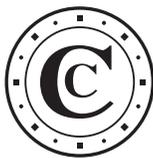


Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

LE BUDGET DE L'ÉTAT EN 2024

Résultats et gestion

Synthèse

Avril 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 du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, et de la ministre chargée des comptes publics figurent en annexe du rapport.

Sommaire

Introduction	5
1 Un déficit budgétaire toujours très élevé au terme d'un exercice heurté et difficilement lisible	7
2 Un besoin de financement et une dette qui continuent d'augmenter	9
3 Des recettes fiscales en légère augmentation par rapport à 2023 du fait de hausses d'impôts mais très inférieures aux prévisions	11
4 Des dépenses en diminution grâce au reflux des dispositifs exceptionnels et à quelques « bonnes surprises », à défaut d'économies pérennes	15
Recommandations	19

Introduction

Le présent rapport, établi chaque année par la Cour des comptes en application de l'article 58-4° de la loi organique relative aux lois de finances (Lolf), porte sur l'exécution et les résultats du budget de l'État en 2024. Son champ est donc plus étroit que celui des rapports de la Cour consacrés aux finances publiques dans leur ensemble, qui intègrent, outre les finances de l'État, celles 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, s'ils ont tous leur part dans la situation actuelle des comptes publics, ne présentent pas les mêmes dynamiques de recettes et de dépenses au cours des dernières années, singulièrement en 2024.

Dans son rapport sur la situation d'ensemble des finances publiques début 2025, publié le 13 février 2025, la Cour qualifiait l'année écoulée comme ayant été celle d'une « *dérive inédite des finances publiques* », en relevant la forte dynamique des dépenses des collectivités locales et des dépenses sociales, le constat étant plus nuancé et plus compliqué s'agissant de l'État. Le présent rapport confirme ce dernier point.

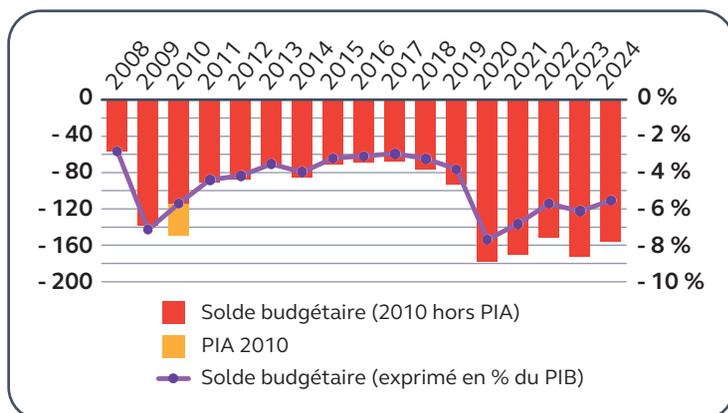


1 Un déficit budgétaire toujours très élevé au terme d'un exercice heurté et difficilement lisible

L'exécution du budget de l'État en 2024, depuis la conception du projet de loi de finances initiale en milieu d'année 2023 jusqu'aux ultimes opérations

réalisées avant la clôture des comptes début 2025, s'est effectuée dans un contexte économique, budgétaire et institutionnel singulier.

Solde budgétaire de l'État 2008-2024, Md€



Source : lois de règlement (et projets de loi de règlement) pour 2008 à 2023, direction du budget pour 2024

Le déficit budgétaire de l'État a atteint 155,9 Md€ en 2024, supérieur de 9,0 Md€ à l'objectif de la loi de finances initiale (146,9 Md€). Il s'agit d'un mauvais résultat et d'un écart substantiel à la prévision, supérieur à celui enregistré en 2023 (8,0 Md€). En comptabilité nationale, le déficit de l'État s'établit à 152,3 Md€, quasi-identique à 2023 en euros courants (-151,9 Md€), soit l'équivalent de 5,2 points de produit intérieur brut.

Le résultat budgétaire est en amélioration de 17,1 Md€ par rapport à 2023 (-173,0 Md€), mais il s'agit là d'un effort minimal qui repose sur l'extinction, en 2024, de mesures de soutien massives – et notamment les boucliers tarifaires – décidées en 2022 pour faire face à l'augmentation des prix de l'énergie. À cet égard, il est significatif que le résultat en comptabilité générale, à 123,7 Md€, soit quant à lui quasiment stable par

Un déficit budgétaire toujours très élevé au terme d'un exercice heurté et difficilement lisible

rapport à 2023, étant moins sensible aux éléments exceptionnels et aux reports de dépenses sur l'exercice suivant que ne l'est le solde budgétaire.

