

N° 553

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 novembre 2024.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE
ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI *de finances de fin de gestion*
pour 2024 (n° 538)

PAR M. CHARLES DE COURSON,

Rapporteur général,
Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
EXPOSÉ GÉNÉRAL	11
I. UNE CROISSANCE DU PIB PLUS FAIBLE QU'ATTENDU DANS UN CONTEXTE DE REFLUX DE L'INFLATION	11
A. UNE PRÉVISION DE CROISSANCE REVUE À LA BAISSE.....	11
B. UN REFLUX DE L'INFLATION AU COURS DE L'ANNÉE 2024.....	13
II. UN PROJET DE LOI DE FINANCES DE FIN DE GESTION TRADUISANT UNE DÉGRADATION SUBSTANIELLE DE NOS FINANCES PUBLIQUES	14
A. UN SOLDE PUBLIC PLUS DÉGRADÉ DE 1,7 POINT DE PIB QUE NE LE PRÉVOYAIT LA LOI DE FINANCES INITIALE.....	15
1. Le déficit des administrations publiques.....	16
2. Le déficit budgétaire de l'État.....	16
B. DES RECETTES TRÈS INFÉRIEURES AUX PRÉVISIONS DE LA LOI DE FINANCES INITIALE	16
1. Des prélèvements obligatoires des administrations publiques inférieurs de 41,5 milliards d'euros à la prévision	16
2. Les recettes du budget général de l'État	17
a. Des recettes d'impôt sur le revenu en net repli pour la deuxième année consécutive et inférieures de 5,3 milliards d'euros aux prévisions	19
b. Un produit d'impôt sur les sociétés inférieur de 14 milliards d'euros aux prévisions initiales	20
c. Des recettes de taxe sur la valeur ajoutée inférieures de 3,8 milliards d'euros aux prévisions	21
d. En 2024, une baisse du produit de la taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques (TICPE) mais en légère hausse de 0,5 milliard d'euros par rapport aux prévisions.....	22
e. Les autres recettes fiscales nettes stagnent par rapport à 2023 mais sont en légère baisse de 1,5 milliard d'euros par rapport aux prévisions.....	22
f. Des recettes non fiscales supérieures de 1 milliard d'euros aux prévisions mais en nette baisse de 1,4 milliard d'euros par rapport à 2023.....	23

3. La hausse du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne	24
C. DES ANNULATIONS DE CRÉDITS ÉLEVÉES EN FIN DE GESTION DANS UN CONTEXTE D'AUGMENTATION DES DÉPENSES PUBLIQUES EN 2024.....	25
1. Le ratio de dépenses publiques est revu à la hausse par rapport aux prévisions initiales pour 2024.....	25
2. Des annulations nettes sur le budget général de l'État, hors mission <i>Remboursements et dégrèvements</i> , malgré des surcoûts liés à des dépenses exceptionnelles en gestion 2024.....	28
COMMENTAIRES DES ARTICLES.....	35
<i>Article liminaire</i> : Prévision du solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques pour l'année 2024	35
PREMIÈRE PARTIE : CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER	51
TITRE I^{ER} – DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES	51
<i>Article 1^{er}</i> : Ajustement des dispositions relatives à l'affectation de ressources à des tiers	51
<i>Article 2</i> : Rectification du montant de la fraction de taxe sur la valeur ajoutée du compte de concours financiers Avances à l'audiovisuel public au titre de l'année 2024.....	56
TITRE II – DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉQUILIBRE DES RESSOURCES ET DES CHARGES.....	64
<i>Article 3 et état A</i> : Équilibre général du budget et trésorerie	64
SECONDE PARTIE : MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES	75
TITRE I^{ER} – AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2024 – CRÉDITS DES MISSIONS.....	75
<i>Article 4 et état B</i> : Budget général : ouvertures et annulations de crédits.....	75
<i>Article 5 et état C</i> : Budgets annexes : annulations de crédits.....	109
<i>Article 6 et état D</i> : Comptes spéciaux : ouvertures et annulations de crédits.....	111
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	117
AUDITION DE M. LAURENT SAINT-MARTIN, MINISTRE AUPRÈS DU PREMIER MINISTRE, CHARGÉ DU BUDGET ET DES COMPTES PUBLICS.	117
EXAMEN DES ARTICLES	137
<i>Article liminaire</i> : Prévision du solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques pour l'année 2024	138
<i>Article 1^{er}</i> : Ajustement des dispositions relatives à l'affectation de ressources à des tiers	142
<i>Article 2</i> : Rectification du montant de la fraction de taxe sur la valeur ajoutée du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » au titre de l'année 2024.....	143
<i>Après l'article 2</i>	144
<i>Article 3</i> : Équilibre général du budget et trésorerie	145

<i>Article 4 et état B : Budget général : ouvertures et annulations de crédits.....</i>	149
<i>Article 5 et état C : Budgets annexes : annulations de crédits.....</i>	167
<i>Article 6 et état D : Comptes spéciaux : ouvertures et annulations de crédits.....</i>	167

INTRODUCTION

Le projet de loi de finances de fin de gestion (PLFG) pour 2024, deuxième texte du genre après celui de 2023, issu de la réforme de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) mise en œuvre en 2021⁽¹⁾, vient ajuster, en fin d'année, les crédits et le solde public de l'exercice en cours, au regard des besoins budgétaires identifiés et des informations les plus récentes en matière de croissance et de recouvrement des recettes de l'État. Il ne comporte pas, à la différence des projets de loi de finances rectificative, de dispositions fiscales – la réforme de 2021 visant à concentrer les débats fiscaux annuels dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances.

Le PLFG vient confirmer le dérapage majeur des finances publiques constaté lors du dépôt du projet de loi de finances pour 2025. Le déficit public devrait s'établir à 6,1 points de produit intérieur brut (PIB) en 2024, après 5,5 points en 2023, et atteindre 178 milliards d'euros, soit près de 50 milliards d'euros de plus qu'initialement prévu en loi de finances initiale pour 2024. Une telle détérioration du déficit public, hors période de crise, est sans précédent.

Les prévisions actualisées du PLFG sont fondées sur une prévision de croissance pour 2024 maintenue à 1,1 %, comme celle retenue dans le projet de loi de finances pour 2025, mais inférieure de 0,3 point aux prévisions de la loi de finances pour 2024, tandis que la prévision d'inflation s'établit à 2,1 %, soit 0,5 point de moins que prévu.

Le creusement du déficit public en 2024 de 1,7 point par rapport aux prévisions s'explique à la fois par des prélèvements obligatoires très en deçà des montants attendus et par l'augmentation des dépenses des administrations publiques.

Le niveau des prélèvements obligatoires devrait ainsi être inférieur de près de 42 milliards d'euros au montant anticipé, dont 24,3 milliards d'euros de moindres recettes fiscales, ce qui soulève des interrogations sur la fiabilité des évaluations qui sont réalisées, d'autant que des déconvenues similaires, quoique de moindre ampleur, sont survenues en 2023. Ce sujet fait l'objet de réflexions du Gouvernement et sera au cœur des travaux de la commission des finances, qui s'est récemment dotée de prérogatives de commission d'enquête et les mettra en œuvre à compter du début du mois de décembre, afin d'étudier et de rechercher les causes de la variation et des écarts des prévisions fiscales et budgétaires des administrations publiques pour les années 2023 et 2024. Le ratio de prélèvements obligatoires

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

devrait ainsi atteindre 42,8 % du PIB en 2024, soit 0,4 point de moins qu'en 2023 mais surtout 1,3 point de moins que prévu par la loi de finances pour 2024.

Les dépenses des administrations publiques devraient quant à elles augmenter en volume de 2,1 % en 2024 par rapport à 2023, soit 66 milliards d'euros. Si l'État et les autres organismes d'administration centrale devraient voir leurs dépenses diminuer en volume par rapport à 2023, celles des administrations de sécurité sociale et des administrations locales seraient en forte croissance, de respectivement 3,2 % et 4,8 % par rapport à 2023, et supérieures aux prévisions de la loi de finances pour 2024.

Le déficit budgétaire de l'État devrait quant à lui atteindre 163,2 milliards d'euros en 2024, soit 16,3 milliards d'euros de plus que celui prévu en loi de finances, mais près de 10 milliards d'euros de moins qu'en 2023, ce qui illustre la contribution plus importante des administrations de sécurité sociale et locales à la dégradation des finances publiques en 2024. Pour autant, l'État porte toujours une part très prépondérante, de près de 90 %, du déficit public dans son ensemble.

Au-delà de cette actualisation des prévisions, le PLFG procède aux ouvertures et annulations de crédits sur le budget général en fin de gestion, à savoir des ouvertures de 10,6 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 11,5 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), dont 7,7 milliards d'euros au titre de la mission *Remboursements et dégrèvements*, et des annulations à hauteur de presque 7 milliards d'euros en AE et de 6,5 milliards d'euros en CP.

Hors mission *Remboursements et dégrèvements*, le PLFG se traduit par des annulations nettes de 4 milliards d'euros en AE et de 2,7 milliards d'euros en CP.

Des crédits sont ainsi ouverts pour couvrir des surcoûts exceptionnels, notamment ceux liés à la sécurisation des jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024 (1,6 milliard d'euros), aux émeutes en Nouvelle-Calédonie depuis le mois de mai 2024 (1,1 milliard d'euros), ainsi qu'à l'organisation des élections législatives des 30 juin et 7 juillet derniers (200 millions d'euros).

Des ouvertures de crédits visent à financer des dépenses dont le montant a été sous-évalué par la loi de finances initiale, notamment au titre du parc d'hébergement d'urgence (250 millions d'euros), des aides aux employeurs d'apprentis (350 millions d'euros), de l'allocation aux adultes handicapés (près de 159 millions d'euros) et des bourses sur critères sociaux pour les étudiants (56 millions d'euros) ; s'y ajoutent les crédits ouverts sur la mission *Défense* pour les surcoûts résultant des opérations extérieures (677 millions d'euros⁽¹⁾).

En sens inverse, des crédits ont été annulés sur la plupart des missions, portant notamment sur la réserve de précaution – dont le montant avait été porté à plus de 16 milliards d'euros cette année. Parmi les mouvements les plus

(1) Ce montant recouvre également les surcoûts au titre des jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024, au titre de la situation en Nouvelle-Calédonie et pour les déploiements sur le front oriental de l'OTAN.

significatifs, figurent les annulations de 1,2 milliard d'euros sur la mission *Investir pour la France de 2030*, de 800 millions d'euros sur la mission *Défense*, majoritairement sur des dépenses d'équipement, de 537 millions d'euros sur la mission *Engagements financiers de l'État*, du fait du reflux de l'inflation, de 338 millions d'euros sur la mission *Écologie, développement et mobilité durables*, notamment sur le fonds vert et au titre de la sous-exécution des crédits du dispositif *MaPrimeRénov'* et du chèque énergie, et de 275 millions d'euros sur la mission *Aide publique au développement*.

À la suite des mouvements de crédits proposés par le PLFG, **les dépenses atteindraient 486,4 milliards d'euros sur le périmètre des dépenses de l'État** ⁽¹⁾ et seraient ainsi inférieures de 5,6 milliards d'euros aux prévisions de la loi de finances pour 2024. Ce montant reflète également les annulations de crédits mises en œuvre par le décret du 21 février 2024 ⁽²⁾, ainsi que le report de 18,6 milliards d'euros de CP de 2023 sur 2024 – sachant que le montant envisagé de reports sur 2025 serait d'environ 13 milliards d'euros, soit un montant encore très élevé et largement supérieur à celui constaté avant la crise sanitaire, qui oscillait entre 3 et 5 milliards d'euros.

(1) Défini à l'article 10 de la loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027.

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

EXPOSÉ GÉNÉRAL

I. UNE CROISSANCE DU PIB PLUS FAIBLE QU'ATTENDU DANS UN CONTEXTE DE REFLUX DE L'INFLATION

A. UNE PRÉVISION DE CROISSANCE REVUE À LA BAISSE

En application du 1^o de l'article 53 de la LOLF modifiée par la loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques ⁽¹⁾, le Gouvernement est tenu de joindre, à tout projet de loi de finances rectificatives ou de fin de gestion, un rapport présentant les évolutions de la situation économique et budgétaire. Ce rapport expose les données macroéconomiques sur lesquelles repose le projet de loi de finances de fin de gestion (PLFG) pour 2024. Le scénario macroéconomique sous-jacent qu'il propose demeure inchangé par rapport aux prévisions associées au projet de loi de finances pour 2025 en cours d'examen par le Parlement.

La prévision de croissance du produit intérieur brut (PIB) pour 2024 sous-jacente au PLFG n'en est pas moins inférieure de 0,3 point à la prévision de la loi de finances initiale pour 2024 ⁽²⁾, qui s'établissait à 1,4 %. Par ailleurs, la composition attendue de la croissance a nettement évolué. D'après le Gouvernement, si l'activité a été fortement soutenue par le commerce extérieur et la demande publique au premier semestre, elle bénéficie surtout d'une accélération de la consommation au second semestre.

La prévision de croissance sous-jacente au PLFG est identique aux prévisions les plus récentes des organismes de conjoncture. Par ailleurs, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP), chargé de rendre un avis sur les prévisions macroéconomiques du PLFG, estime, dans son avis relatif au projet de loi de finances de fin de gestion pour l'année 2024 ⁽³⁾, que la prévision de croissance de 1,1 % demeure « réaliste ».

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

(2) *Loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.*

(3) *Avis n° HCFP-2024-5 relatif au projet de loi de finances de fin de gestion pour l'année 2024.*

PRÉVISIONS DE CROISSANCE DU PIB DE LA FRANCE EN 2024

(En volume et en %)

Organisme	Date de publication	2024
Gouvernement (PLF 2024)	27 septembre 2023	1,4
Commission européenne	15 mai 2024	0,7
Banque de France	17 septembre 2024	1,1
OCDE	25 septembre 2024	1,1
<i>Consensus Forecasts</i>	7 octobre 2024	1,1
Rexecode	7 octobre 2024	1,1
Insee	10 octobre 2024	1,1
Gouvernement (PLF 2025)	10 octobre 2024	1,1
OFCE	16 octobre 2024	1,1
FMI	22 octobre 2024	1,1
Gouvernement (PLFG 2024)	6 novembre 2024	1,1

Source : commission des finances d'après le projet de loi de finances pour 2024, le projet de loi de finances pour 2025, le projet de loi de finances de fin de gestion pour 2024 et les prévisions des organismes de conjoncture

Dans sa dernière enquête mensuelle de conjoncture ⁽¹⁾, la Banque de France estime que le PIB serait à peu près stable au quatrième trimestre, la progression de l'activité sous-jacente étant contrebalancée par le contrecoup de l'effet des jeux olympiques et paralympiques de Paris (JOP), estimé à – 0,2 point de PIB.

En effet, selon les comptes trimestriels de l'Insee, publiés le 30 octobre 2024, la croissance du PIB sera de + 0,4 % au troisième trimestre 2024.

Olympiades et croissance

L'effet transitoire des jeux olympiques et paralympiques de Paris (JOP) sur la croissance serait de l'ordre d'un quart de point selon la Banque de France, ou de 0,2 point selon l'Insee – soit 0,1 point de moins que ne l'anticipait le même institut dans sa note de conjoncture du mois de juillet ⁽²⁾.

Il serait principalement dû aux services aux ménages (vente de billets) et à l'information-communication (vente des droits de diffusion audiovisuelle des épreuves). Cette estimation tient compte des effets d'éviction dans les services récréatifs et l'hôtellerie-restauration.

L'effet net des JOP sur l'activité économique se révèle modéré, notamment en ce qu'il entraîne une baisse de l'attractivité touristique dans un pays où celle-ci est forte. Cette faiblesse de l'effet net s'explique, d'une part, par la moindre consommation d'autres activités culturelles, telles que les visites de musées et les spectacles, et, d'autre part, par les nuisances induites par ce type d'événement (infrastructures surchargées, surpopulation, augmentation des coûts d'hébergement, etc.) ⁽³⁾.

(1) Banque de France, Enquête mensuelle de conjoncture – Début novembre 2024, 12 novembre 2024.

(2) Cf. Institut national de la statistique et des études économiques, Du PIB, des Jeux, des inconnues. Note de conjoncture, 9 juillet 2024.

(3) Id.

Sur cette même période, la Banque de France note un repli de l'activité dans le secteur de l'agriculture et une activité en hausse dans l'énergie, les services marchands et non marchands, mais conclut à une quasi-stabilité de l'activité au quatrième trimestre.

Le Haut Conseil relève un léger recul du climat des affaires global et constate qu'il « *s'éloigne ainsi encore plus de son niveau de long terme* ». Le contexte d'incertitude est source d'attentisme pour les acteurs économiques. L'enquête mensuelle de conjoncture de la Banque de France précitée démontre que les entreprises sont fortement affectées par l'incertitude liée à la situation politique nationale, aux débats sur la fiscalité ainsi qu'à un environnement international dégradé. Selon la note publiée le 16 octobre 2024 par l'OFCE⁽¹⁾, la perte de croissance de l'activité liée à la dissolution de l'Assemblée nationale est évaluée à 0,1 point de PIB en 2024.

ACTUALISATION DES PRÉVISIONS ÉCONOMIQUES DU GOUVERNEMENT

Composante	PLF 2024	PLFG 2024 (en %)
Croissance du PIB en volume	1,4	1,1
Consommation des ménages	1,8	0,7
Formation brute de capital fixe	0,3	- 1,7
<i>dont entreprises non financières</i>	0,9	- 1,9
Consommation finale publique	1,4	2,7
Exportation	3,5	2,1
Variation des stocks	0,0	- 0,6
Inflation (IPC)	2,6	2,1
Déflateur du PIB	2,5	2,3

Source : commission des finances d'après les données de la loi de finances pour 2024, du rapport économique, social et financier pour 2024, du projet de loi de finances de fin de gestion pour 2024 et de la saisine du Haut Conseil des finances publiques sur le cadrage macroéconomique du projet de loi de finances de fin de gestion pour 2024.

B. UN REFLUX DE L'INFLATION AU COURS DE L'ANNÉE 2024

Comme la prévision de croissance pour 2024, la prévision d'inflation pour 2024 sous-jacente au PLFG est inchangée par rapport à celle du scénario macroéconomique sur lequel repose le projet de loi de finances pour 2025. Elle s'établit ainsi à 2,1 % en moyenne annuelle. Par rapport au projet de loi de finances pour 2024, qui prévoyait une inflation de 2,6 %, l'inflation anticipée est ainsi revue à la baisse de 0,5 point.

Par ailleurs, la prévision d'inflation pour 2024 retenue par le Gouvernement est semblable à celle retenue par les dernières publications des organismes de conjoncture.

(1) Département analyse et prévision de l'OFCE, Éric Heyer (dir.) et Xavier Timbeau (dir.), La croissance à l'épreuve du redressement budgétaire. Perspectives 2024-2025 pour l'économie française, 16 octobre 2024 : <https://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/pbrief/2024/OFCEpbrief137.pdf>.

Le Haut Conseil des finances publiques estime la prévision d'inflation du Gouvernement comme étant « *réaliste quoiqu'un peu élevée* » au regard des résultats provisoires d'octobre publiés par l'Insee, selon lesquels l'inflation serait limitée à 2 % en moyenne annuelle en 2024. Il juge par ailleurs la prévision d'une inflation sous-jacente – soit l'inflation hors prix de l'énergie et prix alimentaires – de 1,9 % « *un peu élevée* ». Dans sa saisine du Haut Conseil, le Gouvernement met en avant le risque inflationniste induit par les hypothèses « *d'une hausse des prix du pétrole compte tenu d'une aggravation des tensions géopolitiques au Proche et au Moyen Orient, et du possible impact sur les prix des services de la hausse du SMIC au 1^{er} novembre* ».

S'agissant de la fixation des prix de vente, la Banque de France note un retour à la normale, notamment dans les services marchands, impliquant une relative maîtrise de l'inflation. En octobre, la Banque de France notait que les difficultés d'approvisionnement demeuraient stables. La proportion d'industriels déclarant avoir augmenté leurs prix au cours du mois s'établissait à 6 % en octobre 2024, c'est-à-dire à un niveau proche de ceux observés lors des mois d'octobre de la période pré-Covid.

PRÉVISIONS D'INFLATION POUR 2024 EN MOYENNE ANNUELLE

(Évolution en %)

Organisme	Date de publication	2024
Gouvernement (PLF 2024)	27 septembre 2023	2,6
Banque de France	17 septembre 2024	2,2
Consensus Forecasts	7 octobre 2024	2,2
Rexcode	7 octobre 2024	2,0
Insee	10 octobre 2024	2,0
Gouvernement (PLF 2025)	10 octobre 2024	2,1
OFCE	16 octobre 2024	2,0
Gouvernement (PLFG 2024)	6 novembre 2024	2,1

Source : commission des finances d'après le projet de loi de finances pour 2024, le projet de loi de finances pour 2025, le projet de loi de finances de fin de gestion pour 2024, le Haut Conseil des finances publiques et les prévisions des organismes de conjoncture.

II. UN PROJET DE LOI DE FINANCES DE FIN DE GESTION TRADUISANT UNE DÉGRADATION SUBSTANIELLE DE NOS FINANCES PUBLIQUES

Si le solde des administrations publiques centrales, s'établissant à – 5,4 points de PIB, connaît, aux termes du projet de loi de finances de fin de gestion pour 2024, une amélioration de 0,1 point par rapport à 2023, il s'établit en retrait de 0,6 point par rapport à la prévision de la loi de finances initiale (LFI) pour 2024.

Surtout, le solde de l'ensemble des administrations publiques n'en aura pas moins subi dans le même temps une substantielle dégradation de 0,6 point, pour atteindre le niveau de – 6,1 points de PIB, inférieur de 1,7 point à la prévision de la LFI.

Du point de vue des **recettes** de l'État, ne comportant, à la différence d'un projet de loi de finances rectificative, aucune disposition fiscale, l'examen du projet de loi de finances de fin de gestion pour 2024 est surtout l'occasion de dresser le constat d'un écart préoccupant entre la prévision actualisée et la prévision initiale, les recettes fiscales nettes atteignant un montant de 324,1 milliards d'euros, en retrait de 24,3 milliards d'euros par rapport à l'estimation de la LFI.

Du point de vue des **dépenses**, le projet de loi de finances de fin de gestion propose de diminuer celles du budget général de 2,7 milliards d'euros en crédits de paiement hors mission *Remboursement et dégrèvements* : les annulations totales s'élèveraient à 5,6 milliards d'euros en crédits de paiement (CP) sur le périmètre des dépenses de l'État (PDE), auxquelles il convient d'ajouter les effets du décret d'annulation d'un montant exceptionnel de 10,2 milliards d'euros en CP de février 2024.

A. UN SOLDE PUBLIC PLUS DÉGRADÉ DE 1,7 POINT DE PIB QUE NE LE PRÉVOYAIT LA LOI DE FINANCES INITIALE

Le déficit public, qui couvre l'ensemble des administrations publiques, est distinct du déficit de l'État, qui n'en constitue qu'une partie.

À l'exception de l'article liminaire, qui retrace l'ensemble du solde public, les projets de loi de finances portent, dans leur dispositif, uniquement sur le budget de l'État.

Déficit budgétaire et déficit public

Le **déficit budgétaire de l'État** est calculé selon la **comptabilité budgétaire**, qui est destinée à enregistrer et suivre l'exécution des opérations du budget de l'État. La tenue d'une comptabilité budgétaire est prévue par l'article 27 de la LOLF. Il s'agit d'une comptabilité de trésorerie. L'article 28 de la LOLF précise ainsi que « *les recettes sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont encaissées* » et que « *les dépenses sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont payées* ». La LOLF prévoit une nomenclature des comptes du budget de l'État (budget général, budgets annexes et comptes spéciaux), une nomenclature par destination (mission, programme, action, sous-action) et une nomenclature par nature (titres, catégories).

Le **déficit public** est calculé selon la **comptabilité nationale** qui s'inscrit dans un champ d'analyse sensiblement plus vaste. Elle s'appréhende comme une représentation quantifiée du fonctionnement et des résultats d'une économie nationale. Il s'agit d'une comptabilité d'engagements établie selon les règles du système européen de comptes nationaux et régionaux (SEC 2010) résultant du règlement (UE) n° 549/2013 du 21 mai 2013 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne. Les agrégats relatifs aux administrations publiques, et notamment celui relatif à leur besoin de financement (déficit), jouent un rôle essentiel dans la surveillance des finances publiques au niveau européen.

1. Le déficit des administrations publiques

Le projet de loi de finances de fin de gestion pour 2024 prévoit une nette dégradation (− 1,7 point de PIB) du solde public (− 6,1 points) par rapport à la prévision de la loi de finances initiale (− 4,4 points).

Cet écart à la prévision initiale de solde effectif est lié à une forte révision à la baisse, par rapport aux estimations figurant à l'article liminaire de la loi de finances initiale, des prévisions de solde structurel (− 2 points) qui n'est compensée qu'à hauteur du dixième par l'amélioration de la prévision de solde conjoncturel (+ 0,2 point), la prévision de solde des mesures ponctuelles et temporaires (− 0,1 point) n'étant pour sa part pas révisée.

SOLDES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES EN 2024

(en points de PIB, sauf mention contraire)

Soldes	2023 (PLFG 2024)	LFI 2024	PLFG 2024
Solde structurel (1) (en points de PIB potentiel)	− 5,1	− 3,7	− 5,7
Solde conjoncturel (2)	− 0,3	− 0,6	− 0,4
Mesures ponctuelles et temporaires (3)	− 0,1	− 0,1	− 0,1
Solde effectif (4 = 1 + 2 + 3)	− 5,5	− 4,4	− 6,1

Source : loi de finances initiale et projet de loi de finances de fin de gestion pour 2024.

2. Le déficit budgétaire de l'État

En 2024, le déficit budgétaire de l'État s'établirait à 163,2 milliards d'euros, et serait ainsi supérieur de 16,7 milliards d'euros au niveau prévu par la loi de finances initiale pour 2024, soit 146,9 milliards d'euros.

Le déficit budgétaire serait ainsi en baisse de près de 10 milliards d'euros par rapport à 2023, année au cours de laquelle il a atteint 173 milliards d'euros.

B. DES RECETTES TRÈS INFÉRIEURES AUX PRÉVISIONS DE LA LOI DE FINANCES INITIALE

1. Des prélèvements obligatoires des administrations publiques inférieurs de 41,5 milliards d'euros à la prévision

• Les prélèvements obligatoires atteindraient 1 250,7 milliards d'euros en 2024, au lieu de 1 292,2 milliards d'euros selon les hypothèses sous-jacentes au projet de loi de finances pour 2024. La moitié de cet écart de 41,5 milliards d'euros s'explique par un point de départ bien plus dégradé que prévu.

Comme le précise le Gouvernement dans ses réponses au questionnaire du rapporteur général, la moins-value constatée sur le niveau des prélèvements obligatoires lors de l'exécution 2023 est mécaniquement reprise en base l'année

suivante. La prévision de recette pour l'année N est en effet construite en appliquant au niveau de l'année précédente la prévision de croissance spontanée des prélèvements obligatoires ; s'ajoutent ensuite d'éventuelles mesures nouvelles.

Le HCFP souligne ainsi dans son avis sur le PLFG pour 2024 que plus de la moitié de l'écart de 41,5 milliards d'euros, soit 22,6 milliards d'euros, provient de ce point de départ plus dégradé à la fin de l'année 2023, tandis que la moins-value supplémentaire imputable à l'année 2024 atteindrait 18,9 milliards d'euros.

Le HCFP observe enfin qu'à droit constant, l'écart entre la prévision de la loi de finances et la prévision révisée du PLFG serait même supérieur à 41,5 milliards d'euros, compte tenu des mesures nouvelles intervenues en 2024 qui n'avaient pas été intégrées dans la prévision de la loi de finances pour 2024, notamment le relèvement de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE), qui procède d'un arrêté du mois de janvier 2024⁽¹⁾.

- Pour la deuxième année consécutive, la croissance des prélèvements obligatoires (+ 2,6 %) serait bien inférieure à celle du PIB en valeur (+ 3,5 %). Le ratio de prélèvements obligatoires diminuerait en conséquence de 0,4 point par rapport à 2023, pour atteindre 42,8 % du PIB en 2024.

2. Les recettes du budget général de l'État

Les recettes du budget général de l'État sont composées des recettes fiscales, composantes des prélèvements obligatoires, et des recettes non fiscales.

Les recettes fiscales s'élèveraient en 2024 à 324,1 milliards d'euros, prévision en baisse de 24,3 milliards d'euros, soit près de 7 %, par rapport à la loi de finances initiale. En 2023, ces recettes fiscales avaient atteint 322,9 milliards d'euros. Ainsi, leur montant ne progresserait que de 1,2 milliard d'euros, soit 0,4 %, entre 2023 et 2024.

(1) Arrêté du 25 janvier 2024 pris en application des I et II de l'article 92 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

L'impérieuse nécessité d'une fiabilisation des prévisions de recettes fiscales

Les difficultés rencontrées dans l'évaluation des recettes fiscales de l'année 2023, particulièrement pour celles d'impôt sur les sociétés, avaient donné lieu à une mission de l'inspection générale des finances, demandée par les ministres de l'économie et des finances et des comptes publics, en avril 2024, afin d'identifier les causes des écarts aux prévisions et de formuler des recommandations pour améliorer la robustesse des évaluations.

Le rapport remis au mois de juillet 2024⁽¹⁾ formule plusieurs préconisations, estimant que les facteurs internes (modèles utilisés, hypothèses plus ou moins favorables, exploitation ou pas d'informations disponibles), correspondant à la part « évitable » de l'écart de prévision, représenteraient environ 20 % des écarts, les 80 % restants correspondant à des facteurs externes (macroéconomie, comportement des acteurs).

Le creusement des écarts aux prévisions qui se profile pour l'année 2024⁽²⁾ incite à approfondir le travail engagé pour améliorer les évaluations de recettes.

Le Gouvernement a annoncé en octobre dernier un plan d'action visant à renforcer le pilotage des exercices de prévision et à en assurer la transparence à l'égard du Parlement et de l'ensemble des Français, et a institué un comité scientifique, installé le 14 novembre dernier, pour enrichir ces travaux.

La commission des finances de l'Assemblée nationale s'est quant à elle dotée, le 21 octobre dernier, des prérogatives d'une commission d'enquête afin d'étudier et de rechercher les causes de la variation et des écarts des prévisions fiscales et budgétaires des administrations publiques pour les années 2023 et 2024.

Les recettes non fiscales s'élèveraient à 23,7 milliards d'euros, montant en hausse de 1 milliard d'euros par rapport à la prévision initiale.

Au total, les recettes du budget général de l'État seraient inférieures de 23,3 milliards d'euros à la prévision et de 0,2 milliard d'euros à leur niveau de 2023.

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

(2) *Les recettes fiscales ont atteint, en 2023, un niveau de 322,9 milliards d'euros 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 %).*

ÉVOLUTION DES RECETTES FISCALES EN 2024

(en milliards d'euros)

Recette	Exécution 2023 (a)	LFI 2024 (b)	PLFG 2024 (c)	Écart à la LFI (c-b)	Écart à l'exécution 2023 (c-a)
Impôt sur le revenu	88,6	93,4	88,1	- 5,3	- 0,5
Impôt sur les sociétés	56,8	72,0	57,7	- 14,3	0,9
Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)	16,8	15,4	15,9	0,5	- 0,9
Taxe sur la valeur ajoutée (<i>part État</i>)	95,2	100,8	97,0	- 3,8	1,8
Autres recettes fiscales nettes	65,5	66,9	65,4	- 1,5	- 0,1
Recettes fiscales nettes	322,9	348,5	324,1	- 24,3	1,2
Recettes non fiscales	25,1	22,7	23,7	1,0	- 1,4
Total	348,0	371,2	347,8	- 23,3	- 0,2

En raison d'effets d'arrondi au dixième, le résultat de la somme peut différer de l'addition de ses termes.

Source : projet de loi de finances de fin de gestion pour 2024.

a. Des recettes d'impôt sur le revenu en net repli pour la deuxième année consécutive et inférieures de 5,3 milliards d'euros aux prévisions

En raison, d'une part, de la baisse du solde et des autres composantes (- 2,7 milliards d'euros) du fait de revenus réels en diminution en 2023 et de plus-values mobilières moins allantes que prévu, et d'autre part, d'un moindre dynamisme du prélèvement à la source (- 2,6 milliards d'euros), les recettes d'impôt sur le revenu n'atteindraient que 88,1 milliards d'euros, montant inférieur de 5,3 milliards d'euros à la prévision initiale et en légère baisse par rapport à l'exécution de 2023 (- 0,5 milliard d'euros).

DE L'IMPÔT BRUT SUR LE REVENU À L'IMPÔT NET

(en milliards d'euros)

	Exécution 2023	Prévision 2024
Impôt brut sur le revenu	112,1	113,7
Prélèvement à la source	84,1	85,7
Retenue à la source	65,1	66,9
Acomptes contemporains	19,4	19,0
Décalage comptable	-0,3	-0,2
Hors prélèvement à la source	27,9	28,0
Exercice courant	17,6	16,8
Exercice précédent	1,3	1,6
Exercice antérieur	1,5	1,5
Plus-values immobilières	1,2	1,0
Prélèvement forfaitaire obligatoire / prélèvement forfaitaire unique	6,3	7,1
Remboursements et dégrèvements	-23,5	-25,6
Impôt net sur le revenu	88,6	88,1

Source : Évaluation des voies et moyens annexée au projet de loi de finances pour 2025, tome I.

Pour la deuxième année consécutive, le rendement de l'IR décroîtrait, de 0,5 milliard d'euros en 2024 par rapport à 2023, après une baisse de 0,4 milliard d'euros en 2023 par rapport à 2022.

ÉVOLUTION DU RENDEMENT NET DE L'IMPÔT SUR LE REVENU

(en milliards d'euros)

Année	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Rendement net	69,2	69,3	71,8	73	73	71,7	74	78,7	89,0	88,6	88,1

Source : commission des finances.

b. Un produit d'impôt sur les sociétés inférieur de 14 milliards d'euros aux prévisions initiales

Le produit de l'impôt sur les sociétés serait inférieur de 14,3 milliards d'euros, soit 19,9 %, à la prévision de la loi de finances initiale, pour atteindre 57,7 milliards d'euros. Cette révision des estimations initiales procède principalement de la baisse des estimations de croissance du bénéfice fiscal pour 2023 (+ 1 % au lieu de + 14 %) et 2024 (- 1,9 % au lieu de 4 %). Le HCFP relève que, si le Gouvernement n'a pas modifié sa prévision de recettes par rapport aux hypothèses sous-jacentes au projet de loi de finances pour 2025, « comme tous les

ans, les aléas portant sur celle-ci sont importants, du fait du rendement, par nature incertain, du “cinquième acompte”, versé en décembre »⁽¹⁾.

Par rapport à 2023, le rendement net de l’impôt sur les sociétés connaîtait toutefois une progression, modeste, de 0,9 milliard d’euros, soit 1,6 %.

ÉVOLUTION DU RENDEMENT NET DE L’IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS

Année	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	(en milliards d'euros)
Rendement net	47,2	35,3	33,5	30	35,7	27,4	33,5	36,3	46,3	62,1	56,8	57,7	

Source : commission des finances.

c. Des recettes de taxe sur la valeur ajoutée inférieures de 3,8 milliards d'euros aux prévisions

En raison de la reprise en base des moindres recettes de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) de 2023, de la moindre croissance des emplois taxables en raison d'une composition de la croissance de l'activité moins favorable aux recettes de TVA et de la prise en compte des dernières remontées comptables disponibles sur 2024, notamment en ce qui concerne le rythme de traitement des remboursements de crédits de TVA aux entreprises, la part État des recettes de TVA nette serait inférieure de 3,8 milliards d'euros, soit 3,8 %, à la prévision initiale, pour s'établir à 97 milliards d'euros.

Par rapport à 2023, elle ne progresserait que de 1,9 %.

ÉVOLUTION DU RENDEMENT NET DE LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE

Année	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	(en milliards d'euros)
Part État	136,3	138,3	141,8	144,4	152,4	156,7	129,0	113,8	95,5	100,8	95,2	97,0	
Compensation de la contribution à l'audiovisuel public	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3,6	3,8	4,0	
Part Sécurité sociale	9,2	12,7	11,8	11,7	11,5	10,2	41,5	45,4	53,8	57,4	57,3	58,1	
Part APUL	-	-	-	-	-	4,2	4,3	4,0	37,4	40,9	52,1	53,0	
Total	145,5	151,0	153,6	156,1	163,9	171,1	174,8	163,2	186,7	202,7	208,4	212,1	

En raison d'effets d'arrondi au dixième, l'arrondi de la somme peut ne pas correspondre à la somme des arrondis.

Source : commission des finances.

Les recettes totales de TVA pour l'année 2024 sont donc estimées à 212,1 milliards d'euros, contre 220,7 milliards d'euros prévus par la loi de finances pour 2024. Les moindres recettes perçues, s'élevant à 8,6 milliards d'euros, se répartissent comme présenté dans le tableau ci-après entre l'État, les organismes de sécurité sociale et les collectivités locales.

(1) Haut Conseil des finances publiques, Avis n° HCFP-2024-5 relatif au projet de loi de finances de fin de gestion pour l'année 2024, 31 octobre 2024.

VENTILATION DES MOINDRES RECETTES DE TVA SELON LES AFFECTATAIRES

(en milliards d'euros)

	Prévisions de recettes de la LFI pour 2024	Prévisions de recettes révisées par le PLFG pour 2024	Révision à la baisse
Part État	100,8	97	- 3,8
Part Sécurité sociale	60,7	58,1	- 2,6
Part APUL	55,2	53	- 2,2
Compensation de la contribution à l'audiovisuel public	4	4	0
Total	220,7	212,1	- 8,6

Source : réponses au questionnaire du rapporteur général.

- d. En 2024, une baisse du produit de la taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques (TICPE) mais en légère hausse de 0,5 milliard d'euros par rapport aux prévisions*

La prévision de recettes de TICPE est revue à la hausse de 0,5 milliard d'euros par rapport à la loi de finances initiale, pour atteindre 15,9 milliards d'euros. Toutefois, ces recettes connaîtraient une baisse sensible de 0,8 milliard d'euros, soit 5,4 % par rapport à 2023.

- e. Les autres recettes fiscales nettes stagnent par rapport à 2023 mais sont en légère baisse de 1,5 milliard d'euros par rapport aux prévisions*

Le rendement des autres recettes fiscales nettes serait inférieur de 1,5 milliard d'euros par rapport à la prévision initiale, notamment sous l'effet de remboursements et dégrèvements plus élevés que prévu (+ 2,3 milliards d'euros), que la croissance des recettes brutes (+ 0,8 milliard d'euros) ne peut compenser, et de 0,1 milliard d'euros par rapport à l'exercice 2023.

Il convient d'observer toutefois que parmi ces autres recettes fiscales, le rendement prévisionnel de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) est passé de 0 dans la loi de finances pour 2024 à 1,5 milliard d'euros dans le PLFG pour 2024, du fait de la sortie du bouclier tarifaire engagée par l'arrêté précité du 25 janvier 2024, qui a rehaussé les tarifs de cette accise. Les recettes issues de la taxe intérieure sur la consommation de gaz naturel (TICGN) devraient également être supérieures aux prévisions de la loi de finances pour 2024, en atteignant 2,8 milliards d'euros, contre 2,039 milliards d'euros prévus, du fait de la majoration du tarif réalisé par l'arrêté du 29 décembre 2023⁽¹⁾. Au total, le rendement des « Autres taxes intérieures » figurant à la ligne 1753 de l'état A serait rehaussé de 2,25 milliards d'euros, dont 1,5 milliard au titre de la TICFE et 761 millions d'euros au titre de la TICGN.

En sens inverse, l'état A, sur sa ligne 1799 « Autres taxes », fait mention d'une révision à la baisse des recettes de 2,24 milliards d'euros, dont les causes

(1) Arrêté du 29 décembre 2023 fixant le tarif normal d'accise sur les gaz naturels en application de l'article L. 312-36 du code des impositions sur les biens et services.

restent inconnues. Les questions du rapporteur général sur les évolutions constatées sur cette ligne en 2024 sont restées sans réponse.

f. Des recettes non fiscales supérieures de 1 milliard d'euros aux prévisions mais en nette baisse de 1,4 milliard d'euros par rapport à 2023

Les recettes non fiscales sont révisées à la hausse de 1 milliard d'euros par rapport à la loi de finances initiale, pour atteindre 23,7 milliards d'euros.

Cette évolution de la prévision tient essentiellement à des dividendes et recettes assimilées plus élevés (+ 1 milliard d'euros) qu'initialement anticipé, sous le double effet de l'augmentation des produits des participations de l'État dans des entreprises non financières (+ 0,9 milliard d'euros) et de celle des autres dividendes et recettes assimilées (+1 milliard d'euros)⁽¹⁾, principalement du fait du versement de l'excédent du fonds de réserve des retraites des agents de la Banque de France (+ 0,8 milliard d'euros). La révision à la baisse des produits de la vente de biens et services (- 1 milliard d'euros), notamment en raison de moindres recettes issues de la mise aux enchères des quotas carbone (- 0,8 milliard d'euros)⁽²⁾, se trouve ainsi plus que compensée.

(1) Les autres dividendes et recettes assimilées sont composés, outre le versement de l'excédent du fonds de réserve des retraites des agents de la Banque de France, de retours financiers issus des programmes d'investissements d'avenir, notamment des produits de cession et des dividendes.

(2) Une chute des prix de marché des quotas carbone a été observée au début de l'année 2024. Celle-ci a entraîné une révision à la baisse du prix moyen sous-jacent aux prévisions de recettes issues de la mise aux enchères des quotas carbone pour l'ensemble de l'année 2024 et, partant, une baisse de la prévision de ces recettes.

LE PRODUIT DES PARTICIPATIONS DE L'ÉTAT DANS LES ENTREPRISES NON FINANCIÈRES

(en millions d'euros)

	Exécution	Prévision		Écart
		2023	LFI 2024	PLFG 2024
Entités contrôlées	153	54	174	120
Orano (ex-AREVA)	-	-	-	-
BPI (Banque Publique d'Investissement)	260	215	194	-21
ADP (Aéroports de Paris)	157	153	191	38
DCI (Défense conseil international)	3	1	10	9
Entités non contrôlées	5	5	73	68
NAVAL GROUP (ex-DCNS)	105	78	81	3
EDF (Électricité de France)	-	-	-	-
FDJ (Française des Jeux)	54	58	70	12
GIAT Industries	55	30	66	36
LA POSTE	36	123	-	-123
PORTS AUTONOMES (divers ports autonomes)	-	24	-	-24
SOGEPÀ (Société de gestion et de participations aéronautiques)	128	146	154	8
SNCF	-	-	-	-
TSA (ex- Thomson SA)	162	-	186	186
UGAP (Union des groupements d'achats publics)	6	-	11	11
AIR France	-	-	-	-
Renault	11	-	82	82
FSI (Fonds stratégique d'investissement)	-	-	-	-
ORANGE	249	257	257	-0
ENGIE	808	374	825	451
SAFRAN	65	60	106	46
Total	2 256	1 576	2 479	903

Source : réponses au questionnaire du rapporteur général.

3. La hausse du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne

Le montant des prélèvements sur recettes est révisé à la hausse pour atteindre 67,2 milliards d'euros, en raison de la réévaluation du prélèvement au profit de l'Union européenne (+ 0,7 milliard d'euros).

Selon l'annexe au projet de loi de finances pour 2025 (« jaune » budgétaire) relative aux relations financières de la France avec l'Union européenne, ce rehaussement résulte des effets cumulés des quatre budgets rectificatifs pour 2024

présentés le 1^{er} septembre dernier par la Commission européenne, en particulier de l'actualisation des bases et clés de contribution des États à la suite de la réunion du comité consultatif des ressources propres (CCRP). La hausse constatée résulterait principalement d'effets défavorables en recettes, notamment d'une correction au titre de la ressource plastique ⁽¹⁾, de la baisse des droits de douane versés au budget de l'Union européenne consécutivement à la baisse du commerce international à la fin de l'année 2023 et d'un solde reporté moins important qu'anticipé.

Le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne s'établit toutefois en retrait de 0,9 milliard d'euros, soit 1,3 %, par rapport à l'exercice 2023.

C. DES ANNULATIONS DE CRÉDITS ÉLEVÉES EN FIN DE GESTION DANS UN CONTEXTE D'AUGMENTATION DES DÉPENSES PUBLIQUES EN 2024

Le niveau des dépenses publiques hors crédits d'impôts atteindrait **56,8 % du PIB en 2024 après 56,4 % en 2023, cette évolution reflétant le dynamisme soutenu des dépenses des organismes de sécurité sociale et des administrations locales.**

Le PLFG propose de **diminuer les dépenses du budget général de l'État de 4,04 milliards d'euros en AE et de 2,66 milliards d'euros en CP** hors mission *Remboursements et dégrèvements*, marquant des dépenses budgétaires en diminution de 5,6 milliards d'euros sur le périmètre des dépenses de l'État en 2024 par rapport à la prévision.

1. Le ratio de dépenses publiques est revu à la hausse par rapport aux prévisions initiales pour 2024

Le **ratio de dépenses publiques**, qui compare le montant des dépenses de toutes les administrations publiques au montant du PIB sur une année, serait en augmentation de 0,4 point par rapport à 2023 après trois exercices de diminution à la suite de la crise sanitaire. Il s'élèverait à **56,8 % du PIB en 2024** et serait révisé légèrement à la baisse de 0,3 milliard d'euros par rapport aux hypothèses présentées dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2025, en raison du schéma de fin de gestion qui conduirait à une exécution des dépenses de l'État inférieure de 5,6 milliards d'euros au niveau prévu dans le budget initial pour 2024.

En 2024, la prévision initiale de la LFI pour 2024 anticipait un ratio de 55,4 % du PIB, soit une baisse de 0,4 point par rapport à 2023, en raison notamment de la quasi-extinction des mesures d'urgence liées à la crise sanitaire, de la baisse des dépenses de relance et de soutien aux ménages et aux entreprises face aux

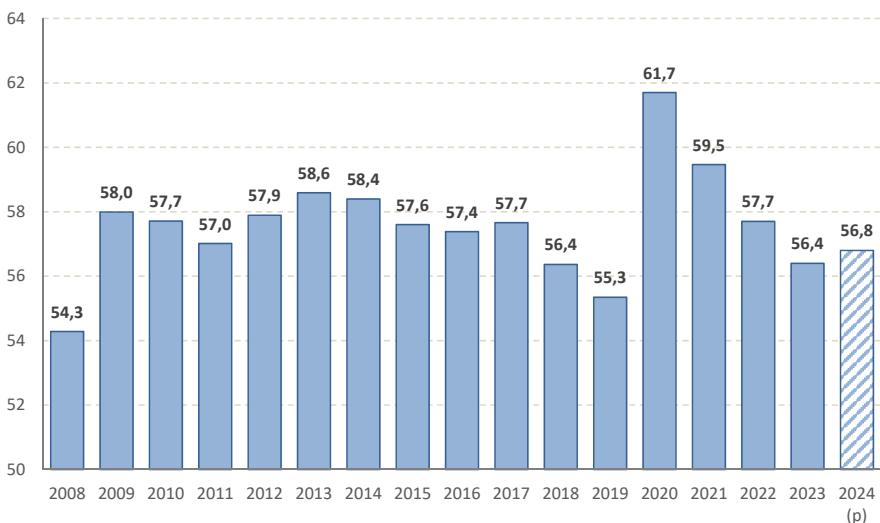
(1) Le montant de la ressource plastique dû par chaque État membre est obtenu par l'application d'un taux d'appel à une assiette exprimée en kilogrammes des emballages plastiques nationaux non recyclés – obtenue par déduction des emballages plastiques recyclés des emballages plastiques pour chaque État membre, deux agrégats harmonisés au niveau européen par Eurostat –, évaluée de manière harmonisée pour tous les États. Certains États membres bénéficient de réductions forfaitaires des versements au titre de cette ressource.

conséquences de l'inflation, notamment énergétique, et de la dynamique des autres dépenses. Selon les données révisées figurant à l'article liminaire du PLFG, le ratio de dépenses publiques entre 2023 et 2024 serait finalement en hausse de 1,4 point de PIB par rapport à la prévision de la loi de finances initiale pour 2024 (56,8 % contre 55,4 %).

Il convient de relever qu'un montant exceptionnel de 10,2 milliards d'euros de crédits de paiement a été annulé par décret en février 2024 au titre du budget de l'État⁽¹⁾. Ces annulations s'ajoutent, pour le calcul du solde de l'État, aux mouvements prévus par le projet de loi de finances de fin de gestion. Ces économies permettraient de limiter la hausse du ratio de dépenses publiques en 2024 par rapport à 2023.

ÉVOLUTION DU RATIO DE DÉPENSES PUBLIQUES HORS CRÉDITS D'IMPÔT

(en % du PIB)



Source : commission des finances, d'après les données de l'INSEE, base 2020, et le PLFG pour 2024.

