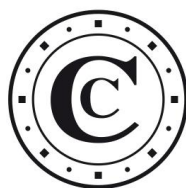


Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2024

Mission Économie

Avril 2025

Sommaire

SYNTHÈSE.....	5
RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS:.....	9
INTRODUCTION.....	11
CHAPITRE I ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE.....	15
I - LA PROGRAMMATION INITIALE.....	16
A - Les mesures de transfert et de périmètre.....	17
B - Une budgétisation initiale en forte baisse mais qui se maintient à un niveau élevé.....	18
II - DES REPORTS ENCORE NON UTILISÉS ET UNE RÉSERVE IMPORTANTE.....	18
A - Des reports toujours élevés.....	18
B - Des mouvements de crédits importants mais d'effet limité.....	19
III - L'ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE ET DE SES COMPOSANTES.....	20
A - Des dépenses d'intervention maintenues à un niveau élevé alors que les crises de 2020 à 2023 se sont résorbées.....	20
B - Les dépenses de masse salariale en hausse de 3 %.....	24
C - Des dépenses de fonctionnement en hausse de 3,6 %.....	27
IV - DES MESURES NOUVELLES POUR 2025 QUI NE SONT COMPENSÉESμ PAR AUCUNE MESURE D'ÉCONOMIE DOCUMENTÉE.....	28
A - Des dépenses nouvelles dont le financement semble reposer sur des reports de crédits.....	28
B - Des dépenses supplémentaires de 1,5 Md€ concernant la décarbonation de l'industrie pour les années à venir.....	30
C - Des mesures d'économies documentées par les revues de dépenses mais sans perspectives de mises en œuvre à ce jour.....	30
CHAPITRE II LES POLITIQUES PUBLIQUES.....	33
I - PROGRAMME N° 134 – DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET RÉGULATION.....	33
A - Des aides concernant la consommation énergétique des entreprises dont la cohérence peut être interrogée.....	33
B - Les aides exceptionnelles en réponse à la crise en Nouvelle Calédonie.....	36
II - PROGRAMME N° 220 – STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES.....	36
III - PROGRAMME N° 305 – STRATÉGIES ÉCONOMIQUES.....	38
A - La rémunération de la Banque de France diminue moins que prévu.....	38
B - Le financement de la mission d'accessibilité bancaire.....	39
C - Le financement de l'économie sociale, solidaire et responsable.....	40
IV - PROGRAMME N° 343 – PLAN FRANCE TRÈS HAUT DÉBIT.....	41
A - Une programmation pluriannuelle qui reste relativement incertaine.....	41
B - La gestion du plan France Très Haut débit par les opérateurs.....	42
V - PROGRAMME N° 367 - FINANCEMENT DES OPÉRATIONS PATRIMONIALES EN 2024 SUR LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT.....	43

CHAPITRE III LES MOYENS CONSACRÉS PAR L'ÉTAT À LA MISSION	
ÉCONOMIE	45
I - LES DÉPENSES FISCALES	45
A - Un chiffrage des dépenses fiscales qui s'améliore mais reste perfectible	46
B - Des dépenses fiscales insuffisamment évaluées	48
II - LES OPÉRATEURS	48
A - L'ANFr	49
B - Atout France.....	50
C - Business France.....	50
D - L'INPI.....	51
III - LA FISCALITÉ AFFECTÉE À CERTAINS ORGANISMES	52
ANNEXES.....	55

Synthèse

La mission *Économie* se compose de cinq programmes dont trois programmes « métiers » accueillant les crédits et les emplois de quatre directions du ministère éponyme : 134 - *Développement des entreprises et régulations* (direction générale des entreprises, DGE, et direction générale de concurrence et de la répression des fraudes, DGCCRF¹), 220 - *Statistiques et études économiques* (Institut national de la statistique et des études économiques, Insee) et 305 - *Stratégies économiques* (direction générale du Trésor, DGT). S'y ajoutent des crédits s'inscrivant dans une logique de projet au sein du programme 343 - *Plan France très haut débit* destiné à cofinancer le déploiement de réseaux à très haut débit par les collectivités territoriales. Enfin, le programme 367 - *Financement des opérations patrimoniales en 2024 sur le compte d'affectation spéciale "Participations financières de l'État"* (CAS PFE), créé en 2021 pour financer d'éventuelles prises de participation au capital d'entreprises affectées par la crise sanitaire, a été prolongé très au-delà et soulève aujourd'hui des interrogations quant à sa pertinence.

Une mission qui reste marquée par des mouvements très importants en gestion

En loi de finances initiale (LFI) pour 2024, les crédits de la mission représentaient 4,2 Md€ en AE et 4,3 Md€ en CP, en baisse respectivement de 53 % et 57,9 % par rapport à 2023. Cette forte baisse ne permet toutefois pas à la mission de revenir à son niveau d'avant 2022, y compris en tenant compte des effets de périmètre. Le plafond d'emploi de la mission s'élevait à 10 930 ETPT pour l'État (+ 0,7 %) et à 2 854 ETPT pour quatre opérateurs (+2,6 %).

Comme pour les deux exercices précédents, les ordres de grandeur des moyens et des dépenses de la mission ont été bouleversés en cours de gestion. Les reports de crédits se sont élevés à 3,1 Md€, majorant de 72 % les crédits inscrits en LFI. Sur le programme 367, un report de 2 Md€ destiné à financer d'éventuelles opérations du CAS PFE n'a pas été utilisé, aucune dépense programmée en 2023 et décalée sur 2024 ne le justifiant. Ce report a toutefois contribué à l'équilibre de la loi de fin de gestion en compensant par une annulation de même montant l'ouverture de 161 M€ de crédits en LFG sur le programme 134.

La mission a contribué à hauteur de 303,8 M€ aux annulations de crédits opérées par le décret n°2024-124 du 21 février 2024. 38 % des crédits annulés relevaient du programme 343 et étaient liés à des retards de travaux. Ils feront vraisemblablement l'objet d'un décaissement au cours des années à venir et ne correspondent donc pas à des économies pérennes.

¹ S'y ajoutent des crédits attribués à la DGT (soutien à l'export), les crédits de fonctionnement de l'ARCEP et de l'ADLC (autorités administratives indépendantes) ainsi qu'une dotation pour le CGEIT. Le Secrétariat général dispose également de crédits, notamment pour le transport de presse et les contentieux liés au versement du FDS pendant la crise sanitaire.

Des dépenses très supérieures aux crédits votés en LFI

Malgré une LFI en forte baisse par rapport à 2023, le volume des dépenses, à 5,1 Md€, s'est révélé légèrement supérieur à celui de l'exercice précédent et, du fait des reports massifs, supérieur aux crédits votés en LFI. La perte de lisibilité de l'autorisation parlementaire, soulignée dans la NEB 2023, se confirme, particulièrement pour le programme 134. Malgré une annulation de 6,6 % de ses crédits (-176,5 M€) dès février, plus que compensées par un report de 40,6 % du montant des CP votés (1 Md€), la LFG est venue l'abonder d'un montant représentant 7,7 % des crédits votés en LFI (204 M€). Au final, les dépenses de ce programme excèdent de 39 % les CP votés en LFI.

Les dépenses de masse salariale (+ 3 %) et les dépenses de fonctionnement (+3,6 %) progressent. La hausse apparente des dépenses de fonctionnement (+29,6 M€) tient essentiellement à une cause conjoncturelle (l'augmentation de la subvention à l'ANFr liée aux jeux olympiques et paralympiques de Paris) et à un effet de périmètre (conseillers numériques relevant désormais de l'action 3 du programme 343).

Les dépenses d'intervention demeurent stables par rapport à 2023 (-0,1 %) mais à un niveau élevé (3,6 Md€). Elles représentent toujours près de 70 % des dépenses budgétaires de la mission, contre 20 % en 2019, et plus du double de la dépense annuelle moyenne de la période 2020-2022. Ce volume s'explique en partie par des aides exceptionnelles versées aux entreprises à hauteur de 1,2 Md€, mais aussi par la progression continue des dépenses liées à la « compensation carbone ».

Un exercice marqué par des dépenses exceptionnelles qui n'ont pas été présentées au Parlement

Malgré le reflux de la crise énergétique de 2022-2023 et, à plus forte raison, des effets de la crise sanitaire de 2020-2021, les dépenses motivées par ces crises se sont encore élevées à 1,1 Md€ en 2024, illustrant la difficulté d'achever la sortie du « quoi qu'il en coûte » pour le budget de l'État².

D'une part, le coût des aides au paiement des factures de gaz et d'électricité des entreprises s'est élevé à 953,1 M€ en 2024 (1,1 Md€ en 2023). Financé par le report de crédits de 2023, le coût de cette aide n'avait pas été intégré à la loi de finances pour 2024 et son impact sur le solde public n'était pas chiffré dans le cadre du PLF 2024.

D'autre part, l'État a versé à la société Air France une subvention de 161 M€ au titre de l'indemnisation des pertes d'exploitation subies par l'entreprise durant le premier confinement en 2020. Cette subvention n'a été présentée au Parlement ni dans le PLF 2024 ni dans le projet de lois de finances de fin de gestion 2024. Son financement par l'annulation d'un même montant de crédits sur le programme 367 de la mission a été présenté comme résultant d'une « actualisation de la trajectoire de l'APE »³.

² Pour une synthèse relative à la sortie des dépenses de crises, cf. Cour des comptes, *Les mesures d'aide exceptionnelles : une sortie de crise à achever pour le budget de l'état*, note de synthèse, janvier 2025.

³ Projet de loi de fin de gestion 2024, p 82.

Une évaluation des dépenses fiscales qui doit être complétée et approfondie

Le coût des dépenses fiscales rattachées à la mission *Économie* est estimé à 12,6 Md€ pour les administrations publiques (dont 9,7 Md€ pour le budget de l'État) et représentent 71 % des moyens complets de la mission en 2024. La Cour a recommandé à plusieurs reprises d'évaluer ces mesures pour s'assurer de leur efficience⁴. Des progrès ont été constatés en 2024 du fait des travaux de l'Inspection générale des finances (IGF) dans le cadre des revues de dépenses, mais aucune évaluation sectorielle n'a associé en 2024 les services ministériels compétents, le responsable du programme 134 et la direction du budget.

Des mesures d'économies qui restent à définir et à mettre en œuvre pour garantir la contribution de la mission *Économie* au redressement des finances publiques

Le montant des crédits de paiement autorisés par la loi de finances 2025 s'élève à 3,5 Md€ sur le périmètre des dépenses pilotables de la mission, à un niveau inférieur au plafond de la LPFP 2023-2027 (3,9 Md€).

Il intègre cependant plusieurs dépenses supplémentaires ajoutées lors de l'examen du projet de loi au Parlement pour un total de 202 M€. Ces mesures n'ont été gagées par aucune mesure d'économie, alors même que le niveau de crédits finalement autorisé par la LFI 2025 est inférieur de 157 M€ au niveau prévu par le PLF. Les dépenses de la mission seront par ailleurs grevées en 2025 par les restes à payer de 2024 pour un montant de 67,1 M€, et, pour les années à venir, par l'ajout d'un dispositif d'aide à la décarbonation de 1,5 Md€.

Dans ce contexte, la Cour recommande de poursuivre en 2025 la documentation des mesures d'économies qui permettront de garantir la trajectoire prévue par la loi de programmation actuelle pour la période 2025-2027 ou, le cas échéant, par la déclinaison pour la mission *Économie* des objectifs du plan budgétaire et structurel à moyen terme (PSMT) pour 2025-2029.

⁴ Cf. notamment Cour des comptes, *Piloter et évaluer les dépenses fiscales*, note thématique, juillet 2023 et *Analyse de l'exécution budgétaire 2022 de la mission Économie*, avril 2023.

Récapitulatif des recommandations:

1. Poursuivre en vue du PLF 2026 la documentation des mesures qui permettront de garantir la trajectoire définie par la loi de programmation pour la période 2025-2027 ou le cas échéant par la déclinaison pour la mission *Économie* des objectifs du plan budgétaire et structurel à moyen terme (PSMT) pour 2025-2029. (recommandation réitérée) (*direction du budget, responsables de programmes*).
2. Annuler les crédits du programme 367 reportés de 2024 vers 2025 et clôturer ce programme budgétaire à l'occasion du PLF 2026. (nouvelle recommandation) (*direction du budget, agence des participations de l'État*).
3. Poursuivre en 2025 l'évaluation des dépenses fiscales les plus coûteuses, chiffrer le coût des dépenses fiscales de façon plus complète et entamer une revue préalable à leur réforme le cas échéant. (recommandation réitérée) (*direction du budget, responsables de programmes, direction de la législation fiscale*).

Introduction

La mission *Économie* regroupe les moyens affectés au ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique consacrés à l'amélioration de la compétitivité des entreprises, à l'élaboration d'un environnement offrant une concurrence saine entre acteurs économiques, à la protection des consommateurs et à la mise en œuvre d'une stratégie économique et fiscale soutenant une croissance durable et équilibrée. La responsable de cette mission est la secrétaire générale des ministères économiques et financiers.

Elle se compose de cinq programmes.

Le programme 134 - *Développement des entreprises et régulations* regroupe les crédits de fonctionnement de la direction générale des entreprises (DGE) et de la direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes (DGCCRF) et de leurs réseaux, ainsi que les dépenses d'intervention (compensation carbone des sites électro-intensifs, compensations versées à La Poste au titre de ses missions de service public) et les subventions pour charge de service public versées à des opérateurs, comme Business France.

Le programme 220 - *Statistiques et études économiques* regroupe les crédits destinés au fonctionnement de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee).

Le programme 305 - *Stratégies économiques* comprend les crédits de fonctionnement de la direction générale du Trésor, le financement des prestations réalisées par la Banque de France pour le compte de l'État, les rémunérations de la Banque postale et des institutions d'émission monétaire en outre-mer au titre des missions d'intérêt général remplies par ces organismes, et les dépenses de soutien à l'économie sociale et solidaire pilotées par la direction générale du Trésor.

S'y ajoutent des crédits s'inscrivant dans une logique de projet au sein du programme 343 - *Plan France très haut débit* destiné à cofinancer le déploiement de réseaux à très haut débit par les collectivités territoriales et le programme 367 - *Financement des opérations patrimoniales envisagées en 2024 sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État »* (CAS PFE)⁵, créé en 2021⁶, dont les reports d'année en année sont devenus la principale ressource.

⁵ Cour des comptes, *Analyse de l'exécution budgétaire 2021 de la mission Économie*, avril 2023, p 41.

⁶ Projet de loi de finance rectificatif 2021 n°1.

Mission *Économie*

Programme 134 – Développement des entreprises et régulations

Programme 220 – Statistiques et études économiques

Programme 220 – Statistiques et études économiques

Programme 343 – Plan France très haut débit

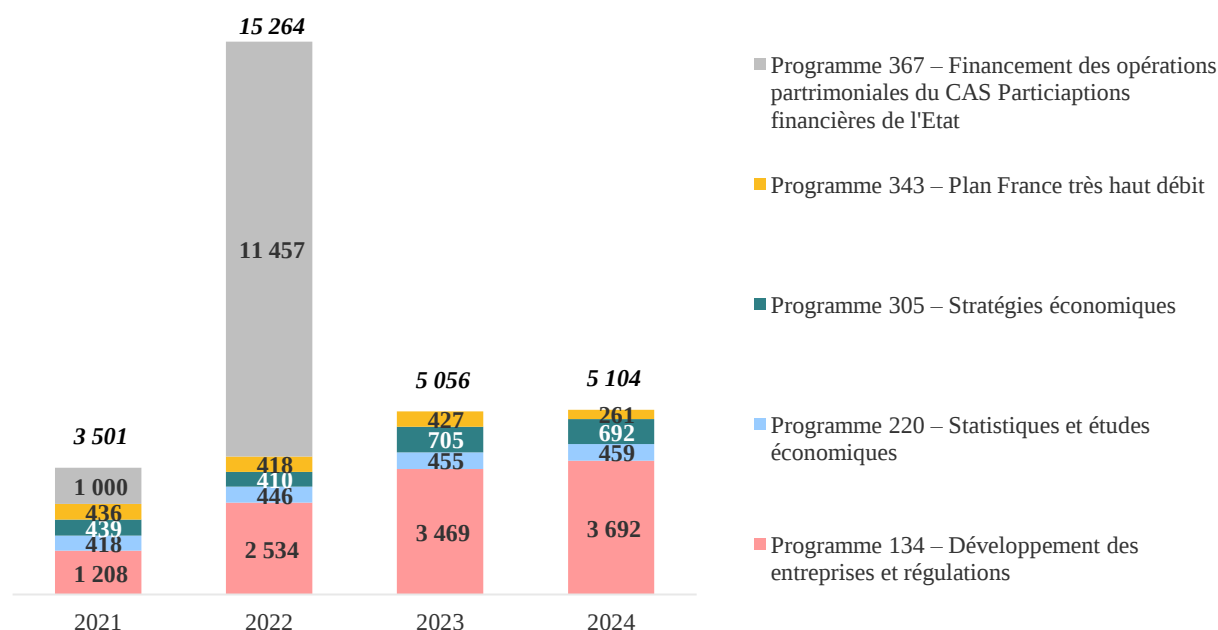
Programme 367 – Financement des opérations patrimoniales envisagées en 2024 sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État »

Tableau n° 1 : crédits ouverts en LFI pour 2024 par programme à périmètre courant