Ce niveau toujours très élevé de déficit tient d'abord et principalement à des faiblesses imputables à la loi de finances initiale pour 2024.

Celle-ci, dans sa partie « recettes », reposait sur des prévisions élaborées à l'été 2023 trop optimistes, avec un écart majeur de 22,5 Md€ entre prévisions et réalisations.

Dans sa partie « dépenses », la loi de finances initiale (LFI) manquait singulièrement d'ambition. La normalisation du contexte économique à l'automne 2023 aurait dû conduire à une action plus résolue pour retrouver des marges de manœuvre budgétaires, en intégrant par exemple des réformes inspirées par les revues de dépenses lancées début 2023 par le Gouvernement, que celui-ci présentait alors comme étant au cœur de sa stratégie budgétaire. Au-delà de la constatation du terme de plusieurs mesures exceptionnelles décidées les années précédentes, aucune économie structurelle n'était inscrite dans le projet de loi de finances, qui, à l'inverse, prévoyait même une augmentation des dépenses de personnel tirée par une légère hausse des effectifs.

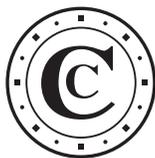
À ces deux faiblesses constitutives de la loi de finances initiale, s'est ajoutée l'ombre portée des très mauvais résultats de l'exercice 2023, qui n'ont

été pleinement mesurés qu'en toute fin d'année. En réalité, sans que cela ait pu être anticipé, les prévisions de recettes et de déficit de la LFI 2024 sont devenues inatteignables avant même que ne commence l'exercice, à cause de « l'effet de base » des résultats 2023.

Dans ces conditions, il eût été logique qu'une fois connus ces résultats, un projet de loi de finances rectificative (PLFR) soit soumis au Parlement en février ou en mars 2024 pour en tirer les conséquences et, par de nouvelles mesures en recettes comme en dépenses, essayer de préserver la crédibilité de l'objectif de déficit qui venait d'être adopté.

Le Gouvernement ayant fait le choix de ne pas déposer un tel PLFR pendant l'hiver 2024 s'est privé du seul vecteur qui eût permis un ajustement des recettes et a déployé, à défaut, une stratégie de gestion serrée et sous tension des crédits des ministères. Il s'en est suivi un pilotage erratique des crédits et une succession de reports, gels, surgels et « rabots » avec, à la clé, des résultats visibles en termes de maîtrise de la dépense, mais peu d'économies pérennes.

L'économie *in fine* réalisée (17,8 Md€ de crédits annulés, dont une partie provenait de reports de l'année précédente) n'a cependant permis que de limiter l'ampleur du dérapage, sans pouvoir l'empêcher.

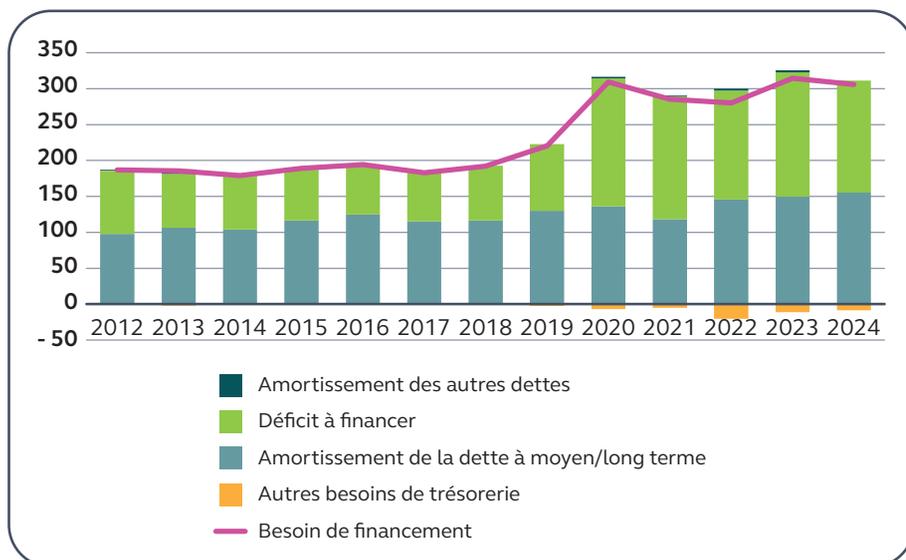


2 Un besoin de financement et une dette qui continuent d'augmenter

Conséquence de ce solde budgétaire très dégradé, le besoin de financement de l'État est demeuré à un niveau élevé en 2024 (305,6 Md€),

en baisse de 9,0 Md€ par rapport à 2023 mais supérieur de 85 Md€ au niveau d'avant-crise sanitaire (il était de 220,5 Md€ en 2019).