Dans son avis n° HCFP-2024-5 relatif au PLFG pour 2025, le Haut Conseil des finances publiques (HCP) estime que la prévision de dépenses publiques pour 2024 est « plausible » et qu'elle « *reflecte le dynamisme soutenu des dépenses des administrations sociales et plus encore des administrations locales* » :

– la hausse des dépenses relatives aux prestations sociales (+ 6,1 %, après + 3,8 % en 2023) s'explique par les mécanismes de revalorisation à la suite de l'inflation élevée en 2022 et 2023 : les pensions de vieillesse de base ont été revalorisées de 5,3 % au 1^{er} janvier 2024 et les pensions complémentaires de 4,9 % au 1^{er} novembre 2023, les prestations familiales augmenteraient après leur

(1) Décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits. 25 missions sont concernées par des annulations de crédits de paiement.

revalorisation sur l'inflation au 1^{er} avril 2024 (+ 4,6 %), tandis que l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) serait dépassé de 1,2 milliard d'euros en raison de dépenses de soins de ville plus importantes qu'anticipé ;

– les dépenses des administrations publiques locales augmenteraient de + 6,7 % en valeur, en raison d'une croissance élevée de leurs dépenses de fonctionnement (+ 4,6 %, contre 1,8 % prévu dans la trajectoire du programme de stabilité (PSTAB) pour 2024) et de leurs dépenses d'investissement (+ 13,2 %, contre 7,8 % attendu dans les prévisions du PSTAB 2024). Ce « dérapage » par rapport aux prévisions gouvernementales est donc d'environ 7,4 milliards d'euros sur les dépenses de fonctionnement et de 4,2 milliards d'euros en investissement. Au total, l'écart serait de 11,6 milliards d'euros : toutefois, il serait inférieur de moitié si l'on tient compte du cycle électoral sur les investissements et des décisions gouvernementales concernant les collectivités locales.

ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE PUBLIQUE PAR SOUS-SECTEUR, HORS CRÉDITS D'IMPÔT

(en milliards d'euros)

	2023	2024 (LFI)	2024 révisé (PLFG 2024)	2024 Écart à la prévision
Dépense publique (toutes APU)	1 591	1 624	1 657	+ 33
Évolution en volume (en %)	- 1,0	+ 0,7	+ 2,1	+ 1,4
Ratio de dépense publique (en % du PIB)	56,4	55,4	56,8	+ 1,0
Dépense des administrations publiques centrales	646	640	654	+ 14
Évolution en volume (en %)	- 3,9	- 1,0	- 0,7	+ 0,3
Dépense des administrations publiques locales	316	322	336	+ 14
Évolution en volume (en %)	+ 2,4	+ 0,9	+ 4,8	+ 3,9
Dépense des administrations de sécurité sociale	738	762	776	+ 14
Évolution en volume (en %)	- 0,1	+ 1,9	+ 3,2	+ 1,3

Note : la somme des dépenses des catégories d'administrations publiques est supérieure au chiffre consolidé de la dépense publique en raison des transferts de dépenses entre administrations (108 milliards d'euros en 2023 et 109 milliards d'euros en 2024).

Source : loi de finances initiale pour 2024 et projet de loi de finances de fin de gestion pour 2024.

De façon similaire à la prévision inscrite dans le PLF pour 2025, l'évolution des dépenses publiques hors crédits d'impôts en 2024 resterait de + 4,2 % en valeur et de + 2,1 % en volume, déflatées par l'indice des prix à la consommation (IPC) hors tabac.

2. Des annulations nettes sur le budget général de l'État, hors mission *Remboursements et dégrèvements*, malgré des surcoûts liés à des dépenses exceptionnelles en gestion 2024

Concernant les dépenses de l'État, la loi de finances initiale pour 2024 avait autorisé l'ouverture de 441,5 milliards d'euros de crédits de paiement sur le budget général hors la mission *Remboursements et dégrèvements*, soit un niveau en diminution de 6,6 milliards d'euros en valeur par rapport à l'exécution 2023.

Le PLFG pour 2024 prévoit l'**annulation de 2,7 milliards d'euros en CP sur le budget général hors mission *Remboursements et dégrèvements***, ce qui, en incluant les reports effectués de 2023 sur 2024 et les annulations intervenues en cours d'année, porte le niveau des dépenses totales à 447,2 milliards d'euros en 2023.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DU BUDGET GÉNÉRAL

(en milliards d'euros et en crédits de paiement)

	Exécution 2020	Exécution 2021	Exécution 2022	Exécution 2023	LFI 2024	Reports ⁽¹⁾	Décret février 2024	PLFG 2024	Total 2024
Budget général	389,7	426,7	445,7	448,1	441,5	+ 18,6	- 10,2	- 2,7	447,2

Note : hors mission *Remboursements et dégrèvements*. Effets d'arrondis à la centaine de millions d'euros la plus proche.

Source : commission des finances d'après la loi de règlement pour 2020, les projets de loi de règlement pour les années 2021 à 2023, la loi de finances initiale pour 2024 et le projet de loi de finances de fin de gestion pour 2024.

Le montant des annulations nettes hors la mission *Remboursements et dégrèvements* résulte de la différence entre des **ouvertures de crédits de paiement à hauteur de 3,8 milliards d'euros et des annulations pour 6,5 milliards d'euros**.

(1) Ce montant correspond aux reports réalisés par arrêté de janvier à mars 2024, conformément à l'article 15 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, y compris pour les crédits de fonds de concours.

Des ouvertures massives en fin de gestion 2024 sur la mission *Remboursements et dégrèvements*

Après avoir fait l'objet d'ouvertures à hauteur de 12,5 milliards en AE et en CP par la loi n° 2023-1114 du 30 novembre 2023 de fin de gestion pour 2023, 7,7 milliards d'euros en AE et en CP seraient ouverts sur la mission *Remboursements et dégrèvements*, soit les deux-tiers des CP ouverts par le PLFG pour 2024.

Cette mission, dotée de crédits évaluatifs, regroupe les dépenses liées à des situations dans lesquelles l'État restitue des impôts, taxes ou contributions à des contribuables, ou dans lesquelles il renonce à recouvrer certaines créances sur les contribuables. Selon les informations transmises au rapporteur général, les mouvements proposés, détaillés au commentaire de l'article 4 du présent rapport, seraient justifiés par :

- une hausse de 2,1 milliards d'euros relative à l'impôt sur le revenu (IR), qui s'explique principalement par une « *croissance des revenus inférieure à celle du barème d'imposition* » ;
- une hausse de 7,1 milliards d'euros afin de couvrir les restitutions d'impôt sur les sociétés (IS), en raison d'un montant plus élevé que prévu d'excédents d'acompte ;
- une hausse de 2,3 milliards d'euros relative à d'autres motifs et d'autres impositions, dont environ 500 millions d'euros de remboursements de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) ;
- une hausse de 0,8 milliard d'euros pour couvrir une réévaluation à la hausse des dégrèvements de taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS), causée par des anomalies dans l'émission des avis d'imposition ;
- en sens inverse, une baisse de l'ordre de 4,6 milliards d'euros relative à TVA, « *en cohérence avec la révision à la baisse de la croissance des opérations taxables et de la TVA brute* ».

- Dans le champ des missions du budget général entrant dans la composition du **périmètre des dépenses de l'État (PDE)**⁽¹⁾, le projet de loi de finances de fin de gestion prévoit des **ouvertures de crédits à hauteur de 3,7 milliards d'euros et des annulations à hauteur de 5,6 milliards d'euros**. Le solde des ouvertures et annulations sur le PDE pour le budget général s'établirait donc à – 1,9 milliard d'euros.

Dans le champ du PDE, neuf missions bénéficiaient d'ouvertures nettes de crédits de paiement à hauteur de 1,3 milliard d'euros. En effet, **l'année 2024 a été marquée par des surcoûts exceptionnels** liés à la sécurisation des Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024, aux émeutes en Nouvelle-Calédonie depuis le mois de mai 2024, ainsi qu'à l'organisation des élections législatives des

(1) *Le PDE est défini à l'article 10 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027. Il donne une vision d'ensemble des dépenses engagées par l'État, sur un champ large qui n'exclut pour l'essentiel que les remboursements et dégrèvements, la charge de la dette et les participations financières. Le total des annulations proposées sur le PDE par le PLFG est de 5,6 milliards d'euros en crédits de paiement (5,44 milliards d'euros pour le budget général, 36 millions d'euros pour les budgets annexes, 41 millions d'euros pour les comptes d'affectation spéciale et 31 millions d'euros pour les comptes de concours financiers).*

30 juin et 7 juillet derniers à la suite de la dissolution de l'Assemblée nationale par le président de la République⁽¹⁾.

DÉPENSES EXCEPTIONNELLES POUR L'ANNÉE 2024

(en millions d'euros et en crédits de paiement)

	Jeux olympiques et paralympiques		Crise en Nouvelle-Calédonie		Élections législatives
Prime de mobilisation	398	Ministère de l'intérieur	231	Mission <i>Administration générale et territoriale de l'État</i>	171,5
Heures supplémentaires	141	Ministère des armées	164	Mission <i>Pouvoirs publics</i>	28,5
Astreintes et interventions	83	Ministère de l'Europe et des affaires étrangères	4		
Autres dépenses de titre 2	87	Total opérations	399		
Total titre 2	708	Aides aux entreprises	153		
Dépenses hors titre 2	855	Aides aux collectivités néo-calédoniennes	546		
TOTAL	1 563	Total soutien à l'économie	699		
		TOTAL	1 098	TOTAL	200

Source : direction du budget.

D'autres ouvertures de crédits ont été rendues nécessaires par la sous-estimation des besoins de financement en loi de finances initiale, notamment au titre de l'aide à l'hébergement d'urgence, du guichet « gaz et électricité » du plan de résilience prolongé jusqu'au 31 décembre 2024⁽²⁾, des aides aux employeurs d'apprentis et du versement de prestations sociales telles que l'allocation aux adultes handicapés (AAH).

Des annulations nettes de crédits de paiement sont envisagées pour 23 missions, conduisant à des moindres dépenses à hauteur de 3,9 milliards d'euros en CP (cf. commentaire de l'article 4 du PLFG dans le présent rapport). Les justifications principales des mouvements sur les missions dont le solde est supérieur à +/- 50 millions d'euros sont retracées dans le tableau suivant.

(1) Décret du 9 juin 2024 portant dissolution de l'Assemblée nationale.

(2) Décret n° 2024-251 du 22 mars 2024 instituant une aide visant à compenser la hausse des coûts d'approvisionnement d'électricité des entreprises particulièrement affectées par les conséquences économiques et financières de la guerre en Ukraine.

OUVERTURES ET ANNULATIONS DU BUDGET GÉNÉRAL POUR 2024

(en millions d'euros et en crédits de paiement)

Mission	Ouvertures	Annulations	Solde	Justification des principaux mouvements
Mouvements dans le champ du périmètre des dépenses de l'État et contributions au CAS Pensions	3 802	5 921	- 2 119	
Action extérieure de l'État	—	59	- 59	Annulations sur la réserve de précaution permise en raison de moindres consommations attendues au titre de la participation financière aux opérations de maintien de la paix
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	20	147	- 127	Ouvertures afin de financer les exonérations de cotisations patronales pour l'emploi de travailleurs occasionnels agricoles (TODE-AG) Annulations sur la réserve de précaution
Aide publique au développement	0	275	- 275	Annulations sur la réserve de précaution
Cohésion des territoires	250	685	- 435	Ouvertures de crédits au titre de l'hébergement d'urgence Annulations permises par une conjoncture économique moins dégradée que prévue, qui réduit le nombre de demandeurs d'aides au logement, et sur les crédits consacrés à la rénovation énergétique du parc social
Crédits non répartis	0	50	- 50	Annulations sur la réserve de précaution
Défense	677	803	- 126	Ouvertures afin de couvrir les surcoûts opérationnels au titre des OPEX, des JOP de Paris 2024, des déploiements sur le front oriental de l'OTAN et de la situation en Nouvelle-Calédonie Annulations sur la réserve en raison d'une moindre dépense de contribution au CAS Pensions et sur le programme 146 Équipement des forces
Écologie, développement et mobilité durables	251	338	- 87	Ouverture de crédits afin de faire face à des dépenses obligatoires dans le domaine des transports, dont redevances d'accès à SNCF Réseau Annulations sur le fonds vert et en raison de la sous-exécution des crédits de MaPrimeRénov' et du chèque énergie, ainsi que du report du lancement de l'appel d'offres de soutien à l'hydrogène décarbonné
Économie	211	271	- 60	Ouvertures afin de financer les dépenses de soutien aux entreprises néo-calédoniennes et la révision à la hausse des aides « gaz et électricité » du plan de résilience Annulations en raison de la sous-exécution du plan France Très haut débit et la trajectoire des besoins de l'Agence des participations de l'État
Engagements financiers de l'État (<i>hors charge de la dette et de trésorerie</i>)	149	20	+ 129	Ouvertures en raison de la hausse de la sinistralité des prêts garantis par l'État (PGE) Annulations sur la réserve de précaution
Enseignement scolaire	350	479	- 128	Ouvertures en raison du passage sur le titre 2 de la rémunération des accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH) Annulations en raison de moindres dépenses de personnel, notamment à la suite de la suppression de la garantie individuelle de pouvoir d'achat (GIPA)
Gestion des finances publiques	1	96	- 95	Ouverture afin de financer des projets informatiques Annulations sur la réserve de précaution

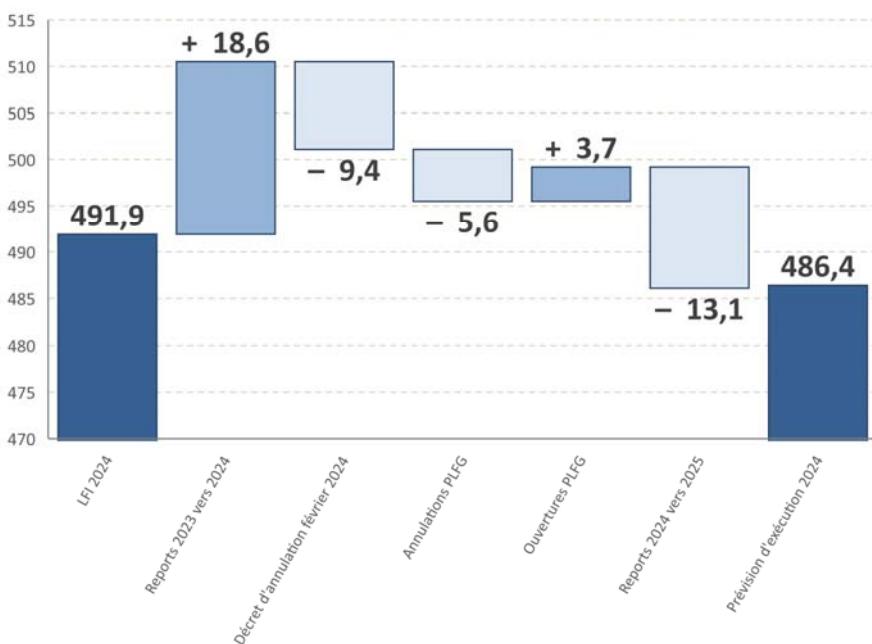
Mission	Ouvertures	Annulations	Solde	Justification des principaux mouvements
Investir pour la France de 2030	–	1 215	– 1 215	Annulations sur la réserve de précaution et lissage de la trésorerie des opérateurs au regard du rythme de décaissement des projets
Justice	–	61	– 61	Annulations en raison de réajustements sur les dépenses d'immobilier
Plan de relance	–	150	– 150	Annulations sur la réserve de précaution
Recherche et enseignement supérieur	103	318	– 215	Ouvertures au profit du Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS) afin d'assurer le versement des bourses sur critères sociaux, du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) et à l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) Annulations au titre du retard pris par le programme Ariane 6, d'une sous-exécution des contributions au CAS Pensions et de la révision à la baisse du coût des exonérations sociales pour le dispositif « Jeunes entreprises innovantes »
Régimes sociaux et de retraite	–	163	– 163	Annulations d'une partie de la réserve de précaution en raison d'une actualisation à la hausse des prévisions de recettes des régimes
Relations avec les collectivités territoriales	–	160	– 160	Annulations sur la réserve de précaution
Sécurité	848	23	+ 824	Ouvertures en raison des surcoûts liés aux Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024 et aux opérations de maintien de l'ordre en Nouvelle-Calédonie Annulations permises par les reports dans les projets d'investissement immobilier
Solidarité, insertion et égalité des chances	246	42	+ 203	Ouvertures afin de couvrir les besoins en fin de gestion relatifs à la prime d'activité, aux dispositifs du « pacte des solidarités » et à l'allocation aux adultes handicapés Annulations sur la réserve de précaution
Travail et emploi	350	285	+ 66	Ouvertures afin d'ajuster les versements au rythme et au niveau des décaissements effectifs des aides aux employeurs d'apprentis Annulations au titre de la révision à la baisse des prévisions de compensations d'exonérations de cotisations sociales, ainsi que de l'annulation de la réserve de précaution
Autres mouvements liés à la gestion budgétaire de fin d'année	346	281	+ 65	
Mouvements hors du champ du périmètre des dépenses de l'État				
Engagements financiers de l'État (charge de la dette et de trésorerie)	–	537	– 537	Annulations en raison du reflux de l'inflation plus rapide que prévu en loi de finances initiale pour 2024, entraînant une réduction de la provision d'indexation des obligations assimilables du Trésor indexées sur l'inflation
Remboursements et dégrèvements	7 693	–	+ 7 693	Ouvertures en raison de trop-versés sur l'impôt sur le revenu (IR) avec une croissance des revenus inférieure à celle du barème d'imposition, d'un montant plus élevé que prévu d'excédents d'acompte sur l'impôt sur les sociétés (IS) avec une faible progression de la base imposable des entreprises, ainsi que de la réévaluation à la hausse des dégrèvements de taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS) en raison des anomalies liées à la déclaration des biens immobiliers

Source : commission des finances d'après le projet de loi de finances de fin de gestion.

À la suite des annulations proposées par le PLFG, les dépenses budgétaires de l'État atteindraient 486,4 milliards d'euros sur le PDE et seraient ainsi inférieures de 5,6 milliards d'euros aux prévisions de la LFI 2024 (492 milliards d'euros), ce qui reflète les mouvements intervenus en gestion et traduits dans le PLFG : le report de 18,6 milliards d'euros de crédits de paiement de 2023 sur 2024, l'annulation de 10,2 milliards d'euros en CP par le décret d'annulation du 21 février 2024 et l'accroissement de la mise en réserve pour la porter à 16,1 milliards d'euros au total au mois de juillet 2024. Selon les informations communiquées au rapporteur général, les reports de 2024 sur 2025 s'élèveraient à 13,1 milliards d'euros.

SCHÉMA DE FIN DE GESTION EN CRÉDITS DE PAIEMENT SUR LE PÉRIMÈTRE DE LA NORME DE DÉPENSES PILOTABLES

(en milliards d'euros)

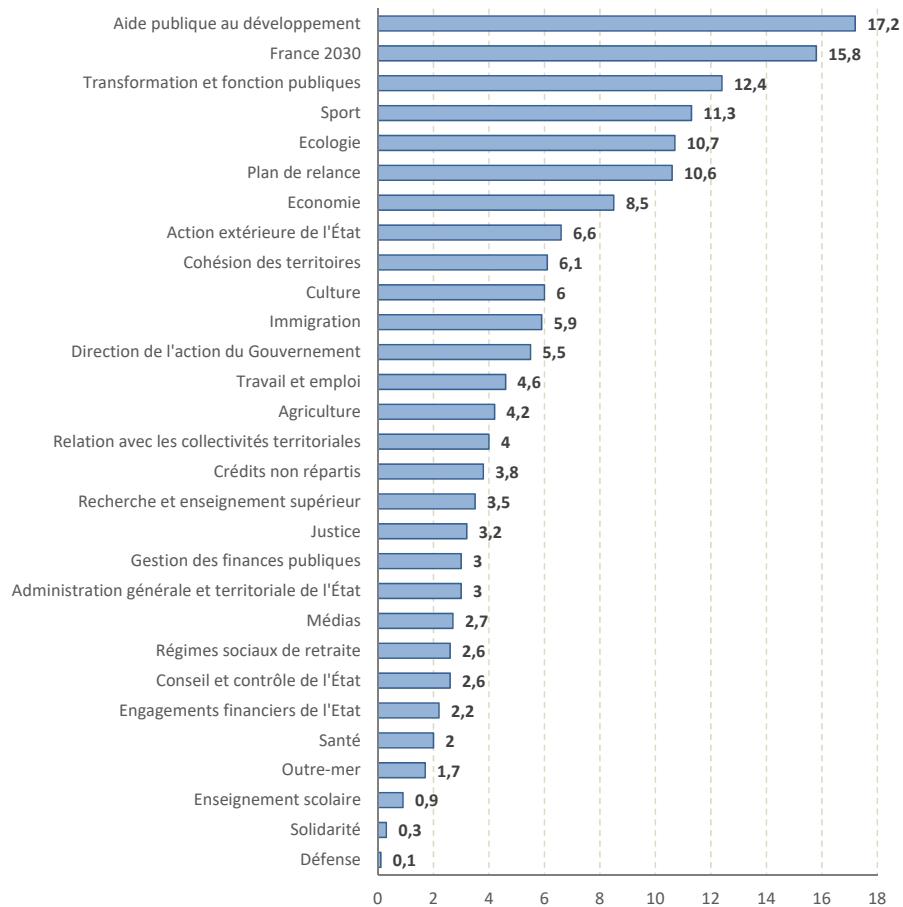


Source : commission des finances, d'après les données de la direction du budget.

Au total, le décret d'annulation précité de février 2024 et le PLFG pour 2024 auraient pour effet **12,8 milliards d'euros d'annulations nettes en CP hors mission Remboursement et dégrèvements**. À titre d'illustration, la mission *Aide au développement* verrait ses crédits diminuer d'un milliard d'euros (- 17,2 %) et la mission *Énergie, développement et mobilité durables* de 2,3 milliards d'euros par rapport à la prévision initiale pour 2024 (- 10,7 %).

**PART DES ANNULATIONS DE CRÉDITS DE PAIEMENT SUR LES MISSIONS DU BUDGET
GÉNÉRAL DE L'ÉTAT À LA SUITE DU DÉCRET D'ANNULATION DU 21 FÉVRIER 2024 ET DU
PLFG PAR RAPPORT À LA PRÉVISION INITIALE**

(en %)



Source : commission des finances.

*

* *

COMMENTAIRES DES ARTICLES

Article liminaire

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

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article liminaire présente sous forme d'un tableau les prévisions actualisées des soldes de l'ensemble des administrations publiques pour l'année 2024.

Le déficit des administrations publiques s'établirait à – 6,1 points de produit intérieur brut (PIB), en nette dégradation de 1,7 point par rapport aux estimations de la loi de finances initiale pour 2024.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

Avant de rejeter la première partie du projet de loi de finances de fin de gestion, la commission a adopté cet article sans modification.

L'article liminaire porte sur les finances publiques toutes administrations publiques confondues et non sur le seul budget de l'État. Il offre ainsi une vision consolidée de l'ensemble des finances publiques : administrations publiques centrales, administrations publiques locales et administrations de sécurité sociale. Les données présentées sont issues de la comptabilité nationale, qui fait foi pour l'encadrement européen des finances publiques.

Aux termes de l'article 1^{er} H de la LOLF, les lois de finances de fin de gestion doivent, comme les lois de finances de l'année et les lois de finances rectificatives, comporter un tableau de synthèse retraçant, pour l'année sur laquelle elles portent et en rappelant les prévisions de la loi de programmation des finances publiques en vigueur pour l'année en question :

– l'état des prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques, avec l'indication des calculs permettant d'établir le passage de l'un à l'autre, et des prévisions de solde par sous-secteur ;

– l'état de la prévision, déclinée par sous-secteur d'administration publique, de l'objectif d'évolution en volume et de la prévision en milliards d'euros courants des dépenses des administrations publiques ;

– l'état des prévisions de prélèvements obligatoires, de dépenses et d'endettement de l'ensemble des administrations publiques, exprimées en pourcentage du produit intérieur brut.

Le tableau de synthèse de la loi de finances de l'année indique également les valeurs de ces agrégats pour la dernière année écoulée.

Si le déficit public prévu pour l'année 2024 est nettement supérieur tant à celui prévu par la loi de finances initiale qu'à celui de l'exercice 2023 (**I**), la déclinaison du solde par sous-secteur d'administration publique fait apparaître des évolutions différencierées (**II**), le Haut Conseil des finances publiques jugeant « *plausible* » le scénario de finances publiques présenté par l'article liminaire (**III**).

I. UN SOLDE PUBLIC TRÈS DÉGRADÉ PAR RAPPORT AUX PRÉVISIONS INITIALES ET À L'EXERCICE PRÉCÉDENT

Le solde public se détériorerait de 1,7 point de PIB en 2024 par rapport à la prévision de la loi du 29 décembre 2023 de finances pour 2024, pour atteindre – 6,1 points. Il connaît en 2024 une nette dégradation par rapport à l'exercice 2023, à hauteur de 0,6 point.

ÉVOLUTION DU SOLDE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES ENTRE 2023 ET 2024

(en points de PIB)

Soldes	2023 (PLFG 2024)	2024 (LFI 2024)	2024 (PLFG 2024)
Solde structurel (1)	– 5,1	– 3,7	– 5,7
Solde conjoncturel (2)	– 0,3	– 0,6	– 0,4
Mesures ponctuelles et temporaires (3)	– 0,1	– 0,1	– 0,1
Solde effectif (4 = 1 + 2 + 3)	– 5,5	– 4,4	– 6,1

N.B. : *En raison d'effets d'arrondi, les sommes totales peuvent ne pas correspondre à la somme des sous-totaux.*

Source : loi de finances initiale et projet de loi de finances de fin de gestion pour 2024

En montant absolu, le **déficit public** serait **supérieur de 48 milliards d'euros à la prévision initiale**. Il convient toutefois de relever qu'un produit intérieur brut lui-même inférieur à la prévision initiale, sous le double effet d'une croissance du PIB de 1,1 % inférieure de 0,3 point à l'hypothèse initiale (+ 1,4 %) et du reflux de l'inflation, contribue également à la dégradation du ratio de solde public.

HYPOTHÈSES RETENUES POUR LE CALCUL DES RATIOS DE SOLDE PUBLIC DANS L'ARTICLE LIMINAIRE DE LA LOI DE FINANCES INITIALE ET L'ARTICLE LIMINAIRE DU PROJET DE LOI DE FINANCES DE FIN DE GESTION

(en milliards d'euros et en points de PIB)

	Numérateur (solde public toutes APU)	Dénominateur (PIB)	Solde public (a)/(b)
Liminaire LFI 2024	– 130	2 931	4,4 %
Liminaire PLFG 2024	– 178	2 921	6,1 %

Source : réponse du Gouvernement au questionnaire du rapporteur général.

Les composantes du solde public

Le solde public, calculé en comptabilité nationale et exprimé en pourcentage du PIB effectif, peut être décomposé en trois composantes :

- le solde structurel, exprimé en pourcentage du PIB potentiel, qui traduit l'équilibre du budget corrigé de l'effet de la conjoncture ;
- les mesures ponctuelles et temporaires, calculées en pourcentage du PIB potentiel, qui peuvent être sorties du calcul du solde structurel en raison de leur caractère exceptionnel sur l'année ;
- le solde conjoncturel, exprimé en pourcentage du PIB effectif, qui permet de traduire l'effet de la conjoncture sur les dépenses et les recettes publiques. Ce solde inclut un terme additionnel qui corrige la différence d'unité entre, d'une part, solde structurel et mesures ponctuelles et temporaires (exprimés en pourcentage de PIB potentiel) et, d'autre part, solde nominal et solde conjoncturel (exprimés en pourcentage de PIB effectif).

A. UN SOLDE EFFECTIF ET UN SOLDE STRUCTUREL TRÈS DÉGRADÉS

Le solde structurel s'établit en corrigeant le solde public effectif des effets de la conjoncture économique ainsi que des situations ou mesures ponctuelles (mesures « *one-off* » selon la terminologie de la Commission européenne) ou temporaires, qui n'ont pas d'impact durable sur le solde. L'intérêt de cet outil d'analyse est d'identifier les mesures liées directement à une décision discrétionnaire de politique économique.

Le suivi du solde structurel, dont le calcul est complexe, est essentiel dans l'encadrement européen des finances publiques nationales.

1. Le solde structurel, une composante du déficit public suivie au titre des engagements européens de la France

Le déficit structurel est le déficit corrigé des effets du cycle économique. Il s'agit du déficit qui serait observé si le PIB était égal à son niveau potentiel. Inversement, le déficit conjoncturel est le déficit issu des effets de la conjoncture. En temps normal, la réduction de la composante structurelle est prioritaire, dès lors que la composante conjoncturelle est censée se résorber d'elle-même en période d'amélioration de la conjoncture.

Aussi, l'objectif d'équilibre des comptes publics du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG) est défini en termes de déficit structurel. L'article 3 du TSCG précise que cet objectif est atteint lorsque le déficit structurel des administrations publiques est inférieur à 0,5 point de PIB pour les États membres dont la dette dépasse 60 % du PIB et à 1 point de PIB pour les autres États membres.

Ces règles européennes retrouvent leur plein effet avec la fin de l'application de la clause dérogatoire générale. Elles font l'objet par ailleurs d'une importante réforme en 2024.

a. La fin de l'application de la clause dérogatoire générale

Le suivi européen de ce solde a cependant été suspendu au début de la crise sanitaire en 2020 avec l'application d'une clause dérogatoire générale introduite lors de la réforme du Pacte de stabilité et de croissance par le « six-pack »⁽¹⁾ permettant aux États membres de s'écartier temporairement des exigences normales des règles budgétaires européennes en cas de crise généralisée provoquée par une grave récession économique dans la zone euro ou dans l'ensemble de l'Union. Dans sa communication sur les orientations pour la politique budgétaire en 2024⁽²⁾, la Commission européenne a estimé que les conditions de désactivation de la clause seraient considérées comme remplies à partir de 2024.

Sur la recommandation de la Commission européenne, le Conseil de l'Union européenne a ainsi constaté le 26 juillet dernier l'existence d'un déficit excessif en France⁽³⁾.

b. La réforme des règles de la gouvernance économique européenne

Entré en vigueur le 30 avril 2024, le nouveau cadre de gouvernance économique européen prévoit que chaque État membre présente, au travers d'un plan budgétaire et structurel national de moyen terme (PSMT), une trajectoire de dépenses primaires nettes sur quatre ans⁽⁴⁾, celles-ci étant définies, aux termes de l'article 2 du règlement 2024/1263 du 29 avril 2024⁽⁵⁾, comme « *les dépenses publiques, déduction faite des dépenses d'intérêts, des mesures discrétionnaires en matière de recettes, des dépenses relatives aux programmes de l'Union entièrement compensées par des recettes provenant de fonds de l'Union, des dépenses nationales de cofinancement des programmes financés par l'Union, des éléments cycliques des dépenses liées aux indemnités de chômage et des mesures ponctuelles et autres mesures temporaires* ».

(1) *La clause dérogatoire générale a été introduite aux articles 5 (paragraphe 1), 6 (paragraphe 3), 9 (paragraphe 1) et 10 (paragraphe 3) du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques et aux articles 3 (paragraphe 5) et 5 (paragraphe 2) du règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs.*

(2) [Communication de la Commission au Conseil – Orientations en matière de politique budgétaire pour 2024](#).

(3) Décision (UE) 2024/2122 du Conseil du 26 juillet 2024 sur l'existence d'un déficit excessif en France. Six autres États se trouvent dans le même cas : la Belgique, l'Italie, la Hongrie, Malte, la Pologne et la Slovaquie.

(4) *Cette durée peut être portée à sept ans en contrepartie d'engagements pris par l'État membre sur des investissements et des réformes compatibles avec les priorités de l'Union européenne et sous réserve de l'accord du Conseil.*

(5) Règlement (UE) 2024/1263 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2024 relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale et abrogeant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil.

L'objectif d'ajustement est traduit dans le PSMT par un seul indicateur contraignant, la **croissance de la dépense primaire nette**. Cet indicateur de croissance de la dépense primaire nette découlera de l'ajustement structurel primaire (ASP) retenu dans la trajectoire.

Plans budgétaires et structurels nationaux à moyen terme : procédure et contenus

Le plan budgétaire et structurel national de moyen terme doit contenir :

- la trajectoire budgétaire de l'État membre pour la durée du plan, exprimée en termes d'évolution des dépenses primaires nettes des mesures discrétionnaires en matière de recettes, des dépenses relatives aux programmes de l'Union entièrement compensées par des recettes provenant de fonds de l'Union, des dépenses nationales de cofinancement des programmes financés par l'Union, ainsi que des éléments cycliques des dépenses liées aux indemnités de chômage ;
- le plan d'investissements et de réformes de l'État membre sur la durée du plan ;
- les engagements détaillés de réformes et d'investissements de l'État membre, s'il souhaite bénéficier d'un allongement de la période d'ajustement jusqu'à sept ans.

La Commission élabore pour les États membres une trajectoire de référence calculée sur la base de son analyse de la soutenabilité de la dette ; la trajectoire retenue par l'État membre peut en diverger sous réserve d'une justification de ses hypothèses économiques sous-jacentes. Une fois le plan approuvé par le Conseil, la trajectoire des dépenses primaires nettes ainsi fixée constitue la principale référence pour la surveillance budgétaire au cours de la phase de mise en œuvre.

En pratique, les engagements de la trajectoire de dépenses primaires nettes dépendent de la situation des finances publiques de l'État membre :

- si son déficit nominal est inférieur à 3 points de PIB et son ratio de dette PIB supérieur à 60 points, la trajectoire de référence est celle du volet préventif :
 - * le déficit doit rester sous 3 points de PIB et la cible de déficit structurel, fixée à 1,5 point de PIB, doit être atteinte à l'aide d'un ajustement structurel primaire minimum de 0,4 % par an, ou 0,25 % par an si la période d'ajustement est étendue à 7 ans ;
 - * le ratio de la dette au PIB doit être ramené sur une « *trajectoire décroissante de manière plausible* », à raison d'au moins 1 point de PIB par an en moyenne lorsque le ratio de dette est supérieur à 90 points de PIB, et de 0,5 point de PIB par an en moyenne lorsque le ratio de dette est compris entre 60 et 90 points de PIB.
- si son déficit nominal est supérieur à 3 points de PIB ou en cas de non-respect de la trajectoire de dépenses primaires nettes du plan, une procédure pour déficit excessif (PDE) peut être enclenchée (respectivement sur critère de déficit ou de dette), et les critères du volet correctif s'appliquent :
 - * la trajectoire devra contenir un engagement à prendre, dans un délai de 3 à 6 mois, des mesures effectives de résorption des déficits excessifs et une date cible de retour à un déficit inférieur à 3 points de PIB ;
 - en cas de PDE sur critère de déficit, la trajectoire d'ajustement structurel du déficit y compris charge d'intérêts (à la différence du volet préventif) est d'au moins 0,5 point de pourcentage du PIB par an (soit la situation actuelle de la France depuis juillet 2024).

– en cas de PDE sur critère de dette, la trajectoire de correction devra tenir compte des déviations cumulées observées.

Tous les ans, chaque État membre devra publier un rapport d'avancement annuel détaillant l'exécution du PSMT et retraçant la croissance des dépenses primaires nettes et la réalisation des engagements d'investissements et de réformes. Des seuils annuels (0,3 point de PIB) et pluriannuels (0,6 point de PIB en cumulé) maximaux de déviation par rapport à la trajectoire sont établis, dont le non-respect entraîne l'ouverture d'une procédure pour déficit excessif.

Source : Haut Conseil des finances publiques, Avis n° HCFP-2024-4 relatif au plan budgétaire et structurel à moyen terme 2025-2028.

2. Des modalités de calcul complexes

Le calcul de la composante conjoncturelle et structurelle du déficit fait intervenir les notions de croissance potentielle, de PIB potentiel et d'écart de production.

L'écart de production est égal à la différence entre le PIB effectif, mesuré en comptabilité nationale et utilisé pour le calcul des ratios de finances publiques, et le PIB potentiel.

Le **PIB potentiel** est une notion non observable en finances publiques, ni en comptabilité nationale. Il s'agit d'une construction économétrique sujette à diverses mesures et interprétations. Il peut être défini « *comme le niveau maximum de production que peut atteindre une économie sans qu'apparaissent de tensions sur les facteurs de production qui se traduisent par des poussées inflationnistes* »⁽¹⁾. Par suite, la croissance potentielle est définie comme le niveau de croissance du PIB potentiel au-delà duquel apparaissent des tensions inflationnistes.

(1) Banque de France, « *La croissance potentielle. Une notion déterminante mais complexe* », Focus n° 13, mars 2015.

Mode de calcul du solde structurel

Le solde effectif (S) est donc décomposé en trois composantes : le solde structurel (S^S), le solde des mesures ponctuelles et temporaires (S^{mpt}) et le solde conjoncturel. Le solde effectif est exprimé en points de PIB effectif et les soldes structurels et des mesures exceptionnelles et temporaires sont exprimés en points de PIB potentiel. Les écarts entre PIB effectif et potentiel (effet dénominateur) jouent au sein de la composante conjoncturelle, ce qui est légitime car l'écart entre ces deux grandeurs est de nature conjoncturelle.

On définit ε comme la semi-élasticité apparente du solde, exprimé en pourcentage du PIB, à l'écart de production, de sorte que la composante conjoncturelle soit simplement son produit avec l'écart de production. Ainsi :

$$\frac{S}{Y} = \frac{S^S}{Y^*} + \frac{S^{mpt}}{Y^*} + \varepsilon OG$$

Dans cette équation, numérateurs et dénominateurs sont exprimés en milliards d'euros, Y^* désigne le PIB potentiel en valeur, Y le PIB effectif en valeur, OG l'écart de production et ε est la semi-élasticité du solde à l'écart de production. La méthodologie retenue pour calculer la décomposition du solde en ses composantes conjoncturelle et structurelle dans le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 se fonde sur la méthode employée par la Commission européenne : la composante conjoncturelle est égale au produit de l'écart de production et d'une semi-élasticité apparente à l'écart de production fixée sur toute la période de programmation. La valeur retenue est de 0,57 et repose sur les élasticités estimées par l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE) et les poids moyens, au cours des années 2008 à 2017, des impôts dans les recettes totales, des dépenses de chômage dans la dépense totale et, sur la même période, des recettes totales et de la dépense totale dans le PIB.

Par rapport à la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, le calcul du solde structurel a été simplifié pour se rapprocher de la méthode de la Commission européenne. Alors que la méthode retenue pour la précédente loi de programmation conduisait pour chaque année à un nouveau calcul de la semi-élasticité apparente du solde conjoncturel à l'écart de production, la méthode retenue dans le projet de loi de programmation pour les années 2023 à 2027 fixe cette semi-élasticité à une valeur moyenne fixe sur la période de programmation, qui sera actualisée dans la prochaine loi de programmation pour tenir compte de l'évolution des poids relatifs des différents impôts et, le cas échéant, d'une révision des élasticités estimées par impôt.

Source : annexe 2 du rapport annexé à la loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027.

Une approche plus simple, mais généralement vérifiée – appelée « *règle du pouce* » –, consiste à considérer qu'en pratique, le solde conjoncturel est légèrement supérieur à la moitié de l'écart de production. Cela s'explique par le fait que les postes de dépenses sensibles à la conjoncture représentent, en France, près de la moitié du PIB et que l'élasticité des prélèvements obligatoires à la croissance du PIB est usuellement considérée comme de l'ordre de 1.

Concrètement, plus l'écart de production est négatif, plus la composante conjoncturelle du déficit est importante. Toute surestimation de l'écart de production, découlant par exemple de la surestimation du niveau de croissance potentielle, conduit à sous-estimer le niveau du déficit structurel, et donc à minorer l'effort à accomplir pour respecter la règle d'équilibre des comptes du TSCG.

3. Une dégradation du solde structurel de 0,6 point par rapport à 2023 et de 2 points par rapport à la prévision de la loi de finances pour 2024

Alors que le solde structurel s'établissait à – 5,1 points du PIB potentiel en 2023, il se dégraderait de 0,6 point en 2024 pour atteindre 5,7 points de PIB potentiel, tandis que le solde conjoncturel connaîtrait aussi une détérioration, passant de – 0,3 à – 0,4 point de PIB. Par rapport à la LFI, la prévision de solde structurel pour 2024 se dégrade de 2 points de PIB potentiel. Seul le solde des mesures ponctuelles et temporaires serait stable, à – 0,1 point de PIB.

Au total, le solde effectif, qui avait déjà atteint en 2023 un niveau sans précédent depuis 2010 – hors crise sanitaire – de 5,5 points de PIB, connaîtrait une sensible dégradation de 0,6 point de PIB par rapport à 2023, atteignant – 6,1 points de PIB.

Aux termes du I de l'article 62 de la même LOLF, « *en vue du dépôt du projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année, le Haut Conseil des finances publiques rend un avis identifiant, le cas échéant, les écarts importants, au sens du II, que fait apparaître la comparaison des résultats de l'exécution de l'année écoulée avec les orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques*

Selon le II du même article, « *un écart est considéré comme important au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel de l'ensemble des administrations publiques définies par la loi de programmation des finances publiques lorsqu'il représente au moins 0,5 % du produit intérieur brut sur une année donnée ou au moins 0,25 % du produit intérieur brut par an en moyenne sur deux années consécutives*

Comme le relève le Haut Conseil des finances publiques, l'écart entre la prévision d'un solde structurel de – 5,7 points de PIB potentiel en 2024 et l'objectif de 3,7 points fixé par la loi de programmation des finances publiques est « *en tout état de cause largement supérieur à 0,5 point de PIB, ce qui laisse présager qu'il sera important au sens de la loi organique lors de l'examen par le Haut Conseil du projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024*(1). Un tel écart pourrait justifier la mise en œuvre du mécanisme de correction⁽²⁾.

(1) *Haut Conseil des finances publiques, Avis n° HCFP-2024-5 relatif au projet de loi de finances de fin de gestion pour l'année 2024.*

(2) Cf. encadré, page suivante.

Pareille aggravation de la situation de nos finances publiques est d'autant plus préoccupante qu'elle résulte d'une évolution inverse de celle prévue initialement.

En effet, la loi de finances initiale prévoyait, pour 2024, un solde public de - 4,4 points de PIB, soit une amélioration de 1,1 point par rapport au solde finalement constaté sur l'année 2023 ou de 0,5 point par rapport au même solde tel qu'il était anticipé par l'article liminaire de la loi de finances initiale pour 2024. Le solde structurel devait pour sa part s'améliorer de 0,4 point par rapport à l'exercice 2023, pour passer de - 4,1 points à - 3,7 points.

Le mécanisme de correction

L'article 62, relatif au rôle du HCFP, de la LOLF dans sa rédaction issue de la loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques précitée est entré en vigueur lors du dépôt du projet de loi de finances pour l'année 2023 et s'applique pour la première fois aux lois de finances afférentes à l'année 2023. Toutefois, les dispositions suivantes, relatives au mécanisme de correction, codifient simplement – réserve faite de la substitution de la nouvelle dénomination du projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année à chaque occurrence de l'expression « *projet de loi de règlement* » et de modifications rédactionnelles – dans la LOLF celles de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques :

« *I. — En vue du dépôt du projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année, le Haut Conseil des finances publiques rend un avis identifiant, le cas échéant, les écarts importants, au sens du II, que fait apparaître la comparaison des résultats de l'exécution de l'année écoulée avec les orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques. Cette comparaison est effectuée en retenant la trajectoire de produit intérieur brut potentiel figurant dans le rapport annexé à cette même loi.*

« *Cet avis est rendu public par le Haut Conseil des finances publiques et joint au projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année. Il tient compte, le cas échéant, des circonstances exceptionnelles définies à l'article 3 du traité, signé le 2 mars 2012, précité, de nature à justifier les écarts constatés.*

« *Lorsque l'avis du Haut Conseil identifie de tels écarts, le Gouvernement en expose les raisons et indique les mesures de correction envisagées lors de l'examen du projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année par chaque assemblée.*

« *II. — Un écart est considéré comme important au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel de l'ensemble des administrations publiques définies par la loi de programmation des finances publiques lorsqu'il représente au moins 0,5 % du produit intérieur brut sur une année donnée ou au moins 0,25 % du produit intérieur brut par an en moyenne sur deux années consécutives.*

« *III. — Le Gouvernement tient compte d'un écart important au plus tard dans le prochain projet de loi de finances de l'année et dans le prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année.*

« *Un rapport, annexé au prochain projet de loi de finances de l'année ou au prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année, analyse les mesures de correction envisagées, qui peuvent porter sur l'ensemble des administrations publiques ou seulement sur certains de leurs sous-secteurs, en vue de retourner aux orientations pluriannuelles de solde structurel définies par la loi de programmation des finances publiques. Le cas échéant, ce rapport justifie les différences apparaissant, dans l'ampleur et le calendrier de ces mesures de correction, par rapport aux indications figurant dans la loi de programmation des finances publiques en application du 6° de l'article 1^{er} B.*

L'avis du Haut Conseil des finances publiques mentionné au IV de l'article 61 comporte une appréciation de ces mesures de correction et, le cas échéant, de ces différences. »

B. UN SOLDE PUBLIC ÉLOIGNÉ DE 1,7 POINT DE PIB DE L'OBJECTIF FIXÉ PAR LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES

En application de l'article 1^{er} H de la LOLF, l'article liminaire d'une loi de finances, d'une loi de finances rectificative ou d'une loi de finances de fin de gestion doit rappeler les prévisions de la loi de programmation des finances publiques en vigueur pour l'année en question. C'est l'objet de la dernière colonne du tableau figurant au deuxième alinéa.

L'écart entre la prévision actualisée de solde public (– 6,1 points) pour 2024 du PLFG et la prévision initiale (– 4,4 points) de la LFI 2024 est lié à une nette révision à la baisse, par rapport aux estimations figurant à l'article liminaire de la loi de finances initiale, des prévisions de solde structurel (– 2 points) qui n'est compensée qu'à hauteur du dixième par l'amélioration de la prévision de solde conjoncturel (+ 0,2 point).

ÉCART DES PRÉVISIONS RÉVISÉES POUR 2024 AUX OBJECTIFS FIXÉS PAR LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES

(en points de PIB, sauf indication contraire)

	Objectif pour 2024 de la LPFP 2023-2027	PLFG 2024	Écart PLFG/LPFP
Solde structurel (en points de PIB potentiel)	– 3,7	– 5,7	– 2
Solde conjoncturel	– 0,6	– 0,4	+ 0,2
Solde des mesures temporaires et ponctuelles	– 0,1	– 0,1	–
Solde effectif	– 4,4	– 6,1	– 1,7

Source : commission des finances, d'après la LPFP 2023-2027 et le PLFG 2024.

II. UNE DÉPENSE PUBLIQUE TOUJOURS NON MAÎTRISÉE, DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES INFÉRIEURS AUX PRÉVISIONS

À la suite de la réforme de la LOLF, l'article liminaire est désormais enrichi de données déclinées par sous-secteur d'administration : administrations publiques centrales (APUC), administrations publiques locales (APUL) et administrations de sécurité sociale (ASSO).

Il ressort de cette déclinaison par sous-secteur d'administration publique que, si les APUC portent une part essentielle du déficit public, elles auront également été le seul sous-secteur à voir sa dépense, qui s'établirait désormais à 654 milliards d'euros, se réduire en volume. Cependant, avec une progression de son montant de 8 milliards d'euros par rapport à 2023, les efforts engagés en matière de maîtrise de la dépense par les APUC paraissent encore bien modestes.

Plus globalement, la **dépense publique**, passant de 1 591 milliards d'euros à 1 657 milliards d'euros, **progresserait de 66 milliards d'euros entre 2023 et 2024, soit une hausse de 2,1 % en volume et de 4,1 % en valeur.**

**DÉCLINAISON PAR SOUS-SECTEUR D'ADMINISTRATION
DU SOLDE, DE LA DÉPENSE PUBLIQUE EN VALEUR
ET DE L'ÉVOLUTION EN VOLUME DE CELLE-CI**

	2023 (PLFG 2024)	2024 (LFI 2024)	2024 (PLFG 2024)
Toutes administrations publiques			
Solde en % du PIB	– 5,5	– 4,4	– 6,1
Dépense publique (hors crédits d'impôt, en milliards d'euros)	1 591	1 624	1 657
Évolution de la dépense publique hors CI en volume (en %)*	– 1,0	0,7	+ 2,1
Administrations publiques centrales			
Solde en % du PIB	– 5,5	– 4,8	– 5,4
Dépense publique (hors crédits d'impôt, en milliards d'euros)	646	640	654
Évolution de la dépense publique en volume (en %)**	– 3,9	– 1,0	– 0,7
Administrations publiques locales			
Solde en % du PIB	– 0,4	– 0,2	– 0,7
Dépense publique (hors crédits d'impôt, en milliards d'euros)	316	322	336
Évolution de la dépense publique hors CI en volume (en %)**	+ 2,4	+ 0,9	+ 4,8
Administrations de sécurité sociale			
Solde en % du PIB	0,4	0,6	0,0
Dépense publique (hors crédits d'impôt, en milliards d'euros)	738	762	776
Évolution de la dépense publique hors CI en volume (en %)**	– 0,1	+ 1,9	+ 3,2

* : à champ constant.

** : à champ constant, hors transferts entre administrations publiques.

Source : commission des finances, d'après la loi de finances initiale et le projet de loi de finances de fin de gestion pour 2024.

Le taux des prélèvements obligatoires serait au contraire en baisse par rapport à 2023, passant ainsi de 43,2 % à 42,8 %, et s'avérerait très nettement inférieur aux prévisions établies par la loi de finances pour 2024, qui prévoyait un taux de prélèvements obligatoires de 44,1 % en 2024, soit 1,3 % de plus.

Le montant des prélèvements obligatoires atteindrait finalement 1 250,7 milliards d'euros en 2024, contre 1 292,2 milliards d'euros prévus en loi de finances pour 2024, soit de **moindres recettes de 41,5 milliards d'euros**.

A. UN DÉFICIT PUBLIC LARGEMENT PORTÉ PAR L'ÉTAT

Présentant la part de chaque sous-secteur dans le solde public, lequel s'établirait à – 6,1 points de PIB en 2024, l'article liminaire permet d'observer que le déficit continue d'être largement porté par les administrations publiques centrales, leur déficit représentant près de 89 % de celui des administrations publiques dans leur ensemble.

