

Paris, le 5 juillet 2024

NOTE POUR LES CABINETS DES MINISTRES

- Objet :** Mission « flash » sur la situation du budget de l'État à mi-année
- Pièces jointes (1) Fiche n° 1 : Analyse des prévisions macroéconomiques à mi-année
(2) Fiche n° 2 : Les encaissements de recettes de l'État à mi-année
(3) Fiche n° 3 : La situation des dépenses de l'État à mi-année
(4) Lettre de mission

La mission a analysé les prévisions du programme de stabilité (PSTAB) à l'aune des informations disponibles à fin juin et de la situation mensuelle budgétaire à fin mai. Il en ressort (i) que le scénario macroéconomique sous-jacent au PSTAB est réaliste au vu des informations conjoncturelles les plus récentes, et que le scénario de finances publiques afférent a été construit de manière cohérente avec l'exécuté 2023 ; (ii) que les encaissements à date sont globalement en ligne avec la trajectoire en recettes de l'État prévue, hormis concernant la mesure de taxation des rentes qui doit encore être adoptée ; (iii) que le taux d'exécution de la dépense est orienté à la hausse en mai 2024 malgré les mesures de ralentissement de la dépense prises en début d'année. À date, il est difficile d'établir si cette hausse – par rapport aux mois précédents et au même mois de 2023 – est temporaire, mais la mission rappelle l'existence d'aléas négatifs pouvant soutenir la dépense au deuxième semestre au-delà de la trajectoire anticipée. En outre, le Gouvernement ne dispose plus que de la possibilité d'annuler environ 2 Md€ de crédits par voie réglementaire.

Par lettre en date du 17 juin 2024, le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique (MEFSIN), ainsi que le ministre délégué chargé des comptes publics (MCP) ont demandé à l'inspection générale des finances (IGF) de réaliser une photographie analytique de la situation du budget de l'État à la fin du premier semestre 2024.

La réalisation de cette mission appelle plusieurs remarques :

- **la mission présente des constats à date** et n'a pas mené un exercice de prévision formel sur la situation des finances publiques anticipée sur l'ensemble de l'année 2024 ;
- particulièrement court, **le délai fixé à la mission ne permet pas de tenir compte de l'ensemble des informations¹ à fin juin**, et ne tient donc pas compte des exercices de prévision en cours au sein des administrations du ministère² qui pourront prochainement apporter des éclairages différents aux constats présentés dans cette note ;
- **la mission apporte des constats uniquement sur la situation du budget de l'État** et pas des autres administrations publiques (APU)³, qui représentent pourtant près de 70 % dans le total de la dépense publique. Toutefois, le budget de l'État représente la quasi-totalité du besoin de financement des APU. Côté dépenses, l'analyse porte principalement sur la situation

¹ Situation mensuelle budgétaire pour les dépenses, ou encaissements mensuels de recettes, notes de la direction générale des finances publiques.

² Exercice des budgets économiques d'été de la direction générale du Trésor et exercice de prévision de la direction du Budget.

³ À savoir les administrations de sécurité sociale, les collectivités territoriales et les organismes divers d'administration centrale.

Note

mensuelle du Budget de l'État, dont la version la plus récente comprend des données à fin mai ;

- **la situation est analysée en comparaison du programme de stabilité (PSTAB) 2024-2027**, qui constitue le dernier exercice de prévision macroéconomique et de finances publiques réalisé par le Gouvernement : agrégé et en comptabilité nationale, il ne détaille pas les prévisions de recettes et dépenses sur le seul champ de l'État ;
- **l'analyse rétrospective des finances publiques à mi-année se heurte à certains écueils méthodologiques.** À titre d'exemples : la mécanique de certains impôts, comme l'impôt sur les sociétés (IS), rend difficile la lecture des remontées infra-annuelles ; la direction du Budget ne dispose pas de profil de dépenses mensuelles, dont la pertinence est peu assurée pour certaines dépenses hors masse salariale ou dépenses de guichet. De manière générale, la distribution des dépenses et des recettes n'est pas uniforme sur l'année et les taux d'exécution observés à fin mai ne correspondent pas forcément à cinq douzièmes de la prévision annuelle.

La mission a pu bénéficier des travaux et de l'appui des directions du MEFSIN, pour formuler les constats suivants, en comparaison de la trajectoire prévue au PSTAB.

Note

1. Les prévisions macroéconomiques sous-jacentes au PSTAB, confortées par les évolutions conjoncturelles récentes, et le scénario de finances publiques côté État tient compte des écarts constatés entre la prévision et l'exécuté pour 2023 – cf. fiche n° 1

En 2024, la croissance, initialement prévue à 1,4 % en loi de finances initiale (LFI) pour 2024, a été revue à la baisse dans le PSTAB à 1,0 %. **Selon l'avis du haut conseil pour les finances publiques (HCFP), les hypothèses macroéconomiques sous-jacentes au PSTAB sont optimistes mais pas hors d'atteinte ; les informations nouvelles relatives à la conjoncture confortent la prévision de croissance du PSTAB.**

En effet, l'acquis de croissance à la fin du premier trimestre s'élève désormais à 0,6 %, contre 0,3 % anticipé par l'Insee lors de la prévision du PSTAB :

- la croissance au premier trimestre 2024 s'est établie à 0,2 % contre 0,0 % anticipé par l'Insee dans sa note de conjoncture de mars ;
- d'après les comptes annuels publiés par l'Insee le 31 mai 2024, la croissance s'est élevée à 1,1 % en 2023 contre 0,9 % prévu précédemment.

De plus, la vente des billets des Jeux olympiques et les droits télévisés seront comptabilisés par l'Insee au troisième trimestre générant une hausse certaine du PIB pour ce trimestre, même si cette composante est faiblement génératrice de recettes fiscales⁴. Enfin, le consensus a revu à la hausse ses estimations de croissance pour 2024. En particulier, le Crédit Agricole prévoit une croissance pour 2024 à 1,1 % dans sa publication de juin⁵, de même pour BNP Paribas.

Dans le cadre du programme de stabilité (PSTAB) publié en avril 2024, soit le dernier exercice de prévision public disponible, la prévision des recettes pour 2024 a été revue en baisse de 14,5 Md€ par rapport à la loi de finances initiales pour (2024). Cette révision s'explique pour partie par la reprise en base de la moins-value observée en 2023 (cf. tableau 1) et pour partie par la révision du scénario macroéconomique pour 2024.

Tableau 1 : Prévision des recettes fiscales nettes pour 2023 et 2024 (en Md€)

	2023			2024		
	PLF 2024	Exécution	Ecart	LFI 2024	PSTAB 2024	Ecart
Taxe sur la valeur ajoutée nette (part État)	96,3	95,2	-1,1	100,8	98,7	-2,1
Impôt sur le revenu net	90,7	88,6	-2,1	93,4	90,7	-2,7
Impôt sur les sociétés net	61,3	56,8	-4,5	72,0	60,9	-11,1
Autres recettes fiscales nettes	83,8	82,3	-1,5	82,3	83,7	1,4
Total des recettes fiscales nettes	330,6	322,9	-9,2	348,5	333,9	-14,5

Source : Mission, d'après la direction du Budget.

⁴ Comptablement, les droits télévisés et une partie des ventes de billets sont assimilés à des exportations.

⁵ « Que faut-il retenir des dernières publications de la Banque de France », analyse économique et sectorielle du Groupe Crédit Agricole », 19 juin 2024.

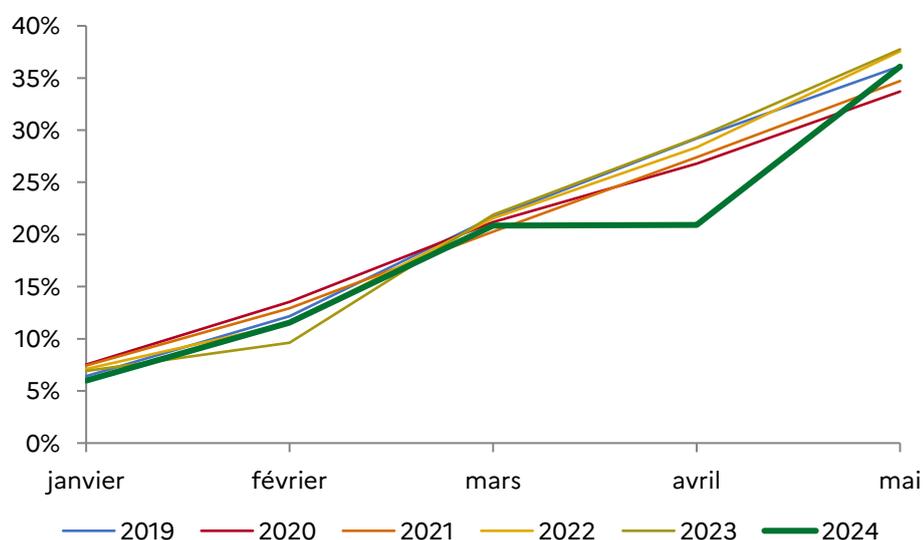
Note

2. Les encaissements de recettes fiscales à fin mai 2024 représentent 36,1 % de la prévision du PSTAB, un taux supérieur à la moyenne des années passées, même si des aléas négatifs demeurent pour une moins-value potentielle de 3,4 Md€ – cf. fiche n° 2

Dans son avis d'avril 2024, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) a jugé « raisonnable » la trajectoire de recettes retenue par le Gouvernement avec une élasticité des recettes au PIB en valeur de 0,8 en 2024.

À fin mai, le total des recettes fiscales nettes s'élève à 120,5 Md€, soit 36,1 % du total de la prévision retenue pour le PSTAB. Le taux d'exécution à fin mai pour les années précédentes était compris entre 33,7 % (2020) et 37,7 % (2023). Au regard de ces données, la prévision inscrite dans le PSTAB apparaît comme atteignable, le taux d'exécution est néanmoins inférieur à celui observé à la même date ces deux dernières années (cf. graphique 1).

Graphique 1 : Recettes fiscales nettes rapportées aux recettes annuelles pour les années 2019 à 2023 et au Pstab pour 2024.



Source : Mission, d'après la direction du Budget.

Cette analyse au niveau agrégée est confirmée par l'analyse plus détaillée des encaissements d'impôt sur le revenu (IR) et de taxe sur la valeur ajoutée (TVA)⁶, qui sont en ligne avec les prévisions sous-jacentes au PSTAB.

Toutefois, la mission estime que deux aléas pourraient jouer négativement sur les perceptions de recettes fiscales de l'État, pour 3,4 Md€ :

- la prévision du PSTAB repose sur la mise en place de mesures fiscales visant « à taxer les rentes, notamment dans le secteur énergétique », pour un total de 2 Md€ dès 2024. Non documentées à ce jour, ces mesures devront être inscrites dans le PLF 2025 et présenter une forme de rétroactivité pour garantir le respect de la trajectoire prévue au Pstab ;
- l'analyse des liasses fiscales à l'impôt sur les sociétés a conduit la DGFIP à estimer un bénéfice fiscal 2023 en évolution de 1 % contre une prévision de 2 % sous-jacente au Pstab . Cet écart se traduit par une moins-value de -0,7 Md€ à fin mai par rapport au profil du Pstab, et pourrait engendrer une moins-value de -1,4 Md€ en cumulé sur l'année 2024.

⁶ Comme détaillé dans la fiche n° 2, la mission estime que les remontées à date ne permettent pas de cristalliser une plus-value potentielle sur la TVA, comme l'indique la DGFIP dans sa note du 26 juin 2024.

Note

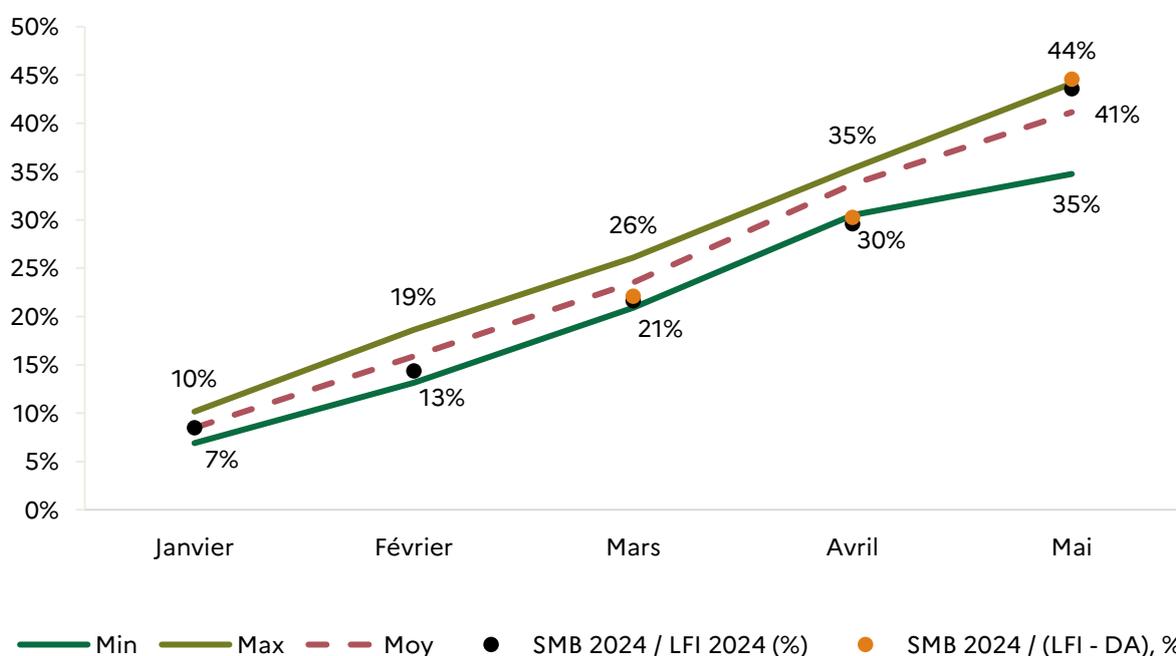
3. Les crédits de paiement consommés à fin mai s'élèvent à 198 Md€ et représentent 44 % de la prévision de dépense sous-jacente au PSTAB, un niveau élevé par rapport aux sept dernières années et qui ne tient pas compte de l'ensemble des aléas pouvant affecter le deuxième semestre – cf. fiche n° 3

La direction du Budget (DB) ne réalise pas de profil infra-annuel des dépenses du budget général de l'État et estime que certaines dépenses (d'intervention, d'investissement) ne respectent pas un rythme reproductible d'une année sur l'autre.