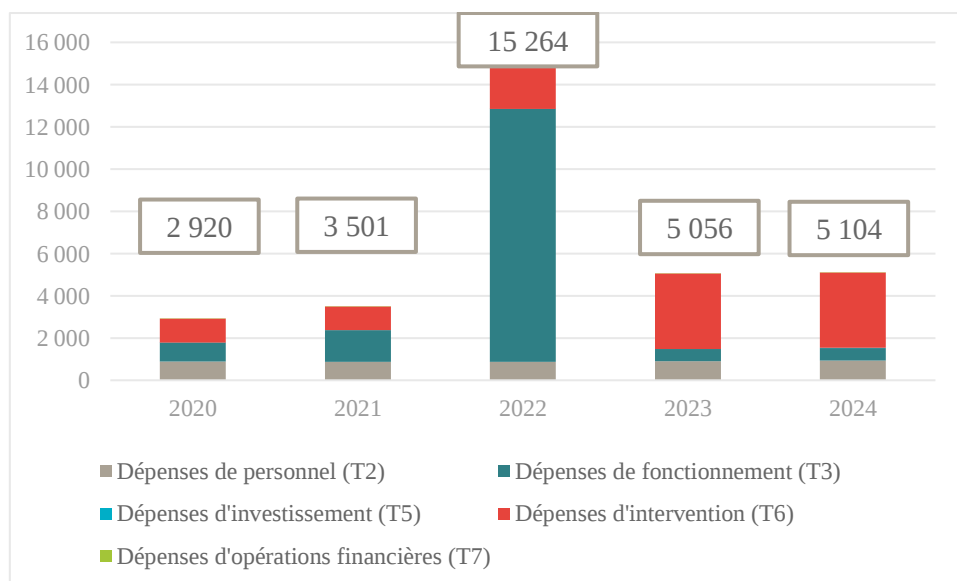
<i>En M€</i>	AE	Évolution LFI 2024/LFI 2023	CP	Évolution LFI 2024/LFI 2023
Programme 134	2 946,95	-53%	2 656,73	-58%
Programme 220	485,76	6%	473,47	4%
Programme 305	703,73	-2%	698,58	-2%
Programme 343	96,94	31%	464,47	6%
Programme 367	0,00	0%	0,00	0%
Mission	4 233,38	-44%	4 293,25	-46%

Source : Cour des comptes

Graphique n° 1 : exécution des dépenses de la mission par programme (CP, en M€)



Source : Cour des comptes

Graphique n° 2 : les dépenses de la mission par titre (en M€)

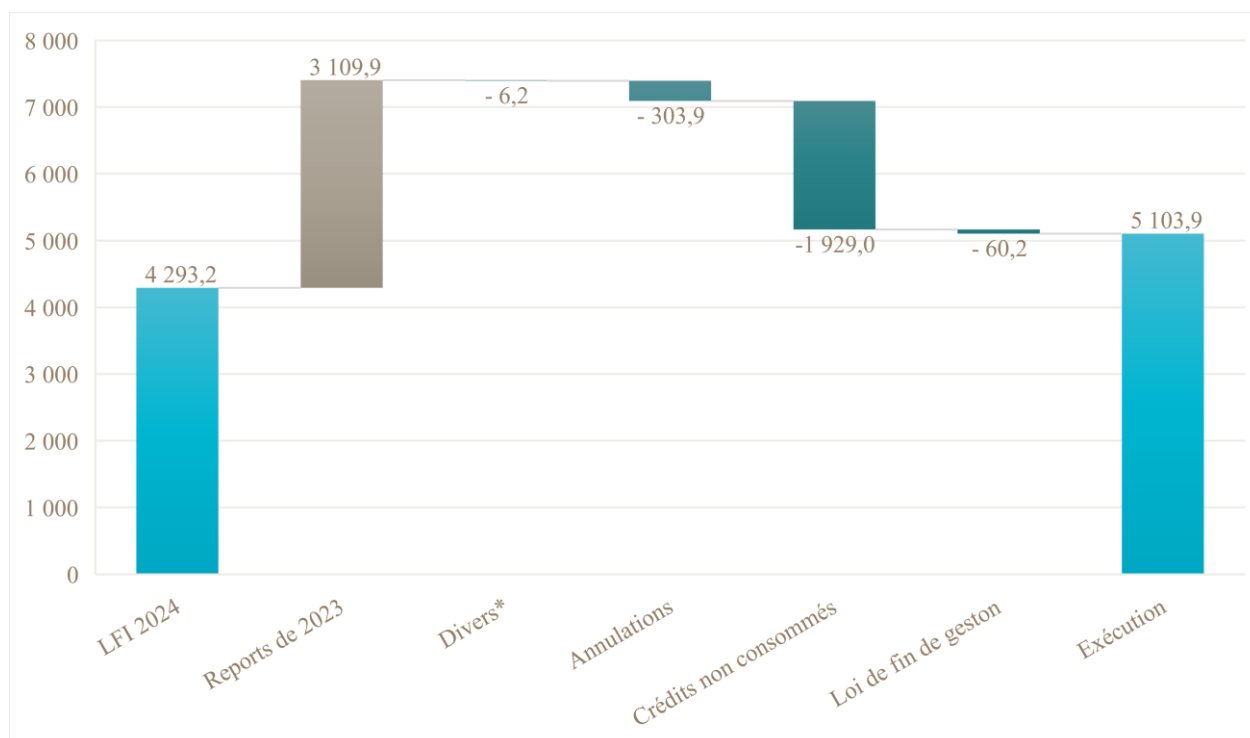
Source : Cour des comptes. Note : la hausse apparente des dépenses de fonctionnement en 2022 s'explique par la mobilisation du programme 367, dont les crédits relèvent du titre 3 mais ne constituent pas une dépense de fonctionnement à proprement parler.

Chapitre I

Analyse de l'exécution budgétaire

Le montant des crédits de paiement voté en lois de finances initiale (LFI) pour 2024 diminue de 45,8 % par rapport à la LFI 2023 pour s'établir à 4 293,2 M€. Le montant total des crédits ouverts sur la mission sur l'année s'est cependant élevé à 7 414,3 M€ en raison d'un report de 3 109,9 M€. Les crédits annulés par décret (303,9 M€ par le décret n°2024-124 du 21 février 2024) ou en loi de fin de gestion ont porté le niveau des crédits ouverts à 7 032,9 M€. Ces crédits ont été consommés à 72,6 % (5 103,9 M€). Compte tenu de ces reports massifs, et en dépit des annulations de crédits, certes limitées mais représentant tout de même 8,5 % des CP votés en LFI, le total des dépenses est supérieur de 810,7 M€ au montant inscrit en LFI, soit 18,9 %.

Graphique n° 3 : de la LFI à l'exécution 2024 (CP, en M€)



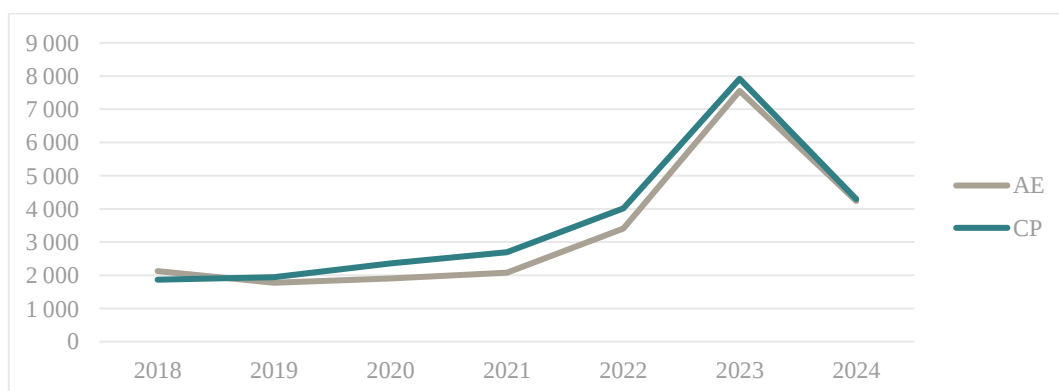
Source : Cour des comptes

* Fonds de concours, décrets de virements et de transferts

I - La programmation initiale

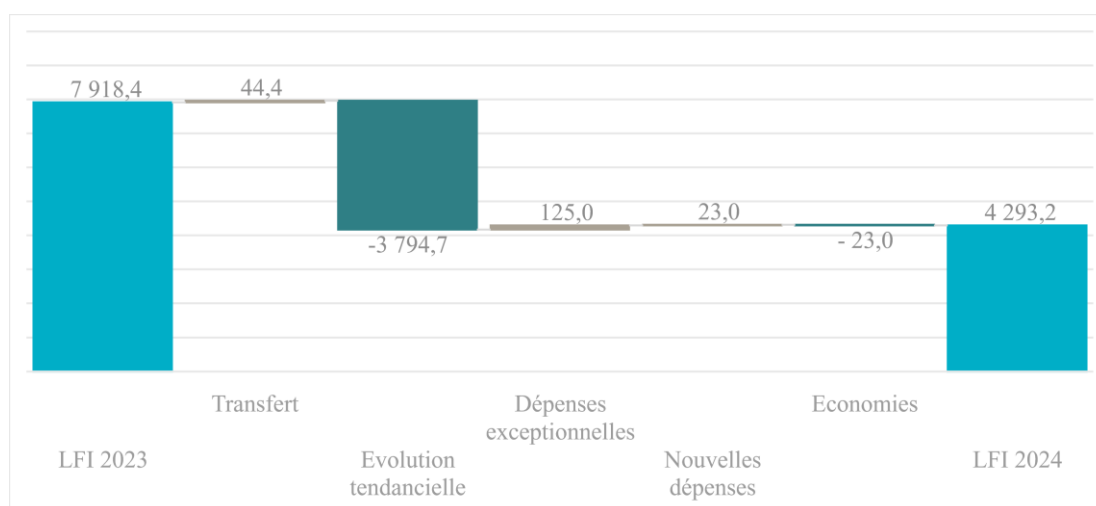
Après une année 2023 qui avait vu un quasi-doublement des crédits inscrits en LFI par rapport à 2022, la LFI 2024 affiche une nette baisse, tant en AE (-43,9 %) qu'en CP (-45,8 %), sans toutefois revenir aux niveaux antérieurs à 2022, ce nonobstant les transferts intervenus depuis (notamment le financement de la mission d'accessibilité bancaire pour 287 M€⁷, la reprise de la compétence Tourisme pour 35,5 M€⁸ ou les dispositifs d'inclusion numérique et des conseillers numériques France services pour 41,8 M€).

Graphique n° 4 : évolution des crédits inscrits en LFI (2018-2024), en M€



Source : Cour des comptes

Graphique n° 5 : de la LFI 2023 à la LFI 2024 (CP, en M€)



Source : RPROG, SG MEF, DB, retraitement Cour des comptes

⁷ Montant inscrit en LFI 2024, transfert intervenu en 2023.

⁸ Montant LFI 2023.

A - Les mesures de transfert et de périmètre

Les mesures de transferts, bien que plus limitées qu'en 2023, n'en sont pas moins significative avec une majoration des crédits de la mission de 43,6 M€.

Cette augmentation s'explique essentiellement par le transfert, vers le programme 343, de 41,8 M€ en provenance du programme 349 – *Transformation publique*. Une nouvelle action 3 « inclusion numérique » a été créée afin de financer différents dispositifs de la politique d'inclusion numérique (3 732 postes de conseillers numériques France services⁹, feuille de route « France numérique ensemble »). La stratégie nationale pour un numérique inclusif, initiée en 2018, avait bénéficié à compter de 2020 de 250 M€ de crédits du plan de relance inscrits au programme 349. La rémunération et la formation des conseillers est partiellement prise en charge par l'État.

D'autres transferts de moindre ampleur s'y ajoutent. Il s'agit principalement de la contribution au commissariat aux communications électroniques de défenses (2,2 M€) en provenance du programme 144 - *Environnement et prospective de la politique de défense*. Ce service, érigé en service à compétence nationale en 2017, est en effet rattaché à la direction générale des entreprises¹⁰, ce qui justifie l'inscription de ses crédits au programme 134. De même, le rattachement aux ministères économiques et financiers de la compétence tourisme, qui avait déjà suscité des transferts de crédits en LFI 2023, justifie l'inscription sur le programme 134 de 356 k€ pour la contribution à l'organisation mondiale du tourisme (OMT) en provenance du programme 105 - *Action de la France en Europe et dans le monde*. 256 k€ et 3 ETPT ont enfin été inscrits au programme 220 au titre de la régularisation du transfert relatif au guichet unique des entreprises, réalisé en gestion en 2023. 10 ETPT en provenance du programme 218 - *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières* et inscrits au programme 305 ont permis de régulariser les transferts opérés en gestion en 2023 afin de créer une nouvelle sous-direction consacrée à la transition écologique (TRECO) à la direction générale du Trésor.

Les transferts sortants, d'un montant modeste, concernent d'une part le transfert, du programme 343 au programme 112 - *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire*, des frais de gestion que l'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) facture au titre du plan France très haut débit (800 k€ désormais intégrés à la subvention pour charge de service public versée au titre des recettes globalisées de l'agence) et, d'autre part, en titre 2, 227 k€ et 3 ETPT du programme 134 vers le programme 218 - *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières* au titre du transfert vers le secrétariat général des ministères économiques et financiers de certaines activités de la DGE (marchés publics et production graphique).

⁹ Donnée au 31/12/24, source : www.conseiller-numerique.gouv.fr.

¹⁰ Arrêté du 29 décembre 2017 érigeant le commissariat aux communications électroniques de défense en service à compétence nationale

B - Une budgétisation initiale en forte baisse mais qui se maintient à un niveau élevé

La budgétisation initiale en LFI de la mission repose sur trois composantes distinctes : l'évolution tendancielle (-3 795 M€), les dépenses nouvelles (+107,4 M€) et les mesures d'économie (- 23 M€).

L'essentiel de la baisse tendancielle affichée correspond au débasage de 4 Md€ sur le programme 134 - *Développement des entreprises et régulation*, inscrits en LFI 2023 pour « renforcer les aides guichets aux entreprises pour le paiement de leurs factures d'électricité et de gaz ». Ce montant, surcalibré en 2023, n'a pas fait l'objet d'inscriptions de CP en LFI 2024 mais a conduit à un report de crédits (voir *infra*). À l'inverse, une évolution tendancielle à la hausse de la compensation carbone des sites électro-intensifs de 218 M€ est constatée sur ce programme ainsi que diverses évolutions (dotation ANFr etc.) pour un total de 10 M€. Sur le programme 305 – *Stratégies économiques*, les baisses programmées de la compensation versée à la Banque postale (-16 M€) au titre de la mission d'accessibilité bancaire (MAB) et de la rémunération de la Banque de France (-13,7 M€) accentuent la baisse tendancielle. De même, les CP du programme 343 – *Plan France Très Haut Débit* affichent une baisse de 12 M€ correspondant à l'anticipation, au moment du PLF, du rythme de décaissement des contributions au déploiement des réseaux d'initiative publique (RIP). À l'inverse, l'augmentation de 5,8 M€ des CP du programme 220 – *Statistiques et études économiques* est conforme au contrat d'objectifs et de moyens (COM) conclu entre l'Insee, la direction du budget et le secrétariat général des ministères économiques et financiers pour la période 2023-2025. Enfin, les crédits de titre 2 comptent pour 18,7 M€ dans cette évolution.

Les dépenses nouvelles concernent principalement le programme 134, avec 126 M€, dont 120 M€ de mesures exceptionnelles destinées à BPI accompagnement (+100 M€) et au fonds territorial d'accessibilité (+20 M€), auxquels s'ajoutent diverses évolutions pérennes relatives à l'ANFr, la DGCCRF ou l'autorité de la concurrence. Par ailleurs, 5 M€ de CP ont été inscrits sur le programme 305 afin de soutenir la candidature de Paris pour accueillir l'autorité européenne de lutte contre le blanchiment d'argent. Enfin, 16,9 M€ concernent le titre 2.

Les mesures d'économie relèvent principalement de l'évolution du service universel postal (SUP) pour 20 M€ sur le programme 134 d'une part, et 3 M€ sur le programme 343, d'autre part, sans que la distinction avec l'évolution tendancielle de ce même programme soit forcément très claire.

II - Des reports encore non utilisés et une réserve importante

A - Des reports toujours élevés

Le montant total des crédits reportés sur un programme ne peut en principe pas excéder 3 % des crédits ouverts au titre de la loi de finance de l'année précédente. L'article 15 de la Lolf, tel que révisé par la réforme du 28 décembre 2021, dispose toutefois que ce plafond peut être relevé, à titre dérogatoire, dans la limite de 5 % du total des crédits totaux ouverts par la loi

de finances de l'année. Cette disposition vise à encadrer les reports massifs de crédits observés par le passé, notamment sur la mission *Économie*.

L'article 176 de la LFI 2024 a autorisé le report dérogatoire des crédits non consommés de l'ensemble des programmes de la mission, à l'exception du programme 305. Les reports de crédits s'élèvent ainsi à 3,1 Md€, soit 72 % des CP votés en LFI et 19,3 % du total des reports réalisés en 2024 sur le budget général. La quasi-totalité de ce montant concerne les programmes 367 et 134.

