



PRÉSENTATION À LA PRESSE DU RAPPORT SUR LE BUDGET DE L'ÉTAT, LA CERTIFICATION DES COMPTES DE L'ÉTAT ET DES AVIS DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES

Mercredi 16 avril 2025
Grand'chambre

Allocution de Pierre Moscovici,
Premier président de la Cour des comptes

Mesdames et messieurs,
Bonjour, je vous remercie pour votre présence.

Je m'apprête à vous présenter différents travaux publiés aujourd'hui, qui ont tous en commun d'expliquer la situation de nos finances publiques et leurs perspectives : le rapport sur l'exécution du budget de l'État, la certification des comptes de l'État pour 2024, qui ont tous deux été joints au projet de loi de résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024 – anciennement appelé loi de règlement, l'avis du Haut Conseil des Finances Publiques relatif à ce projet de loi, ainsi que l'avis du Haut conseil relatif au rapport d'avancement annuel du plan budgétaire et structurel à moyen terme 2025-2029, ou « PSMT ». Tous ces travaux sont publiés aujourd'hui même. J'aimerais toutefois attirer votre attention sur un point : si le RBDE et l'acte de certification de l'État portent uniquement sur les finances de l'État, les deux avis du HCFP que je vais également vous présenter portent sur les finances de toutes les administrations, un périmètre beaucoup plus large.

La publication de ces rapports et avis est, chaque année, un moment très important pour le débat public et citoyen sur les finances publiques. Mais cette année, tant le contexte international que la dégradation sévère des finances publiques leur donnent un caractère particulier. Il y a quelques jours, le ministre de l'économie a annoncé une révision à la baisse de la prévision de croissance pour 2025, de 0,9% à 0,7% de PIB ; et les turbulences au niveau international pourraient engendrer de nouvelles évolutions, comme l'a signalé hier le Premier ministre. Ces éléments s'ajoutent aux fragilités initiales de notre trajectoire de moyen-terme, déjà soulignées par la Cour et le HCFP ces derniers mois.

Mais elles ne doivent pas nous en faire dévier : il est impératif de respecter le PSMT, à commencer par l'objectif de déficit de 5,4% de déficit en 2025. C'est une question de crédibilité et de souveraineté pour la France.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, je souhaite remercier les artisans de cet immense travail, pour ces exercices que je sais très exigeants et rigoureux, à commencer par Carine Camby, présidente de la 1^{ère} chambre, et ses équipes. Je ne peux citer tous ceux qui ont concouru à la qualité de ces réalisations, car le rapport sur le budget de l'État est accompagné de la publication de 61 notes d'analyse de l'exécution budgétaire ou fiscale. Mais ils ont toute ma gratitude. Je remercie également Nicolas Carnot, rapporteur général du Haut Conseil des finances publiques, les membres du Haut Conseil ainsi que la petite équipe qui compose son secrétariat permanent.

[Présentation du RBDE]

Je débiterai mon propos par la présentation du rapport sur le budget de l'État en 2024. Avant toute chose, j'aimerais rappeler que comme son titre l'indique, ce rapport analyse uniquement le budget de l'État. Son champ est donc plus étroit que celui des rapports de la Cour consacrés aux finances publiques dans leur ensemble, comme le RSPFP, qui intègrent aussi les finances des administrations de sécurité sociale et celles des administrations publiques locales. Cette distinction est d'autant plus importante que ces trois niveaux d'administration publique ne présentent pas les mêmes dynamiques de recettes et de dépenses au cours des dernières années, en particulier en 2024.

En février dernier, je vous présentais notre rapport sur la situation d'ensemble des finances publiques. Il qualifiait l'année 2024 comme celle d'une dérive inédite des finances publiques, principalement en raison d'une forte dynamique des dépenses des collectivités locales et des dépenses sociales.

Le constat était un peu plus nuancé s'agissant de l'État, et notre rapport publié aujourd'hui le confirme.

Le RBDE, comme nous l'appelons familièrement, revient sur le déficit budgétaire toujours très élevé de l'État, qui accroît le besoin de financement et la dette, au terme d'un exercice 2024 que je qualifierais de chaotique.

Dans ce contexte, le déficit budgétaire de l'État a atteint 156 Md€ en 2024. Soyons clairs : c'est un mauvais résultat, supérieur de 9,0 Md€ à l'objectif fixé en loi de finances initiale pour 2024. Certes, il s'améliore de 17,1 Md€ par rapport à 2023 ; mais c'est vraiment le minimum, car la quasi-extinction des mesures exceptionnelles prises pour faire face à la hausse des prix de l'énergie représente une moindre dépense de 17 Md€. Ce déficit reste par ailleurs très éloigné du niveau constaté avant la crise sanitaire – je rappelle que le déficit budgétaire en 2019 était de 92 Md€ – et il est aussi supérieur à celui de l'année 2022, marquée par le déclenchement de la guerre et la montée de l'inflation.

Ce niveau de déficit toujours très élevé a plusieurs causes ; mais il est principalement imputable à la conception même du projet de loi de finances pour 2024. Ce dernier était établi sur des bases peu réalistes ; j'ai eu l'occasion de le dire devant vous à plusieurs reprises. Nous avons jugé la prévision de croissance initiale, qui était de 1,4%, élevée – et c'était le moins que nous puissions dire, avec un consensus des économistes qui estimait alors la croissance à + 0,8% de PIB.