Par rapport à 2023, le solde des administrations centrales ($-5,4$ points de PIB) connaît une **amélioration peu significative** ($+0,1$ point) qui ne suffit pas à compenser la **nette détérioration du solde des administrations de sécurité sociale** ($-0,4$ point), qui cesse d'être excédentaire pour s'établir à l'équilibre, et de celui des **administrations publiques locales** ($-0,3$ point).

Par rapport aux hypothèses de l'article liminaire de la loi de finances initiale, aucun sous-secteur ne voit sa prévision de solde améliorée :

- la prévision de solde des APUC est révisée à la baisse de $0,6$ point, pour s'établir à $-5,4$ points de PIB ;
- la prévision de solde des APUL est révisée à la baisse de $0,5$ point, pour s'établir à $-0,7$ point de PIB ;
- la prévision de solde des ASSO est révisée à la baisse de $0,6$ point, pour s'établir à l'équilibre.

B. UNE SENSIBLE ACCÉLÉRATION DE LA PROGRESSION DE LA DÉPENSE EN VOLUME DES ADMINISTRATIONS LOCALES ET DE SÉCURITÉ SOCIALE

En valeur et hors crédits d'impôt, tous les sous-secteurs devraient voir leur dépense progresser. Le montant de la dépense de l'État devrait toutefois connaître une progression ($+8$ milliards d'euros) $2,5$ fois moindre que celle de la dépense des administrations publiques locales ($+20$ milliards d'euros) et près de 5 fois moindre que celle de la dépense des administrations de sécurité sociale ($+38$ milliards d'euros).

Rapportée à son **niveau en valeur en 2023, la hausse nominale de la dépense en 2024** serait de **$1,2\%$** pour les **administrations publiques centrales**, de **$6,3\%$** pour les **administrations locales** et de **$5,1\%$** pour les **administrations de sécurité sociale**.

En volume, alors que la **dépense des administrations centrales** avait connu une baisse non négligeable de $3,9\%$ en 2023, elle **ne se réduirait que de $0,7\%$ en 2024**, alors que la loi de finances initiale prévoyait une baisse de 1% .

Les autres sous-secteurs verraient pour leur part leur dépense croître, dans une mesure bien supérieure à ce qui était prévu :

– la progression annuelle de la dépense des administrations publiques locales s'accélérerait, passant de $2,4\%$ en 2023 à $4,8\%$ en 2024, alors qu'était attendue une hausse limitée à $0,9\%$;

– la dépense des administrations de sécurité sociale connaîtrait une hausse de la dépense de $3,2\%$, au lieu de l'augmentation de $1,9\%$ prévue initialement et de la baisse de $0,1\%$ qu'elles avaient connue en 2023.

C. LA DÉGRADATION SENSIBLE DE LA SITUATION DES ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE

Alors que la loi de finances initiale pour 2024 prévoyait pour les administrations de sécurité sociale des soldes excédentaires en 2023 et 2024, respectivement, de 0,7 point et 0,6 point, ainsi que des montants de dépense publique, respectivement, de 730 et 762 milliards d'euros, le PLFG fait état pour sa part d'un solde de 0,4 point de PIB en 2023 et prévoit un solde nul en 2024, ainsi qu'une dépense de 738 milliards d'euros en 2023 et de 776 milliards d'euros en 2024.

1. Une accélération de la dépense sociale entre 2023 et 2024

En 2024, selon les réponses du Gouvernement au questionnaire du rapporteur général, les dépenses accéléreraient (+ 5,3 % en valeur, après + 4,3 % en 2023), portées par le dynamisme des prestations sociales (+ 6,1 % après + 3,8 % en 2023). Cette forte croissance s'expliquerait principalement par les mécanismes de revalorisation des prestations à la suite de l'inflation élevée en 2022 et 2023. Les pensions de vieillesse de base ont notamment été revalorisées de 5,3 % le 1^{er} janvier 2024 et les pensions complémentaires de 4,9 % le 1^{er} novembre 2023, portant ainsi la progression totale des prestations vieillesse-survie à 6,9 %. De même, les prestations familiales augmenteraient suite à leur revalorisation sur l'inflation le 1^{er} avril 2024 (+ 4,6 %).

Les dépenses de santé entrant dans le champ de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) progresseraient de 3,3 % en 2024. L'objectif fixé par la loi de programmation des finances publiques serait ainsi dépassé de 1,2 milliard d'euros.

Enfin, malgré la montée en charge de la réforme dite de la « contracyclicité », les prestations chômage augmenteraient de + 3,5 % en tenant compte de l'évolution de l'emploi à la fin de l'année 2024 et de la croissance du salaire moyen.

2. De substantiels écarts en recettes entre les prévisions révisées du PLFG et les prévisions initiales

Aux termes du projet de loi de finances de fin de gestion, tant les prévisions de recettes pour 2023 que celles relatives à l'année 2024 connaissent de substantielles révisions par rapport à la loi de finances pour 2024.

- En ce qui concerne l'année 2023, le solde des administrations de sécurité sociale est revu à la baisse, passant de 0,7 point de PIB selon la loi de finances initiale pour 2024 à 0,4 point de PIB aux termes du projet de loi de finances de fin de gestion, en raison de la dégradation des recettes principalement imputable au ralentissement économique survenu à la fin de l'année 2023. Celui-ci a affecté les cotisations et les prélèvements sociaux assis sur les revenus, en raison d'une masse

salariale moins dynamique qu'anticipé dans le cadre des hypothèses sous-jacentes aux projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2024, ainsi que la fraction de taxe sur la valeur ajoutée affectée aux administrations de sécurité sociale.

Par ailleurs, les dépenses de l'Unédic ont, en fin d'année, été plus élevées que prévu, et le solde des hôpitaux s'est révélé plus dégradé que prévu après actualisation des données comptables reçues à la mi-2024 par la direction de la sécurité sociale. Enfin, le changement de base des comptes nationaux de l'INSEE explique une diminution des cotisations de 2 milliards d'euros avec la sortie de l'Établissement pour la retraite additionnelle de la fonction publique (ERAfp) du champ des administrations publiques.

- En ce qui concerne l'année 2024, pour laquelle la prévision de solde des administrations de sécurité sociale passe de 0,6 point de PIB selon la loi de finances initiale à 0 point de PIB aux termes du PLFG, les cotisations sociales et les prélèvements sociaux ont été révisés à hauteur de - 0,3 point de PIB. Cette révision est principalement imputable au ralentissement de l'activité économique survenu à la fin de l'année 2023 et en 2024. Les remontées des régimes de sécurité sociale – notamment des régimes complémentaires – ont ainsi conduit à dégrader la prévision de cotisations sociales. Les prélèvements sociaux sont eux aussi revus à la baisse principalement sous l'effet de la révision à la baisse de la masse salariale totale.

Enfin, comme en 2023, le changement de base des comptes nationaux de l'INSEE explique une dégradation des cotisations à hauteur de 2 milliards d'euros avec la sortie de l'ERAfp du champ des administrations publiques.

III. L'AVIS DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES

En application du V de l'article 61 de la LOLF, le Haut Conseil des finances a rendu un avis sur les hypothèses macroéconomiques et de finances publiques retenues par le Gouvernement pour l'élaboration du projet de loi de fin de gestion⁽¹⁾.

Le Haut Conseil estime que la prévision du Gouvernement d'un solde public pour 2024 de - 178,2 milliards d'euros, soit - 6,1 points de PIB comme dans l'article liminaire du projet de loi de finances pour 2025, reste « plausible ». Il souligne que cela « correspond à une dégradation, d'une ampleur exceptionnelle hors période de crise, de 1,7 point de PIB (50 milliards d'euros) par rapport à la prévision de déficit public de 4,4 points de PIB (128,3 milliards d'euros) inscrite en PLF 2024 et jugée alors optimiste par le Haut Conseil ».

En ce qui concerne les prélèvements obligatoires, dont le taux atteindrait 42,8 % du PIB en 2024, soit un niveau inférieur de 1,3 point à la prévision de la loi

(1) Avis n° HCFP-2024-5 relatif au projet de loi de finances de fin de gestion pour l'année 2024, 31 octobre 2024.

de finances initiale pour 2024 et en baisse de 0,6 point par rapport à 2023, le Haut Conseil indique qu'en 2024 les prélèvements obligatoires augmenteraient, selon le Gouvernement, de 2,6 % pour atteindre 1 250,7 milliards d'euros, leur croissance spontanée (+ 2,3 %) étant sensiblement inférieure à la croissance du PIB en valeur (+ 3,5 %) pour la deuxième année consécutive. Le Haut Conseil juge « *globalement plausible* » cette prévision de prélèvements obligatoires, cohérente avec les remontées comptables disponibles à la fin du mois de septembre 2024. Il relève toutefois qu'une incertitude forte pèse, comme tous les ans, sur le rendement du cinquièmeacompte de l'impôt sur les sociétés.

En ce qui concerne la dépense publique, qui représenterait 56,8 points de PIB, soit un niveau supérieur de 1,4 point à la prévision de la loi de finances initiale pour 2024 et en hausse de 0,4 point par rapport à 2023, le Haut Conseil juge la prévision, inchangée par rapport à celle sous-jacente au projet de loi de finances pour 2025, « *plausible* », tout en relevant que des aléas subsistent, notamment sur les dépenses des administrations publiques locales. Le Haut Conseil relève également que « *cette prévision reflète le dynamisme soutenu des dépenses des administrations sociales et plus encore des administrations locales, expliquant la révision à la hausse d'une ampleur significative par rapport aux LFI et LFSS pour 2024* ».

*

* * *

PREMIÈRE PARTIE : CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

TITRE I^{ER} DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES

Article 1^{er}

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

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article ajuste les plafonds individuels d'affectation de deux taxes fixés par les tableaux du I et du II de l'article 156 de la loi du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

En premier lieu, il baisse de 393 millions d'euros le plafond de la fraction de l'accise sur les énergies perçue en métropole sur les produits autres que les charbons, les gaz naturels et l'électricité affectée à l'Agence de financement des infrastructures de France (AFITF). Le montant affecté à l'agence au titre de l'année 2024 est fixé à 1,651 milliard d'euros, contre 2,044 milliards d'euros actuellement.

En second lieu, il augmente le plafond de la redevance hydraulique à caractère domanial affectée à Voies navigables de France (VNF) pour un montant de 9,1 millions d'euros. Le plafond de cette redevance s'établirait à 145,6 millions d'euros pour l'année 2024.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

La commission a adopté cet article sans modification avant de rejeter le projet de loi de finances de fin de gestion pour 2024.

I. UNE BAISSE DE 393 MILLIONS D'EUROS DES RESSOURCES AFFECTÉES À L'AGENCE DE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT DE FRANCE

A. L'ÉTAT DU DROIT

L'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) est, en vertu de l'article L. 1512-19 du code des transports, un établissement public à caractère administratif chargé du financement de grands projets d'infrastructures de transport. Conformément à l'article R. 1512-12 du même code, l'AFITF a pour mission de concourir, dans le respect des objectifs du développement durable, au financement de projets d'intérêt national, international ou ayant fait l'objet d'un contrat de plan entre l'État et les régions, relatifs à la réalisation ou à l'aménagement d'infrastructures de transport, de projets relatifs à la création ou au développement de transports collectifs de personnes, et de divers concours publics.

Pour mener à bien ces missions, l'article L. 1512-20 dudit code affecte à l'AFITF le produit de diverses taxes :

- une fraction du **tarif de solidarité de la taxe sur le transport aérien de passagers** (ancienne taxe de solidarité sur les billets d'avion) plafonnée à **252 millions d'euros** par la loi de finances initiale (LFI) pour 2024 ;
- la **taxe sur la distance parcourue sur le réseau autoroutier concédé** (ancienne taxe due par les concessionnaires d'autoroutes ou taxe d'aménagement du territoire), dans la limite d'un plafond fixé à **567 millions d'euros** par la LFI pour 2024 ;
- la **fraction de l'accise sur les énergies perçue en métropole sur les produits autres que les charbons, les gaz naturels et l'électricité** (ancienne taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques – TICPE), dans la limite d'un plafond fixé à **2,044 milliards d'euros** par la LFI pour 2024 ;
- la taxe sur l'exploitation des infrastructures de transport de longue distance, dans la limite d'un plafond s'élevant à **600 millions d'euros** en 2024.

L'AFITF est également financée par des dotations reçues de l'État, par des redevances et des amendes, le produit des placements et des emprunts, et d'autres ressources. En 2024, ses recettes totales devraient s'élever à **4,3 milliards d'euros**.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Les **1° des I et II** du présent article diminuent le plafond de la fraction de l'accise sur les énergies perçue en métropole sur les produits autres que les charbons, les gaz naturels et l'électricité (ex-TICPE) affectée à l'AFITF à **1,651 milliard d'euros**, soit une baisse de **393 millions d'euros**.

Cette diminution porterait le montant des taxes affectées à l'AFITF en 2024 à 3,069 milliards d'euros, soit une **baisse de 11,4 %**.

RÉCAPITULATION DES TAXES AFFECTÉES À L'AFITF EN 2024

(en euros)

Imposition ou ressource affectée	Rendement prévisionnel LFI 2024	Plafond LFI 2024	Plafond proposé par le présent article
Ex-TICPE	2 044 150 000	2 044 150 000	1 650 811 986
Tarif de solidarité de la taxe sur le transport aérien de passagers (ancienne taxe de solidarité sur les billets d'avion)	252 000 000	252 000 000	252 000 000
Taxe sur la distance parcourue sur le réseau autoroutier concédé	751 000 000	566 667 000	566 667 000
Taxe sur l'exploitation des infrastructures de transport de longue distance	600 000 000	600 000 000	600 000 000
Total	3 647 150 000	3 462 817 000	3 069 478 986

Source : commission des finances d'après la loi de finances initiale pour 2024 et le présent projet de loi de fin de gestion pour 2024.

L'évaluation préalable du présent article soutient que cette diminution du plafond de la fraction de l'accise sur les énergies affectée à l'AFITF est la traduction d'ajustements techniques s'élevant à + 6 millions d'euros, dus à l'abandon par le conseil départemental de la Haute-Saône du transfert des routes nationales prévu par la loi « 3DS »⁽¹⁾, et de mesures d'économies en gestion à hauteur de – 399 millions d'euros, composées d'une utilisation par l'AFITF de sa trésorerie à hauteur de 200 millions d'euros et d'une réduction pérenne des dépenses de l'agence de 199 millions d'euros.

Ces mesures d'économies en gestion sont en lien avec des annulations de crédits sur le programme 203 *Infrastructures et services de transports*. En effet, le décret du 21 février 2024⁽²⁾ avait annulé 341 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et de crédits de paiement (CP) du programme 203 ; le présent projet de loi de finances de fin de gestion procède à des ouvertures de 49 millions d'euros d'AE et de 250 millions d'euros de CP sur le programme 203, en faisant supporter à l'AFITF les économies initialement prévues sur ce programme. Au total, les économies en gestion en 2024 sur les taxes qui lui sont affectées et sur les crédits de paiement du programme 203 s'élèveraient à – 484 millions d'euros.

L'évaluation préalable du présent article précise que cette baisse est cohérente avec la trajectoire d'investissements dans le domaine des infrastructures de transports pour 2024. En ce sens, le budget rectificatif n° 2 pour 2024 de l'AFITF, adopté lors du conseil d'administration du 23 octobre 2024 intègre déjà cette diminution de la fraction d'accise sur les énergies affectée à l'opérateur, qui

(1) Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

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

s'élèverait à 1,676 milliard d'euros contre 2,050 milliards d'euros dans le budget rectificatif n°1 pour 2024 adopté lors du conseil d'administration du 21 février 2024.

ÉVOLUTION DES RESSOURCES DU BUDGET DE L'AFITF EN 2024

(en euros)			
	Budget initial pour 2024	Budget rectificatif n° 1 pour 2024	Budget rectificatif n° 2 pour 2024
Ressources affectées			
Ex-TICPE	2 049 811 986	2 049 811 986	1 675 811 986
Tarif de solidarité de la taxe sur le transport aérien de passagers (ancienne taxe de solidarité sur les billets d'avion)	252 000 000	252 000 000	252 000 000
Taxe sur la distance parcourue sur le réseau autoroutier concédé	561 000 000	561 000 000	561 000 000
Taxe sur l'exploitation des infrastructures de transport de longue distance	600 000 000	600 000 000	600 000 000
Sous-total (1)	3 462 811 986	3 462 811 986	3 063 811 986
Autres ressources			
Contribution du plan de relance	396 850 000	396 850 000	411 122 583
Plan autoroutier	—	—	187 565 771
Redevance domaniale	411 000 000	411 000 000	421 978 269
Amendes radars	250 000 000	250 000 000	200 000 000
Recettes diverses	29 700 000	31 500 000	4 905 116
Sous-total (2)	1 087 550 000	1 089 350 000	1 225 571 739
Total recettes	4 550 361 986	4 552 161 986	4 289 383 725

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

II. UNE AUGMENTATION DE 9,1 MILLIONS D'EUROS DES RESSOURCES AFFECTÉES À VOIES NAVIGABLES DE FRANCE

Voies navigables de France (VNF) est un établissement public à caractère administratif de l'État prévu à l'article L. 4311-1 du code des transports, placé sous la tutelle du ministère de la Transition écologique. Il est chargé de promouvoir la logistique fluviale, de concourir à l'aménagement du territoire et d'assurer la gestion globale de l'eau.

VNF compte parmi ses ressources une **redevance hydraulique à caractère domanial qui lui est affectée par le 1^o de l'article L. 4316-1 du même code**. Elle est due par les titulaires de titres d'occupation ou d'utilisation du domaine public fluvial confié à VNF qui implantent ou exploitent des ouvrages destinés à la prise ou au rejet d'eau, ou d'autres ouvrages hydrauliques destinés à prélever ou à évacuer des volumes d'eau sur le domaine public fluvial.

L'article 156 de la loi de finances initiale pour 2024 avait fixé le plafond d'affectation de cette redevance à VNF à 136,5 millions d'euros, soit un montant égal au rendement prévisionnel de la redevance pour 2024. Cependant, l'évaluation préalable du présent article indique que le rendement de la redevance hydraulique à caractère domanial en 2024 serait supérieur à la prévision effectuée en LFI

pour 2024, correspondant aux titres émis en 2023 mais dont les paiements ont été recouvrés en 2024. Cette dynamique aurait déjà été intégrée dans la trajectoire du contrat d'objectifs et de performance de VNF pour les années 2023 à 2032.

Le **2° du I** du présent article actualise le rendement prévisionnel pour l'année 2024 de la redevance hydraulique à caractère domanial à **145,6 millions d'euros**, soit une **hausse de 9,1 millions d'euros** par rapport à la prévision établie en LFI pour 2024.

Le **2° du II** relève en conséquence le plafond d'affectation de la redevance à VNF à **145,6 millions d'euros**. Cette augmentation du plafond vise à faire bénéficier l'établissement de la dynamique anticipée de la redevance, abondant ses ressources de **9,1 millions d'euros**.

*
* * *

Article 2

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

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article abaisse à 3 976 millions d'euros, au lieu de 4 027 millions d'euros prévus en loi de finances initiale pour 2024, le montant de la fraction du produit de la TVA affectée en 2024 aux sociétés de l'audiovisuel public.

Alimentant le compte de concours financiers (CCF) *Avances à l'audiovisuel public*, ces ressources s'établiraient 50,7 millions d'euros en déçà du montant initialement alloué pour 2024. Cette révision résulte, d'une part, de la régularisation du montant des compensations prévues par les lois de finances antérieures au titre des effets fiscaux de la suppression de la contribution à l'audiovisuel public et, d'autre part, de l'annulation de crédits sur le programme 848 *Programme de transformation*.

Dernières modifications législatives intervenues

À la suite de la suppression de la contribution à l'audiovisuel public par la loi du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022⁽¹⁾, le financement de l'audiovisuel public est assuré par le transfert d'une fraction du produit de la TVA au compte de concours financiers *Avances à l'audiovisuel public*.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

La commission a adopté un amendement déposé par M. Lefèvre (EPR) augmentant de 5 millions d'euros le montant de la fraction du produit de la TVA affectée aux sociétés de l'audiovisuel public par rapport au montant proposé par le Gouvernement, dans le but d'affecter ces 5 millions d'euros à l'Institut national de l'audiovisuel (INA).

La commission a ensuite adopté l'article ainsi modifié, puis rejeté le projet de loi de finances de fin de gestion pour 2024.

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

I. L'ÉTAT DU DROIT

Le compte spécial *Avances à l'audiovisuel public* relève de la catégorie des comptes de concours financiers (CCF), dont le régime est fixé à l'article 24 de la LOLF.

Les comptes de concours financiers dans la LOLF

L'article 24 de la LOLF dispose que les comptes de concours financiers retracent les prêts et avances consentis par l'Etat. Un compte distinct doit être ouvert pour chaque débiteur ou catégorie de débiteurs.

Les comptes de concours financiers sont dotés de crédits limitatifs, à l'exception des comptes ouverts au profit des États étrangers et des banques centrales liées à la France par un accord monétaire international, qui sont dotés de crédits évaluatifs.

Les prêts et avances sont accordés pour une durée déterminée. Ils sont assortis d'un taux d'intérêt qui ne peut être inférieur à celui des obligations ou bons du Trésor de même échéance ou, à défaut, d'échéance la plus proche. Il ne peut être dérogé à cette disposition que par décret en Conseil d'État.

Le montant de l'amortissement en capital des prêts et avances est pris en recettes au compte intéressé.

Toute échéance qui n'est pas honorée à la date prévue doit faire l'objet, selon la situation du débiteur : soit d'une décision de recouvrement immédiat, ou, à défaut de recouvrement, de poursuites effectives engagées dans un délai de six mois ; soit d'une décision de rééchelonnement faisant l'objet d'une publication au *Journal officiel* ; soit de la constatation d'une perte probable faisant l'objet d'une disposition particulière de la loi de finances et imputée au résultat de l'exercice dans les conditions prévues à l'article 37 de la LOLF. Les remboursements ultérieurement constatés sont portés en recettes au budget général.

A. LE COMPTE ASSURE UN FINANCEMENT DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC EN DEHORS DU BUDGET GÉNÉRAL

Le compte de concours financiers *Avances à l'audiovisuel public* a été créé par le VI de l'article 46 de la loi de finances pour 2006⁽¹⁾ pour prendre la suite du compte d'avances n° 903-60 *Avances aux organismes de l'audiovisuel public*.

1. Les recettes du compte

Alors que le compte a été, jusqu'à l'été 2022, alimenté en recettes par le produit de la contribution à l'audiovisuel public (CAP) ainsi que par les dégrèvements de CAP pris en charge par l'Etat⁽²⁾, il bénéficie depuis 2022 d'une

(1) Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

(2) Le versement au titre des compensations par l'Etat des dégrèvements de contribution à l'audiovisuel public était réalisé à partir de l'action 12 du programme Remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat de la mission Remboursements et dégrèvements du budget général.

fraction du produit de la TVA. En effet, l'article 6 de la loi du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022 a supprimé la contribution à l'audiovisuel public⁽¹⁾.

Pour les particuliers, cette contribution voyait son fait générateur s'éloigner de plus en plus de la réalité des usages et tenait insuffisamment compte des capacités contributives des redevables. Pour les professionnels, son maintien pouvait susciter une incompréhension, d'autant plus que la fermeture de nombreux établissements pendant la crise sanitaire avait mis en évidence, d'une part, l'absence de lien entre cette contribution, toujours due, et leur activité réelle et, d'autre part, le montant souvent élevé de cette contribution pour les petites entreprises du secteur de l'hôtellerie, des cafés et de la restauration⁽²⁾.

Dans sa version initiale, le projet de loi de finances rectificative pour 2022 prévoyait de tirer les conséquences de l'abrogation de la contribution en supprimant le compte de concours financiers *Avances à l'audiovisuel public* et en créant, au sein du budget général de l'État, une nouvelle mission *Audiovisuel public*, destinée à accueillir les dotations prévues pour les organismes de l'audiovisuel public (France Télévisions, ARTE France, Radio France, France Médias Monde, TV5 Monde et l'Institut national de l'audiovisuel). Toutefois, l'Assemblée nationale a, en première lecture, amendé ce projet de loi pour substituer au financement budgétaire initialement prévu l'affectation d'une fraction du produit de la TVA.

2. Les dépenses du compte

- Le compte *Avances à l'audiovisuel public* retrace en dépenses le montant des avances accordées aux sociétés France Télévisions, ARTE France, Radio France, France Médias Monde et TV5 Monde ainsi qu'à l'établissement public Institut national de l'audiovisuel (INA). Ces avances sont versées chaque mois aux bénéficiaires par douzième du montant prévisionnel des recettes du compte. Le solde est versé lors des opérations de répartition des recettes arrêtées au 31 décembre.

En loi de finances initiale pour 2024, ce compte était constitué des sept programmes suivants : 841 *France Télévisions*, 842 *ARTE France*, 843 *Radio France*, 844 *France Médias Monde*, 845 *Institut national de l'audiovisuel*, 847 *TV5 Monde* et 848 *Programme de transformation*.

Après avoir fortement progressé entre 2012 et 2017, pour atteindre plus de 3,9 milliards d'euros, les moyens en faveur de l'audiovisuel public ont diminué entre 2018 et 2022, conformément à la trajectoire de 190 millions d'euros d'économies définie par le Gouvernement. L'État a cependant mobilisé des moyens

(1) Loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022, article 46.

(2) Pour les professionnels, la contribution s'élevait en 2021, par appareil, à quatre fois le montant dû par les personnes physiques, soit 552 euros en France hexagonale et 352 euros outre-mer. A l'exception des débits de boisson, des abattements étaient toutefois prévus, de 30 % du troisième au trentième appareil et de 35 % à partir du trente-et-unième.

supplémentaires au profit de l'audiovisuel public en 2021 et en 2022 pour amortir les conséquences de la crise sanitaire, pour un montant total de 73 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, inscrits sur le programme *Compétitivité* de la mission *Plan de relance*.

Les crédits du compte ont été réévalués à la hausse en 2023 pour faire face aux surcoûts liés à l'inflation et afin de compenser les effets fiscaux de la suppression de la CAP. Cette tendance s'est poursuivie en 2024, les moyens de l'audiovisuel public prévus en loi de finances initiale s'élèvent à 4,027 milliards d'euros, en hausse de 250 millions d'euros par rapport à 2023.

**ÉVOLUTION DES DÉPENSES DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS, SANS
RETRAITEMENT DE LA NEUTRALISATION EN 2022, 2023, 2024 ET 2025 DES EFFETS FISCAUX
DE LA SUPPRESSION DE LA CAP**

(en AE=CP et en millions d'euros)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	LFI 2024	2024 actualisé (*)	PLF 2025 (**)
France Télévisions	2 300	2 430	2 369	2 560	2 598	2 568	2 543	2 482	2 421	2 386	2 431	2 523	2 523	2 549
ARTE France	268	266	267	270	280	285	283	281	279	284	303	295	294	298
Radio France	618	614	614	619	625	609	605	600	591	584	623	653	653	660
France Médias Monde		169	170	247	249	257	263	261	260	264	285	299	300	303
TV5 Monde				78	78	80	79	78	78	77	80	83	84	84
INA	92	71	91	91	91	90	89	88	90	90	100	104	104	105
Programme de transformation	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	69	20	30
TOTAL (TTC)	3 448	3 551	3 667	3 867	3 931	3 895	3 860	3 789	3 719	3 685	3 797	4 027	3 976	4 029

Note : tous les montants sont arrondis en millions d'euros.

* Dépenses résultant des mouvements réglementaires et des annulations proposées par le PLFG pour 2024.

** Suivant le projet de loi de finances pour 2025, les crédits consacrés à l'audiovisuel public ne sont plus retracés dans le compte de concours financiers, qui est supprimé, mais dans la mission *Audiovisuel public*, nouvellement créée, au sein du budget général.

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

La suppression de la contribution à l'audiovisuel public en 2022 a eu des effets fiscaux, qui ont été neutralisés par les lois de finances rectificative pour 2022 et de finances initiale pour 2023. La première a réduit la dotation globale de l'audiovisuel public de 16,3 millions d'euros, afin de tirer les conséquences de la suppression de la TVA sur la contribution, subséquente à l'abrogation de cette même contribution, ainsi que du changement de régime de droit à déduction de TVA de certains des organismes de l'audiovisuel public.

En loi de finances initiale pour 2023, la neutralisation des effets fiscaux de la suppression de la contribution a eu un impact positif total de 2,5 millions d'euros sur la dotation globale de l'audiovisuel public, résultant de :

- la neutralisation des effets liés à la TVA (- 40,1 millions d'euros) ;
- la compensation du paiement de la taxe sur les salaires (+ 42,6 millions d'euros).

La neutralisation des effets liés à la TVA

La neutralisation des effets liés à la TVA, qui a eu un effet à la baisse de 40,1 millions d'euros sur la dotation de l'audiovisuel public en 2023, résulte de deux mouvements contraires.

Le premier mouvement, qui s'est traduit par une diminution des moyens alloués à l'ensemble de l'audiovisuel public de 76,1 millions d'euros, tire les conséquences de la fin de la collecte de la TVA au taux super réduit de 2,1 % par les organismes de l'audiovisuel public. Le montant des dotations prévues en loi de finances initiale était en effet fixé à un niveau permettant aux organismes d'inscrire, après collecte de la TVA, une dotation publique dans leur compte de résultat correspondant à la dotation hors taxe prévue dans leur contrat d'objectifs et de moyens (COM). Ce mouvement est sans incidence pour les organismes de l'audiovisuel public, leur dotation hors taxe étant maintenue au niveau fixé dans leur COM.

Le second mouvement, qui s'est traduit par une augmentation de 36 millions d'euros de la dotation globale destinée à l'audiovisuel public, compense la perte du droit à déduction de TVA de trois organismes. En effet, il était anticipé qu'ARTÉ France (+ 18,9 millions d'euros) et France Médias Monde (+ 16,4 millions d'euros) perdent leur droit à déduction intégrale de TVA à la suite de leur changement de statut fiscal. Ces sociétés, devenues des « assujettis partiels » – car leurs ressources propres, désormais seules assujetties à la TVA, ne devraient pas dépasser 10 % – veraient leur régime de droit à déduction de TVA sur leurs factures de fournisseurs modifié. Cette perte de droit à déduction intégrale de TVA ne s'est finalement matérialisée que pour la société France Médias Monde. L'INA (+ 0,7 million d'euros) devrait pour sa part constater une baisse de son droit à déduction de TVA sur ses dépenses mixtes (activités de formation).

La compensation des effets fiscaux de la suppression de la contribution aurait un effet positif de 60,6 millions d'euros en 2024 et de 2,5 millions d'euros en 2025 sur les dotations de l'audiovisuel public.

3. Le recours controversé à un compte de concours financiers

Qu'il soit alimenté par la contribution à l'audiovisuel public ou par une fraction du produit de la TVA, ce compte ne respecte pas les principes relatifs au fonctionnement des comptes spéciaux qui ont été définis par la LOLF en 2001.

La Cour des comptes a en effet considéré que les remboursements d'avances retracés en recettes par le CCF « *ne constituaient pas à proprement parler des remboursements réels par les organismes audiovisuels publics, mais un jeu d'écritures conduisant à alimenter le compte par deux flux : le produit de la contribution à l'audiovisuel public et la valeur du montant des dégrèvements* »⁽¹⁾.

Les dépenses du compte ne constituent pas, non plus, des avances dès lors que les bénéficiaires ne les considèrent pas comptablement comme telles. La Cour a ainsi relevé que « *les organismes publics n'inscrivent pas dans leurs comptes une*

(1) *Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2023 du compte de concours financiers Avances à l'audiovisuel public, avril 2024.*

dette financière qui serait la contrepartie de l'avance consentie par l'État ». Ainsi, « *l'opération ne se solde, en cours d'année, par aucun versement d'intérêt qui aurait vocation à alimenter le budget général en tant que recettes non fiscales ni, en fin d'année, par aucun remboursement du principal venant en recette du compte de concours financiers* »⁽¹⁾, contrairement aux principes fixés par l'article 24 de la LOLF. Comme l'a par ailleurs relevé la Cour, « *les crédits affectés à l'audiovisuel public sont intégralement inscrits en dépenses d'opérations financières (titre 7 dans la nomenclature de la LOLF) et la mission ne compte aucun emploi, ni dépense de personnel : ils peuvent s'analyser comme des dotations* »⁽²⁾.

Le recours à un compte de concours financiers présente un caractère artificiel, qu'il soit alimenté par la contribution à l'audiovisuel public ou par une fraction du produit de la TVA, car ces dernières sont considérées comme des prélèvements obligatoires⁽³⁾. Ce caractère artificiel est d'autant plus avéré que les versements de l'État au compte ont été intégrés dans le champ des organismes divers d'administration centrale et sont, par conséquent, pris en compte dans la norme de dépense annuelle⁽⁴⁾.

4. La pérennisation de l'affectation d'une fraction du produit de la TVA à l'audiovisuel public et l'incertitude sur l'avenir du compte de concours financiers en 2025

Le financement de l'audiovisuel public par une fraction du produit de la TVA n'a pas un caractère pérenne et n'a été prévu, à l'initiative du Sénat, que pour les exercices 2023 et 2024⁽⁵⁾. Cette affectation devrait donc prendre fin au 31 décembre 2024⁽⁶⁾. Au-delà de cette date, l'article 2 de la LOLF, dans sa version résultant de l'article 3 de la loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques précitée, prévoit qu'à compter du projet de loi de finances pour 2025, l'affectation d'une imposition à un tiers, hormis les collectivités territoriales, leurs établissements publics et les organismes de sécurité sociale, sera subordonnée à l'existence d'un lien entre l'imposition et les missions de service public exercées par ce tiers, y compris pour les affectations existantes.

(1) *Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2015 du compte de concours financiers Avances à l'audiovisuel public, mai 2016.*

(2) *Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2022 du compte de concours financiers Avances à l'audiovisuel public, avril 2023.*

(3) *L'Insee a considéré, depuis 2018, la contribution à l'audiovisuel public comme un prélèvement obligatoire (et non plus comme un achat de services audiovisuels).*

(4) *Le compte de concours financier Avances à l'audiovisuel public est inclus dans le nouveau périmètre des dépenses de l'État prévu par l'article 10 de la loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, en application du 5° du I de cet article.*

(5) *Amendement n° 185 de M. Jean-François Husson, rapporteur général, présenté au nom de la commission des finances et adopté par le Sénat lors de l'examen en première lecture du premier projet de loi de finances rectificative pour 2022.*

(6) *En application du 2° du I du VI de l'article 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.*

Afin de tirer les conséquences de la modification du cadre organique, la proposition de loi organique portant réforme du financement de l’audiovisuel public, adoptée en première lecture par le Sénat le 23 octobre 2024 et transmise à l’Assemblée le 24 octobre 2024, modifie l’article 2 de la LOLF afin de permettre qu’« *un montant déterminé d’une imposition de toute nature* » puisse « *être directement affecté aux organismes du secteur public de la communication audiovisuelle* »⁽¹⁾. L’adoption de cette proposition de loi organique permettrait ainsi de pérenniser le financement des sociétés de l’audiovisuel public à travers une fraction du produit de la TVA.

En parallèle, le projet de loi de finances (PLF) pour 2025 prévoit que le financement des sociétés de l’audiovisuel public sera assuré par une nouvelle mission du budget général intitulée *Audiovisuel public*, ce qui entraînerait la suppression du compte de concours financiers *Avances à l’audiovisuel public* à compter de l’année 2025. Cependant, l’adoption de la proposition de loi organique précitée, entraînant la pérennisation du financement des sociétés de l’audiovisuel public par une fraction du produit de la TVA, aurait également pour conséquence le rétablissement et la pérennisation du compte de concours financiers *Avances à l’audiovisuel public*, dont les crédits ouverts correspondraient, comme jusqu’à présent, à la fraction du produit de la TVA qui serait affectée annuellement aux sociétés de l’audiovisuel public.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Conformément à la suppression de la contribution à l’audiovisuel public et à son remplacement par une fraction du produit de la TVA prévus par l’article 6 de la loi de finances rectificative pour 2022, le présent article modifie le VI de l’article 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 afin d’abaisser à **3 976 millions d’euros** la fraction du produit de la TVA affectée à l’audiovisuel public en 2024, soit **50,7 millions d’euros de moins que prévu en loi de finances initiale (LFI) pour 2024**.

Cette révision à la baisse des moyens alloués à l’audiovisuel public par rapport à ceux prévus en LFI pour 2024 recouvre deux mouvements :

– une **régularisation à la baisse de 0,7 million d’euros de la compensation des effets fiscaux de la suppression de la CAP**, composée d’une annulation de 150 000 euros des crédits alloués à ARTE France, une annulation de 1,06 million d’euros des crédits alloués à France Médias Monde, une ouverture de 162 000 euros de crédits alloués à l’Institut national de l’audiovisuel (INA) et une ouverture de 377 000 euros de crédits alloués à TV5 Monde ;

– l’annulation de **50 millions d’euros des crédits du programme 848 Programme de transformation**. Ce programme avait été intégré à la trajectoire

(1) Proposition de loi organique portant réforme du financement de l’audiovisuel public, article I^{er}.

budgétaire de l'audiovisuel public pour les années 2024 à 2028 dans une optique d'approfondissement de la dynamique de coopération souhaitée entre les entreprises du secteur audiovisuel public et sur le fondement de conclusions d'une mission de l'Inspection générale des finances portant sur la transformation de France Télévisions et de Radio France. D'un montant initial de 200 millions d'euros répartis entre 2024 et 2026, l'enveloppe du programme devait financer des projets ayant vocation à accroître la qualité, la visibilité et l'impact des offres proposées par le secteur public en matière de proximité, de numérique et d'information, notamment à destination du public jeune.

Cependant, en raison des tensions sur les comptes publics, 20 millions d'euros de crédits de ce programme ont été annulés par le décret du 21 février 2024⁽¹⁾. Le projet de loi de finances de fin de gestion (PLFG) pour 2024 propose une annulation supplémentaire de 30 millions d'euros, qui tire la conséquence de l'arrêt des versements des crédits au titre de ce programme à partir du mois de mai 2024, sur arbitrage du cabinet du Premier ministre dans la perspective alors proche d'une réforme de la gouvernance du secteur portée par la proposition de loi relative à la réforme de l'audiovisuel public et à la souveraineté audiovisuelle, adoptée par le Sénat en juin dernier.

Aussi, le programme 848, qui était doté de 69 millions d'euros en AE et CP en LFI pour 2024, ne serait doté que de 19 millions d'euros en 2024. L'annulation de 50 millions d'euros ouverts sur ce programme en cours d'exécution en 2024 se traduirait *in fine* par des moindres ressources pour les sociétés de l'audiovisuel public, à hauteur de **32,6 millions d'euros pour France Télévisions**, de **10,8 millions d'euros pour Radio France**, de **3,7 millions d'euros pour France Médias Monde** et de **2,9 millions d'euros pour l'INA**.

ÉVOLUTION DU MONTANT DE TVA À AFFECTER À L'AUDIOVISUEL PUBLIC EN 2024

Mesure		(en millions d'euros)
	Montant	
Régularisation de la compensation des effets fiscaux de la suppression de la CAP	– 0,7	
Annulation de crédits du programme 848 <i>Programme de transformation</i>	– 50	
Évolution du montant de TVA à affecter à l'audiovisuel public	– 50,7	

Source : PLFG pour 2024.

De surcroît, durant la discussion du PLF pour 2025, l'amendement n° II-1307 déposé par le Gouvernement amputerait le programme 848 de 30 millions d'euros en AE et CP en 2025, soit la totalité des crédits du programme. Ces minorations successives des crédits alloués au programme 848 entraîneraient un **écart croissant, estimé à 74 millions d'euros en 2025**⁽²⁾, entre la trajectoire des

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

(2) Note en vue de l'examen en commission des finances des crédits des missions Médias, livre et industries culturelles et Audiovisuel public du projet de loi de finances pour 2025, 6 novembre 2024.

dotations des sociétés de l'audiovisuel public au titre du programme de transformation prévue par les projets de contrats d'objectifs et de moyens (COM) pour la période 2024-2028 et les crédits effectivement alloués à ces sociétés pour achever leur transformation.

*
* * *

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

Article 3 et état A **Équilibre général du budget et trésorerie**

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article fixe, pour 2024, le déficit du budget de l'État à 169,6 milliards d'euros, au lieu de 146,9 milliards d'euros prévus par la loi de finances initiale (LFI), et le déficit à financer à 163,2 milliards d'euros. Il évalue le besoin de financement de l'État à 317,3 milliards d'euros, contre 297,2 milliards d'euros prévus par la LFI.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

La commission a rejeté l'article avant de rejeter le projet de loi de finances de fin de gestion pour 2024.

L'article d'équilibre, qui clôt la première partie du projet de loi de finances de fin de gestion, ne porte que sur le budget de l'État et retrace les données de la comptabilité budgétaire.

Il ressort de la révision des ressources et des charges présentée au I de l'article que le déficit budgétaire de l'État serait supérieur de 22,7 milliards d'euros à son niveau prévu par la loi de finances initiale (LFI) pour 2024, pour atteindre 169,6 milliards d'euros.

La dégradation du solde budgétaire résulte de trois éléments, présentés en écart par rapport aux montants figurant dans l'article d'équilibre de la LFI :

– le solde du budget général se détériore de plus de 22,1 milliards d'euros par rapport à la prévision initiale en raison de la baisse des recettes fiscales (– 24,3 milliards d'euros par rapport à la LFI) et de la hausse des prélèvements sur recettes (+ 0,67 milliard d'euros), double mouvement que ne suffisent pas à compenser les révisions à la hausse des recettes non fiscales (+ 1 milliard d'euros) et à la baisse des dépenses (– 7,4 milliards d'euros) ;

- le solde des budgets annexes s'améliore de 86 millions d'euros ;
- le solde des comptes spéciaux se dégrade de 707 millions d'euros.

Après un déficit de 173 milliards d'euros en 2023, le solde de l'État ne se redresserait en 2024 que de 3,4 milliards d'euros.

Le présent commentaire détaille les principaux chiffres et les principaux mouvements de l'équilibre général du budget et de la trésorerie. L'analyse de ces données est présentée dans l'exposé général du présent rapport.

I. LE RÔLE DE L'ARTICLE D'ÉQUILIBRE

En application de l'article 35 de la LOLF, les lois de finances rectificatives et de fin de gestion doivent comporter un tableau d'équilibre présentant les données générales de l'équilibre budgétaire et fixer les plafonds des dépenses du budget général et de chaque budget annexe, les plafonds des charges de chaque catégorie de comptes spéciaux, ainsi que le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État.

L'article d'équilibre tend à garantir qu'il ne sera pas porté atteinte, lors de l'examen des dépenses en seconde partie, aux grandes lignes de l'équilibre général préalablement défini. Ainsi, en application de l'article 42 de la LOLF, la seconde partie du projet de loi de finances de fin de gestion ne peut pas être mise en discussion tant que n'a pas été votée et adoptée « *la disposition qui arrête en recettes et en dépenses les données générales de l'équilibre* »⁽¹⁾.

Le **I** de l'article ajuste, par rapport à la loi de finances initiale, les prévisions de ressources pour 2024 – détaillées à l'état A annexé au projet de loi de finances de fin de gestion –, les plafonds de charges et l'équilibre général du budget de l'État.

Le **II** actualise le tableau de financement de l'État pour 2024.

(1) *Conseil constitutionnel, Décision n° 79-110 DC du 24 décembre 1979.*

**Les chiffres clés de l'article d'équilibre
du projet de loi de finances de fin de gestion pour 2024**

Recettes totales nettes du budget général : 347,8 milliards d'euros

dont recettes fiscales nettes : 324,1 milliards d'euros

dont recettes non fiscales : 23,7 milliards d'euros

Prélèvements sur recettes : 67,3 milliards d'euros

Dépenses nettes du budget général (y compris fonds de concours) : 451,4 milliards d'euros

Solde budgétaire : – 169,6 milliards d'euros

dont solde du budget général : – 163,4 milliards d'euros

dont solde des budgets annexes et comptes spéciaux : – 6,2 milliards d'euros

Besoin de financement : 317,3 milliards d'euros

dont amortissement de la dette : 155,1 milliards d'euros

dont déficit à financer : 163,2 milliards d'euros

dont autres besoins de trésorerie : – 3,7 milliards d'euros

TABLEAU CONSOLIDÉ DES RESSOURCES ET DES CHARGES DU BUDGET DE L'ÉTAT EN 2024

(en millions d'euros)

Équilibre	LFI		PLFG		Total	
	Ressources	Charges	Ressources	Charges	Ressources	Charges
Recettes fiscales brutes / dépenses brutes	484 671	582 031	– 17 420	5 038	467 251	587 069
À déduire : Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État	136 189	136 189	6 927	6 927	143 116	143 116
Recettes fiscales nettes / dépenses nettes	348 482	445 842	– 24 347	– 1 889	324 135	443 953
Recettes non fiscales	22 704	–	1 009	–	23 713	–
Recettes totales nettes / dépenses nettes	371 186	445 842	– 23 338	– 1 889	347 848	443 953
À déduire : Prélèvements sur recettes	66 667	–	670	–	67 337	–
Budget général	304 519	445 842	24 008	– 1 889	280 511	443 953
Fonds de concours et crédits correspondants	7 399	7 399	–	–	7 399	7 399
Budget général, y compris fonds de concours	311 918	453 241	– 24 008	– 1 889	287 910	451 352
Solde du budget général (i)	– 141 323		– 22 119		– 163 442	
Contrôle et exploitation aériens	2 407	2 263	40	– 36	2 447	2 227
Publications officielles et information administrative	167	152	9	– 1	176	151
Totaux pour les budgets annexes, y compris fonds de concours	2 599	2 440	49	– 38	2 648	2 403
Solde des budgets annexes (ii)	159		86		245	
Comptes d'affectation spéciale	77 481	79 952	– 2 390	94	75 091	80 046
Comptes de concours financiers	145 918	149 113	– 169	– 1 784	145 749	147 329
Compte de commerce (solde)	– 173		162		– 11	
Compte d'opérations monétaires (solde)	110		–		110	
Solde des comptes spéciaux (iii)	– 5 729		– 707		– 6 436	
Solde général du budget de l'État	– 146 891		– 22 740		– 169 633	

N.B. : En raison d'effets d'arrondi, les sommes totales peuvent ne pas correspondre à la somme des sous-totaux.

Source : loi de finances initiale et projet de loi de finances de fin de gestion pour 2024.

II. LES RESSOURCES DE L'ÉTAT

• Le 5° de l'article 34 de la LOLF dispose que la première partie de la loi de finances comporte une évaluation de chacune des recettes budgétaires.

L'état A annexé au PLFG indique le montant de la révision des évaluations des recettes du budget général, des budgets annexes, des comptes d'affectation spéciale et des comptes de concours financiers.

En application du 4° du même article 34, l'état A comporte également une évaluation des prélèvements sur recettes. L'état A annexé au PLFG indique le montant de la révision de cette évaluation.

Ces éléments sont récapitulés dans le tableau d'équilibre général, mentionné par le 7° du même article 34, que doivent également comporter les lois de finances rectificatives et les lois de finances de fin de gestion et qui fait apparaître séparément les ressources du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux.

Contrairement aux dépenses, les éléments relatifs aux ressources constituent de simples évaluations et non des plafonds à ne pas dépasser. L'autorisation de percevoir ces recettes a été délivrée par l'article 1^{er} de la loi de finances pour 2024.

En application de l'article 35 de la LOLF, seule une loi de finances rectificative ou une loi de finances de fin de gestion peut modifier en cours d'année les évaluations de recettes budgétaires et de prélèvements sur recettes. Ainsi, les projets de loi de finances de l'année suivante ou le plan budgétaire et structurel à moyen terme – qui succède à compter de l'entrée en vigueur de la réforme des règles budgétaires européennes au programme de stabilité⁽¹⁾ –, s'ils présentent une nouvelle évaluation du solde public, ne modifient pas l'état du droit pour l'année.

Il ressort de l'actualisation du tableau d'équilibre présentée dans l'exposé des motifs que **les recettes totales nettes du budget général s'établiraient à 347,8 milliards d'euros** et seraient constituées de :

– 324,1 milliards d'euros de recettes fiscales nettes (soit les recettes fiscales brutes de plus de 467,2 milliards d'euros déduction faite des remboursements et dégrèvements d'impôts d'État estimés à 143,1 milliards d'euros) ;

– 23,7 milliards d'euros de recettes non fiscales.

Le montant net des ressources pour le budget général s'établirait à 280,5 milliards d'euros après la déduction des prélèvements sur recettes de

(1) *Le nouveau cadre de gouvernance économique européen, entré en vigueur le 30 avril 2024, prévoit que chaque État membre présente, au travers d'un plan budgétaire et structurel national de moyen terme (PSMT), une trajectoire pluriannuelle de dépenses primaires nettes. Après avis de la Commission européenne et sous réserve de l'accord du Conseil, cette trajectoire pluriannuelle de dépenses est la référence contraignante à respecter.*

67,3 milliards d'euros, dont 44,9 milliards d'euros pour les collectivités territoriales et 22,3 milliards d'euros pour l'Union européenne.

Après prise en compte des fonds de concours, d'un montant de 7,4 milliards d'euros, le montant net des ressources pour le budget général s'élèverait à 287,9 milliards d'euros.

LES RESSOURCES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT POUR 2024

		(en millions d'euros)
	Agrégat	Montant
Recettes fiscales brutes		467 251
À déduire : remboursements et dégrèvements d'impôts d'État		– 143 116
Recettes fiscales nettes		324 135
Recettes non fiscales		23 713
À déduire : prélèvements sur recettes		– 67 337
Fonds de concours		7 399
Total pour le budget général, y compris fonds de concours		287 910

Source : loi de finances initiale et projet de loi de finances de fin de gestion pour 2024.