Pour le programme 367, la dérogation à l'article 15 de la Lolf est justifiée par la nécessité, selon le gouvernement, de « *couvrir les besoins de financement d'opérations d'investissement reportées* ». Pourtant, comme pour l'année précédente, aucune opération n'était programmée sur ces crédits qui sont budgétisés selon une logique de provision pour financer des « *opérations de diverses natures susceptibles d'intervenir* »¹¹ au cours de l'année concernée. Cette approche heurte le principe de spécialité des crédits. Elle a débouché depuis la création du programme sur un montant important de crédits non utilisés (1 Md€ en 2021, 4 Md€ en 2022, 2 Md€ en 2023). 2 Md€ ont ainsi été reportés sur 2024, qui n'ont pas été consommés. En revanche, une partie a permis d'équilibrer une ouverture de CP sur le programme 134 à hauteur de 161 M€, confirmant que le programme 367 fonctionne comme une provision pour l'ensemble de la mission permettant de couvrir des ouvertures de crédits réalisées par ailleurs et pour d'autres finalités que celle du programme.

S'agissant du programme 134, le relèvement du plafond de report est motivé par le financement de l'aide en faveur des entreprises écono-intensives (guichet « gaz et électricité ») créée dans le cadre du plan de résilience, qui a permis un report d'1 Md€ (dont 925 M€ au titre du plan de résilience).

B - Des mouvements de crédits importants mais d'effet limité

Les mouvements de crédits infra-annuels ont réduit les crédits de la mission pour un montant de 381,5 M€, sans nécessairement contribuer à ralentir la dépense.

Le décret d'annulation du 21 février 2024 a réduit les CP de 303,9 M€, principalement sur les programmes 134 et 343. Pour autant, la loi de fin de gestion minore les crédits de la mission de 60,2 M€, mais rouvre 204 M€ sur le programme 134, en partie gagés sur les crédits reportés du programme 367. De même sur l'année, 201,4 M€ de crédits annulés (116,8 M€ par le décret et 84,6 M€ en LFG) concernent le programme 343 et devront être réinscrits dans une prochaine loi de finance.

Différents décrets de transfert ont également réduit les crédits de la mission de 16,5 M€. Ils concernent principalement le programme 134 pour 16,07 M€¹², dont 13,5 M€ vers le programme 147 – *Politique de la ville* pour le financement des dispositifs « d'aller-vers » du plan Quartier 2030 et 2,5 M€ vers le programme 105 - *Action de la France en Europe et dans le monde* au titre de la « marque France ».

¹¹ Projet de loi de finances rectificative n°1 pour 2022, p 98.

¹² Essentiellement décret du 26 juin 2024 portant transferts de crédits.

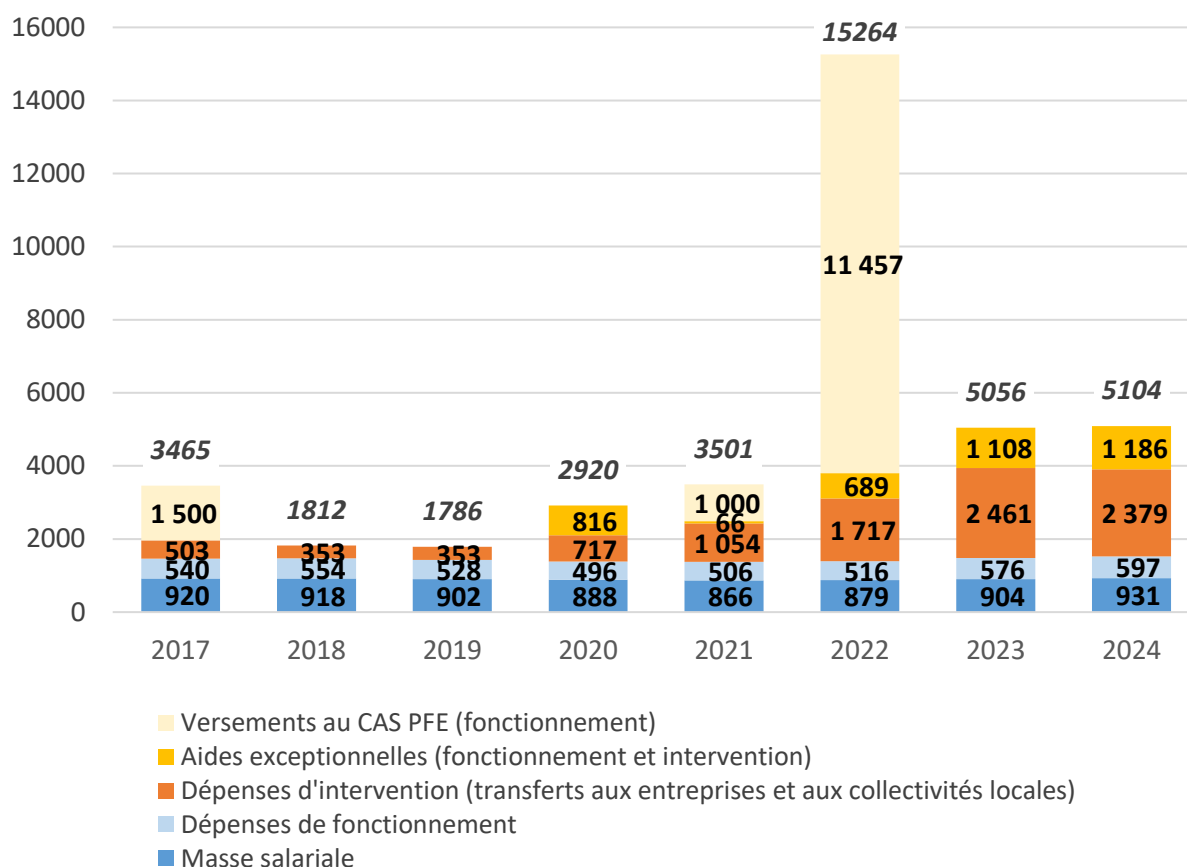
III - L'évolution de la dépense et de ses composantes

En 2024 les dépenses totales de la mission *Économie* s'établissent à 5,1 Md€ en hausse de 48,2 M€ (+0,9%) par rapport à 2023.

Les dépenses d'intervention s'élèvent à 3,6 Md€ et sont stables par rapport à 2023 (- 0,1%). Elles sont composées d'aides exceptionnelles à hauteur de 1,2 Md€ et de dépenses récurrentes à hauteur de 2,4 Md€.

La progression des dépenses est portée par la masse salariale (+27,1 M€ soit +3%) et les dépenses de fonctionnement (+20,6 M€ soit + 3,6 %).

Graphique n° 6 : exécution 2017-2024 par titres de dépenses (CP, en Md€)



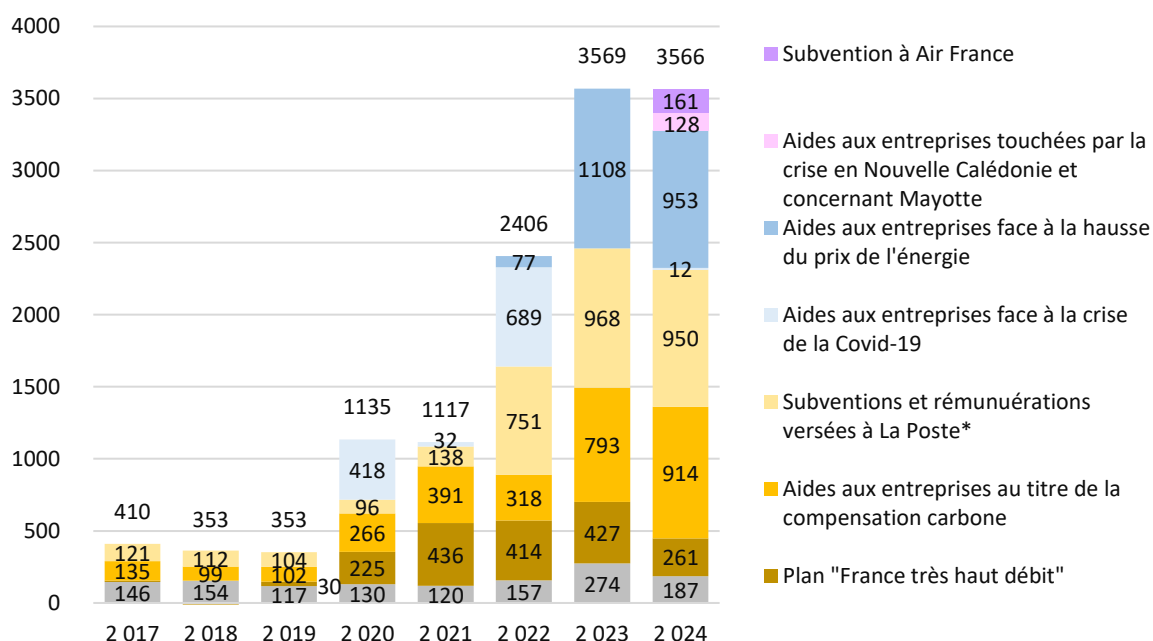
Source : Cour des comptes

A - Des dépenses d'intervention maintenues à un niveau élevé alors que les crises de 2020 à 2023 se sont résorbées

Les dépenses d'intervention s'élèvent à 3,6 Md€ en 2024, soit un montant quasiment identique à 2023 (-0,1%), dont 1,2 Md€ correspondent à des aides exceptionnelles et 2,4 Md€ à des dispositifs récurrents (cf. graphique n°7).

Elles se maintiennent à un niveau représentant plus du double de la dépense annuelle moyenne de la période 2020-2022, alors même que les crises sanitaire, énergétique et inflationniste se sont terminées fin 2023.

Graphique n° 7 : dépenses d'intervention de la mission *Économie* (CP, M€)



Source : Cour des comptes. Note* : les subventions et rémunérations versées à La Poste portent sur la compensation du service postal universel, le transport de la presse, la contribution de La Poste à l'aménagement du territoire et, depuis 2023, le financement de ses missions d'accessibilité bancaire.

1 - Des aides exceptionnelles qui ont contribué à l'aggravation du déficit budgétaire par rapport aux prévisions du PLF pour 2024

L'aide au paiement des factures de gaz et d'électricité des entreprises s'élève à 953,3 M€ en 2024 (1,1 Md€ en 2023). Financé par le report de crédits de 2023, le coût de cette aide n'avait pas été intégré à la loi de finances pour 2024 et son impact sur le solde public n'était pas chiffré dans le cadre du PLF 2024¹³.

Il était pourtant possible de proposer une estimation du coût des aides au paiement des factures de gaz et d'électricité des entreprises dans le cadre du PLF 2024. Le gouvernement avait prolongé ce guichet dès mars 2023¹⁴ tout en assouplissant les critères d'accès aux aides et en augmentant leur plafond. L'administration disposait de recul sur cette aide instaurée en mars

¹³ Rapport économique, sociale et financier annexé au PLF pour 2024, p. 65. Aucun coût prévisionnel n'est indiqué concernant le Guichet d'aide au paiement des factures d'électricité pour les entreprises pour 2024.

¹⁴ Décret n° 2023-189 du 20 mars 2023 modifiant le décret n° 2022-967 du 1er juillet 2022 instituant une aide visant à compenser la hausse des coûts d'approvisionnement de gaz naturel et d'électricité des entreprises particulièrement affectées par les conséquences économiques et financières de la guerre en Ukraine

2022 et pouvait anticiper la présence en 2024 de dépenses liées aux consommations énergétiques de 2023.

Le gouvernement n'a pourtant pas inscrit de budget pour cette aide au PLF 2024 et n'a pas anticipé son effet sur le solde public prévisionnel. De plus, le ministre de l'économie a ouvert par décret en mars 2024¹⁵ un nouveau guichet pour les consommations de cet exercice, dont le coût (0,4 M€) est venu s'ajouter aux aides concernant les consommations de 2022 et 2023 (952,9 M€).

L'absence de reflux des dépenses d'intervention résulte également de l'octroi d'une subvention de 161 M€ à la société Air France, fondée sur le régime d'aide notifié à la Commission européenne en février 2023 au titre de la compensation des pertes dues à la crise de la covid-19 de mars à juin 2020¹⁶. Ce régime d'aide autorise l'État à verser jusqu'à 1,4 Md€ de compensations, dont 728 M€ ont été utilisés dès mars 2023. Aucune dépense relative à une nouvelle tranche n'a cependant été programmée au PLF 2024 ni incluse dans l'impact des mesures d'urgence de 2020 sur le solde public pour 2024¹⁷.

Ces deux mesures ont ainsi contribué à hauteur de 0,04 point¹⁸ à la dégradation du déficit public par rapport à l'estimation initiale du PLF 2024.

Les dépenses exceptionnelles d'intervention comprennent également le solde de l'aide versée à la société Imhotep, pour 7,2 M€, portant le montant total de cette aide à 68,7 M€ sur la période 2022-2024. L'État a ainsi financé l'achèvement de 1 455 maisons individuelles à la suite du placement en liquidation judiciaire du constructeur Geoxia en 2022, dont la filiale d'assurance captive portait la garantie d'achèvement des chantiers¹⁹.

D'autres dépenses réalisées en 2024 n'étaient pas intégrées à la budgétisation initiale de la mission, mais n'étaient pas prévisibles courant 2023.

Ainsi, les aides aux entreprises touchées par la crise en Nouvelle Calédonie s'élèvent à 116,8 M€, dont 15,2 M€ au titre du fonds de solidarité²⁰, 46,4 M€ d'aides « au cas par cas »²¹, 51 M€ au titre de l'activité partielle et 4,2 M€ au titre du coût du dispositif mis en œuvre par la Province Sud. Les aides versées en réponse à la crise de l'eau (octobre 2023) et liées à la situation sociale (avril 2024) à Mayotte s'élèvent à 10,7 M€ (cf. chapitre II, partie I, B).

Par ailleurs, les contentieux liés au fonds de solidarité mis en place durant la crise sanitaire occasionnent une dépense de 12,1 M€.

¹⁵ Décret n° 2024-251 du 22 mars 2024 instituant une aide visant à compenser la hausse des coûts d'approvisionnement d'électricité des entreprises particulièrement affectées par les conséquences économiques et financières de la guerre en Ukraine.

¹⁶ Régime SA104957, décision de la Commission européenne du 16 février 2023.

¹⁷ *Rapport économique, sociale et financier* annexé au PLF pour 2024, p. 62.

¹⁸ Le coût total de ces aides s'élève à 1,1 Md€ représentant 0,04% du PIB 2024 en valeur (2917,4 Md€).

¹⁹ cf. Cour des comptes, *L'exécution budgétaire de la mission Économie en 2023*, avril 2024, p. 36.

²⁰ Décret n° 2024-512 du 6 juin 2024 portant création d'une aide pour les entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques résultant de la crise en Nouvelle-Calédonie

²¹ Décret n° 2024-717 du 5 juillet 2024 portant création d'une commission consultative d'évaluation des demandes de soutien financier formulées par les entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques résultant de la crise en Nouvelle-Calédonie

2 - Une compensation carbone en hausse de 15 %

La compensation carbone des entreprises électro-intensives demeure la dépense la plus dynamique de la mission et progresse de 15 % (+121 M€) pour atteindre 914,1 M€ en 2024.

Cette hausse résulte d'une augmentation de 54,7 % du prix du quota de carbone, passé de 54 €/t pour les aides liquidées en 2023 à 83,56 €/t pour les aides liquidées en 2024, et d'une baisse de 8 % du volume d'électricité consommée éligible à l'aide, passé de 25,8 TWh à 23,7 TWh. Le prix du quota de carbone a été fixé à 89,28 €/t²² pour les aides liquidées en 2025 concernant les consommations 2024 et 1 051 M€ sont prévus pour cette dépense en loi de finances pour 2025.

3 - Des subventions et rémunérations au groupe La Poste en baisse de 1,9 %

Les subventions et rémunérations versées à La Poste s'établissent à 949,8 M€, en baisse de 18,2 M€ par rapport à 2023. Les montants versés au titre du transport postal de la presse et pour les missions d'accessibilité bancaire sont conformes aux trajectoires pluriannuelles prévues pour ces dispositifs²³.

Concernant le service postal universel, la part de compensation conditionnée aux objectifs de délais d'acheminement des « Lettres vertes »²⁴ n'a pas été versée en 2024, conduisant à une diminution de 20 M€ par rapport à 2023.

Tableau n° 2 : Montants versés au groupe La Poste en dépenses d'intervention sur les crédits de la mission *Économie* (M€, CP)

	2022	2023	2024	Évolution (M€, %)	
Transport postal de presse (P134)	84	40	42,8	2,8	7 %
Service postal universel (P134)	520	520	500	-20	-3,8 %
Contribution à l'aménagement du territoire (P134)	147	105	120	15	14,3 %
Accessibilité bancaire (P305)	s.o.	303	287	-16	-5,3 %
Total	751	968	949,8	-18,2	-1,9 %

Source : Cour des comptes d'après données des responsables de programme

La compensation de la mission d'aménagement du territoire de La Poste, qui lui impose des obligations de couverture territoriale et le portage de certains espaces « France

²² Arrêté du 23 décembre 2024 fixant le prix du quota carbone utilisé dans le calcul de l'aide accordée au titre de 2024.

²³ Concernant l'accessibilité bancaire, la trajectoire est établie par l'arrêté du 9 août 2021 fixant la rémunération complémentaire de La Banque Postale au titre des obligations qui lui incombent en matière de distribution et de fonctionnement du livret A. Concernant le transport postal de presse, la trajectoire résulte du protocole tripartite État / La Poste / presse signé en février 2022. Cf. Cour de comptes, *Exécution budgétaire de la mission Économie en 2021*, p 29 et 30.