Pour l'ensemble de l'année 2024, les dépenses nettes du budget général ont été fixées à 453 Md€ par la LFI 2024, en diminution de 1,4 Md€ par rapport à 2023. Afin de respecter la trajectoire de solde dans un contexte macroéconomique revu à la baisse, le Gouvernement a procédé à l'annulation de 10 Md€ de crédits par décret du 21 février 2024. Cette nouvelle cible constitue ainsi la prévision de dépense sous-jacente au PSTAB. Cumulée à fin mai, les dépenses du budget général ont atteint 198 Md€, en hausse de 3,4 % (+6,6 Md€) par rapport à mai 2023.

Face à l'absence de profil infra-annuel, la mission a comparé les taux d'exécution mensuels de la dépense sur plusieurs années. Pour les années passées, ces taux d'exécution sont calculés comme le rapport entre les dépenses nettes à la fin d'un mois sur le total de la dépense annuelle exécutée. Pour ce qui est de 2024, la mission a rapporté les dépenses nettes à la fin du mois à la cible sous-jacente en LFI 2024 et au PSTAB. Il apparaît dès lors (cf. graphique 2) que le taux d'exécution des dépenses du budget général à fin mai 2024 (44 %) se situe à un niveau élevé en comparaison des exercices budgétaires de la période 2017-2023 (moyenne à 41 %).

Graphique 2 : Taux d'exécution mensuelle des dépenses du budget général entre janvier et mai (de 2017 à 2024)



Lecture : Les points noirs représentent les taux d'exécution mensuelle des dépenses du budget général en 2024, soit le rapport entre les dépenses constatées à la fin du mois sur le périmètre du budget général et la cible définie en loi de finances initiale. Les points orange représentent le rapport entre, d'une part, les dépenses constatées à la fin du mois sur le périmètre du budget général et, d'autre part, la cible définie en LFI à laquelle on soustrait 10 Md€ en raison de l'annulation de crédits par le décret du 21 février 2024.

Source : Mission, d'après la situation mensuelle budgétaire de l'État publiée par la direction du Budget.

Note

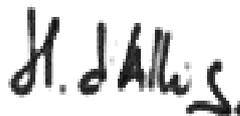
L'augmentation des dépenses constatée entre mai 2023 et mai 2024 s'explique par trois facteurs principaux selon la direction du Budget : des crédits d'investissement prévus dans le cadre du plan France 2030, la hausse des dépenses militaires, notamment celles prévues dans le cadre de la loi de programmation, et les mesures de revalorisation des salaires des enseignants (revalorisation indemnitaire dite « socle » et mise en place du Pacte enseignants).

Outre ces éléments, et sans aller jusqu'à la réalisation d'une prévision de dépense annuelle, la mission a pu constater plusieurs aléas affectant la trajectoire de dépense pour la fin de l'année 2024 :

- le dialogue de gestion mené par la direction du Budget visait à préciser aux ministères concernés les économies attendues suite au décret d'annulation du 21 février, sans que la mission n'ait eu de document récapitulatif des effets de ces économies. En outre, **un courrier de notification des cibles ministérielles tenant compte d'une hausse supplémentaire du volume des crédits gelés (pour 6,6 Md€) n'a pu être transmis aux ministères impliqués avant le 9 juin 2024.** De plus, le Gouvernement ne dispose plus que de la possibilité d'annuler environ 2 Md€ de crédits par voie réglementaire ;
- **selon la direction du Budget, plusieurs aléas pourraient occasionner des dépenses supplémentaires par rapport à la trajectoire initialement prévue pour l'exercice 2024,** en lien notamment avec la situation en Nouvelle-Calédonie, la crise agricole du début d'année ou les Jeux olympiques ;
- **en sens inverse, la décélération de l'inflation plus forte qu'anticipé pourrait conduire à diminuer la charge de la dette par rapport au PSTAB, pour ½ Md€** dans la mesure où environ 12 % de l'encours de la dette est indexé sur l'inflation. Concernant l'évolution récente des taux d'intérêt, la mission estime que la dégradation de l'écart de taux avec l'Allemagne a des conséquences négatives, quoique limitées, sur les conditions de financement de l'État français.

Les membres de la mission,

L'inspecteur général des
finances, superviseur,



Hippolyte d'Albis

L'inspecteur des finances,
chef de mission,



Pierre Prady

L'inspecteur des
finances,



Gabriel Mikowski

L'inspecteur des
finances,



Paul-Armand Veillon

FICHES ET PIÈCE JOINTE

LISTE DES FICHES ET DE LA PIÈCE JOINTE

FICHE 1 : ANALYSE DES PRÉVISIONS MACROÉCONOMIQUES À MI-ANNÉE

FICHE 2 : LES ENCAISSEMENTS DE RECETTES DE L'ÉTAT À MI-ANNÉE

FICHE 3 : LA SITUATION DES DÉPENSES DANS LE BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT À FIN MAI 2024

PIÈCE JOINTE : LETTRE DE MISSION

Fiche n° 1 : Analyse des prévisions macroéconomiques à mi-année

Le niveau de la croissance constitue un enjeu en matière de finances publiques dans la mesure où l'évolution des prélèvements obligatoires dépend essentiellement de l'évolution de l'activité économique en valeur¹. En outre, les assiettes taxables des différentes impositions peuvent être approchées au niveau macroéconomique par les composantes du produit intérieur brut (PIB) : les prévisions de celles-ci sont déterminantes pour la prévision, et le suivi d'une projection de finances publiques.

1. La prévision de croissance du PSTAB de 1,0 % pour 2024 était jugée « optimiste mais par hors d'atteinte » par le HCFP

En 2023, la croissance du PIB en volume s'est établie à 1,1 %², contre 1,0 % prévue en loi de finances initiales (LFI) pour 2024 ainsi que dans le programme de stabilité (PSTAB) présenté en avril 2024.

En 2024, la croissance, initialement prévue à 1,4 % en LFI 2024, a été revue à la baisse dans le PSTAB à 1,0 %. Cette prévision avait alors été jugée « optimiste même si elle n'est pas hors d'atteinte » par le Haut conseil des finances publiques (HCFP) dans son avis³. Elle était également légèrement supérieure aux prévisions des principaux organismes à cette date : 0,8 % pour la Banque de France⁴, 0,7 % pour la Commission européenne⁵, et 0,7 % pour le Fonds monétaire international⁶ (cf. tableau 1).

Tableau 1 : Prévisions de croissance du PIB en volume de la France pour 2024

Organismes	Date de publication	Prévisions
Fonds monétaire international	16 avril 2024	0,7 %
Commission européenne	15 mai 2024	0,7 %
Banque de France	11 juin 2024	0,8 %
Société Générale	13 juin 2024	0,7 %
BNP Paribas	17 juin 2024	1,1 %
Groupe Crédit Agricole	19 juin 2024	1,1 %
Prévision du Gouvernement		1,0 %

Source : Mission.

2. Les données macroéconomiques publiées depuis le PSTAB confortent la prévision du gouvernement à 1,0 %

Depuis avril 2024, les informations nouvelles permettent de conforter la prévision de croissance Gouvernement :

¹ Sur longue période et hors mesures nouvelles, il est considéré que les prélèvements obligatoires évoluent comme l'activité en valeur.

² Les comptes de la Nation en 2023 - Insee Première n° 1997, mai 2024.

³ Avis n° HCFP-2024-2 relatif aux prévisions macroéconomiques associées au Programme de stabilité pour les années 2024 à 2027.

⁴ Banque de France, Projections macroéconomiques intermédiaires, mars 2024.

⁵ Commission européenne, *European economic forecast*, printemps 2024.

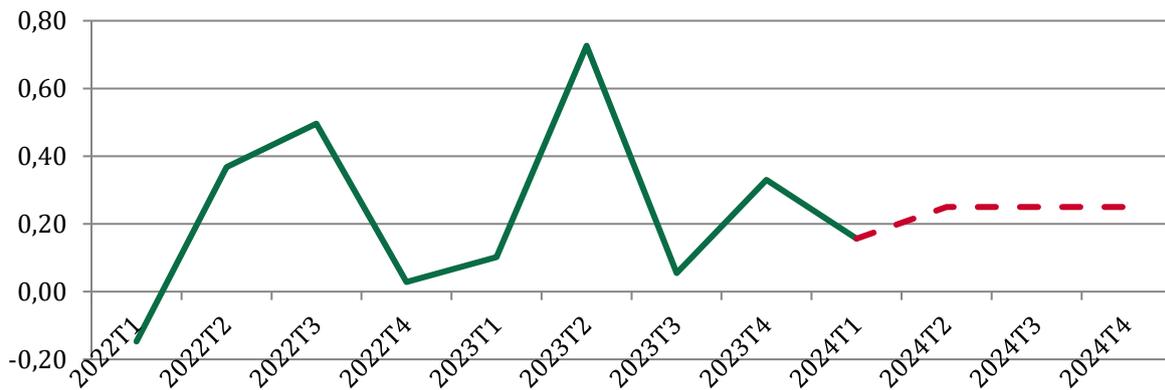
⁶ Fonds monétaire international, *World economic Outlook*, avril 2024.

Fiche 1

- ◆ la croissance au premier trimestre 2024 s'est établie à 0,2 % contre 0,0 % anticipé par l'Insee dans sa note de conjoncture de mars⁷ ;
- ◆ d'après les comptes annuels publiés par l'Insee le 31 mai 2024, la croissance s'est élevée à 1,1 % en 2023 contre 0,9 % prévu précédemment.

L'acquis de croissance à la fin du premier trimestre s'élève désormais à 0,6 %⁸, contre 0,3 % anticipé par l'Insee lors de la prévision du PSTAB. Ainsi, la croissance trimestrielle devra être en moyenne de 0,25 % sur les trois derniers trimestres de 2024 pour atteindre la cible de 1,0 % (cf. graphique 1). Ce niveau est inférieur à la prévision de l'Insee pour le deuxième trimestre 2024 qui s'élevait à +0,3 % dans sa note de conjoncture de mars.

Graphique 1 : Croissance trimestrielle observée jusqu'au T1 2024 (en vert) et niveau requis pour atteindre la prévision de 1 % en 2024 (en rouge)



Source : Insee, calculs de la mission.

En outre, l'activité pourrait bénéficier d'un effet « Jeux olympiques » au troisième trimestre en raison du surcroît d'activité généré par l'évènement. De plus, la vente des billets des Jeux olympiques et les droits télévisés seront comptabilisés par l'Insee au troisième trimestre générant une hausse certaine du PIB pour ce trimestre.

Par ailleurs, les derniers indicateurs conjoncturels indiquent une stabilité de l'activité au cours du deuxième trimestre :

- ◆ l'indice du climat des affaires de l'Insee s'élève à 99 en mai et juin 2024⁹. S'il est en dessous de sa moyenne de long terme, le climat est au même niveau qu'au premier trimestre 2024 ;
- ◆ la Banque de France indique que d'après ses enquêtes mensuelles de conjoncture de début juin, l'activité devrait être proche de la stabilité au deuxième trimestre¹⁰.

⁷ Insee, « La reprise se fait attendre », Note de conjoncture, mars 2024.

⁸ Soit la croissance observée sur l'année 2024 si la croissance trimestrielle est nulle aux deuxième, troisième et quatrième trimestres.

⁹ Insee, Climat des affaires, juin 2024.

¹⁰ Banque de France, Projections macroéconomiques intermédiaires, mars 2024.

Fiche 1

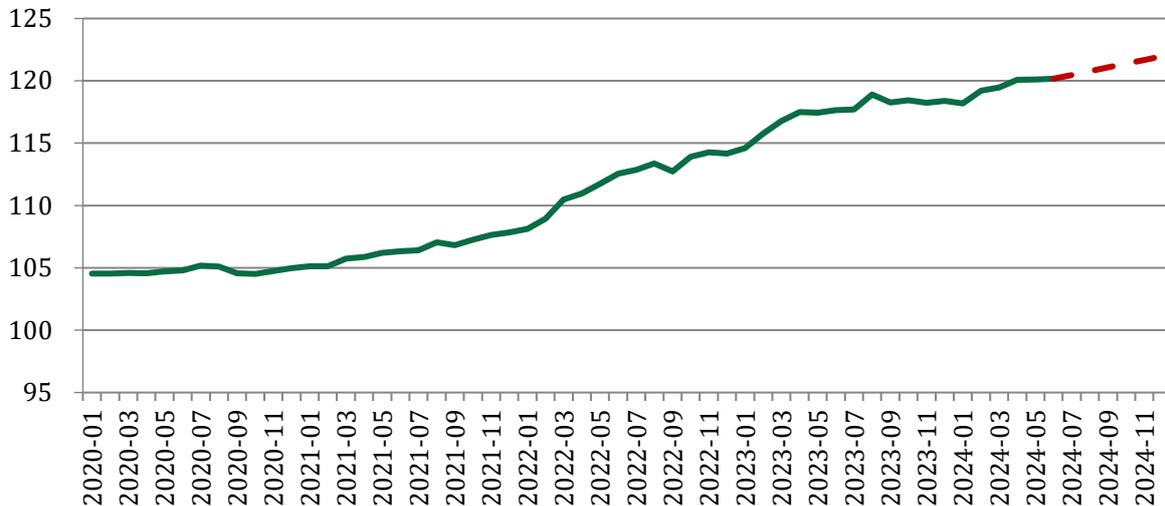
Enfin, le consensus a revu à la hausse ses estimations de croissance pour 2024. En particulier, le Crédit Agricole prévoit une croissance pour 2024 à 1,1 % dans sa publication de juin¹¹, de même pour BNP Paribas¹². Si la prévision de croissance de 1,0 % pouvait être considérée comme optimiste au PSTAB, elle est désormais réaliste au regard des dernières données macroéconomiques¹³.