A. LES RECETTES FISCALES

En 2024, les recettes fiscales nettes des remboursements et dégrèvements d'impôts d'État s'établiraient à 324,1 milliards d'euros, en retrait de 24,3 milliards d'euros par rapport aux estimations de la loi de finances initiale.

LES RECETTES FISCALES NETTES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT EN 2024

Recettes nettes du budget général de l'État	Évaluation initiale	Révision	Total
Impôt sur le revenu (IR)	93,4	– 5,3	88,1
Impôt sur les sociétés (IS)	72,0	– 14,3	57,7
Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)	15,4	0,5	15,9
Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)	100,8	– 3,8	97,0
Autres recettes fiscales nettes	66,9	– 1,5	65,4
Recettes fiscales nettes*	348,5	– 24,3	324,1

* : Recettes fiscales brutes minorées des remboursements et dégrèvements d'impôts d'État.

Source : loi de finances initiale et projet de loi de finances de fin de gestion pour 2024.

B. LES RECETTES NON FISCALES

Les recettes non fiscales seraient supérieures de 1 milliard d'euros à la prévision de la loi de finances initiale.

III. LES CHARGES ET L'ÉQUILIBRE GÉNÉRAL DE L'ÉTAT

La soustraction du montant des charges de l'évaluation des recettes permet de calculer le solde de l'État.

A. LE PLAFOND DES CHARGES DE L'ÉTAT

En application de l'article 35 de la LOLF, la loi de finances de fin de gestion fixe les plafonds des dépenses du budget général et de chaque budget annexe ainsi que les plafonds des charges de chaque catégorie de comptes spéciaux. Contrairement aux recettes, les montants ainsi fixés ne sont pas des évaluations mais des plafonds, autrement dit des autorisations limitatives de dépenses.

Le détail des actualisations des plafonds de charges est prévu aux états B (répartition des crédits par mission), C (répartition des crédits par budget annexe) et D (répartition des crédits par compte d'affectation spéciale et compte de concours financiers) visés respectivement par les articles 4, 5 et 6 du projet de loi de finances de fin de gestion pour 2024.

Le tableau d'équilibre général de l'article 3 ajuste le plafond des charges du budget général et des comptes spéciaux.

Les dépenses nettes du budget général en crédits de paiement sont ainsi plafonnées à 444 milliards d'euros hors fonds de concours (soit 587,1 milliards d'euros de dépenses brutes sans déduction des 143,1 milliards d'euros des remboursements et dégrèvements d'impôts d'État). Avec les fonds de concours, le montant des charges de l'État ressort à 451,4 milliards d'euros pour 2024.

LES CHARGES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT POUR 2024

(en milliards d'euros)

Agrégat	Montant
Dépenses brutes	587,1
<i>À déduire : remboursements et dégrèvements d'impôts d'État</i>	143,1
Fonds de concours	7,4
Total pour le budget général, y compris fonds de concours	451,4

Source : commission des finances, d'après l'article 3 du projet de loi de finances de fin de gestion pour 2024.

B. DU SOLDE BUDGÉTAIRE AU DÉFICIT À FINANCER

Le solde de – 146,9 milliards d'euros figurant à l'article d'équilibre de la loi de finances initiale pour 2024 se dégrade à hauteur de 22,7 milliards d'euros, ainsi que l'indique le tableau du I de l'article 4 du projet de loi de finances de fin de gestion, ce qui se traduit par un déficit budgétaire révisé de 169,6 milliards d'euros.

Il ressort toutefois de l'évaluation des ressources et des charges de trésorerie présentée qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier que le déficit à

financer s'élèverait à 163,2 milliards d'euros, compte tenu des mouvements réglementaires intervenus en gestion et non retranscrits dans l'équilibre des lois de finances, avec plus précisément :

- des annulations résultant du décret du 21 février 2024 portant annulation de crédits à hauteur de 10,1 milliards d'euros ;
- la consommation, prévisionnelle, d'une partie des reports entrants de crédits de 2023 sur 2024, pour un impact anticipé de – 5,3 milliards d'euros ;
- une prévision d'exécution révisée à la baisse sur certaines lignes spécifiques, ne donnant pas lieu à annulation des crédits à titre prudentiel au regard du calendrier de fin de gestion, pour un impact à hauteur de 1,6 milliard d'euros, dont un milliard d'euros sur le compte de concours financiers *Avances aux collectivités territoriales* et 0,5 milliard d'euros sur le compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État*.

IV. LE BESOIN ET LES RESSOURCES DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT

Aux termes du 8° du I de l'article 34 de la LOLF, l'article d'équilibre « *comporte les autorisations relatives aux emprunts et à la trésorerie de l'État* » et « *évalue les ressources et les charges de trésorerie qui concourent à l'équilibre financier, présentées dans un tableau de financement* ».

En application de l'article 35, seule une loi de finances rectificative ou une loi de finances de fin de gestion peut modifier ces autorisations et ces évaluations en cours d'année.

Le 1° du II de l'article 3 du projet de loi de finances de fin de gestion pour 2024 comporte ainsi un tableau de financement avec les ressources et les charges de trésorerie de l'État qui concourent à la réalisation de son équilibre financier.

Le besoin de financement pour 2024, estimé à 317,3 milliards d'euros contre 297,2 milliards d'euros aux termes de l'article d'équilibre de la loi de finances initiale, se décompose en :

- 155,1 milliards d'euros au titre de l'amortissement de la dette, soit 0,2 milliard d'euros de moins que prévu par la loi de finances initiale, en raison d'une charge pour indexation des titres arrivés à échéance moins importante que prévu en raison du reflux de l'inflation, auxquels s'ajoutent 2,7 milliards d'euros pour l'amortissement de la dette reprise de SNCF Réseau, ce montant restant inchangé par rapport à la loi de finances initiale ;

- 163,2 milliards d'euros au titre du déficit à financer, en hausse de 16,3 milliards d'euros par rapport à la LFI ;

— et un montant de – 3,7 milliards d'euros au titre d'autres besoins de trésorerie, en baisse de 4 milliards d'euros en raison de la baisse des provisions pour charges d'indexation des titres indexés sur l'inflation.

Les émissions de dette à moyen et long termes pour l'ensemble de l'année 2024 sont maintenues à 285 milliards d'euros, permettant de couvrir la majeure partie de ce besoin de financement.

TABLEAU DE FINANCEMENT POUR 2024

				(en milliards d'euros)			
Besoin de financement	LFI	PLFG	Écart	Ressources de financement	LFI	PLFG	Écart
Amortissement de la dette	155,3	155,1	- 0,2	Émissions de dette	285,0	285,0	–
Amortissement de la dette reprise de SNCF Réseau	2,7	2,7	–	Ressources affectées à la Caisse de la dette publique et consacrées au désendettement	6,5	6,5	–
Amortissement des autres dettes reprises	0	0	–	Variation nette de l'encours des titres d'État à court terme	5,2	35,9	+ 30,7
Déficit à financer	146,9	163,2	+ 16,3	Variation des dépôts des correspondants	0	- 3,0	- 3,0
Autres besoins de trésorerie	- 7,7	- 3,7	+ 4,0	Variation de la disponibilité du Trésor à la Banque de France et des placements de trésorerie de l'État	0	0	–
Total	297,2	317,3	+ 20,1	Autres ressources de trésorerie	0,5	- 7,1	- 7,6
				Total	297,2	317,3	+ 20,1

Source : loi de finances initiale et projet de loi de finances de fin de gestion pour 2024.

L'augmentation du besoin de financement entre la loi de finances initiale et le projet de loi de finances de fin de gestion (+ 20,1 milliards d'euros), qui s'accompagne d'une révision à la baisse de 7,6 milliards d'euros des autres ressources de trésorerie en raison de décotes nettes des primes à l'émission supérieures à la prévision initiale, est principalement financée par un recours accru à l'endettement de court terme (+ 30,7 milliards d'euros).

Ces ressources permettent de financer l'augmentation du déficit de l'État pour 2024, sans que le programme de financement de la dette à moyen et long terme soit modifié (285 milliards d'euros).

Il est précisé, au 2^o du II de l'article, que le plafond de la variation nette de la dette négociable de l'État reste inchangé par rapport à la loi de finances initiale (133,9 milliards d'euros). Le rapporteur général observe toutefois que l'encours des titres d'État à court terme augmente de 30,7 milliards d'euros, ce qui est justifié par les besoins de financement résultant des baisses de recettes constatées en 2024, et ce qui permet de profiter de la baisse des taux d'intérêt.

— 73 —

*
* * *

SECONDE PARTIE : MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

TITRE I^{ER} AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2024 – CRÉDITS DES MISSIONS

Article 4 et état B **Budget général : ouvertures et annulations de crédits**

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article ajuste les crédits initiaux du budget général de l’État pour tenir compte de la gestion 2024. Il procède à des ouvertures de crédits d’un montant total de 10,6 milliards d’euros en autorisations d’engagement (AE) et de 11,5 milliards d’euros en crédits de paiement (CP), tout en annulant 7 milliards d’euros d’AE et 6,5 milliards d’euros de CP.

Hors mouvements sur la mission *Remboursements et dégrèvements*, les annulations nettes des ouvertures de crédits s’établiraient à 4 milliards d’euros en AE et à 2,7 milliards d’euros en CP.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

La commission a rejeté cet article, avant de rejeter le projet de loi de finances de fin de gestion pour 2024.

L’article 4 a pour objet d’ouvrir et d’annuler des crédits sur le budget général, selon la répartition donnée à l’état B annexé au projet de loi de finances de fin de gestion (PLFG).

OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS DU BUDGET GÉNÉRAL

(en euros)

	Autorisations d’engagement	Crédits de paiement
Ouvertures	10 629 547 239	11 495 232 471
Annulations	6 975 663 290	6 457 707 514
Solde	3 653 883 949	5 037 524 957
Solde hors mission Remboursements et dégrèvements	– 4 039 525 060	– 2 655 884 052

Source : projet de loi de finances de fin de gestion pour 2024.

Les trente-trois missions retracées par la maquette budgétaire de la loi de finances initiale (LFI) pour 2024 seraient concernées par des mouvements sur le PLFG : dix missions feraient l’objet d’une ouverture nette de crédits de paiement, tandis que vingt-trois missions donneraient lieu à des annulations nettes. Le tableau

suivant récapitule les mouvements de crédits par mission dans l'ordre décroissant du solde des crédits de paiement.

Le rapporteur général regrette le manque de précision de la motivation des mouvements proposés par le projet de loi de fin de gestion, alors même que ceux-ci portent parfois sur des montants considérables. Pour la plupart des missions, il a toutefois pu compléter ces éléments en sollicitant les administrations concernées.

**OUVERTURES ET ANNULATIONS PAR MISSION DU BUDGET GÉNÉRAL
INSCRITES DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES DE FIN DE GESTION
(PAR ORDRE DÉCROISSANT DU SOLDE DES CRÉDITS DE PAIEMENT)**

(en millions d'euros)

Mission	Ouvertures		Annulations		Solde		Évolution PLFG / LFI 2024 (en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Remboursements et dégrèvements	7 693,4	7 693,4			+ 7 693,4	+ 7 693,4	5,5	5,5
Sécurités	556,3	847,5	374,4	23,1	+ 181,9	+ 824,4	0,7	3,4
Solidarité, insertion et égalité des chances	247,8	245,6	19,0	42,3	+ 228,8	+ 203,3	0,7	0,7
Travail, emploi et administration des ministères sociaux		350,2	556,4	284,6	- 556,4	+ 65,5	- 2,4	0,3
Immigration, asile et intégration	31,9	64,6	26,3	17,3	+ 5,6	+ 47,3	0,3	2,2
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	51,8	48,7	2,5	2,5	+ 49,3	+ 46,2	2,6	2,4
Outre-mer	55,6	33,2	90,7	1,2	- 35,1	+ 32,0	- 1,1	1,1
Administration générale et territoriale de l'État	140,4	144,2	46,4	113,4	+ 94,0	+ 30,8	1,7	0,7
Pouvoirs publics	28,5	28,5			+ 28,5	+ 28,5	2,5	2,5
Santé	13,9	14,2	0,1	0,1	+ 13,8	+ 14,0	0,5	0,5
Direction de l'action du Gouvernement	4,2	6,2	18,8	12,9	- 14,6	- 6,7	- 1,4	- 0,6
Conseil et contrôle de l'État	2,0	2,0	15,3	10,4	- 13,3	- 8,4	- 1,6	- 1,0
Médias, livre et industries culturelles			33,0	20,2	- 33,0	- 20,2	- 4,4	- 2,7
Sport, jeunesse et vie associative	3,1	3,1	28,4	28,4	- 25,3	- 25,3	- 1,5	- 1,4
Culture	2,5	1,6	29,5	32,8	- 27,0	- 31,2	- 0,6	- 0,8
Transformation et fonction publiques			100,0	41,8	- 100,0	- 41,8	- 8,0	- 3,8
Crédits non répartis			50,0	50,0	- 50,0	- 50,0	- 6,2	- 9,8
Action extérieure de l'État			58,8	58,7	- 58,8	- 58,7	- 1,7	- 1,7
Économie	195,6	211,1	186,2	271,3	+ 9,5	- 60,2	0,2	- 1,4
Justice			697,1	61,0	- 697,1	- 61,0	- 4,9	- 0,5
Écologie, développement et mobilité durables	50,2	251,4	947,2	338,2	- 897,1	- 86,8	- 3,7	- 0,4
Gestion des finances publiques		0,6	144,0	95,7	- 144,0	- 95,1	- 1,3	- 0,9
Défense	677,0	677,0	805,6	802,6	- 128,6	- 125,6	- 0,2	- 0,2
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	20,4	20,4	221,5	147,0	- 201,1	- 126,6	- 3,8	- 2,7
Enseignement scolaire	355,7	350,2	460,7	478,6	- 105,1	- 128,4	- 0,1	- 0,1
Plan de relance				150,0		- 150,0		- 10,6
Relations avec les collectivités territoriales			128,1	159,7	- 128,1	- 159,7	- 3,1	- 4,0
Régimes sociaux et de retraite			163,0	163,0	- 163,0	- 163,0	- 2,6	- 2,6
Recherche et enseignement supérieur	100,2	102,5	315,1	317,6	- 214,8	- 215,1	- 0,7	- 0,7
Aide publique au développement			319,9	275,1	- 319,9	- 275,1	- 5,1	- 4,6
Engagements financiers de l'État	149,1	149,1	537,0	558,8	- 387,9	- 409,6	- 0,7	- 0,7
Cohésion des territoires	250,0	250,0	600,8	684,9	- 350,8	- 434,9	- 1,8	- 2,3
Investir pour la France de 2030				1 214,6		- 1 214,6		- 15,8
Total	10 629,5	11 495,2	6 975,7	6 457,7	+ 3 653,9	+ 5 037,5	0,6	0,9
Total hors Remboursements et dégrèvements	2 936,1	3 801,8	6 975,7	6 457,7	- 4 039,5	- 2 655,9	- 0,9	- 0,6

Source : commission des finances d'après le projet de loi de finances de fin de gestion pour 2024.

A. LES MISSIONS BÉNÉFICIAINT D'OUVERTURES NETTES DE CRÉDITS

Le solde des ouvertures et des annulations de crédits de paiement est positif pour dix missions, représentant un total de 9 milliards d'euros en CP.

1. La mission *Remboursements et dégrèvements* (+ 7,7 milliards d'euros en AE et en CP)

La mission *Remboursements et dégrèvements*, dotée de crédits évaluatifs, regroupe les dépenses liées à des situations dans lesquelles l'État restitue des impôts, taxes ou contributions à des contribuables, ou dans lesquelles il renonce à recouvrer certaines créances sur les contribuables. Ces restitutions prennent notamment la forme de remboursements de trop-versés d'impôts acquittés par versement spontané, des restitutions de crédits et réductions d'impôt ou de taxes, de dégrèvements⁽¹⁾ ou de remises gracieuses.

Des ouvertures seraient effectuées sur cette mission à hauteur de **7,7 milliards d'euros en AE et en CP** : le tableau suivant retrace les écarts entre les montants de la LFI pour 2024 et le PLFG.

**ÉCARTS À LA PRÉVISION EN 2024 SUR LES PROGRAMMES DE LA MISSION
REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS**

		(en milliards d'euros)		
		LFI 2024	PLFG 2024	Écart (*)
P200 – Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État	Impôt sur le revenu	23,7	25,8	+ 2,1
	Impôt sur les sociétés	19,2	26,4	+ 7,1
	Taxe sur la valeur ajoutée	83,5	78,9	- 4,6
	Autres	9,8	12,1	+ 2,3
	TOTAL	136,2	143,1	+ 6,9
P201 – Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux	Taxe professionnelle	1,6	1,4	- 0,2
	Taxe foncière	1,9	2,1	+ 0,1
	Taxe d'habitation	0,3	1,2	+ 0,8
	Admission en non-valeur d'impôts locaux	0,4	0,5	+ 0,0
	TOTAL	4,3	5,1	+ 0,8

(*) montants arrondis à la centaine de millions d'euros la plus proche.

Source : réponse au questionnaire du rapporteur général.

(1) Calculés après l'émission initiale de l'impôt, pour rectifier des erreurs ou à la suite de procédures contentieuses.

• **Le programme 200 Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État** bénéficierait d'un abondement de 6,9 milliards d'euros en AE et en CP. Selon les informations transmises au rapporteur général, cet écart à la prévision est dû à :

- une hausse de 2,1 milliards d'euros relative à l'impôt sur le revenu (IR), qui s'explique principalement par la « *croissance des revenus inférieure à celle du barème d'imposition, ce qui a contribué à ce que le prélèvement à la source soit excédentaire par rapport à l'impôt dû, dans un contexte de progression de l'utilisation des dispositifs de crédits et de réductions d'impôt* », et a conduit à la restitution de trop-versés ;
- une hausse de 7,1 milliards d'euros afin de couvrir les restitutions d'impôt sur les sociétés (IS), en raison d'un montant plus élevé que prévu d'excédents d'acompte dont les entreprises demandent le remboursement à l'administration fiscale. Ces excédents devraient en effet atteindre 18,5 milliards d'euros⁽¹⁾, alors que la LFI pour 2024 les évaluait à 11,4 milliards d'euros seulement, soit un écart de 62,6 %. Cette différence importante est liée à la forte révision à la baisse de la prévision de croissance du bénéfice fiscal en 2023, attendu à 14 % alors qu'il ne devrait s'élever qu'à 1 %. En dehors de cette faible progression de la base imposable des entreprises, la direction générale des finances publiques (DGFiP) avance l'hétérogénéité de l'évolution du bénéfice fiscal selon les secteurs d'activité comme facteur d'explication du dynamisme des remboursements d'excédents d'acomptes ;
- une baisse de l'ordre de 4,6 milliards d'euros relative à la TVA, « *en cohérence avec la révision à la baisse de la croissance des opérations taxables et de la TVA brute* » ;
- une hausse de 2,3 milliards d'euros relative à d'autres motifs et d'autres impositions, dont environ 500 millions d'euros de remboursements de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et un milliard d'euros « *d'écritures pour ordre, à la suite du report d'une admission en non-valeur dans l'attente d'une décision de justice* ».

• **Le programme 201 Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux** serait doté de 0,77 milliard d'euros en AE et CP.

Ces ouvertures sont nécessaires pour couvrir une réévaluation à la hausse des dégrèvements de taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS). En effet, alors que la loi de finances initiale avait été construite sur une hypothèse de 311 millions d'euros de restitutions au titre de la THRS, ces dernières devraient en réalité atteindre 1,2 milliard d'euros en 2024, montant presque quatre fois supérieur à l'estimation initiale.

(1) *Projet annuel de performances de la mission Remboursements et dégrèvements annexé au projet de loi de finances pour 2025.*

Ce montant élevé est la conséquence de la première campagne de déclaration des biens immobiliers à l'été 2023. En raison de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et de son maintien pour les résidences secondaires, une plateforme de recensement des biens immobiliers et des conditions de leur occupation a été mise en place par l'administration fiscale sous le nom de « Gérer mes biens immobiliers » (GMBI).

Cette première campagne de déclaration, qui a pris fin en août 2023, a entraîné un nombre élevé d'anomalies dans l'émission des avis d'imposition au titre de la THRS. La correction de ces erreurs a conduit l'administration fiscale à procéder à des dégrèvements importants en 2024.

Le tableau suivant présente la ventilation des remboursements et dégrèvements inscrits à la sous action 201-03 *Taxe d'habitation* au titre des années de taxation 2022 et 2023. Les données pour 2024 ne sont pas encore disponibles.

**MONTANTS MIS EN RECOUVREMENT ET DÉGREVÉS SUR LA SOUS-ACTION 201
TAXE D'HABITATION EN 2022 ET 2023**

(en millions d'euros)

	2022	2023
Taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS)		
Montants en recouvrement	2 967	3 949
Montants dégrevés au titre de l'année de taxation	361	998*
Taxe sur les logements vacants (TLV)		
Montants en recouvrement	200	458
Montants dégrevés au titre de l'année de taxation	90	254*
Taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV)		
Montants en recouvrement	92	155
Montants dégrevés au titre de l'année de taxation	29	59*

(*) Il s'agit d'une situation provisoire au 11 octobre 2024. Le traitement des réclamations contentieuses s'étend jusqu'à la fin de l'année 2024 : le délai de réclamation s'achève en effet le 31 décembre de l'année qui suit celle de la mise en recouvrement de l'impôt.

Source : réponse au questionnaire du rapporteur général.

L'application de suivi du traitement des réclamations contentieuses de la DGFiP ne permet pas de quantifier précisément la part des dégrèvements qui sont liés à l'application GMBI. L'écart d'environ 830 millions d'euros des montants dégrevés entre les années 2022 et 2023 permet cependant d'établir un ordre de grandeur de l'effet des dysfonctionnements de l'application.

- Alors que 12,5 milliards d'euros en AE et en CP avaient dû être ouverts sur la mission *Remboursements et dégrèvements* par la loi de finances de fin de

gestion pour 2023⁽¹⁾, le rapporteur général souligne l'ampleur des ajustements de nouveau nécessaires en fin de gestion, qui interrogent sur la qualité de la prévision initiale.

2. La mission Sécurités (+ 181,9 millions d'euros en AE et + 824,4 millions d'euros en CP)

Des ouvertures nettes des annulations de crédits seraient effectuées sur la mission Sécurités à hauteur de 181,9 millions d'euros en AE et 824,4 millions d'euros en CP.

• Le programme 176 *Police nationale* ferait l'objet :

– s'agissant des crédits de titre 2, d'un abondement de 355,9 millions d'euros en AE et CP. Ce mouvement vise à financer la mobilisation d'en moyenne 300 renforts par jour depuis mai 2024 en Nouvelle-Calédonie, ainsi que le surcoût lié à la sécurisation des Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024 (JOP). Ce surcoût au titre des JOP est chiffré à 328,6 millions d'euros en matière de masse salariale. Il est composé notamment de 203,2 millions d'euros au titre de la prime JOP versée aux agents⁽²⁾, de 81 millions d'euros pour l'indemnisation d'environ 5 millions d'heures supplémentaires travaillées au cours de la période, de 20,7 millions d'euros au titre de l'indemnité d'absence missionnelle⁽³⁾, et la mobilisation de la réserve opérationnelle pour 7 millions d'euros.

– pour les crédits hors titre 2, d'une annulation de 321,4 millions d'euros en AE et d'une ouverture de 87,5 millions d'euros en CP. Comme pour les crédits de titre 2, les ouvertures sont justifiées par les dépenses de fonctionnement et d'investissement engagées à l'occasion des opérations de maintien de l'ordre en Nouvelle-Calédonie et de la sécurisation des JOP. Le surcoût hors crédits de titre 2 des JOP est estimé à 485 millions d'euros, dont 80 % sont imputés sur l'année 2024. Les annulations proposées sont la conséquence de reports dans les projets d'investissement immobilier du ministère de l'intérieur.

• Le programme 152 *Gendarmerie nationale* bénéficierait d'une ouverture de 284 millions d'euros en AE et de 447,5 millions d'euros en CP, dont 132,5 millions d'euros en AE et CP de crédits de titre 2 relatifs notamment aux dépenses de sécurisation des JOP et des missions de renfort en Nouvelle-Calédonie.

Les ouvertures en hors titre 2 sur le programme sont très importantes et s'élèvent à 315 millions d'euros en CP. En effet, la gendarmerie est confrontée en 2024 à une situation budgétaire très délicate. L'engagement des forces en Nouvelle-Calédonie repose de façon prioritaire sur la gendarmerie, avec un renfort

(1) Dont 8,8 milliards d'euros au titre de la hausse des versements de crédits de TVA et 3,2 milliards d'euros au titre des restitutions d'excédents d'IS.

(2) La prime sera versée mi-décembre 2024 à 133 210 bénéficiaires.

(3) Décret n° 2024-379 du 25 avril 2024 relatif à l'indemnité d'absence missionnelle des personnels actifs et des personnels scientifiques de la police nationale

de plusieurs milliers de gendarmes depuis le printemps. Dans l'attente des ouvertures prévues par le PLFG pour 2024, la poursuite de l'activité opérationnelle a nécessité de repousser les investissements, mais aussi de suspendre temporairement la mise en paiement des loyers dus par la gendarmerie à compter du mois de septembre 2024. Pour ce seul mois de septembre, l'ensemble des baux faisant l'objet d'un report de paiement représentait 82,5 millions d'euros.

Concernant les annulations, elles porteraient uniquement sur la contribution au CAS *Pensions*, moins élevée qu'anticipé, pour un montant de 83,7 millions d'euros en AE et CP.

● Des annulations de crédits au titre de mouvements de fin de gestion seraient effectuées sur le **programme 207 Sécurité et éducation routières** à hauteur de 10,8 millions d'euros en AE et de 15,3 millions d'euros en CP.

● **Enfin, le programme 161 Sécurité civile bénéficierait :**

– d'un abondement de 40,2 millions d'euros en CP, pour des crédits hors titre 2, au titre des dépenses liées aux besoins en Nouvelle-Calédonie. En effet, depuis le mois de mai 2024, plus de 80 sapeurs-sauveteurs des unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile ont été déployés pour des missions d'assistance à la population et des opérations de déblaiement des axes routiers, dans le cadre de la crise survenue au printemps. La brigade des sapeurs-pompiers de Paris est également intervenue sur place ;

– d'annulations de 42,1 millions d'euros en AE et de 7,8 millions d'euros en CP, au titre des crédits mis en réserve et de moindres besoins prévisionnels.

3. La mission Solidarité, insertion et égalité des chances (+ 228,8 millions d'euros en AE et + 203,3 millions d'euros en CP)

Le PLFG prévoit pour la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances des ouvertures nettes des annulations de crédits à hauteur de 228,8 millions d'euros en AE et de 203,3 millions d'euros en CP*.

● **Le programme 304 Inclusion sociale et protection des personnes** bénéficierait d'une annulation de crédits de 1,7 million d'euros, portant sur les crédits de titre 2 de l'action 15 *Qualification en travail social*, et d'une ouverture de crédits hors titre 2 de 60,4 millions d'euros en AE et 58,2 millions d'euros en CP. Ces abondements permettront de couvrir des besoins en fin de gestion relatifs :

– aux prestations sociales de l'action 11 *Prime d'activité et autres dispositifs*, concernant principalement la prime d'activité ;

– au financement des mandataires individuels de la protection juridique des majeurs, pour 3,7 millions d'euros ;

– au financement de deux dispositifs du « Pacte des solidarités »⁽¹⁾ pour 27,9 millions d'euros, soit la tarification sociale des cantines et les petits-déjeuners à l'école avec un transfert de crédits opéré vers le ministère de l'éducation nationale.

• Le programme 157 *Handicap et dépendance* verrait ses dotations augmenter de 158,8 millions d'euros en AE et CP afin de financer l'allocation aux adultes handicapés (AAH).

• Le programme 137 *Égalité entre les femmes et les hommes* serait abondé de 28,6 millions d'euros en AE et CP pour financer l'aide universelle d'urgence aux victimes de violences conjugales (AUVVC) et, dans une moindre mesure, l'aide financière à l'insertion sociale (AFIS) pour les personnes engagées dans un parcours de sortie de la prostitution.

• Le programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales* ferait l'objet d'annulations à hauteur de 17,3 millions d'euros en AE et de 40,6 millions d'euros en CP, dont 8,8 millions d'euros en AE et en CP sur le titre 2.

4. La mission *Travail, emploi et administration des ministères sociaux* (– 556,4 millions d'euros en AE et + 65,5 millions d'euros en CP)

Seraient effectuées sur la mission *Travail, emploi et administration des ministères sociaux* :

– des annulations de crédits à hauteur de 556,4 millions d'euros en AE ;

– des ouvertures nettes des annulations de crédits à hauteur de 65,5 millions d'euros en CP.

• Le programme 102 *Accès et retour à l'emploi* ferait l'objet d'une annulation de crédits à hauteur de 209,7 millions d'euros en AE et 277,2 millions d'euros en CP, « au titre principalement des crédits mis en réserve ».

• Les mouvements proposés sur le programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* sont les suivants :

– une ouverture de crédits à hauteur de 350,2 millions d'euros en CP afin d'ajuster les versements au rythme et au niveau des décaissements effectifs des aides aux employeurs d'apprentis, qui ne peuvent être entièrement absorbés par la mobilisation de la réserve de précaution ;

– une annulation de crédits à hauteur de 334,9 millions d'euros en AE, principalement au titre de la révision à la baisse des prévisions de compensations d'exonérations de cotisations sociales, ainsi que de l'annulation de la réserve de précaution.

(1) Entré en vigueur au 1^{er} janvier 2024, le Pacte des solidarités succède à la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté 2019-2023.

- Des annulations de crédits au titre de mouvements de fin de gestion seraient effectuées sur les **programmes 111 Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations au travail** et **155 Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail** à hauteur de 11,8 millions d'euros en AE et 7,5 millions d'euros en CP.

5. La mission *Immigration, asile et intégration* (+ 5,6 millions d'euros en AE et + 47,3 millions d'euros en CP)

Des ouvertures nettes des annulations de crédits seraient effectuées sur la mission *Immigration, asile et intégration* à hauteur de 5,6 millions d'euros en AE et de 47,3 millions d'euros en CP.

- Le programme **303 Immigration et asile** bénéficierait d'un abondement de 31,9 millions d'euros en AE et 64,6 millions d'euros en CP afin de financer les surcoûts liés à l'accueil de réfugiés d'Ukraine. Il convient de rappeler que la dépense prévisionnelle pour l'accueil et l'hébergement des bénéficiaires de la protection temporaire (BPT) n'a pas été inscrite dans le projet de loi de finances pour 2024. La lettre-plafond du 3 août 2023 précisait qu'outre « *le dégel des deux programmes de la mission, arbitré en juillet 2023, les dépenses exceptionnelles portées par la mission du fait de la guerre en Ukraine donneront lieu à un abondement interministériel en gestion 2023 et que pour 2024, le même dispositif sera mis en œuvre* ». Le tableau ci-dessous récapitule les écarts entre la prévision initiale et la réalisation 2024 en fonction des différents postes de dépenses :

DÉPENSES 2024 LIÉES À L'ACCUEIL DES BPT D'UKRAINE

(en millions d'euros)

	Prévision initiale 2024		Prévision rectifiée 2024	
	AE	CP	AE	CP
	Mission <i>Immigration, asile et intégration</i>			
Allocation versée aux bénéficiaires de la protection temporaire	148	148	133	133
Hébergement	120	120	102	105
Accueils de jour et transports	3	3	2	2
Formations linguistiques	3	3	2	2
Total crédits IAI	273	274	238	241
Office français pour l'immigration et l'intégration				
Formation linguistique	4	4	1	1

Source : DGEF, d'après les réponses aux questions du rapporteur général.

Les prévisions initiales de dépenses pour l'année 2024 s'avèrent supérieures aux prévisions rectifiées de fin d'année, à hauteur de 33 millions d'euros en CP ; des abondements en fin de gestion sont toutefois nécessaires pour couvrir une partie de ces dépenses, qui n'ont pas donné lieu à l'inscription de crédits en loi de finances initiale.

• Le programme 104 *Intégration et accès à la nationalité française* fait l'objet d'une annulation à hauteur de 26,3 millions d'euros en AE et 17,3 millions d'euros en CP.

Selon les éléments transmis par la direction générale des étrangers en France, après la mobilisation partielle des 29 millions d'euros de crédits gelés après le décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits, le programme affiche un solde positif de 26,0 millions d'euros en AE et de 17,0 millions d'euros en CP, soit un niveau presque identique aux annulations proposées par le PLFG pour 2024. L'écart de 0,3 million d'euros en AE et en CP provient du transfert en gestion de 5 ETP (équivalents temps plein) en charge du recouvrement de l'amende administrative pour l'emploi d'étrangers sans permis de travail en milieu d'année 2024, de l'Office français pour l'immigration et l'intégration (OFII) vers le programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*.

Par ailleurs, la principale mesure d'économie portée par le programme 104 en 2024 est la stabilisation du nombre de bénéficiaires du programme AGIR (accompagnement global et individualisé des réfugiés) à 25 000 personnes. L'extension du dispositif au département de Seine-Saint-Denis (93) a été repoussée à 2025.

6. La mission *Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation* (+ 49,3 millions d'euros en AE et + 46,2 millions d'euros en CP)

Des ouvertures nettes des annulations de crédits seraient effectuées sur la mission *Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation* à hauteur de 49,3 millions d'euros en AE et 46,2 millions d'euros en CP.

• Le programme 169 *Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant, mémoire et liens avec la Nation* bénéficierait d'un abondement de 51,8 millions d'euros en AE et de 48,7 millions d'euros CP.

Ces ouvertures permettent de couvrir les dépenses induites par la revalorisation au 1^{er} janvier 2024 du point de pension militaire d'invalidité (PMI), qui sert aussi de base au calcul de l'allocation de reconnaissance du combattant (ARC) et de la rente mutualiste du combattant (RMC).

• Le programme 158 *Indemnisation des victimes de persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale* connaîtrait une annulation de 2,5 millions d'euros en AE et en CP, qui

résulte de moindres besoins constatés cette année au titre des dispositifs pour lesquels le nombre de crédirentiers est en diminution constante.

7. La mission *Outre-mer* (– 35,06 millions d'euros en AE et + 32 millions d'euros en CP)

Le PLFG pour 2024 prévoit pour la mission *Outre-mer* des annulations nettes des ouvertures de crédits à hauteur de – 35,06 millions d'euros en AE et des ouvertures nettes des annulations de crédits de 32 millions d'euros en CP.

• Le programme 138 *Emploi outre-mer* bénéficierait d'un abondement net de 54,4 millions d'euros en AE et de 25 millions d'euros en CP :

– les ouvertures de crédits correspondent au dégel de l'intégralité des crédits hors titre 2, ainsi qu'à une ouverture de 55 millions d'euros en AE et de 26 millions d'euros en CP afin de payer une partie des dettes de l'État vis-à-vis des organismes sociaux dans le cadre des exonérations de charges sociales dites « LODEOM »⁽¹⁾ ;

– les annulations de crédits de 1,2 million d'euros de titre 2 correspondent à l'annulation de la réserve de précaution non mobilisée au cours de l'année 2024.

• Le programme 123 *Conditions de vie outre-mer* verrait ses crédits diminuer de 89,4 millions d'euros en AE, au titre d'une annulation partielle de la réserve, et augmenter de 7 millions d'euros en CP à la suite du contrat de développement entre l'État et le Gouvernement de Nouvelle-Calédonie.

Les ouvertures en CP sur la mission *Outre-mer* ont vocation à financer des engagements non programmés en LFI pour 2024, comme le soutien au département de Mayotte et à la SOGEFOM⁽²⁾ afin de venir en aide aux entreprises de Nouvelle-Calédonie.

8. La mission *Administration générale et territoriale de l'État* (+ 94 millions d'euros en AE et + 30,8 millions d'euros en CP)

Des ouvertures nettes des annulations de crédits seraient effectuées sur la mission *Administration générale et territoriale et de l'État* à hauteur de 94 millions d'euros en AE et de 30,8 millions d'euros en CP.

• Le programme 354 *Administration territoriale de l'État* bénéficierait d'un abondement de 15,8 millions d'euros en AE et de 20,8 millions d'euros en CP.

(1) Les exonérations dites « LODEOM » sont appliquées en Guadeloupe, en Guyane, à La Réunion et en Martinique : ce sont des allégements de cotisations sociales concentrés sur des secteurs considérés à fort potentiel de développement ou soumis à une forte concurrence.

(2) La SOGEFOM (Société de gestion de fonds de garantie d'outre-mer) est un fonds de garantie qui, sur sollicitation des banques, apporte des garanties partielles à des prêts que les banques accordent aux TPE et PME dans les collectivités d'outre-mer du Pacifique (Nouvelle-Calédonie, Polynésie française et Wallis-et-Futuna). L'Agence française de développement (AFD) en est le principal actionnaire.

Ces ouvertures, minimes au regard des crédits initiaux (0,6 % en AE et 0,8 % en CP), doivent couvrir des dépenses supplémentaires des préfectures liées à la sécurisation des Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024, aux émeutes en Nouvelle-Calédonie depuis le mois de mai 2024, ainsi qu'à l'organisation des élections législatives des 30 juin et 7 juillet derniers à la suite de la dissolution de l'Assemblée nationale par le président de la République⁽¹⁾.

• **Le programme 232 *Vie politique*** serait abondé de 124,5 millions d'euros en AE et de 123,3 millions d'euros en CP, pour des annulations de 0,2 million d'euros en AE et CP.

La dotation du programme 232 en LFI pour 2024 ne tenait compte que de l'organisation des élections européennes du 9 juin et des élections provinciales en Nouvelle-Calédonie, finalement reportées en raison des émeutes. Les ouvertures demandées par le PLFG pour 2024 sont la conséquence de la dissolution de l'Assemblée nationale. Le coût de l'organisation des élections législatives pour la seule mission *Administration générale et territoriale de l'État* devrait s'élever à 171,5 millions d'euros, en incluant les reliquats de dépenses sur 2025. La tenue imprévue d'un tel scrutin a rendu nécessaire la mobilisation des crédits du programme 552 *Dépenses accidentielles et imprévisibles* de la mission *Crédits non répartis* pour financer :

- le remboursement forfaitaire des dépenses des candidats retracées dans les comptes de campagne ;
- le remboursement des frais d'impression de la propagande électorale des candidats ;
- la mise sous pli et l'acheminement des circulaires (dites « professions de foi ») et des bulletins de vote des candidats ;
- la participation de l'État aux charges matérielles des communes pour l'organisation du scrutin.

Ces dépenses ne seront intégralement réglées qu'au cours de l'exercice 2025 : en effet, les remboursements des dépenses retracées dans les comptes de campagne dépendent des décisions de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), qui devraient être rendues d'ici à la fin du mois de mars⁽²⁾.

En ce qui concerne les annulations de 0,2 million d'euros en AE et en CP, elles correspondent essentiellement à des crédits de titre 2 mis en réserve et qui ne devraient pas être consommés du fait des contributions moins élevées que prévu au CAS *Pensions*.

(1) *L'essentiel du coût de ces élections est toutefois porté par le programme 232 Vie politique.*

(2) *En application des articles L. 52-15 et L. 118-2 du code électoral, la CNCCFP dispose d'un délai de six mois à compter du dépôt des comptes (huit mois en cas de contestation d'une élection).*

• **Le programme 216 Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur** ferait l'objet d'ouvertures à hauteur de 2,9 millions d'euros en AE et en CP, pour des annulations de 46,15 millions d'euros en AE et de 113,15 millions d'euros en CP.

Les annulations sont dues à une moindre consommation des crédits relatifs aux dépenses numériques et immobilières ⁽¹⁾ du ministère de l'intérieur. S'agissant des dépenses numériques, le rapporteur général observe le retard pris dans le déploiement du réseau radio du futur (RRF). Doté d'un budget pluriannuel de 896 millions d'euros, le RRF doit remplacer à terme les réseaux radio bas débit utilisés par les forces de sécurité et de secours. Le RRF aurait dû être opérationnel dès 2024 : en raison d'un incident d'intégration, son lancement n'est prévu que pour le premier semestre 2025.

Les ouvertures de crédits pour 2,9 millions d'euros en AE et en CP sont justifiées par des frais supplémentaires liés à la sécurisation des sites des JOP de Paris 2024.

9. La mission Pouvoirs publics (+ 28,5 millions d'euros en AE et en CP)

Des ouvertures de crédits seraient effectuées sur la mission Pouvoirs publics à hauteur de 28,5 millions d'euros en AE et en CP.

Le programme 511 Assemblée nationale bénéficierait d'un abondement de 28,5 millions d'euros en AE et CP afin de compenser le surcoût net de la dissolution de l'Assemblée nationale ⁽²⁾, notamment entraîné par l'augmentation de crédits de fin de mandat permettant de financer le licenciement de l'ensemble des collaborateurs des députés, et de ne pas aggraver le déficit prévu pour 2024. La documentation budgétaire indique en effet que « *les dépenses induites par le renouvellement de l'Assemblée intervenu à la suite de la dissolution du 9 juin dernier conduiraient à sensiblement dégrader le déficit prévisionnel de 2024 pour le porter de - 12,66 millions d'euros à près de - 41,20 millions d'euros en l'absence de dotation complémentaire. Cette option [n'apparaît] pas compatible avec la préservation, à terme, du niveau prudentiel des réserves* » ⁽³⁾.

10. La mission Santé (+ 13,8 millions d'euros en AE et + 14,0 millions d'euros en CP)

Des ouvertures nettes des annulations de crédits seraient effectuées sur la mission Santé à hauteur de 13,8 millions d'euros en AE et de 14 millions d'euros en CP.

(1) *Le ministère de l'intérieur mène notamment un chantier majeur afin de rassembler l'ensemble de la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) sur un site unique à Saint-Ouen, pour un budget pluriannuel de 1,22 milliard d'euros. Un marché public global sectoriel a été lancé en 2024 et la phase de construction du site doit débuter en 2025, dans la perspective d'une livraison des locaux en 2029.*

(2) *Décret du 9 juin 2024 portant dissolution de l'Assemblée nationale.*

(3) *Projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2025, p. 22.*

Seul le **programme 204 Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins** est concerné par des mouvements. Il bénéficierait d'un abondement de 13,9 millions d'euros en AE et de 14,2 millions d'euros en CP, minoré d'annulations sur des crédits de titre 2 mis en réserve à hauteur de 123 500 euros en AE et en CP.

Les ouvertures de crédits visent à répondre :

– aux besoins de l'agence de santé de Wallis-et-Futuna : ces dépenses sont contraintes par le coût croissant des évacuations sanitaires, dans un contexte de disponibilité limitée de l'offre de soins, avec la reconstruction en cours de l'hôpital de Futuna qui requiert à lui seul une ouverture de crédits à hauteur de 2,1 millions d'euros en AE et de 0,3 million d'euros en CP. Ces ouvertures de crédits visent aussi à engager la résorption du déficit structurel de l'agence de santé, dont la situation financière s'est dégradée depuis la fin de l'année 2021 ;

– aux dépenses liées aux contentieux, dont celui relatif à la DÉPAKINE : selon la direction générale de la santé (DGS), la dotation versée à l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux (ONIAM) était intégralement consommée dès la fin du mois d'octobre, appelant un complément de financement de l'ordre de 3,5 millions d'euros. Cette surconsommation témoigne de l'augmentation des demandes de la part des victimes de la DÉPAKINE, ce qui suggère un effet des campagnes de communication mises en œuvre.

B. LES ANNULATIONS NETTES DE CRÉDITS

Des annulations nettes de crédits de paiement sont envisagées pour 23 missions, conduisant à des moindres dépenses à hauteur de 3,9 milliards d'euros en CP.

Pour les missions Crédits non répartis et Relations avec les collectivités territoriales, ces annulations relèvent exclusivement de la gestion habituelle qui consiste, après avoir constaté en fin d'année l'état du décaissement des crédits, à annuler la partie de la réserve qui n'aura pas été dégélée ou à annuler des crédits sous-exécutés. Le solde des missions concernées est de – 178,1 millions d'euros en AE et de – 209,7 millions d'euros en CP.

La réserve de précaution

La réserve de précaution est un dispositif prévu par le 4^e bis de l'article 51 et le III de l'article 14 de la LOLF. Définie en loi de finances initiale, elle consiste à rendre indisponibles des crédits pour le responsable de programme. On parle de « gels » de crédits, voire de « surgels » lors de mises en réserve intervenues en cours de gestion après la mise en réserve initiale.

En 2017, le **taux de mise en réserve de crédits, hors titre 2**, a été abaissé de 8 à 3 % des crédits ouverts. Ce taux de 3 %, appliqué entre 2018 et 2022, avait pour objet de rendre à la réserve de précaution son rôle premier d'assurance contre les aléas de gestion. En 2023, en raison d'un contexte macroéconomique et international porteur de risques en gestion budgétaire, le taux de mise en réserve moyen, hors titre 2, a été porté à 3,5 %. **Il a été rehaussé à 4 % au titre de l'exercice 2024.**

Sans préjudice de ce niveau moyen de gel initial, hors dépenses de personnel, le **projet de loi de finances pour l'année 2020**⁽¹⁾ a introduit une méthode plus sophistiquée de calcul de la mise en réserve, dont le principe a été reconduit depuis. Ainsi, un taux réduit de 0,5 % est appliqué à certaines dépenses particulièrement contraintes telles que les prestations sociales⁽²⁾. Par ailleurs, en raison de leur nature, les crédits des programmes portant des crédits évaluatifs – notamment ceux relatifs à la charge de la dette – et ceux des missions *Crédits non répartis, Pouvoirs publics, Plan de relance et Investir pour la France de 2030* sont exclus de l'assiette initiale de mise en réserve⁽³⁾.

Les crédits de personnel font pour leur part l'objet d'une mise en réserve à hauteur de 0,5 %.

La réserve de précaution pour l'année 2024 a été fixée initialement à 8,7 milliards d'euros ; le montant des crédits mis en réserve a ensuite été porté à 16,1 milliards d'euros, dans un objectif de maîtrise de la dépense publique et dans le prolongement de l'annulation de crédits par le décret précité du 21 février 2024. En octobre 2024, 4,4 milliards d'euros avaient été consommés sur la réserve : il était envisagé d'annuler 3,8 milliards d'euros et de reporter 7,9 milliards d'euros sur 2025, comme le présente le graphique ci-après.

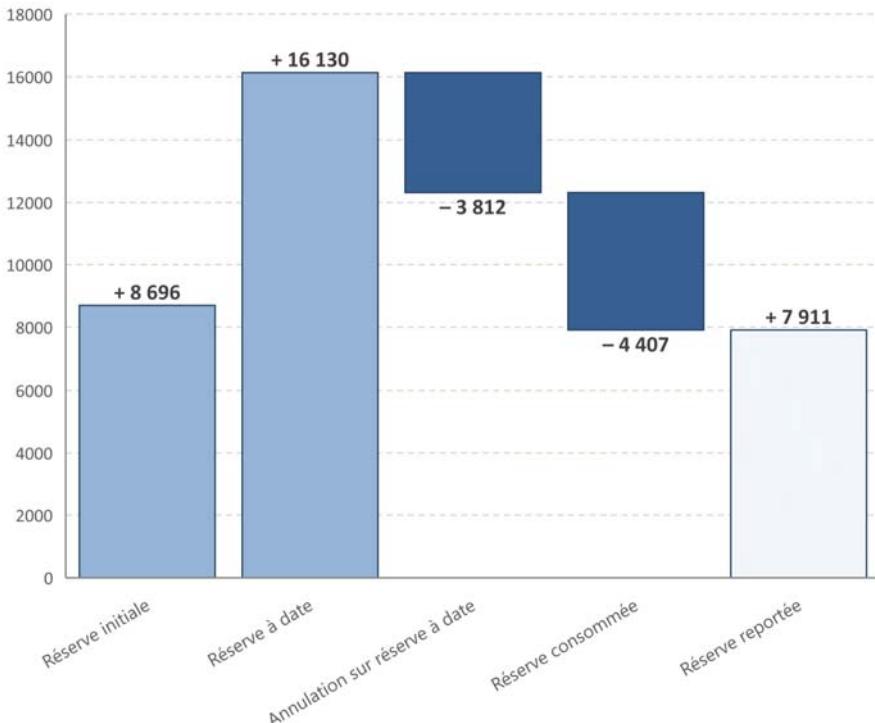
(1) *Projet de loi de finances pour 2020*, p. 23 ([lien](#)).

(2) *Cette réduction du taux concerne les programmes 109 Aide à l'accès au logement, 157 Handicap et dépendance et 304 Inclusion sociale et protection des personnes.*

(3) *En raison de la nature contrainte de leurs dépenses, les programmes 365 Renforcement des fonds propres de l'Agence française de développement, 369 Amortissement de la dette de l'État liée à la covid-19 et 379 Compensation à la sécurité sociale du coût des dons de vaccins à des pays tiers et versement des recettes de la Facilité pour la Relance et la Résilience (FRR) européenne au titre du volet « Ségur investissement » du plan national de relance et de résilience (PNRR), dont les crédits sont limitatifs, sont également exemptés de mise en réserve.*

**UTILISATION PRÉVISIONNELLE DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE LA RÉSERVE
DE PRÉCAUTION AU MOIS D'OCTOBRE 2024**

(en milliards d'euros, hors CAS Pensions)



Source : direction du budget.

Le taux de mise en réserve a ainsi été porté à un niveau particulièrement élevé en 2024 afin de contenir l'évolution des dépenses en cours de gestion.

Les annulations qui sont justifiées par d'autres raisons que des mouvements uniquement relatifs à la mise en réserve sont commentées ci-après.