²⁴ Versement de 10 M€ à partir de 94,5 % des lettres vertes effectivement acheminées en J+3, 20 M€ à partir de 95,5%, prévu dans le cadre du contrat d'entreprise 2023-2027 conclu entre l'État et La Poste.

Services », repose pour sa part sur une dépense fiscale (abattements d'impôts locaux dûs par l'entreprise) et sur une dépense budgétaire (programme 134). Les ressources totales allouées dans ce cadre à La Poste sont plafonnées à 177 M€ par an pour 2023-2025²⁵.

La dépense budgétaire s'est établie à 120 M€ en 2024, excédant de 15 M€ les crédits prévus en LFI. La budgétisation retenue en LFI (105 M€) divergeait de l'estimation à 140 M€ du montant attendu au titre de la compensation budgétaire²⁶. L'administration explique ces fluctuations par le changement de calendrier de la suppression de la CVAE. Dans son analyse, la direction du budget exprime des réserves sur l'opportunité de cette dotation budgétaire, qui consiste à compenser auprès de la Poste l'avantage qui résultait de l'exonération quasi-intégrale de CVAE dont elle bénéficiait dans le cadre de sa suppression programmée. La suppression de la CVAE est donc financièrement neutre pour la Poste, seul l'avantage fiscal par rapport aux entreprises disparaît, ce qui en soi ne saurait justifier un soutien budgétaire.

Parmi les autres dépenses d'intervention de la mission, les versements relatifs au **plan France très haut débit** s'élèvent à 261 M€ en crédits de paiement, en baisse de 165,8 M€ par rapport à 2023 (-39%). Le rythme de consommation des autorisations d'engagement (AE) est stable avec 75 M€ d'AE consommées en 2024 contre 72,5 M€ en 2023. (Cf. chapitre II, partie IV).

Enfin, les dépenses d'intervention concernant Bpifrance s'élèvent à 49 M€. Elles comprennent principalement 20,1 M€ concernant sa contribution au plan « Quartiers 2023 », 18,9 M€ concernant son activité de gestion des fonds de garantie, et 6,2 M€ dans le cadre de la « Mission French Tech ».

B - Les dépenses de masse salariale en hausse de 3 %

1 - Une augmentation des emplois qui marque une inversion de tendance

Les effectifs de la mission *Économie* augmentent de 135 ETP en 2024, contre une prévision d'augmentation de 11 ETP en LFI 2024. Cet écart de +124 ETP est porté par le programme 220 (Insee, +67 EPT) et par le programme 134²⁷ (+ 57 ETP).

Concernant l'**Insee**, l'écart s'explique par la présence de 60 agents superviseurs (contractuels de catégorie B) parmi ses effectifs au 31 décembre 2024, alors qu'ils n'y figurent habituellement pas. Ces agents sont normalement recrutés pour une période de formation qui s'achève fin décembre de l'année N-1, puis sont recrutés sur la base d'un nouveau contrat en janvier pour la supervision. Compte tenu d'un démarrage plus précoce de la campagne de

²⁵ *Contrat de présence postale territoriale 2023-2025* conclu entre l'État, l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité et La Poste le 15 février 2023, [disponible en ligne](#).

²⁶ Réponse à la question n°36 du questionnaire sur le PLF 2024 de la commission des affaires économiques du Sénat et données fournies par la DGE.

²⁷ Programme portant les effectifs de la direction générale des entreprises (DGE), de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), du conseil général de l'économie (CGE), de l'autorité de la concurrence (ADLC) et de l'autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ARCEP).

recensement en 2025, l'Insee a cependant recruté ces agents dès fin décembre 2024 au titre de la phase de supervision, entraînant l'augmentation de ses effectifs observés au 31 décembre. Inversement, le retour au calendrier habituel de recrutement viendra diminuer les effectifs de l'Insee de 60 ETP en 2025 par rapport à 2024. Déduction faite de cet effet conjoncturel, le schéma d'emploi de l'Insee est conforme à la prévision LFI.

Concernant le programme 134, l'écart avec la prévision de la LFI est essentiellement porté par la **DGCCR**, dont les effectifs augmentent de 46 ETP, contre +4 prévus en LFI. Déduction faite des 15 recrutements arbitrés en gestion, le dépassement s'établit à 27 ETP. Il s'explique pour partie par une mauvaise anticipation des départs en retraite qui ne se sont pas réalisés. Concernant les 15 recrutements arbitrés en gestion, ils sont liés à la réponse apportée à la crise agricole, qui a justifié une augmentation des contrôles effectués sur le fondement des lois EGalim 1 et 2 (filière aval), mais également sur la contractualisation amont et sur la mention d'origine des produits. En 2023, la DGCCR avait réalisé 44 recrutements contre 84 prévus en LFI.

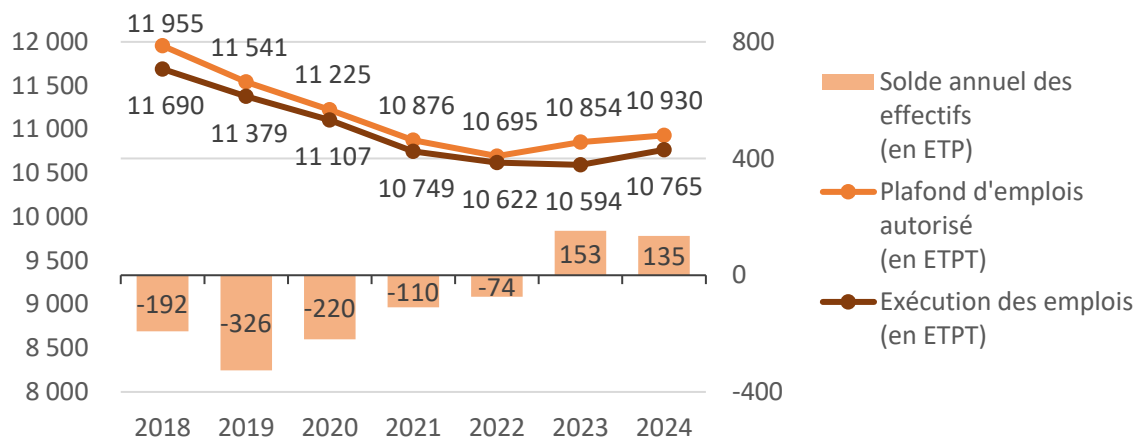
Le **Conseil général de l'économie** (CGE) contribue également au dépassement des effectifs par rapport au niveau prévu en LFI (écart de +7 EPT). Le budget du CGE porte la prise en charge des ingénieurs du corps des Mines affectés en cabinets ministériels²⁸. Or l'année 2024 a été marquée par un flux important de tels cas.

Enfin, la variation des effectifs de la **DG Trésor** est conforme à la prévision LFI (+2 ETP) mais résulte d'un nombre de départs et d'entrées dans les deux cas supérieur de 51 ETP (17%) à cette prévision.

Les plafonds d'emplois de la mission sont respectés. La quotité d'emplois effectivement mobilisée (10 765 ETPT) augmente (+1,6%), confirmant une inversion de la tendance observée depuis plusieurs années pour la mission *Économie*. Le nombre de départs en retraite, toujours supérieur à 400 EPT entre 2018 et 2023 (427 ETP/an en moyenne) s'établit à 388 ETP en 2024.

²⁸ Hors cabinets du MEFSIN dont la prise en charge des ingénieurs est portée le cas échéant par le P218 - *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières*.

Graphique n° 8 : évolution des emplois et des effectifs de la mission *Économie* entre 2018 et 2024



Source : Cour des comptes

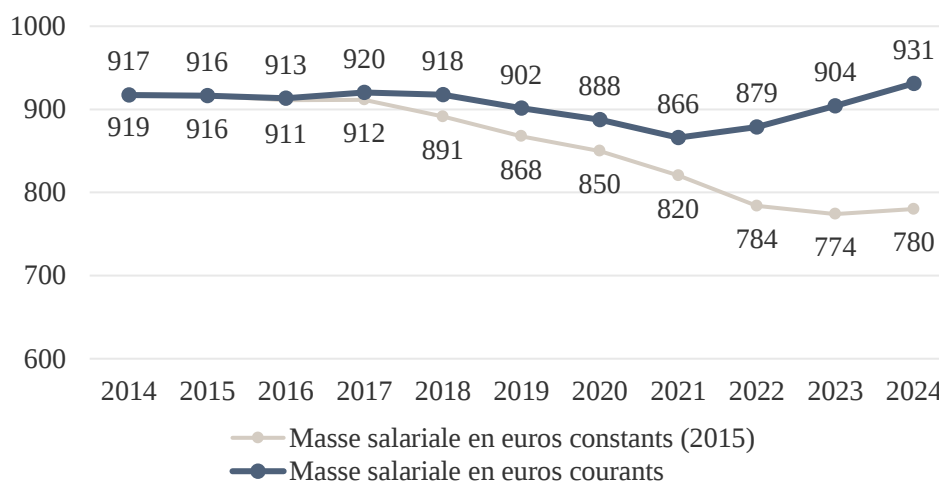
2 - Une masse salariale qui augmente de 3% en valeur et de 0,8% en volume

La masse salariale de la mission *Économie* s'établit à 931,1 M€ en 2024 et augmente de 27 M€. Hors CAS Pensions, l'augmentation de la masse salariale est de 33 M€.

Cette hausse de 33 M€ se décompose en une augmentation de 41 M€ (dont 9,4 M€ au titre du schéma d'emplois, 3,8 M€ de mesures générales, 7 M€ concernant les mesures catégorielles, 11 M€ concernant le glissement vieillesse technicité (GVT) positif et les mesures individuelles, et 9 M€ en lien avec des rebasages de dépenses) compensée à hauteur de 8 M€ par le GVT négatif (effet de noria).

Le schéma d'emploi du programme 134 occasionne un coût de 6,7 M€, intégrant le coût en année pleine du schéma d'emploi de 2023 (5,2 M€) marqué par le recrutement de 44 personnes à la DGCCRF et le dépassement de 46 ETP de la prévision LFI en 2024 par cette même direction. Le coût du schéma d'emploi de la DG Trésor en 2024 (3,1 M€) résulte exclusivement de l'effet en année pleine des recrutements réalisés en 2023 en lien notamment avec la création de la sous-direction de la transition énergétique (TRECO). La contribution du schéma d'emploi de l'Insee à l'évolution de la masse salariale est négative en 2024 (-0,4 M€).

Parmi les mesures générales, l'attribution de 5 points d'indice à l'ensemble des agents au 1^{er} janvier 2024 occasionne une dépense de 3,9 M€. La hausse de la valeur du point d'indice de la fonction publique de juillet 2023 a un effet estimé à 3,5 M€ en année pleine en 2024. Les mesures indemnitaires prévues en LFI incluaient 1 M€ relatif au plan stratégique 2020-2025 de la DGCCRF, qui n'a pas été versé suite au décret d'annulation de 2024.

Graphique n° 9 : masse salariale de la mission *Économie* (en M€)

Source : Cour des comptes. Montants en crédits de paiement incluant les versements au compte d'affectation spéciale Pensions.

La masse salariale de la mission *Économie* augmente ainsi en volume pour la première fois depuis 2014. Depuis l'exercice 2022, le rythme d'augmentation de la masse salariale en valeur s'accélère (+12,8 M€ en 2022, +25,3 M€ en 2023, + 27 M€ en 2024). Cette évolution résulte principalement de l'inversion observée concernant les effectifs de la mission, qui augmentent depuis 2023 et en second lieu des mesures catégorielles et indemnitaires.

Afin d'assurer la contribution de la masse salariale à la maîtrise des dépenses de la mission *Économie*, il est nécessaire d'assurer un pilotage des effectifs plus cohérent par rapport aux prévisions de la loi de finances concernant le programme 134.

C - Des dépenses de fonctionnement en hausse de 3,6 %

Les dépenses de fonctionnement s'élèvent à 597,1 M€ en 2024, en hausse de 29,6 M€ (+3,6 %), après une augmentation de 64,1 M€ (+12,9 %) en 2023.

Cette hausse résulte de l'augmentation de 9,1 M€ de la subvention perçue par l'ANFr, du fait des missions confiées à cet opérateur dans le cadre des jeux olympiques et paralympiques de Paris (cf. Chapitre III.A).

La rémunération de Bpifrance Assurance Export pour l'accompagnement à l'international des PME et des ETI et les missions de soutien au commerce extérieur exercées jusqu'en 2022 par Natixis s'élève à 80,3 M€ (+3,8%), conformément au niveau prévu par la convention pluriannuelle conclue avec l'État²⁹.

Les subventions pour charge de service public (Agence nationale des fréquences, Atout France, Business France) et les rémunérations versées à Bpifrance Assurance Export ainsi qu'à la Banque de France représentent au total 450,7 M€ soit 75,8 % des dépenses de fonctionnement (contre 76% en 2023).

²⁹ Convention du 20 décembre 2022 conclue entre l'État, Bpifrance SA et Bpifrance Assurance Export.

Tableau n° 3 : subventions pour charge de service public et rémunérations versées aux opérateurs de la mission Economie de 2019 à 2024 (CP, M€)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	évolution
SCSP Atout France (P134)					28,2	29,1	3,1%
SCSP Business France (P134)	92,3	89,7	87,2	84,8	98,3	95,9	-2,5%
SCSP ANFR (P134)	38,8	39,3	39,2	39,1	40,5	50,2	23,8%
Rémunération Bpifrance AE (P134)	45,6	45,9	46,4	46,8	77,33	80,3	3,8%
Rémunération Banque de France (P305)	240,7	229,6	222	217,6	200,7	195,3	-2,7%
Total	417,4	404,5	402,8	388,3	445,0	50,7	4,2%

Source : Cour des comptes. SCSP : subvention pour charge de service public. ANCT : agence nationale de la cohésion des territoires, ANFR : Agence nationale des fréquences

Les dépenses de fonctionnement de l'Insee (P220) diminuent de 13 % (-6,8 M€) et s'établissent à 45,9 M€. Les dépenses de fonctionnement du programme 305 hors rémunération de la Banque de France s'élèvent à 45,4 M€ en hausse de 3,3 %.

IV - Des mesures nouvelles pour 2025 qui ne sont compensées par aucune mesure d'économie documentée

A - Des dépenses nouvelles dont le financement semble reposer sur des reports de crédits

Le montant des crédits de paiement autorisés par la loi de finances 2025 s'élève à 3,5 Md€ sur le périmètre des dépenses pilotables de la mission, contre un montant de 4,9 Md€ constaté en 2024. Cette diminution s'explique à hauteur de 0,9 Md€ par l'extinction des aides au paiement des factures d'électricité et de gaz des entreprises, sous réserve que cette aide ne soit pas prolongée par décret en 2025, comme ce fut le cas en 2024.

Si le montant des crédits prévus en LFI (3,5 Md€) est ainsi inférieur au plafond 2025 de la LPFP 2023-2027 (3,9 Md€)³⁰, il intègre plusieurs dépenses supplémentaires ajoutées par amendements lors de l'examen du projet de loi au Parlement, pour un total de 76,4 M€ (cf. tableau n°4).

Tableau n° 4 : principales majorations de crédits adoptées par amendement au PLF pour 2025 concernant la mission Économie

Amendement	Origine de l'amendement	Montant AE	Montant CP	Objet
<u>n° II-1154</u>	Gouvernement	23,0	23,0	Aide au secteur du BTP et aux ETI face à la hausse des prix de l'énergie

³⁰ En l'absence de déclinaison pour chaque mission des objectifs du *Plan budgétaire et structurel à moyen terme* (PSMT) 2025-2029, la trajectoire prévue par la LPFP 2023-2027 constitue la dernière trajectoire en date pour évaluer la contribution de la mission Économie au redressement des finances publiques.

Amendement	Origine de l'amendement	Montant AE	Montant CP	Objet
<u>n° II-970</u>	Gouvernement	15,0	15,0	Missions d'aménagement du territoire de la Poste
<u>n° II-849</u>	Gouvernement	10,0	10,0	Économie sociale, solidaire et responsable
<u>n° II-1153</u>	Gouvernement	1,2	1,2	Renforcement des moyens de la DGCCRF
<u>n° II-1152</u>	Gouvernement	1,0	1,0	Subvention à Atout France
<u>n° II-310</u>	Sénat	13,9	13,9	Conseillers numériques "France Service"
<u>n° II-308</u>	Sénat	9,0	9,0	Pôles de compétitivité
<u>n° II-313</u>	Sénat	1,3	1,3	Patrimoine vivant
<u>n° II-28</u>	Sénat	37,5		Financement de la fibre optique à Mayotte
	Assemblée Nationale	1	1	<i>French tech</i> - Tremplin
	Assemblée Nationale	1	1	<i>French Tech</i> - Femmes
Total		113,9	76,4	

Source : Cour des comptes. Majorations hors dispositif de décarbonation de l'industrie (cf. IV.B infra).

Face à ces dépenses, les diminutions de crédits adoptées par amendement ne sont quasiment pas documentées et n'apparaissent pas crédibles à ce stade. Le gouvernement avait ainsi prévu une diminution de 220,1 M€ en crédits de paiement (207,2 M€ en AE)³¹ dont seuls 3,3 M€ étaient documentés, par une mesure qui n'a finalement pas été adoptée³². Il a par ailleurs retiré le gage de 14 M€ prévu sur le programme 220³³. De même, les gages formels prévus par les amendements du Sénat n'ont pas été intégrés au montant des crédits finalement votés.