La partie « recettes » de la loi de finances initiale reposait donc sur cette prévision de croissance surestimée, qui a été abaissée de 0,4 point dès février 2024. Elle reposait aussi sur des prévisions élaborées à l'été 2023, qui étaient nettement trop optimistes en termes d'évolution spontanée des grands impôts – une sorte de double surestimation, de la croissance, mais aussi de son effet mécanique sur l'assiette des impôts. Cela a engendré un écart majeur entre prévisions et réalisations.

Dans sa partie « dépenses », la loi de finances initiale manquait singulièrement d'ambition. À part la fin de quelques mesures exceptionnelles, aucune réforme structurelle n'était inscrite dans le projet de loi de finances, en dépit des revues de dépenses qui avaient commencé dès le début de l'année 2023.

À ces deux faiblesses de la loi de finances initiale, s'est ajoutée l'ombre portée des très mauvais résultats de l'exercice 2023. La dégradation de 2023 n'a été pleinement mesurée qu'en toute fin d'année, ce qui explique que « l'effet de base » qu'elle a engendré ne pouvait être que partiellement anticipé. Mais cela a eu un effet très clair : les objectifs de la loi de finances initiale pour 2024 sont devenus inatteignables, avant même que ne commence l'exercice.

Dans ces conditions, une loi de finances rectificative en février ou en mars 2024 eut été non seulement logique, mais nécessaire, pour tirer les conséquences des résultats de 2023 et « sauver » le solde 2024 – et, avec lui, la crédibilité de notre trajectoire. Le Gouvernement, en faisant le choix de ne pas déposer de projet de loi de finances rectificative, s'est privé du seul vecteur qui eut permis un ajustement des recettes. À la place, il a mis en œuvre une stratégie de gestion serrée, et sous tension, des crédits des ministères. Il a notamment pris deux décisions contradictoires : d'un côté,

l'annulation de 10 Md€ de crédits en février 2024 et, quasi simultanément, en mars 2024, le report entrant de 16 Md€ de crédits. C'est ce qui nous fait caractériser l'année 2024 de gestion erratique et de pilotage à vue en matière de crédits budgétaires.

Par la suite, la succession de reports, de gels, de surgels et de « rabots » a donné, il est vrai, des résultats visibles en termes de maîtrise de la dépense. Mais l'économie *in fine* réalisée n'est pas pérenne – j'y reviendrai.

La conséquence de ce déficit toujours très élevé, c'est un besoin de financement et une dette de l'État qui continuent d'augmenter, et qui atteignent des niveaux toujours plus préoccupants.

Le besoin de financement de l'État atteint 305 Md€ en 2024, supérieur de 85 Md€ au niveau d'avant-crise sanitaire. Dans ce contexte, l'encours de dette continue d'augmenter - c'est mécanique, avec un déficit permanent et toujours croissant à financer. À la fin de l'année 2024, l'encours total de la dette de l'État a atteint 2 602 Md€. Il a donc progressé de 1 075 Md€ en 10 ans, et de près de 780 Md€ depuis 2019. C'est colossal, et cela pose la question du coût de cette dette, dans un contexte de taux plus élevés. Au second semestre 2024, l'instabilité gouvernementale a en effet été « sanctionnée » par les marchés, avec une augmentation des intérêts décaissés de près de 5 Md€, pour atteindre 46,5 Md€.

Je rappelle à cet égard que la dernière mesure des taux français à dix ans était de 3,26 % et que le spread avec l'Allemagne atteint toujours près de 80 points de base. Il faut le dire et le redire, nous ne sommes plus dans la décennie « miraculeuse » des années 2010-2019, quand les taux baissaient tellement que la dette augmentait sans que son coût s'en ressente. C'est tout l'inverse aujourd'hui et cela va aller s'accroissant : on en parle moins que du déficit, qui correspond à la « nouvelle » dette. Mais d'ici 2030, l'État devra avoir renouvelé 50 % de son encours, soit 1 300 Md€ ! Et il le fera à un taux d'intérêt très supérieur à celui auquel il a été émis dix ans plus tôt.

Notre rapport analyse ensuite plus finement les composantes de ce solde : les recettes fiscales, en légère augmentation par rapport à 2023 mais très inférieures aux prévisions ; et les dépenses, en diminution, mais sans engager d'économies structurelles et pérennes.

Je débute par les recettes fiscales. Après une nette baisse de plus de 7 Md€ en 2023, elles augmentent légèrement en 2024, ce qui les porte à 325,7 Md€. Mais cette progression est à relativiser. D'abord, elle est très modeste : elle est même inférieure à la croissance du PIB. Ensuite, elle est tirée uniquement par des hausses d'impôt, et non par une dynamique d'ensemble.

L'évolution spontanée des prélèvements obligatoires les tire même plutôt à la baisse : aucun des grands impôts n'a été dynamique en 2024, en dépit d'une croissance positive et convenable.

Au-delà de cette relative progression par rapport à 2023, ce qui est surtout frappant, c'est que les recettes fiscales en 2024 sont très nettement inférieures aux prévisions de la loi de finances. Depuis cinq ans environ, des écarts importants sont constatés entre prévision et exécution des recettes fiscales. Mais les mauvaises surprises en matière de recettes ont particulièrement marqué ces deux dernières années. Cet écart est, en 2024, plus de 4 fois plus élevé que l'année précédente : les recettes fiscales nettes sont inférieures, en exécution, de 22,8 Md€ par rapport à la prévision de la loi de finances initiale.