1. La mission *Investir pour la France de 2030* (- 1,2 milliard d'euros en CP)

Aucune autorisation d'engagement n'ayant été ouverte par la LFI pour 2024, la **mission *Investir pour la France de 2030* ne serait concernée que par une annulation de crédits de paiement à hauteur de 1,2 milliard d'euros.**

• Pour les programmes 421 *Soutien des progrès de l'enseignement et de la recherche*, 422 *Valorisation de la recherche* et 423 *Accélération de la modernisation des entreprises*, les annulations porteraient sur la réserve de

précaution et s'élèveraient, respectivement, à 14 millions d'euros, 4,9 millions d'euros et 0,8 million d'euros.

• Pour les programmes 424 *Financement des investissements stratégiques* et 425 *Financement structurel des écosystèmes d'innovation*, les annulations correspondraient, selon la formulation retenue par le projet de loi, au « lissage de la trésorerie des opérateurs » (Agence de l'environnement de la maîtrise de l'énergie (ADEME) sur le programme 424 et Agence nationale de la recherche (ANR) sur les programmes 424 et 425), et s'élèveraient, respectivement, à 922,2 millions d'euros et 272,7 millions d'euros. D'après les informations transmises au rapporteur général, le montant des crédits de paiement alloués entre 2021 et 2024 serait calibré pour permettre d'honorer les engagements auprès des bénéficiaires du plan France 2030 et des futurs projets au regard de leur rythme de décaissement, tout en minimisant la trésorerie non utilisée en fin d'année chez les opérateurs.

2. La mission *Cohésion des territoires* (– 350,7 millions en AE et – 434,9 millions d'euros en CP)

Des annulations nettes des ouvertures de crédits seraient effectuées sur la mission *Cohésion des territoires* à hauteur de 350,8 millions d'euros en AE et 434,9 millions d'euros en CP.

• Le programme 109 *Aide à l'accès au logement* connaîtrait une annulation de 224,2 millions d'euros en AE et CP du fait d'un besoin constaté moins important que prévu, en raison de l'ajustement des hypothèses macroéconomiques avec notamment des perspectives d'inflation moins élevées et d'emploi plus favorables. Il en résulte une moindre dégradation de la conjoncture économique et donc une réduction du nombre de demandeurs d'aides au logement, qui sont accordées sous condition de ressources et concernent majoritairement des ménages modestes et très modestes.

• Le programme 177 *Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables* se verrait doté de 250 millions d'euros en AE et CP pour la deuxième année consécutive. Cette ouverture de crédits s'explique par deux phénomènes principaux. D'une part, des crédits seraient ouverts au titre de la couverture du parc d'hébergement d'urgence : les ouvertures réalisées à ce titre durant la gestion 2023 afin de couvrir l'inflation, notamment par le PLFG pour 2023 à hauteur de 218 millions d'euros, n'avaient pas été intégrées en LFI pour 2024. Le rapporteur général souligne cette situation de sous-budgétisation récurrente au titre de l'hébergement d'urgence, qui nécessite des ouvertures en fin de gestion d'un montant proche d'une année à l'autre. D'autre part, des crédits supplémentaires sont demandés au regard des besoins en matière d'accueil des réfugiés ukrainiens.

• Le programme 135 *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat* connaîtrait une annulation de 302,1 millions d'euros en AE et de 381,3 millions d'euros en CP, principalement au titre des crédits mis en réserve. Cette annulation

porte notamment sur 200 millions d'euros d'AE consacrés à la rénovation énergétique du parc social, qui seront accordés au programme en reports sur 2025, mais également sur des crédits alloués au financement de conventions relatives au dispositif « Territoires engagés pour le logement » lancé en 2024.

• En ce qui concerne les trois programmes consacrés à la politique des territoires, deux d'entre eux font l'objet d'une annulation intégrale de la mise en réserve. Il s'agit :

– **du programme 147 *Politique de la ville*** (– 51,3 millions d'euros en AE et CP), dont la mise en réserve correspondait aux CP initialement destinés à l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) au titre du financement du « Nouveau programme national de renouvellement urbain ». Cette contribution est annulée, ce qui impliquera une ponction sur la trésorerie de l'ANRU en compensation ;

– **du programme 162 – *Interventions territoriales de l'État*** (– 3 millions d'euros en AE et – 10 millions d'euros en CP) : les annulations concernent les CP prévus pour les plans d'investissement en faveur de la Corse (– 3,3 millions d'euros), la part du contrat de convergence et de transformation de la Guyane portée par le programme 162 (– 4,4 millions d'euros), le plan *Sargasses II* (– 1,8 million d'euros) et le plan « littoral 21 » (– 0,5 million d'euros). En revanche, les actions sanitaires (plan Chlordécone IV et action relative aux algues vertes en Bretagne) ne sont pas affectées par ces mouvements.

Le programme 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* ferait l'objet d'une annulation partielle de sa mise en réserve (– 20 millions d'euros en AE et – 18 millions d'euros en CP), qui serait répartie sur les crédits relatifs aux contrats de plan État-région de l'action 11.

3. La mission *Engagements financiers de l'État* (– 387,9 millions d'euros en AE et – 409,6 millions d'euros en CP)

Des annulations nettes des ouvertures de crédits seraient effectuées sur la mission *Engagements financiers de l'État à hauteur de 387,9 millions d'euros en AE et 409,6 millions d'euros en CP*.

• **Le programme 117 *Charge de la dette et trésorerie de l'État*** connaîtrait des annulations de crédits à hauteur de 537 millions d'euros en AE et en CP. Ces annulations seraient la conséquence du reflux de l'inflation plus rapide que prévu en loi de finances initiale pour 2024, entraînant une réduction de la provision d'indexation des obligations assimilables du Trésor indexées sur l'inflation. Cette prévision actualisée avait déjà été étayée par le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances (PLF) pour 2025⁽¹⁾.

(1) *Projet annuel de performances de la mission Engagements financiers de l'État annexé au PLF pour 2025, pp. 33 et 37.*

• Le programme 114 *Appels en garantie de l'État* ferait l'objet d'ouvertures de crédits de 140,14 millions d'euros en AE et en CP. Ces ouvertures de crédits répondent à la hausse de la sinistralité attendue des prêts garantis par l'État (PGE). En effet, alors que la LFI pour 2024 anticipait des appels en garantie au titre des PGE à hauteur de 1,44 milliard d'euros en 2024, ceux-ci atteignaient déjà 1,36 milliard d'euros au 15 octobre 2024.

• Le programme 355 *Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État* se verrait doté de 9 millions d'euros en AE et CP. Cette ouverture est la conséquence de la réévaluation de la charge d'intérêts des titres de dette SNCF à taux d'intérêt variables.

• 21,8 millions d'euros de CP seraient annulés sur le programme 344 *Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque*, correspondant à la réserve de précaution.

4. La mission *Aide publique au développement* (**– 319,9 millions d'euros en AE et – 275,1 millions d'euros en CP**)

Des annulations de crédits seraient effectuées sur la mission *Aide publique au développement à hauteur de 319,9 millions d'euros en AE et de 275,1 millions d'euros en CP*.

Cette mission avait déjà été fortement affectée par le décret n° 2024-124 du 21 février 2024, qui avait annulé des crédits à hauteur de 742,1 millions d'euros en AE et en CP, soit – 11,8% en AE et – 12,5% en CP par rapport à la loi de finances initiale pour 2024.

• Le programme 110 *Aide économique et financière au développement* supporterait une annulation de 252 millions d'euros en AE et 207 millions d'euros en CP. La direction du budget n'a pas communiqué au rapporteur général l'imputation précise de cette annulation, qui dépasse le gel de 50 millions d'euros supplémentaire en AE et en CP sur le programme à la suite du décret d'annulation du 21 février précité.

• 67,8 millions d'euros en AE et en CP, dont 0,8 million d'euros en AE et CP de crédits de titre 2, seraient annulés sur le programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement*. Il s'agit d'une annulation partielle des crédits mis en réserve. Selon les éléments descriptifs transmis par le Gouvernement, cette annulation permet toutefois de préserver le «financement du soutien annoncé à l'occasion de la Conférence internationale de soutien à la population et à la souveraineté du Liban», qui s'est tenue le 24 octobre 2024 à Paris. Face aux conséquences de la guerre, une aide d'un milliard de dollars a été annoncée, dont 800 millions de dollars d'aide humanitaire et 200 millions de dollars pour soutenir les forces de sécurité du Liban. La France s'est engagée à mobiliser 100 millions d'euros et à déployer 100 tonnes de fret humanitaire, imputés sur les crédits d'aide humanitaire du ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Cette action

explique la moindre importance des crédits annulés sur ce programme par le PLFG pour 2024.

Ainsi, la mission *Aide publique au développement* aura subi une régulation massive de ses dépenses en 2024, préfigurant un projet de loi de finances pour 2025 en très forte baisse. Pour 2024, le total des crédits de paiement annulés s'élèverait à 1 017,2 millions d'euros, soit 17 % des CP ouverts en loi de finances initiale.

5. La mission *Recherche et enseignement supérieur* (– 214,8 millions d'euros en AE et – 215,1 millions d'euros en CP)

Des annulations nettes des ouvertures de crédits seraient effectuées sur la mission *Recherche et enseignement supérieur* à hauteur de 214,8 millions d'euros en AE et 215,1 millions d'euros en CP.

• Le programme 150 *Formations supérieures et recherche universitaire* connaît une annulation de 51,5 millions d'euros en AE et CP au titre des crédits gelés en cours d'année, notamment en lien avec une sous-exécution des contributions au CAS Pensions. Celle-ci résulte, d'une part, de recrutements de contractuels sur les emplois ouverts plus élevés que prévus et, d'autre part, de recrutements d'agents titulaires de la fonction publique d'État moins élevés que programmés.

• Le programme 231 *Vie étudiante* serait doté de 54,1 millions d'euros en AE et de 56,3 millions d'euros en CP correspondant au dernier versement de la subvention pour charges de service public du Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS) afin d'assurer le dernier versement des bourses sur critères sociaux.

• Trois programmes de la mission *Recherche et enseignement supérieur* font l'objet d'annulations de crédits à hauteur de l'intégralité de la mise en réserve. Il s'agit des programmes :

– 172 *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires* (– 117,9 millions d'euros en AE et CP) ;

– 193 *Recherche spatiale* (– 100 millions d'euros en AE et CP), les crédits annulés correspondant au solde entre la contribution de la France à l'Agence spatiale européenne (ASE) et les crédits consommés par l'agence. En raison du retard pris par le programme Ariane 6, ce solde est annulé pour 2024. Il devra être rattrapé lors des prochains exercices budgétaires et sera arbitré en amont de la prochaine conférence ministérielle de l'ASE prévue en 2025 ;

– 142 *Enseignement supérieur et recherche agricoles* (– 18,5 millions en AE et CP).

• Le programme 192 *Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle* fait l'objet d'une annulation (– 27,2 millions d'euros en

AE et – 29,7 millions d'euros en CP) au titre de la révision à la baisse par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) du coût des exonérations sociales du dispositif « Jeunes entreprises innovantes » pour 2024, financées par le programme 192.

• 46,1 millions d'euros en AE et en CP seraient ouverts sur le **programme 190 Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables**. Alors que le programme avait connu en février 2024 une annulation de l'ordre de 109 millions d'euros pour une réserve initiale de 28 millions d'euros, le PLFG pour 2024 vise à rehausser la dotation du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) pour ses opérations d'assainissement et de démantèlement et à augmenter celle de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) afin d'assurer le paiement des salaires en décembre 2024 puisque sa trésorerie a été entièrement consommée en vue de la fusion avec l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) au 1^{er} janvier 2025.

6. La mission Régimes sociaux et de retraite (– 163 millions d'euros en AE et en CP)

Des annulations de crédits seraient effectuées sur la mission *Régimes sociaux et de retraite à hauteur de 163 millions d'euros en AE et en CP*.

• Le programme 198 *Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres* verrait ses crédits diminuer de 150 millions d'euros en AE et CP en raison d'une actualisation à la hausse des prévisions de recettes des régimes concernés, permettant l'annulation d'une partie de la réserve de précaution.

• Le programme 197 *Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins* verrait ses crédits diminuer de 12,9 millions d'euros en AE et CP, également en raison d'une révision à la hausse des prévisions de recettes du régime spécial.

7. La mission Plan de relance (– 150 millions d'euros en CP)

Aucune autorisation d'engagement n'ayant été ouverte par la loi de finances initiale, la mission *Plan de relance* ne serait concernée que par **une annulation nette de crédits de paiement à hauteur de 0,15 milliard d'euros**.

Ces crédits seraient annulés sur la réserve de précaution du **programme 364 Cohésion**. Il convient de souligner que ce programme sera supprimé à la fin de l'année 2024 et qu'il ne figure plus dans le projet de loi de finances 2025, compte tenu du caractère résiduel des financements qu'il portait.

8. La mission *Enseignement scolaire* (– 105 millions d'euros en AE et – 128,4 millions d'euros en CP)

Des annulations nettes de crédits seraient effectuées sur la mission ***Enseignement scolaire à hauteur de 105 millions d'euros en AE et de 128,4 millions d'euros en CP.***

D'emblée, il convient de relever que la suppression de la garantie individuelle de pouvoir d'achat (GIPA)⁽¹⁾, annoncée par le ministre de la fonction publique, de la simplification et de la transformation de l'action publique le 23 octobre 2024 devant la commission des lois de l'Assemblée nationale, pourrait entraîner des économies à hauteur d'environ 261 millions d'euros pour le budget de l'État, dont 132 millions d'euros sur la seule mission *Enseignement scolaire* d'après les informations transmises au rapporteur général.

• **Les programmes 140 *Enseignement scolaire public du premier degré*, 141 *Enseignement scolaire public du second degré* et 230 *Vie de l'élève*** connaîtraient des annulations nettes de crédits résultant de mouvements de crédits concurrents.

D'une part, des ouvertures de crédits seraient réalisées pour répondre à l'actualisation des besoins de dépenses de personnel. Elles représenteraient : 70,6 millions d'euros en AE et en CP pour le programme 140 ; 59,2 millions d'euros en AE et en CP pour le programme 141 et 305,9 millions d'euros en AE et en CP pour le programme 230. Pour le programme 230, les ouvertures seraient notamment dues au passage sur le titre 2 de la rémunération des accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH), auparavant rémunérés sur des crédits hors titre 2. En effet, depuis le 1^{er} septembre 2023, les AESH peuvent accéder à un contrat à durée indéterminée après trois ans d'activité.

D'autre part, des annulations de crédits seraient demandées en raison d'une prévision de sous-exécution des crédits de contribution au CAS *Pensions*, et, pour le programme 230, du fait du passage de la rémunération des AESH du hors titre 2 vers le titre 2. Ces annulations représenteraient : 143,7 millions d'euros en AE et 155,5 millions d'euros en CP pour le programme 140 ; 182,5 millions d'euros en AE et 186 millions d'euros en CP pour le programme 141 ; 247,7 millions d'euros en AE comme en CP pour le programme 230.

Au total, ces programmes connaîtraient des annulations nettes de :

- 73,1 millions d'euros en AE et 84,9 millions d'euros en CP pour le programme 140 ;
- 123,3 millions d'euros en AE et 126,8 millions d'euros en CP pour le programme 141 ;

(1) Crée par le décret n° 2008-539 du 6 juin 2008, la GIPA vise à compenser une évolution du traitement indiciaire des agents publics inférieure, sur une période de référence de 4 ans, à celle de l'indice des prix à la consommation.

– 58,1 millions d'euros en AE comme en CP pour le programme 230.

• Le programme 139 *Enseignement privé du premier et du second degrés* ferait l'objet d'ouvertures nettes à hauteur de 38,4 millions d'euros en AE et 30,4 millions d'euros en CP. S'il connaîttrait des annulations de crédits à hauteur de 11,5 millions d'euros en AE comme en CP, dues notamment à une sous-exécution prévisionnelle des crédits de contribution au CAS *Pensions*, les ouvertures s'élèveraient à 49,9 millions d'euros en AE et 44,5 millions d'euros en CP. Elles s'expliquent par une actualisation des besoins en termes de dépenses de personnel mais aussi à la revalorisation du forfait d'externat, qui sert principalement à financer les dépenses de rémunération des personnels non enseignants afférentes à l'externat des collèges et des lycées privés sous contrat d'association.

• Comme les autres programmes, le programme 214 *Soutien de la politique de l'éducation nationale* connaîtrait des annulations de crédits liées à une sous-exécution prévisionnelle des crédits de contribution au CAS *Pensions*, à hauteur de 6,2 millions d'euros en AE comme en CP, ainsi que des ouvertures de crédits liées à une actualisation des besoins en termes de dépenses de personnel à hauteur de 39,7 millions d'euros en AE comme en CP. À la différence des autres programmes, ces mouvements conduiraient à une ouverture nette de 33,5 millions d'euros en AE comme en CP.

• Enfin, le programme 143 *Enseignement technique agricole* connaîtrait une annulation nette de 38,7 millions d'euros en AE et de 38,8 millions d'euros en CP, due à l'annulation de la quasi-totalité de la réserve de précaution.

9. La mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales (- 201,1 millions d'euros en AE et - 126,6 millions d'euros en CP)

Des annulations nettes des ouvertures de crédits seraient effectuées sur la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* à hauteur de 201,1 millions d'euros en AE et 126,6 millions d'euros en CP. Les ouvertures proposées représentent 20,4 millions d'euros en AE et en CP tandis que les annulations représenteraient 221,5 millions d'euros en AE et 146,97 millions d'euros en CP.

Les crédits du programme 149 *Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt* seraient annulés à hauteur de 138,1 millions d'euros en AE et de 1,9 million d'euros en CP. Ce mouvement correspond à l'annulation d'une partie de la réserve de précaution.

Le programme 206 *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation* connaîtrait des annulations de 79,3 millions d'euros en AE et de 124 millions d'euros en CP, correspondant à l'annulation de la réserve de précaution – dont 19,5 millions d'euros en AE comme en CP sur le titre 2 relatif aux dépenses de personnel.

Le programme 215 *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture* connaîtrait des ouvertures nettes des annulations à hauteur de 0,9 million d'euros en AE et des annulations nettes des ouvertures de 16,1 millions d'euros en CP. Les ouvertures de crédits à hauteur de 5 millions d'euros en AE et en CP portent exclusivement sur le titre 2 en raison d'une prévision de consommation des dépenses de personnel supérieure à la ressource disponible. Les annulations de crédits à hauteur de 4,1 millions d'euros en AE et de 21,1 millions d'euros en CP portent sur le hors titre 2 et s'expliquent par deux motifs : l'annulation de la réserve de précaution et la sous-consommation des crédits de certains projets pluriannuels en matière informatique ou immobilière.

Les crédits du **programme 381 *Allègements du coût du travail en agriculture (TODE-AG)*** seraient abondés à hauteur de 15,4 millions d'euros en AE et en CP afin de financer les exonérations de cotisations patronales pour l'emploi de travailleurs occasionnels agricoles au titre de l'année 2024.

10. La mission *Défense* (– 128,6 millions d'euros en AE et – 125,6 millions d'euros en CP)

Des annulations nettes des ouvertures de crédits seraient effectuées sur la mission **Défense à hauteur de 128,6 millions d'euros en AE et 125,6 millions d'euros en CP**, affectant la trajectoire budgétaire prévue dans la loi de programmation militaire⁽¹⁾.

• **Le programme 178 *Préparation et emploi des forces*** bénéficierait de l'ouverture de 677 millions d'euros en AE et en CP soit, respectivement, 58 % et 49 % des crédits mis en réserve.

Ces ouvertures permettraient de couvrir les surcoûts opérationnels au titre des opérations extérieures (OPEX), des Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024, des déploiements sur le front oriental de l'OTAN (Organisation du traité de l'Atlantique Nord), de la situation en Nouvelle-Calédonie ainsi que la contribution de la France à la facilité européenne pour la paix dans le cadre de l'effort de soutien national à l'Ukraine.

• **Le programme 212 *Soutien de la politique de la défense*** serait concerné par une annulation de 401 millions d'euros en AE et de 398 millions d'euros en CP.

Les annulations porteraient pour une part sur des crédits mis en réserve hors titre 2, mais concerneraient principalement le titre 2 incluant la contribution au CAS Pensions, pour un montant de 360 millions d'euros : ce montant s'explique en raison d'une moindre dépense, liée à la difficulté de prévoir les dépenses de contribution au CAS Pensions du ministère des armées du fait de l'importance des flux d'effectifs, avec environ 27 000 entrées extérieures et 27 000 départs définitifs par an.

(1) Loi n° 2023-703 du 1^{er} août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense.

Parallèlement, 160 millions d'euros d'AE et de CP seraient ouverts sur le titre 2 hors CAS *Pensions* pour couvrir les surcoûts opérationnels relatifs aux opérations extérieures, aux JOP de Paris 2024 et aux déploiements sur le front oriental de l'OTAN.

• Le programme 146 *Équipement des forces* serait significativement affecté, avec une annulation de 532 millions d'euros en AE et en CP, soit un niveau rarement atteint sur les derniers exercices.

Ces annulations de crédits rendront impossible la finalisation d'un certain nombre de contrats ou de livraisons initialement prévus en 2024. La liste des programmes d'armement touchés par ces décalages n'est pas encore connue à ce stade, ni le montant des intérêts moratoires que l'État aura à régler aux industriels concernés⁽¹⁾.

Ces annulations contribueront à l'augmentation du report de charges de la mission, qui devrait atteindre 20 % des crédits hors titre 2 ouverts dans la loi de finances initiale. Le rapporteur général rappelle que le report de charges doit être utilisé dans des proportions soutenables, sans quoi il risquerait de dénaturer le principe d'annualité des crédits. Compte tenu de la diminution du niveau d'inflation, le ministère des armées doit s'inscrire dans une démarche de maîtrise et de réduction progressive du report de charges.

• Enfin, le programme 144 *Environnement et prospective de la politique de défense* ferait l'objet d'une annulation de 33 millions d'euros en AE et en CP, malgré une hausse du besoin de financement de 16 millions d'euros liée à la renégociation du traité de coopération en matière de défense signé entre la France et la République de Djibouti.

11. La mission *Gestion des finances publiques* (– 144 millions d'euros en AE et – 95,1 millions d'euros en CP)

Des annulations nettes des ouvertures de crédits seraient effectuées sur la mission *Gestion des finances publiques* à hauteur de 144 millions d'euros en AE et de 95,1 millions d'euros en CP.

• Le programme 156 *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* supporterait une annulation de 66,8 millions d'euros en AE et de 68,7 millions d'euros en CP, dont 46,6 millions d'euros en titre 2. Il en résulterait une annulation partielle de la réserve de précaution en titre 2 et une annulation totale de la réserve en hors titre 2. Ces annulations sont sans conséquences imprévues pour la DGFIP, l'atteinte des cibles d'exécution ayant été anticipée dès juillet et absorbée notamment grâce à la renégociation d'un bail pluriannuel.

Le programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières* ferait l'objet d'une annulation de 59,4 millions d'euros en AE et de

(1) En 2023, les intérêts moratoires ont atteint 18,4 millions d'euros.

18,4 millions d'euros en CP. Il en résulterait une annulation au-delà de la réserve de précaution en titre 2 et une annulation partielle de la réserve en hors titre 2.

17,8 millions d'euros en AE et 8,7 millions d'euros en CP, dont 8,7 millions d'euros de crédits de titre 2 en AE comme en CP, seraient annulés sur le **programme 302 Facilitation et sécurisation des échanges**. 600 000 euros seraient par ailleurs ouverts, notamment afin de financer des projets informatiques.

12. La mission *Écologie, développement et mobilité durables* (– 897 millions d'euros en AE et – 86,8 millions d'euros en CP**)**

Des annulations nettes des ouvertures de crédits seraient effectuées sur la mission *Écologie, développement et mobilité durables à hauteur de 897 millions d'euros en AE et de 86,8 millions d'euros en CP*.

• **Le programme 203 Infrastructures et services de transports** bénéficierait d'un abondement de 48,9 millions d'euros en AE et 250,1 millions d'euros en CP. Ces ouvertures visent à faire face à des dépenses obligatoires, dont le décaissement de redevances d'accès à SNCF Réseau. Elles sont également la contrepartie partielle des annulations à hauteur de 341 millions d'euros sur les dépenses de l'AFITF (Agence de financement des infrastructures de transport de France) par le décret du 21 février 2024 précité : l'article 1^{er} du projet de loi (*cf.* commentaire dans le présent rapport) en tire les conséquences et prévoit une baisse de plafond de l'accise sur les énergies (ex-TICPE) affectée à l'AFITF à hauteur de 393 millions d'euros, incluant des économies en gestion.

Dans le même temps, 234 millions d'euros en AE et 20 millions d'euros en CP ne devraient pas être annulés définitivement mais reportés, afin de tenir compte du report en 2025 du contrat d'ouverture à la concurrence des lignes de trains d'équilibre du territoire Nantes-Lyon et Nantes-Bordeaux.

• **Le programme 113 Paysages, eau et biodiversité** connaîtrait une annulation nette de 67 millions d'euros en AE et 85,1 millions d'euros en CP, qui concernent principalement les crédits mis en réserve.

• **Le programme 380 Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires** ferait l'objet d'une annulation nette de 400 millions d'euros en AE et de 65 millions d'euros en CP. Le fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires, ou « fonds vert », finance des projets présentés par les collectivités territoriales et leurs partenaires en matière de performance environnementale, d'adaptation du territoire au changement climatique et d'amélioration du cadre de vie. La réserve du fonds vert en AE était de 137 millions d'euros à la suite de la LFI pour 2024 : elle est de 400 millions d'euros en fin d'année 2024 à l'issue des différentes mesures de régulation déployées au cours de l'année.

L'annulation de la réserve en AE est portée dans le PLFG afin de contribuer à la réduction de la dépense publique : le rapporteur général souligne qu'elles

représentent tout de même 16 % des AE prévues par la loi de finances initiale pour 2024, qui s'élevaient à près de 2,5 milliards d'euros. Les annulations de CP sont dues à des décaissements plus progressifs que prévus pour les projets d'investissements subventionnés par le fonds vert.

- Des annulations de crédits au titre de mouvements de fin de gestion seraient effectuées sur le **programme 205 Affaires maritimes, pêche et aquaculture** à hauteur de 9,8 millions d'euros en AE et de 3,1 millions d'euros en CP. Le programme **217 Conduite et pilotage des politiques de l'environnement, du développement et de la mobilité durables** connaîtrait une ouverture nette de 1,3 million d'euros en AE et une annulation nette de 1,7 million d'euros en CP.

- Le programme **174 Énergie, climat et après-mines** connaîtrait une annulation de 182 millions d'euros en CP, soit 70 % des CP mis en réserve au cours de l'année 2024. Ces annulations de CP résultent de la sous-exécution des crédits destinés aux aides à la transition énergétique, MaPrimeRenov', à titre principal, et au chèque énergie. Depuis le 1^{er} janvier 2024, la mise en œuvre d'une réforme de MaPrimeRenov' réduisant le versement des aides pour les opérations de rénovation « monogeste » a entraîné un net recul du nombre de dossiers déposés et donc une moindre dépense : 350 000 logements ont été rénovés en 2024, soit la moitié de l'objectif fixé de 700 000 logements par an.

- 470,4 millions d'euros en AE seraient annulés sur le **programme 345 Service public de l'énergie** en raison du report du lancement de l'appel d'offres de soutien à l'hydrogène décarboné, qui aurait dû se traduire dès 2024 par la contractualisation d'une première tranche de 150 mégawatts (MW). Le mécanisme de soutien, prévu à l'article L. 812-2 du code de l'énergie, a pour objectif de subventionner la différence entre le coût de l'hydrogène décarboné produit par électrolyse et le coût de l'hydrogène produit à partir d'énergies fossiles. Ce dispositif doit être notifié à la Commission européenne au titre des aides d'État : toutefois, cette procédure de notification, débutée en 2022, n'a pu aboutir à ce jour en raison de l'absence de définition de l'hydrogène décarboné à l'échelle européenne. L'adoption par la Commission européenne de l'acte délégué relatif à l'hydrogène bas-carbone, dont la mise en consultation a eu lieu en octobre dernier, est prévue pour la fin de l'année 2024⁽¹⁾ et devrait permettre de faire aboutir en 2025 la procédure de notification.

L'annulation prévue par le PLFG devrait donc être imputée sur la même ligne budgétaire que l'annulation réalisée par le décret du 21 février 2024 précité, à hauteur de 196 millions d'euros en AE. Le rapporteur général souligne que ces deux annulations successives réduisent à la portion congrue le soutien de 680 millions d'euros à la filière hydrogène inscrit dans la loi de finances pour 2024. Le PLF pour 2025 reconduit néanmoins un soutien similaire à cet appel d'offres en raison des

(1) Projet de règlement délégué relatif à la méthode de détermination des réductions des émissions de gaz à effet de serre (GES) imputables aux carburants bas carbone ([lien](#)).

perspectives plus favorables sur le succès de la notification du dispositif à la Commission européenne, avec 692,5 millions d'euros demandés en AE.

13. La mission *Justice* (- 697 millions d'euros en AE et - 61 millions d'euros en CP)

Des annulations de crédits seraient effectuées sur la mission *Justice* à hauteur de **697 millions d'euros en AE** ⁽¹⁾ et **61 millions d'euros en CP**.

La loi de finances pour 2024 allouait à la mission *Justice* 14,2 milliards d'euros en AE et 12,2 milliards d'euros en CP. L'annulation de crédits demandée concernerait donc 4,9 % des AE et 0,5 % des CP de la mission, alors que le décret du 21 février 2024 précité avait déjà annulé, pour cette mission, des crédits à hauteur de 327,9 millions d'euros en AE et en CP. L'adoption du PLFG pour 2024 conduirait donc à annuler de façon cumulée 7,2 % en AE et 3,2 % en CP des crédits ouverts par la loi de finances pour 2024 pour la mission *Justice*.

• **Le programme 166 *Justice judiciaire*** ferait l'objet d'une annulation de 227,9 millions d'euros en AE et de 25,9 millions d'euros en CP.

S'agissant des crédits hors titre 2, les annulations de crédits se justifieraient au titre d'une annulation partielle de la réserve de précaution et en raison de réajustements sur les dépenses d'immobilier. Pour les crédits de titre 2, l'annulation dépasserait la réserve de précaution compte tenu de moindres besoins prévisionnels liés au décalage d'entrée en vigueur de mesures catégorielles.

• **Le programme 107 *Administration pénitentiaire*** serait affecté par une annulation de 361,4 millions d'euros en AE et de 9,8 millions d'euros en CP. L'annulation de crédits en AE s'expliquerait par une annulation de la réserve de précaution, par un réajustement des dépenses en matière d'immobilier et par le non engagement d'AE pour conclure de nouveaux marchés de gestion déléguée d'établissements pénitentiaires. Les deux derniers points laissent transparaître la difficulté du ministère à déployer le plan de construction de 15 000 places de prison.

• **Le programme 182 *Protection judiciaire de la jeunesse*** verrait une partie de ses crédits annulés, à hauteur de 34,9 millions d'euros en AE et de 13,2 millions d'euros en CP, en raison d'une annulation partielle de la réserve de précaution en AE et en CP.

• **Le programme 310 *Conduite et pilotage de la politique de la justice*** serait concerné par une annulation de crédits de 65,4 millions d'euros en AE et de 4,7 millions d'euros en CP. En AE et en CP, les crédits de la réserve de précaution en titre 2 seraient annulés. S'agissant des dépenses hors titre 2, l'annulation de crédits repose sur une annulation partielle de la réserve de précaution, sachant que le surgel des crédits à l'été 2024 a conduit à repousser des dépenses de rénovation

(1) Il s'agit de l'annulation en AE la plus importante prévue par le PLFG pour 2024.

de bâtiments et à réviser à la baisse les objectifs du second plan de transition numérique du ministère pour l'année 2024.

• Des annulations de crédits au titre de mouvements de fin de gestion seraient effectuées sur les **programmes 101 Accès au droit et à la justice et 335 Conseil supérieur de la magistrature** à hauteur de 7,4 millions d'euros en AE et de 7,5 millions d'euros en CP.

14. La mission Économie (+ 9,4 millions d'euros en AE et – 60,2 millions d'euros en CP)

Des ouvertures nettes des annulations de crédits seraient effectuées sur la mission Économie à hauteur de 9,4 millions d'euros en AE, pour des annulations nettes des ouvertures de crédits à hauteur de – 60,2 millions d'euros en CP.

Le programme 134 Développement des entreprises et régulations bénéficierait d'un abondement de 195,6 millions d'euros en AE et de 211,1 millions d'euros en CP. Ces crédits financeraient la prise en charge en gestion des dépenses de soutien aux entreprises néo-calédoniennes, et d'une révision à la hausse des prévisions de dépenses sur les aides « gaz et électricité » du plan de résilience. Le programme supporterait toutefois une annulation de 7,1 millions d'euros de titre 2 sur la réserve de précaution en raison d'une sous-exécution des crédits.

Le programme 343 Plan France Très haut débit (PFTHD) ferait l'objet d'une annulation de 84,6 millions d'euros en CP, au-delà de la réserve, du fait d'une sous exécution des crédits du PFTHD. Cette annulation interviendrait après celle du décret du 21 février 2024 précité qui avait déjà réduit les crédits de 18,4 millions d'euros en AE et de 97,4 millions d'euros en CP.

Le programme 220 Statistiques et études économiques supporterait une annulation de 10,1 millions d'euros en AE et de 13,8 millions d'euros en CP, dont 5,4 millions d'euros de crédits de titre 2. Ces annulations interviendraient au-delà de la réserve de précaution en CP et en AE hors titre 2 en raison de diverses sous-exécutions, notamment le report en 2025 des opérations de recensement en Nouvelle-Calédonie : un amendement n° II-1984 du Gouvernement proposait une ouverture de crédits à ce titre en première lecture du PLF pour 2025.

Le programme 305 Stratégies économiques ferait l'objet d'une annulation de 4,7 millions d'euros de crédits de titre 2 et de 3,2 millions d'euros hors titre 2 en AE. Ces crédits devaient permettre l'installation de l'Autorité européenne de lutte contre le blanchiment (AMLA) à Paris : son siège s'établira finalement à Francfort.

161 millions d'euros en AE et en CP seraient annulés sur le **programme 367 Financement des opérations patrimoniales en 2024 sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État »** compte tenu de l'actualisation des besoins de l'Agence des participations de l'État (APE).

15. La mission *Action extérieure de l'État* (– 58,8 millions d'euros en AE et – 58,7 millions d'euros en CP)

Des annulations seraient effectuées sur la mission *Action extérieure de l'État* à hauteur de **58,8 millions d'euros en AE et 58,7 millions d'euros en CP**.

• Le programme **105 Action de la France en Europe et dans le monde** verrait 32,9 millions d'euros de ses crédits (AE et CP) être annulés. Ils avaient été mis en réserve après les annulations du décret du 21 février 2024 précité. La réserve de précaution n'aurait pas besoin d'être mobilisée en fin de gestion en raison de moindres consommations attendues au titre de la participation financière du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) aux opérations de maintien de la paix, principalement en raison de la fin du mandat de la mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA). Le report de plusieurs opérations immobilières permettrait également au MEAE de ne pas solliciter de dégel et donc d'annuler l'intégralité des crédits mis en réserve.

• Le programme **185 Diplomatie culturelle et d'influence** connaîtrait des annulations à hauteur de 21,2 millions d'euros (AE et CP). Ce montant est supérieur à celui de la réserve de précaution reconstituée (14,7 millions d'euros) après les annulations de février 2024. Le MEAE a en effet décidé de mobiliser l'excédent de trésorerie de l'opérateur Campus France en fin de gestion.

• Quant au programme **151 Français à l'étranger et affaires consulaires**, il ferait l'objet d'annulations de 4,7 millions d'euros en AE et en CP. Ces montants ne correspondent qu'à une partie seulement de la réserve de précaution reconstituée suite au décret d'annulation précité, dans la mesure où la couverture des frais liés à l'organisation de l'élection des députés des Français de l'étranger à la suite de la dissolution de l'Assemblée nationale du 9 juin 2024 entraînera le dégel de la partie restante de ces crédits.

16. Six autres missions sont marquées par des annulations nettes d'une moindre ampleur

Six missions font l'objet d'annulations nettes de crédits inférieures à 50 millions d'euros, **pour un solde négatif total de 133,6 millions d'euros en CP**.

• Des annulations seraient effectuées sur la mission *Transformation et fonction publiques* à hauteur de **100 millions d'euros en AE et 41,8 millions d'euros en CP**.

Le programme **348 Performance et résilience des bâtiments de l'État et de ses opérateurs** ferait l'objet d'une annulation de crédits à hauteur de 16,5 millions d'euros en AE et de 13,6 millions d'euros en CP. Ces annulations visent à tenir compte du rythme effectif des opérations immobilières financées par le programme 348.

Le programme 349 *Transformation publique* ferait l'objet d'une annulation de crédits à hauteur de 66,6 millions d'euros en AE et de 7,9 millions d'euros en CP, au titre :

– de l'annulation, à hauteur de 66,6 millions d'euros, des crédits du fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP) fléchés vers le fonds vert, dont la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) participe à la mise en œuvre. Alors que 25 millions d'euros en AE et en CP avaient été programmés à cet effet en 2024, un volume d'AE supplémentaire avait été mis en réserve afin de financer de nouveaux investissements sur le fonds vert qui n'ont pas été réalisés ;

– d'une sous-exécution à hauteur de 7,9 millions d'euros en CP, dont 0,5 million d'euros de crédits de titre 2 non utilisés pour le recrutement de personnels sur contrats courts qui interviennent dans les laboratoires d'innovation territoriaux (LIT). Les crédits annulés hors titre 2 correspondent à des annulations au-delà de la réserve de précaution pour 3,3 millions d'euros et à une moindre exécution des crédits alloués au fonds vert pour 2,1 millions d'euros. Enfin, 2 millions d'euros correspondent à des crédits alloués à des projets dont le contrat de transformation arrive à échéance et qui devront restituer des crédits non utilisés ou utilisés selon des conditions contraires aux règles du FTAP.

Des annulations de crédits au titre de mouvements de fin de gestion seraient effectuées sur les **programmes 352 *Innovation et transformation numériques*, 148 *Fonction publique* et 368 *Conduite et pilotage de la transformation et de la fonction publiques*** à hauteur de 17 millions d'euros en AE et 20 millions d'euros en CP.

• Des annulations nettes des ouvertures de crédits seraient effectuées sur la mission **Culture** à hauteur de 27 millions d'euros en AE et de 31,2 millions d'euros en CP.

Le programme 224 *Soutien aux politiques du ministère de la culture* se verrait doté de 2,5 millions d'euros en AE et 1,6 million d'euros en CP, dont 1,6 million d'euros de crédits de titre 2. 0,9 million d'euros en AE seraient consacrés au financement de projets interministériels.

Le programme 131 *Création* serait concerné par des annulations à hauteur de 2,1 millions d'euros en AE et de 2 millions d'euros en CP au titre d'ajustements techniques liés à la fin de gestion n'affectant pas le paiement des dépenses de guichet.

Le programme 361 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* ferait l'objet d'annulations à hauteur de 27,4 millions d'euros en AE et 30,8 millions d'euros en CP au titre des crédits mis en réserve et n'affectant pas la couverture des besoins relatifs au pass Culture.

• Des annulations nettes des ouvertures de crédits seraient effectuées sur la mission *Sport, jeunesse et vie associative* à hauteur de 25,3 millions d'euros en AE et en CP.

Le programme 219 *Sport* bénéficierait d'ouvertures nettes des annulations de 3,1 millions d'euros en AE et en CP.

Un abondement de 3,1 millions d'euros de titre 2 vise à financer l'annuité 2023 du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) destiné aux personnels techniques et pédagogiques (PTP) du ministère des Sports, qui remplace les indemnités de sujétions qu'ils percevaient auparavant selon leur statut.

Toutefois, les services gestionnaires n'ont pas pu payer l'annuité 2023 dans les délais impartis. Par conséquent, les 4,5 millions d'euros estimés pour cette mesure en LFI 2023 n'ont pas été dépensés. L'année 2024 est donc l'année de versement de l'annuité 2023 du RIFSEEP pour un montant de 3,1 millions d'euros, demandés par ce PLFG, en plus de l'annuité 2024 prévue en LFI 2024 pour 2,9 millions d'euros. Le PLF pour 2025 prévoit également une enveloppe de 1,7 million d'euros de crédits pour couvrir l'annuité 2025 de cette mesure.

Des annulations de crédits à hauteur de 0,1 million d'euros de titre 2 seraient également effectuées sur le programme 219 en raison de la sous-exécution des crédits de masse salariale, au titre de la contribution au compte d'affectation spéciale *Pensions*.

Le programme 163 *Jeunesse et vie associative* ferait l'objet de 28,4 millions d'euros d'annulations de crédits en AE et en CP, dont 15,6 millions d'euros de titre 2. 10,9 millions d'euros seraient prélevés sur les crédits déjà gelés en exécution, soit 38,5 % des crédits annulés.

Les 12,8 millions d'euros annulés hors titre 2 concerneraient l'ensemble des actions du programme, y compris le service national universel (SNU), sans que la répartition ne soit arbitrée. 15,6 millions d'euros de titre 2 seraient annulés sur la seule action 06 *Service national universel* en raison de sa sous-exécution. En effet, 57 572 jeunes auront pu participer à des séjours de cohésion, contre un objectif de 80 000 jeunes en LFI 2024 et une prévision de 66 000 jeunes dans le PLF 2025. Ce décalage résulte des mouvements de crédits intervenus en exécution ainsi que de l'effort demandé au dispositif dans le cadre du redressement des finances publiques.

• Des annulations de crédits seraient effectuées sur la mission *Médias, livre et industries culturelles* à hauteur de 33 millions d'euros en AE et de 20,2 millions d'euros en CP.

Le programme 180 *Presse et médias* verrait ses crédits diminuer de 16,6 millions d'euros en AE et de 16 millions d'euros en CP au titre de l'annulation d'une partie de la réserve de précaution.

Le programme 334 *Livre et industries culturelles* verrait ses crédits diminuer de 16,4 millions d'euros en AE et 4,2 millions d'euros en CP au titre de l'annulation de la totalité de la réserve de précaution.

• Des annulations nettes des ouvertures de crédits seraient effectuées sur la mission *Conseil et contrôle de l'État* à hauteur de 13,3 millions d'euros en AE et de 8,4 millions d'euros en CP.

Le programme 165 *Conseil d'État et autres juridictions administratives* serait affecté par une annulation de crédits de 9,8 millions d'euros en AE et de 8,3 millions d'euros en CP. L'annulation des crédits de titre 2 correspond à l'annulation de la réserve de précaution. S'agissant du hors titre 2, (1,6 million d'euros), l'annulation s'explique par une sous-consommation prévisionnelle des crédits.

Le programme 126 *Conseil économique, social et environnemental* se verrait doté de 2 millions d'euros supplémentaires en AE et CP. Ces crédits correspondent au montant non reversé des ressources propres perçues par le CESE, qui transitent d'abord par le Trésor public et n'avaient pas été reversées par l'État au CESE en 2023. L'État a certes reversé ces fonds au CESE par une attribution de produit⁽¹⁾ mais, en pratique, seuls 0,3 million d'euros ont été alloués au CESE sur les 2,4 millions d'euros attendus. L'ouverture de crédits proposée par le PLFG vient donc combler cette différence.

Le programme 164 *Cour des comptes et autres juridictions financières* ferait l'objet d'une annulation de crédits à hauteur de 5,5 millions d'euros en AE et 2,1 millions d'euros en CP.

• Des annulations nettes des ouvertures de crédits seraient effectuées sur la mission *Direction de l'action du Gouvernement* à hauteur de 14,6 millions d'euros en AE et de 6,7 millions d'euros en CP.

Les crédits du **programme 129 *Coordination du travail gouvernemental*** diminueraient de – 14,1 millions d'euros en AE et de – 8,5 millions d'euros en CP :

– s'agissant des crédits hors titre 2, les annulations correspondent à 5,6 millions d'euros d'AE non utilisés et à l'annulation du « surgel » pour 12,7 millions d'euros en AE et en CP ;

– s'agissant des crédits de titre 2, le montant d'ouverture de 4,2 millions d'euros en AE et en CP correspond au solde de l'ouverture de 7,2 millions d'euros hors CAS Pensions et à une annulation de 3 millions d'euros sur les crédits destinés au financement du CAS Pensions.

La situation de déséquilibre sur le titre 2 résulte des conséquences des mesures de régulations de février 2024 sur les seuls crédits hors CAS Pensions. En

(1) Arrêté du 26 décembre 2023 portant ouverture de crédits d'attributions de produits.

effet, malgré la mise en place de mesures de pilotage en cours de gestion, avec la réduction du schéma d'emplois de 20 postes et le report de recrutements, l'effet des recrutements effectués en fin d'année 2023 et les dépenses supplémentaires liées aux changements de gouvernement et aux primes liées aux Jeux olympiques ont entraîné un besoin supplémentaire de 7,2 millions d'euros sur les crédits hors CAS Pensions.

Le programme 308 Protection des droits et libertés verrait sa dotation réduite de 0,5 million d'euros en AE et augmentée de 1,8 million d'euros en CP :

– s'agissant des crédits hors titre 2, les mouvements correspondent à l'annulation de 0,3 million d'euros d'AE sans emploi et à l'ouverture de 2 millions d'euros en CP pour financer les besoins liés au déménagement de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM). Les 2 millions d'euros d'AE nécessaires pour cet abondement de la dotation de l'ARCOM ont été obtenus par le redéploiement des AE prévues en LFI 2024 pour le déménagement du Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL), qui se sont avérées supérieures au besoin réel ;

– s'agissant des crédits de titre 2, le montant d'annulation de 0,2 million d'euros en AE et en CP correspond au solde de l'ouverture de 0,2 million d'euros hors CAS Pensions et à une annulation de 0,4 million d'euros sur les crédits destinés au financement du CAS Pensions.

*
* * *

Article 5 et état C
Budgets annexes : annulations de crédits

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article procède à des annulations de crédits sur les deux budgets annexes, selon les modalités présentées à l'état C annexé au projet de loi de finances de fin de gestion, d'un montant global de 25,4 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 37,7 millions d'euros en crédits de paiement (CP).

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

La commission a rejeté l'article, avant de rejeter le projet de loi de finances de fin de gestion pour 2024.

Au titre des budgets annexes, il est proposé d'annuler 25,4 millions d'euros en AE et 37,7 millions d'euros en CP.

• **Le budget annexe Contrôle et exploitation aériens** verrait ses crédits diminuer de 23,8 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 36,3 millions en crédits de paiement (CP), dont 16 millions d'euros en AE et CP du

fait d'une diminution des dépenses de personnel, cependant que le montant de ses recettes – constituées des redevances de navigation aérienne, des redevances de surveillance et de certification et du tarif de l'aviation civile – serait, dans le contexte d'une reprise dynamique du transport aérien à la suite de la crise sanitaire, rehaussé de 39,6 millions d'euros, révision à laquelle contribuent en premier lieu les redevances de routes (+ 20,1 millions d'euros) et le tarif de l'aviation civile (+ 12,2 millions d'euros).

Ces annulations nettes sont portées par les programmes :

– 612 *Navigation aérienne*, sur lequel sont annulés, exclusivement hors titre 2, 6,3 millions d'euros en AE et 15,5 millions d'euros en CP compte tenu de la sous-exécution de dépenses du programme ;

– 613 *Soutien aux prestations de l'aviation civile*, sur lequel sont annulés 17 millions d'euros en AE et 18 millions d'euros en CP, dont 16 millions d'euros en AE et en CP sur le titre 2, en raison de la sous-exécution de mesures protocolaires et d'ajustements techniques sur le coût du schéma d'emplois, et 1 million d'euros en AE et 2 millions d'euros en CP en raison d'une sous-consommation anticipée hors titre 2 ;

– 614 *Transports aériens, surveillance et certification*, sur lequel sont annulés, exclusivement hors titre 2, 0,5 million d'euros en AE et 2,8 millions d'euros en CP, compte tenu de la sous-exécution des dépenses du programme.

En application du décret n° 2024-124 du 21 février 2024, ces trois programmes avaient déjà été l'objet d'annulations dont les montants respectifs étaient, en AE comme en CP, de 8 millions d'euros, 10 millions d'euros et 2 millions d'euros.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU BUDGET ANNEXE CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS

(en millions d'euros)

LFI 2024			Modifications intervenues en gestion		PLFG 2024			Total		
Recettes	Dépenses		Dépenses		Recettes	Dépenses		Recettes	Dépenses	
	AE	CP	AE	CP		AE	CP		AE	CP
2 432	2 451,2	2 263	+ 91,1	+ 30,2	+ 39,6	- 23,8	- 36,3	2 471,5	2 518,5	2 256,9

Source : loi de finances initiale et projet de loi de finances de fin de gestion pour 2024.

• Alors que les recettes du budget annexe *Publications officielles et information administrative* augmenteraient de 9 millions d'euros (recettes du *Bulletin officiel des annonces civiles et commerciales*), ses crédits diminuerait de près de 1,6 million d'euros en AE et de près de 1,5 million d'euros en CP, dont près de 1,5 million d'euros en AE et en CP de crédits de titre 2, en raison d'un besoin moindre que prévu.

Ces annulations nettes sont portées par le programme 624 *Pilotage et ressources humaines*.

*
* * *

Article 6 et état D
Comptes spéciaux : ouvertures et annulations de crédits

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article procède à l'ouverture et à l'annulation de crédits sur les comptes spéciaux, selon la répartition présentée à l'état D annexé au projet de loi de finances de fin de gestion.

Pour les **comptes d'affectation spéciale** (CAS), les mouvements consistent en l'ouverture de 134,3 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement et en l'annulation de 70,5 millions d'euros en AE et 40,7 millions d'euros en CP.