Le niveau de crédits finalement autorisé par la LFI 2025 est inférieur de 157 M€ au niveau prévu par le PLF, alors même que 76,4 M€ de dépenses supplémentaires ont été ajoutées au PLF. Le montant des crédits prévu pour 2025 ne semble donc pas cohérent avec les éléments de budgétisation. Cette incohérence se concentre sur le programme 134.

Par ailleurs, les dépenses de la mission seront majorées de 67,1 M€ en 2025 par rapport au niveau prévu par la loi de finances du fait des restes à payer de 2024, qui concernent notamment les aides exceptionnelles, le plan pour la reconquête commerciale, le plan « Destination France » et le fonds territorial d'accessibilité.

Enfin, le maintien du programme 367³⁴ alimenté par les reports de 2024 fait peser un risque de dépassement des dépenses de la mission par rapport au montant prévu en loi de finances initiale, notamment s'il est de nouveau utilisé pour une nouvelle tranche de subvention sur le fondement du régime d'aide d'État SA.104957³⁵.

³¹ Amendements [n° II-820](#) et [n° II-2187](#).

³² Mesure prévoyant la diminution des indemnités journalières et l'ajout de deux jours de carence concernant la prise en charge des arrêts de travail des agents publics.

³³ Amendement n° II-7 du 5 février 2025.

³⁴ Programme 367 - *Financement des opérations patrimoniales envisagées en 2025 sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État »*.

³⁵ Régime d'aide SA.104957 — Aide sous forme de compensation à la société Air France, notifié le 16 février 2023 à la Commission européenne.

B - Des dépenses supplémentaires de 1,5 Md€ concernant la décarbonation de l'industrie pour les années à venir

Les autorisations d'engagement ouvertes en LFI 2025 sur le programme 134 excèdent de 1,5 Md€ les crédits de paiements. Cet écart est dû à l'adoption d'un dispositif de soutien à la décarbonation de l'industrie pour un montant de 1 550 M€³⁶. Le calibrage de l'enveloppe ouverte en LFI pour 1 600 M€, contre 50 M€ au PLF, s'appuie notamment sur les trajectoires de décarbonation des sites les plus émetteurs.

La mise en place d'autorisations d'engagement sans crédits de paiement en 2025 est motivée par la nature du dispositif, reposant sur des appels à projet qui ne sont pas encore formalisés, et par sa temporalité, avec un délai moyen estimé à trois ans entre la décision d'investissement et le démarrage du projet correspondant. La recherche de « cofinancements européens »³⁷ aura également des effets sur le calendrier des projets. La trajectoire de décaissement des crédits de paiement correspondants présentera ainsi un enjeu important pour le pilotage pluriannuel des dépenses de la mission durant les années à venir.

C - Des mesures d'économies documentées par les revues de dépenses mais sans perspectives de mises en œuvre à ce jour

En 2022, l'inspection générale des finances (IGF) avait remis au ministre de l'économie un rapport³⁸ synthétisant les évaluations disponibles concernant les dépenses fiscales du programme 134 et contenant des propositions d'économies reposant sur le recalibrage ou le ciblage de certaines mesures. Ces propositions concernaient le taux de TVA réduit pour la restauration³⁹, la réduction d'impôt concernant les souscriptions dans des fonds d'investissements de proximité (FIP)⁴⁰ et l'exonération d'impôt concernant la contribution patronale aux chèques vacances⁴¹.

Dans le cadre de la revue de dépenses sur les aides aux entreprises⁴², l'IGF a établi en 2024 un rapport qui propose des pistes d'économie dans le périmètre de la mission *Économie*, en lien avec le ciblage insuffisant ou l'efficacité limitée de certains dispositifs.

³⁶ Amendements n° II-465 rect. *bis* du Sénat et n° II-891 du Gouvernement au projet de loi de finances pour 2025.

³⁷ Amendements précités.

³⁸ Cf. Inspection générale des finances, *Suivi et mesure de la performance des dépenses fiscales du programme 134*, juin 2022, 340 pages, rapport non publié, et Cour des Comptes, *L'exécution budgétaire de la mission Économie en 2022*, avril 2023, p 50-52.

³⁹ Mesure n°730221- Taux de 10 % applicable aux ventes à consommer sur place, à l'exception des ventes de boissons alcooliques.

⁴⁰ Mesure n° 110228 - Crédit d'impôt au titre de la souscription de parts de fonds d'investissement de proximité.

⁴¹ Mesure n° 120112 - Exonération de la contribution patronale et de la participation financière du comité d'entreprise et des organismes à caractère social au financement des chèques vacances

⁴² Inspection générale des finances, *Revue de dépenses : les aides aux entreprises*, mars 2024, [Disponible en ligne](#)

Ces pistes portent sur plusieurs dépenses fiscales de la mission : la mesure associée au pacte « Dutreil »⁴³, le crédit d'impôt sur les jeux vidéo⁴⁴, l'exonération des plus-values professionnelles pour les dirigeants partant à la retraite⁴⁵, la fiscalité des brevets⁴⁶, les fonds d'investissement de proximité⁴⁷ et les tarifs réduits d'accise sur l'électricité des entreprises électro-intensives⁴⁸. Ce rapport estime par ailleurs que le relèvement du taux intermédiaire de TVA de 10% à 12,5%, qui concerne 24 dépenses fiscales permettrait des recettes de 3 Md€ au total pour le budget de l'État⁴⁹. Trois taux de TVA réduits sont rattachés au programme 134 pour un coût de 2,7 Md€ pour l'État en 2024 (cf. chapitre III, partie 1).

Concernant les dépenses budgétaires de la mission, les constats de l'IGF⁵⁰ peuvent intéresser la recherche d'économies dans le champ de l'accompagnement des entreprises, qui repose sur un ensemble d'acteurs très nombreux (collectivités locales, État, chambres consulaires, opérateurs tels que Bpifrance, Business France, l'Ademe, les comités professionnels de développement économique, les agences locales de développement économique notamment).

Si la documentation de pistes d'économies a ainsi progressé, aucune mesure d'économie n'a été mise en œuvre sur la mission au cours de l'année 2024 ni dans le cadre de la LFI 2025.

⁴³ Mesure n° 520110 : Exonération partielle, sous certaines conditions, de droits de mutation à titre gratuit lors de la transmission d'entreprises exploitées sous la forme individuelle ou détenues sous forme sociale.

⁴⁴ Mesure n° 320135 : Crédit d'impôt pour les entreprises de création de jeux-vidéo.

⁴⁵ Mesure n° 190208 : Exonération des plus-values professionnelles en cas de cession à titre onéreux d'une entreprise individuelle ou d'une activité par une société de personnes ou en cas de cessation d'un office d'avoué dans le cadre du départ à la retraite du cédant ou de l'associé de la société cédante.

⁴⁶ Mesure n° 210326 : Taxation au taux de 10 % des revenus issus de certains actifs de propriété industrielle.

⁴⁷ Mesures 110228 : réduction d'impôt au titre de la souscription de parts de fonds d'investissement de proximité (FIP), et 110245 concernant la Corse.

⁴⁸ Mesures n° 820201, 820202, 820203, 820206.

⁴⁹ Inspection générale des finances, *Revue de dépense*, rapport précité, annexe III p 32.

⁵⁰ Idem, annexe II, p 1-20.

RECOMMANDATION

La Cour formule la recommandation suivante :

- 1. Poursuivre en vue du PLF 2026 la documentation des mesures qui permettront de garantir la trajectoire définie par la loi de programmation pour la période 2025-2027 ou le cas échéant par la déclinaison pour la mission Économie des objectifs du plan budgétaire et structurel à moyen terme (PSMT) pour 2025-2029. (recommandation réitérée) (direction du budget, responsables de programmes).*
-

Chapitre II

Les politiques publiques

I - Programme n° 134 – *Développement des entreprises et régulation*

A - Des aides concernant la consommation énergétique des entreprises dont la cohérence peut être interrogée

Au sein du programme 134, le soutien de l'État aux entreprises grandes consommatrices d'électricité repose sur cinq dispositifs pérennes : quatre tarifs réduits d'accise sur l'électricité (dépenses fiscales) et une aide compensant aux entreprises électro-intensives une partie des coûts des quotas carbone intégrés au prix de l'électricité (dépense budgétaire). À ces mesures s'est ajouté de 2022 à 2024 un guichet d'aide au paiement des factures de gaz et d'électricité des entreprises grandes consommatrices d'énergie.

Tableau n° 5 : dispositifs d'aide aux entreprises électro-intensives et grandes consommatrices d'électricité rattachés au programme 134 (Md€, CP)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Prév. 2025
<i>Tarifs réduits d'accise sur l'électricité pour les entreprises grandes consommatrices d'énergie (dépenses fiscales)*</i>	1,3	1,6	1,5	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4
<i>Aide au titre de la compensation carbone des entreprises électro-intensives (dépense budgétaire)</i>	0,1	0,1	0,3	0,4	0,3	0,8	0,9	1,1
<i>Aide au paiement des factures de gaz et d'électricité (dépense budgétaire)</i>					0,1	1,1	1,0	n.c.
Total	1,4	1,7	1,8	1,8	1,8	3,3	3,3	2,5

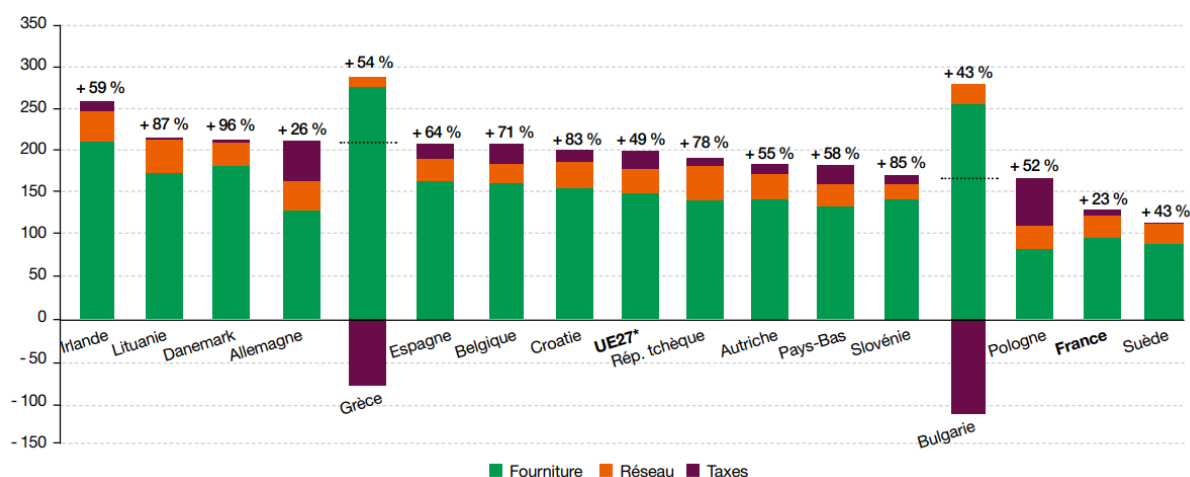
Source : Cour des comptes. Prévision pour 2025. Note* : mesures n°820201, 820202, 820203, 820206. Le coût des tarifs réduits d'accise est estimatif pour 2022 à 2024, la baisse générale du tarif d'accise (« bouclier tarifaire ») ayant remplacé ces dépenses fiscales sur ces exercices. La Cour conserve pour ces exercices le montant de la dépense fiscale constatée en 2021.

Les périmètres des entreprises concernées par ces aides se recoupent partiellement. L'administration indique qu'elle n'est cependant pas en mesure d'identifier directement les entreprises aidées par les tarifs réduits d'accise sur l'électricité, car les consommations éligibles à cette aide lui sont déclarées par les fournisseurs d'énergie. Le coût cumulé de ces dispositifs a atteint 3,3 Md€ en 2023 et 2024.

Les tarifs réduits d'accise permettent une réduction importante du coût de l'électricité pour les entreprises électro-intensives. Les effets de ces dépenses fiscales sont évalués dans les projets de performance du programme 134 à travers une comparaison entre le prix moyen de l'électricité payé par les entreprises les plus consommatrices en France et le prix moyen en Allemagne et en Norvège par des entreprises ayant une consommation comparable. En 2023, ce prix était inférieur de 51% en France au prix payé en Allemagne⁵¹ (mais de 58 % supérieur au prix moyen payé en Norvège).

Cette comparaison avec deux États de l'espace économique européen offre une évaluation très limitée et son périmètre (les entreprises consommant plus de 150 GWh/an) ne recoupe pas parfaitement celui des entreprises électro-intensives. Une comparaison⁵² concernant l'ensemble des entreprises situe également la France en bonne position concernant le prix de l'électricité pour les entreprises en 2022, intégrant les effets du bouclier tarifaire, mais avant prise en compte de la compensation carbone et des aides exceptionnelles (cf. graphique n°10).

Graphique n° 10 : prix hors TVA de l'électricité pour les entreprises dans l'Union européenne en 2022 en €/MWh (et hausse entre 2021 et 2022, en %)



Source : service des données et études statistiques des ministères de l'aménagement du territoire et de la transition écologique, Eurostat, août 2023

C'est donc dans le contexte d'un prix de l'électricité plutôt favorable que s'inscrivent la compensation carbone, et pour 2023-2024, l'aide au paiement des factures d'électricité des entreprises présentant une certaine électro-intensivité.

⁵¹ Comparaison limitée aux entreprises consommant plus de 150 GWh/an. Le périmètre de la comparaison ne recoupe pas parfaitement le périmètre des entreprises électro-intensives.

⁵² Ministère de la transition écologique, Le prix de l'électricité en France et dans l'UE en 2022, août 2023, disponible en ligne

Les tarifs réduits d'accise sur l'électricité connaissent pour leur part un phénomène de « *détournement au bénéfice d'installations ne relevant pas du secteur industriel* »⁵³ du fait de trois facteurs.

D'une part, les entreprises exerçant une activité industrielle à titre principal mais non exposées à la concurrence internationale relèvent de la dépense fiscale n°820203, qui conduit à ce que l'électricité consommée par les bâtiments administratifs et les activités non industrielles bénéficient du tarif réduit d'accise. D'autre part, « *les entreprises électro-intensives peuvent proposer à un consommateur d'électricité (ménage, entreprise) d'acquérir de l'électricité à leur place, en lui vendant une prestation de service énergétique, conduisant à ce que l'électricité de ces consommateurs non industriels bénéficie indirectement du tarif réduit d'accise* »⁵⁴ (phénomène de subrogation). Enfin, les entreprises n'exerçant pas d'activité industrielle à titre principal (par exemple dans la grande distribution) peuvent isoler artificiellement une partie de leur activité qui, elle, remplit les critères légaux d'une activité industrielle (phénomène de segmentation).

Par ailleurs, si la compensation carbone comporte des paramètres (reste à charge de 25% du coût du carbone, audit énergétique obligatoire) incitant les entreprises à réaliser des gains d'efficacité, les tarifs réduits d'accise sur l'électricité peuvent à l'inverse diminuer l'enjeu financier attaché à la maîtrise de leur consommation d'électricité.

L'ensemble de ces éléments plaide pour que l'administration étudie avec précision l'impact de ces aides et les enjeux liés à leur articulation et à leur cumul pour certaines entreprises.

Cet effort de ciblage a été entrepris concernant les tarifs réduits d'accise dans le cadre de la loi de finances pour 2025 (art.21) qui recentre sur les consommations industrielles les tarifs réduits précités, en en réservant le bénéfice aux quantités d'électricité consommées pour les besoins des activités industrielles, et non plus à l'ensemble des consommations des entreprises électro-intensives, à compter de mars 2024 ». La loi prévoit également l'actualisation de la liste des secteurs considérés comme exposés à la concurrence internationale, permettant de bénéficier des tarifs réduits les plus avantageux, à compter de 2026. Établie en concertation avec les professionnels concernés, cette liste devra contribuer réellement à un ciblage plus efficace de ces dépenses, dans un contexte de recherche de mesures d'économies.

Par ailleurs, les dépenses de la mission *Économie* intègrent depuis la LFI 2025 un guichet d'aide à la consommation de gazole non routier (GNR) pour les entreprises du secteur du BTP créé en 2024⁵⁵, pour un coût de 23 M€ en 2025.

La création de cette aide, provisoire mais susceptible d'être prolongée, ne semble pas cohérente avec la trajectoire d'augmentation du taux d'accise sur le GNR du BTP, prévue depuis 2020 pour inciter à la transition énergétique du secteur, mais repoussée à de nombreuses

⁵³ Inspection générale des finances, *Revue de dépenses : les aides aux entreprises*, fiche n°15, septembre 2024, p. 4. [Disponible en ligne](#)

⁵⁴ Idem, p. 5.

⁵⁵ Décret n° 2024-761 du 8 juillet 2024 instituant une aide aux entreprises du secteur du bâtiment et des travaux publics utilisant du gazole non routier.

reprises depuis lors. Le dernier calendrier en date étale cette suppression sur sept ans pour un coût d'au moins 2,65 Md€ sur 2024-2030⁵⁶.

Par ailleurs, deux dépenses fiscales⁵⁷, rattachées au programme 134, avaient été créées en 2029 pour inciter ces entreprises à recourir à des carburants alternatifs au gazole.

Concernant les entreprises du secteur du BTP, le programme 134 finance donc en 2025 deux objectifs a priori contradictoires : une aide à la consommation de GNR d'une part, et des aides visant à l'abandon du GNR d'autre part.