Besoin de financement de l'État, Md€



Source : Cour des comptes

La principale ressource de financement de l'État est constituée, encore davantage que les années précédentes, par les émissions de titres de moyen et long terme, qui atteignent un pic historique à 285 Md€ en 2024, soit une augmentation de 15 Md€ par rapport à 2023 et de 100 Md€ par rapport à 2017.

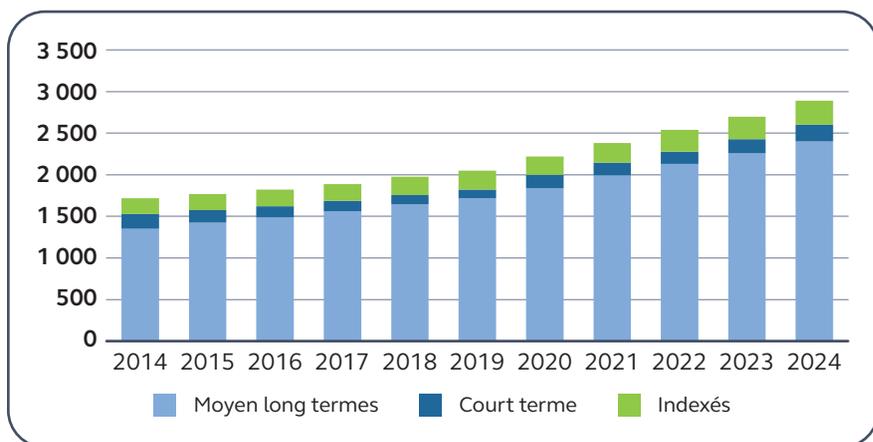
L'exercice 2024 est également marqué par la moindre capacité de mobilisation des « autres ressources de trésorerie », en partie parce que la trésorerie excédentaire accumulée lors des exercices 2020 et 2021 a été consommée en 2022 et 2023 et ne constitue plus une ressource substantielle.

Un besoin de financement et une dette qui continuent d'augmenter

Dans ce contexte, l'encours de dette continue d'augmenter du fait de la permanence d'un déficit à financer toujours élevé. À fin 2024, l'encours de la dette négociable de l'État atteignait ainsi 2 602 Md€, dont 2 400 Md€ pour

ce qui relève des titres de moyen et long terme et 201 Md€ pour les titres de court terme. L'encours total a donc augmenté de 1 075 Md€ en 10 ans (1 528 Md€ à fin 2014) et de près de 780 Md€ depuis 2019.

Évolution de l'encours de dette de l'État



Source : Agence France Trésor (AFT)

Cette dégradation de la situation financière de l'État intervient dans un contexte de taux élevés, notamment au second semestre de l'année qui a vu l'instabilité gouvernementale sanctionnée par une prime de risque facturée par les acheteurs de titres français. À cet égard, l'évolution de la charge de la dette doit être lue avec précision : si la charge totale a atteint 50,1 Md€ en 2024, en baisse de 4,8 Md€ par rapport à 2023, le volume des intérêts payés est fortement

croissant puisqu'il est passé de 41,5 Md€ à 46,5 Md€ en 2024. C'est la diminution de la provision d'indexation des titres indexés sur l'inflation, passée de 15,8 Md€ en 2023 à 6,9 Md€ en 2024 du fait d'un ralentissement rapide de l'inflation, qui explique la baisse de la charge de la dette totale, étant rappelé que, contrairement aux intérêts, cette provision ne représente pas une charge décaissée et n'a donc pas d'impact direct sur le besoin de financement.