3. La prévision d'inflation sous-jacente au PSTAB, qui s'élève à 2,5 %, apparaît désormais surestimée

L'inflation étant en reflux depuis le mois d'avril 2024, la prévision sous-jacente au PSTAB paraît légèrement surestimée. Après 4,9 % en 2023 en moyenne annuelle, l'inflation pour 2024 est prévue à 2,5 % en moyenne annuelle dans le PSTAB, et a été légèrement revue à la baisse par rapport au PLF 2024 (2,6 % prévus). Cette estimation est identique à la prévision retenue par la Banque de France dans sa prévision de juin 2024. On observe cependant un ralentissement de l'inflation plus important qu'anticipé depuis le début de l'année 2024. La cible de 2,5 % nécessiterait un léger rebond de l'inflation au cours du deuxième semestre et paraît donc légèrement surestimée (cf. graphique 2).

L'inflation constitue un indicateur déterminant pour l'évolution des recettes de l'État et en particulier de la TVA, de certaines dépenses indexées sur l'inflation, et de la charge de la dette (cf. fiche n° 3). Les effets sur les recettes et les dépenses d'une révision à la baisse de l'inflation n'ont pas été estimés par la mission.

Graphique 2 : Indice des prix à la consommation observé jusqu'en juin 2024 et prévu pour atteindre la prévision du gouvernement de 2,5 % (indice des prix en base 100 en 2015)



Source : Insee, calculs de la mission.

¹¹ « Que faut-il retenir des dernières publications de la Banque de France », analyse économique et sectorielle du Groupe Crédit Agricole, 19 juin 2024.

¹² BNP Paribas, « Scénario économique du 17 juin 2024 », juin 2024.

¹³ À noter que les travaux de la mission ne tiennent pas compte d'un éventuel attentisme des acteurs économiques à la suite de la dissolution de l'Assemblée nationale.

Fiche 1

S'agissant des autres variables macroéconomiques, la mission a comparé la prévision retenue dans le Pstab à l'acquis de croissance pour 2024 à la fin du premier trimestre 2024, soit la croissance obtenue si la croissance trimestrielle est nulle pour les trois derniers trimestres de l'année (cf. tableau 2). Cette comparaison permet d'estimer dans quelle mesure les prévisions macroéconomiques du Pstab sont atteignables.

Au regard de l'acquis de croissance, la consommation des ménages serait moins dynamique que prévue en 2024. À l'inverse, la masse salariale des branches marchandes non agricoles (BMNA) et en particulier le salaire moyen par tête serait plus dynamique. Il est difficile d'estimer l'impact de ces deux effets cumulés sur la prévision de finances publiques. Les recettes assises sur la consommation des ménages (taxe sur la valeur ajoutée, accises sur l'énergie, etc.) seraient plus faibles qu'attendu mais cette révision à la baisse pourrait être compensée par des prélèvements sur la masse salariale plus élevés (impôt sur le revenu, etc.).

Tableau 2 : Comparaison entre les prévisions macroéconomiques du Pstab pour 2023 et 2024, la dernière estimation des comptes nationaux pour 2023 et de l'acquis de croissance au premier trimestre 2024

Composante du PIB	Prévisions du Pstab		Première estimation des comptes nationaux pour 2023	Acquis de croissance pour 2024 au T1 2024
	2023	2024		
PIB	0,9	1	1,1	0,6
Consommation des ménages	0,6	1,6	0,9	0,6
Consommation des administrations publiques	0,5	0,1	0,8	1,2
Formation brute de capital fixe	1,1	-0,4	0,9	0,7
<i>dont ENF</i>	2,7	0,5	3,1	-0,9
Importations	-0,1	0,8	0,7	-0,8
Exportations	1,5	2,1	2,5	2,2
Déflateur du PIB	5,5	2,6	5,2	1,9
Masse salariale BMNA	5,5	2,9	5,3	2,0
Salaire moyen nominal par tête (BMNA)	4,2	2,7	4,1	2,0
Effectifs salariés en personnes physiques (BMNA)	1,3	0,2	1,2	0,0

Source : Insee, comptes nationaux trimestriels, Programme de stabilité 2024 – 2027.

Fiche n° 2 : Les encaissements de recettes de l'État à mi-année

1. LA FORTE MOINS-VALUE CONSTATÉE LORS DE L'EXÉCUTION DES RECETTES DE L'ÉTAT EN 2023 A ÉTÉ PRISE EN COMPTE LORS DU DERNIER EXERCICE DE PRÉVISION.....	1
1.1. Les recettes de l'État se sont établies à 322,9 Md€ en 2023, contre 330,6 Md€ prévues en LFG.....	1
1.2. La moins-value sur les recettes 2023 et la baisse de la prévision de croissance pour 2024 ont conduit à réviser les recettes fiscales nettes de -14,5 Md€ au Pstab par rapport à la LFI 2024.....	2
2. S'ÉLEVANT À 120,5 MD€, LES ENCAISSEMENTS DE RECETTES À LA FIN MAI 2024 SONT GLOBALEMENT EN LIGNE AVEC LA PRÉVISION DU PSTAB.....	3
2.1. Impôt sur le revenu.....	4
2.2. Impôt sur les sociétés.....	5
2.3. La taxe sur la valeur ajoutée.....	6
2.4. Autres recettes fiscales nettes.....	7
2.5. Recettes non fiscales.....	8

Les analyses de cette fiche proviennent de données de caisse qui sont exprimées en comptabilité budgétaire et non en comptabilité nationale. En effet, si la comptabilité nationale permet de disposer de chiffres cohérents avec le solde maastrichtien, cette métrique permet imparfaitement de réaliser une analyse infra-annuelle des recettes, et n'est pas homogène au budget de l'État adopté en loi de finances.

La présente fiche apporte un éclairage particulier (cf. partie 2) concernant les trois principales recettes de l'État que sont la taxe sur la valeur ajoutée (95,2 Md€ en 2023), l'impôt sur le revenu (88,6 Md€), et l'impôt sur les sociétés (56,8 Md€) qui représentent 75 % des recettes fiscales nettes de l'État en 2023 et 17 % des recettes de l'ensemble des administrations publiques. Pour ces trois impôts, la direction générale des finances publiques (DGFIP) réalise un profil mensuel de recettes à partir de la dernière prévision.

1. La forte moins-value constatée lors de l'exécution des recettes de l'État en 2023 a été prise en compte lors du dernier exercice de prévision

1.1. Les recettes de l'État se sont établies à 322,9 Md€ en 2023, contre 330,6 Md€ prévues en LFG

Les recettes fiscales de l'État se sont établies à 322,9 Md€ en 2023 en moins-value de 7,7 Md€ par rapport au projet de loi de finances de fin de gestion (PLFG), soit la dernière prévision du Gouvernement pour 2023 avant les données d'exécution. Cette moins-value s'explique principalement par un écart de prévision de 4,4 Md€ sur l'impôt sur les sociétés et de 1,4 Md€ sur la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et l'impôt sur le revenu en comptabilité budgétaire.

Fiche 2

Cet écart de prévision entre le PLFG 2023 et l'exécution 2023 a des conséquences sur la prévision de recettes 2024 dès lors que la base fiscale 2023 sur laquelle s'appuyait les prévisions du PLF 2024 était de 9,2 Md€ plus élevée que l'exécuté¹.

Tableau 1 : Comparaison entre la prévision des recettes fiscales du PLFG 2023 et l'exécution

	PLFG 2023	Exécution	Ecart
Taxe sur la valeur ajoutée nette (part État)	96,6	95,3	-1,4
Impôt sur le revenu net	90,0	88,6	-1,4
Impôt sur les sociétés net	61,3	56,8	-4,4
Autres recettes fiscales nettes	82,7	82,3	-0,4
Total des recettes fiscales nettes	330,6	322,9	-7,7

Source : Direction du budget.

1.2. La moins-value sur les recettes 2023 et la baisse de la prévision de croissance pour 2024 ont conduit à réviser les recettes fiscales nettes de -14,5 Md€ au Pstab par rapport à la LFI 2024

Dans le cadre du programme de stabilité (Pstab) publié en avril 2024, soit le dernier exercice de prévision public disponible, la prévision des recettes fiscales nettes pour 2024 a été revue en baisse de -14,5 Md€ en comptabilité budgétaire par rapport à la loi de finances initiale. Cette révision s'explique par la reprise en base de la moins-value observée en 2023 et de la révision du scénario macroéconomique pour 2024. En particulier, l'évolution 2024 du produit intérieur brut (PIB) a été révisée de -0,4 pt, à 1,0 % en volume, et de -0,3 pt à 3,6 % en valeur.

Dans le temps imparti, la mission n'a pas été en mesure d'estimer précisément les contributions respectives de ces deux effets. On peut néanmoins en donner les ordres de grandeurs :

- ♦ en retenant une élasticité unitaire des recettes fiscales nettes de l'État au PIB en valeur, la révision à la baisse de la croissance en valeur de -0,3 pt contribue à une baisse des recettes de 1,0 Md€ en 2024 ;
- ♦ l'élaboration des prévisions de recettes pour l'année N est réalisée de la manière suivante : à partir du niveau de recettes de l'année N-1, une évolution spontanée, estimée à partir des hypothèses macroéconomiques, est appliquée, et des mesures nouvelles sont ajoutées. Ainsi, l'effet de la reprise en base peut, en première estimation, être donné par le montant de la moins-value multiplié par la croissance spontanée. En supposant que cette dernière est égale à la croissance en valeur du PIB, la reprise en base de l'exécution 2023 contribue à une baisse des recettes de 9,5 Md€ en 2024.

La différence entre cet ordre de grandeur de 10 Md€ et la révision à la baisse de -14,5 Md€ des recettes de l'État entre la LFI 2024 et le Pstab s'explique notamment par la correction opérée sur l'impôt sur les sociétés (IS) dont la mécanique implique un effet retard : les recettes 2024 sont fortement affectées par le bénéfice fiscal 2023, qui conduit à diminuer le solde perçu l'année d'après. Ainsi, la révision de l'hypothèse d'évolution du bénéfice fiscal pour 2023 de 14 % en LFI 2024 contre 2 % au Pstab a notamment conduit à revoir à la baisse de -11,1 Md€ le montant d'IS entre ces deux prévisions. Cette dernière estimation du bénéfice fiscal, plus robuste, a été réalisée à partir de l'exploitation des données 2023.

¹ Les recettes fiscales nettes de l'État ont été révisées à la baisse de 1,5 Md€ entre le projet de loi de finances pour 2024 et le PLFG 2023.

Fiche 2

Tableau 2 : Prédiction des recettes fiscales nettes pour 2023 et 2024 (en Md€)

Imposition	2023			2024		
	PLF 2024	Exécution	Écart	LFI 2024	Pstab 2024	Écart
Taxe sur la valeur ajoutée nette (part État)	96,3	95,2	-1,1	100,8	98,7	-2,1
Impôt sur le revenu net	90,7	88,6	-2,1	93,4	90,7	-2,7
Impôt sur les sociétés net	61,3	56,8	-4,5	72,0	60,9	-11,1
Autres recettes fiscales nettes	83,8	82,3	-1,5	82,3	83,7	1,4
Total des recettes fiscales nettes	330,6	322,9	-9,2	348,5	333,9	-14,5

Source : Direction du budget.

Dans son avis d'avril 2024, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) a jugé « raisonnable » la trajectoire de recettes retenue par le Gouvernement avec une élasticité des recettes au PIB en valeur de 0,8 en 2024².

Cette prévision repose toutefois sur l'hypothèse de la mise en place de mesures fiscales supplémentaires visant « à taxer les rentes, notamment dans le secteur énergétique », pour un total de 2 Md€ dès 2024. Non documentées à ce jour³, ces mesures devront être inscrites dans le PLF 2025 pour garantir le respect de la trajectoire prévue au Pstab.

2. S'élevant à 120,5 Md€, les encaissements de recettes à la fin mai 2024 sont globalement en ligne avec la prévision du Pstab

La mission n'a pas pu contre-expertiser précisément les prévisions sous-jacentes au programme de stabilité 2024. Elle a néanmoins analysé la cohérence de la trajectoire de recettes à fin mai⁴ en comparaison à celle retenue dans le Pstab. Cette analyse repose sur :

- ◆ l'analyse du scénario macroéconomique retenue au Pstab (cf. fiche n°1). Au moins pour l'évolution de la croissance en volume, le scénario présenté au Pstab est cohérent avec les dernières données macro-économiques ;
- ◆ l'analyse des remontées comptables à fin mai à partir de la situation budgétaire mensuelle de l'État. Pour les trois principaux impôts, la mission a comparé le cumul des recettes à fin mai 2024 en comparaison aux cumuls à fin mai observés entre 2019 à 2023. Elle a également pris connaissance des trajectoires infra-annuelles réalisées par le département des études et statistiques fiscales de la DGFIP pour ces trois principaux impôts.