Le programme 134 présente ainsi plusieurs mesures pérennes ou exceptionnelles concernant la consommation énergétique des entreprises dont l'articulation pose question. La Cour préconise une meilleure prise en compte de ces enjeux par l'administration et une meilleure connaissance des entreprises bénéficiaires, qui pourrait permettre un meilleur ciblage des dispositifs.

B - Les aides exceptionnelles en réponse à la crise en Nouvelle Calédonie

En réponse à la crise survenue en Nouvelle Calédonie, l'État a financé des dépenses d'activité partielle et des aides pour couvrir les coûts fixes des entreprises affectées par la chute de l'activité économique⁵⁸. Les dépenses liées à ces aides se sont élevées à 116,8 M€, dont 61,5 M€ concernant l'aide aux coûts fixes financées par le fonds de solidarité, 51 M€ au titre de l'activité partielle et 4,2 M€ concernant le financement à hauteur de 50% par l'État de l'aide aux entreprises détruites mise en œuvre pour le mois de mai par la province Sud.

L'administration indique que 7 494 entreprises ont bénéficié de ces aides en 2024. Celles-ci auraient ainsi été versées à 14 % des entreprises de Nouvelle Calédonie⁵⁹.

II - Programme n° 220 – Statistiques et études économiques

Les crédits du programme 220, dont la consommation affiche une légère hausse en 2024 (+1 %, soit 459,3 M€) sont constitués à 84 % des dépenses de personnel de l'Insee. Un contrat d'objectif et de moyens (COM) conclu avec la direction du budget et le secrétariat général des ministères économiques et financiers garantit, pour les années 2023-2025, un volume de ressources. Ce contrat définit six « projets de transformations », déclinés en objectifs assortis de jalons : modernisation des enquêtes auprès des ménages à travers le développement du

⁵⁶ Cour des comptes, *Les mesures d'aide exceptionnelles : une sortie de crise à achever pour le budget de l'état*, note de synthèse, janvier 2024, p 27.

⁵⁷ Mesure n° 230105 : Déduction exceptionnelle en faveur de l'investissement des entreprises utilisatrices d'engins fonctionnant au GNR dans l'acquisition de matériels fonctionnant avec des carburants alternatifs, et mesure n° 230106 : Déduction exceptionnelle en faveur de l'investissement des PME de commerce de détail de gazole non routier dans des installations de stockage, matériels de manutention et de distribution de gazole

⁵⁸ Décrets n° 2024-512 du 6 juin 2024, n° 2024-717 du 5 juillet 2024, n° 2024-844 du 17 juillet 2024 et n° 2024-931 du 11 octobre 2024.

⁵⁹ Taux estimé par la Cour sur la base de 52 551 entreprises présentes fin 2023 selon l'Institut d'émission d'outre-mer (IEOM), cf. *Rapport annuel économique pour la Nouvelle Calédonie en 2023*, p 77.

« multi-mode », modernisation des répertoires des entreprises dans le cadre de la mise en place du guichet unique, évolution du répertoire administratif des personnes, évolution du recensement à 10 ans, optimisation de la gestion des moyens et transformation numérique.

Les objectifs budgétaires du COM sont respectés pour l'exercice 2024. Les crédits de paiement hors titre 2 (72,6 M€) affichent une exécution inférieure de 6 % à la trajectoire du contrat et sont en baisse de 1,2 % par rapport à 2023.

Les dépenses de fonctionnement courant apparaissent maîtrisées, avec une diminution de 12,8 %, à 45,9 M€. Les dépenses liées aux implantations immobilières⁶⁰ sont stables (15,2 M€ contre 15,5 M€ en 2023), même si à l'intérieur de cet agrégat, la hausse des dépenses de loyers est significative (+11,2 %, à 5,4 M€). Les frais de déplacement des enquêteurs, bien qu'en hausse marquée (+6,3 %, à 2,7 M€), demeurent à un niveau comparable à celui de 2019. Quant aux dépenses informatiques, elles sont en hausse de 13 %, pour s'établir à 18,8 M€.

Le recensement de la population, organisé par l'Insee, est réalisé par les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui perçoivent une dotation forfaitaire de recensement (DFR). 20,8 M€ ont ainsi été versés, contre 22 M€ budgété ; le solde s'explique par le report en 2025 des opérations en Nouvelle-Calédonie, qui a justifié un amendement réhaussant les crédits de 2 M€ en LFI 2025. Le montant de la DFR est calculé sur la base de montants forfaitaires par habitant et par logement, « *diminués par application de coefficients correctifs pour prendre en compte le taux de retour direct par internet, constaté au niveau national. Les coefficients correctifs sont fixés par un arrêté du ministre chargé de l'économie* »⁶¹. Le taux de réponse par internet retenu s'élève, en 2024 comme en 2023, à 54 %, alors que le taux effectif de réponse réalisé par internet s'est élevé à 68,5 % en 2024 (+ 4 points par rapport à 2023). Le taux retenu a été maintenu à un niveau notoirement inférieur à la réalité constatée, dans le but de compenser une couverture insuffisante par la dotation du coût réel supporté par les communes. Cet écart a été confirmé par une enquête remise en 2023 à la commission nationale d'évaluation du recensement de la population (CNERP). Si la solution retenue contribue à accroître le montant total distribué au prix d'un brouillage des paramètres de la dotation, elle n'a pas vocation à s'appliquer au-delà de l'exercice considéré.

L'Insee est par ailleurs un partenaire majeur du projet de guichet unique électronique des formalités des entreprises, dont la mise en place demeure confrontée à des difficultés non résolues⁶². L'Insee estime la charge imputable à la mise en place du Guichet, notamment au titre de l'assistance de deuxième niveau aux utilisateurs pour les dossiers les plus complexes, à 21 ETP en 2024 (28 en 2023). Des insuffisances dans la conception de l'architecture des flux de données entre les différentes administrations ont conduit à une dégradation de la qualité des systèmes d'information des administrations (retards de mise à jour des informations saisies par les déclarants, absence de cohérence entre les différents registres). Ces difficultés rendraient nécessaires de nouvelles évolutions informatiques dont les coûts s'avèrent élevés. Une mission

⁶⁰ Loyers, nettoyage/gardiennage, mobilier, entretien immobilier, fluides, impôts/taxes/charges locatives.

⁶¹ Article 30 du décret n° 2003-485 du 5 juin 2003 relatif au recensement de la population.

⁶² Voir l'audit flash *Le guichet unique électronique des formalités des entreprises, un projet à sécuriser*. Cour des comptes, audit flash, décembre 2023.

inter-inspection⁶³ sur le positionnement des différents répertoires, SIRENE et RNE notamment, pourrait permettre d'envisager des alternatives moins onéreuses.

III - Programme n° 305 – *Stratégies économiques*

Hors titre 2, les dépenses du programme 305 diminuent de 3,4 % par rapport à 2023 (550,9 M€ contre 570,4 M€), essentiellement grâce à la baisse programmée du financement de la mission d'accessibilité bancaire de la Banque postale et à celle de la contribution versée à la Banque de France, moins importante que prévue en LFI.

Au total, les dépenses réalisées au profit de la Banque Postale, de la Banque de France et des instituts d'émission (IEDOM⁶⁴ et IEOM⁶⁵) représentent toujours plus de 92 % des crédits de paiement hors titre 2 du programme 305. Les dépenses de titre 2 (141,1 M€), en hausse de 5 % par rapport à 2023, ne représentent que 20 % du total des crédits de ce programme qui porte essentiellement les effectifs de la direction générale du Trésor.

Tableau n° 6 : ventilation des crédits du programme 305 (en exécution)

Titre 2	141 M€					
Hors Titre 2	550,9 M€	Banque de France IEOM-IEDOM La Banque Postale	508,8 M€			
		Autres	42,1 M€	ESSR	20,1 M€	
				Autres	22 M€	APE : 8,4 M€ Admin. Centrale et fonctionnement courant : 6,8 M€ AFT : 1,3 M€ Divers : 5,5 M€

Source : Cour des comptes, d'après Chorus

A - La rémunération de la Banque de France diminue moins que prévu

La rémunération de la Banque de France au titre des actions qu'elle effectue pour le compte de l'État fait l'objet d'un contrat de performance (COP) signé en octobre 2021 pour la période 2022-2024. Sur l'exercice 2024, la rémunération de ces prestations a baissé de 3 % et s'établit à 195,3 M€. Le COP prévoyait cependant un montant de 202,3 M€ et 187 M€ avait été inscrits en LFI.

⁶³ Inspection générale de l'Insee, inspection générale des finances et conseil général de l'économie.

⁶⁴ Institut d'émission des départements d'outre-mer, société filiale de la Banque de France qui assure, par délégation de cette dernière, les missions de banque centrale dans les départements et collectivités d'outre-mer dont la monnaie est l'euro.

⁶⁵ Institut d'émission d'outre-mer, établissement public rattaché à la Banque de France qui assure le rôle de banque centrale dans les collectivités ayant pour monnaie le franc Pacifique.

Le coût total inscrit au COP s'appuie à la fois sur une estimation prévisionnelle du coût complet des prestations et sur une volumétrie de dossiers de surendettement. Le COP prévoit une modalité d'ajustement de la rémunération au réel, avec toutefois un décalage de deux ans.

Compte tenu de la forte baisse du nombre de dossiers de surendettement traités par la Banque en 2022 (-17 000 par rapport à la prévision inscrite au COP), qui a généré pour cette année une surcompensation de 15,8 M€, les crédits inscrits en LFI ont été minorés de 15,3 M€ par rapport à la prévision du COP (187 M€ contre 202,3 M€). Du fait de cette forte baisse, un avenant au COP avait également été signé en septembre 2022 afin de réduire l'estimation pour 2023, passant de 120 000 à 115 000 dossiers. Or le nombre de dossiers de surendettement a de nouveau crû en 2023, pour s'établir à 121 500. La Banque de France a alors enregistré un déficit de compensation de 6,2 M€ qui aurait dû générer une régularisation en 2025. En réalité, cet écart n'est dû au traitement du surendettement que pour 1,1 M€, le reste provenant essentiellement de surcoûts constatés sur les autres prestations, dont la tenue du compte du Trésor (2,3 M€), les accords de consolidation des dettes des États étrangers (1,4 M€) et les adjudications (1,2 M€), liés notamment à l'évolution des salaires et à des dépenses informatiques induites notamment par les investissements nécessaires à l'évolution des systèmes d'information utilisés pour la conduite de ces prestations..

Dans un souci de lisibilité, une lettre du ministre au gouverneur de la Banque de France⁶⁶ a entériné la prise en charge de ce surcoût dès 2024, soit de manière anticipée par rapport au COP (5,7 M€, soit 6,2 M€ minorés du reliquat de 0,5 M€ de surcompensation de 2022). Elle souligne « *l'objectif qu'il n'y ait aucun reste à charge pour la Banque de France au titre du coût définitif de ses prestations de l'année précédente* ». Ce versement complémentaire a fait l'objet d'une information aux parlementaires, dans son principe, dans le PAP 2025. Le nouveau contrat de performance, conclu pour la période 2025-2027, prévoit une régularisation des coûts complets définitifs dès l'année suivante, et non plus avec un décalage de deux ans.

S'y ajoute un versement complémentaire de 2,6 M€ destiné à compenser le coût de la comptabilisation des règlements par carte bancaire reçus au titre de l'encaissement de certaines recettes publiques, qui excède le montant des « commissions commerçants » perçues par la banque pour les années 2022 (0,8 M€) et 2023 (1,7 M€).

Ce coût supplémentaire de 8,3 M€ par rapport à la LFI a été financé par redéploiements internes, notamment grâce aux crédits destinés à soutenir la candidature de Paris pour accueillir l'Autorité européenne de lutte contre le blanchiment d'argent (4,7 M€) devenus sans objet du fait de son implantation à Francfort, aux crédits de l'économie sociale, solidaire et responsable (ESSR) non consommés (1,5 M€) et à un virement de crédit.

B - Le financement de la mission d'accessibilité bancaire

La Banque Postale est soumise à des obligations spécifiques en matière de distribution et de fonctionnement du Livret A, consistant à permettre à toute personne de disposer gratuitement d'un Livret A doté de caractéristiques spécifiques permettant de l'utiliser comme un

⁶⁶ Lettre du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique et du ministre délégué aux comptes publics au gouverneur de la Banque de France, 6 décembre 2023.

quasi-compte courant. Près de la moitié des Livrets A de La Banque Postale ont un encours inférieur ou égal à 150 €. Représentant 0,2 % des encours, ils totalisent 45,4 % des opérations. L'utilisation du Livret A pour la réalisation d'opérations courantes par près de 1,4 million de clients, génère des coûts élevés, en partie compensés par l'État.

La Banque Postale perçoit une rémunération dont les montants annuels sont établis pour la période 2021-2026, par un arrêté du 9 août 2021⁶⁷. Fixé à 338 M€ en 2021, ce montant décroît d'environ 5 % par an afin d'inciter à la réalisation de gains d'efficience⁶⁸. En 2024, il s'est établi à 287 M€. Le coût pour la banque demeure structurellement supérieur à la compensation (71 M€ de coût net après compensation en 2022).

Le financement de la mission d'accessibilité bancaire (MAB) constitue, depuis la LFI 2023, une dépense inscrite au budget de l'État. Il était auparavant directement pris en charge par le fonds d'épargne géré par la Caisse des dépôts et consignations. Le prélèvement sur le fonds d'épargne, destiné à rémunérer la garantie que l'État octroie aux dépôts sur les livrets réglementés, qu'ils soient ou non centralisés sur ce fonds (art. R. 221-11 du code monétaire et financier), en a été mécaniquement accru. En pratique, l'État prélève chaque année l'excédent constaté au titre de l'exercice précédent, sans qu'aucun lien logique ne soit établi avec le montant de l'encours garanti et l'analyse du risque de défaillance. La convention de gestion entre l'État et le fonds d'épargne stipule que le « *prélèvement de l'État doit laisser au passif du Fonds d'Épargne le montant de fonds propres nécessaire pour couvrir ses risques et limiter ainsi la probabilité d'une mise en jeu de la garantie de l'État sur le Fonds d'Épargne* ». En décembre 2024, l'État a donc procédé à un prélèvement de 508 M€ (contre 600 M€ en 2023), correspondant à l'intégralité de l'excédent du fonds d'épargne en 2023.

C - Le financement de l'économie sociale, solidaire et responsable

Les dépenses réalisées au titre de l'action n°04, qui porte depuis 2021, les crédits de soutien à la politique en matière d'économie sociale, solidaire et responsable (ESSR), s'élèvent à 20,1 M€ contre 18,4 M€ en 2023. Les crédits alloués au dispositif local d'accompagnement (DLA) et au financement des chambres régionales de l'ESS sont délégués aux services déconcentrés de l'État en région (Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités), qui assurent la préparation et l'exécution des diverses conventions. Les autres crédits sont gérés en administration centrale.

Cette action vise à financer le développement de l'économie sociale et solidaire (ESS) par un soutien aux fédérations nationales et aux chambres régionales de l'ESS (3,4 M€) et à l'investissement à impact social (IIS) pour 2,7 M€. Elle participe également, aux côtés d'autres financeurs et à hauteur de 11 M€, aux dispositifs locaux d'accompagnement (DLA) par lesquels des opérateurs réalisent des missions d'ingénierie de projet pour les structures de l'ESS. Enfin,

⁶⁷ Arrêté du 9 août 2021 fixant la rémunération complémentaire de La Banque Postale au titre des obligations qui lui incombent en matière de distribution et de fonctionnement du livret A

⁶⁸ Conformément à la décision de la commission du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général (22)

les pôles territoriaux de coopération économique (PTCE), qui ont bénéficié de 2,4 M€, offrent un cadre juridique et financier à des projets sélectionnés par appel à manifestation d'intérêt.

IV - Programme n° 343 – *Plan France très haut débit*

Le plan *France très haut débit* (PFTHD) a été initialement financé par les crédits du PIA 1 versés au fonds national pour la société numérique (FSN), fonds sans personnalité juridique géré par la Caisse des dépôts et consignations (CDC).

Doté de 900 M€ par l'ex-programme 323, le fonds est abondé par les crédits du programme 343 depuis 2015 pour subventionner à hauteur de 2,5 Md€, les réseaux d'initiative publique (RIP) du plan. En 2021, 240 M€ ont été parallèlement ouverts en LFI dans le cadre du plan de relance sur le programme 364 – *Cohésion*⁶⁹. Au total, le soutien de l'État s'élève, sur la période 2010-2024, à 3,7 Md€, dont 3,5 Md€ au titre de l'action 1 du PFTHD (composé des appels à projet RIP et création d'infrastructures de génie civil nécessaires aux raccordements finaux)⁷⁰.

A - Une programmation pluriannuelle qui reste relativement incertaine

Avec 464,5 M€ de CP inscrits en LFI, auxquels s'ajoutent 20,2 M€ de reports, le P 343 n'a réalisé que 260,9 M€ de dépenses, essentiellement sous forme de transferts aux collectivités, soit 54 % des crédits disponibles en début d'année, alors même que le responsable de programme envisageait une exécution de 367,9 M€ en début d'exercice. La moyenne au cours des trois années précédentes s'élevait à 426,6 M€. Cette sous-consommation s'explique en partie par la mise en œuvre par l'ANCT, opérateur des paiements, d'une recommandation figurant dans un rapport de l'IGF visant à mieux calibrer les crédits nécessaires au regard des anticipations des opérateurs et du rythme effectif de leur réalisation. Une corrélation des prévisions à des unités d'œuvre détaillées a été demandée aux collectivités territoriales. Certaines prévisions, jugées trop ambitieuses, ont été rééchelonnées. Une « revue des prévisions » a également été menée. Le taux de chute lors de l'instruction des dossiers effectivement déposés en 2024 entre les montants demandés et ceux effectivement versés (253 M€ sur 305 M€) est plus important que les années précédentes, l'ANCT estimant que le contexte budgétaire a poussé certaines collectivités à déposer des dossiers même incomplets.