3 Des recettes fiscales en légère augmentation par rapport à 2023 du fait de hausses d'impôts mais très inférieures aux prévisions

Après une nette baisse en 2023 (- 7,4 Md€, soit - 2,2 %), les recettes fiscales nettes enregistrent, en 2024, une légère augmentation (+ 2,8 Md€, soit + 0,9 % en euros courants), qui les porte à 325,7 Md€. Il s'agit

toutefois d'une progression très modeste, inférieure à celle du PIB et aux prévisions, de surcroît tirée par des hausses d'impôt et non par une dynamique d'ensemble des grands impôts.

Recettes fiscales nettes de l'État entre 2004 et 2024, Md€



Source : Cour des comptes d'après direction du budget

Nota bene : le montant des recettes fiscales nettes de 2010 n'inclut pas le rendement de 16,6 Md€ des impôts locaux affectés transitoirement à l'État cette année-là. À compter de 2022 (trait pointillé rouge), les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux ne sont plus déduits des recettes fiscales nettes.

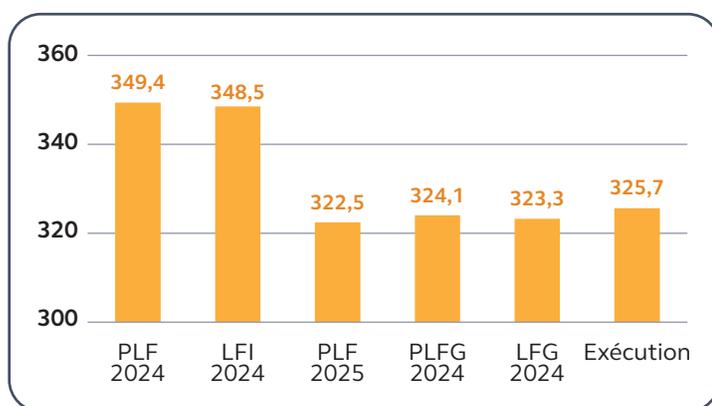
Des recettes fiscales en légère augmentation par rapport à 2023 du fait de hausses d'impôts mais très inférieures aux prévisions

Cette légère hausse des recettes fiscales nettes résulte en effet de trois facteurs qui ne jouent pas tous dans le même sens : une évolution spontanée négative (- 0,8 Md€, soit - 0,2 %), nettement inférieure à la hausse du PIB en valeur (+ 3,5 %) ; l'incidence positive des hausses

d'impôts (+ 6,4 Md€) ; et la poursuite des transferts de fiscalité à d'autres administrations publiques (- 2,8 Md€).

En revanche, les recettes fiscales nettes sont inférieures, en exécution, de 22,8 Md€ par rapport à la prévision de la loi de finances initiale.

Révisions successives de l'évaluation du produit des recettes fiscales nettes pour l'année 2024, Md€



Source : Cour des comptes

Cet écart dépasse celui observé en 2023, qui avait atteint - 5,3 Md€. Depuis cinq ans, dans l'ensemble, les écarts entre l'exécution et la prévision des recettes fiscales nettes en loi de finances sont importants, sans toutefois de biais systématique dans les prévisions. Une partie de ces écarts s'explique par le caractère exceptionnel de la période récente, marquée par la crise sanitaire, le rebond post-confinements, la crise inflationniste et la forte hausse des taux d'intérêt. Ils résultent aussi de faiblesses techniques dans les prévisions.

L'écart très important constaté en 2024 s'explique à hauteur de - 9,2 Md€ par l'héritage des moins-values de 2023,

qui tient lui-même à la conjugaison d'un certain optimisme en LFI 2023 et d'accidents moins prévisibles en fin d'année, et à hauteur de - 13,6 Md€ par des effets supplémentaires observés en 2024.

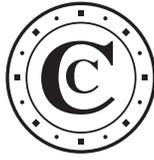
L'évolution spontanée plus faible que prévu a pesé sur les recettes fiscales nettes à hauteur de 19,2 Md€, dont 10,2 Md€ sur le seul impôt sur les sociétés (IS), soit 17,8 % de son produit final, ce qui constitue un écart à la prévision considérable, et 3,9 Md€ sur l'impôt sur le revenu, dont la prévision est pourtant réputée robuste.

Des recettes fiscales en légère augmentation par rapport à 2023 du fait de hausses d'impôts mais très inférieures aux prévisions

En sens inverse, les mesures nouvelles, de périmètre et de transfert de fiscalité ont conduit à 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.