À fin mai, le total des recettes fiscales nettes s'élève à 120,5 Md€, soit 36,1 % du total de la prévision retenue pour le Pstab (cf. graphique 1). Le taux d'exécution à fin mai pour les années précédentes était compris entre 33,7 % (2020) et 37,7 % (2023). **Au regard de ces données, la prévision inscrite dans le Pstab apparaît comme atteignable, le taux d'exécution est néanmoins inférieur à celui observé à la même date ces deux dernières années.**

À noter que les remontées comptables ont été affectées par la fermeture de l'application CHORUS⁵ entre le 26 avril 2024 et le 13 mai 2024, avec des encaissements à fin avril en fort recul par rapport aux années antérieures. Cet effet comptable est particulièrement visible sur la TVA (cf. 2.3).

² Avis du HCFP relatif aux prévisions macroéconomiques associées au Programme de stabilité pour les années 2024 à 2027, 17 avril 2024.

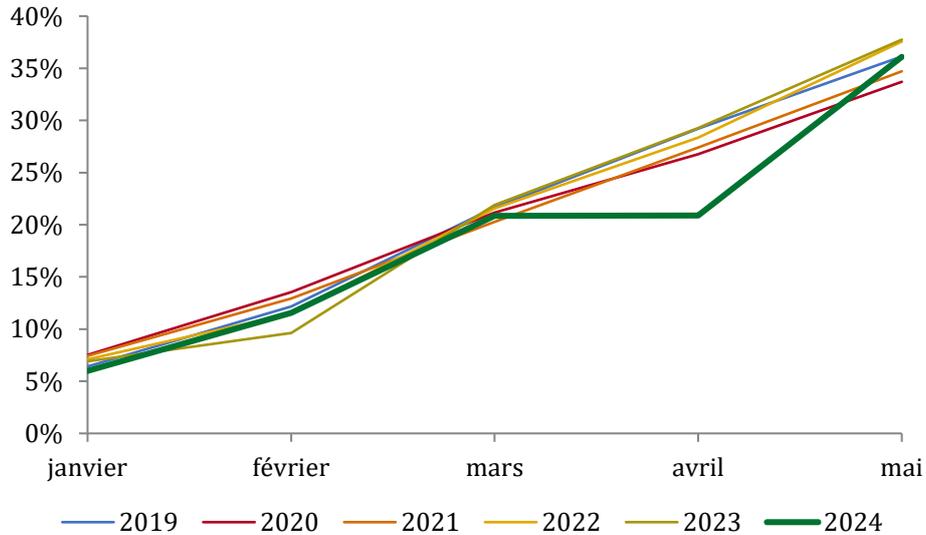
³ Proposer de telles mesures fiscales était l'objectif d'une mission parlementaire annoncée par le Premier ministre.

⁴ Soient les dernières données comptables disponibles à la date de la mission.

⁵ À ce sujet, voir la fiche n° 3.

Fiche 2

Graphique 1 : Recettes fiscales nettes rapportées aux recettes annuelles pour les années 2019 à 2023 et au Pstab pour 2024.



Source : Direction du budget.

2.1. Impôt sur le revenu

Les recettes de l'impôt sur le revenu peuvent se décomposer entre les recettes de prélèvement à la source, prélevées mensuellement sur les traitements et salaires ou correspondant aux acomptes versés par les indépendants, le solde d'impôt sur le revenu au titre de l'année précédente perçu entre septembre et décembre de l'année⁶, et les autres composantes dont le prélèvement forfaitaire obligatoire unique prélevé mensuellement sur les intérêts et les dividendes.

Les recettes cumulées au mois de mai sont ainsi principalement composées des recettes de prélèvement à la source, et en particulier des retenues à la source sur les traitements et salaires, et les pensions qui dépendent de l'évolution de la masse salariale et des pensions. Dans une moindre mesure, elles dépendent également de l'évolution des versements de dividendes et des intérêts.

Le cumul des recettes d'IR net à fin mai s'élève à 34,8 Md€ soit 36,3 % de la prévision retenue dans le Pstab. Le cumul apparaît en ligne avec la prévision au regard des exercices passés où le cumul des recettes à fin mai représentait entre 35,6 % et 36,8 % des recettes annuelles.

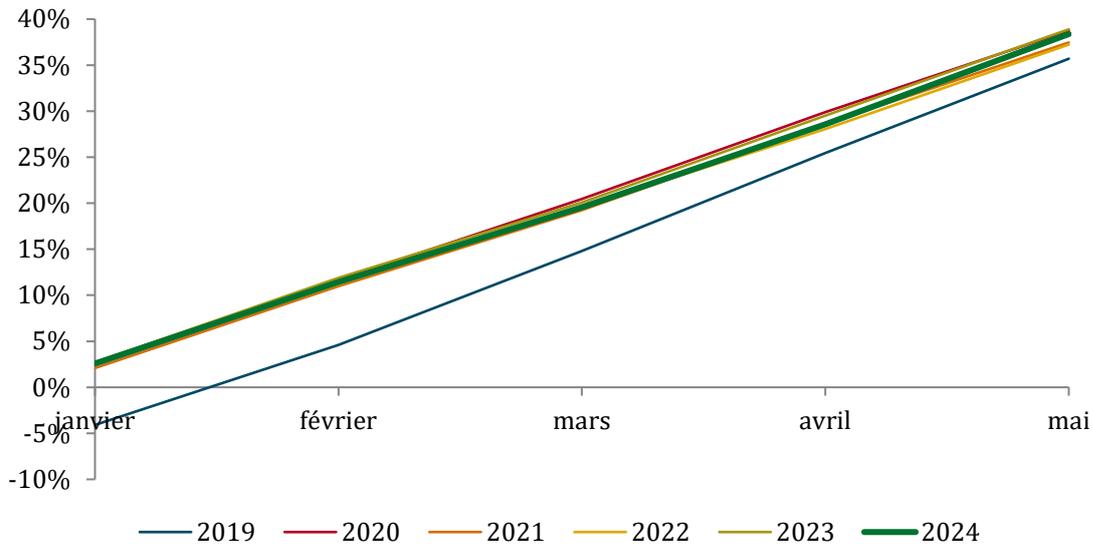
Cette analyse est confirmée par la DGFIP qui estime que les recettes d'IR net sont en plus-value de 0,3 Md€ par rapport à la prévision du Pstab au regard de leur profil mensuel⁷.

⁶ Le solde, soit la différence entre l'impôt sur le revenu dû au titre d'une année et les retenues à la source ou les acomptes déjà versés, donne lieu à un prélèvement s'il est positif et à un remboursement s'il est négatif.

⁷ Note pour les ministres de la DGFIP ayant pour objet le « Suivi budgétaire de l'impôt sur le revenu – situation à fin mai 2023 » et datée du 26 juin 2024.

Fiche 2

Graphique 2 : Recettes cumulées mensuelles d'IR net rapportées aux recettes annuelles pour les années 2019 à 2023 et au Pstab pour 2024.



Source : Direction du budget.

2.2. Impôt sur les sociétés

Les recettes de l'impôt sur les sociétés peuvent se décomposer entre les recettes des quatre acomptes versés en mars, juin, septembre et décembre, et le solde de l'impôt sur les sociétés au titre de l'année précédente⁸ qui est liquidé en mai⁹. Ainsi, les recettes à fin mai sont constituées du premier acompte, calculé à partir du résultat 2022, et du solde d'IS au titre de l'année 2023.

Le cumul des recettes d'IS net à fin mai s'élève à 16,5 Md€ soit 27,2 % de la prévision retenue dans le Pstab. Le cumul apparaît légèrement en retrait avec la prévision au regard de 2023 et 2024 où le cumul des recettes à fin mai s'élevait à 31,3 %. Cet écart s'explique entièrement par un solde moins dynamique que prévu avec un bénéfice fiscal 2023 observé dans les liasses fiscales de 1 % contre une prévision de 2 % sous-jacente au Pstab¹⁰. D'après la DGFIP, cet écart se traduirait par une moins-value de -0,7 Md€ à fin mai par rapport au profil retenu pour le Pstab. En cumulé sur l'année 2024, cette révision engendrerait une moins-value de -1,4 Md€¹¹

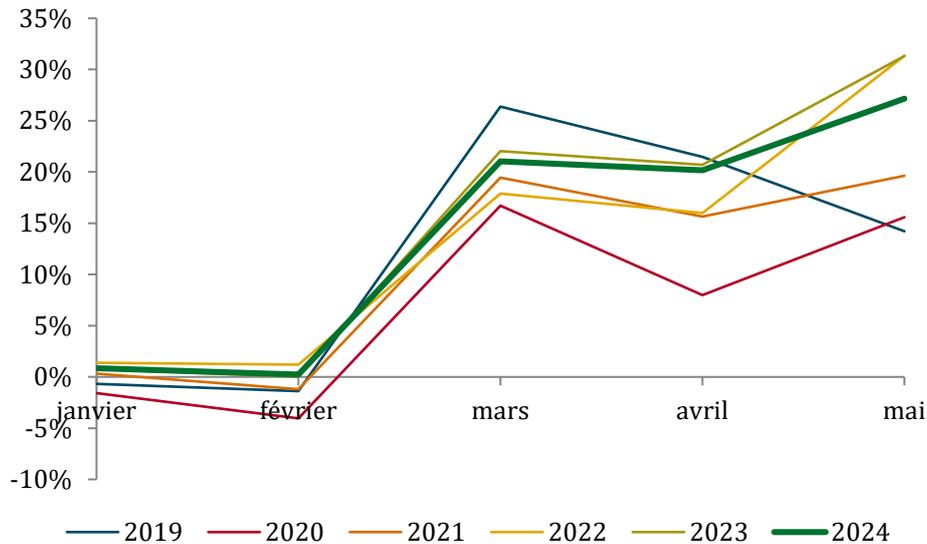
⁸ Le solde est calculé comme la différence entre l'impôt dû au titre de l'année 2023 et les acomptes acquittés en 2023 et après imputation de créances du report en arrière des déficits et autres réductions ou crédits d'impôt.

⁹ Pour les entreprises dont les exercices sont clos en décembre.

¹⁰ Note pour les ministres de la DGFIP ayant pour objet le « Suivi budgétaire de la taxe sur la valeur ajoutée – situation à fin mai 2023 » et datée du 26 juin 2024.

¹¹ La révision à la baisse du bénéfice fiscal a également un effet sur les acomptes de juin, septembre et décembre.

Graphique 3 : Recettes cumulées mensuelles d'IS net rapportées aux recettes annuelles pour les années 2019 à 2023 et au Pstab pour 2024.



Source : Direction du budget.

2.3. La taxe sur la valeur ajoutée

Les recettes budgétaires nettes de TVA de l'État correspondent aux recettes budgétaires brutes de TVA nettes des remboursements et de dégrèvements de TVA. Par ailleurs, depuis 2023, l'État ne perçoit plus que 46 % des recettes budgétaires nettes de la TVA¹². Les recettes de TVA nette dépendent principalement de la consommation et des investissements des ménages et dans une moindre mesure de la consommation et les investissements des entreprises ainsi que de la vitesse de traitement des remboursements de crédits de TVA par les entreprises.

Le cumul des recettes de la TVA nette État à fin mai s'élève à 29,7 Md€ soit 43,4 % de la prévision retenue dans le Pstab. Les remontées comptables ont été affectées par la fermeture de l'application CHORUS¹³ entre le 26 avril 2024 et le 13 mai 2024, avec des encaissements à fin avril en fort recul par rapport aux années antérieures. À l'exception de 2020 et 2021, années pour lesquelles les recettes avaient été heurtées par la crise sanitaire, le cumul apparaît en ligne avec la prévision au regard des exercices passés où le cumul des recettes à fin mai représentait entre 43,1 % (2022) et 44,4 % (2023) des recettes annuelles.

Cependant, la DGFIP constate une plus-value de 3,0 Md€ sur la TVA budgétaire par rapport à la prévision du Pstab à fin mai, soit une plus-value de 1,4 Md€ pour les recettes de TVA budgétaire de l'État¹⁴. Elle justifie cette plus-value par un profil infra-annuel basé sur une « hypothèse macroéconomique de réaccélération des emplois taxables en fin d'année ». Elle prévoyait ainsi un taux d'exécution de 40 % à fin mai contre entre 43 % et 44 % observé habituellement. D'après les informations fournies par la DG Trésor, aucune donnée macroéconomique ne permet d'anticiper une accélération aussi significative des emplois taxables en fin d'année. Ceux-ci pourraient même être amenés à décélérer en fin d'année, dans un contexte de ralentissement de l'inflation (cf. fiche n° 1).

¹² Evaluation des voies et moyens annexée au projet de loi de finances pour 2024.

