà pas mal. Nous avons des hauts fonctionnaires pas trop mal formés et des inspections générales parfois sous-employées dans certains ministères, auxquels les ministres pourraient commander des études précises sur différents sujets.

Encore une fois, le rapport n'est pas l'outil le plus pertinent. Si nous ne sommes pas contents, nous avons la possibilité de rabattre des crédits lors des débats budgétaires. Ce serait plus efficace qu'un énième rapport qui ne fera que citer la commission d'enquête sénatoriale, le rapport de l'IGF ou ceux de la Cour des comptes de juillet 2023.

**Mme Véronique Louwagie (DR).** Nous ne voterons pas cet amendement car des rapports sur ce sujet existent déjà. Celui de la Cour des comptes présente un tableau très bien fait de l'évolution des dépenses de conseil des ministères civils au titre des différents marchés : de 30 millions en 2014, elles ont atteint quasiment 1 milliard aujourd'hui. Je suis d'autant plus favorable à leur réduction que la diminution des dépenses était l'objet d'une mission d'information que j'avais conduite, en qualité de rapporteure, avec Robin Reda. Parmi nos propositions, la baisse du recours aux cabinets de conseil était fixée à 15 milliards d'euros à l'échéance de 2027. Vous voyez, madame Simonnet, que nous pouvons trouver des points d'accord, même si ce n'est pas courant.

**M. Matthias Renault (RN).** Un jaune budgétaire liste déjà ces prestations ; le rapport demandé existe donc.

Sur le fond, il faut évidemment diminuer le recours aux cabinets de conseil, à l'exception tout de même des prestations en conseil informatique, tant cette compétence a été perdue dans les services de l'État. La Cour des comptes elle-même a relevé cette limite.

*La commission adopte l'amendement CF77.*

*Amendement CF16 de Mme Marianne Maximi*

**M. Damien Maudet (LFI-NFP).** Il est parfois plus facile de voir la paille dans l'œil de son voisin que la poutre dans le sien. C'est peut-être ce qui arrive à Emmanuel Macron, qui répète depuis des mois, comme ses porte-parole, que la France dépense trop. Mais si quelqu'un vit au-dessus de ses moyens – et des nôtres – , c'est bien lui ! L'an dernier, le budget de l'Élysée a augmenté deux fois plus vite que l'inflation ; malgré deux rallonges, la présidence termine l'année avec un déficit de 8 millions. C'est une étrange façon de prêcher la rigueur budgétaire, surtout quand on sermonne les collectivités locales.

L'Élysée bénéficie toutefois d'un avantage : les intérêts de son compte au Trésor ont presque triplé en un an. Ce n'est pas le cas des communes, qui voient leurs recettes diminuer en raison de la suppression de nombreux impôts locaux. La progression spectaculaire de ces intérêts reste inexpliquée. Cet amendement, proposé par ma collègue Marianne Maximi qui est rapporteure spéciale pour la mission *Pouvoirs publics*, vise à demander au Gouvernement de nous éclairer à ce sujet par un rapport.

**M. Charles de Courson, rapporteur général.** La ministre chargée des relations avec le Parlement Marie Lebec avait indiqué que le compte bancaire

rémunéré de la présidence au Trésor, qui n'est pas un placement financier, est aligné sur le niveau de rémunération de référence défini par un arrêté du 15 septembre 2014 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. L'Élysée n'a aucun moyen d'action sur ce taux d'intérêt.

En outre, un arrêté du 2 octobre 2023 a modifié rétroactivement, à compter du 3 janvier 2022, le calcul de la base de rémunération de ce compte, passé de Eonia – 0,15 % à Ester – 0,065 %. L'Ester est le taux d'intérêt interbancaire calculé par la Banque centrale européenne (BCE). Il a remplacé définitivement l'Eonia le 3 janvier 2022. Le dernier taux connu est de 3,414 % au 23 septembre 2024.

Là encore, je ne pense pas qu'un rapport soit utile ; en revanche, le rapporteur spécial pour la mission *Pouvoirs publics* peut y mettre son nez.

*La commission adopte l'amendement CF16.*

**M. le président Éric Coquerel.** Nous en venons aux explications de vote.

**Mme Claire Marais-Beuil (RN).** Le groupe Rassemblement national s'était déjà opposé au projet de loi de règlement pour l'exercice 2022. La dérive budgétaire étant pire en 2023, nous voterons évidemment contre le présent texte, qui présente une situation de la France catastrophique : un déficit public égal à 5,5 % du PIB, soit 173 milliards, dont un déficit structurel de 4,6 %. Les finances publiques ne se redressent pas ; bien au contraire, elles plongent de plus en plus dans le rouge. Le déficit public est si élevé que, non seulement il augmente la dette publique en valeur, mais il obère toutes les chances de la France de connaître un équilibre budgétaire avant 2027.

