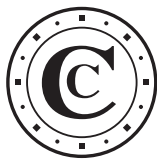


Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

LA SITUATION DES FINANCES PUBLIQUES DÉBUT 2025

Rapport public thématique

Synthèse

Février 2025

 **AVERTISSEMENT**

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.

Seul le rapport engage la Cour des comptes.

Les réponses des administrations, des organismes et des collectivités concernés figurent en annexe du rapport.

Sommaire

Introduction	5
1 Une dérive inédite des finances publiques en 2024, qui prolonge et aggrave celle de 2023.	7
2 2025, une année déterminante pour le redressement des finances publiques	11

Introduction

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

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

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

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

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

Le dérapage du déficit depuis deux ans, dont le présent rapport analyse les causes, constitue un défi majeur pour notre pays. Il ramène la France à un niveau de déficit proche de celui enregistré en 2021, en sortie de crise sanitaire, et retarde encore la perspective d'un retour de ce dernier sous le seuil de 3 % du PIB,

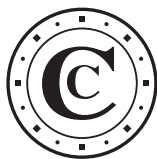
Introduction

préalable indispensable pour amorcer une stabilisation du *ratio* de dette publique par rapport au PIB. Il révèle le plein effet de la poursuite jusqu'en 2023 de baisses de prélèvements obligatoires non financées et de l'absence d'économies structurelles sur le cœur de la dépense publique – une fois neutralisé l'effet du repli des mesures exceptionnelles d'urgence et de soutien face aux crises sanitaire et inflationniste.

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

La situation politique a en outre retardé l'adoption des textes financiers pour 2025 et par conséquent les efforts d'ajustement indispensables pour tenir la nouvelle cible de déficit de 5,4 points¹ communiquée à nos partenaires européens. Depuis l'automne 2022, toutes les projections pluriannuelles visant à ramener le déficit sous les 3 % de PIB se sont révélées caduques au bout de quelques mois, voire *ab initio*. Cette obsolescence accélérée des trajectoires de finances publiques affaiblit la position de la France et mine sa crédibilité.

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



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

En 2023, au terme d'une année noire pour les finances publiques, le déficit public s'est creusé de 0,7 point à 5,5 points de PIB², alors que la loi de fin de gestion pour 2023, adoptée quelques semaines avant la fin de l'exercice, prévoyait encore une quasi-stabilité par rapport à 2022. Dans un contexte de normalisation macroéconomique et d'extinction des mesures d'urgence et de soutien face aux crises sanitaire et énergétique, cette situation appelait un sursaut pour 2024.

La dérive des finances publiques, loin de s'être inversée ni même simplement interrompue, s'est au contraire accentuée

en 2024, avec un déficit qui devrait atteindre 6,0 points de PIB, soit 1,6 point au-delà de la cible inscrite dans le projet de loi de finances (PLF) de l'année.

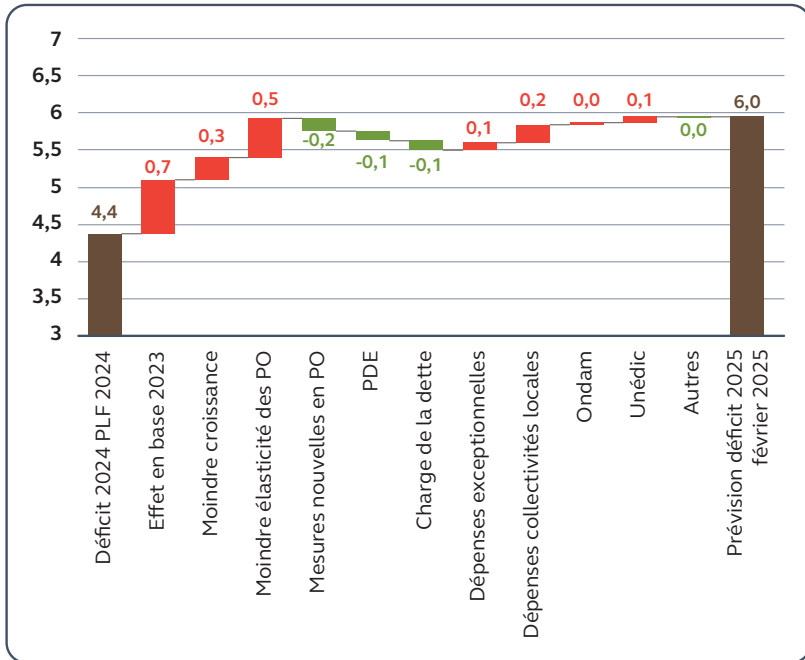
Ce dérapage par rapport à la prévision initiale, exceptionnel en l'absence de choc macroéconomique, s'explique en partie par l'ombre portée de la très mauvaise année 2023, qui contribue à creuser le déficit 2024 de 0,7 point de PIB par un « effet de base » – essentiellement lié aux moindres recettes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