Pour les **comptes de concours financiers** (CCF), les mouvements consistent en :

- l'ouverture de 231,7 millions d'euros en AE et en CP ;
- l'annulation de 2 002,7 millions d'euros en AE et 2 016,1 millions d'euros en CP.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

La commission a rejeté l'article, avant de rejeter le projet de loi de finances de fin de gestion pour 2024.

I. LES MOUVEMENTS DE CRÉDITS SUR LES COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE

La loi de finances pour 2024 a fixé le montant des crédits des comptes d'affectation spéciale (CAS) à 80 milliards d'euros en AE et en CP.

Le projet de loi de finances de fin de gestion propose les mouvements suivants :

- l'ouverture de 134,3 millions d'euros en AE et en CP sur le CAS *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers* ;
- l'annulation de 70,5 millions d'euros en AE et 40,7 millions d'euros en CP sur le CAS *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*.

**OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS
PROPOSÉES PAR LE PROJET DE LOI DE FIN DE GESTION
SUR LES COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE**

(en millions d'euros)

Compte d'affectation spéciale	LFI 2024		PLFG 2024		Total	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
CAS Contrôle de la circulation et du stationnement routiers	1 660,1	1 660,1	134,3	134,3	1 794,4	1 794,4
CAS Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat	340,0	340,0	- 70,5	- 40,7	269,5	299,3

Source : loi de finances initiale et projet de loi de finances de fin de gestion pour 2024.

Les ouvertures proposées sur le CAS *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers*, d'un montant de 134,3 millions d'euros en AE et en CP, visent à tirer les conséquences de l'ajustement à la hausse de la prévision des recettes du CAS, lesquelles sont constituées d'une part du produit des amendes perçues par la voie de systèmes automatisés de contrôle-sanction⁽¹⁾, ainsi que des amendes issues de la police de circulation, minorées d'une fraction de 45 millions d'euros reversée au budget général⁽²⁾. En bénéficierait le seul programme 755 *Désendettement de l'Etat*.

Les annulations proposées sur le CAS *Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat*, que subirait le seul programme 723 *Opérations immobilières et entretien des bâtiments de l'Etat* visent à « tenir compte des projections de décaissement au titre des opérations immobilières », selon les termes assez allusifs du projet de loi de finances de fin de gestion.

II. LES MOUVEMENTS DE CRÉDITS SUR LES COMPTES DE CONCOURS FINANCIERS

La loi de finances pour 2024 a fixé le montant des crédits des comptes de concours financiers (CCF) à 149,1 milliards d'euros en AE et en CP.

L'article prévoit des ouvertures et annulations de crédits sur quatre des six comptes de concours financiers, pour des montants d'ouvertures de

(1) En application du II de l'article 49 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006, le produit des amendes forfaitaires perçues par la voie de systèmes automatiques de contrôle et sanction est affecté au compte d'affectation spéciale Contrôle de la circulation et du stationnement routiers dans la limite de 509,95 millions d'euros. Ce produit est affecté successivement à hauteur de 339,95 millions d'euros à la première section Contrôle automatisé, puis à hauteur de 170 millions d'euros à la deuxième section Circulation et stationnement routiers. Le solde de ce produit est affecté successivement au fonds pour la modernisation et l'investissement en santé à hauteur de 26 millions d'euros, puis à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France – le montant ainsi affecté à l'AFITF étant évalué, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2024, à 233 millions d'euros.

(2) Aux termes de l'état A annexé au PLFG 2024, le produit de l'ensemble des amendes forfaitaires de la police de la circulation et des amendes forfaitaires majorées issues des infractions constatées par la voie du système de contrôle-sanction automatisé et des infractions aux règles de la police de la circulation serait supérieur de 285,8 millions d'euros aux prévisions de la LFI.

231,7 millions d'euros en AE et en CP et d'annulations de 2 002,7 millions d'euros en AE et de 2 016,1 millions d'euros en CP. Les deux comptes non concernés par ces mouvements sont le CCF *Accords monétaires internationaux* qui n'avait pas été abondé par la loi de finances initiale⁽¹⁾ et le CCF *Prêts à des États étrangers*. Au total, les comptes de concours financiers seraient l'objet d'annulations nettes d'un montant de 1 771 millions d'euros en AE et de 1 784,4 millions d'euros en CP.

**OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS
PROPOSÉES PAR LE PROJET DE LOI DE FIN DE GESTION SUR
LES COMPTES DE CONCOURS FINANCIERS**

(en millions d'euros)

Compte de concours financiers	LFI 2024		PLFG 2024				Total	
			Ouvertures		Annulations			
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<i>Avances à l'audiovisuel public</i>	4 026,7	4 026,7	0,5	0,5	31,2	31,2	3 996,0	3 996,0
<i>Avances aux collectivités territoriales</i>	132 900,4	132 900,4	231,2	231,2			133 131,6	133 131,6
<i>Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés</i>	375,1	453,3	0	0	1,3	1,3	373,8	452,0
<i>Prêts et avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics</i>	10 533,2	10 533,2	0	0	1 970,2	1 983,6	8 563,0	8 549,6
Total	147 835,4	147 913,6	231,7	231,7	2 002,7	2 016,1	146 064,4	146 129,2

Source : loi de finances initiale et projet de loi de finances de fin de gestion pour 2024.

• Le CCF *Avances à l'audiovisuel public* serait l'objet d'annulations nettes d'un montant de 30,7 millions en AE et en CP, s'ajoutant à l'annulation de 20 millions d'euros résultant du décret n° 2024-124 du 21 février 2024. Tandis que seraient annulés en AE et en CP sur les programmes 842 *ARTE France* et 844 *France Médias Monde* des crédits d'un montant, respectivement, de 0,2 million d'euros et 1,1 million d'euros, les programmes 845 *Institut national de l'audiovisuel* et 847 *TV5 Monde* bénéficieraient, pour le même motif, d'ouvertures de crédits en AE et en CP pour des montants respectifs de 0,2 et 0,4 million d'euros. Seraient par ailleurs annulés 30 millions d'euros en AE et en CP sur le programme 848 *Programme de transformation* afin de tirer la conséquence de l'arrêt des versements des crédits au titre du programme de transformation à partir de mai 2024⁽²⁾.

(1) Destiné à garantir l'ancrage de la parité du taux de change du franc CFA sur l'euro, ainsi que la convertibilité illimitée en euros des francs CFA d'Afrique de l'Ouest, des francs CFA d'Afrique centrale et des francs comoriens, le compte, en raison du niveau important des réserves détenues par les banques centrales de la zone franc, et de la très faible probabilité d'appel en garantie de la France qui en résulte, n'est pas doté en crédits.

(2) Cf. le commentaire, supra, de l'article 2 du PLFG.

• Le CCF *Avances aux collectivités territoriales* verrait ses crédits abondés de 231,2 millions d'euros en AE et en CP, au titre du soutien urgent apporté à la Nouvelle-Calédonie⁽¹⁾.

• Le CCF *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés* verrait ses crédits diminuer de 1,3 million d'euros en AE et en CP. Seraient ainsi annulés des crédits non consommés au titre du dispositif de prêt à des entreprises stratégiques fragilisées par le conflit en Ukraine.

• Le CCF *Prêts et avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics* verrait ses crédits diminuer de 1,97 milliard d'euros en AE et 1,98 milliard d'euros en CP.

Cette diminution résulte principalement de celle des crédits inscrits sur le programme 821 *Avances à l'Agence de services et de paiement, au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune* : alors que des crédits d'un montant de 10 milliards d'euros ont été ouverts par la loi de finances pour 2024 sur ce programme, ils seraient réduits de 1,8 milliard d'euros en AE et en CP, pour tirer les conséquences de l'actualisation de la prévision d'exécution pour la gestion 2024.

Chaque année, l'Agence de services et de paiement (ASP) préfinance les aides agricoles communautaires avant leur remboursement par l'Union européenne et bénéficie à ce titre d'avances du Trésor. Le montant des avances est déterminé en fonction du montant des aides agricoles communautaires, du calendrier de versement des aides et de la trésorerie disponible de l'ASP. Le montant total ouvert par la loi de finances initiale comprend de plus une marge de sécurité importante pour garantir la continuité du paiement des aides agricoles. L'écart entre le montant ouvert par la loi de finances initiale pour 2024 et le montant consommé s'explique par cette marge de sécurité et par l'évolution constatée en cours d'exécution des besoins de trésorerie de l'ASP, dépendants du calendrier de remboursement de l'Union européenne. À titre d'exemple, les montants des crédits exécutés en 2022 et en 2023 s'élevaient respectivement à 8,1 et 7,9 milliards d'euros, alors que les crédits ouverts par la loi de finances initiale étaient aussi, chaque année, d'un montant de 10 milliards d'euros.

Les crédits de paiement du programme 823 *Avances à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics* diminueraient pour leur part de 13,4 millions d'euros, compte tenu de la réévaluation de la prévision d'exécution. Les crédits du programme 824 *Prêts et avances à des services de l'État* subiraient, pour leur part, une annulation de 155,2 millions d'euros en AE et en CP en raison de la révision à la baisse des prêts de trésorerie au budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* (BACEA) du fait de l'évolution constatée des recettes et des dépenses.

(1) L'ensemble des dépenses budgétaires relatives au soutien apporté à la Nouvelle-Calédonie est retracé supra dans l'exposé général du présent rapport.

Enfin, seraient annulés sur le programme 825 *Avances à l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (ONIAM) au titre de l'indemnisation des victimes du Benfluorex* 15 millions d'euros en AE et en CP compte tenu de l'absence d'appel en garantie de l'État en 2024.

*

* * *

TRAVAUX DE LA COMMISSION

AUDITION DE M. LAURENT SAINT-MARTIN, MINISTRE AUPRÈS DU PREMIER MINISTRE, CHARGÉ DU BUDGET ET DES COMPTES PUBLICS

Lors de sa réunion du jeudi 7 novembre au matin, la commission entend M. Laurent Saint-Martin, ministre auprès du Premier ministre chargé du budget et des comptes publics sur le projet de loi de finances de fin de gestion (n° 538) (M. Charles de Courson, rapporteur général) ⁽¹⁾.

M. le président Éric Coquerel. Nous recevons Laurent Saint-Martin, ministre auprès du Premier ministre, chargé du budget et des comptes publics, qui vient nous présenter le projet de loi de finances de fin de gestion (PLFG) pour l'année 2024, adopté hier matin en Conseil des ministres.

Avant de passer la parole au ministre, je tiens à souligner qu'il s'agit seulement de la deuxième année consécutive au cours de laquelle est déposé et examiné un collectif budgétaire entrant dans la catégorie nouvelle, créée par la réforme organique du 28 décembre 2021, des collectifs de fin de gestion. La principale différence avec un collectif budgétaire ordinaire est qu'il est impossible de prévoir des mesures fiscales, à l'exception de modifications d'affectation de recettes fiscales – raison pour laquelle j'aurais préféré un projet de loi de finances rectificative (PLFR) –, que ce soit lors du dépôt du texte ou postérieurement. Il est de même impossible d'y faire figurer des dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques, la comptabilité publique ou l'approbation de conventions financières ou encore des dispositions relatives aux dépenses qui n'auraient aucun impact sur l'année en cours. Par conséquent, il vous faudra être vigilants lorsque vous déposerez des amendements afin d'éviter ces causes supplémentaires d'irrecevabilité.

Je vous rappelle, par ailleurs, que le texte est inscrit à l'ordre du jour de notre commission mercredi prochain et que le délai de dépôt des amendements a été fixé au samedi 9 novembre, à dix-sept heures. Le texte est inscrit à l'ordre du jour de la séance publique le mardi 19 novembre à compter de l'après-midi.

Avec le rapporteur général, j'ai écrit dès mardi un courrier au ministre pour lui demander de nous communiquer, dans la perspective de l'examen de ce collectif budgétaire, la dernière note de la direction du Budget relative aux prévisions d'exécution en 2024. Nous avons obtenu en réponse, cette nuit, une note produite par la direction du Budget le 17 octobre, avec ses annexes, qui démontre que les annulations et ouvertures nécessaires en fin de gestion étaient en tout état de cause trop importantes pour que le gouvernement puisse se dispenser d'un collectif de fin de gestion. Il en ressort également que les propositions d'économies les plus

(1) [https://videos.assemblee-nationale.fr/video.15761797_672c6aa65a783.commission-des-finances--m-laurent-saint-martin-ministre-aupres-du-premier-ministre-chage-du-bud-7-novembre-2024](https://videos.assemblee-nationale.fr/video.15761797_672c6aa65a783.commission-des-finances--m-laurent-saint-martin-ministre-aupres-du-premier-ministre-charge-du-bud-7-novembre-2024).

structurantes portent sur les missions *Défense, Travail, emploi et administration des ministères sociaux, Outre-mer, Enseignement scolaire et Cohésion des territoires*. Vous devez tous avoir reçu ces documents.

M. Laurent Saint-Martin, ministre auprès du Premier ministre, chargé du budget et des comptes publics. Je me réjouis de vous retrouver pour vous présenter le projet de loi de finances de fin de gestion pour 2024.

Comme vous l'avez dit, monsieur le président, c'est la deuxième fois que le Parlement est saisi d'un tel texte, conformément à la nouvelle procédure budgétaire issue de la modernisation de la LOLF (loi organique relative aux lois de finances). Vous avez aussi rappelé la spécificité des PLFG, dont l'objet est limité aux ajustements budgétaires nécessaires pour boucler l'année en cours, à l'exclusion de toute mesure fiscale nouvelle. Il est important de pérenniser cette pratique qui, en réalité, n'a pas connu d'interruption depuis 2018 : c'est un gage de bonne gestion, de respect de l'autorisation parlementaire donnée en loi de finances initiale et de sincérité et de lisibilité pour les débats budgétaires et fiscaux.

Je vous dirai dans un premier temps quelques mots du cadre macroéconomique dans lequel s'inscrit ce PLFG, qui confirme les estimations retenues dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2025. J'évoquerai ensuite le premier objectif du PLF, qui est de sécuriser l'effort de maîtrise de la dépense enclenché par le précédent gouvernement, en contenant le déficit public à 6,1 % du PIB en 2024. Là encore, cela correspond au niveau que nous avons retenu pour construire le PLF et le PLFSS (projet de loi de financement de la sécurité sociale) pour 2025. Je préciserais ensuite le périmètre des mouvements de crédits de fin de gestion, qui établiront les dépenses de l'État à 6 milliards d'euros en dessous du niveau prévu dans le budget initial. Enfin, j'évoquerai le deuxième objectif du PLFG, non moins nécessaire que le premier, qui est d'assurer le financement des urgences et des dépenses inéluctables de fin d'année. C'est aussi un point important qui justifie des ouvertures de crédits à hauteur de 4 milliards d'euros.

S'agissant du cadre macroéconomique, le PLFG pour 2024 confirme les hypothèses retenues dans le PLF pour 2025. Selon les dernières estimations, la croissance atteindra bien 1,1 % en 2024. Elle était, vous vous en souvenez, fortement soutenue au premier semestre par les bonnes performances de notre commerce extérieur, ce qui n'était d'ailleurs pas neutre pour nos recettes fiscales, du fait d'une absence de perception de TVA. Nous assistons en fin d'année à une accélération de la consommation des ménages, conjuguée à l'effet des Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024. Cette prévision rejoint celles des principaux organismes compétents, l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques), la Banque de France, le FMI (Fonds monétaire international), l'Insee, l'OFCE (Observatoire français des conjonctures économiques) et le Consensus des économistes.

Par ailleurs, l'inflation sera contenue à 2,1 % en moyenne annuelle, prévision maintenue par rapport au PLF pour 2025 et en baisse par rapport à 2023.

Ce chiffre est conforté par l'inflation observée en septembre, à savoir 1,1 %. Nous restons vigilants sur ce point, compte tenu du risque, non concrétisé à ce stade, d'une tension sur les prix du pétrole en raison de la situation au Proche et Moyen-Orient.

Le présent texte confirme, je l'ai dit, le scénario macroéconomique du PLF pour 2025. Le Haut Conseil des finances publiques a estimé, dans son avis rendu hier, que les prévisions de croissance et d'inflation retenues dans le PLFG étaient « réalistes » et que notre prévision de déficit était « plausible ».

J'en viens au premier objectif du texte, qui est de contenir le déficit pour 2024 à 6,1 %. Nous en avons déjà débattu dans le cadre de l'examen du PLF : nous ne parviendrons à ramener le déficit à 5 % du PIB en 2025 que si nous le contenons d'abord à 6,1 % en 2024. C'est la condition du redressement de nos finances publiques.

Comme je l'ai dit lors de ma première audition devant votre commission, en septembre, l'exécution 2024 est marquée par un écart sensible par rapport à la prévision. La loi de finances initiale prévoyait, en effet, un solde de -4,4 %. Vous connaissez les raisons de l'écart : il est principalement lié à l'évolution des prélèvements obligatoires, dont le niveau est révisé, à la baisse, d'environ 42 milliards d'euros par rapport aux prévisions initiales. L'écart par rapport à la prévision initiale – j'ai été très transparent avec vous, comme les précédents ministres lors de leur audition – résulte aussi du dynamisme des dépenses publiques, toutes APU (administrations publiques) confondues, notamment sociales et locales.

Qu'il s'agisse de l'État, de la sécurité sociale ou des collectivités, nous sommes tous soumis aux difficultés de prévision et de gestion qu'impliquent des périodes de crise puis de rebond économique, comme celle que nous avons connue en 2023 et 2024. Je note au passage que lorsque les recettes fiscales étaient bien supérieures aux prévisions, cela n'émuait pas beaucoup de monde et cela ne conduisait pas à beaucoup d'articles de presse ou de commentaires. La vérité, c'est que le rebond au lendemain des crises est par nature difficile à prévoir et que sa pente, d'abord forte avant de diminuer, nécessite un pilotage très complexe, mais nous aurons probablement l'occasion de revenir sur ces sujets dans les prochaines semaines, puisque vous transformez la commission des finances en commission d'enquête.

Comme j'ai déjà eu l'occasion de le dire, nos créanciers ne font pas de différence entre les administrations publiques. La dette publique, c'est la dette de la France et non celle de telle entité ou de telle administration. Entre 2023 et 2024, la charge de la dette a progressé de 17 %, passant de 39 milliards d'euros à près de 46 milliards avec le relèvement des taux. Pour être plus clair, nous sommes exposés en cas de choc de taux. Les principales agences de notation l'ont rappelé. Nous sommes donc tous solidaires des efforts de redressement qu'il faut maintenant mener pour renouer avec une trajectoire de finances publiques soutenable.

Le redressement, nous y sommes. L'objectif est de ramener le déficit sous la barre des 3 % à l'horizon 2029, en le contenant à 5 % en 2025 et, au préalable, à 6,1 % en 2024. J'insiste sur un point : si nous laissons filer les comptes aujourd'hui, nous le paierons immanquablement demain. Je sais que vous en êtes tous conscients.

Pour réussir, le gouvernement propose un effort de freinage qui permettra de maîtriser la dépense de l'État à un niveau inférieur de 6 milliards d'euros à ce qui était prévu en loi de finances initiale pour 2024.

Des efforts substantiels ont déjà été faits en gestion cette année pour freiner les dépenses. Ils doivent beaucoup, je tiens à le souligner, au volontarisme du précédent gouvernement pour tenir les comptes en 2024 face à la baisse des recettes. Dès février, un décret d'annulation de crédits de 10 milliards d'euros a été pris. Le précédent gouvernement a également adopté des mesures fortes à l'été, en fixant aux ministères des cibles d'exécution exigeantes pour 2024 et en portant la réserve de précaution à plus de 16 milliards d'euros dans le cadre du « surgel » de juillet.

C'est en s'appuyant sur ces deux mesures de régulation que le présent PLFG propose des annulations de crédits de 5,6 milliards d'euros dans le périmètre des dépenses de l'État. Les annulations portent très majoritairement sur la réserve de précaution renforcée cet été, grâce au « surgel » décidé par mes prédécesseurs. Elles ont fait l'objet de discussions approfondies avec l'ensemble des ministères, comme les ouvertures de crédits que je vous présenterai ensuite. C'était un travail utile et nécessaire de construction collective qui nous a permis de calibrer les moyens au plus près des besoins réels de gestion des administrations, en limitant les crédits au strict nécessaire. Au total, les trois quarts des 16 milliards d'euros de crédits mis en réserve ne seront pas consommés en 2024.

Avec les annulations prévues par le décret de février, la réduction des dépenses de l'État en cours d'année sera de plus de 15 milliards d'euros, ce qui est inédit. En tenant compte de mouvements inverses, en particulier l'effet des reports de 2023 et les ouvertures de crédits pour des dépenses imprévues et exceptionnelles que je vais vous présenter, le niveau des dépenses de l'État en exécution sera inférieur de 6 milliards d'euros à ce qui était prévu en loi de finances initiale.

J'en viens aux ouvertures de crédits que le gouvernement propose, à hauteur de 4,2 milliards d'euros, pour parer à l'urgence et faire face à des dépenses inéluctables.

Il s'agit, d'abord, de financer le soutien à la Nouvelle-Calédonie : c'est la responsabilité de la Nation et c'est un engagement fort de l'État. Je pense notamment à des avances de trésorerie urgentes compte tenu de la situation financière de la collectivité, à la prise en charge des forces de l'ordre et de défense mobilisées pour assurer la sécurité sur place et aux mesures de soutien aux entreprises, aux salariés, aux collectivités et aux hôpitaux qui permettent à la Nouvelle-Calédonie de tenir. Au total, 1 milliard d'euros de dépenses sont prévus à ce titre en 2024.

Il s'agit aussi de sécuriser le financement des Opex (opérations extérieures) et de permettre à nos armées de renouveler les équipements militaires livrés à l'Ukraine pour soutenir la résistance de tout un peuple à l'invasion russe.

Il s'agit, en outre, de compléter les moyens destinés à régler les salaires dans la fonction publique, au sein de l'éducation nationale ou encore au ministère de l'intérieur, où ce réabondement permettra notamment de payer les primes liées à la sécurisation des Jeux olympiques et paralympiques.

Il s'agit, enfin, d'assurer le financement des dépenses de guichet en faveur des plus vulnérables, dépenses dont le niveau peut varier en gestion – les bourses sur critères sociaux pour les étudiants, l'allocation aux adultes handicapés, la préservation du parc d'hébergement d'urgence ou encore l'accueil des réfugiés ukrainiens.

Je reviendrai, si vous le souhaitez, sur le détail des opérations d'ouverture et d'annulation de crédits, mission par mission.

Voilà, en quelques mots, l'esprit et le contenu du PLFG. Ce texte est particulièrement nécessaire en raison de l'effort complémentaire de maîtrise des dépenses de l'État qu'il propose pour 2024 afin de tenir le cap que nous nous sommes fixé pour 2025 et en raison des ouvertures de crédits que nous vous soumettons pour financer des dépenses qui paraissent, vous en conviendrez, indispensables.

M. le président Éric Coquerel. En comptant les annulations de crédits du mois de février, on arrive à 16,5 milliards d'euros en moins. Vous allez donc au-delà d'une annulation de réserves. Les crédits de certaines missions seront parfois amputés de manière significative – de 17,2 %, au total, pour la mission *Aide publique au développement*, de 12,4 % pour la mission *Transformation et fonction publiques*, de 11,3 % pour la mission *Sport, jeunesse et vie associative*, de 17 % pour la mission *Écologie, développement et mobilité durables* ou encore de 8,5 % pour la mission *Économie*.

Comme je l'avais dit dès le mois de février, il aurait fallu déposer un projet de loi de finances rectificative pour laisser à l'Assemblée le soin de déterminer la façon de répondre à la question qui se pose, en envisageant aussi des recettes supplémentaires. Or le présent texte nous prive de cette possibilité. C'est d'autant plus problématique que la raison principale de la dégradation des comptes publics – la note de Bercy le dit très clairement – est la baisse des recettes fiscales, de 24,3 milliards d'euros. Lorsqu'un problème de recettes fiscales se pose, il est quand même assez paradoxal de ne pas pouvoir le traiter sur le même plan, en menant un débat démocratique sur le type de recettes à mobiliser, comme nous le faisons en ce moment au sujet du PLF pour 2025.

Certains nous expliquaient que baisser les seuils des impôts permettrait de meilleurs rendements, mais ce n'est pas ce que l'on constate. Tout est en recul : les recettes de l'impôt sur le revenu diminuent de 5,3 milliards, celles de l'impôt sur les

sociétés de 14,3 milliards et celles de la TVA de 3,8 milliards. Baisser les seuils n'assure donc pas forcément un rendement plus élevé : quand la conjoncture se retourne, par rapport aux années post-covid, le fait d'avoir réduit les seuils conduit tout à coup à de moindres rentrées fiscales. C'est d'ailleurs un des sujets que nous devrons aborder au sein de la commission d'enquête. S'agissant de la TVA, la question de la baisse de l'inflation se pose aussi, puisqu'elle se traduit mécaniquement par une baisse de recettes de TVA, qui s'ajoute aux effets de la baisse de la consommation populaire.

Le déficit structurel atteint, quant à lui, un niveau historique de 5,7 %. Cela rappelle ce que nous avons connu en 1993, en 2009-2010, à la suite de la crise des *subprimes*, et en 2020-2021, lors la crise sanitaire ; hors période de crise, néanmoins, un tel montant est assez inédit. Cela montre bien la dimension structurelle de la situation, que j'attribue davantage, vous l'aurez compris, à la baisse des recettes qu'à l'évolution des dépenses – mais cela fait aussi partie du débat que nous aurons.

Ma question est la suivante : pourquoi ne pas nous avoir donné la possibilité d'examiner un projet de loi de finances rectificative ? La représentation parlementaire en avait, à mon avis, le droit.

M. Charles de Courson, rapporteur général. Monsieur le ministre, une partie des problèmes que vous rencontrez pour l'exécution 2024 est liée aux énormes reports de 2023 vers cette année – 23 milliards d'euros, dont vous avez consommé, je crois, presque 19 milliards. Cela ne va-t-il pas se reproduire en 2025 ? Dans la note du mois de juillet que vous nous avez transmise, la direction du Budget évoquait des reports de l'ordre de 9 milliards de 2024 à 2025 et il est même question, dans le projet de loi de finances de fin de gestion que vous nous soumettez, de 13,1 milliards. La note de la direction du Budget montre que les reports de charges augmentent, ce qui va plomber l'exécution 2025.

S'agissant des ouvertures de crédits, pouvez-vous nous confirmer que la part dans le dérapage des dépenses du budget de l'État des surcoûts résultant des Jeux olympiques et paralympiques est de 1,9 milliard ? Pourquoi ces crédits n'avaient-ils pas été budgétés au moins partiellement ? Par ailleurs, les remboursements et dégrèvements explosent : vous proposez d'ouvrir 7,7 milliards d'euros de crédits supplémentaires. Comment cela s'explique-t-il ?

S'agissant du compte de concours financiers *Prêts et avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics*, vous proposez d'annuler 1,8 milliard d'euros sur les crédits alloués à l'Agence de services et de paiement (ASP) dans le cadre du préfinancement des aides de la PAC (politique agricole commune). Selon de nombreuses remontées venant d'exploitants, les versements de la PAC mettent énormément de temps à arriver : cela ne va-t-il pas dégrader encore les délais de paiement ?

Quant au dérapage du déficit, qui passerait de 4,4 % à 6,1 % du PIB, soit 1,7 point de PIB de plus et donc 51 milliards d'euros supplémentaires, vous expliquez 42 milliards par des pertes de recettes et le différentiel, 9 milliards, par la hausse tendancielle des dépenses. Or, selon vos documents, l'augmentation par rapport à l'année dernière est de 8 milliards pour les administrations centrales, de 38 milliards pour les ASSO (administrations de sécurité sociale) et de 20 milliards pour les APUL (administrations publiques locales), soit une hausse de 66 milliards de la dépense publique entre 2023 et 2024. Par rapport à la loi de programmation des finances publiques, le dérapage est de 15 milliards pour l'État, de 15 milliards également pour les organismes de protection sociale et 14 milliards pour les administrations locales.

Monsieur le ministre, pourriez-vous nous éclairer un peu sur ces différents points ?

M. Laurent Saint-Martin, ministre. Vous avez évoqué, monsieur le président, les baisses de crédits. Ce PLFG a, en effet, pour double vocation d'ouvrir des crédits de fin de gestion et de piloter la dépense. Un freinage important sur l'exercice 2024 avait été annoncé. Il est nécessaire, dans la continuité des efforts engagés par le gouvernement précédent.

S'agissant des recettes, le débat sur les effets, à la hausse ou à la baisse, d'une modulation des taux revient régulièrement, que ce soit dans le cadre du PLF, du PLFG ou d'autres textes financier. La courbe de Laffer est souvent évoquée mais, en l'espèce, nous avons beaucoup moins de rentrées de TVA. Or les taux n'ont pas bougé. C'est donc aussi une question de composition de la croissance : il y a eu plus d'exports que de consommation.

Vous vous souvenez que je suis l'auteur, avec Éric Woerth, d'une proposition de loi organique de modernisation de la gestion des finances publiques. Nous étions alors nombreux à considérer qu'il était préférable de ne plus recourir à des projets de loi de finances rectificative (PLFR) en fin de gestion, afin de ne pas rouvrir des débats fiscaux qui peuvent avoir un effet rétroactif. L'idée était qu'il fallait plutôt en fin de gestion des textes permettant un ajustement des crédits. Je ne me prononce pas sur l'opportunité des PLFR en cours d'année : nous en avons adopté quatre en 2020, lorsque j'étais le rapporteur général ; cela peut, en effet, se justifier. Je considère aujourd'hui, dans la continuité de ce que nous avions dit et de ce qui avait été préparé par le précédent gouvernement, que la priorité est le freinage de la dépense, ce qui se gère dans le cadre d'un projet de loi de finances de fin de gestion.

S'agissant des reports, monsieur le rapporteur général, je vais vous montrer une courbe assez parlante, que nous pourrons aussi vous transmettre. Elle montre la très forte augmentation des reports lors de la crise du covid et dans la phase post-crise, avec le plan d'urgence puis les plans de relance, reposant sur des fonds de concours et des crédits budgétaires plus classiques. Vous voyez sur la courbe que

les reports diminuent ensuite au fil des années, à mesure que les plans décroissent, et que le mouvement se poursuit en 2024.

Entre 2023 et 2024, les reports s'élevaient à 18,6 milliards d'euros. Nous allons les diminuer substantiellement en 2025, mais il en restera encore, pour quelques années. Il faudra donc continuer les efforts jusqu'à l'extinction complète des plans de relance. Le reste des reports est composé de mesures de soutien aux entreprises énergo-intensives, pour près de 1 milliard d'euros, et de fonds de concours assez classiques, comme le fonds national des aides à la pierre, pour lesquelles les reports sont de droit selon les termes de la LOLF.

Ces reports n'ont rien d'anormal mais, vous avez raison, ce n'est pas ce qu'il y a de mieux du point de vue de la gestion. C'est pourquoi notre objectif est de réduire année après année les volumes ; nous le faisons cette année à hauteur de 5 milliards d'euros. Nous limitons les reports au strict nécessaire, étant entendu, je le répète, que certaines dépenses font obligatoirement l'objet d'un report en raison de leur nature particulière.

J'en viens à votre question relative aux coûts des Jeux olympiques et paralympiques (JOP). Il s'agit essentiellement de dépenses de personnel, en grande partie du côté des ministères de l'intérieur et de la défense. Des ouvertures de crédits sont notamment prévues en lien avec les primes pour les JOP. Le point d'atterrissage reste à affiner, mais le montant que vous avez évoqué est exact.

Sur les 7,7 milliards d'euros d'ouvertures de crédits pour les remboursements et dégrèvements, 6,9 milliards concernent les impôts d'État, essentiellement l'impôt sur les sociétés, et 800 millions les impôts locaux, principalement la taxe d'habitation.

L'annulation de 1,8 milliard d'euros alloués à l'ASP correspond à la prise en compte, comme toute fin de gestion l'exige, d'un moindre besoin prévu par cette agence pour le préfinancement des aides de la PAC. C'est un pilotage en fonction des remontées sur l'évolution des besoins réels par rapport à l'estimation initiale.

M. le président Éric Coquerel. Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

M. Matthias Renault (RN). Ce PLFG prévoit 5,6 milliards d'euros d'annulations de crédits. C'est moins que ce que l'on aurait pu attendre après les 16,5 milliards d'euros de « gel » puis de « surgel » décidés au cours de l'année. Certains membres de la majorité gouvernementale appelaient d'ailleurs à aller plus loin. Ne sommes-nous pas, en quelque sorte, parvenus au bout de l'exercice, puisque les annulations et les reports restent à un niveau élevé année après année ?

Quelques-unes des annulations prévues posent question. D'abord, les investissements stratégiques et de relance seront concernés à hauteur de 1,3 milliard d'euros. Cela ne témoigne-t-il pas d'une volonté de décaler des investissements ? Ensuite, la mission *Défense* subit, comme chaque année, des annulations

importantes, à hauteur d'environ 800 millions d'euros. Pouvez-vous, enfin, détailler les raisons de la réduction de 1,8 milliard d'euros des versements pour l'agriculture au titre de la PAC ? Vous avez évoqué des besoins plus faibles que prévu, ce qui peut interpeller, surtout au vu du montant concerné.

Vous expliquez la baisse des recettes de TVA par la structure économique de la croissance. Ne pourrait-elle pas aussi être due à un phénomène de fraude fiscale, voire à une érosion du consentement à l'impôt parmi certains commerçants et entreprises, qui ne veulent plus – ou ne peuvent plus – s'acquitter de la TVA qu'ils sont censés verser ?

Enfin, quand la direction du Budget a-t-elle pris conscience du dérapage du déficit qui s'annonçait pour cette année ? À quelle date le ministre qui vous a précédé aurait-il pu en avoir connaissance ?

M. Jean-René Cazeneuve (EPR). La commission d'enquête fera certainement toute la lumière sur ce qui s'est passé cette année, ce dont nous nous réjouissons.

Je précise, monsieur le président, que, sur le temps long – entre 2018 et 2023 –, le rendement de l'IS a fortement augmenté, quand les taux d'imposition baissaient. C'est depuis 2023, alors que les taux sont restés stables, que le rendement a baissé.

Je salue la stabilité et la maîtrise des dépenses de l'État, qui s'établissent à un niveau inférieur à celui observé en 2023 et aux prévisions de la LFI pour 2024. Je me réjouis aussi de notre soutien à l'Ukraine, particulièrement essentiel dans le contexte actuel, ainsi que de l'effort colossal consenti envers la Nouvelle-Calédonie : nous lui devons cette solidarité.

Nous nous inquiétons néanmoins de l'ampleur du déficit. Vous avez reconnu les efforts du gouvernement précédent en matière d'annulations et de gel de crédits, ce dont je vous remercie. A-t-on fait assez en 2024, par exemple pour ce qui concerne la taxation des rachats d'actions ou la Crim (contribution sur la rente inframarginale de la production d'électricité) ? Quels décrets avez-vous publié ces dernières semaines en vue de freiner encore la dépense ? Le niveau des annulations – 5,6 milliards d'euros sur les 16 milliards que compte la réserve de précaution – est-il suffisant, ou peut-on espérer faire encore un peu plus d'ici la fin de l'année ?

Ce PLFG prévoit-il un effort spécifique pour les agriculteurs, notamment pour les éleveurs et les viticulteurs, qui vivent une succession de crises très graves ?

Enfin, pouvez-vous détailler l'effort fourni pour aider nos concitoyens de Nouvelle-Calédonie ?

M. Laurent Saint-Martin, ministre. Monsieur Renault, la défense fait effectivement l'objet d'annulations de crédits, mais aussi d'ouvertures, à hauteur de 283 millions d'euros net en AE et en CP, dont 231 millions en AE et 234 millions

en CP sur le périmètre de la mission *Défense*, et 52 millions en AE et 49 millions en CP sur le programme 169 de la mission *Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation*. La pratique est classique en fin de gestion : des programmes et des livraisons peuvent être décalés, ce qui conduit à réallouer des moyens. Au final, la défense connaît bien une hausse nette des crédits ouverts, pour répondre à des besoins indispensables : il ne s'agit pas de réaliser des investissements supplémentaires, mais simplement de respecter la loi de programmation militaire (LPM).

La baisse du rendement de la TVA n'est pas due à un phénomène de fraude fiscale, mais à la baisse de la consommation des ménages. Nous devons certes continuer à investir pour lutter plus efficacement contre la fraude fiscale, en développant notamment la facturation électronique, mais cela ne compenserait pas une perte de recettes d'une telle ampleur.

Le député Cazeneuve l'a dit : la différence entre les 4,4 % de déficit initialement prévus et les 6,1 % finalement constatés sera l'objet du travail de la commission d'enquête qui se penchera sur cette question.

Monsieur Cazeneuve, je vous assure que les 5,6 milliards d'euros d'annulations de crédits correspondent au freinage le plus fort que nous pouvons consentir. La réserve initiale était de 8,7 milliards d'euros. Grâce au « surge » décidé à l'été, elle a été portée à 16 milliards d'euros, dont 4,4 milliards ont été consommés, 4,4 milliards annulés, et 7,2 milliards reportés. Sur les crédits encore disponibles, nous avons reporté les crédits des programmes pour lesquels nous y étions contraints, notamment au titre du plan de relance et des fonds de concours, et annulé tout le reste, aboutissant aux 5,6 milliards d'euros d'annulations. Dans le même temps, il faut aussi ouvrir des crédits pour répondre aux urgences qui peuvent se présenter, comme la situation en Nouvelle-Calédonie.

Voilà comment on obtient le décalage de 6 milliards d'euros entre les dépenses prévues dans la LFI pour 2024 et l'atterrissement proposé. Nous ne pouvions pas aller plus loin. Vous êtes d'ailleurs plusieurs à juger que les annulations de crédits proposées sont trop dures pour les ministères concernés. Nous considérons qu'il est indispensable de les maintenir, dans la continuité de l'action du précédent gouvernement.

M. Aurélien Le Coq (LFI-NFP). Ce PLFG impose le constat de l'échec criant de la politique budgétaire d'Emmanuel Macron. Plus inquiétant, il semble annoncer l'échec du projet de budget pour 2025, que nous examinons actuellement et qui s'inscrit dans la même dynamique.

De manière particulièrement frappante, le déficit structurel s'établit à 5,7 %, ce qui constitue un record hors période de crise et signifie surtout que le phénomène n'est pas conjoncturel. Chaque fois que vous ou Bruno Le Maire avez tenté d'expliquer le chaos budgétaire dans lequel nous sommes plongés, vous avez invoqué les mauvaises prévisions de croissance. Or le problème est clair : il vient

de la différence entre recettes et dépenses. Vous vous contredisez d'ailleurs vous-même : alors que vous souteniez en avant-propos du PLF pour 2025 que la dégradation de nos finances publiques trouvait son origine dans la hausse de la dépense, vous expliquez dans l'exposé des motifs de l'article 3 du PLFG que « cette dégradation résulte principalement d'une baisse des recettes fiscales ».

Pourtant, la saignée continue, avec 6,4 milliards d'euros en moins au total, dont 150 millions de crédits annulés pour les agriculteurs, le tout sans envisager la moindre solution pour régler le problème à la source en dégageant de nouvelles recettes. Vous continuez en revanche à donner de l'argent à ceux qui en ont déjà beaucoup, puisque les remboursements et dégrèvements – les niches fiscales et les crédits d'impôts – dérapent de 2 milliards supplémentaires pour atteindre 140 milliards, soit une hausse de 35 % depuis l'arrivée au pouvoir d'Emmanuel Macron.

Cette cure d'austérité a les effets que nous avions prévus et annoncés puisque, comme vous le reconnaissiez vous-mêmes, c'est la baisse de la consommation qui explique les faibles recettes de TVA. Si nous ne faisons pas obstacle à ce PLFG et au budget pour 2025, quelle garantie avons-nous de ne pas revivre exactement la même situation l'année prochaine ?

M. Philippe Brun (SOC). Ce que révèle ce PLFG, c'est avant tout un problème de croissance. Elle est désormais prévue à 1,1 %, contre 1,6 % dans les projections les plus optimistes en 2021. Les 150 milliards d'euros dépensés dans les PIA (programmes d'investissements d'avenir), le plan de relance ou le plan France 2030 ont ainsi permis d'obtenir seulement 1 point de croissance, dont une part importante est liée à l'organisation des Jeux olympiques. Cet échec doit nous conduire à nous interroger. Nous, socialistes, sommes plus que jamais convaincus de la nécessité d'un plan de relance pour générer des rentrées fiscales supplémentaires.

Les 41,7 milliards d'euros d'impôts prélevés en moins – dont 15 milliards d'IS, 5 milliards d'IR et 3,8 milliards de TVA – sont dus à vos décisions économiques. Au-delà de la question de la croissance, se pose en effet celle de l'insuffisante augmentation des salaires, qui a déformé la consommation et pesé sur les recettes. D'autres mesures n'ont pas permis de soutenir l'économie comme nous aurions dû le faire.

Comment expliquez-vous la forte hausse – 1 milliard d'euros – des admissions en non-valeur ?

M. Laurent Saint-Martin, ministre. J'ai bien compris que la question de M. Le Coq était rhétorique. Pour garantir que l'objectif de déficit fixé pour 2025 sera tenu, il faudrait déjà adopter un budget qui le permette, en recettes comme en dépenses. Même si je ne participe pas aux débats des commissions, je n'ai pas le sentiment qu'ils nous placent, pour l'heure, sur une trajectoire de redressement des comptes publics. Nous verrons ce qu'il en est à l'issue de l'examen du texte.

Vous avez raison, en revanche, de souligner que le pilotage des recettes est un enjeu majeur. C'est d'ailleurs pour cette raison qu'Antoine Armand et moi-même avons annoncé la création d'outils de pilotage qui devront être mobilisés, en lien avec la représentation nationale, pour garantir, dès 2025, une évaluation précise de l'élasticité, donc des recettes fiscales conformes aux prévisions.

Pour ce qui est du pilotage des dépenses, permettez-moi de rappeler que c'est une question d'autorisation et d'exécution. Maîtriser la dépense publique est un engagement fort du gouvernement, qui souhaite que le redressement budgétaire prévu en 2025 provienne aux deux tiers de baisses de dépenses. L'effort doit commencer dès 2024 : il serait totalement irresponsable de ne pas agir dès maintenant pour commencer à réduire le déficit. Les 10 milliards d'annulations de crédits décidés par décret en février et les 16 milliards d'euros de « surgel » actés cet été permettent d'annuler 5,6 milliards de crédits supplémentaires en cette fin d'année pour atteindre un décalage de 6 milliards dans l'exécution des dépenses par rapport à la LFI pour 2024, tout en ouvrant des crédits d'urgence.

Monsieur Brun, nous vous apporterons une réponse détaillée concernant les admissions en non-valeur. Pour l'heure, je peux simplement vous dire qu'un report a été décidé dans l'attente d'une décision de justice, dont on avait estimé, au moment de l'élaboration du PLF pour 2024, qu'elle pourrait porter sur un montant de 1 milliard d'euros.

Mme Véronique Louwagie (DR). Nous ne pouvons que vous rejoindre sur l'importance d'un meilleur pilotage des recettes. Sur ce point, j'ajoute d'ailleurs qu'il convient d'ajouter, aux 41,5 milliards d'euros déjà évoqués, les 7 milliards de crédits ouverts au titre des remboursements et dégrèvements, qui concernent essentiellement l'impôt sur les sociétés. L'écart atteint ainsi près de 50 milliards d'euros.

Le Haut Conseil des finances publiques (HCFP), dans son avis sur le PLFG, relève que le montant des prélèvements obligatoires a été révisé à la hausse de 600 millions d'euros par rapport au PLF pour 2025, du fait d'une prise en compte différente de la prime de partage de la valeur (PPV). Pouvez-vous nous donner des explications à ce sujet ?

S'agissant des dépenses, vous évoquez un « effort de freinage » de 6,9 milliards d'euros réparti sur cinq missions, dont 1 milliard d'euros pour la mission *Écologie, développement et mobilité durables*. Cette baisse concerne-t-elle essentiellement le dispositif MaPrimeRénov', qui avait déjà fait l'objet d'une sous-consommation l'année précédente ?

Vous faites également référence aux dépenses de personnel dans l'annexe 8. Pouvez-vous nous apporter des précisions sur l'exécution des dépenses au regard des plafonds d'emplois ainsi que sur les postes vacants, notamment dans l'éducation nationale ?

Plus généralement, en l'absence du décret d'annulation de 10 milliards d'euros et des « gels » engagés à l'été, le freinage de 6,9 milliards aurait-il pu être maintenu ?

Mme Christine Arrighi (EcoS). À travers ce PLFG, vous nous demandez de consentir à une actualisation de la LFI, sans nous avoir présenté de budget rectificatif, ni en avril, ni à l'automne. En somme, vous nous demandez de valider votre politique, qui s'est traduite par le décret d'annulation de février, puis par le « surgel » de juillet, qui porte à 16 milliards d'euros le montant des crédits « gelés ».

Le déficit devrait s'établir à 6,1 % du PIB. Il est le résultat de la baisse des recettes fiscales et le fruit de la politique économique et fiscale que vous conduisez. Les recettes fiscales nettes s'établiraient ainsi à 324 milliards d'euros contre 348,5 milliards d'euros dans la LFI, soit une baisse de 24,3 milliards d'euros, que vous expliquez notamment par la baisse de la consommation. Nous payons ainsi le fruit de votre choix de faire baisser les recettes. Résultat : qu'il s'agisse du fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires, amputé de 400 millions ; du soutien à l'accès au logement, réduit de 300 millions ; de la police nationale, qui devra se passer de 134 millions alors que le besoin d'une police de proximité est prégnant ; ou de la recherche spatiale, grande sacrifiée du « surgel » de juillet avec 100 millions en moins, vous sabrez franchement !

Les annulations et reports de crédits qui se répètent d'une année sur l'autre nous poussent légitimement à nous interroger sur les conséquences de cette cavalerie en 2025 et en 2026, donc sur votre capacité à tenir la trajectoire de déficit dans laquelle vous vous êtes engagés. Vous évoquez un effort de construction collective, mais je ne vois pas du tout où est le collectif dans ces décisions prises dans le secret de vos cabinets.

Vous avez évoqué, en réponse à la question du rapporteur général sur les remboursements et dégrèvements, une hausse de 800 millions d'euros des dégrèvements liés à la taxe d'habitation. Pouvez-vous apporter des précisions sur ce point ?

M. Laurent Saint-Martin, ministre. Madame Louwagie, les remboursements et dégrèvements sont compris dans les 42 milliards d'euros : ils ne s'y ajoutent pas.

Pour ce qui est des effectifs, le PLFG ne prévoit pas, à la différence de celui de l'année précédente, de révision des plafonds d'emplois. Dans le cadre du PLF pour 2025, en revanche, un ajustement des plafonds sera présenté par le gouvernement pour prendre en compte les vacances constatées. Ces éléments vous seront transmis.

Je le dis très clairement : sans le décret d'annulation des crédits de février, nous n'aurions probablement pas pu freiner la dépense en 2024, car la consommation et l'exécution des crédits auraient été plus rapides. La baisse

d'exécution des dépenses par rapport à la LFI que nous vous présentons ici est le résultat de décisions qui ont été prises très tôt dans l'année.

Madame Arrighi, la taxe d'habitation fait chaque année l'objet de dégrèvements et de remboursements, qui atteignent effectivement 800 millions d'euros cette année. Je vous confirme ce montant.

M. Jean-Paul Mattei (Dem). On peut se féliciter de ce texte, qui a le mérite d'éclairer le débat, même si on peut regretter l'absence de PLFR. J'ai connu l'époque où les collectifs budgétaires étaient plus riches que les lois de finances elles-mêmes. Sans tomber dans cet extrême, peut-être pourrions-nous trouver un juste milieu.

N'existe-t-il pas des marges de manœuvre supplémentaires pour amortir davantage l'accroissement du déficit public ? Je reviens sur l'annulation de crédits de 5,6 milliards d'euros : quel montant resterait-il dans la réserve de précaution – qui est de 16 milliards – si, comme je le souhaite, ce PLFG était adopté ?

Enfin, la mission *Investir pour la France de 2030* enregistrera environ 1,2 milliard d'euros de crédits annulés, en raison d'un lissage de trésorerie des opérateurs. Quels seront les opérateurs concernés ?

Mme Félicie Gérard (HOR). Afin d'ajuster au mieux la dépense de l'État, ce PLFG vient clôturer l'exercice en cours en prévoyant quelques dispositions ciblées pour sécuriser le financement de certaines mesures, mais surtout l'annulation de crédits non dépensés. Il s'agit d'un texte technique, qui permet à la France de financer un certain nombre de mesures engagées. Comme annoncé, il présente un déficit public supérieur à 6 %, majoritairement dû à des recettes fiscales moins élevées que prévu, ce qui interroge sur la fiabilité de notre système de prédition. Je vous sais très attentif à ce point.

Ce déficit est également la conséquence de transferts de crédits, pour près de 19 milliards d'euros. Le probable report de crédits de 2024 à 2025 a-t-il bien été pris en compte dans l'élaboration du PLF actuellement examiné par notre assemblée ? Quelles mesures pourraient être prises pour limiter autant que possible ces reports, qui complexifient et faussent quelque peu l'examen des budgets ?

M. Laurent Saint-Martin, ministre. Les trois quarts des 16 milliards d'euros de la réserve de précaution ne seront pas consommés. La difficulté à laquelle nous sommes confrontés réside dans l'inertie des reports, qui dépassent encore 7 milliards d'euros pour l'exercice 2024, la majeure partie de cette somme étant liée au plan de relance et aux fonds de concours. Une fois retranchés ces reports, il reste, à peu de chose près, le montant que nous prévoyons d'annuler. C'est pour cette raison que je parle de freinage maximum.