Cet écart considérable en 2024 provient de multiples facteurs. Il s'explique aux 2/5èmes, par « l'effet de base » des mauvais résultats de 2023. Les 3/5èmes restants proviennent de l'optimisme des prévisions en LFI 2024. L'évolution spontanée plus faible que prévue a pesé sur les recettes fiscales nettes à hauteur de 19,2 Md€, dont 10,2 Md€ sur le seul impôt sur les sociétés. Pour n'en citer qu'un, l'écart de prévision de cet impôt est considérable : il représente 17,8 % de son produit final. En miroir, les mesures nouvelles, de périmètre et de transfert de fiscalité ont permis d'augmenter les recettes fiscales nettes de 3,6 Md€ en 2024, soit 5,6 Md€ au-dessus de la prévision de la LFI pour 2024.

J'ai déjà eu l'occasion de le préciser devant la commission d'enquête sur les prévisions, dont les résultats et préconisations sont, je le crois, attendus aujourd'hui-même : il absolument inconcevable de conserver de telles incertitudes dans les prévisions qui sous-tendent nos trajectoires de finances publiques. Il faut, impérativement, revoir notre façon d'élaborer nos prévisions : j'y reviendrai dans la présentation de l'avis du HCFP.

Aujourd'hui, une exigence de réalisme doit guider les prévisions macroéconomiques.

Nous saurons toujours que faire d'une « bonne surprise »; alors que les mauvaises surprises sont de plus en plus complexes à absorber... C'est une question de lucidité, autant que de volonté politique.

Et la volonté politique, c'est ce qui semble avoir fait défaut pour réduire effectivement et durablement les dépenses de l'État, au cours de l'année 2024. La normalisation du contexte économique, à l'automne 2023, aurait dû conduire à une action résolue, pour retrouver des marges de manœuvre budgétaires. Elle aurait dû intégrer des économies structurelles, inspirées par les revues de dépenses du Gouvernement. Mais il n'en a rien été.

Les dépenses de l'État ont certes diminué en 2024, de 11,3 Md€, pour s'établir à 443,4 Md€. Mais cette baisse s'explique, d'une part, par la résorption des dispositifs exceptionnels de soutien face à la hausse des prix de l'énergie, pour 17,3 Md€ ; et d'autre part, par de « bonnes surprises », notamment sur la charge de la dette, qui diminue facialement grâce à la baisse de l'inflation. En parallèle, les autres dépenses ont augmenté de 10,6 Md€, presque autant qu'en 2023. D'ailleurs, l'augmentation marquée des dépenses de personnel, avec 8,0 Md€ de dépenses supplémentaires, appelle à la vigilance.

Au-delà de ces grandes masses, le pilotage à vue du gouvernement et la gestion erratique des dépenses a permis d'annuler un total de 17,8 Md€ de crédits sur l'année. Mais ces annulations ont en partie servi à compenser le dépassement de certaines dépenses, à hauteur de 8,0 Md€. Seule la différence, soit près de 10 Md€, a permis de limiter l'ampleur du dérapage, sans toutefois pouvoir l'empêcher. Surtout, les économies réalisées correspondent à des solutions ponctuelles, peu ou pas reproductibles sur les années suivantes, des solutions de court-terme qui ne s'apparentent en aucun cas à des économies. Par ailleurs, ces décisions ont été difficiles à comprendre, pour les usagers comme pour les ministères.

Par exemple, sur les 37 programmes qui ont bénéficié d'une ouverture de crédits en loi de finances de fin de gestion, pour un total de 4,7 Md€, 31 programmes avaient subi une annulation en février, pour un total de 3,4 Md€. Ce *stop and go* est incompatible avec l'impératif d'une dépense de qualité, et avec des économies structurelles et de long-terme.

L'ensemble de nos analyses converge donc vers un impératif, toujours le même, que je ne cesserai de répéter et de marteler jusqu'à ce qu'il soit finalement pris en compte : il est urgent que l'exercice des revues de dépenses engagé début 2023 prenne enfin l'ampleur et la portée nécessaires pour enclencher une véritable révolution de la dépense publique ; qu'il permette de renforcer la qualité de la dépense ; et qu'il étaye de manière crédible le projet de loi de finances pour 2026.

Nous faisons d'ailleurs une recommandation en ce sens dans notre rapport, dans le contexte du plan d'action pour améliorer le pilotage des finances publiques, annoncé par le Gouvernement en mars. Il serait utile d'inclure dans les documents budgétaires, pour chaque mission, un tableau récapitulant l'évolution de la dépense, entre la loi de finances initiale de l'exercice et le projet de loi de finances pour l'exercice suivant, avec trois facteurs : l'évolution tendancielle des dépenses, les dépenses nouvelles et les économies proposées. C'est simple – ou du moins ça en a l'air – mais cela aurait le mérite de la lisibilité de la politique budgétaire, qui doit reposer sur des choix explicites et transparents.

[Acte de certification]

J'en viens à présent à la certification des comptes de l'État par la Cour. La certification consiste à donner une opinion sur la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes.

Cette mission est une prérogative de puissance publique, déterminante pour apprécier la situation financière réelle de l'État et de la sécurité sociale. Comme vous la savez, la Cour consacre des moyens importants à cette mission consacrée par la Lolf. Elle donne l'assurance au Parlement, mais aussi plus largement à l'ensemble des citoyens, que les comptes de l'État sont bien réguliers, sincères et fidèles, comme exigé par l'art. 47-2 de la Constitution. C'est une mission au service de la transparence des chiffres, pour les citoyens.