Ces éléments appellent, a minima, à engager rapidement des études pour consolider les modèles de prévisions, principalement en matière d'impôt sur les sociétés, d'impôt sur le revenu et de TVA. Ils suggèrent aussi fortement que des prévisions plus prudentes exposeraient moins l'État aux « mauvaises surprises » de l'exécution, notamment lorsque la conjoncture économique n'est pas orientée favorablement, comme c'était le cas au moment de l'adoption de la LFI 2024.

Enfin, les dépenses fiscales ont de nouveau progressé en 2024 pour atteindre 83,3 Md€ selon la dernière prévision disponible, en hausse de 4,55 Md€ par rapport à la prévision initiale. Alors que ce chiffrage pâtit de conventions changeantes et d'une connaissance partielle du coût d'une partie de ces dispositifs, un constat au moins se dégage clairement : tous les progrès réalisés dans l'évaluation du coût des dépenses fiscales attestent de son alourdissement, confirmant l'urgence impérieuse de restaurer les mécanismes de frein mis en place par les lois de programmation des finances publiques successives et d'intégrer pleinement les mesures fiscales aux revues de dépenses, dans un objectif explicite d'économies.

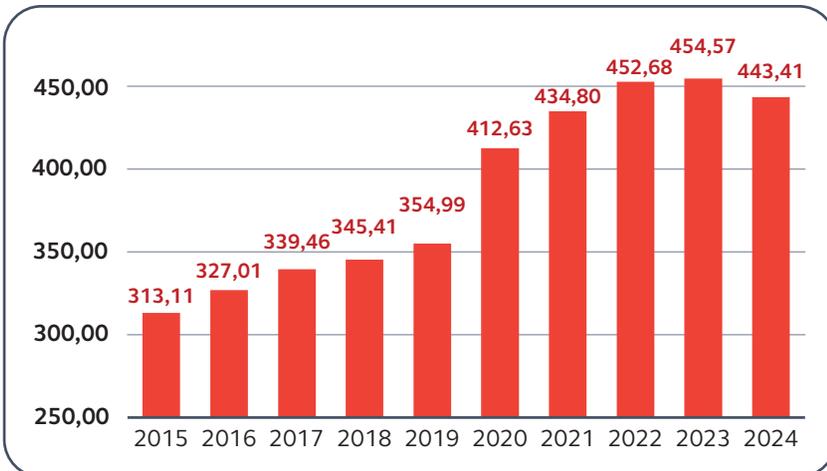


4 Des dépenses en diminution grâce au reflux des dispositifs exceptionnels et à quelques « bonnes surprises », à défaut d'économies pérennes

Les dépenses de l'État ont diminué en 2024 de 11,3 Md€ par rapport à 2023 pour s'établir à 443,4 Md€. Cette baisse s'explique par la rétraction des dispositifs exceptionnels de soutien face à la hausse des prix de l'énergie, pour un total de 17,3 Md€, et par une baisse des dépenses non pilotables (donc de « bonnes surprises »),

notamment la charge de la dette, pour 4,2 Md€. En parallèle, les autres dépenses ont augmenté de 10,6 Md€. L'année 2024 ne marque donc pas de rupture franche dans la dynamique de la dépense, puisque, par comparaison, ces mêmes autres dépenses avaient progressé de 12,9 Md€ en 2023.

Dépenses nettes de l'État, Md€ courants



Source : Cour des comptes

Des dépenses en diminution grâce au reflux des dispositifs exceptionnels et à quelques « bonnes surprises », à défaut d'économies pérennes

Une attention particulière doit être portée à l'augmentation marquée des dépenses de personnel, avec 8,0 Md€ de dépenses supplémentaires à périmètre constant, qui s'explique principalement par une hausse de 6,7 % des dépenses de rémunération

sous l'effet, en 2024, des mesures générales et catégorielles décidées en 2023. Doit également être relevée la poursuite de la hausse des effectifs, de 6 719 ETP sur le budget général, qui a été légèrement supérieure aux prévisions de la loi de finances initiale.