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

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

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

Décomposition des contributions à la dégradation de la prévision du déficit public pour 2024 depuis le PLF 2024, en points de PIB



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

Elle tient d'abord à la révision à la baisse de la croissance, surestimée en loi de finances initiale, qui dégrade le déficit de 0,3 point en raison de son impact sur les recettes. Elle résulte aussi, quoique dans une moindre mesure qu'en 2023, d'une faible progression spontanée des prélèvements obligatoires (avec une élasticité de 0,7 contre 1,1 prévu initialement), notamment de l'impôt sur les sociétés et de la TVA, qui minore les recettes de 0,5 point de PIB par rapport aux prévisions. Parallèlement, les dépenses des administrations locales, en particulier leurs dépenses de fonctionnement,

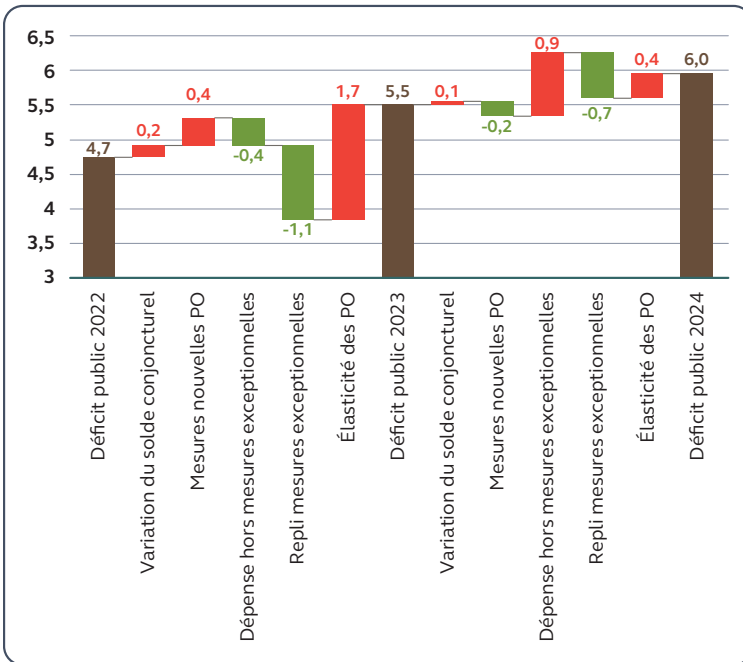
se sont révélées, en l'absence de tout mécanisme visant à faire participer les collectivités au redressement des finances publiques, beaucoup plus dynamiques que ne l'envisageait le PLF 2024, avec un impact sur le déficit de 0,2 point de PIB. Les dépenses des administrations sociales, enfin, ont elles-aussi été supérieures aux attentes, avec un dépassement de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam) et une dégradation des comptes de l'Unédic due à la détérioration du marché du travail, contribuant à hauteur de 0,1 point à la dégradation du déficit.