Je suis désolé, et, pour être honnête, franchement agacé, que pour la 19^{ème} année consécutive, les comptes de l'État ne soient pas en mesure d'être certifiés sans des réserves très significatives. Notre rapport, intitulé *Acte de certification*, mentionne cinq anomalies significatives, c'est-à-dire des points sur lesquels nous estimons que les comptes sont sous-évalués ou surévalués de plusieurs milliards d'euros. Il mentionne également 11 insuffisances d'éléments probants ou incertitudes, c'est-à-dire des points sur lesquels nous sommes incapables de réconcilier les chiffres qui figurent dans les comptes, avec ce que nous savons par ailleurs des finances de l'État. Il y en a donc, en tout, pour plusieurs dizaines de milliards d'euros de différences.

Certes, deux incertitudes ont disparu par rapport à notre opinion sur les comptes 2023. Il s'agit, d'une part, de l'incertitude portant sur le montant des prêts garantis par l'État, les PGE, les travaux menés par la Cour ayant permis de réconcilier les chiffres de l'État avec ceux de la Banque de France. D'autre part, l'incertitude sur le montant des charges relatives aux dispositifs d'intervention dans le domaine de l'énergie s'est aussi résorbée.

Mais la même année, deux nouvelles incertitudes sont apparues : l'une sur l'absence de mention des engagements pris dans le domaine de la formation professionnelle, l'autre sur l'évaluation des engagements pris par l'État envers les régimes spéciaux de retraites. Au total, nous nous trouvons donc avec le même nombre de points de réserve que l'année dernière.

Les points qui fondent actuellement l'opinion « avec réserve » de la Cour peuvent se répartir en deux catégories : ceux pour lesquels la fiabilisation des chiffres requiert d'importants travaux de l'administration ; et ceux qui correspondent à un refus persistant de l'administration d'appliquer les principes et les normes comptables communément acceptés. Dans une certaine mesure, il est compréhensible que l'administration ne puisse pas mener de front tous les travaux importants qui permettent d'améliorer la fiabilité des chiffres. Mais il est anormal, en revanche, qu'elle se refuse à corriger des anomalies de comptabilisation qui ont été relevées depuis des années par la Cour, et qui de surcroît ne nécessitent pas de travaux particuliers.

J'aimerais vous faire part, non pas de ma mauvaise humeur, mais de ma très mauvaise humeur s'agissant des suites – ou plutôt de l'absence systématique de suites – qui sont données à l'acte de certification que nous publions annuellement. Les réserves formulées par la Cour ne sauraient être prises à la légère ou contestées ; elles devraient au contraire faire l'objet de toute l'attention de l'administration pour les faire disparaître.

Dans ces conditions, je dois dire que la Cour s'interroge sur l'évolution de sa position à l'occasion des comptes de 2025. La logique d'accompagnement des efforts de l'administration, qui a été la sienne depuis la première publication des comptes de l'État (2006) a peut-être atteint ses limites. En l'absence de progrès significatif en 2025, notamment sur la résolution des anomalies significatives, la Cour pourrait être amenée à en tirer les conséquences dans son opinion, en cohérence avec les normes internationales d'audit auxquelles elle se réfère.

[Présentation de l'avis du HCFP sur le projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024 - PLRG]

Parallèlement à ces deux rapports, le Haut Conseil des finances publiques a rendu aujourd'hui deux avis. Je vais donc à présent prendre ma casquette de président du Haut Conseil et vous les présenter. Ils portent sur l'ensemble des administrations publiques, c'est-à-dire un champ qui comprend non

seulement l'État, mais aussi ses opérateurs, les administrations de sécurité sociale, les collectivités territoriales et leurs opérateurs.

Je débute par l'avis relatif au projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024. Dans cet avis sur le PLRG, trois principaux messages se détachent particulièrement : d'abord, l'aggravation très préoccupante de nos finances publiques en exécution 2024, après une très mauvaise année 2023 ; ensuite, le déclenchement du mécanisme de correction prévu par la Lolf ; enfin, certains biais optimistes de prévision, notamment sur la croissance, qui doivent nous conduire à renforcer la gouvernance de nos prévisions.

Permettez-moi d'abord de revenir sur l'ampleur de la dégradation des comptes publics en 2024, qui constitue une année noire pour les finances publiques. Le déficit public de toutes les administrations a continué de se creuser l'année dernière : il a augmenté de 0,4 point de PIB par rapport à 2023, pour s'établir à 5,8 points, soit presque 170 Md€, à la fin de l'année 2024. Pour mémoire, il était de 5,4 points de PIB en 2023 et de 2,4 points de PIB avant la crise sanitaire en 2019. Dans le détail, les dépenses publiques ont connu une hausse de + 3,9 % en valeur ; en volume, le « cœur de la dépense », soit la dépense hors charges d'intérêts et hors mesures exceptionnelles de soutien de crises, a connu sa plus forte hausse sur les dix dernières années. En parallèle, la croissance des prélèvements obligatoires, de +2,4%, est moins forte et également moins rapide que la croissance du PIB. *In fine*, la dette grimpe de 3 points et s'établit à 113 points de PIB.

Notre alerte tient en quelques mots : le PLF 2024, qui avait vocation à amortir cette dégradation, constitue une cible manquée. Ce n'est pas une année blanche ou une année perdue ; c'est une année noire, avec un solde public dégradé de 1,4 point de PIB par rapport à la prévision de la loi de finances 2024.

Le Haut Conseil a donc examiné les différents facteurs qui expliquent cet écart, considérable hors période de crise.