Décomposition de l'évolution de la dépense entre 2023 et 2024

	Réalisé 2023	Réalisé 2024
Exécution n-1	453,1	454,6
Fin de mesures exceptionnelles	- 28,0	- 17,3
Mesures nouvelles	14,9	0
Évolution tendancielle*	14,5	6,1
<i>dont dépenses non pilotables</i>	1,5	- 4,2
<i>dont dépenses pilotables</i>	12,9	10,6
Exécution n	454,6	443,4

Source : calculs Cour des comptes

* L'évolution tendancielle agrège des hausses et des baisses de crédits dont l'exécution n'est pas suivie de façon détaillée par la direction du budget (voir méthodologie retenue infra).

L'année 2024 a en outre été caractérisée par une gestion serrée des crédits des ministères, marquée par des annulations et des surgels successifs, arbitrés sans analyse des marges de manœuvre réellement disponibles et au prix de décisions parfois contradictoires.

Ce pilotage de la dépense erratique et peu lisible avait pour objectif, faute de loi de finances rectificative, de mettre sous tension les dépenses de l'État en réaction aux moins-values de recettes fiscales constatées dès le début de l'exercice. Il a permis d'annuler un total de 17,8 Md€ de crédits sur l'année et de couvrir ainsi des dépassements sur plusieurs postes de dépenses, à

hauteur de 8,0 Md€. La différence, soit près de 9,8 Md€, a permis de limiter la dégradation du déficit budgétaire.

Il s'agit là d'un résultat notable sur 2024, mais il doit être relevé que les économies réalisées correspondent en majorité à des solutions ponctuelles, peu ou pas reproductibles sur les années suivantes. Le Gouvernement a par exemple prélevé 2,7 Md€ sur la trésorerie de ses opérateurs ou augmenté de 1,3 Md€ sa dette vis-à-vis des organismes de sécurité sociale, deux solutions de court terme qui ne s'apparentent en aucun cas à des économies. Similairement, le montant des dettes de l'État envers

Des dépenses en diminution grâce au reflux des dispositifs exceptionnels et à quelques « bonnes surprises », à défaut d'économies pérennes

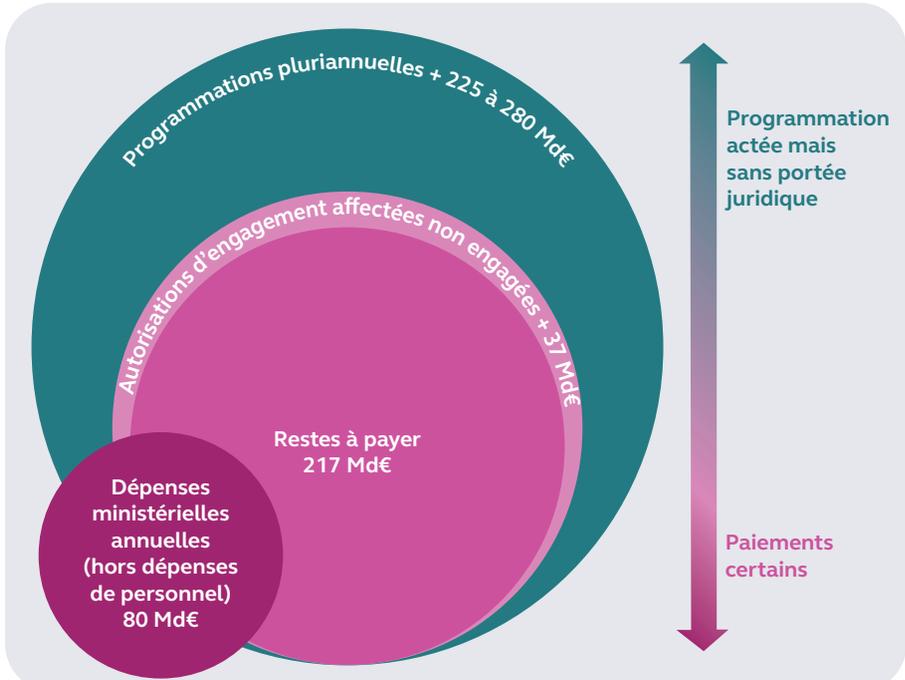
ses fournisseurs augmente de 1,5 Md€ par rapport à 2023, essentiellement sur la mission *Défense*, et celui des charges à payer progresse de 2,1 Md€, soit un total de 3,6 Md€.