Les réductions de crédit intervenues en cours d'année (-116,8 M€ par le décret d'annulation de février, -4,2 M€ par décret de virement, -84,6 M€ par la loi de fin de gestion) s'apparentent moins à une cause qu'à une conséquence de ce qui apparaît comme une surbudgétisation.

Le programme porte en effet des dépenses de cofinancement de projets contractualisés avec les collectivités territoriales reposant sur des conventions dont les échéanciers peuvent être décalés en fonction d'aléas divers, mais dont le montant total n'est soumis qu'à des

⁶⁹ Les chiffres de ce paragraphe sont repris de l'avenant n° 1 du 9 janvier 2023 à la convention à la convention du 10 décembre 2021 entre l'État et la CDC relative à la gestion des fonds du plan « France très haut débit ».

⁷⁰ Total des consommations d'AE au 31/12/24.

modifications marginales. Les financements sont donc reportés sur les années suivantes. Les 225,4 M€ de crédits annulés ou non-consommés en 2024 demeurent donc à la charge de l'État, à un horizon difficile à planifier mais qui demeure relativement peu documenté dans les PAP.

Le PAP 2025 indique un montant d'AE non couvertes par des CP au 31/12/24 de 750,3 M€, dont 345,7 M€ au-delà de 2027, alors que les projets sont censés toucher à leur fin. De plus, il prévoit 47,7 M€ d'AE nouvelles (finalement 77,5 M€ votés en LFI) pour lesquels les CP sont demandés au-delà de 2027, alors même que 27,9 M€ inscrits en AE=CP au titre de l'action 3 ont visiblement vocation à être décaissés en 2025.

B - La gestion du plan France Très Haut débit par les opérateurs

Depuis 2023, la gestion administrative et financière du plan est assurée par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT).

Tableau n° 7 : évolution de la trésorerie de l'ANCT au titre du plan France THD en 2024

	Montant perçu par l'ANCT	Montant décaissé par l'ANCT
<i>Action 1</i>	198,1	253,8
<i>Action 2</i>	1,5	4,9
<i>Action 3</i>	7,1	0,1
Total	206,7	258,8

Source : ANCT, Chorus

S'agissant des actions 1 et 2, le montant décaissé est supérieur au montant perçu par l'ANCT. Le différentiel s'explique par la trésorerie résiduelle de 107,3 M€ issue de l'exercice 2023. Cette trésorerie est le résultat du contrôle des pièces justificatives nécessaires au versement des subventions par l'ANCT. Les exigences, qui se traduisent dans les contrôles, amène le Programme France Très Haut Débit à rejeter une part des demandes qui sont effectuées.

L'action 2 recouvre les appels à projet Cohésion numérique des territoires » (CNT), destinés à faciliter l'équipement en solution d'accès Internet sans fil de foyers ne bénéficiant pas de bon haut débit filaire, et « Continuité territoriale numérique » (CTN) en outre-mer. Aucune des installations réalisées en 2024 n'a fait l'objet de versement, dans l'attente d'une décision de la Commission européenne sur la notification du cadre légal de ces aides d'État.

La situation est inversée pour l'action 3, alors que la conduite de la politique d'inclusion numérique par l'ANCT a mobilisé, en 2024, un total 12,9 M€ en CP. La relative sous-consommation de l'enveloppe du programme 343 s'explique notamment par le versement tardif des fonds ainsi que par la volonté de mobiliser prioritairement une dotation issue du programme 349 et d'un reliquat d'enveloppes fléchées, issues notamment du plan de relance. L'ANCT conserve donc un solde de trésorerie positif de 48,2 M€ au titre des actions 1 et 2, auquel s'ajoute 7 M€ au titre de l'action 3, soit 55,1 M€.

La Caisse des dépôts et consignations continue d'assurer quant à elle la gestion extinctive d'actions résiduelles du Fonds pour la société numérique (FSN) institué par le PIA 1. La totalité des projets destinés à couvrir les centres bourgs en zone blanche (ZBCB) et 800 sites stratégiques a été soldé en 2024, pour un montant total de 18,47 M€ sur une enveloppe cible de 35,59 M€. Le dispositif Collèges numériques ruraux sera clôturé en 2025. Au final, la CDC dispose d'une trésorerie résiduelle de 16,8 M€ à fin 2024, pour un montant de 0,5 M€ à décaisser en 2025. L'État est donc susceptible de récupérer 16,3 M€ à ce titre.

Enfin, la nouvelle action 3 « projet inclusion numérique », transférée en LFI sur le programme 343, a fait l'objet d'une nouvelle convention tripartite entre l'État (DGE), l'ANCT et la CDC le 20 juin 2024. La CDC assure le versement des subventions aux structures accueillantes et les dépenses de formation et d'accompagnement du réseau des conseillers (54,9 M€ versés à la CDC en 2024). L'ANCT a bénéficié de 7,1 M€ de subvention pour charge de service public afin de développer l'outillage numérique et la formation des aidants numériques.

V - Programme n° 367 - *Financement des opérations patrimoniales en 2024 sur le compte d'affectation spéciale*

Participations financières de l'État

Le programme 367 a été créé en 2021 pour « *doter le CAS PFE en recettes en fonction des besoins d'intervention identifiés* » pour des « *opérations à la fois récurrentes ou nouvelles [...] susceptibles d'intervenir au cours de l'exercice* »⁷¹. Ce programme a été mobilisé à deux reprises seulement depuis 2021, notamment pour la nationalisation intégrale d'EDF en 2022 et 2023. Au demeurant, cette opération n'aurait pas pu être financée par la dotation initiale du programme⁷². En 2024, 2 Md€ ont été reportés sur l'exercice, mais aucune dépense n'était programmée et aucun versement au CAS PFE n'a été effectué.

En revanche, les crédits de ce programme ont été annulés à hauteur de 161 M€ par la loi de finances de fin de gestion 2024, pour équilibrer l'ouverture du même montant sur le programme 134 afin de verser une subvention à la société Air France.

Un nouveau report massif de crédit a été opéré de 2024 vers 2025 (1,8 Md€), confirmant la pérennisation de cette provision. Or, début 2024, la direction du budget avait estimé que « *les conditions de marché pourraient aujourd'hui justifier une éventuelle reprise des cessions de participations afin de financer, au moins partiellement, de futures opérations patrimoniales par des recettes de cessions et de limiter les versements issus du budget général* »⁷³, ouvrant en principe la voie à la suppression de ce programme budgétaire. La Cour préconise donc de clôturer ce programme budgétaire à l'occasion du PLF 2026.

⁷¹ PAP 2022 de la Mission Économie, p. 152.

⁷² En 2022, le programme 367 avait été financé par des reports de crédit de 2 Md€, l'ouverture de 0,7 Md€ en LFI et de 12,7 Md€ en LFR, en vue de l'offre publique d'achat de l'État concernant EDF. Sur ce total de 15,4 Md€, 11,4 Md€ ont été versés au CAS PFE en 2023.

⁷³ Cour des comptes, *Analyse de l'exécution budgétaire de la mission Économie en 2023*, avril 2024.

RECOMMANDATION

La Cour formule la recommandation suivante :

2. *Clôturer le programme 367 à l'occasion du PLF 2026. (nouvelle recommandation)
(direction du budget, agence des participations de l'État).*
-

Chapitre III

Les moyens consacrés par l'état à la mission

Économie

I - Les dépenses fiscales

En 2024, le coût des dépenses fiscales rattachées à la mission *Économie* est estimé par la Cour à 9,7 Md€ pour le budget de l'État, en diminution de 1 Md€ (9,4%) par rapport à 2023. En incluant la part du coût des taux de TVA réduits imputé aux collectivités et aux administrations de sécurité sociale, le coût des dépenses fiscales pour l'ensemble des administrations publiques s'établit à 12,6 Md€ en baisse de 1 Md€ (8%).

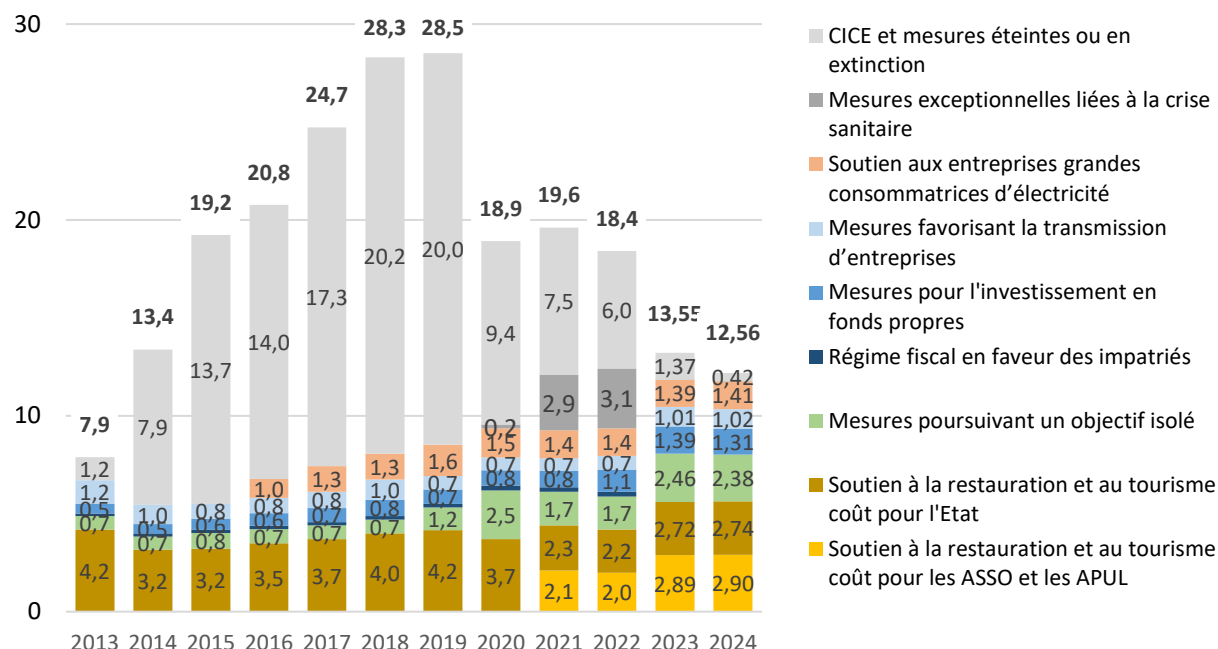
Ces montants intègrent deux retraitements effectués par la Cour sur les données de la DLF⁷⁴. Le premier vise à retracer le coût estimatif des dépenses fiscales concernant les installations électro intensives (0,9 Md€) dont une partie n'est pas comptabilisée comme telle en 2024 du fait de la réduction générale des tarifs de TCFE dans le cadre du bouclier tarifaire. Le second permet de réintégrer le coût estimé de deux mesures⁷⁵ pérennes non chiffrées par la DLF au stade du PLF 2025 (0,4 Md€).

Les données de la DLF estiment pour leur part à 8,7 Md€ le coût des dépenses fiscales de la mission pour le budget de l'État en 2024, contre 9,3 Md€ en 2023 selon le chiffrage proposé au PLF 2025. Au PLF 2024, les dépenses fiscales pour 2024 étaient estimées à 7,2 Md€, soit un montant inférieur de 2 Md€ à l'estimation du précédent PLF. La baisse de 1 Md€ en 2024 résulte principalement de la diminution du coût du crédit d'impôt compétitivité-emploi (CICE, -0,9 Md€). Le coût des autres dépenses fiscales est globalement stable. Le coût des taux de TVA réduits sur la restauration commerciale, les hôtels et les campings classés s'établit à 5,5 Md€ (dont 2,6 Md€ pour le budget de l'État).

⁷⁴ Détail des retraitements présenté en annexe.

⁷⁵ Mesures n°120124 (219 M€) et n°150708 (144 M€).

Graphique n° 11 : évolution des dépenses fiscales de la mission Economie par politique publique depuis 2013



Source : Cour des comptes

Compte tenu du coût des dépenses fiscales de la mission, pour une efficacité rarement évaluée, la Cour recommande depuis plusieurs années de chiffrer le coût des dépenses fiscales de façon plus complète et d'entamer une revue préalable à leur réforme le cas échéant.

La DLF considère cette recommandation de la Cour comme étant mise en œuvre depuis 2024 du fait des dispositions prévues pour encadrer les dépenses fiscales. Dans le cas de la mission *Économie*, ces dispositions ont cependant un effet très limité.

A - Un chiffrage des dépenses fiscales qui s'améliore mais reste perfectible

Par rapport aux exercices antérieurs, le chiffrage des dépenses fiscales de la mission a connu quelques améliorations en 2024. La DLF indique que la mesure n°210307 a fait l'objet d'un chiffrage nouveau estimé à moins de 500 000 €. La Cour observe par ailleurs que la mesure n°140117 (419 M€ en 2024) est désormais chiffrée dans le cadre du PLF de l'année suivant l'exercice concerné (elle demeure non chiffrée pour une année N au PLF de N). Par ailleurs, le coût de la mesure n°520110⁷⁶, évalué à 500 M€ de façon inchangée sur la période 2013-2023 a été révisé à 800 M€ depuis 2024 pour les exercices 2023 à 2025.

⁷⁶ Exonération partielle, sous certaines conditions, de droits de mutation à titre gratuit lors de la transmission d'entreprises exploitées sous la forme individuelle ou détenues sous forme sociale (« Pacte Dutreil »).

La DLF indique qu'au PLF 2025, 82 % des dépenses fiscales sont chiffrées pour 2024 et 84% pour 2025⁷⁷. Elle observe qu'elle met déjà en œuvre tous les moyens dont elle dispose pour réaliser ces chiffrages. Elle considère qu'il serait nécessaire d'augmenter les obligations déclaratives des contribuables pour améliorer la complétude et la qualité des données, mais ne plaide pas pour cette évolution.

Cependant, au PLF pour 2025, 12 dépenses fiscales demeurent non chiffrées pour l'exercice 2024 et 17 sont non chiffrées pour 2025. Si la DLF indique que seules 10 de ces dépenses non chiffrées étaient « actives » pour 2024 et 9 pour 2025, les documents fournis au Parlement et au public ne permettent pas de distinguer les dépenses actives et les dépenses non actives. Pour la totalité des dépenses fiscales non chiffrées de la mission Économie, le PAP et les *Voies et moyens* indiquent un fait générateur et une incidence budgétaire non bornée dans le temps. Les notions de mesures « actives » ou « non actives » ne sont pas définies dans les *Voies et Moyens*. Il revient à la DLF de clarifier l'information mise à la disposition du public sur ce point.

Dans certains cas, l'administration ne propose pas d'estimations au PLF, pour l'exercice qui le concerne, s'agissant de mesures dont les coûts antérieurs semblent pourtant offrir une fourchette estimative relativement fiable. S'il appartient à la DLF d'apprécier le niveau de fiabilité nécessaire pour qu'un chiffrage intègre le PLF, ces lacunes portent sur des dépenses dont le coût est important, et limitent l'information disponible au moment de l'examen du projet de lois de finances (cf. tableau n°8).

Tableau n° 8 : principales mesures fiscales non chiffrées pour 2024 au PLF 2024 (M€)

Libellé simplifié de la mesure	Estimation 2023 au PLF 2024	Estimation 2024 au PLF 2024	Estimation 2024 au PLF 2025	Estimation 2025 au PLF 2025
Taxation réduite de revenus de propriété industrielle (n°210326)	890	non chiffré	1 208	non chiffré
Exonération des sociétés de capital-risque (300203)	245	non chiffré	98	non chiffré
Exonération de droits et plus-values de cession (300206)	705	non chiffré	485	non chiffré
Imposition des gains de cession des titres souscrits en exercice des bons de parts de créateur d'entreprise (120504)	62	non chiffré	45	non chiffré
Exonération des dividendes capitalisés sur un plan d'épargne en actions (140117)	non chiffré*	non chiffré	479	non chiffré
Abattement majoré sur les plus-values de cessions de titres acquis moins de dix ans après création d'une PME (150518)	245	non chiffré	215	215
Total	2 147	0	2 530	215

Source : Cour des comptes d'après données de la direction de la législation fiscale. Note* : sur la période 20213-2022, l'estimation définitive du coût de cette mesure est en moyenne de 207 M€, au sein d'une fourchette allant de 265 M€ à 300 M€.

⁷⁷ Ces taux s'établissent selon à la Cour à 81 % pour les dépenses 2024 (51 mesures chiffrées sur 63 au total) et 75 % pour 2025 (49/66).

Dans les documents budgétaires, la DLF intègre au total du coût des dépenses fiscales le dernier montant connu de certaines mesures non chiffrées, mais elle n'affiche pas la reconduction de ces montants dans la présentation détaillée des mesures. Cette démarche limite la cohérence de l'information présentée : dans le *Voies et Moyens* et dans le PAP *Économie* au PLF 2024, le coût total des mesures du programme 134 est indiqué à 6,8 Md€, mais la somme des mesures présentées individuellement est de seulement 4,4 Md€, soit un écart de 2,4 Mds€ proche du coût des principales mesures non chiffrées en 2024.