Il tient d'abord et avant tout aux prélèvements obligatoires. L'écart aux prévisions en matière fiscale est de 40 Md€, dont plus de 20Md€ pour les recettes fiscales nettes de l'État, je l'évoquais il y a quelques instants. L'écart s'explique pour moitié par le résultat 2023 plus dégradé qu'attendu en PLF 2024 ; mais aussi, pour l'autre moitié, par des rendements plus faibles que prévu. Ce phénomène est particulièrement marqué sur deux impôts : l'impôt sur les sociétés, avec un écart de 15 Md€, et la TVA, avec une différence de 12 Md€. Certes, je l'ai déjà dit au cours de précédentes auditions, la baisse du bénéfice taxable de 2023 pour l'impôt sur les sociétés pouvait difficilement être anticipée. En revanche, le HCFP avait déjà alerté sur les hypothèses particulièrement optimistes du Gouvernement sur la TVA ; que ce soit en termes de progression spontanée, mais aussi sur les hypothèses de croissance, en particulier de contribution de la consommation des ménages à la croissance. Les écarts de prévision sur les autres impôts ne sont pas négligeables non plus. Mais j'y reviendrai, car c'est la troisième conclusion importante de notre avis.

Le second facteur d'explication du non-respect de l'objectif de solde pour 2024 tient aux dépenses plus élevées qu'anticipé, avec un écart de plus de 13 Md€ de dépenses par rapport au PLF 2024. Sur ces 13 Md€, plus de 7 Md€, soit plus de la moitié, résultent du dynamisme des dépenses locales. Et au sein de ces 7 Md€ de dépenses locales, la quasi-totalité concerne les seules dépenses de fonctionnement.

À cet égard, le Haut Conseil souligne à nouveau la difficulté à tenir les objectifs en dépenses des administrations publiques locales, en l'absence de mécanisme contraignant. Sur les 6 Md€ d'écart à la prévision de dépenses qu'il reste, 5 Md€ découlent des dépenses d'assurance chômage et d'assurance maladie. Le reste de l'écart résulte des dépenses de l'État, qui apparaissent donc contenues dans l'ensemble, en partie du fait des gels de crédits courant 2024.

En résumé, l'aggravation très préoccupante de nos finances publiques, en exécution 2024, nous retarde dans le redressement de notre trajectoire – et ce, malgré la gravité de la situation et l'entrée de la France en procédure pour déficit excessif au titre de l'année 2023.

Le second message important de notre avis, c'est le déclenchement du mécanisme dit « de correction » prévu par la loi organique sur les lois de finances. Vous le savez, lorsque le déficit structurel au cours de l'exercice est supérieur, de plus de 0,5 point de PIB, à la cible prévue par la LPFP, l'écart doit être considéré comme « important » au sens de la Lolf, et le mécanisme de correction doit être activé. C'est le cas pour l'exercice 2024, puisque l'écart entre le déficit structurel réalisé, de 5,2 points de PIB potentiel, et le déficit structurel prévu dans la LPFP, de 3,7 points, s'élève à 1,5 points. Par ailleurs en 2024, les « circonstances exceptionnelles » reconnues par le Pacte de stabilité et de croissance, qui prévalaient post-crise, ne s'appliquaient plus. C'est d'ailleurs ce qui explique que la France soit entrée en procédure pour déficit excessif en 2023.

L'activation de ce mécanisme de correction contraint le Gouvernement à présenter des mesures pour réduire de façon significative le déficit structurel, et revenir aux objectifs de la loi de programmation de finances publiques. Toutefois, la trajectoire de la LPFP est devenue obsolète dès sa première année d'entrée en vigueur, compte tenu du dérapage majeur des finances publiques en 2023. Les effets de ce mécanisme de correction risquent donc d'être artificiels, ce qui démontre une faille dans notre gouvernance.

Il serait utile que le Gouvernement présente une nouvelle loi de programmation, conforme à la trajectoire du plan budgétaire et structurel de moyen terme.

Enfin, et c'est le troisième message important de notre avis sur le PLRG, le Haut Conseil a examiné pour la première fois la présence de biais sur les prévisions macroéconomiques et de finances publiques. Nous l'avons fait en application de la loi organique modifiée en 2021, et de la loi du 6 décembre 2021 portant diverses dispositions relatives au Haut Conseil des finances publiques. Nous avons apprécié les écarts aux prévisions sur 20 ans. Sur une période longue, les écarts devraient être en moyenne proches de zéro, et la mise en évidence d'un écart statistiquement significatif caractériserait dès lors un biais dans la prévision. Et c'est ce que nous avons constaté.

Notre premier constat est celui d'un biais positif dans les prévisions de croissance du Gouvernement, notamment sur la consommation des ménages. En moyenne, hors les années de crise 2009, 2020 et 2021, la prévision de croissance du Gouvernement est supérieure de + 0,4 point de PIB à la croissance réalisée. Je me félicite que ce biais se soit réduit depuis la création du HCFP, à + 0,3 point de PIB depuis 2014. L'existence du Haut Conseil incite donc le Gouvernement à plus de réalisme dans ses prévisions. Mais la prévision du Gouvernement reste quand même un peu optimiste en moyenne, et cela montre qu'on ne peut pas en rester là.

S'agissant uniquement des années 2021-2024, le Haut Conseil observe que la prévision de croissance a eu aussi tendance à excéder la réalisation. Il note cependant que le début de cette période a été marqué par les crises sanitaire puis énergétique, qui justifient le maintien de la clause de circonstances exceptionnelles. Compte tenu de ce contexte, le Haut Conseil ne conclut pas à une distorsion importante des prévisions de croissance sur ces quatre années.