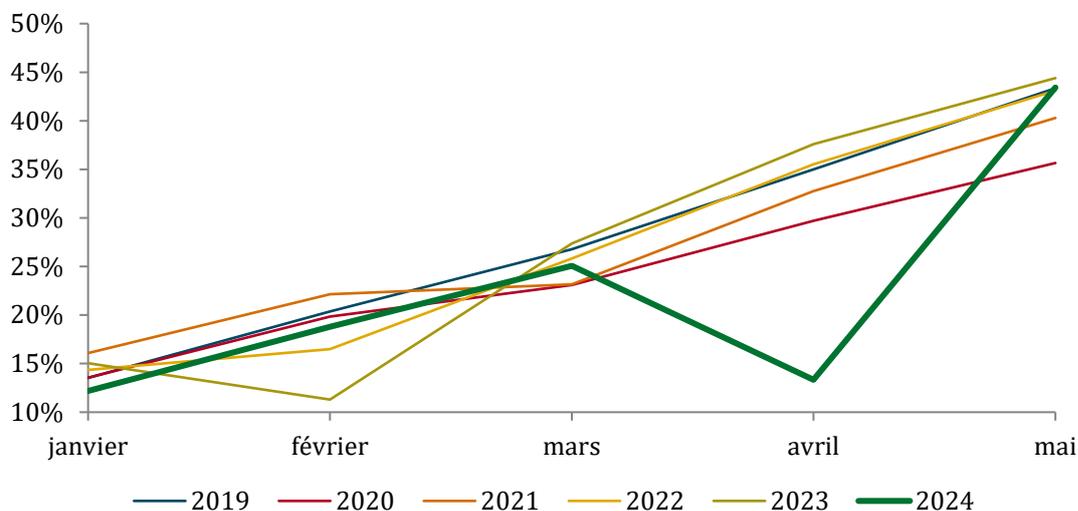
¹³ À ce sujet, voir la fiche n° 3.

¹⁴ Dans la prévision inscrite au PLF 2024, la TVA nette État représente 46 % de la TVA nette budgétaire.

Fiche 2

Ainsi, la mission estime que les informations disponibles ne permettent pas de constater une plus-value sur les recettes de TVA nette de l'État à fin mai 2024.

Graphique 4 : Recettes cumulées mensuelles de TVA nette de l'État rapportées aux recettes annuelles pour les années 2019 à 2023 et au Pstab pour 2024.



Source : Direction du budget.

2.4. Autres recettes fiscales nettes

S'agissant des autres recettes fiscales nettes qui représentent 25 % des recettes du budget de l'État, la mission ne constate pas de risques particuliers d'écart à la prévision au regard des encaissements de recettes existantes, mais alerte sur la nécessité de documenter la recette prévue de taxation sur les rentes figurant au Pstab.

En particulier, la mission observe une baisse des recettes pour l'accise sur les carburants (ancienne taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques) de -0,4 Md€ en mai 2024 en cumul par rapport à mai 2023. Cependant, cette baisse était anticipée dans la prévision du Pstab qui s'élève à 15,3 Md€ en 2024 contre 16,8 Md€ en 2023. Ainsi, le cumul des recettes à fin mai représente 41,5 % de la prévision alors que les recettes cumulées représentaient entre 32,5 % et 39,1 % des recettes annuelles à la même date entre 2019 et 2023.

La mission constate une moins-value de -0,7 Md€ sur la ligne 1402 relative aux « Retenues à la source et prélèvements sur les revenus de capitaux mobiliers et le prélèvement sur les bons anonymes ». Cependant, les encaissements relatifs à cette recette présentent une forte volatilité et celle-ci ne pourra être consolidée qu'après les recettes constatées à fin juin. En effet, les recettes mensuelles du mois de juin représentent en moyenne un tiers des recettes annuelles.

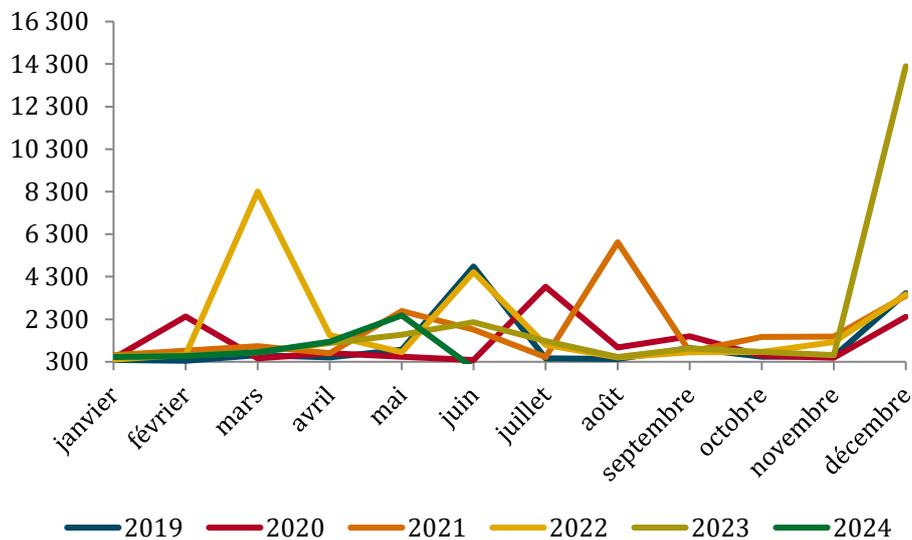
Toutefois, la mission identifie un risque sur les 2 Md€ de recettes fiscales nouvelles associées à la taxation des rentes qui sont inscrites dans la trajectoire mais qui doivent encore donner lieu à des dispositions législatives en loi de finances.

2.5. Recettes non fiscales

Les recettes non fiscales de l'État se sont élevées à 25,1 Md€ en 2023¹⁵. Elles sont composées des dividendes et recettes assimilées (3,9 Md€ en 2023), des produits du domaine de l'État (1,2 Md€), des produits de la vente de biens et services (3,1 Md€), des versements de l'Union européenne¹⁶ (10,9 Md€), etc.

Pour 2024, les recettes non fiscales de l'État sont prévues à 22,6 Md€ en recul de 2,5 Md€ par rapport à 2023. Le total des recettes non fiscales à fin mai s'élèvent à 5,6 Md€. Cependant, au regard de la forte volatilité infra-annuelle de ces recettes, il est difficile de comparer ce cumul aux années précédentes. On peut cependant noter sur la ligne « 2199 – autres dividendes et recettes assimilées » des recettes cumulées à fin mai qui s'élèvent à 850 M€ contre 15 M€ retenu au PSTAB, soit une plus-value de 835 M€. Cette plus-value, non anticipée, correspond au reversement de l'excédent du fonds de réserve des retraites des agents de la Banque de France¹⁷.

Graphique 5 : Recettes non fiscales de l'État mensuelles de 2019 à mai 2024



Source : Direction du budget.

¹⁵ Direction du budget, situation mensuelle budgétaire.

¹⁶ Et notamment les financements par l'Union européenne par l'Union européenne au titre de la facilité pour la reprise et la résilience.

¹⁷ Cependant, cette plus-value pourrait ne pas être comptabilisée en comptabilité nationale dès lors qu'elle résulte du versement de dividendes d'une entité détenue par l'État qui excèdent le résultat de l'entité.

Fiche n°3 : la situation des dépenses dans le budget général de l'État à fin mai 2024

1. LES DÉPENSES DU BUDGET GÉNÉRAL, QUI S'ÉTABLISSENT À 198 MD€ À FIN MAI 2024, ONT CONNU UNE ACCÉLÉRATION ATYPIQUE ENTRE LES MOIS DE MARS ET MAI MALGRÉ L'ANNULATION DE 10 MD€ DE CRÉDITS.....	3
1.1. Les dépenses du budget général sont fixées à 453 Md€ par la loi de finances initiale pour 2024	3
1.2. Les cinq premiers mois de l'exercice 2024 ont été marqués par l'annulation de 10 Md€ de crédits sur le budget de l'État par décret du 21 février 2024.....	3
1.3. En valeur absolue, les dépenses du budget général atteignent 198 Md€ en mai 2024, en hausse de 3,4 % par rapport à mai 2023	5
2. À FIN MAI 2024, LE TAUX D'EXÉCUTION DES DÉPENSES PAR RAPPORT À LA PRÉVISION (44 %) SE SITUE À UN NIVEAU ÉLEVÉ EN COMPARAISON DES EXERCICES BUDGÉTAIRES DE LA PÉRIODE 2017-2023	8
2.1. À fin mai 2024, le taux d'exécution des dépenses du budget général est de 43 % en comparaison de la loi de finances initiale et de 44 % en comparaison de la cible revue dans le Programme de stabilité	8
2.2. Le taux d'exécution des dépenses du budget général à fin mai 2024 se situe à un niveau élevé en comparaison des exercices budgétaires de la période 2017-2023.....	8
2.3. Une troisième méthode consistant à définir une trajectoire type met en évidence le dépassement de cette trajectoire à partir de mai 2024.....	9
3. SANS ALLER JUSQU'À RÉALISER UNE PRÉVISION D'EXÉCUTION SUR L'ENSEMBLE DE L'ANNÉE 2024, LA MISSION CONSTATE L'EXISTENCE D'ALÉAS NÉGATIFS SUR LE PÉRIMÈTRE DES DÉPENSES DU BUDGET GÉNÉRAL AU SECOND SEMESTRE	12
3.1. Au premier semestre, la direction du budget a notamment participé aux réunions relatives à l'annulation des crédits et envisagé un surgel de crédits, qui n'a toutefois pas été notifié aux ministères.....	12
3.2. Au deuxième semestre, il existe plusieurs facteurs de risque concernant les dépenses du budget général	12
3.3. Dans ce contexte, le Gouvernement ne pourra plus recourir à l'annulation de crédits mais pourra s'appuyer sur le surgel, si nécessaire, pour garantir l'atteinte des objectifs définis en loi de finances initiale.....	12
4. L'ÉVOLUTION DES PRÉVISIONS D'INFLATION POUR 2024 A CONDUIT À UNE RÉÉVALUATION À LA BAISSÉ DE LA CHARGE DE LA DETTE DE CETTE ANNÉE ENTRE LA LOI DE FINANCES INITIALE (52,2 MD€) ET LES BUDGETS ÉCONOMIQUES D'ÉTÉ (50,8 MD€)	13
4.1. En 2024, l'Agence France Trésor a respecté son calendrier d'émissions.....	13
4.2. Sous l'effet d'une diminution anticipée de l'inflation, l'estimation la plus récente de la charge de la dette par l'Agence France Trésor s'établit à 50,8 Md€ en 2024.....	15
4.3. À fin juin 2024, la hausse récente des taux d'intérêt des obligations émises par la France a des conséquences négatives, quoique limitées, sur ses conditions de financement.....	15
4.3.1. <i>Si la dégradation de la note de la dette française par l'agence de notation Standard & Poor's n'a pas eu d'effet sur le spread franco-allemand, la</i>	

Fiche 3

	<i>dissolution de l'Assemblée nationale a conduit à un creusement de l'écart de taux avec l'Allemagne</i>	<i>15</i>
4.3.2.	<i>L'évolution défavorable du différentiel de taux procède majoritairement d'une hausse des taux d'intérêt à dix ans payés par la France</i>	<i>16</i>

1. Les dépenses du budget général, qui s'établissent à 198 Md€ à fin mai 2024, ont connu une accélération atypique entre les mois de mars et mai malgré l'annulation de 10 Md€ de crédits

Afin d'examiner la situation des dépenses à fin mai 2024, la mission s'est appuyée sur les données relatives à la situation mensuelle budgétaire fournies par la direction du budget : la synthèse de la situation, qui est publiée chaque mois, et les tableaux sous-jacents, détaillant l'évolution des crédits. Le périmètre examiné est le budget général de l'État.

1.1. Les dépenses du budget général sont fixées à 453 Md€ par la loi de finances initiale pour 2024

Le montant des ressources et des charges du budget général de l'État¹ est prévu dans la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances (LFI) pour 2024 :

- ◆ les recettes totales du budget général de l'État y sont fixées à 371,2 Md€² en retenant notamment l'hypothèse d'une croissance du produit intérieur brut de 1,4 % (cf. fiche n° 2) ;
- ◆ les charges nettes du budget général de l'État sont fixées à 453,2 Md€.

En conséquence, le solde de l'État est fixé à -146,9 Md€ en 2024³ en LFI 2024 (cf. tableau 1).

Tableau 1 : Ressources, charges et équilibre de l'État en 2023 et en LFI 2024 (en Md€)

Éléments constitutifs du solde de l'État	Exécution 2023	LFI 2024
Dépenses totales (hors fonds de concours)	516,2	512,5
<i>dont dépenses du budget général (y compris fonds de concours)</i>	454,6	453,2
Recettes totales	348,0	371,2
<i>dont recettes fiscales nettes</i>	322,9	348,5
Solde des comptes spéciaux (hors FMI)	-5,1	-5,7
Solde des budgets annexes	0,3	0,2
Solde État (hors FMI)	-173,0	-146,9

Source : Mission.

1.2. Les cinq premiers mois de l'exercice 2024 ont été marqués par l'annulation de 10 Md€ de crédits sur le budget de l'État par décret du 21 février 2024

Les prévisions de croissance pour 2024 ont été abaissées au cours des mois de janvier et février 2024, ce qui a conduit le Gouvernement à annoncer, en février 2024, une révision de sa prévision de l'activité en volume à 1 % (cf. fiche n° 1). En conséquence, le Gouvernement a révisé à la baisse les prévisions de recettes fiscales (cf. fiche n° 2). Afin de respecter la trajectoire de solde, le Gouvernement a procédé à l'annulation de 10 Md€ de crédits sur le budget de l'État par décret du 21 février 2024. Quatre missions concentrent la moitié des crédits annulés (cf. tableau 2) :

- ◆ écologie, développement et mobilité durables : 2,1 Md€ ;
- ◆ travail et emploi : 1,1 Md€ ;
- ◆ engagements financiers de l'État : 0,9 Md€ ;

¹ L'ensemble des données de la fiche sont exprimées en comptabilité budgétaire, et pas en comptabilité nationale.