Ces reports sont bien inclus dans les travaux de préparation du PLF pour 2025, le montant exact ayant vocation à être ajusté à mesure qu'ils deviendront

effectifs. Je conviens tout à fait que cette gestion n'est pas optimale : les reports sont trop élevés. Il faut absolument éteindre ce programme, qui se perpétue d'année en année.

En ce qui concerne les opérateurs concernés par les annulations de crédits de la mission *Investir pour la France de 2030*, les programmes du SGPI (secrétariat général pour l'investissement) sont effectivement confiés à quatre opérateurs. Tout dépend donc du pilotage des programmes et des investissements, qui peuvent être lissés dans le temps ou reportés en fonction du freinage des crédits. Je vous invite donc à vous rapprocher du SGPI pour connaître ses choix et savoir quels opérateurs seront concernés prioritairement par les annulations.

M. Michel Castellani (LIOT). Ce projet de loi de finances de fin de gestion pour 2024 contient plusieurs points préoccupants. Les annulations de crédits dans les domaines clefs que sont la défense, la cohésion des territoires et l'environnement suscitent des inquiétudes et la réduction du financement de l'audiovisuel pousse à se demander si une même qualité de service pourra être assurée.

Les prévisions macroéconomiques sur lesquelles s'appuie le gouvernement conduisent à s'interroger. Pourquoi faire l'hypothèse d'une inflation à 2,1 % alors que la Banque de France a retenu un taux de 2,5 % ? Pour ce qui est du taux de croissance, nous n'avons plus qu'à espérer que la réalité soit conforme à vos prévisions car cette variable est essentielle pour l'ensemble des paramètres, budgétaires ou pas. Quant à la dette publique, elle devrait atteindre 112,8 % du PIB, soit 3 points de plus qu'en 2023. Cet alourdissement de la charge de la dette ne peut que compromettre les équilibres futurs, d'autant que le solde structurel, de 5,7 %, reflète une dépendance accrue aux dépenses permanentes et expose évidemment notre pays à un risque de déséquilibre budgétaire durable. Le danger d'entrer dans le cercle vicieux d'un endettement entraînant l'alourdissement des charges, nourrissant à son tour l'endettement, est bien là. Cette perspective serait à redouter plus encore si les conditions d'emprunt venaient à se durcir, du fait d'une potentielle dégradation de notre note. Tous ces effets peuvent se cumuler, hélas.

J'en viens à ma question : en l'absence d'accident conjoncturel majeur, comment expliquez-vous l'écart de plus de 24 milliards d'euros entre les recettes fiscales nettes prévues dans la loi de finances initiale et les recettes fiscales constatées dans ce PLFG ?

M. Gérault Verny (UDR). Pour l'année 2024, on enregistre des baisses colossales de recettes, dont la plus importante concerne le produit de la TVA alors que son taux n'a pas varié. Je l'attribue non à des sur-exportations mais à la baisse de l'inflation, dont le gouvernement n'a pas prévu qu'elle serait aussi importante, ce qui a pesé sur les prévisions de croissance et de recettes. Je déplore qu'en période inflationniste, on n'ait pas cherché à réduire les déficits comme l'ont fait nos voisins.

Pour 2025, le gouvernement a retenu l'hypothèse d'une inflation à 1,8 % et d'une croissance à 1,1 %. Or tous les indicateurs laissent penser qu'elle ne se vérifiera pas. Je crains donc qu'on ne se retrouve dans la même situation qu'il y a un an, à devoir contenir des dérapages liés à des prévisions de recettes beaucoup trop optimistes ayant entraîné des dépenses beaucoup trop généreuses.

Comment pouvez-vous prévoir 13 milliards d'euros de recettes supplémentaires pour la TVA et une baisse du produit de l'impôt sur les sociétés de seulement 4 milliards d'euros alors que les indicateurs microéconomiques ne sont pas très bons ?

M. Laurent Saint-Martin, ministre. L'élasticité par rapport au taux de croissance explique en grande partie les écarts entre recettes fiscales attendues et recettes fiscales constatées. Sans vouloir empiéter sur le domaine de la commission d'enquête, je reviendrai à la période de la crise du covid. Quand le pays a été mis à l'arrêt, il a fallu maintenir artificiellement, par de la dépense publique, un certain niveau d'emploi et d'activité comme beaucoup de nos voisins l'ont fait avec des outils un peu différents. La France a ensuite mis en œuvre un plan de relance et financé des investissements de court, moyen ou long terme pour réamorcer la croissance. Dans ces conditions, estimer les recettes fiscales a été extrêmement difficile. Si elles ont été d'abord supérieures aux prévisions puis inférieures, c'est que la courbe du rebond n'a pu être évaluée avec précision au lendemain de la crise du covid. Il ne s'agissait là ni de mensonge, ni de dissimulation, ni d'incompétence, ni de manque de professionnalisme et je ne me souviens pas que quiconque se soit offusqué d'un décalage lorsque le montant des recettes fiscales se situait très largement au-dessus des prévisions.

Les moindres recettes fiscales et sociales creusent en effet les déficits et font peser des menaces sur la charge de la dette, monsieur Castellani. Pour cette année, elle augmente de 6,8 milliards d'euros et cela se traduira par des postes budgétaires en moins et des financements réduits pour les priorités de la vie quotidienne de nos concitoyens. La maîtrise de la dette n'est pas une simple idéologie politique, elle renvoie à la capacité à dégager des marges de manœuvre budgétaires et nous aurons à en tirer les conséquences lors de l'examen en séance de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2025.

S'agissant des recettes de TVA, monsieur Verny, vous avez raison de dire que leur diminution n'est pas seulement imputable à de meilleures exportations, qui sont du reste une bonne nouvelle. Elle est liée à une baisse de l'inflation plus rapide que nous et nos voisins européens ne l'avaient prévu.

Quant à nos prévisions de croissance, elles n'ont rien d'optimistes si on les compare avec celles d'autres pays européens, notamment l'Allemagne. La question qui se pose est plutôt de savoir si le taux de 1,1 % que nous avons retenu est trop optimiste par rapport au projet de budget pour 2025. C'est la raison pour laquelle je donne systématiquement des avis défavorables sur les amendements venant grever la politique de l'offre, par exemple en proposant des impôts supplémentaires. Des

mesures aux effets récessifs remettraient en cause notre estimation de croissance. Or nous savons que l'enjeu principal dans notre pays est de préserver la dynamique de l'activité, de la création de richesses et du travail mais je crois, monsieur Verny, que nous nous rejoignons sur cette philosophie.

M. le président Éric Coquerel. Nous en venons aux questions des autres députés.

M. Charles Sitzenstuhl (EPR). Je le dis depuis le mois de septembre, je regrette que le gouvernement n'ait pas présenté de projet de loi de finances rectificative pour 2024. Ce choix n'a rien d'anodin, nous pouvons le constater dans ce PLFG. Le déficit pour 2024 sera de 6,1 % du PIB alors qu'il aurait été possible d'être sous la barre des 6 %. C'est donc volontairement que le gouvernement actuel a laissé filer le déficit en 2024.

Il n'utilise pas tous les moyens à sa disposition pour rétablir au plus vite les finances publiques. Je m'interroge notamment, monsieur le ministre, sur la réduction des dépenses dans ce texte. D'un côté, il y a 5,6 milliards d'euros d'annulations de crédits, auparavant gelés par Bruno Le Maire et Thomas Cazenave ; de l'autre, vous rouvrez 4,2 milliards d'euros de crédits. L'effort réel est donc limité à 1,4 milliard d'euros. Ma question est donc la suivante : le gouvernement est-il animé d'une réelle volonté de réduire la dépense publique ?

M. Laurent Saint-Martin, ministre. Monsieur le député, les objectifs fixés cet été par le précédent gouvernement en matière de dépenses publiques étaient de 487 milliards d'euros. Avec ce PLFG, nous sommes à 486 milliards d'euros en exécution, « surgels » compris. Autrement dit, nous sommes même allés au-delà des réductions qui étaient visées. Je serai très clair : je considère que c'est avant tout en freinant les dépenses publiques que l'on peut réduire les déficits. Nous agissons sur ce levier au maximum de ce qu'il est possible de faire. Et je vous invite à me dire si, dans ce PLFG, vous trouvez une seule ouverture de crédits qui ne serait pas justifiée par une urgente nécessité. Si c'est le cas, je suis prêt à considérer vos amendements. Pour ma part, j'estime indispensable de soutenir la Nouvelle-Calédonie, de sécuriser le financement des Opex, d'assurer les dépenses de guichet en faveur des hébergements d'urgence.

M. Damien Maudet (LFI-NFP). Ces échanges me semblent un peu lunaires et je ne peux m'empêcher d'avoir à l'esprit cette phrase de Gabriel Attal : « Tu casses, tu répares, tu salis, tu nettoies, tu défies l'autorité, on t'apprend à la respecter. ». Monsieur Saint-Martin, vous étiez rapporteur général du budget entre 2020 à 2022. Avec votre majorité, vous avez engendré 1 000 milliards d'euros de dette et vous êtes sous le coup d'une commission d'enquête appelée à se pencher sur les dérapages budgétaires. Les Français ont souffert, souffrent et vont souffrir de votre politique. Les coupes budgétaires auxquelles vous allez procéder sont sans précédent. Le gouvernement, sans consulter l'Assemblée nationale, s'apprête à supprimer 6,4 milliards d'euros de dépenses. Avec votre collègue Antoine Armand, vous faites la tournée des plateaux pour expliquer que vous comptez supprimer un

jour férié et ajouter des jours de carence. Il s'agirait de travailler plus et de rogner sur les dépenses. Or, selon un rapport récent, la dégradation des comptes publics résulte principalement d'une baisse de recettes. Autrement dit, la responsabilité est à chercher du côté de la politique fiscale que vous avez menée depuis des années.

Vous souligniez que l'incompétence n'était pas en cause, ce qui est pire car on peut trouver un remède à l'incompétence mais pas au dogmatisme. Pensez-vous vraiment qu'avec ce budget, vous allez régler les problèmes, monsieur le ministre ?

M. Laurent Saint-Martin, ministre. Monsieur le député, si, entre 2020 et 2022, nous avions adopté tous les amendements de votre groupe, le déficit atteindrait un taux à deux chiffres et je ne sais pas où en seraient nos finances publiques. Je vous rappelle en outre que votre famille politique a adopté tous les budgets d'urgence pendant la crise du covid, ce qui était évidemment nécessaire.

Comment pouvez-vous dire que nous ne consultons pas le Parlement ? Le texte que je vous présente sera examiné en commission et en séance publique. Vous pourrez voter ou non les annulations de crédits.

M. Tristan Lahais (EcoS). Petite réaction d'humeur : il y a beaucoup d'arrogance dans vos propos, monsieur le ministre. Vous employez des formules comme « il n'y a pas d'autre solution », « il faut bien que l'on prenne conscience », qui laissent penser que vos solutions relèvent de l'évidence et que nous n'avons d'autres possibilités que de nous y rallier. Les choix budgétaires sont d'abord des choix politiques et vous pouvez les assumer comme tels, sans devoir recourir à des arguments d'autorité.

Les mesures que vous prenez dans ce PLFG échappent au contrôle démocratique alors qu'un PLFR nous aurait permis d'intervenir sur les dépenses et sur les recettes. En tant qu'élue écologiste, je suis navré de constater qu'un milliard d'euros a été retiré au financement du fonds Vert, du fait d'annulations successives. Une telle décision aurait dû faire l'objet d'une délibération démocratique.

M. Laurent Saint-Martin, ministre. Vous allez peut-être me dire que c'est de l'arrogance mais je ne comprends pas comment vous pouvez nous reprocher l'absence de consultation démocratique. Les annulations de crédits sont soumises à l'autorisation du Parlement. En commission et en séance, vous allez examiner mission par mission, programme par programme, ligne par ligne, l'exécution du budget pour 2024. Il n'y a pas plus démocratique ! Vous pourrez même déposer des amendements pour modifier les crédits !

Il n'y a pas d'acte d'autorité. Je donne les chiffres tels qu'ils sont et le gouvernement affirme depuis le début sa volonté de redresser les comptes publics. Je n'ai jamais prétendu qu'il n'y avait pas d'alternatives aux voies et moyens que nous avons retenus.

La question est de savoir de quels leviers nous disposons pour freiner la dépense. Un effort de 60 milliards d'économies est nécessaire à nos yeux pour

atteindre l'objectif de 5 % de déficit public en 2025 et s'inscrire dans une trajectoire de retour à l'équilibre de nos finances publiques sur le moyen terme. Tout cela renvoie en effet à un débat politique.

Mme Marie-Christine Dalloz (DR). L'analyse du Haut Conseil des finances publiques sur ce PLFG est claire. Il souligne que le dérapage du déficit en 2024 a généré un ratio de dette publique s'élevant à 112,8 points de PIB, soit 2,9 points de plus qu'en 2023, et conclut que pour garantir la soutenabilité à moyen terme des finances publiques, il faudra consentir des « efforts immédiats et soutenus dans la durée ». C'est bien ce que prévoit le PLF pour 2025.

Compte tenu des milliards de dépenses supplémentaires qui ont été adoptées lors de son examen, j'aimerais savoir, monsieur le ministre, quelles seraient les conséquences d'un nouveau dérapage de notre dette publique, au-delà du risque d'une dégradation de notre note ?

M. Laurent Saint-Martin, ministre. Le principal risque concerne une hausse du coût du refinancement de notre dette si le *spread* augmente. Nous entrerions dans un cercle vicieux : ce renchérissement nous empêcherait de financer au niveau nécessaire les politiques publiques prioritaires, qui elles-mêmes contribuent à résorber le déficit. La véritable austérité, je le dis depuis le début de l'automne, c'est de ne plus avoir le choix et de se voir imposer des décisions, comme c'est arrivé à des pays pas si éloignés du nôtre. Il faut tout faire pour l'éviter. Et c'est possible, il n'y a aucune fatalité. Nous devons simplement faire des choix courageux et je reconnaiss que les gouvernements précédents se sont déjà engagés dans cette voie.

Les choses peuvent aller vite. Avec un choc des taux de 1 point, la charge de la dette augmenterait de près de 4 milliards d'euros la première année, de 10 milliards à l'horizon de sept ans, et de 20 milliards d'euros à l'horizon de quinze ans. Tout changerait alors : la qualité des investisseurs, la catégorie de risques de nos titres souverains, les conditions de refinancement.

M. Didier Padey (Dem). Est-on obligé de souscrire des emprunts à taux variable qui exposent notre pays à des charges supplémentaires dans les années qui viennent ?

M. Laurent Saint-Martin, ministre. Cela renvoie au débat sur la dette publique, introduit par la réforme de la LOLF. Pour bénéficier des meilleures conditions de refinancement, il nous faut recourir à ce type de véhicule financier. La question qui se pose surtout concerne la maturité moyenne de notre dette. Elle est passée de 8 ans à environ 10 ans. Est-il intéressant de l'augmenter encore ? Pendant la crise du covid, avec le programme de rachat de dettes lancé par la Banque centrale européenne, beaucoup de pays ont choisi des émissions à très long terme. Comme le remboursement de la dette de l'État, contrairement à celui de la dette sociale qui porte sur le principal, concerne d'abord les intérêts, il est important de garder de la souplesse pour optimiser le refinancement.

M. Jean-Philippe Tanguy (RN). Ce projet de loi de finances de fin de gestion est à l'image de ce qui s'est passé depuis sept ans. La confusion règne, après de multiples annulations, « gels » et « surgels ». À quoi bon ces Frankenstein budgétaires ? Le montant du déficit est exactement celui que nous dénoncions, il y a six mois. Autrement dit, en six mois, il ne s'est strictement rien passé : vous n'avez pas réduit les dépenses structurelles, ni fait d'effort de gestion. Vous avez perdu les élections et si une majorité de députés demande un projet de loi de finances rectificative, vous devriez en présenter un.

Vous mentez en permanence. Vous dites qu'il n'y a pas eu de critiques sur les recettes exceptionnelles, c'est faux ! Plusieurs députés de différents groupes vous ont mis en garde, en vous dissuadant de fonder vos analyses dessus, et vous l'avez fait quand même. Vous dites qu'il n'y a pas eu de critiques sur la gestion de la crise du covid : faux encore ! Nous n'avons cessé d'affirmer que c'était n'importe quoi, spécialement pendant le deuxième confinement. Vous dites qu'il y a eu pas de critiques sur le bouclier tarifaire ? Nous n'étions d'accord avec aucune des mesures qu'il contenait. Le choix de se soumettre systématiquement à l'Allemagne et de faire payer la facture aux Français, c'est votre choix, pas celui du Parlement.

Quand donc arrêterez-vous de mentir ? Quand allez-vous obéir au Parlement ?

M. Laurent Saint-Martin, ministre. Les accusations que vous portez sont graves, monsieur Tanguy. J'aimerais que vous me précisiez lesquels de mes propos sont mensongers.

M. Daniel Labaronne (EPR). Je ferai surtout un constat, monsieur le ministre. Vos prévisions macroéconomiques ne me semblent pas suffisamment prendre en compte l'évolution de l'épargne des ménages. Or on sait que plus il y a d'épargne, moins il y a de consommation, donc moins il y a de recettes de TVA, ce qui pose un problème pour l'équilibre du budget.

Par ailleurs, je rejoins Mme Dalloz, le problème n'est pas seulement le ratio entre le déficit et le PIB mais celui entre la dette et le PIB, et celui-ci risque d'être défavorable si le taux de croissance est inférieur aux taux d'intérêt.

EXAMEN DES ARTICLES

Lors de sa réunion du mercredi 13 novembre 2024 au matin, la commission examine le projet de loi de finances de fin de gestion (n° 538) (M. Charles de Courson, rapporteur général) ⁽¹⁾.

M. le président Éric Coquerel. Nous en venons à l'examen du projet de loi de finances de fin de gestion (PLFG) pour 2024, au sujet duquel nous avons auditionné, le lendemain de sa présentation en Conseil des ministres, M. Laurent Saint-Martin, ministre auprès du premier ministre, chargé du budget et des comptes publics. Comme vous le savez, ce texte sera examiné en séance publique le mardi 19 novembre, et le délai de dépôt des amendements expire vendredi à dix-sept heures.

Ce projet de loi a fait l'objet de quatre-vingt-neuf amendements en commission. Le contrôle de leur recevabilité financière et du respect des exigences de la LOLF – loi organique relative aux lois de finances – a conduit à en déclarer vingt irrecevables, soit un taux d'irrecevabilité de 22,5 %. Cela peut sembler élevé, alors même que les auteurs des amendements avaient bien compris que le projet de loi de finances de fin de gestion ne pouvait accueillir de nombreuses dispositions que les parlementaires ont l'habitude de proposer en loi de finances et que la quasi-totalité des amendements déposés étaient des amendements de crédits. Néanmoins, un nombre significatif de ces amendements ne respectaient pas les exigences habituelles en matière de disponibilité des crédits.

S'agissant des amendements proposant des mouvements de crédits relatifs à des programmes pour lesquels le PLFG ne prévoyait aucun mouvement de crédits nouveau, j'ai appliqué les mêmes règles que l'an dernier. Avec le collectif de fin de gestion, nous disposons d'une information précieuse : un tableau, figurant aux pages 157 et suivantes du projet de loi, précise le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement encore disponibles pour chaque programme budgétaire. J'ai considéré, comme l'année dernière, qu'il n'était pas possible de proposer des annulations lorsque les crédits de programmes votés en loi de finances initiale avaient déjà été consommés dans des proportions supérieures au mouvement proposé.

En ce qui concerne les amendements demandant de refuser des annulations de crédits, leurs auteurs ont parfois commis l'une ou l'autre des deux erreurs suivantes, voire les deux de façon cumulative.

Les auteurs de certains amendements ont refusé des annulations de crédits pour certains programmes sans supprimer, dans le même temps, les ouvertures proposées pour d'autres programmes de la même mission. En soi, il est possible de moduler par amendements les annulations et les ouvertures nouvelles de crédits ou

(1) https://videos.assemblee-nationale.fr/video.15791769_673461fa81ebf.commission-des-finances--avis-public-sur-la-nomination-de-mme-lucie-muniesa-a-la-commission-de-surv-13-novembre-2024.

de les répartir différemment entre les programmes de la mission. Toutefois, la somme des propositions de crédits résultant du projet de loi combiné à l'amendement ne doit pas être supérieure aux crédits totaux ouverts pour la mission.

Les auteurs d'amendements n'ont parfois refusé des annulations de crédits que pour les crédits hors titre 2, alors que le gouvernement proposait des annulations sur le titre 2. Ils se sont alors heurtés à l'impossibilité de refuser autant d'annulations pour des crédits hors titre 2 alors que, à l'inverse, ils auraient pu refuser des annulations de montants comparables pour des crédits de titre 2.

Une fois que les auteurs d'amendements fautifs auront corrigé ces différentes imperfections, au demeurant compréhensibles car il est beaucoup plus complexe de procéder à des mouvements de crédits dans un projet de loi de finances de fin de gestion, il ne fait pas de doute qu'ils parviendront à déposer des amendements recevables en vue de la séance. Mon cabinet est évidemment à la disposition des collègues concernés.

Comme nous avons déjà eu un débat lors de l'audition du ministre, jeudi dernier, je vous propose de commencer sans plus tarder l'examen des amendements.

Article liminaire

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

Amendements CF22 de M. Mathieu Lefèvre, CF83 et CF85 de M. David Amiel, CF43 de M. Mathieu Lefèvre, CF3 de M. Charles Sitzenstuhl et CF44 de M. Mathieu Lefèvre (discussion commune)

M. Mathieu Lefèvre (EPR). Mon premier amendement vise à rappeler, notamment au gouvernement, que des marges de manœuvre étaient encore possibles au mois de septembre, lors de sa prise de fonctions, et qu'elles le restent dans ce projet de loi de finances de fin de gestion, pour ramener le déficit public bien en deçà de 6,6 % du PIB. Il faudrait ainsi davantage d'annulations de crédits mis en réserve ; le gouvernement fait un choix minimal, qui se monte à 5,6 milliards d'euros pour 2024. Par ailleurs, des mesures réglementaires de bon sens n'ont pas été prises, comme la fin du remboursement des tests covid sans ordonnance, non plus que des mesures rétroactives en matière de fiscalité, par exemple l'application à l'exercice 2024 de la contribution sur les rentes inframarginales ou de la taxe sur le rachat d'actions, qui auraient très bien pu figurer dans le projet de loi de finances. Ces mesures nous permettraient de partir d'un point moins haut pour le désendettement et la réduction des déficits publics dans le projet de loi de finances pour 2025.

M. Jean-René Cazeneuve (EPR). Je présenterai en même temps les amendements CF83 et CF85, le second étant de repli. Heureusement que des décisions courageuses – 10 milliards d'euros d'annulations de crédits et 16 milliards d'euros de « gel » – ont été prises en début d'année par Gabriel Attal,

Bruno Le Maire et Thomas Cazenave. Ces mesures ont permis de contenir le déficit après un dérapage toujours non expliqué, en particulier des recettes fiscales – nous attendons beaucoup de la commission d'enquête. Il nous paraît important de continuer les efforts pour réduire le déficit, y compris en 2024. Je sais que des mesures ont déjà été prises, mais Mathieu Lefèvre a donné d'autres exemples. L'effort en 2025 sera plus facile si nous en faisons déjà le plus possible en 2024. Nos amendements demandent donc au gouvernement d'annuler davantage de crédits jusqu'à présent gelés.

M. Mathieu Lefèvre (EPR). S'il est devenu malheureusement impossible, dès lors que nous sommes en novembre, d'atteindre 5,5 % de déficit, il est encore temps de passer sous les 6 %, notamment en freinant beaucoup plus fermement les dépenses qui font actuellement l'objet d'une mise en réserve – des programmes sont épargnés. Je souligne au passage que l'État a fait le boulot en 2024 : la dépense de l'État sera inférieure au niveau de 2023. S'agissant du seul levier dont nous disposons vraiment à ce stade de l'année, nous pouvons néanmoins aller plus loin.

M. Charles Sitzenstuhl (EPR). L'amendement CF3, qui a déjà été déposé à plusieurs reprises depuis quelques semaines, vise à poursuivre la discussion sur l'état du déficit en 2024. Les 6,1 % actuellement prévus n'étaient pas une fatalité : c'est le choix de ce gouvernement de laisser le déficit à un tel niveau en 2024. Il était possible de passer sous la barre des 6 %, comme l'ont notamment démontré la semaine dernière au Sénat Bruno Le Maire, l'ancien ministre des finances, et Gabriel Attal, l'ancien premier ministre. Pour cela, le gouvernement aurait pu déposer un projet de loi de finances rectificative (PLFR) dès sa prise de fonctions – je regrette que cette décision n'ait pas été prise. S'agissant des annulations de crédits, un effort supplémentaire aurait pu être fait dans ce texte de fin de gestion et je regrette, une fois encore, que le gouvernement n'ait pas pris toutes les mesures possibles pour réduire les dépenses dès maintenant.

M. Mathieu Lefèvre (EPR). Le gouvernement choisit d'annuler 5,6 milliards d'euros sur les crédits mis en réserve, qui sont de l'ordre de 16 milliards – cela représente donc un peu plus d'un tiers du total. Le gouvernement peut aller plus loin, y compris parce que de nombreux crédits ne sont pas consommés et peuvent ne pas avoir vocation à l'être, si nous assumons la dimension limitative des crédits en fin d'année, pour atteindre nos objectifs budgétaires.

M. Charles de Courson, rapporteur général. L'amendement d'appel CF22 vise à interroger le gouvernement, auquel vous reprochez de ne pas avoir pris en compte des mesures auxquelles le précédent exécutif avait travaillé. Je vous demande un retrait : vous pourrez ainsi interroger le gouvernement en séance.

L'amendement suivant, lui aussi d'appel, demande de nombreuses modifications dans le tableau de l'article liminaire, relatives non seulement à la dépense publique, que vous voulez réduire plus fortement, mais aussi aux prélèvements obligatoires, car vous demandez que des mesures fiscales nouvelles s'appliquent dès 2024. Cependant, l'article liminaire a valeur de constat : il brosse

le tableau de la situation des finances publiques une fois adoptées les mesures contenues dans le texte.

Vous avez évoqué la nécessité de prendre des mesures fiscales applicables dès cette année. Or le texte soumis à notre examen ne peut en comporter. On est libre de le déplorer mais il en est ainsi, puisqu'il s'agit d'un projet de loi de finances de fin de gestion et non d'un projet de loi de finances rectificative. Cette seule raison me conduit à émettre un avis défavorable si vous ne retirez pas l'amendement.

Même avis, pour les mêmes raisons, concernant l'amendement CF85.

L'amendement CF43 vise à réduire le déficit de 0,2 point, mais l'article liminaire dresse un constat, je l'ai dit. L'exposé sommaire appelle notre attention sur le fait que tous les crédits mis en réserve ne sont pas annulés. C'est effectivement le cas. Si vous l'interpellez en séance, le gouvernement pourra, s'il le souhaite, justifier ce choix. Par conséquent, demande de retrait ou avis défavorable.

Même position au sujet des deux derniers amendements. En revanche, rien n'interdit de déposer des amendements aux articles suivants pour réduire la dépense publique. Nous pourrons ensuite revenir à l'article liminaire.

M. le président Éric Coquerel. Ces amendements de fond ont une certaine logique : ils s'inscrivent dans la suite de ce que nous a dit Bruno Le Maire lorsqu'il était encore ministre de l'économie. Il préconisait d'annuler non pas seulement une partie des crédits gelés, mais l'intégralité, ce qui porterait la baisse à plus de 26 milliards d'euros en 2024. Néanmoins, je trouve que cela ne serait pas raisonnable dès lors que l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) estime qu'il en résulterait un effet récessif en 2025.

Nous aurions pu discuter de cette question si un PLFR avait été déposé, ce qui aurait permis des amendements de recettes. Nous venons de démontrer dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2025 qu'il était possible d'arriver à une baisse des déficits grâce à davantage de recettes. Or un projet de loi de finances de fin de gestion porte uniquement sur les crédits, et il ne serait pas du tout raisonnable de refroidir le moteur de notre économie, qui est également alimenté par les commandes et les dépenses publiques. Il paraît nécessaire de le répéter pour que cela finisse par rentrer.

Voilà les raisons pour lesquelles je m'opposeraï, pour ma part, à ces amendements.

M. Aurélien Le Coq (LFI-NFP). Quand on en est là, c'est du fanatisme : le projet de loi de finances de fin de gestion propose déjà de couper plus de 6 milliards d'euros supplémentaires dans les dépenses, alors qu'il est établi – c'est dit dans le projet de loi et tout le monde va dans le même sens – que ce sont les recettes le problème et non les dépenses.

Oui, nous arrivons à 6,1 % de déficit. Et oui, c'est le chaos budgétaire. Voilà ce que nous ont laissé les gouvernements que vous défendez. Quand on a 5,7 % de déficit structurel, c'est qu'un problème de moindres recettes se pose. Vous avez pourtant fait des coupes dans le budget de 2023 et de nouveau au début de cette année. Si nous faisons ce que vous souhaitez ou même seulement ce que le gouvernement propose – ce serait déjà une saignée –, nous aurons l'année prochaine le même problème parce que les recettes n'augmenteront pas. Ce que vous demandez atteindra directement la croissance, notre président l'a rappelé.

Mais vous avez déposé encore d'autres amendements, car vous considérez qu'on ne va jamais assez loin. Vous parlez de chiffres comme s'il n'y avait aucune réalité derrière, alors que les coupes prévues signifient 338 millions d'euros en moins pour l'environnement, quand tout le monde sait que c'est le combat à mener, et près de 150 millions d'euros en moins pour l'agriculture au moment où les agriculteurs s'appretent à se remobiliser – ils sont à bout de souffle.

M. Mathieu Lefèvre (EPR). Je rappelle à M. Le Coq que les dépenses de l'État ont augmenté de 100 milliards d'euros depuis 2019 : il me semble que nous avons un problème de dépenses plutôt que de recettes.

Les annulations de crédits ont-elles un effet récessif ? Vous considérez que c'est le cas et nous non. C'est là un débat de politique économique.

Monsieur le rapporteur général, considérez-vous que nous aurions pu techniquement aller plus loin dans les annulations de crédits en fin d'année ? Y avait-il encore des marges de manœuvre ? Tous les leviers ont-ils été utilisés en cette fin d'année pour essayer de dégonfler le déficit public ? Sinon, estimez-vous que c'est un choix politique que de maintenir le déficit public au-delà de 6 % du PIB en 2024 ?

S'agissant de la fiscalité, nous ne l'aurions certes pas fait de gaieté de cœur, mais des mesures rétroactives auraient très bien pu être prises dans la loi de finances initiales et non, évidemment, dans celle de fin de gestion.

M. Philippe Lottiaux (RN). Nous sommes toujours d'accord pour réduire le déficit, mais tous les crédits mis en réserve ne sont pas annulables. Par ailleurs, on va dépasser 1,5 % des crédits ouverts : on ne peut pas s'y prendre de cette manière, il aurait fallu un PLFR. Nous ne voterons donc pas ces amendements.

Mme Véronique Louwagie (DR). Je comprends les propositions de nos collègues compte tenu de leur constance à les défendre. Ils appelaient à un PLFR dès le printemps, je crois. On peut effectivement regretter de ne pas en avoir eu un dès le décret d'annulation de 10 milliards d'euros de crédits du mois de février, c'est-à-dire à peine deux mois après la publication du PLF. Pour autant, ce qui nous est proposé n'est pas raisonnable, car il ne restera qu'un mois après l'adoption du projet de loi de finances de fin de gestion pour appliquer des baisses de crédits d'une très grande ampleur. C'est la raison pour laquelle nous voterons contre ces amendements.

M. Jean-Paul Mattei (Dem). Je suis un peu sur la même ligne. Nous étions nombreux à souhaiter un PLFR, mais il était peut-être un peu tôt en février ou en mars pour avoir de la visibilité sur les recettes. Dans l'idéal, il aurait fallu attendre mai ou juin. Or chacun sait ce qui s'est passé et nous prenons acte de la situation. Le temps qui reste est un peu court pour agir : laissons donc ce projet de loi de fin de gestion suivre sa course. C'est une photographie. Nous ne pouvons y traiter la question des recettes, et il faudra faire avec. Nous ne voterons pas ces amendements.

La commission rejette successivement les amendements.

Elle adopte l'article liminaire non modifié.

PREMIÈRE PARTIE : CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

TITRE PREMIER DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES

Article 1^{er}

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

Suivant l'avis du rapporteur général, la commission rejette l'amendement CF33 de Mme Christine Arrighi.

Elle adopte l'article 1^{er} non modifié.

Article 2

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

*Amendements de suppression CF38 de M. Aurélien Le Coq et CF63 de
Mme Sophie Taillé-Polian*

Mme Mathilde Feld (LFI-NFP). Nous demandons la suppression de l'article 2 qui réduira de plus de 50 millions d'euros, en cours d'exercice, le transfert d'une partie des recettes de TVA destiné à financer l'audiovisuel public. Son budget, déjà très affaibli, s'amenuisera encore dans les prochaines années. La redevance pour l'audiovisuel avait le mérite d'assurer des fonds propres à ces services publics.

M. Charles de Courson, rapporteur général. L'article 2 vise à diminuer de 50,7 millions d'euros la fraction de TVA affectée aux sociétés de l'audiovisuel public. Cette évolution découle essentiellement de l'arrêt du programme de transformation de l'audiovisuel public, qui reposait sur un programme budgétaire *ad hoc*. Ce programme de transformation a fait l'objet d'annulations de crédits de 20 millions d'euros dans le cadre du décret du 21 février 2024, puis il a été interrompu à partir du mois de mai dans le contexte de l'examen de la proposition de loi visant à fusionner les sociétés de l'audiovisuel public. Le PLFG se limite à constater la non-consommation de 30 millions d'euros de crédits supplémentaires et à les annuler. Ces amendements rétabliraient donc un programme qui n'existe plus depuis mai, ce qui perturberait les trajectoires financières des sociétés de l'audiovisuel public. Elles ne seraient pas en mesure de s'adapter à un financement supplémentaire pour déployer dans un temps contraint des investissements. Je rappelle également que ces fonds étaient destinés à favoriser la création d'une holding, projet qui semble abandonné. L'annulation de ces crédits étant sans conséquence pour les moyens de l'audiovisuel public, avis défavorable.

M. le président Éric Coquerel. Il y aura quand même une conséquence. Vous voulez laisser à l'appréciation de l'exécutif, quel qu'il soit, la détermination d'une partie du budget de l'audiovisuel public. Constance Le Grip avait déposé un amendement pour 2025 que nous étions beaucoup à soutenir, et la question se pose aussi en 2024. Si ces crédits n'ont pas été utilisés, ce n'est pas parce qu'ils n'étaient pas nécessaires mais à cause de la situation dans laquelle s'est trouvé l'audiovisuel public. Il faut arrêter avec cette pratique et donner à l'audiovisuel public des assurances en matière budgétaire, pour lui permettre de fonctionner.

La commission rejette les amendements.

*Amendements CF4 de M. Matthias Renault et CF59 de M. Mathieu Lefèvre
(discussion commune)*

M. Matthias Renault (RN). L'amendement CF4 tend à matérialiser notre proposition constante de privatiser une partie de l'audiovisuel public, pour réaliser une économie de 2,5 milliards d'euros.

M. Mathieu Lefèvre (EPR). Monsieur le président, une fois n'est pas coutume, je partage votre inquiétude. Les fonds de transformation ont cessé d'être versés, mais les besoins continuent à exister en la matière. C'est notamment vrai pour l'Institut national de l'audiovisuel (INA), à Bry-sur-Marne, qui fait face, avec l'arrêt des versements, à une difficulté de trésorerie de 7 millions d'euros, ramenée à 5 millions grâce à des efforts de bonne gestion. Je propose d'abonder d'autant le budget de l'INA.

M. Charles de Courson, rapporteur général. Le premier amendement tend à diminuer de 2,6 milliards d'euros la fraction de TVA affectée à l'audiovisuel public – le montant serait alors ramené à 1,4 milliard en 2024. Nous connaissons le point de vue du groupe Rassemblement national concernant la privatisation de l'audiovisuel public. L'amendement pose, par ailleurs, un problème juridique majeur : il amputerait de 65 %, à un mois de la fin de l'année, le budget des sociétés de l'audiovisuel public alors qu'elles ont déjà consommé 3,3 milliards d'euros de crédits de paiement. L'amendement conduirait ces sociétés à une impasse majeure et porterait atteinte à l'indépendance de l'audiovisuel public, ce qui nous exposerait certainement à une censure du Conseil constitutionnel. Avis défavorable.

Le second amendement est d'une tout autre nature. L'arrêt des versements prévus dans le cadre du programme de transformation des sociétés de l'audiovisuel public a eu lieu en mai 2024. Depuis lors, l'INA a pu intégrer cette contrainte financière nouvelle dans ses perspectives. Les crédits qui lui sont alloués s'inscrivent dans une tendance positive : ils ont été revalorisés de 11 % en 2023 – soit 10 millions d'euros – et de 4 % en 2024. Il est raisonnable que l'INA, comme l'ensemble des sociétés de l'audiovisuel, participe au redressement des comptes publics. Par conséquent, avis défavorable.

Successivement, la commission rejette l'amendement CF4 et adopte l'amendement CF59.

Elle adopte l'article 2 modifié.

Après l'article 2

Amendement CF19 de Mme Marie-Christine Dalloz

Mme Marie-Christine Dalloz (DR). Le gouvernement ne peut pas sans cesse faire financer ses mesures par les collectivités territoriales. La « prime Sécur » a été étendue à l'ensemble du personnel sanitaire, social et médico-social privé à but non lucratif, sans concertation, alors qu'elle représente une dépense supplémentaire de 170 millions d'euros pour les départements. L'amendement vise

à compenser le coût de cette mesure prise unilatéralement en prélevant le montant correspondant sur les recettes de l'État.

M. Charles de Courson, rapporteur général. L'amendement pose la question plus vaste des décisions prises par les gouvernements successifs, sans compensation pour les départements, dont un nombre croissant est en déficit de fonctionnement. Je vous suggère de le retirer et de le redéposer en séance afin d'interroger directement le gouvernement sur le sort réservé aux amendements adoptés en commission et en séance sur la première partie du projet de loi de finances pour 2025, en particulier à celui prévoyant 466 millions d'euros d'aide aux départements que nous avions adopté à la quasi-unanimité. Avis défavorable, même si vous avez raison sur le fond.

M. le président Éric Coquerel. Je soutiendrai l'amendement, qui est la meilleure manière d'obtenir une réponse du gouvernement.

Mme Marie-Christine Dalloz (DR). Je maintiens l'amendement. Ce n'est pas seulement un amendement d'appel, c'est une question de logique. L'accord initialement prévu n'a pas été respecté : l'État n'a pas compensé le coût de la mesure, ce qui met en difficulté les départements. Je rappelle que ceux-ci financent les Ehpad à but non lucratif.

M. Charles de Courson, rapporteur général. Dans ce cas, j'émets un avis de sagesse.

La commission adopte l'amendement CF19.

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

Article 3

Équilibre général du budget et trésorerie

Amendements CF7 et CF6 de M. Matthias Renault

M. Kévin Mauvieux (RN). Ces deux amendements d'appel visent à tirer la sonnette d'alarme au sujet du coût de la dette indexée et de la souveraineté de la dette.

L'amendement CF7 vise à obtenir plus d'informations sur le surcoût qu'ont représenté les obligations assimilables du Trésor indexées sur l'inflation (OATi) en 2024. C'est notre cheval de bataille : les OATi coûtent très cher, dans une période où nous cherchons à réduire les dépenses. L'amendement CF6, quant à lui, demande plus de transparence sur les détenteurs de la dette. Lors du printemps de l'évaluation, j'ai rendu un rapport démontrant que l'on ne savait pas réellement où

était détenue notre dette ; on sait seulement que la moitié des prêteurs sont des non-résidents. La loi empêche l'État de savoir où elle se trouve.

M. Charles de Courson, rapporteur général. L'amendement CF7 n'est pas raisonnable. Même si l'on peut déplorer leur existence, les OATi représentent 10 % de notre dette et l'on ne peut pas supprimer du tableau de financement de l'État les 4 milliards d'euros que représente le supplément d'indexation en 2024.

Ma position sur le sujet est celle de l'Allemagne, qui interdit l'indexation des OAT. Les OATi perturbent les comptes de l'État français : il y a un peu plus d'un an, il a fallu faire une provision de 10 milliards d'euros et les charges liées à la dette sont devenues erratiques en raison de cette provision que l'on récupère progressivement. Je vous suggère de retirer l'amendement et de le déposer en séance afin de poser directement la question au gouvernement : faut-il continuer d'émettre des OAT indexées ?

L'amendement CF6 vise à connaître les détenteurs des titres de dette souveraine française par nationalité et par type d'activité. Nous demandons cette information depuis plusieurs années. Cependant, le moyen proposé complexifierait excessivement le tableau de financement de l'État, qui n'a pas vocation à être le réceptacle de telles informations. Un indicateur de performance, une annexe dédiée ou le rapport sur la dette annexé au projet de loi de finances seraient plus adéquats. Je suis favorable au fond de l'amendement, comme la quasi-totalité des membres de la commission, mais pas sous cette forme. Avis défavorable.

M. Kévin Mauvieux (RN). Je maintiens les amendements, n'en étant pas le signataire principal ; si je l'étais, je retirerais peut-être le premier, mais pas le second. Nous l'avons déposé parce qu'aucun rapport publié ne contient cette information. Le gouvernement est sourd à nos demandes et chacun campe sur ses positions. Notre appel aura plus de force s'il n'est pas noyé dans un texte contenant d'autres mesures du même type.

La commission rejette successivement les amendements.

Amendement CF45 de M. Mathieu Lefèvre

M. Mathieu Lefèvre (EPR). Il vise à savoir si les prévisions d'impôt sur les sociétés présentées dans le PLFG sont nettes du mécanisme d'autolimitation. Comme vous le savez, l'impôt sur les sociétés peut être modulé par les entreprises si elles considèrent, à tort ou à raison, que le montant versé est trop important, sur le modèle du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu. Cette autolimitation a conduit à des difficultés de prévision de l'impôt sur les sociétés indiquées dans le rapport du sénateur Husson, lequel préconise de limiter la prévision du dernier trimestre au seul quatrième acompte. Je souhaite connaître le point de vue du rapporteur général sur cette préconisation et savoir si le gouvernement en a tenu compte.

M. Charles de Courson, rapporteur général. Cet amendement à 1 euro vise à appeler l'attention du gouvernement sur les prévisions d'impôt sur les sociétés et sur la proposition récemment formulée par mon homologue, le sénateur Jean-François Husson, à propos du cinquième acompte de l'impôt sur les sociétés : « Compte tenu de l'impossibilité, en pratique, de faire une prévision fiable sur son niveau qui, net de l'autolimitation, peut être positif ou négatif, il serait préférable de limiter la prévision du dernier trimestre, comme celle des trimestres précédents, au seul quatrième acompte. » Il s'agit tout de même de recettes de l'année : il serait curieux de n'en tenir aucun compte dans les textes financiers de l'année. Ne serait-il pas plus approprié de demander aux entreprises de communiquer à l'administration fiscale plus d'informations en amont sur leur cinquième acompte, ou encore de demander au Gouvernement et à son administration de tenir meilleur compte des comptes nationaux trimestriels dans l'établissement des prévisions d'impôt sur les sociétés du projet de loi de finances de fin de gestion ?

Vous pourrez, si vous y tenez, redéposer l'amendement en vue de l'examen du texte en séance, mais ce n'est pas son adoption qui vous permettra d'obtenir les réponses souhaitées. La question pourrait être abordée dans le cadre, plus approprié, des travaux que la commission des finances dotée des pouvoirs d'une commission d'enquête mènera au cours des prochaines semaines. Avis défavorable.

L'amendement est retiré.

Amendement CF11 de M. Charles Sitzenstuhl et CF46 de M. Mathieu Lefèvre (discussion commune)

M. Charles Sitzenstuhl (EPR). Mon amendement vise à interroger le gouvernement sur la chute importante des recettes de la TVA. Je déposerai d'autres amendements d'appel sur l'article 3 en séance publique. Nous devons comprendre les erreurs de prévision du budget.

M. Mathieu Lefèvre (EPR). Monsieur le rapporteur général, à votre connaissance, le gouvernement a-t-il tenu compte des retards de remboursement de TVA en 2023 dans le PLFG ?

M. Charles de Courson, rapporteur général. Vous demandez au gouvernement s'il a bien réalisé une étude interne sur les raisons des retards dans le traitement des remboursements de TVA en 2023 et quelles mesures correctives il a adoptées depuis septembre 2024 pour la fin de gestion. Des instructions ont-elles été données en vue de freiner les remboursements, ou est-ce un problème d'organisation des services ? On ne le sait pas. Je constate seulement que les remboursements et dégrèvements ont considérablement augmenté par rapport à la loi de finances initiale – 7 milliards d'euros – sans explication précise ; une partie est due à la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS), mais celle-ci représente tout au plus 500 à 700 millions d'euros, soit 10 % de la variation. Je vous suggère de retirer les amendements et de demander des explications au gouvernement en séance.

Les amendements sont retirés.

Amendement CF5 de M. Matthias Renault

M. Matthias Renault (RN). Cet amendement d'appel porte sur le compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État*, lequel visait à l'origine à récupérer les recettes de l'État actionnaire et à les affecter aux dépenses de l'État actionnaire. Nous constatons néanmoins une tendance, dénoncée par la Cour des comptes, à y inscrire des subventions du budget général de l'État pour des sommes très importantes dont on ne connaît pas les bénéficiaires finaux. Pour l'exercice 2024, la subvention du budget général est minorée de 2 milliards d'euros sans que la raison soit précisée. Nous demandons des informations complémentaires au gouvernement.

M. Charles de Courson, rapporteur général. J'ai moi-même demandé des explications au gouvernement sur la réduction de 2 milliards d'euros de la subvention du budget général au compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État*. Il m'a été indiqué que, compte tenu des dépenses prévisionnelles de ce compte d'affectation spéciale, qui présentent souvent un caractère confidentiel jusqu'à leur réalisation, aucun versement du programme 367 du budget général de l'État ne serait nécessaire.

Je vous propose de retirer l'amendement et de le redéposer en séance pour obtenir des explications. Hélas, je connais déjà la réponse du ministre. C'est la même depuis des décennies : sous prétexte que cela risque de perturber le marché et de favoriser les spéculateurs, on refuse de nous donner les raisons pour lesquelles la dotation augmente ou diminue. La vente et le rachat des participations de l'État sont apparemment une chose trop sérieuse pour en informer le Parlement *a priori*, ce que j'ai toujours trouvé choquant. Il faut évidemment être prudent, mais on pourrait en informer le rapporteur général, qui n'est généralement pas un irresponsable.

M. Matthias Renault (RN). Je le maintiens et je le redéposserai en séance. Cette réponse n'est pas satisfaisante. Je peux entendre qu'une information détaillée sur les prises de participations de l'État perturbe le marché, mais on pourrait nous en donner les grandes lignes. De surcroît, certaines prises de participation de l'État ont un caractère politique ; elles sont même parfois prises à l'initiative des parlementaires, comme cela a été le cas pour Atos.

La commission rejette l'amendement.

Elle rejette l'article 3.

La commission rejette la première partie du projet de loi.

SECONDE PARTIE : MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

TITRE PREMIER AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2024 – CRÉDITS DES MISSIONS

Article 4 et état B

Budget général : ouvertures et annulations de crédits

Amendement CF47 de M. Mathieu Lefèvre

M. Charles de Courson, rapporteur général. L'article 4 étant un article de récapitulation, il convient que le surcroît d'annulations de 4,4 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement proposé par l'amendement tire la conséquence d'amendements de crédits précédemment adoptés ; j'observe que vous n'en avez pas déposé. Il semble par ailleurs préférable de cibler les annulations en tenant compte de la réalité des besoins de crédits par ministère plutôt que de fixer un montant global. Enfin, il faut que les annulations demandées soient现实istes. Le ministre a déclaré devant la commission des finances, la semaine dernière, que les annulations de crédits proposées correspondaient « au freinage le plus fort auquel nous pouvons consentir » et que « nous ne pouvons pas aller plus loin ». Il est nécessaire de laisser une certaine marge sur la réserve des programmes afin de leur permettre de faire face à l'intégralité de la gestion 2024. Nous sommes déjà mi-novembre ; le temps que le projet de loi revienne du Sénat, nous serons en décembre. La demande est impossible à satisfaire.

La commission rejette l'amendement.

Amendement CF79 de M. Stéphane Hablot

Mme Estelle Mercier (SOC). Cet amendement vise à rehausser de 40 millions d'euros les autorisations d'engagement de la Facilité européenne pour la paix (FEP), qui vient en aide à l'Ukraine et finance notamment les premiers secours, le carburant essentiel à la chaîne logistique, l'effort de renseignement et l'administration ; toutes choses essentielles à l'effort de guerre ukrainien. Le PLF 2025 prévoit une baisse de 40 millions sur ce fonds. Dans le contexte de l'élection de Donald Trump, ce n'est pas envisageable.

M. Charles de Courson, rapporteur général. Je ne suis pas insensible à cet amendement. Il est vrai que le montant de la participation à la FEP sera en baisse de près de 40 millions d'euros en 2025, d'après le PLF, pour s'élever à 104,1 millions d'euros. Toutefois, la baisse relève du calcul de la quote-part française à cet instrument extrabudgétaire et pluriannuel de l'Union européenne. D'après les informations qui m'ont été transmises, les annulations présentées par le PLFG pour 2024 ne concernent pas la contribution financière du ministère de l'Europe et des affaires étrangères à la FEP. Il convient de relever qu'environ 20 millions d'euros avaient été annulés par le décret du 21 février 2024 en raison

d'un appel à contribution moins important que prévu ; c'était une économie de constatation plus qu'une économie réelle. Il ne semble pas opportun d'ouvrir 40 millions d'euros à la FEP au titre de l'année 2024. Je vous suggère de retirer l'amendement et de le redéposer en séance pour obtenir la confirmation du ministre, qui m'a indiqué qu'il n'y aurait pas d'annulation de crédits pour la FEP.