Je rappelle toutefois que la prévision de croissance élevée pour 2024, dont le Haut Conseil avait souligné le caractère optimiste, est l'un des facteurs à l'origine du dérapage des comptes constaté l'an dernier.

S'agissant des prévisions de finances publiques, les écarts entre prévisions et réalisations sont moins marqués sur longue durée. Les prévisions de solde public du Gouvernement se situent en moyenne, hors années de crise, à un niveau proche de leur réalisation. En incluant les années de crise, l'écart moyen entre prévision et réalisation du solde public est de 0,6 point de PIB. Toutefois, en l'absence de crise majeure, l'écart a été particulièrement élevé sur les deux dernières années : de 0,5 point de PIB

en 2023, et de 1,4 point de PIB en 2024. Les prévisions de ratio de dette apparaissent elles-aussi optimistes, par rapport à leur réalisation.

Face à ces différents constats, nous avons le devoir d'être plus lucides, plus responsables et plus réalistes dans l'établissement des prévisions. Les prévisions sont un exercice difficile, personne ne le nie, et nous devons ouvrir le capot des mécanismes que nous utilisons, nous interroger sur leur performance et sur leur adaptation au contexte particulier des dernières années. A *minima*, il faudrait engager rapidement des études, pour consolider les modèles de prévisions, non seulement en matière d'impôt sur les sociétés, d'impôt sur le revenu et de TVA, mais aussi sur les autres recettes fiscales de l'État. Le poids de ces dernières augmente en effet, alors que l'État ne perçoit désormais qu'une part minoritaire des recettes de TVA, le reste étant transféré : aux collectivités territoriales, à la protection sociale et à l'audiovisuel public. Il y a aussi, bien entendu, un enjeu d'accès à l'information du HCFP, et d'extension de ses délais d'instruction.

Mais cela n'explique pas tout. L'indépendance des prévisions en France doit aussi être mieux garantie, de manière systémique. Il faut libérer cet exercice de tout volontarisme excessif du Gouvernement, et j'espère que la commission d'enquête sur les prévisions de recettes en arrivera aux mêmes conclusions. Cela rendra à l'administration sa capacité à travailler de façon sereine et objective. Dans l'Union européenne, c'est le rôle des institutions budgétaires indépendantes, donc du HCFP en France, que de garantir la qualité des prévisions et de les tenir éloignées de l'*hubris* du politique.

C'est la raison pour laquelle je préconise, nous préconisons de renforcer le rôle du HCFP, pour le rendre plus contraignant. Un éventail de solutions existe. Je suis convaincu qu'un processus de validation des prévisions macroéconomiques et de finances publiques du Gouvernement par le HCFP devrait être instauré, *a minima* selon un mécanisme de *comply or explain*. Ce mécanisme « appliquer ou expliquer » permettrait, en cas de réserves du Haut Conseil sur une prévision, que le Gouvernement soit tenu de la rectifier, ou d'expliquer pourquoi il ne la modifie pas, dans un délai bien sûr compatible avec les débats parlementaires. Il pourrait même être envisagé de lui confier un rôle direct dans la réalisation de certaines prévisions macroéconomiques, voire de finances publiques, utilisées dans les textes financiers. C'est la solution retenue dans de nombreux grands pays, comme le Royaume-Uni, l'Autriche ou la Belgique.

En tout état de cause, il conviendrait également d'élargir et renforcer le mandat du HCFP, ainsi que son accès à l'information. Il est nécessaire de lui laisser des délais réalistes pour rendre ses avis, et de supprimer son interdiction d'auto-saisine, qui restreint son accès aux informations les plus utiles.

Je plaide par ailleurs depuis plusieurs années, pour étendre le mandat du HCFP à une compétence d'analyse de la soutenabilité de la dette. Cela contribuerait, à mon sens, à renforcer la crédibilité du cadre de finances publiques. Cela serait par ailleurs totalement en ligne avec la nouvelle gouvernance budgétaire européenne, qui repose sur cette analyse de soutenabilité.

[Présentation de l'avis du HCFP le rapport d'avancement annuel du PSMT - RAA]

J'en viens enfin à notre quatrième publication de la journée, le second avis rendu ce jour par le Haut Conseil : celui sur le rapport d'avancement annuel du PSMT. Le Haut Conseil a été saisi, pour la première fois, du rapport d'avancement annuel du plan budgétaire et structurel à moyen terme pour la période 2025-2029, autrement appelé le « PSMT ». Ce dernier a été adopté par le Conseil le 21 janvier 2025 ; il est le document qui a remplacé l'ancien Programme de Stabilité.

Je salue le choix du Gouvernement d'avoir saisi le Haut Conseil pour avis sur ce rapport, alors que les règles européennes ne l'imposent pas, de la même manière que nous nous étions félicités d'être saisis du PSMT initial en octobre dernier. Toutefois, je regrette les conditions dégradées dans lesquelles nous avons été sollicités pour rendre cet avis, dans des délais extrêmement réduits de six

jours, et avec des changements de calendrier de dernière minute. Ces conditions fragilisent l'exercice du mandat du Haut Conseil, qui est pourtant crucial pour garantir la transparence sur nos finances publiques – et, en l'espèce, sur le respect de nos engagements européens.

Avant d'aborder le cœur des messages du Haut Conseil dans cet avis, permettez-moi de rappeler les différences les plus notables entre celui-ci, et ceux qui portaient sur l'ancien programme de stabilité.