² Les montants nets du prélèvement sur recettes pour l'Union européenne et y compris fonds de concours est fixé à 311,9 Md€.

³ Article n° 166 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

Fiche 3

- ◆ recherche et enseignement supérieur : 0,9 Md€.

Le Programme de stabilité 2024-2027 mentionne l'existence d'un travail de reprogrammation des crédits afin de mettre en œuvre les économies demandées à chaque ministère. La direction du Budget n'a toutefois pas transmis à la mission de documentation centralisant les principales conséquences de cette programmation par ministère.

Tableau 2 : Répartition par mission des crédits annulés par le décret du 21 février 2024

Intitulé de la mission	Autorisations d'engagement annulées (€)	Crédits de paiement annulés (€)
Action extérieure de l'État	174 014 021	174 014 021
Administration générale et territoriale de l'État	170 520 389	170 520 389
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	70 523 635	70 523 635
Aide publique au développement	742 115 795	742 115 795
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	24 055 927	24 055 927
Avances à l'audiovisuel public	20 000 000	20 000 000
Cohésion des territoires	736 800 346	736 800 346
Conseil et contrôle de l'État	14 924 590	14 924 590
Contrôle et exploitation aériens	20 000 000	20 000 000
Culture	204 346 822	204 346 822
Défense	105 752 151	105 752 151
Direction de l'action du Gouvernement	50 889 310	50 889 310
Écologie, développement et mobilité durables	2 138 504 838	2 221 700 000
Économie	224 789 521	303 789 521
Engagements financiers de l'État	900 000 000	900 000 000
Enseignement scolaire	691 624 689	691 624 689
Gestion des finances publiques	234 970 950	234 970 950
Immigration, asile et intégration	174 689 889	174 689 889
Justice	327 877 590	327 877 590
Outre-mer	78 798 767	78 798 767
Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés	-	13 800 000
Publications officielles et information administrative	6 958 039	6 958 039
Recherche et enseignement supérieur	904 247 682	904 247 682
Santé	70 000 000	70 000 000
Sécurités	232 121 365	232 121 365
Solidarité, insertion et égalité des chances	307 000 000	307 000 000
Sport, jeunesse et vie associative	180 001 117	180 001 117
Transformation et fonction publiques	94 472 567	94 472 567
Travail et emploi	1 100 000 000	1 100 000 000
Total	10 000 000 000	10 175 995 162

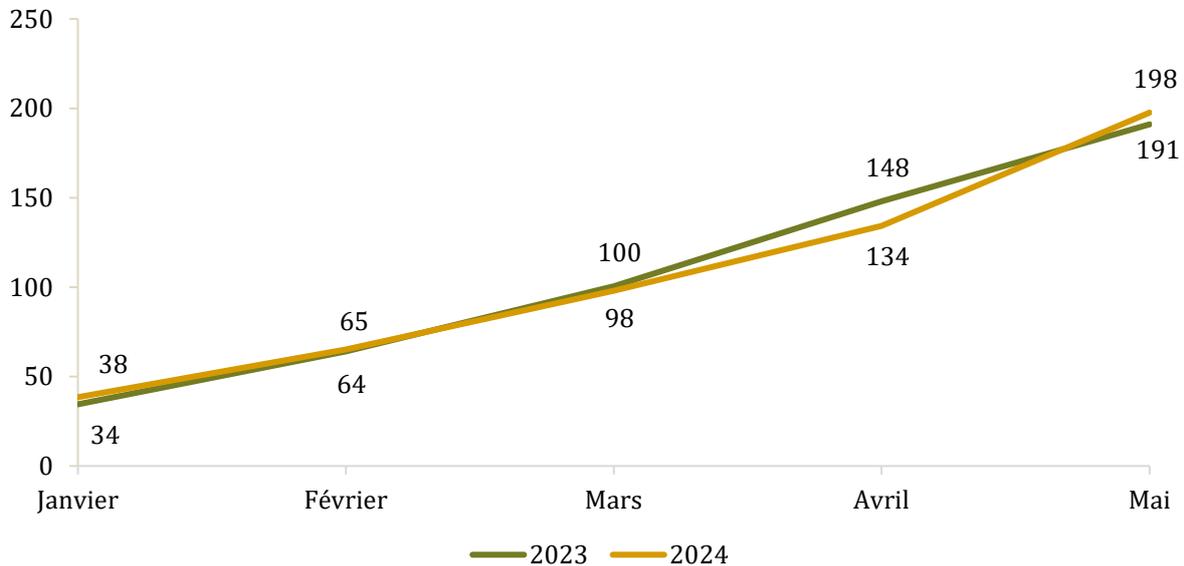
Source : Décret n°2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits.

1.3. En valeur absolue, les dépenses du budget général atteignent 198 Md€ en mai 2024, en hausse de 3,4 % par rapport à mai 2023

Les dépenses nettes du budget général de l'État⁴ ont atteint 198 Md€ à fin mai 2024 (cf. graphique 1), en hausse de 3,4 % par rapport à leur niveau de mai 2023 (191 Md€).

Dans le graphique ci-dessous, le point d'avril 2024 (134 Md€) est une anomalie en raison de la fermeture de l'application budgétaire et comptable Chorus entre le 25 avril et le 13 mai 2024 pour permettre une évolution des systèmes d'information financière comprenant notamment un changement de solution applicative⁵, la mise en place d'une nouvelle base de données⁶ et la refonte du portail utilisateur. Par conséquent, la situation budgétaire d'avril 2024 est atypique du fait d'une impossibilité pour les ministères et opérateurs d'engager des dépenses pendant les jours de fermeture. La situation à fin avril 2024 n'est donc pas comparable à celle d'avril 2023, les deux périodes n'étant pas équivalentes.

Graphique 1 : Situation mensuelle du budget de l'État entre janvier et mai, en milliards d'euros (2023 et 2024)



Note : les données d'avril 2024 sont arrêtées au 24 avril en raison de la fermeture de l'application budgétaire et comptables Chorus entre le 25 avril et le 13 mai. La situation d'avril 2024 n'est donc pas comparable à celle d'avril 2023.

Source : Mission, d'après des données transmises par la direction du budget.

En dépit de l'annulation de 10 Md€ de crédits à la fin du mois de février 2024, les dépenses ont davantage augmenté entre février et mai (+ 203 %) que lors de six des sept exercices budgétaires précédents (cf. tableau 3).

⁴ Le budget général de l'État comprend l'ensemble des dépenses de l'État prévues en loi de finances sauf lorsque des recettes sont affectées à des dépenses particulières, ce qui est alors retracé dans un budget annexe ou un compte spécial. Les dépenses nettes du budget général sont calculées en soustrayant à l'ensemble des dépenses du budget général les remboursements et dégrèvements et en ajoutant les dépenses financées par les fonds de concours. À fin mai 2024, les dépenses nettes du budget général représentent 91 % des dépenses totales de l'État.

⁵ À savoir la migration de la solution applicative Chorus Cœur vers une suite de nouvelle génération, S/4HANA.

⁶ La base de données HANA issue de l'application S/4 HANA.

Fiche 3

Les reports de crédits de paiement ouverts en 2023 vers le budget général de 2024 atteignent 16,1 Md€, montant supérieur aux crédits annulés par le décret du 21 février 2024 (10 Md€). Toutefois, le niveau des reports de crédits de paiement est plus faible qu'en 2023 (18,8 Md€) et 2022 (22,1 Md€), années marquées par d'importants reports liés au plan de relance, mais largement plus élevé que sur la période 2007-2019 (reports annuels moyens de 2,4 Md€).

Fiche 3

Tableau 3 : Dépenses nettes du budget général de l'État pour les mois de janvier à mai (2017 à 2024 – en euros)

Exercice budgétaire	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Évolution (février-mai)
2017	28 674 505 374	53 086 072 409	74 440 761 276	100 704 611 951	122 453 445 264	+ 131%
2018	29 286 932 515	53 503 304 471	74 516 454 238	100 838 862 495	122 914 554 376	+ 130%
2019	27 588 000 000	52 688 000 000	75 161 000 000	116 674 000 000	148 134 000 000	+ 181%
2020	29 194 505 470	54 056 661 490	82 606 885 901	130 935 430 298	165 513 190 380	+ 206%
2021	32 804 019 285	62 994 401 408	96 056 165 294	141 316 918 213	182 299 528 027	+ 189%
2022	30 672 370 226	58 369 306 746	92 890 068 017	135 504 751 398	173 504 604 151	+ 197%
2023	34 493 799 063	64 095 893 986	100 484 659 966	147 987 824 775	191 042 765 801	+ 198%
2024	38 478 000 000	65 146 000 000	98 048 000 000	134 225 000 000	197 637 000 000	+ 203%

Source : Mission, d'après la situation mensuelle du budget de l'État.

2. À fin mai 2024, le taux d'exécution des dépenses par rapport à la prévision (44 %) se situe à un niveau élevé en comparaison des exercices budgétaires de la période 2017-2023

2.1. À fin mai 2024, le taux d'exécution des dépenses du budget général est de 43 % en comparaison de la loi de finances initiale et de 44 % en comparaison de la cible revue dans le Programme de stabilité

La direction du Budget (DB) ne réalise pas de profil infra-annuel des dépenses du budget général de l'État, notamment car certaines dépenses (d'intervention, d'investissement) ne respectent pas un rythme reproductible d'une année sur l'autre⁷.

Face à cette absence de profil, la mission a comparé les taux d'exécution mensuels de la dépense sur plusieurs années. Pour les années passées, ces taux d'exécution sont calculés comme le rapport entre les dépenses nettes à la fin d'un mois sur le total de la dépense annuelle exécutée. Pour ce qui est de 2024, la mission a calculé :

- ◆ un « taux d'exécution » des dépenses du budget général rapportant les dépenses nettes à la fin du mois à la prévision sous-jacente à la loi de finances initiales (taux « SMB/LFI »). Ce taux était de 43 % à fin mai 2024 ;
- ◆ un « taux d'exécution » des dépenses du budget général rapportant les dépenses nettes à la fin du mois à la même cible, ajustée des 10 Md€ de crédits annulés le 21 février 2024 (taux « SMB/(LFI-DA) »). Cette cible est celle qui figure dans le Programme de stabilité 2024-2027. Ce taux était de 44 % à fin mai 2024.

2.2. Le taux d'exécution des dépenses du budget général à fin mai 2024 se situe à un niveau élevé en comparaison des exercices budgétaires de la période 2017-2023

Le taux d'exécution des dépenses à fin mai 2024 (cf. graphique 2) est élevé en comparaison des exercices budgétaires de la période 2017-2023 :

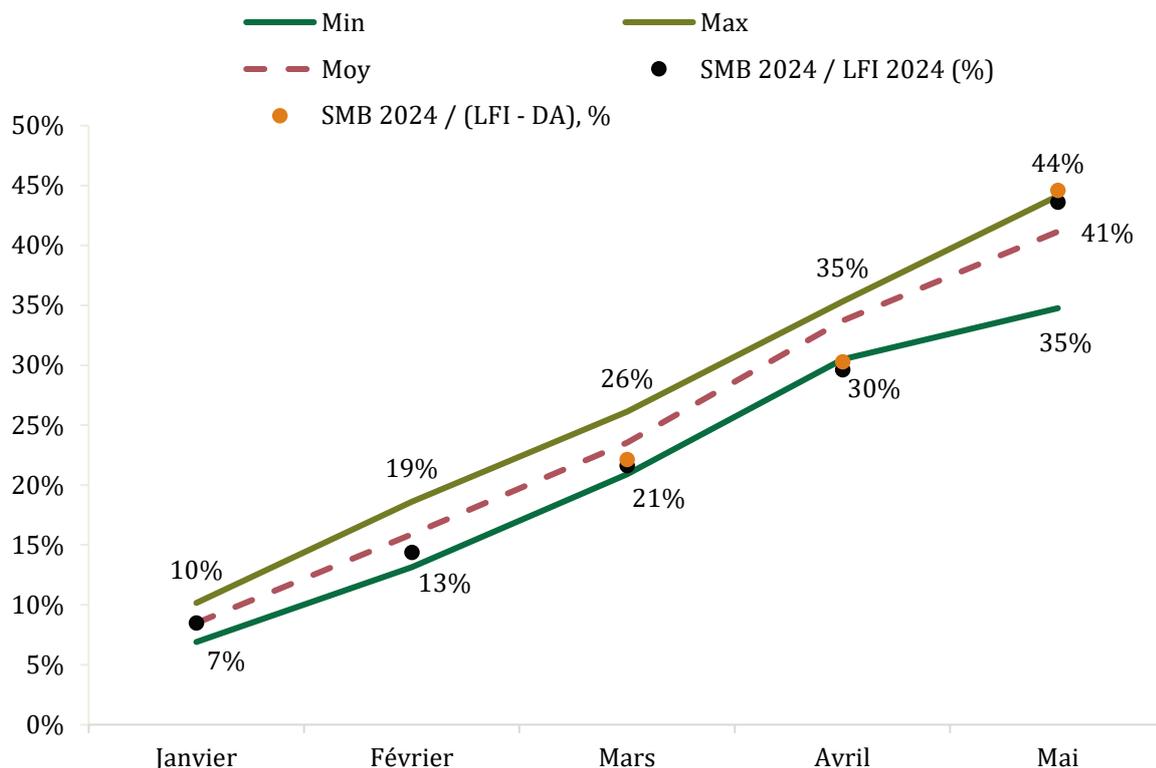
- ◆ le taux SMB/LFI, égal à 43 %, est supérieur à la moyenne des taux d'exécution à fin mai (41 %) ;
- ◆ le taux SMB/(LFI-DA), soit 44 %, est égal au maximum mesuré durant la période, en 2021.