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

Ces effets négatifs n'ont été que très partiellement compensés par deux facteurs : d'une part, en rupture avec la politique de baisses d'impôts menée depuis 2018, le Gouvernement a procédé à des hausses de prélèvements de 0,2 point de PIB, incluant notamment le retour progressif de la taxe intérieure de consommation finale d'électricité (TICFE) à son niveau d'avant-crise ;

d'autre part, les annulations et gels de crédits décidés en gestion sur le budget de l'État ainsi qu'une hausse moindre que prévue de la charge de la dette publique – + 6 Md€ au lieu de + 9 Md€ attendus, le coût des obligations indexées étant allégé par une inflation en repli rapide – ont freiné la dégradation du solde à hauteur de 0,2 point.

Décomposition des contributions à la dégradation du déficit public entre 2023 et 2024, en points de PIB



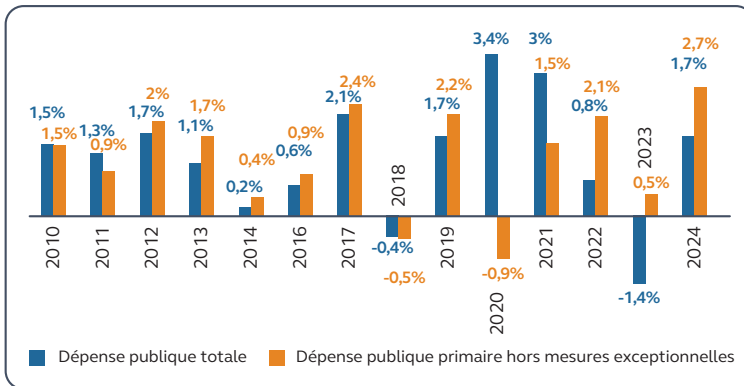
Source : ministère de l'économie et des finances, retraitements Cour des comptes

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

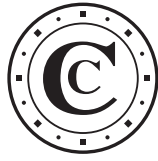
Parallèlement à l'explication de l'écart par rapport à la prévision initiale, l'analyse de la dégradation du déficit en 2024 par rapport à 2023 désigne le rôle prépondérant d'une dérive du cœur de la dépense publique. En 2024, hors mesures exceptionnelles de soutien, la dépense publique a progressé nettement plus rapidement que la croissance, contribuant à dégrader le solde public de 0,9 point de PIB par rapport à 2023, essentiellement sous l'effet des dépenses des collectivités locales et

des dépenses de protection sociale avec notamment la revalorisation des retraites sur la base d'une inflation passée élevée. La réalité d'une dépense publique « en roue libre » est toutefois en partie masquée par l'extinction des mesures exceptionnelles héritées de la crise énergétique, à hauteur de 0,7 point de PIB. Parallèlement, la faible progression des prélèvements obligatoires (hors impact des mesures nouvelles) par rapport au PIB contribuerait à creuser le déficit de 0,4 point.

Évolution de la dépense publique en volume depuis 2010 (en %)



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



2025, une année déterminante pour le redressement des finances publiques

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

La censure du Gouvernement a rendu cette prévision obsolète, certaines mesures inscrites dans le projet de loi de finances (PLF) et le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) initiaux pour 2025 ne pouvant plus produire leurs effets en année pleine (la hausse prévue de la TICFE au-delà de son niveau d'avant-crise par exemple) et d'autres n'étant juridiquement plus envisageables (comme le décalage de six mois de l'indexation des retraites).

Le Gouvernement a été conduit à amender le plan budgétaire et structurel à moyen terme (PSMT) et les textes financiers pour 2025 avec un objectif