Le principal changement tient d'abord à l'indicateur de suivi utilisé dans le cadre du PSMT – à savoir, non plus différents indicateurs, dont le solde structurel, mais la *trajectoire de dépenses primaires nettes*. Le respect de cette trajectoire doit permettre de ramener le déficit sous le seuil de 3% du PIB en 2029. Cette trajectoire remplit également les exigences applicables, au titre du volet correctif du nouveau cadre de gouvernance.

Par ailleurs, le PSMT fixe la trajectoire de dépenses primaires nettes pour toute la période 2025-2029, alors que les programmes de stabilité entérinaient années après années les déviations constatées. Cela manquait de crédibilité. Le rapport d'avancement annuel n'a donc pas vocation à réviser le PSMT de manière glissante, il est centré sur le suivi de l'exercice passé et sur l'exercice en cours. Les quelques informations au-delà de 2025 demeurent, elles, limitées.

Notre avis sur le rapport d'avancement annuel s'articule donc autour de quatre grands messages : sur le réalisme de la prévision de croissance, sur le réalisme des prévisions de finances publiques, sur la conformité de nos finances publiques à la trajectoire du PSMT en 2025, et sur la trajectoire de moyen-terme au-delà de 2025.

Premièrement, dans un environnement macroéconomique international incertain, la prévision de croissance de +0,7% n'est pas hors d'atteinte, même si nous soulignons l'accumulation de risques à la baisse.

Le réalisme des prévisions macroéconomiques du Gouvernement doit en effet être apprécié au regard du haut degré d'incertitude pour 2025. Les annonces tarifaires du 2 avril et du 9 avril en matière de tarifs douaniers de la nouvelle administration américaine, ont exacerbé les tensions internationales, dans un contexte géopolitique par ailleurs difficile. L'escalade entre les Etats-Unis et la Chine entraîne des incertitudes supplémentaires. Les effets de ces mesures de politique commerciale sur la croissance française, bien que difficiles à évaluer, sont estimés par le Gouvernement à -0,3 point de PIB pour la France en 2025, ce qui nous apparaît plausible.

Dans ce contexte, le Gouvernement a révisé sa prévision de croissance pour 2025 à la baisse, à +0,7 %, contre + 0,9% précédemment. Cette prévision a donc bien été révisée pour tenir compte de la situation internationale. La nouvelle prévision n'est pas hors d'atteinte, mais elle dépasse celle de certains organismes (Rexecode, OFCE) ainsi que celle du consensus des économistes.

Par ailleurs, la croissance française demeure exposée à une accumulation de risques à la baisse en 2025, qui pourraient la fragiliser.

D'autres hypothèses qui composent le scénario macroéconomique pour l'année 2025 apparaissent, elles, légèrement teintées d'optimisme. C'est d'abord le cas de la prévision d'inflation, de +1,4 %, qui était déjà considérée comme un peu élevée dans notre avis relatif au PLF pour 2025. Elle reste un peu élevée, dans un contexte de ralentissement du prix des services, de baisse des prix du pétrole et d'appréciation récente de l'euro. La prévision de croissance de la masse salariale reste également un peu haute, à +2 %. Elle est en particulier tirée par une prévision de salaire moyen par tête, à +2,4%, qui est un peu élevée, au regard de la désinflation et des suppressions d'emplois qui se poursuivraient en 2025 à un rythme modéré.

Notre deuxième message porte sur les prévisions de finances publiques pour 2025. Le Haut Conseil estime que l'objectif de déficit public de 5,4 points de PIB en 2025 peut être tenu, mais qu'il est loin d'être acquis.

Concernant les prélèvements obligatoires, le Gouvernement prévoit une hausse de recettes de +2,1% en 2025. Cette prévision repose pour près de la moitié sur des mesures nouvelles instaurées cette année, à hauteur de 23 Md€, dont certaines sont réputées temporaires. L'autre moitié de cette hausse repose sur deux facteurs : une prévision d'évolution spontanée des recettes un peu élevée, en cohérence avec les prévisions économiques un peu hautes également ; et l'abandon de certaines hypothèses de prudence, s'agissant du rendement de certains prélèvements. Les marges de prévisions en recettes apparaissent donc limitées, et les rendements des prélèvements obligatoires seraient directement exposés, en cas de concrétisation de risques macroéconomiques ou de mauvaises surprises.

S'agissant de la prévision des dépenses, le Gouvernement table sur une progression de +1,3% en volume. Cette hausse est moins élevée qu'en 2024, mais elle ne permettrait tout de même pas de réduire le poids des dépenses publiques dans le PIB.

Mais ce qu'il faut bien comprendre, c'est que dans le scénario proposé, les dépenses ne seraient réellement contenues que pour l'État et les administrations publiques centrales, à +0,5 % en volume. L'effort sur ces dépenses serait même renforcé de 5 Md€ par rapport à la loi de finances, avec les nouvelles mesures de gel annoncées, qui ne sont toujours pas, rappelons-le, des mesures d'économies structurelles... Cette cible de dépenses laisserait donc peu de marges à l'État pour le financement de dépenses imprévues, par exemple dans le secteur de la défense, où le Premier ministre a annoncé un effort de quelques 3 Md€ supplémentaires l'année prochaine. En résumé, l'ajustement du déficit public, de -5,8 points à -5,4 points de PIB, requiert une stricte maîtrise des dépenses directement pilotables par l'État, et des dépenses sociales. Mais il est également nécessaire que le ralentissement récent des dépenses locales se poursuive.