Durant les mois antérieurs à mai 2024, ce taux d'exécution était inférieur à la moyenne des années précédentes. Toutefois, les dépenses ont accéléré entre mars et mai (cf. 1.3).

⁷ Les dépenses de personnel, dont le niveau est anticipable d'un mois à l'autre, représentent 32 % des dépenses nettes du budget général de l'État (à fin avril 2024).

Fiche 3

Graphique 2 : Taux d'exécution mensuelle des dépenses du budget général entre janvier et mai (de 2017 à 2024)



Lecture : Les points noirs représentent les taux d'exécution mensuelle des dépenses du budget général en 2024, soit le rapport entre les dépenses constatées à la fin du mois sur le périmètre du budget général (hors remboursements et dégrèvements) et la cible définie en loi de finances initiale. Les points orange représentent le rapport entre, d'une part, les dépenses constatées à la fin du mois sur le périmètre du budget général (hors remboursement et dégrèvements) et, d'autre part, la cible définie en loi de finances initiale à laquelle on soustrait 10 Md€ en raison de l'annulation de crédits par le décret du 21 février 2024.

Source : Mission, d'après la situation mensuelle budgétaire de l'État publiée par la direction du budget.

2.3. Une troisième méthode consistant à définir une trajectoire type met en évidence le dépassement de cette trajectoire à partir de mai 2024

À compter de mai 2024, les dépenses exécutées dépassent une trajectoire type qui peut être modélisée à partir des taux d'exécution mensuels moyens de la période 2017-2023.

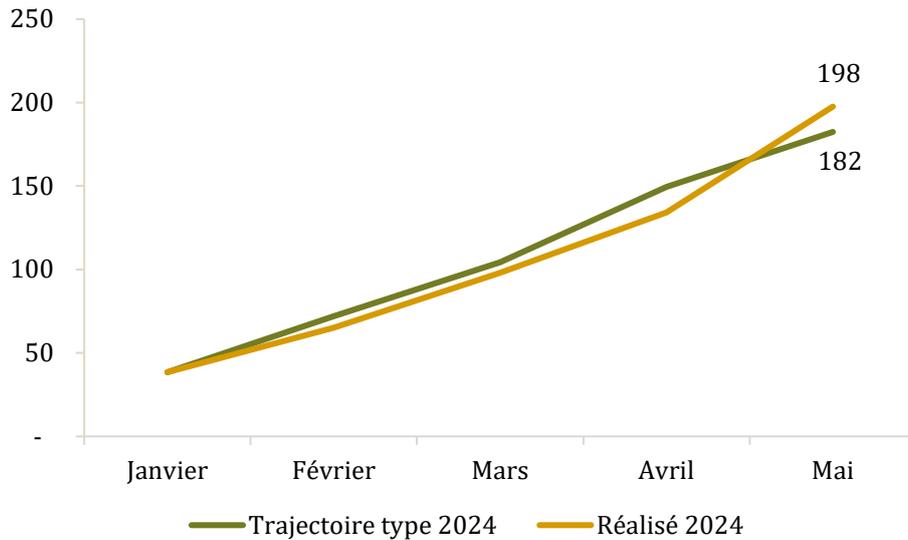
Afin d'approcher la trajectoire attendue des dépenses nettes du budget général en 2024, on peut multiplier les taux d'exécution mensuels moyens constatés entre 2017 et 2023 par la cible pour 2024. La cible retenue est :

- ♦ pour janvier et février : la cible définie par la loi de finances initiale ;
- ♦ pour les trois mois suivants : la même cible, ajustée de 10 Md€ de crédits.

Ainsi, à partir de mai 2024, l'exécution des dépenses est supérieure à la trajectoire type alors que les dépenses étaient inférieures à la trajectoire type entre janvier et mai 2024 (cf. graphique 3).

Fiche 3

Graphique 3 : Comparaison entre la trajectoire type et l'exécution mensuelle des dépenses du budget général entre janvier et mai 2024 (milliards d'euros)



Source : Mission.

L'analyse par programme budgétaire de l'évolution infra-annuelle des dépenses, et notamment entre fin mars et fin mai 2024 n'a pu être menée complètement par la mission dans la mesure où la situation mensuelle budgétaire (SMB) à fin mai 2024 a été publiée le 3 juillet 2024 et que les tableaux détaillés sous-jacents à sa construction n'ont été reçus que le 5 juillet 2024.

On peut néanmoins établir la liste des programmes dont la contribution à l'évolution globale des dépenses du budget général de l'État entre mars et mai 2024 est supérieure à 1 % (cf. tableau 4). En comparant à l'exercice budgétaire précédent, on constate que la contribution de ces programmes à l'évolution des dépenses durant la même période en 2023 est proche de celle constatée en 2024. Cela pourrait suggérer que l'écart à la trajectoire n'est pas concentré sur un ou plusieurs programmes, sans que la mission puisse l'affirmer avec certitude à ce stade. La principale exception est le programme « financement des investissements stratégiques », qui porte 3,1 % de la hausse en 2024 et 0 % en 2023. Selon la direction du budget, cette hausse s'explique par le versement anticipé de crédits aux opérateurs du plan France 2030 dès avril 2024, en lien avec la fermeture exceptionnelle de l'application Chorus.

De plus, toujours selon la direction du budget, les principales augmentations à fin mai 2024 par rapport à fin mai 2023 concernent les programmes suivants⁸ :

- ◆ + 3,1 Md€ sur le programme 424, « financement des investissements stratégiques » en raison de l'évolution de la saisonnalité du versement aux opérateurs décrite ci-dessus ;
- ◆ + 2,2 Md€ sur le programme 178, « préparation et emploi des forces » : l'augmentation est liée aux reports de crédits de 2023 sur 2024 (1,1 Md€) et à la marche budgétaire prévue en loi de programmation militaire (+1,5 Md€ en 2024 par rapport à 2023) ;
- ◆ + 1,3 Md€ sur le programme 141, « enseignement scolaire public du second degré » et + 0,8 Md€ sur le programme 140 « enseignement scolaire public du premier degré » en raison de l'effet année pleine des mesures de revalorisation salariale décidées en 2023 ;
- ◆ + 1,1 Md€ sur le programme 172, « recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires », les versements aux opérateurs ayant été anticipé par rapport à 2023 ;

⁸ Ce constat s'appuie sur les documents de présentation de la situation mensuelle budgétaire à fin mars et à fin avril 2024 fournis par la direction du budget.

Fiche 3

- ◆ + 0,7 Md€ sur le programme 119, « concours financiers aux collectivités territoriales » : le rythme de versement des dotations générales de décentralisation des régions et départements est plus dynamique qu'en 2023.

Il n'est pas possible à ce stade d'affirmer que cette hausse (hausse de l'écart à la moyenne des taux d'exécution mensuels et hausse en niveau par rapport à mai 2023) persistera dans les prochains mois.

Tableau 4 : Ensemble des programmes dont la contribution à l'évolution globale des dépenses entre mars et mai 2024 est supérieure à 1 %

Programme	Exécution à fin mars 2024 (M€)	Exécution à fin mai 2024 (M€)	Contribution à l'évolution globale entre mars 2024 et mai 2024	Contribution à l'évolution globale entre mars 2023 et mai 2023
Charge de la dette et trésorerie de l'État (crédits évaluatifs)	4 485	25 961	21,6 %	22,1 %
Enseignement scolaire public du second degré	9 771	16 282	6,5 %	6,5 %
Amortissement de la dette de l'État liée à la covid-19	-	6 475	6,5 %	7,3 %
Enseignement scolaire public du premier degré	6 689	11 179	4,5 %	4,5 %
Soutien de la politique de la défense	6 602	10 953	4,4 %	4,3 %
Formations supérieures et recherche universitaire	3 730	7 313	3,6 %	3,9 %
Infrastructures et services de transports	956	4 505	3,6 %	1,8 %
Équipement des forces	5 210	8 657	3,5 %	3,4 %
Financement des investissements stratégiques	12	3 128	3,1 %	0 %
Handicap et dépendance	2 940	5 698	2,8 %	2,5 %
Aide à l'accès au logement	3 306	5 803	2,5 %	3,7 %
Préparation et emploi des forces	5 245	7 585	2,3 %	2,2 %
Police nationale	3 113	5 303	2,2 %	2,2 %
Inclusion sociale et protection des personnes	3 714	5 818	2,1 %	2,3 %
Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	1 496	3 385	1,9 %	1,5 %
Gendarmerie nationale	2 595	4 288	1,7 %	1,7 %
Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	1 744	3 356	1,6 %	0,7 %
Enseignement privé du premier et du second degrés	2 577	3 970	1,4 %	1,4 %
Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	1 948	3 245	1,3 %	1,4 %
Accès et retour à l'emploi	1 703	2 990	1,3 %	2,0 %
Développement des entreprises et régulations	606	1 880	1,3 %	0,2 %
Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements	314	1 587	1,3 %	0,4 %

Source : Mission, d'après des données transmises par la direction du budget.

Note : En 2023, le premier décaissement sur le programme « financement des investissements stratégiques » date du mois de juin, la contribution de ce programme à l'évolution globale des dépenses entre mars et mai 2023 est donc nulle.

3. Sans aller jusqu'à réaliser une prévision d'exécution sur l'ensemble de l'année 2024, la mission constate l'existence d'aléas négatifs sur le périmètre des dépenses du budget général au second semestre

3.1. Au premier semestre, la direction du budget a notamment participé aux réunions relatives à l'annulation des crédits et envisagé un surgel de crédits, qui n'a toutefois pas été notifié aux ministères

Au premier semestre 2024, la direction du budget a animé les réunions visant à préciser aux ministères concernés les économies attendues suite au décret d'annulation du 21 février. Ces réunions, pilotées par le Premier ministre, se sont échelonnées entre mars et juin.

De plus, la direction du budget préparait, au moment de la dissolution de l'Assemblée nationale, un deuxième freinage de crédits, de l'ordre de 6,6 Md€ sur le budget de l'État. La méthode choisie consistait à notifier à chaque ministère un plafond de dépenses tout en gelant, le cas échéant, la part des crédits disponibles excédant ce plafond. Aucune annulation de crédits n'était envisagée afin de conserver ce levier d'action en fin de gestion. Toutefois, le courrier de notification des cibles tenant compte de la hausse du volume des crédits gelés n'a pu être transmis aux ministères impliqués avant le 9 juin 2024 et demeure incertain.

3.2. Au deuxième semestre, il existe plusieurs facteurs de risque concernant les dépenses du budget général

Selon la direction du budget, plusieurs aléas pourraient occasionner des dépenses supplémentaires par rapport à la trajectoire initialement prévue pour l'exercice 2024 :

- ◆ la crise agricole (pour des dépenses de l'ordre de 0,3 Md€) ;
- ◆ la situation en Nouvelle Calédonie (ordre de grandeur : 0,4 Md€ dont 0,1 Md€ au moins devraient être décaissés à court terme) ;
- ◆ l'organisation des élections législatives de juin et juillet 2024 (ordre de grandeur de 0,1 à 0,2 Md€) ;
- ◆ l'aide à l'Ukraine, pour un montant non précisé à la mission ;
- ◆ les jeux olympiques de Paris 2024 hors budget spécifique, notamment les mesures de primes et de rémunération des heures supplémentaires.

En sens inverse, la mission a identifié des sources possibles de moindres dépenses, notamment concernant la charge de la dette (cf. partie 4.2).

3.3. Dans ce contexte, le Gouvernement ne pourra plus recourir à l'annulation de crédits mais pourra s'appuyer sur le surgel, si nécessaire, pour garantir l'atteinte des objectifs définis en loi de finances initiale

Conformément à l'article 14 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, « le montant cumulé des crédits annulés par décret [...] ne peut dépasser 1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'année en cours. ».

Dans ce contexte et compte tenu de l'annulation de 10 Md€ de crédits à la fin du mois de février, le Gouvernement ne dispose plus que de la possibilité d'annuler environ 2 Md€ de crédits (cf. tableau 5). Si le Gouvernement décide d'une mesure de régulation d'une ampleur supérieure à 2 Md€, un surgel de crédits sera donc nécessaire.

Fiche 3

Tableau 5 : Comparaison entre le montant des crédits annulés par le décret du 21 février 2024 et le plafond prévu par l'article 14 de la loi organique relative aux lois de finances

<i>M€</i>	Budget général ⁹		Budgets annexes		Comptes spéciaux		Total	
	AE ¹⁰	CP ¹¹	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Montant des crédits ouverts en loi de finances initiale	586 621	582 031	2 610	2 414	229 064	229 064	818 295	813 509
Montant des crédits annulés par le décret du 21 février 2024	10 000	10 176	0	0	0	0	10 000	10 176
Plafond prévu par l'article 14 de la LOLF	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	12 274	12 203
Montant des crédits pouvant encore être annulés	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	2 274	2 027

Source : Mission.

4. L'évolution des prévisions d'inflation pour 2024 a conduit à une réévaluation à la baisse de la charge de la dette de cette année entre la loi de finances initiale (52,2 Md€) et les budgets économiques d'été (50,8 Md€)

4.1. En 2024, l'Agence France Trésor a respecté son calendrier d'émissions

En 2024, l'Agence France Trésor a respecté son programme d'émissions. L'ensemble des titres ont été émis aux dates prévues (cf. tableau 6). Les montants correspondants à chaque émission ne sont, eux, pas connus au moment de la publication du calendrier.