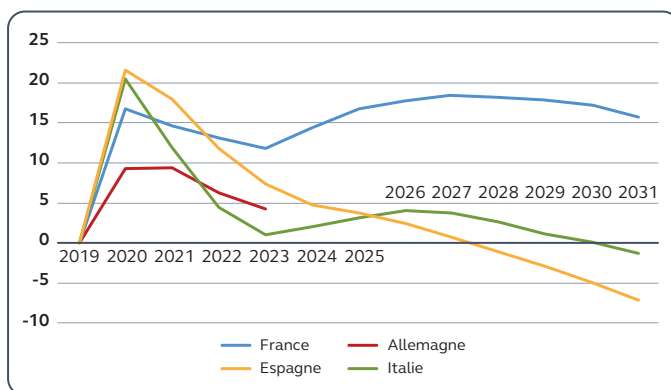
de déficit revu à 5,4 points, les cibles de 2026 à 2029 étant maintenues. Désormais, la réduction de 0,5 point³ du déficit prévue par la loi de finances pour 2025 tout juste adoptée repose exclusivement sur des hausses de prélèvements obligatoires plutôt que sur des efforts globaux d'économies, le cœur de la dépense continuant de progresser à un rythme proche de sa tendance d'avant-crise. De surcroît, près de la moitié des hausses de prélèvements inscrites en loi de finances pour 2025 est présentée comme temporaire, ce qui reporte sur les années suivantes l'effort structurel de redressement des finances publiques.

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

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

2025, une année déterminante pour le redressement des finances publiques

Trajectoire du ratio d'endettement des principaux pays de la zone euro d'après leurs PSMT par rapport à 2019 (en points de PIB)



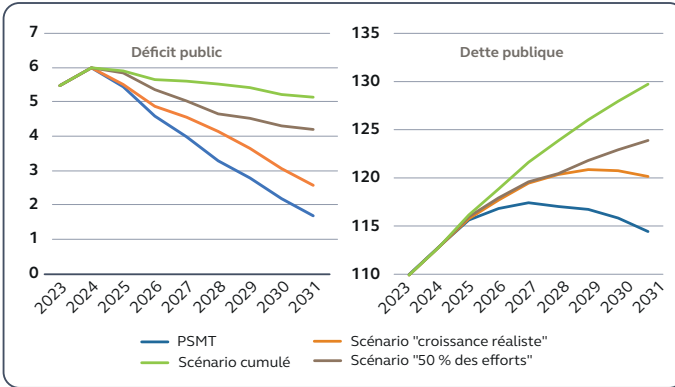
Source : programmes de moyen terme espagnol, italien et français ; programme de stabilité allemand (en l'absence de PSMT)

Pour illustrer l'urgence de respecter le PSMT dès 2025, la Cour a quantifié deux scénarios alternatifs de croissance (« croissance réaliste ») ou d'ajustement (« la moitié des efforts ») moins favorables que les prévisions gouvernementales mais davantage en ligne avec les tendances passées. Alors que la trajectoire du PSMT supposerait un effort d'ajustement des finances publiques de 110 Md€ à l'horizon 2029, la réalisation de seulement la moitié des efforts prévus d'ici la fin de la décennie (scénario dans lequel un effort exceptionnel d'ajustement de plus de 50 Md€ serait pourtant réalisé) ne permettrait pas d'éviter une

augmentation du *ratio* d'endettement au-delà de 120 points de PIB au même horizon. Le cumul de ces scénarios (croissance réaliste, ajustement moitié moindre que prévu d'ici 2029) conduirait le *ratio* d'endettement à dépasser 125 points de PIB en 2029 et à s'approcher du seuil de 130 points de PIB dès 2031. En particulier, la charge de la dette augmenterait continûment, principalement sous l'effet de son renouvellement progressif à des taux plus élevés, pour atteindre 3,4 points de PIB en 2029 soit 112 Md€, devenant le premier budget de l'État loin devant l'Éducation nationale.

2025, une année déterminante pour le redressement des finances publiques

Scénarios d'évolution du déficit public et de la dette publique sur l'horizon du PSMT, en points de PIB



Source : PSMT, Cour des comptes

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

*
**

Dans un contexte où les taux d'intérêt des obligations d'État ont augmenté de près de 50 points de base entre début décembre 2024 et mi-janvier 2025 avant de refluer sous l'effet notamment de la perspective de

l'adoption du projet de loi de finances pour 2025, restaurer la crédibilité des engagements de la France en matière de finances publiques est devenu une urgence absolue pour éviter une hausse incontrôlée de la charge de la dette, qui atteint déjà près de 59 Md€ et augmente sous l'effet de son propre poids, et résorber enfin la divergence avec nos partenaires européens.

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