En conséquence, la dette publique progresserait encore de 3 points de PIB en 2025, pour un atteindre un ratio de plus de 116 points de PIB. Un tel ratio dépasse le point haut atteint lors de la crise sanitaire, et ce niveau pourrait même être plus élevé que ce que prévoit le Gouvernement. En effet, la prévision de PIB en valeur est un peu élevée, et celle du déficit est fragilisée par les risques de dépassement que je viens de mentionner. Or, le Premier ministre l'a souligné hier et je le rejoins entièrement : il est économiquement et moralement insoutenable de faire supporter aux générations actuelles et futures nos dépenses de tous les jours.

J'en arrive au troisième message de notre avis sur le rapport d'avancement du PSMT, qui porte sur le respect – ou plutôt le non-respect – de la trajectoire de croissance de la dépense primaire nette.

La tenue de cette trajectoire est, je le rappelle, notre engagement et notre devoir européen. Pourtant, le Gouvernement prévoit, dès sa première année d'application, un léger dépassement de la croissance des dépenses primaires nettes autorisée par le Conseil.

En effet le taux de croissance de la dépense primaire nette est prévu à + 0,9 % en valeur en 2025, tandis que le Conseil plafonnait cette hausse à + 0,8 %. Certes, le cumul de la croissance de la dépense primaire nette sur 2024-2025 reste dans la marge autorisée par le Conseil pour ces deux années. Cependant, le Haut Conseil estime que le Gouvernement devrait respecter *strictement* la limite d'évolution annuelle en 2025. En prévoyant dès à présent de la dépasser, le Gouvernement réduit sa marge de précaution vis-à-vis des nouvelles règles.

Enfin, le Haut conseil s'est penché sur la trajectoire du PSMT pour les années 2026-2029, malgré les informations limitées dont nous disposons pour ces années.

Nous faisons un double-constat. D'une part, la trajectoire de diminution du déficit sous le seuil des 3% du PIB, à horizon 2029, requiert des efforts qui devront être répartis sur l'ensemble des

administrations publiques. D'autre part, le respect de cette trajectoire nécessite la mise en œuvre de réformes et d'investissements, qui sont nécessaires au soutien de la croissance et de l'emploi.

Compte tenu des nombreux aléas que j'ai mentionnés, l'exercice de prévision économique pour les prochaines années appelle à beaucoup de modestie, *a fortiori* à un horizon de moyen terme. Le scénario de PIB potentiel, de +1,2% jusqu'en 2028, et de +1,0% en 2029, apparaît raisonnable.

Mais seulement sous l'hypothèse, cruciale, que les réformes favorables à la croissance et au plein emploi soient poursuivies.

Je rappelle qu'en théorie, nous n'avons pas le choix : ces réformes sont la condition de certaines flexibilités, dont la France bénéficie pour son PSMT actuel, notamment la période étendue à 7 ans pour lisser les efforts à fournir. À plus court terme en revanche, l'hypothèse de croissance retenue pour 2026 est abaissée de 0,2 points par rapport au PSMT, pour être fixée à +1,2%. Une telle croissance suppose une accélération de la dépense privée loin d'être acquise, compte tenu des probables effets de contraction liés à l'ajustement budgétaire.

S'agissant du scénario de finances publiques, le déficit continuerait de baisser jusqu'à moins de 3% en 2029. En revanche, le ratio d'endettement continuerait de s'accroître en 2026 et 2027, et son infléchissement ne débiterait qu'à partir de 2028. Ce scénario permettrait de garder le contrôle des finances publiques, tout en finançant les investissements prioritaires, sans affecter notre potentiel de croissance.

Mais le Haut conseil réitère ses précédentes alertes : les mesures nécessaires à l'atteinte de ces objectifs, particulièrement exigeants, restent à préciser et à crédibiliser. Vu l'ampleur des économies nécessaires, les efforts doivent être continus et renouvelés chaque année. Ils devront aussi porter, c'est inévitable, sur l'ensemble des dépenses des administrations, ce qui n'est pas encore le cas. L'assainissement des finances publiques devra être conçu de façon à peser le moins possible sur le potentiel de croissance à moyen et long terme, à préserver la cohésion sociale, et à dégager les marges de manœuvre indispensables aux défis futurs. En somme, il est urgent de faire des économies *intelligentes* et *structurelles*. Pour ce faire, passons toutes les dépenses publiques au crible, afin de garantir que chaque euro dépensé soit une dépense *de qualité*.

Je ne cesserai de le répéter et de le marteler : nous n'avons pas le choix. Cette trajectoire, que je sais exigeante, que nous savons fragile à plusieurs égards, doit *impérativement* être respectée. Il nous faut en franchir chaque marche, année après année, bien que chacune d'entre elle soit très abrupte, à commencer par l'objectif de déficit de 5,4 points de PIB en 2025.

Comment procéder ? Nous sommes en démocratie, et ce n'est pas à une institution indépendante de fixer les objectifs, les voies, et les moyens pour respecter notre trajectoire budgétaire.

J'aimerais néanmoins rappeler quelques principes, qui pourraient, et qui devraient, guider notre action collective en faveur d'un assainissement des finances publiques. La lucidité sur notre situation, tout d'abord ; la nécessaire volonté politique de la traiter, ensuite, qui semble réelle vu l'événement organisé par le Premier ministre hier ; l'indispensable pédagogie, qui doit guider tous nos efforts d'économies ; l'alliance du réalisme et de la prudence, s'agissant des prévisions économiques de notre trajectoire ; et l'indispensable révolution de la dépense publique, enfin, qui requiert des économies intelligentes et structurelles, sans coups de rabots, rarement efficaces et jamais constructifs.

Je vous remercie de votre attention et me tiens à votre disposition pour répondre à vos questions.