À cet égard, la Cour constate, dans la continuité des années précédentes, un niveau élevé de reports de crédits sur l'année 2025, à hauteur de 16,8 Md€ dont 11,6 Md€ sur le budget général (incluant les fonds de concours), qui heurte le principe d'annualité budgétaire et continue de compromettre *ab initio* les objectifs de dépense et de solde figurant en loi de finances initiale, puisque celle-ci ne comprend pas ces reports. Il est singulier que la succession de deux exercices marqués par l'ardente nécessité de maîtrise des dépenses n'ait pas accéléré la normalisation de la gestion de reports issus des années de crise sanitaire, qui sont toujours près de trois fois plus élevés que leur niveau moyen des années 2010.

Enfin, la Cour relève le montant très élevé des restes à payer (c'est-à-dire des dépenses d'ores et déjà engagées mais pas encore décaissées), qui s'élèvent en fin d'exercice à 217 Md€ (hors amortissement budgétaire de la dette covid, dont le mécanisme de comptabilisation a été opportunément modifié en LFI 2025), soit l'équivalent de presque trois années de dépenses ministérielles hors masse salariale. La rigidification du budget de l'État qui en résulte sur les années à venir est d'autant plus importante que le présent rapport évalue entre 260 et 320 Md€ les autres engagements pluriannuels souscrits par l'État sous des formes variées et plus ou moins contraignantes (lois de programmation sectorielles, contrats de plan État-Régions, contrats d'objectifs et de moyens conclus avec des opérateurs, stratégies pluriannuelles diverses, etc.) qui s'ajoutent aux restes à payer déjà comptabilisés.

Des dépenses en diminution grâce au reflux des dispositifs exceptionnels et à quelques « bonnes surprises », à défaut d'économies pérennes

Engagements comptables et programmations pluriannuelles contraignant la trajectoire budgétaire de l'État



Source : Cour des comptes. Les restes à payer sont comptabilisés hors amortissement de la dette de l'État liée à la pandémie de covid 19 et mission remboursements et dégrèvements

L'ensemble des analyses proposées par le présent travail sur les 443,4 Md€ de dépenses du budget général converge vers un impératif : au-delà des expédients que constituent certains reports de dépense et autres coups de rabet, il est indispensable que l'exercice des revues de dépenses, engagé début 2023, prenne enfin l'ampleur et la portée nécessaires à une réelle inflexion des dépenses de l'État et étayent de manière crédible le projet de loi de finances pour 2026.

Afin de conforter ces évolutions, dans le contexte du plan d'action pour améliorer le pilotage des finances publiques

annoncé par le Gouvernement en mars 2025, il serait souhaitable d'inclure dans les documents budgétaires, pour chaque mission, et sur la base d'une méthodologie exposée de manière transparente, un tableau récapitulant l'évolution de la dépense entre la loi de finances initiale de l'exercice N et le projet de loi de finances (PLF) pour N+1, selon trois composantes : l'évolution tendancielle des dépenses, les dépenses nouvelles et les économies proposées.

Recommandations

1. Publier, à l'issue de chaque exercice annuel, des analyses *a posteriori* des écarts entre les prévisions des recettes fiscales et leur exécution (recommandation nouvelle).
2. Compte tenu de leur poids croissant et de leur volatilité, engager des études sur les principales « autres recettes fiscales » afin d'améliorer l'exercice de prévision (recommandation nouvelle).
3. Réintégrer l'ensemble des dépenses fiscales relatives à la TVA, y compris pour les parts attribuées à d'autres administrations publiques que l'État, dans le montant total des dépenses fiscales figurant dans le projet de loi de finances (recommandation reformulée).
4. Conformément au principe d'annualité budgétaire, limiter strictement les reports de crédits sur l'exercice suivant (recommandation réitérée).
5. Indiquer dans l'exposé des motifs ou dans l'article d'équilibre des lois de finances rectificatives et de fin de gestion, les hypothèses actualisées de consommation des reports entrants pour l'année en cours, *a minima* pour les programmes bénéficiant d'une dérogation au plafond limitant à 3 % les reports de crédits (recommandation réitérée).
6. Apurer les autorisations d'engagement affectées à des opérations d'investissement devenues sans objet (recommandation réitérée).
7. Inclure dans le projet annuel de performance associé à chaque mission budgétaire un tableau récapitulatif de l'évolution de la dépense entre la LFI N et le PLF N+1 faisant apparaître les montants respectifs (1) de l'évolution tendancielle des dépenses, (2) des dépenses nouvelles (3) et des économies proposées dans le cadre du PLF (recommandation nouvelle).