Mme Estelle Mercier (SOC). Je ne me sens pas en droit de retirer l'amendement de mon collègue Stéphane Hablot.

M. Jean-René Cazeneuve (EPR). Le PLFG réaffirme notre soutien à l'Ukraine. Dans le contexte international particulier que nous connaissons, celui-ci est vital pour la sécurité de notre pays. Je soutiens l'amendement et je souhaite moi aussi comprendre à quoi correspondent ces 40 millions d'euros pour m'assurer que nous ne faillirons pas dans notre soutien à l'Ukraine.

La commission adopte l'amendement CF79.

Amendement CF74 de M. Dominique Potier

Mme Estelle Mercier (SOC). Mon excellent collègue Dominique Potier propose d'allouer 90 millions d'euros supplémentaires à l'action 9, *Planification écologique, stratégie de réduction et de l'utilisation des produits phytosanitaires*. Le PLF 2025 prive la stratégie de réduction d'utilisation des produits phytosanitaires de 90 millions d'euros, soit une baisse de 35 %. C'est un grand recul pour la planification écologique, alors que les alertes concernant l'impact des pesticides sur plusieurs secteurs de l'environnement se multiplient.

Le rapport de la commission d'enquête parlementaire sur l'usage des produits phytopharmaceutiques dresse vingt-sept recommandations pour peser sur la stratégie gouvernementale Écophyto 2030 : régulation de la concurrence déloyale, réallocation des aides publiques, réorientation du pilotage public, sanctuarisation des captages d'eau potable... Les moyens financiers et la volonté politique sont largement insuffisants pour encourager les acteurs à changer de pratiques. Le coût budgétaire proposé est bien moindre que la répartition des dégâts environnementaux et sanitaires que nous subirons en continuant d'utiliser les produits phytosanitaires.

M. Charles de Courson, rapporteur général. Le débat a déjà eu lieu lors de l'examen de la mission *Agriculture* : ce sont les financements pour 2025 qu'il faudrait maintenir au niveau de 2024 afin de permettre l'application complète de la stratégie Écophyto 2030 et de donner de la visibilité aux agriculteurs. Quand bien même nous voterions l'amendement, il est trop tard pour que celui-ci ait des conséquences en 2024. De plus, bien que le projet de loi de finances ait été repoussé en séance, nous avions voté cette mesure en commission des finances. Je vous suggère de redéposer l'amendement en séance. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Amendement CF8 de M. Matthias Renault

M. Matthias Renault (RN). Nous proposons de supprimer les 250 millions d'euros supplémentaires prévus dans le PLFG pour l'hébergement d'urgence, dont la gestion a récemment fait l'objet d'un rapport de la Cour des comptes. Ce rapport pointe un certain nombre de surcoûts, en particulier le recours massif aux nuitées d'hôtel qui, dans le dispositif initial, était réservé aux situations d'urgence. Un chiffre est sorti il y a quelques mois : 50 000 nuitées en 2024, rien qu'en Île-de-France ! Faute de statistiques, on ignore la part des migrants, mais il est évident qu'ils y prennent une place importante.

M. Charles de Courson, rapporteur général. Il est effectivement surprenant de voir apparaître 250 millions d'euros supplémentaires pour l'hébergement d'urgence pour une dotation initiale de 210 millions d'euros ; c'est un doublement des crédits. Cette ouverture de crédits complète la budgétisation initiale en intégrant les ouvertures financées par le PLFG pour 2023 au titre de l'hébergement d'urgence qui n'avaient pas été intégrées dans la loi de finances pour 2024, ce que je trouve choquant. Elle intervient également, ce qui est plus excusable, au titre de l'agrément de l'accord de branche du Ségur au secteur accueil, hébergement, insertion. Le fait générateur de cette dépense n'était pas connu lors de la budgétisation initiale, puisque l'agrément a eu lieu en juin 2024 avec effet rétroactif. L'ouverture de crédits supplémentaires permet de couvrir les besoins, alors mal appréciés, liés à l'hébergement des réfugiés ukrainiens.

Mon avis est défavorable. Je vous incite à interroger le gouvernement en séance sur les raisons d'une si faible dotation initiale.

M. Aurélien Le Coq (LFI-NFP). Cet amendement est insupportable.

Pourquoi le recours aux nuitées d'hôtel est-il aussi massif ? Parce que les structures d'hébergement d'urgence pérennes sont insuffisantes.

Vous questionnez le profil des personnes hébergées et le caractère d'urgence de certaines situations. Je ne sais pas où vous vivez, monsieur Renault, moi je croise tous les jours des gens qui vivent dans la rue, parfois avec des enfants. Dormir dans la rue, c'est une situation d'urgence à mes yeux. Vous voulez aussi faire le tri entre les migrants et les personnes de nationalité française. Nous voterons contre cet amendement ignoble.

M. Matthias Renault (RN). C'est un amendement non pas ignoble, mais de gestion. Il s'agit de savoir comment traiter le flux de personnes ayant besoin d'un hébergement d'urgence. Pourquoi l'État a-t-il recours dans de telles proportions aux nuitées d'hôtel dont le coût pour les finances publiques est astronomique ?

En ce qui concerne les migrants, notre offre politique est différente de la vôtre. Là où voulez les accueillir sans limitation, nous plaidons pour un examen des demandes d'asile dans les pays de provenance.

M. le président Éric Coquerel. Derrière le mot de gestion, monsieur Renault, il y a tout de même des gens qui dorment dehors la nuit et des droits humains à respecter. J'ose espérer que, quelle que soit leur situation, vous ne les laisserez pas dormir dehors en hiver au risque de leur vie.

Mme Véronique Louwagie (DR). Le ton employé par certains collègues témoigne de la sensibilité du sujet.

Nul ne peut contester les failles du dispositif. L'urgence n'est pas toujours caractérisée : certaines personnes occupent ainsi des hébergements d'urgence de manière durable. Le recours aux nuitées d'hôtel n'est pas satisfaisant.

Ces difficultés mériteraient une réflexion sereine et dépassionnée. Il n'est pas acceptable que des personnes dorment dehors la nuit mais il n'est pas acceptable non plus que les solutions proposées ne soient pas adaptées.

M. le président Éric Coquerel. Le problème est structurel et la responsabilité collective : le déficit de logements sociaux conduit à proposer un hébergement d'urgence à des personnes qui pourraient prétendre à un logement pérenne. Une fois que les gens sont dans la rue, vous admettrez qu'on ne peut pas les y laisser.

Mme Véronique Louwagie (DR). Nous devrions nous mettre autour d'une table pour apporter une réponse au problème que vous reconnaissiez.

M. Charles de Courson, rapporteur général. Le problème est double. Il est, d'une part, budgétaire : en 2023, 2,8 milliards d'euros de crédits avaient été ouverts, auxquels la loi de finances rectificative a ajouté 220 millions ; cette année, 2,9 milliards ont été ouverts et il nous est demandé d'ouvrir 250 millions ; pour l'année prochaine, ce sont de nouveau 2,9 milliards qui sont inscrits. Il manque structurellement au moins 200 millions chaque année. Je ne peux donc pas être favorable à l'amendement visant à supprimer les crédits supplémentaires nécessaires.

D'autre part, le problème tient à la gestion des crédits. La Cour des comptes a montré la manne que représente pour les hôteliers l'hébergement d'urgence. Or c'est un détournement de la politique d'urgence, tout comme le fait que des personnes restent logées dans des structures d'urgence dans l'attente d'un HLM. La commission devrait réfléchir aux moyens de gérer mieux et à moindre coût l'urgence.

La commission rejette l'amendement.

Amendement CF13 de Mme Eva Sas

Mme Eva Sas (EcoS). L'amendement vise précisément à répondre au problème que nous venons d'évoquer.

Il s'agit d'augmenter de 19 millions le budget dédié au plan « logement d'abord » qui permet d'offrir un logement pérenne à des personnes à la rue par le biais de l'intermédiation locative et des pensions de famille.

Voilà une réponse concrète au sans-abrisme auquel ma circonscription est particulière confrontée : 586 personnes dormant dans la rue ont été recensées dans le douzième arrondissement de Paris lors de la dernière nuit de la solidarité, soit une hausse de 33 %.

M. Charles de Courson, rapporteur général. Les places en pension de famille sont moins coûteuses que celles dans les hôtels donc ce serait une mesure de bonne gestion. Toutefois, les objectifs fixés par le deuxième plan « logement d'abord » en la matière ne sont pas complètement atteints en raison de la réticence des maires et d'un manque de foncier disponible.

En outre, il ne semble pas réaliste d'ouvrir, début décembre, 19 millions pour créer 2 700 places supplémentaires. Il faut le faire dans le cadre du budget pour 2025. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Amendement CF58 de Mme Danielle Simonnet

M. Tristan Lahais (EoS). L'amendement vise à revenir sur les annulations de crédits qui concernent les aides au logement.

Ces mesures de gestion découlent probablement d'une sous-consommation des aides qui est révélatrice de l'absence de politique de soutien à l'accès de tous au logement mais aussi de régulation du marché. Le mal logement et l'exclusion sont la conséquence de cette faillite politique.

La mécanique est connue : ceux qui sont éligibles au logement social n'y ont pas accès, en conséquence de quoi ils bloquent des places d'hébergement, ce qui conduit *in fine* au recours aux nuitées d'hôtel que nous déplorons à l'instant.

M. Charles de Courson, rapporteur général. Le nombre de demandeurs pour les aides à l'accès au logement a été surestimé en 2024. L'annulation des crédits est la conséquence de ce constat. Il me semble donc inutile de demander 224 millions à un mois de la fin de l'année. Avis défavorable.

M. Tristan Lahais (EoS). Prenez notre amendement comme le signe de notre opposition à une politique défavorable au logement social et au logement pour tous.

La commission rejette l'amendement.

Amendement CF23 de M. Emmanuel Maurel

M. Emmanuel Maurel (GDR). L'amendement vise à revenir sur la double annulation – dans le décret du 21 février dernier et dans le PLFG – des crédits alloués à la politique de la ville, laquelle est l'une des grandes sacrifiées du budget 2025. Déjà en 2024, elle avait été amputée de 100 millions. À ce train-là, il ne restera plus grand-chose de cette politique ô combien nécessaire – d'autant que soixante-six nouveaux quartiers avaient été identifiés dans la nouvelle géographie prioritaire. Il s'agit donc de stopper l'hémorragie.

M. Charles de Courson, rapporteur général. L'annulation de crédits du programme 147 concerne l'intégralité de la mise en réserve. Cette mise en réserve concernait la dotation initialement prévue pour le Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) à hauteur de 50 millions.

L'État est déjà en retard dans ses décaissements prévus au titre du NPNRU – 9 % fin 2023, contre 24 % pour Action Logement et 33 % pour la Caisse de garantie du logement social. On m'a assuré en outre que la trésorerie de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), estimée à 440 millions, permet de supporter l'annulation de crédits.

Votre amendement ne me semble donc pas utile.

La commission rejette l'amendement.

Amendement CF9 de M. Matthias Renault

M. Matthias Renault (RN). L'amendement tend à supprimer les 2 millions supplémentaires alloués par le PLFG au Conseil économique, social et environnemental (CESE) au nom d'une « surexécution prévisionnelle » peu convaincante.

À défaut de sa suppression que nous sommes plusieurs à préconiser, le CESE devrait, à l'instar de l'Assemblée nationale, du Sénat et de l'Élysée, contribuer à l'effort de redressement des finances publiques en 2025.

M. Charles de Courson, rapporteur général. Le CESE perçoit des ressources propres grâce à la valorisation du Palais d'Iéna – par exemple, la location d'espaces pour l'organisation de défilés de mode. Ces recettes sont reversées à l'État, qui les attribue ensuite au CESE, l'opération figurant au *Journal officiel* (JO).

En 2024, aucune attribution de produit n'a été effectuée. Le CESE attend le versement de la dernière attribution publiée au JO du 26 décembre 2023, que l'État s'est engagé à lui affecter dans le cadre d'une loi de finance rectificative ou de fin de gestion.

Par conséquent, les crédits ouverts ne sont pas des crédits supplémentaires mais le simple versement des recettes dégagées par le CESE. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Amendement CF21 de M. Matthias Renault

M. Matthias Renault (RN). L'amendement, qui avait déjà été présenté et adopté l'année dernière, a pour objet la nationalisation temporaire et partielle d'Atos.

Bruno Le Maire avait annoncé à l'été 2024 l'intention du gouvernement de reprendre les activités stratégiques du groupe – supercalculateurs, programme Artemis pour la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI), systèmes de combat et de communication. Mais le rôle stratégique d'Atos est aussi lié à des logiciels, sans lien avec l'activité militaire, qui sont quotidiennement utilisés par les Français et les services publics tels que France Connect.

M. Charles de Courson, rapporteur général. Ce débat aurait davantage sa place dans le cadre du compte de concours financiers *Participations financières de l'État*. Les crédits de la mission *Défense* n'ont pas vocation à financer une telle mesure, ni le ministère des armées à jouer le rôle de l'Agence des participations de l'État.

Sur le fond, nul ne conteste que certaines des activités d'Atos sont stratégiques et qu'elles ne doivent pas tomber dans les mains de n'importe qui.

Une entrée de l'État au capital d'Atos n'est pas exclue, elle a même été annoncée par le gouvernement mais nous n'en connaissons pas encore les détails. La direction générale des entreprises (DGE) et la direction générale de l'armement (DGA) sont engagées sur ce dossier complexe, avec la possibilité à long terme d'acquérir les activités stratégiques opérées par le groupe Atos.

Enfin, l'entrée au capital n'est pas la seule solution envisageable. Nous disposons d'autres instruments pour soutenir nos entreprises stratégiques. Ainsi, une convention de protection des actifs stratégiques entre l'État, Atos et Bull a été signée le 26 juin 2024 et confère des droits de protection renforcés à l'État sur les activités sensibles. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Amendement CF81 de M. Christophe Plassard

M. Christophe Plassard (HOR). L'amendement vise à diminuer de 125 millions environ le montant des annulations de crédits qui affectent le programme 146, *Équipement des forces*, à hauteur de 532 millions.

L'ampleur des annulations, inégalée sur les derniers exercices, empêchera la DGA de finaliser certains contrats ou livraisons initialement prévus en 2024. La liste des programmes concernés n'est pas connue à ce stade, ni le montant des intérêts moratoires que l'État aura à verser aux industriels concernés. Ces annulations augmenteront également le report de charges, rognant ainsi les crédits de paiement pour 2025.

Je l'indique dans mon rapport spécial, toute remise en cause de la programmation militaire aurait un grave impact sur les moyens d'action et la cohérence capacitaire de nos armées. Elle entraînerait des renoncements voire des abandons de souveraineté, y compris dans des domaines stratégiques. Elle affaiblirait aussi la base industrielle et technologique de défense, ainsi que sa capacité à mener de nouveaux programmes ambitieux à moyen et long terme.

Je prends acte de l'effort demandé aux armées et consenti par elles. Je souhaite néanmoins alerter sur la nécessité de le limiter le plus possible.

M. Charles de Courson, rapporteur général. Je vous rejoins sur la remontée inquiétante du report de charges. Si le montant des reports atteint 20 % des crédits hors titre 2 en 2024, cela signifie que près de 6,8 milliards de crédits de paiement ouverts en 2025 couvriront des dépenses initialement prévues en 2024. Cela pose problème du point de vue du principe d'annualité.

Plutôt que de diminuer le montant des annulations de crédits, il me semble plus pertinent de s'attaquer à ces reports de charges considérables. Sont-ils une manière de masquer les déficits ou sont-ils liés à des difficultés rencontrées dans les programmes d'équipement ?

Je vous invite à retirer l'amendement et à le redéposer en séance pour pouvoir interroger le ministre sur ce point.

L'amendement est retiré.

Amendement CF72 de M. Romain Eskenazi

M. Mickaël Bouloix (SOC). L'amendement a pour objet d'abonder les crédits de la Société nationale de sauvetage mer (SNSM).

En février dernier, le programme *Affaires maritimes, pêche et aquaculture*, qui finance les actions de la SNSM, a subi une coupe de 10 millions. Le budget 2025 prévoit également une baisse de la dotation de la société. Les amendements, que la commission du développement durable et la commission des finances avaient adoptés pour majorer les crédits de la SNSM, ne seront malheureusement pas examinés en séance.

On ne peut pas transiger avec la sécurité en mer ; ce sont des vies humaines qui sont en jeu. Le manque de ressources peut se traduire par une diminution des chances de sauvetage.

M. Charles de Courson, rapporteur général. Je vous invite à retirer votre amendement et à interroger le gouvernement en séance sur le sort qu'il entend réserver à celui qu'avait adopté la commission des finances. À défaut, mon avis sera défavorable car cela n'a pas de sens dans une loi de fin de gestion.

M. Mickaël Bouloix (SOC). Je maintiens l'amendement. J'interpelleraï le gouvernement mais la SNSM a besoin de ces fonds dès 2024.

La commission rejette l'amendement.

*Amendements CF77 de M. Hervé Saulignac et CF18 de Mme Eva Sas
(discussion commune)*

Mme Eva Sas (EcoS). Il s'agit d'abonder de 100 millions le fonds Barnier, destiné à financer la prévention des risques naturels qu'il conviendrait plutôt d'appeler risques climatiques désormais.

Nous devons accroître nos efforts face aux évènements météorologiques extrêmes. Ces catastrophes liées au changement climatique se multiplient et se renforcent, comme on l'a vu encore récemment en Espagne.

Il est urgent d'investir dans la prévention pour protéger nos concitoyens et les aider à s'adapter aux risques. Le fonds Barnier manque de ressources notamment pour étendre le système Vigicrues. Or l'État détourne les recettes issues de la surprime catastrophe naturelle qui devraient normalement alimenter le fonds.

M. Charles de Courson, rapporteur général. Le premier ministre a annoncé le 25 octobre une hausse de 75 millions du fonds qui ne figure pas dans le projet de loi de finances.

Je vous propose de retirer l'amendement et d'interroger le gouvernement sur son intention de déposer un amendement en ce sens au Sénat.

Mme Eva Sas (EcoS). Arrêtons de glorifier une hausse de 75 millions alors que la surprime, dont le taux a été porté de 12 à 20 %, devrait rapporter 450 millions au fonds Barnier.

Le Gouvernement affecte la hausse de la surprime, qui sera douloureuse pour de nombreux Français, à la résorption des déficits plutôt qu'à la prévention des risques. Ce n'est pas acceptable.

La commission rejette successivement les amendements.

Amendement CF12 de Mme Eva Sas

Mme Eva Sas (EcoS). Il s'agit de revenir sur les coupes budgétaires dont sont victimes MaPrimeRénov' et le chèque énergie, deux outils concrets pour lutter contre la précarité énergétique et encourager la rénovation thermique.

Sous couvert de sous-exécution, le PLFG propose de réduire encore de 182 millions les crédits de paiement dédiés à ces dispositifs.

Puisque la sous-exécution s'explique par l'incapacité des ménages à financer le reste à charge sur des opérations de rénovation thermique, il aurait été plus judicieux d'affecter les crédits non consommés à des actions concrètes telles que le développement du réseau des accompagnateurs France Rénov' ou le soutien

à la labellisation RGE (« reconnu garant de l'environnement ») qui est coûteuse pour les entreprises.

M. Charles de Courson, rapporteur général. L'annulation de crédits ne fait que tirer la conséquence de la sous-exécution constatée au cours de l'année 2024 des crédits alloués aux aides à la transition énergétique des ménages.

En raison de l'atonie du secteur à la suite de la réforme de MaPrimeRénov' de janvier 2024, les crédits ne pourraient être consommés et leur rétablissement n'aurait aucun impact sur le pouvoir d'achat des ménages. Avis défavorable.

Mme Véronique Louwagie (DR). Les objectifs ambitieux fixés par le gouvernement en matière de rénovation globale sont très loin d'être atteints. Pourtant, pour la deuxième année, on constate une sous-exécution des crédits liés à MaPrimeRénov'. Le dispositif avait pourtant été réformé dans le PLF pour 2024 avant d'être corrigé en début d'année. J'ai rédigé avec ma collègue Annie Vidal, un rapport dans le cadre du comité d'évaluation et de contrôle qui pointait les difficultés.

Par ailleurs, je souhaiterais que la commission des finances puisse avoir connaissance des comptes de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH). Ces comptes devraient être publics.

M. le président Éric Coquerel. Nous le demanderons, madame Louwagie.

Dès lors que nous sommes tous d'accord pour considérer que la rénovation thermique est indispensable, nous ne pouvons pas nous satisfaire de la baisse des crédits pour cause de sous-exécution. Nous paierons tous la facture de l'inaction climatique.

Parmi les solutions, je souhaite que soit examinée la piste de prêts hypothécaires. La situation actuelle n'est pas tenable.

M. Charles de Courson, rapporteur général. Le nombre de dossiers déposés s'est effondré de 50 % en 2024, sans doute en raison d'une réforme trop ambitieuse du dispositif : en voulant encourager les rénovations globales, très coûteuses, on a conduit de très nombreux ménages à renoncer à effectuer des travaux.

M. le président Éric Coquerel. Rappelons tout de même que cette réforme était motivée par le fait que les rénovations partielles étaient inefficaces.

M. Emmanuel Mandon (Dem). La difficulté que nous éprouvons à appréhender cette question montre que si les politiques peuvent fixer des objectifs, c'est bien à nos concitoyens qu'il revient ensuite d'agir concrètement, d'autant que le dispositif à privilégier pour être efficace fait encore débat. En la matière, nous devons rester très modestes. Dans mon département, par exemple, les collectivités

et les artisans sont fortement mobilisés et tous font preuve de bonne volonté, mais le décalage entre les ambitions et les moyens reste patent.

M. Jacques Oberti (SOC). Les plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) souffrent d'un réel manque de moyens pour accompagner les ménages concernés. Le reste à charge peut être réduit à condition de bien connaître les dossiers, de les phaser correctement et de disposer d'une vision d'ensemble : au-delà de l'aspect purement financier, l'accompagnement est aussi fondamental. Or le dispositif MaPrimeRénov' a en quelque sorte nationalisé la démarche et mis de côté cette relation de proximité, qui portait pourtant ses fruits.

Mme Mathilde Feld (LFI-NFP). Je confirme que si les artisans sont de bonne volonté, le label RGE reste un élément bloquant pour de très nombreux chantiers de rénovation : l'ANAH n'intervient que si les entreprises possèdent le label, mais les professionnels n'ont pas toujours les moyens ni le temps de se former pour l'obtenir.

Mme Eva Sas (EcoS). La commission des finances ne pourrait-elle pas lancer une mission flash sur cette question ? Il me semble que nous avons suffisamment de recul sur les différents dispositifs en vigueur, qu'il s'agisse du barème – qui a été modifié en février dernier pour soutenir à nouveau les monogestes – ou du label RGE, pour évaluer l'impact de nos décisions sur les demandes d'aide.

La sous-exécution des crédits dure depuis deux ans. Il devient urgent de trouver la bonne formule pour relancer la rénovation thermique, dès 2025.

M. le président Éric Coquerel. Le bureau examinera cette possibilité. J'ai par ailleurs bien pris note de la demande Mme Louwagie concernant les comptes de l'ANAH.

La commission rejette l'amendement.

Amendements CF41 de Mme Mathilde Feld, CF48 de M. Aurélien Le Coq, CF78 de Mme Christine Arrighi, CF29 de M. Nicolas Sansu, amendements identiques CF28 de M. Nicolas Sansu et CF49 de Mme Mathilde Feld (discussion commune)

Mme Mathilde Feld (LFI-NFP). Nous proposons de supprimer les annulations de crédits des programmes *Service public de l'énergie* et *Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires*.

Le fait que le gouvernement tente de réduire des crédits dédiés à l'énergie en 2025 représente une menace pour nos conditions d'existence à moyen et long terme. Le programme *Service public de l'énergie* finance notamment le développement des énergies renouvelables. La France est le seul pays de l'Union européenne à ne pas avoir atteint ses objectifs en la matière : environ 60 % de

l'énergie que nous consommons est toujours d'origine fossile, quand cette part devrait être réduite à 42 % d'ici à 2030 si nous voulons respecter nos engagements internationaux. Pour réduire nos émissions de gaz à effet de serre, il est vital que chaque euro prévu soit employé pour accélérer le développement des énergies renouvelables, en remplacement de l'énergie fossile et nucléaire à laquelle nous avons encore massivement recours.

Nous souhaitons aussi supprimer les annulations de crédits du fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires. Les collectivités territoriales réalisant deux tiers des investissements publics, il est urgent de leur accorder des moyens.

M. Aurélien Le Coq (LFI-NFP). Au début de nos débats budgétaires, des élus macronistes ont souligné la nécessité de s'attaquer non seulement à la dette financière, mais aussi à la dette environnementale. D'autres ont évoqué le rapport de Selma Mahfouz et Jean Pisani Ferry, qui estiment à 30 milliards d'euros annuels l'investissement public nécessaire d'ici à 2030 pour engager la bifurcation écologique et respecter les engagements internationaux de la France.

Pourtant, vous proposez de réduire à nouveau les dépenses consacrées au service public de l'énergie de 500 millions d'euros. Comment comptez-vous tenir les engagements de la France et faire face au réchauffement climatique si, à chaque texte budgétaire, l'écologie et le développement des énergies renouvelables font les frais du chaos budgétaire dans lequel vous nous avez plongés ?

Mme Christine Arrighi (EcoS). Thomas Cazenave, alors ministre chargé des comptes publics, prévoyait de revoir la CRIM (contribution sur la rente inframarginale de la production d'électricité) en 2024 afin de générer au moins 1 milliard d'euros de recettes supplémentaires. Le PLFG ne fait pourtant état que d'une hausse modeste, de 33,7 millions d'euros. Plus globalement, cette taxe sur les superprofits des énergéticiens n'a rapporté que 600 millions en 2023, bien loin des 12,3 milliards espérés. Le premier président de la Cour des comptes a d'ailleurs évoqué un « écart extraordinairement rare en matière de prévisions fiscales ».

Mon amendement vise à réduire de 33,7 millions d'euros l'annulation en autorisations d'engagement prévue pour le programme *Service public de l'énergie*.

M. Emmanuel Maurel (GDR). L'amendement CF29 tend quant à lui à revenir sur la double annulation des crédits du fonds Vert. Le rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2023 avait montré l'efficacité de ce dispositif, puisque les 2 milliards d'euros de crédits qui lui étaient alloués avaient permis de financer des projets pour un coût total de 10 milliards, soit un effet de levier de 5.

Le fonds Vert a pourtant fait l'objet d'un premier coup de rabot de 500 millions d'euros en février et subit une nouvelle diminution de 400 millions en autorisations d'engagement et de 65 millions en crédits de paiement, soit près de 1 milliard en moins par rapport à la loi de finances pour 2024. Cette baisse est

d'autant plus regrettable que les collectivités, qui participent fortement à l'investissement public, font beaucoup d'efforts en matière de transition écologique.

Mme Mathilde Feld (LFI-NFP). L'amendement CF49 est un amendement de repli, visant à supprimer les annulations de crédits du seul programme *Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires*, qui se trouve effectivement amputé de 400 millions d'euros en autorisations d'engagements et de 65 millions en crédits de paiement.

M. Charles de Courson, rapporteur général. Vous soulevez deux questions.

L'annulation de crédits sur le programme 345, d'abord, résulte du report de l'appel d'offres de soutien à l'hydrogène décarboné. Ce mécanisme devant être notifié à la Commission européenne au titre des aides d'État, une procédure de notification a été engagée dès 2022 mais n'a pu aboutir, faute de définition de l'hydrogène décarboné à l'échelle européenne. Un projet d'acte délégué instaurant une telle définition devrait permettre de lever ce frein en 2025. Si l'on peut déplorer ce délai supplémentaire s'agissant d'une filière prometteuse pour le développement des énergies renouvelables, il est question ici d'un plan de soutien de dix à quinze ans, dont la première tranche de contractualisation devrait intervenir au cours de l'exercice 2025. L'annulation de crédits que vous dénoncez est donc un simple constat, dans l'attente de la décision de l'Union européenne.

Le débat sur la réduction des crédits du fonds Vert, ensuite, a déjà eu lieu en commission dans le cadre de l'examen du PLF pour 2025. Il ne relève pas du PLFG : ouvrir des crédits qui ne pourront pas être consommés d'ici la fin de l'année n'aurait pas d'intérêt.

Avis défavorable sur l'ensemble des amendements.

Mme Marie-Christine Dalloz (DR). Je rappelle que nous examinons ici un projet de loi de finances de fin de gestion. Les amendements que vous défendez auraient leur place dans les missions budgétaires du PLF pour 2025, mais vous proposez de rétablir des crédits qui ne pourront pas être consommés d'ici la fin de l'année 2024. S'agissant du fonds Vert, par exemple, connaissez-vous les délais à respecter pour déposer un dossier de financement en préfecture ? Un peu de cohérence et de bonne foi !

Mme Christine Arrighi (EcoS). Selon votre logique, nos débats ne servent à rien, puisqu'il suffit d'annuler tous les crédits non consommés en fin d'année.

Peut-être un exemple pourra-t-il vous convaincre. Le plan Vélo a été supprimé pour les exercices 2024 et 2025. Or 400 collectivités avaient reçu des dossiers en réponse aux appels d'offres qui avaient été construits de façon collective pour octroyer les crédits qui ont ainsi été annulés d'un trait de plume. Ces collectivités pourraient tout à fait consommer ces 250 millions d'euros d'ici la fin de l'année s'ils étaient rétablis. Votre argument ne tient pas.

M. Jean-René Cazeneuve (EPR). À entendre certains, on a le sentiment que nous n'avons obtenu aucun résultat en matière de transition écologique. La France a pourtant réduit ses émissions de gaz à effet de serre de 5,8 % en 2023 et la baisse sera à nouveau supérieure à 5 % en 2024, ce qui montre clairement que nous agissons et que le succès est au rendez-vous.

Il est tout aussi incroyable d'entendre ceux qui avaient refusé de voter la création du fonds Vert déplorer aujourd'hui, des trémolos dans la voix, qu'on baisse les crédits qui lui sont affectés. Les financements diminuent en raison des contraintes budgétaires que chacun connaît. J'espère que nous pourrons les renforcer à nouveau dès que nous disposerons des marges de manœuvre nécessaires.

La commission rejette successivement les amendements.

Amendement CF67 de M. Marc Pena

M. Charles de Courson, rapporteur général. Vous proposez de renforcer les moyens des personnels de santé dans les CRA, les centres de rétention administrative.

La France propose de nombreux dispositifs d'accompagnement sanitaire et social aux personnes retenues dans ces structures, dont le niveau de protection n'est d'ailleurs pas dénoncé par les juridictions internationales. Pendant leur séjour en rétention, les étrangers sont soignés gratuitement et se voient systématiquement proposer une consultation par un professionnel de santé à leur arrivée. L'accès à un psychiatre est par ailleurs assuré, y compris en dehors des situations d'urgence. En outre, les personnes placées en rétention bénéficient d'une protection contre les mesures d'éloignement en vertu de l'article L. 511-4 du Ceseda – code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile –, qui interdit l'exécution des obligations de quitter le territoire français (OQTF) pour les personnes dont l'état de santé nécessite une prise en charge impossible dans leur pays d'origine. Notre droit protège donc les personnes retenues en CRA.

Par ailleurs, 20 millions d'euros sont prévus dans le PLF pour 2025 au titre de l'accompagnement sanitaire et social des personnes retenues en CRA. Ces crédits sont stables par rapport à 2024 et aucune urgence particulière justifiant de les augmenter pour le mois de décembre n'a été relevée. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Suivant l'avis du rapporteur général, la commission rejette successivement les amendements CF65 de Mme Céline Thiébault-Martinez et CF50 de M. Aurélien Le Coq.

Amendement CF10 de M. Matthias Renault

M. Matthias Renault (RN). Cet amendement d'appel vise à obtenir des informations de la part du gouvernement quant aux 350 millions d'autorisations

d'engagement annulées pour le programme *Administration pénitentiaire*. Cette annulation serait motivée par des « réajustements des dépenses en matière d'immobilier propriétaire ». Concerne-t-elle le programme de construction de nouvelles places de prison ?

M. Charles de Courson, rapporteur général. Notre collègue n'a pas tort de soulever ce problème. Le plan « 15 000 places de prison » annoncé en 2018 accuse en effet du retard : alors que les 7 000 premières places devaient être livrées en 2022, seules 4 500 places le sont à ce jour. Le ministre de la justice a d'ailleurs annoncé le 10 novembre que le retard ne pourrait être rattrapé d'ici à 2027 et que le plan devrait être rééchelonné dans le temps. Ce retard serait dû à des difficultés à trouver des terrains pour accueillir les prisons, notamment en raison de l'opposition des élus locaux.

Sur le principe, je ne suis pas favorable à l'adoption de ce type d'amendements d'appel. Je vous invite donc à le retirer et à le redéposer en séance, pour que le ministre vous réponde.

L'amendement est retiré.

Suivant l'avis du rapporteur général, la commission rejette successivement les amendements CF69 de M. Pierrick Courbon, CF89, CF75 et CF76 de M. Christian Baptiste et CF70 de M. Pierrick Courbon.

Amendement CF34 de Mme Christine Arrighi

Mme Christine Arrighi (EoS). Nous nous opposons fermement à l'annulation de 100 millions d'euros de crédits du programme *Recherche spatiale*, qui représente plus de 10 % de son budget. Au vu des difficultés d'entreprises comme Thales ou Airbus Defence and Space, qui lancent des plans de licenciement ou de reconversion parce que l'État n'a pas respecté ses engagements – pourtant présentés avec force communication et emphase à Toulouse par le président de la République le 11 décembre 2023 –, et alors que d'autres puissances accroissent considérablement leurs financements tandis que la concurrence avec de nombreux acteurs publics et privés s'intensifie, cette coupe affaiblit fortement les positions française et européenne et limite notre capacité d'innovation. Maintenir ces crédits est donc absolument indispensable.

Je peux d'ailleurs assurer à Mme Dalloz que ces 100 millions d'euros seront bien dépensés d'ici la fin de l'année : les programmes sont lancés et devraient être interrompus si les financements n'étaient pas accordés. La baisse prévue n'a enfin nullement été décidée en accord avec la filière, contrairement à ce qu'on pourrait me répondre.

M. Charles de Courson, rapporteur général. Notre collègue a tout à la fois raison et tort.

Elle a tort parce que les crédits annulés correspondent au solde entre la contribution de la France à l'Agence spatiale européenne (ASE) et les crédits consommés par cette dernière en 2024. En raison du retard pris par le programme Ariane 6, l'Agence n'a pas consommé l'intégralité de ses crédits alloués, dont une partie est donc annulée. Revenir sur ce mouvement en fin de gestion n'améliorerait pas l'exécution des crédits.

Elle a raison dans le sens où ce retard devra être rattrapé lors des prochains exercices budgétaires. Selon les informations dont nous disposons, le rythme d'engagement de la dotation française sera arbitré en amont de la prochaine conférence ministérielle de l'ASE, en 2025.

Avis défavorable.

Mme Christine Arrighi (EcoS). En réaction à la réponse de normand du rapporteur général, j'insiste sur le fait que j'ai beaucoup plus raison que tort, puisque les 100 millions d'euros annulés n'étaient pas nécessairement fléchés sur le programme Ariane 6, mais pouvaient être affectés à d'autres programmes en cours.

M. Charles de Courson, rapporteur général. L'ASE n'a formulé aucune demande et ne serait pas en mesure de consommer ces crédits s'ils étaient rétablis. L'enjeu consistera donc à augmenter les budgets en 2025 afin de rattraper le retard.

La commission rejette l'amendement.

Amendements identiques CF55 de Mme Mathilde Feld et CF86 de M. Tristan Lahais

Mme Mathilde Feld (LFI-NFP). Nous proposons de supprimer les annulations de crédit de 160 millions d'euros prévues pour la mission *Relations avec les collectivités territoriales*. Ces financements pourraient être consommés très rapidement : les collectivités seraient ravies de pouvoir traiter les dossiers d'attribution de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) ou de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) qui restent en souffrance.

M. Tristan Lahais (EcoS). Si certains des amendements précédents pouvaient s'apparenter à des amendements d'appel, il serait effectivement tout à fait possible de consommer ces enveloppes. Il n'y a donc aucune raison de maintenir ces coupes brutales et injustes.

M. Charles de Courson, rapporteur général. Nos deux collègues n'ont pas tort : si nous devions accroître les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, les dotations d'investissement constituerait effectivement une priorité. Néanmoins, encore une fois, les crédits que vous proposez d'ouvrir ne seraient pas consommés d'ici la fin de l'année. Il faudrait donc obtenir du gouvernement qu'il accepte de les reporter, sans quoi ils devraient à nouveau être annulés, sitôt après avoir été rétablis.

Avis de sagesse.

La commission rejette les amendements.

Amendement CF57 de M. Aurélien Le Coq

M. Aurélien Le Coq (LFI-NFP). Le PLFG prévoit d'annuler 6,5 milliards d'euros de crédits au détriment de nombreux secteurs en souffrance – 150 millions pour l'agriculture, 340 millions pour l'environnement, 700 à 800 millions pour l'enseignement scolaire et supérieur –, tout en ouvrant 7,7 milliards de crédits au titre de la mission *Remboursement et dégrèvements*, c'est-à-dire de cadeaux faits aux grandes entreprises par le biais de crédits d'impôts. Cette hausse du coût des niches fiscales intervient alors que les recettes baissent de 24 milliards d'euros, principalement en raison d'un plus faible rendement de l'impôt sur les sociétés (IS). Ne devrait-on pas en déduire qu'il existe un lien entre niches fiscales et baisse des recettes ? Cette politique n'a en outre aucun effet bénéfique sur l'économie, puisqu'elle atteint son apogée au moment même où Michelin, Sanofi et Auchan, qui ont bénéficié de tous ces dispositifs, licencient ou se séparent de certaines de leurs filiales.

M. Charles de Courson, rapporteur général. Je me suis moi aussi intéressé à cette affaire. Je relève comme vous le montant très élevé des ouvertures de crédits concernant la mission *Remboursements et dégrèvements*, qui regroupe les deux tiers des crédits ouverts par ce PLFG.

Pour ce qui est du programme 200 relatif aux impôts d'État, l'écart de 6,9 milliards d'euros par rapport à la prévision s'explique en partie par une hausse de 2,1 milliards relative à l'impôt sur le revenu, liée principalement à des restitutions de trop versés, les revenus ayant progressé moins vite que le barème d'imposition. S'y ajoute une hausse de 7,1 milliards d'euros concernant l'IS : les bénéfices fiscaux ont moins augmenté que prévu entre 2022 et 2023 et sont marqués par une forte hétérogénéité entre entreprises, ce qui a induit d'importants remboursements d'excédents d'acompte en 2024. Les autres impositions font l'objet d'une hausse de 2,3 milliards, dont 500 millions de remboursements de CVAE, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises. À l'inverse, on enregistre une baisse de 4,6 milliards d'euros relative à la TVA, cohérente avec la révision à la baisse de la croissance des emplois taxables et de la TVA brute.

Pour ce qui est du programme 201 relatif aux impôts locaux, l'écart de 800 millions d'euros porte essentiellement sur les dégrèvements de taxe d'habitation, à la suite notamment des nombreuses erreurs déclaratives observées lors du déploiement de l'application « Gérer mes biens immobiliers ».

Si l'on peut déplorer le montant important de ces ouvertures de crédits en fin de gestion, qui atteignaient même 12,5 milliards d'euros en 2023, elles n'en restent pas moins nécessaires pour corriger les écarts par rapport à la prévision initiale, les crédits de cette mission étant par nature évaluatifs et fortement

dépendants du contexte économique. Les ouvertures demandées sont par ailleurs loin de financer uniquement des niches fiscales au bénéfice des grandes entreprises.

La commission rejette l'amendement.

Suivant l'avis du rapporteur général, la commission rejette successivement les amendements CF62 de M. Arthur Delaporte et CF66 de M. Roger Vicot.

Amendement CF64 de Mme Marie-Noëlle Battistel

M. Charles de Courson, rapporteur général. Je demande le retrait de cet amendement visant à allouer 1 million d'euros à la plateforme d'écoute et d'information pour les femmes victimes de violences et leur entourage. Les moyens humains ont déjà été renforcés ces dernières années, ce qui a permis d'améliorer nettement le taux d'appels traités, qui est passé de 61,9 % en 2021 à 75,8 % en 2022, puis à 86,5 % en 2023, l'objectif étant d'atteindre 95 % en 2025. Laissons l'association absorber ces nouveaux moyens avant de voir s'il faut les compléter.

En outre, un amendement identique a été adopté par la commission des finances lors de l'examen de la mission *Solidarités, insertion et égalité des chances* du PLF pour 2025. Il ne me semble donc pas nécessaire de le redéposer sur ce PLFG, qui concerne l'exercice 2024.

La commission rejette l'amendement.

Amendement CF31 de Mme Eva Sas

Mme Eva Sas (EcoS). L'amendement vise à supprimer les annulations de crédits prévues à hauteur de 16,5 millions dans ce projet en ce qui concerne la rénovation des bâtiments de l'État.

Cette proposition prolonge celle que j'avais faite en déposant un amendement au PLF pour 2025 pour augmenter de 50 millions ce budget. En réalité, il faudrait même investir 2 milliards de plus dès 2025 pour transformer réellement le bâti public de l'État d'ici à 2032 et suivre ainsi les recommandations du rapport remis par Selma Mahfouz et Jean Pisani-Ferry. Au lieu d'amplifier l'effort, on recule.

Les crédits de l'action *Résilience* du programme *Performance et résilience des bâtiments de l'État et de ses opérateurs*, qui financent les travaux à gains énergétiques rapides, ont ainsi été drastiquement réduits. Nous proposons au moins de les maintenir en 2024.

M. Charles de Courson, rapporteur général. Le programme 348 bénéficiait de 710 millions en AE et 528 millions en CP dans la loi de finances initiale. Il n'a pas vocation à financer l'intégralité de la politique de rénovation des bâtiments de l'État.

Ce programme finance, d'une part, la poursuite du plan de rénovation de trente-six cités administratives – qui sera mené à son terme en 2025 – et, d'autre part, la mise en œuvre d'actions ciblées visant à améliorer la performance énergétique du parc immobilier de l'État et son adaptation aux nouvelles modalités de travail.

Ainsi, l'essentiel de la politique immobilière de l'État, soit plus de 9 milliards, est assuré par les ministères sur leurs propres programmes budgétaires.

Les annulations de crédits du PLFG sur le programme 348 tiennent aux caractéristiques des dépenses en question et ne posent pas de problèmes particuliers.

L'augmentation proposée pour les crédits consacrés à la rénovation des bâtiments de l'État pour l'année 2024 n'aurait pas l'effet escompté au regard du calendrier. En outre, les annulations sont d'un niveau très faible, de l'ordre de 2 %.

Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Elle rejette l'article 4.

Article 5 et état C

Budgets annexes : annulations de crédits

La commission rejette l'article 5.

Article 6 et état D

Comptes spéciaux : ouvertures et annulations de crédits

La commission rejette l'article 6.

M. Jean-René Cazeneuve (EPR). Premièrement, ce texte est absolument nécessaire puisqu'il entérine des dépenses exceptionnelles et tient compte d'un certain nombre de dépenses qui n'ont pas eu lieu. Il ne s'agit donc pas de juger les écarts par rapport à la LFI.

Deuxièmement, les dépenses de l'État sont sous contrôle. Nous avons dépensé 6 milliards de moins que ce qui était prévu initialement et je voudrais encore une fois saluer le travail qui a été fait par Gabriel Attal, Bruno Le Maire et Thomas Cazenave dans le précédent gouvernement.

Troisièmement, ce texte comprend beaucoup d'ouvertures de crédits supplémentaires. La gauche veut-elle repousser les ouvertures de crédits pour l'Ukraine et pour l'hébergement d'urgence ? La droite radicale veut-elle repousser 1 milliard de crédits supplémentaires pour la Nouvelle-Calédonie et ceux destinés à

payer les primes des membres des forces de l'ordre pour les Jeux olympiques et paralympiques (JOP) ?

Enfin, notre groupe demande de nouveau au gouvernement d'exercer une pression maximale sur le déficit de 2024 afin qu'il soit le plus réduit possible.

M. Philippe Brun (SOC). Monsieur Cazeneuve, il est ridicule de dire que voter contre un budget revient à voter par exemple contre l'aide pour la Nouvelle-Calédonie, les salaires des enseignants ou le budget des agences régionales de santé (ARS). Vous-même avez hier voté contre la première partie du projet de budget. Si je suis votre raisonnement, vous avez aussi voté contre des dépenses utiles... Votre argument n'a aucun sens.

Nous sommes réunis pour discuter de différents équilibres, qui nous conviennent ou non. Le PLF pour 2025 ne nous convenait pas hier. Ce qui est proposé dans ce PFLG ne nous convient pas. À ce stade nous voterons contre ce texte, mais nous sommes ouverts à des discussions avec le gouvernement en séance.

Mme Véronique Louwagie (DR). Ce PFLG est un texte technique qui permet d'ajuster les crédits des missions et d'en ouvrir pour répondre à un certain nombre de besoins majeurs et urgents avec lesquels personne ne peut être en désaccord – tels que le soutien à la Nouvelle-Calédonie, l'aide à l'Ukraine et les opérations extérieures.

Ces dernières années, la droite républicaine n'a jamais voté contre les PLFG – y compris lorsqu'il s'agissait encore de projets de loi de finances rectificative de fin d'année. Compte tenu de l'importance des besoins, nous avions envisagé de voter pour ce texte. Mais il est complètement dénaturé dans la mesure où la première partie a été rejetée.

Mme Christine Arrighi (EcoS). Rien pour l'écologie, la recherche ou la solidarité et le logement : ce PFLG amplifie les choix faits lors du décret d'annulation du 21 février, qui avait fait perdre aux secteurs précités l'essentiel de leurs crédits. Comme s'il ne s'agissait pas de secteurs d'avenir... Nous ne pourrons donc que voter contre ce texte.

Comme l'a très bien relevé Philippe Brun, il faudrait sortir des postures, aussi bien dans l'hémicycle qu'en commission. Les Français ne se trompent pas sur l'analyse des votes. Ils suivent beaucoup nos travaux et ont fort bien compris ce qui est en train de se passer à l'Assemblée nationale.

M. Michel Castellani (LIOT). Il aurait été sans doute été plus adapté à la situation qu'un projet de loi de finances rectificative soit déposé. Débattre des annulations de crédits ou des comptes d'affectation spéciale n'est pas sans intérêt, mais nous préférerons retenir le dérapage alarmant du solde public qui devrait tout de même atteindre 6,5 % du PIB. L'endettement augmente chaque année, ce qui entraîne des charges supplémentaires qui contribuent elles-mêmes à alimenter le cycle de la dette.

Par ailleurs, même si nous nous réjouissons des fonds alloués à la Nouvelle-Calédonie, nous regrettons un certain nombre d'annulations de crédits sur des missions importantes, comme l'aide au développement, France 2030 ou les relations avec les collectivités territoriales.

Dans la situation difficile que nous connaissons, nous espérons qu'un sursaut de croissance apporte un peu d'oxygène.

M. Gérault Verny (UDR). Je vous propose de prendre un peu de hauteur. Ce PLFG consacre un déficit de plus de 160 milliards, qui font gonfler la dette publique pour la porter quasiment à 3 300 milliards. Nous arrivons à la fin d'un système à bout de souffle et nous constatons que l'économie ne répond plus. Les entreprises et les ménages, étranglés par la pression fiscale, n'investissent plus et ne consomment plus.

Il faut aussi combattre avec force la chimère de la création de valeur par la dépense publique. Si cette dernière peut être un amortisseur conjoncturel dans des contextes particuliers, elle est beaucoup moins efficace que l'investissement privé. Ce PLFG confirme la gabegie des dépenses publiques, ce qui génère une inefficacité massive dont témoigne la chute des recettes fiscales. Nous fêtons les cinquante ans de la démonstration selon laquelle l'augmentation de l'impôt entraîne une baisse des recettes. L'expérience est cruelle, mais elle est scientifiquement démontrée.

Chaque renoncement nous rapproche d'une issue plus mortifère. Soyez conscients, chers collègues, que notre lâcheté sera payée par l'ensemble des Français.

Nous voterons donc contre ce texte.

M. le président Éric Coquerel. Il n'y aura pas de vote sur la deuxième partie du projet car tous les articles de celle-ci ont été rejetés.

L'an dernier, le groupe La France insoumise-Nouveau Front populaire s'était abstenu sur le PLFG, mais ce dernier jouait alors son rôle pour ainsi dire traditionnel de voiture-balai.

Le texte qui nous est présenté est d'une tout autre nature et je répète qu'il aurait fallu déposer un projet de loi de finances rectificative. Si l'on additionne les annulations de crédits du 21 février 2024, celles qui figurent dans ce projet et les baisses programmées par le PLF pour 2025, on aboutit à des montants véritablement significatifs pour certains ministères, ce qui me fait parler de politique d'austérité.

Pour cette raison, je n'ai pas changé d'avis et je m'oppose à ce PLFG.

La commission ayant rejeté tous les articles de la deuxième partie, l'ensemble de celle-ci est rejeté.

La commission ayant rejeté la première et la seconde partie du projet de loi, l'ensemble de celui-ci est rejeté.