L'exécution du budget de 2023 est bien pire que la prévision ; les informations données au Parlement étaient erronées. Alors que la loi de finances de 2023 prévoyait un déficit public égal à 5 % du PIB, son exécution atteint 5,5 %. Loin de tirer des leçons de cet échec, le gouvernement sortant laisse la France dans une situation budgétaire bien pire en 2024, comme l'a expliqué le président de la Cour des comptes la semaine dernière.

En 2023, le besoin de financement de l'État a atteint un record – 314,6 milliards –, entraînant une augmentation de la dette. Depuis 2022, le Rassemblement national donne l'alerte sur cette dangereuse dérive budgétaire ; chaque année, la situation empire.

**M. Jean-René Cazeneuve (EPR).** L'année 2023 a été marquée par de nombreux événements imprévisibles, en particulier l'attaque terroriste du 7 octobre. La prévision de croissance – de l'ordre de 1 % – a pourtant été tenue. Je rappelle que, en septembre 2023, le Haut Conseil des finances publiques jugeait la prévision de déficit à 4,9 points crédible, à partir des informations dont il disposait après sept mois d'exécution. J'ajoute que les baisses de recettes – impôt sur le revenu (IR), IS, TVA et taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) –,

significatives par rapport à la loi de fin de gestion, étaient très proches des projections de la loi de finances initiale, voire supérieures.

Il n'y a donc eu, en aucune manière, volonté de tromper. On peut d'ailleurs saluer le Gouvernement qui, devant le constat de la baisse des recettes en fin d'année, a adapté et supprimé certaines dépenses.

Je le dis une fois pour toutes, ce texte est une photographie, un constat, un document administratif. Son vote ne signifie pas l'approbation de la politique qui a été menée : il s'agit simplement d'approuver des comptes administratifs. L'absence de vote du projet de loi de règlement n'en a pas moins des conséquences concrètes, comme l'impossibilité d'affecter le solde des opérations de l'exercice au report à nouveau de l'année précédente. En comptabilité budgétaire, on ne peut pas procéder au non-report du solde comptable de certains comptes publics. Il faut voter ce projet de loi, mais nous voterons contre le texte de la commission, qui a vidé le projet initial de toute sa substance.

**M. Mickaël Bouloux (SOC).** Nous voterons contre.

**Mme Véronique Louwagie (DR).** Ce projet de loi est identique à celui que nous avions examiné en commission des finances en mai dernier, dont la dissolution a interrompu le parcours. Son vote est un préalable indispensable à l'examen du projet de loi de finances. La nouvelle législature impose donc qu'il soit à nouveau déposé pour être examiné par le Parlement.

Comme lors de son premier examen il y a quelques mois, la Droite républicaine votera contre ce texte. Le soutien de notre groupe au gouvernement de Michel Barnier ne nous rend aucunement responsables ni comptables du bilan des gouvernements précédents.

Je ne suis pas d'accord avec notre collègue Jean-René Cazeneuve ; le rejet du texte est sans conséquence sur l'examen du PLF. Nous l'avons d'ailleurs constaté lors de l'examen du PLF 2023, puisque le projet de loi de règlement pour 2022 avait été rejeté.

Nous faisons face à une dégradation historique des finances publiques, avec un déficit qui atteint 5,5 % du PIB, un niveau très supérieur au déficit prévu par la loi de finances et en dégradation par rapport à 2022. Ce sont plus de 7,7 milliards de recettes qui manquent – TVA, IS, IR – alors que les dépenses continuent à flamber. La France se démarque de ses voisins européens, qui ont réussi à limiter leurs dépenses. Le résultat est un endettement très important : la France est le troisième pays européen le plus endetté. Notre taux de dépenses publiques est supérieur de 8 points à celui de la moyenne des pays de l'Union européenne. J'espère que le projet de loi de finances pour 2025 sera un projet de rigueur budgétaire afin de diminuer ce déficit très important.

Nous voterons contre le présent projet de loi.

**Mme Christine Arrighi (EoS).** Nous vivons une situation inédite : ce texte fait l'unanimité contre lui, que ce soient l'ancien gouvernement, le nouveau ou les oppositions.

**M. Jean-Paul Mattei (Dem).** Je m'associe aux propos de Jean-René Cazeneuve : ce texte est un compte administratif, une photographie, mais les amendements adoptés l'ont complètement dénaturé.

Je propose que nous réfléchissions sur un rapport sur l'efficacité des rapports produits par le Gouvernement et l'Assemblée nationale.

**M. Michel Castellani (LIOT).** Nous ne cessons de le dire : il faut réaliser des économies budgétaires intelligentes et trouver l'argent là où il est, sans sacrifier, entre autres, l'emploi et la solidarité nationale. J'espère que nous en reparlerons à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances.

**M. le président Éric Coquerel.** Comme Jean-René Cazeneuve, j'ai mes convictions et je le répète, ce texte est un quitus et son vote est un vote politique. Je remarque que les arguments de M. Cazeneuve ne sont utilisés que depuis que la majorité n'a plus de majorité.

*La commission rejette l'ensemble du projet de loi modifié.*

\*  
\* \* \*