⁹ Pour le budget général, l'assiette sur laquelle s'applique le taux plafond de 1,5 % correspond à l'ensemble des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ouverts aux ministres au titre du budget général, y compris les remboursements et dégrèvements d'impôts d'État et les fonds de concours.

¹⁰ Autorisations d'engagement.

¹¹ Crédits de paiement.

Fiche 3

Tableau 6 : Comparaison entre les dates prévisionnelles d'adjudication et les dates réelles d'émissions par l'Agence France Trésor, en 2024

Court terme		Moyen terme et indexés		Long terme	
Dates prévisionnelles	Calendrier respecté (O/N)	Dates prévisionnelles	Calendrier respecté (O/N)	Dates prévisionnelles	Calendrier respecté (O/N)
2/1	0	18/1	0	4/1	0
8/1	0	15/2	0	1/2	0
15/1	0	21/3	0	7/3	0
22/1	0	18/4	0	4/4	0
29/1	0	16/5	0	2/5	0
5/2	0	20/6	0	6/6	0
12/2	0	Non-applicable (N.A.)	N.A.	N.A.	N.A.
19/2	0	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
26/2	0	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
4/3	0	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
11/3	0	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
18/3	0	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
25/3	0	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
2/4	0	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
8/4	0	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
15/4	0	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
22/4	0	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
29/4	0	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
6/5	0	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
13/5	0	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
21/5	0	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
27/5	0	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
3/6	0	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
10/6	0	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
17/6	0	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
24/6	0	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.

Source : Mission, d'après Agence France Trésor (bulletins mensuels).

4.2. Sous l'effet d'une diminution anticipée de l'inflation, l'estimation la plus récente de la charge de la dette par l'Agence France Trésor s'établit à 50,8 Md€ en 2024

En comptabilité budgétaire, la charge de la dette est évaluée à 52,2 Md€ par la loi de finances initiale pour 2024, soit une diminution de 3,3 Md€ par rapport au niveau de 2023 (55,5 Md€). Le Programme de stabilité 2024-2027 a réévalué, une première fois, la charge de la dette à 51,3 Md€ en 2024. Une nouvelle prévision de l'Agence France Trésor, encore confidentielle à date, devrait à nouveau revoir à la baisse la charge de la dette anticipée pour l'ensemble de l'exercice 2024, à 50,8 Md€.

Cette réévaluation de 0,5 Md€ depuis le PSTAB s'explique principalement par la diminution anticipée de l'inflation pour 2024, dans la mesure où environ 12 % de l'encours de la dette est indexé sur l'inflation. L'effet total de la révision des perspectives d'inflation entre la loi de finances initiale et cette nouvelle réévaluation jouerait pour - 0,7 Md€, dont :

- ◆ - 0,1 Md€ en raison de l'indexation d'obligations assimilables du trésor sur l'indice des prix à la consommation en France (OATi) ;
- ◆ - 0,6 Md€ en raison de l'indexation d'obligations assimilables du trésor sur l'indice des prix de la zone euro (OAT€i), qui sont les principales concernées par les tombées obligataires de juillet.

4.3. À fin juin 2024, la hausse récente des taux d'intérêt des obligations émises par la France a des conséquences négatives, quoique limitées, sur ses conditions de financement

4.3.1. Si la dégradation de la note de la dette française par l'agence de notation Standard & Poor's n'a pas eu d'effet sur le *spread* franco-allemand, la dissolution de l'Assemblée nationale a conduit à un creusement de l'écart de taux avec l'Allemagne

Le 31 mai 2024, au soir, l'agence de notation Standard & Poor's a abaissé la note de la dette française de AA à AA -. Cette nouvelle avait été précédée, le 21 mars 2024, par une déclaration du rapporteur général du budget au Sénat, indiquant que le déficit public pour 2023 pourrait s'élever à 5,6 % du produit intérieur brut contre 4,9 % envisagé antérieurement. Toutefois, la comparaison des taux d'intérêt à dix ans payés par la France et l'Allemagne montre que ces événements ont eu peu de conséquence sur l'écart entre de taux entre les deux pays, l'écart de taux ne s'étant élargi que de huit points de base (cf. tableau 7).

Tableau 7 : Évolution du *spread* franco-allemand entre le 20 mars et le 7 juin 2024

	20/03/2024	31/05/2024	07/06/2024	Évolution (entre le 20/03 et le 07/06)
France – Taux à 10 ans	2,85 %	3,14 %	3,12 %	+ 0,27
Allemagne – Taux à 10 ans	2,43 %	2,64 %	2,62 %	+ 0,19
<i>Spread</i>	0,42	0,50	0,50	+0,08

Source : Mission.

Fiche 3

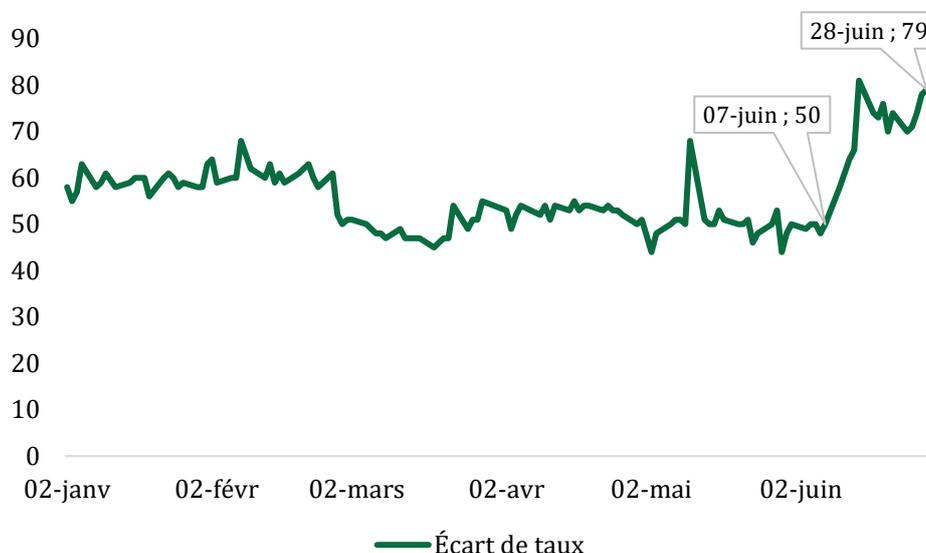
En revanche, l'annonce de la dissolution de l'Assemblée nationale, le dimanche 9 juin 2024, a conduit à un creusement de l'écart de taux avec l'Allemagne (cf. tableau 8), qui est passé de 50 à 79 points de base entre le vendredi 7 juin 2024, dernier jour ouvré avant l'annonce de la dissolution, et le vendredi 28 juin 2024, dernier jour ouvré avant le premier tour des élections (cf. graphique 4).

Tableau 8 : Évolution du *spread* franco-allemand entre le 7 et le 28 juin 2024

	07/06/2024	28/06/2024	Évolution
France – Taux à 10 ans	3,12 %	3,29 %	+ 0,17
Allemagne – Taux à 10 ans	2,62 %	2,50 %	- 0,12
<i>Spread</i>	0,50	0,79	+ 0,29

Source : Mission.

Graphique 4 : Évolution de l'écart de taux entre les obligations allemandes et françaises à dix ans, en 2024 (points de base)



Source : Mission.

4.3.2. L'évolution défavorable du différentiel de taux procède majoritairement d'une hausse des taux d'intérêt à dix ans payés par la France

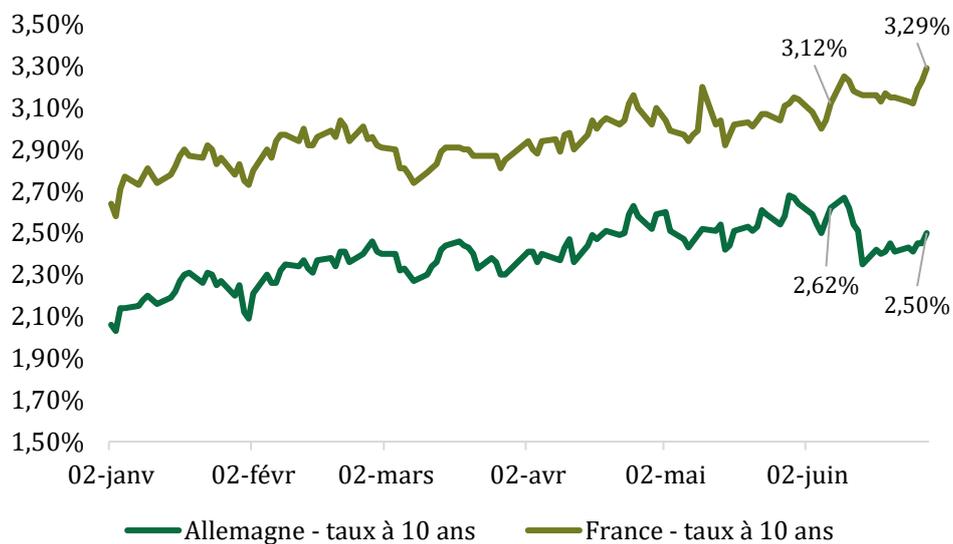
L'élargissement de l'écart de taux avec l'Allemagne depuis le 7 juin 2024 à la suite de l'annonce de la dissolution de l'Assemblée nationale traduit à la fois une dégradation des conditions de financement françaises et une amélioration des conditions de financement allemandes. Toutefois, ces deux mouvements ne sont pas de même ampleur, l'évolution des taux d'intérêt étant plus marquée dans le cas français (cf. graphique 5).

Fiche 3

En effet, entre le 7 juin et le 28 juin 2024 :

- ◆ dans le cas allemand, le taux à dix ans des obligations est passé de 2,62 % à 2,50 %, soit une diminution de 12 points de base ;
- ◆ dans le cas français, le taux à dix ans des obligations est passé de 3,12 % à 3,29 %, soit une hausse de 17 points de base.

Graphique 5 : Évolution du rendement des obligations allemandes et françaises à dix ans, en 2024



Lecture : pour chaque courbe, la première étiquette de donnée indique le taux au 7 juin 2024, dernière valeur enregistrée avant la dissolution de l'Assemblée nationale. La deuxième étiquette de donnée indique le taux au 28 juin 2024.

Source : Mission.

PIÈCE JOINTE

Lettre de mission



MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE,
DES FINANCES
ET DE LA SOUVERAINETÉ
INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE

Liberté
Égalité
Fraternité

Paris, le 17 JUIN 2024

Nos références : MEFI-D24-06214

Madame Catherine SUEUR

Cheffe du service de l'inspection générale des finances

Objet : Mission flash sur la situation des finances publiques sur le budget de l'Etat

Le solde des finances publiques a atteint un déficit de 5,5 % du produit intérieur brut (PIB) à la fin de l'année 2023. Pour 2024, le programme de stabilité (PSTAB) fixe un objectif de déficit ramené à 5,1 % du PIB, dans la perspective d'un redressement des finances publiques et dans le cadre des engagements pris par la France auprès de nos partenaires européens.

S'agissant plus spécifiquement du budget de l'Etat, la loi de finances pour 2024 a traduit les choix budgétaires et fiscaux du gouvernement et notamment la baisse du déficit public conformément à la trajectoire de la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques. Le périmètre des dépenses de l'Etat (PDE) a été fixé à 491,9 Md€ et le déficit à 146,9 Md€ en loi de finances initiale.

Le Gouvernement a engagé un certain nombre de mesures correctrices en dépense au premier semestre 2024. Par ailleurs, une mission de l'inspection générale des finances (IGF) a été lancée pour faire le point sur les écarts de prévision en recettes qui ont été constatés sur l'exercice 2023.

Dans le prolongement de ces travaux, je souhaite confier à l'IGF une mission *flash* visant à donner une photographie analytique de la situation du budget de l'Etat à la fin du premier semestre 2024. Dans ce cadre, vous analyserez en particulier :

- la prise en compte des révisions de la prévision de croissance économique et des dérapages de recettes constatés en 2023 dans les travaux de recalage des prévisions, en particulier du PStab ; vous pourrez préciser l'état des lieux de la croissance économique à fin juin au regard de ces analyses.
- les dépenses, notamment les taux d'exécution à fin juin, en documentant les effets des mesures correctrices prises depuis le début de l'exercice ; la mission s'appuiera notamment sur la situation mensuelle budgétaire (SMB) dont les éléments à fin mai seront connus autour du 21 juin et analysera l'évolution tendancielle par rapport à la situation n-1 ;
- les recettes, avec une attention particulière portée aux taux d'encaissement constatés à mi-année ;
- l'évolution des taux d'intérêt et leur impact sur la charge de la dette au premier semestre.

... / ...

Pièce jointe

La mission devra s'appuyer sur les données disponibles à date et fera ses meilleurs efforts pour estimer une situation du budget de l'Etat à fin juin. Compte tenu des délais et des travaux en cours au sein de la direction du budget (prévision d'exécution) et de la direction générale du Trésor (budgets économiques d'été, qui seront finalisés mi-juillet), la mission ne fera pas de prévisions d'exécution à horizon fin décembre 2024.

Pour mener ces travaux, vous bénéficierez de l'appui des services du ministère de l'économie, des finances, et de la souveraineté industrielle et numérique et notamment de la direction du budget, de la direction générale du Trésor et de la direction générale des finances publiques.

Vos conclusions sont attendues pour début juillet.

Bruno LE MAIRE
Ministre de l'Économie, des Finances
Et de la Souveraineté Industrielle et
Numérique



Thomas CAZENAVE
Ministre délégué auprès du
Ministre de l'Économie, des Finances
Et de la Souveraineté Industrielle et
Numérique, chargé des Comptes publics