La DLF observe enfin que l'évaluation des dépenses fiscales, qui suppose le concours des services ministériels en charge des politiques publiques concernées, constituerait un moyen privilégié d'améliorer leur chiffrage. Cette démarche d'évaluation n'a pas progressé cependant.

B - Des dépenses fiscales insuffisamment évaluées

La DLF rappelle que plusieurs dispositions de lois organiques et de lois de finances doivent permettre l'amélioration de la connaissance des dépenses fiscales et un programme d'évaluation annuel figure désormais dans le *Voies et Moyens* annexé au PLF⁷⁸. Elle rappelle également que les nouvelles dépenses fiscales sont désormais bornées dans le temps, ce qui doit ainsi inciter à les évaluer avant d'en proposer l'éventuelle prorogation.

Cependant, le bornage ne s'applique pas au stock des nombreuses dépenses fiscales existantes. De plus, aucune des évaluations prévues par les programmes figurant dans les *Voies et Moyens* au PLF 2024 et au PLF 2025 ne concernent la mission *Économie*. Aucune évaluation n'a été réalisée ou n'est prévue par ailleurs concernant ces mesures en 2024 ou 2025.

La Cour constate que l'évaluation et la revue des dépenses fiscales de la mission sont donc quasiment inexistantes et certains problèmes liés à leur chiffrage demeurent en dépit de quelques améliorations. Elle réitère donc sa recommandation sur ce point.

II - Les opérateurs

La mission finance quatre opérateurs : l'Agence nationale des fréquences (ANFr), Business France, l'Institut national de la propriété intellectuelle (INPI) et, depuis la LFI 2023 et le rattachement des crédits en faveur du tourisme au programme 134, Atout France.

Sur le programme 134, 186,4 M€ de crédits de paiement ont été attribués aux opérateurs, dont 175,10 M€ de subventions pour charges de service public (SCSP), soit une augmentation de 7,9 % par rapport à 2023. Les recettes de l'INPI proviennent presque exclusivement de redevances pour services rendus, cet opérateur ne percevant pas de SCSP.

⁷⁸ En application du 3° du I de l'article 25 de la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

Tableau n° 9 : ressources budgétaires des opérateurs au titre du programme 134 – Développement des entreprises et régulation (en M€)

	Exécution 2023	Exécution 2024	Évolution 24/23
Business France	99,5	97,3	-2,3%
<i>Dont SCSP</i>	98,4	95,9	-2,6%
ANFr	44,0	53,1	20,7%
<i>Dont SCSP</i>	40,5	50,2	23,8%
Atout France	29,2	36,0	23,3%
<i>Dont SCSP</i>	28,2	29,1	3,2%
Total	172,7	186,4	7,9%
<i>Dont SCSP</i>	167,1	175,1	4,8%

Source : Chorus

A - L'ANFr

Les subventions perçues par l'ANFr en 2024 sont en hausse de 20,7 % par rapport à 2023. Cette augmentation intègre les crédits supplémentaires destinés à couvrir le surcroît d'activité lié aux jeux olympiques et paralympiques (JOP) de Paris et l'abondement du fonds de surveillance et de mesure des ondes (fonds SMO).

Créé en 2009 dans le cadre du Grenelle de l'environnement⁷⁹, le fonds SMO finance le dispositif de surveillance et de mesure des ondes électromagnétiques menées par des organismes indépendants accrédités. L'ANFr en assure la gestion depuis 2013, au sein d'une comptabilité distincte⁸⁰. Depuis la LFI 2019, le fonds est financé via le versement d'une subvention pour charge de service public. Jusqu'en 2024, le fonds a pu financer ses dépenses grâce à un abondant reliquat de trésorerie. 3 M€ ont été inscrits en base budgétaire en LFI 2024, pour un versement de 2,85 M€ qui ne couvrent, cependant, pas l'ensemble des dépenses du fonds sur la période 2020-2023.

Pour faire face à ses missions pendant les JOP de Paris (garantir la disponibilité et la sécurité du spectre radioélectrique pour les communications d'urgence, la retransmission des épreuves et le fonctionnement des instruments connectés nécessaire à la tenue des épreuves), l'ANFr a bénéficié de moyens supplémentaires sur la période 2021-2024⁸¹. Pour l'année 2024, l'ANFr a perçu 7,9 M€ pour les dépenses supplémentaires de personnel et de fonctionnement et 3 M€ de subvention d'investissement, soit un total de 10,9 M€. La consommation effective

⁷⁹ Article 42 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

⁸⁰ Décret n° 2013-1162 relatif au dispositif de surveillance et de mesure des ondes électromagnétiques.

⁸¹ En 2023, l'ANFr avait perçu une subvention pour charge de service public majorée de 0,35 M€ ; une subvention d'investissement de 3,5 M€ et la possibilité d'augmenter son plafond d'emplois de 10 ETPT supplémentaires. Le programme d'investissement 2021-2024 totalise 14,5 M€.

des crédits de l'agence au titre des JOP s'est avérée inférieure à ce montant, ce qui permet de constater un solde de trésorerie positif de 2,5 M€ au titre de l'exercice 2024, avec des restes à payer de 5,9 M€.

B - Atout France

Le contrat d'objectifs et de performance (COP) 2021-2023 a été prolongé par avenant pour couvrir l'année 2024, inclure les actions relatives aux JOP et coïncider ainsi avec le plan Destination France, dont le financement s'achève au 31/12/24.

L'opérateur a perçu une SCSP en hausse de 3,2 % en raison d'un abondement exceptionnel fléché vers deux opérations du plan Destination France, à laquelle s'ajoutent des crédits destinés à la mise en œuvre du plan de reconquête et de transformation du tourisme (PRTT), notamment le renforcement d'une offre d'ingénierie touristique pour les territoires (5,9 M€) et 1 M€ d'aides exceptionnelles destinées aux entreprises. Atout France indique avoir consacré près de 10 % de ses crédits d'intervention de l'année 2024 à des actions en faveur des JOP, soit 22 M€, dont 13,5 M€ provenant de recettes de partenariats et 8,5 M€ provenant des subventions de l'État.

C - Business France

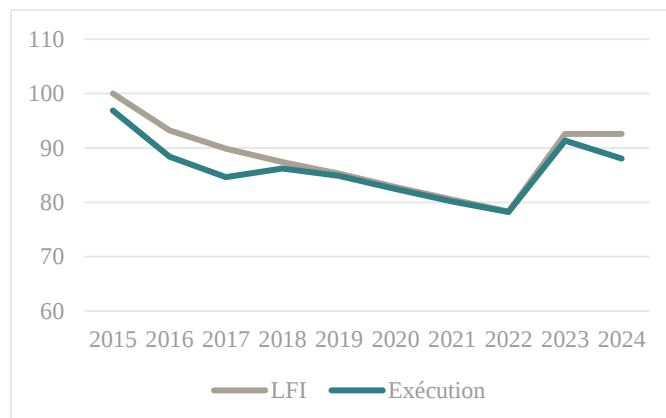
Les recettes de Business France proviennent de ressources propres (504,9 M€) et de financements publics, soit 106,9 M€ de subventions et transferts, dont 95,9 M€ de subventions pour charges de service public (SCSP) portés par le programme 134.

La SCSP allouée au titre du programme 134 a baissé de 2,6 % par rapport à 2023, après une forte augmentation (+15 %) liée à la mise en œuvre du plan « *Osez l'export* » (11,4 M€) présenté en août 2023.

Un contrat d'objectifs et de moyens couvre la période 2023-2026. Il pérennise sur la durée le montant de subvention, fixé sur la période à 100,7 M€ avant mise en réserve, auxquels s'ajoutent 4,8 M€ issus du programme 112. Il prévoit également une stabilité des effectifs et un développement des ressources propres que la Cour appelait de ses vœux, au vu notamment de la fragilité du modèle économique de l'agence⁸².

⁸² Cour des comptes, *Les dispositifs de soutien à l'exportation. Une efficacité à renforcer, un modèle à repenser*, rapport public thématique, octobre 2022.

Graphique n° 12 : évolution de la subvention pour charge de service public de Business France (Base 100 = LFI 2015)



Source : Cour des comptes. Pour 2020, montant hors plan de relance

D - L'INPI

L'INPI est un établissement public dont la mission principale est d'instruire, délivrer, gérer et centraliser les droits de propriété industrielle relatifs aux brevets, marques, dessins et modèles s'exerçant sur le territoire français, sous la tutelle du ministère en charge de l'économie (DGE). Son action s'inscrit dans le cadre de la loi PACTE⁸³ qui a réformé le système de la propriété industrielle, et d'un contrat d'objectif et de performance (COP) pour la période 2021-2024 signé en février 2021.

L'année 2024 a de nouveau été marquée par les difficultés de mise en œuvre du Guichet unique de formalité d'entreprises, opéré par l'INPI et ouvert en janvier 2023, même si la qualité du guichet a progressé tout au long de l'année. La part des formalités réalisées sur le site du guichet a augmenté pour s'établir en fin d'année à 80 %. Le Guichet a été jugé suffisamment fonctionnel⁸⁴ pour mettre un terme, au 31/12/24, à la procédure de continuité déployée au moyen d'Infogreffe et qui ne garantissait pas la fiabilité des données transmises au Registre national des entreprises (RNE) ou au répertoire SIRENE (voir plus haut les développements sur l'Insee). Une deuxième version du site est annoncée pour la mi-2025. Par ailleurs, la livraison du guichet des « non-entreprises », a été reportée à une date ultérieure, afin de laisser à l'INPI le temps de parfaire le guichet unique réservé aux entreprises.

L'opérateur n'étant destinataire d'aucune subvention budgétaire, ses recettes proviennent presque exclusivement de redevances pour services rendus⁸⁵. En 2023, leur montant s'est élevé à 179,9 M€ en exécution. Le montant pour l'année 2024 sera connu en mars. La LFI pour 2024 ayant maintenu le plafond de ces recettes à 94 M€, un excédent de redevances devrait être reversé au budget général de l'État (85,9 M€ en 2023). La prévision d'exécution 2024 fait apparaître un solde budgétaire négatif qui devrait s'établir à - 44,8 M€ (- 29,1 M€ en 2023). Ce déficit sera

⁸³ Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et à la transformation des entreprises.

⁸⁴ Arbitrage du Premier ministre du 22 novembre 2024.

⁸⁵ Ces redevances sont versées par les entreprises à l'occasion de l'accomplissement de ses missions statutaires, telles que le dépôt de marque ou l'enregistrement de brevets, le reste provenant de prestations de services.

couvert par un prélèvement sur les réserves de l'INPI, dont le niveau demeure élevé (estimé à 261,7 M€ au 31 décembre 2024).

III - La fiscalité affectée à certains organismes

Encadrée par la LOLF⁸⁶, la création de taxes affectées constitue une dérogation au principe d'universalité budgétaire. L'annexe *Voies et moyens* des PLF (tome I) recense 205 taxes affectées à 155 organismes. 20 taxes peuvent être rattachées à la mission *Économie*, dont le produit est estimé à 2,9 Md€ en 2024. Du fait de plafonnements destinés à contenir l'évolution des dépenses de certains organismes, 2,7 Md€ devraient être effectivement versés, le solde revenant à l'État.

Pour la mission *Économie*, les principaux affectataires sont le fonds de garantie des victimes d'acte terroriste (FGTI) et le Fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages (FGAO), l'INPI, les chambres de commerce et d'industrie régionales (CCI-R), les chambres des métiers et de l'artisanat de région (CMAR), les centres techniques industriels (CTI) et organismes assimilés ainsi que l'Autorité des marchés de financiers (AMF)⁸⁷ et la Banque de France⁸⁸.

Tableau n° 10 : produit des taxes affectées versé aux organismes rattachés à la mission *Économie* après plafonnement (en M€)

	2023	2024
<i>FGTI-FGAO</i>	700,4	729,2
<i>INPI</i> ⁸⁹	94,0	94,0
<i>AMF</i>	114,5	121,0
<i>Banque de France (ACPR)</i>	195,0	220,0
<i>CMAR</i>	196,1	182,9
<i>CCI-R</i>	525,1	523,4
<i>CTI</i>	737,2	801,5
Total	2 562,3	2 672,0

Source : évaluation des voies et moyens, tome 1, PLF 2025 et direction du budget. Pour 2024, les données sont provisoires.

⁸⁶ Art. 2 de la loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances.

⁸⁷ Droits et contributions pour frais de contrôle.

⁸⁸ Contributions pour frais de contrôle.

⁸⁹ L'INPI figure dans le tableau relatif aux organismes bénéficiaires de taxes affectées dans le tome 1 de l'évaluation des voies et moyens établi par la direction du budget. Il s'agit en réalité d'une redevance pour service rendu.

En 2024, la Banque de France et l'AMF ont bénéficié d'un rehaussement de leur plafond, pour 25 M€ et 6,5 M€ respectivement, cependant que celui des CMAR était réduit de 13,2 M€.

Les CTI et organismes assimilés rattachés à la mission sont financés essentiellement par des taxes affectées, parfois par dotation budgétaire⁹⁰ et, pour l'un d'entre eux par voie de contribution volontaire obligatoire (CVO)⁹¹. Les taxes affectées qui ont été déplafonnées en 2021 pourraient avoir eu un rendement total de 801,5 M€, dont 596,6 M€ pour le seul Comité professionnel des stocks stratégiques pétroliers et 204,9 M€ pour les autres comités, montant en baisse de 3,7 % par rapport à 2023. Les contrats d'objectifs et de performance (COP) de 13 centres techniques industriels (CTI) et comités professionnels de développement économique (CPDE) ont été signés en juin 2024. Ils couvrent la période 2024-2027.

Les CCI bénéficient de la taxe pour frais de chambre⁹² (TFC), composée de deux taxes additionnelles à la cotisation foncière des entreprises (TA-CFE) et à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (TA-CVAE). La TFC finance tout ou partie des missions d'intérêt général exercées par le réseau des CCI, selon les priorités stratégiques définies entre l'État et CCI France dans le cadre du contrat d'objectifs et de performance 2023-2027. Le versement de la TFC est plafonné à 525 M€ depuis 2022⁹³. En contrepartie de l'abandon d'une baisse supplémentaire de ce plafond, la LFI 2024 a prévu un prélèvement sur les fonds de roulement des CCI de 40 M€⁹⁴. La TFC représente 22 % des ressources des CCI⁹⁵. Le produit de TA-CFE collecté en 2024 s'élève à 278,3 M€, un montant inférieur au plafond de 280 M€⁹⁶.

La Cour avait souligné en 2021 la justification incertaine⁹⁷ des taxes affectées dont bénéficient les CCI et les CMA, en s'interrogeant sur le pilotage des réseaux, la stratégie et la viabilité du nouveau modèle économique des CCI à la suite de la loi PACTE.

Dans son rapport précité, la Cour avait indiqué que *« les décisions à venir devront s'appuyer sur une évaluation de la mise en œuvre des dispositions de la loi PACTE relatives aux réseaux consulaires, trois ans après sa promulgation, mais aussi sur une analyse précise du rôle et de l'utilité des CCI et des CMA pour les entreprises et notamment les plus petites d'entre elles, qui connaissent de profonds bouleversements de leur environnement et de leur modèle économique »*.

La revue de dépenses consacrée aux aides aux entreprises⁹⁸, publiée en 2024, esquisse un scénario de suppression de la TFC, qui affecterait principalement la mission d'appui aux entreprises que les CCI ne seraient plus en mesure d'assurer. Celle-ci pourrait toutefois être

⁹⁰ 4,1 M€ versés à l'institut français du textile habillement et 0,4 M€ au centre technique de la teinture et du nettoyage.

⁹¹ Il s'agit de l'institut technologique Forêt Cellulose Bois-construction Ameublement (FCBA).

⁹² Article 9 de la loi du 23 juillet 2010, modifié par l'article 41 de la loi de finances rectificative du 29 décembre 2010.

⁹³ Le premier plafonnement, en 2013, s'élevait à 1,3 Md€. Il a été progressivement abaissé pour atteindre son niveau actuel.

⁹⁴ Prélèvement effectif en décembre 2024.

⁹⁵ Données 2023.

⁹⁶ Un taux unique de 1,12 % s'applique depuis 2024 sur tout le territoire.

⁹⁷ Cour des comptes, *Les chambres de commerce et d'industrie et les chambres de métier et de l'artisanat : des réseaux en mutation, un avenir à mieux définir*, rapport public annuel 2021.

⁹⁸ *Revue de dépenses : les aides aux entreprises*, Inspection générale des finances, mars 2024.

reprise par les collectivités territoriales et leurs agences de développement pour l'accompagnement généraliste, l'Ademe et Bpifrance pour l'accompagnement à la transition énergétique et environnementale et Business France pour l'accompagnement à l'internationalisation. Les autres missions des CCI (formation et emploi, appui aux territoires, représentation) seraient également impactées, mais dans une mesure telle que leur maintien ne serait pas remis en cause.

RECOMMANDATION

La Cour formule la recommandation suivante :

3. *Poursuivre en 2025 l'évaluation des dépenses fiscales les plus coûteuses, chiffrer le coût des dépenses fiscales de façon plus complète et entamer une revue préalable à leur réforme le cas échéant. (recommandation réitérée) (direction du budget, responsables de programmes, direction de la législation fiscale).*
-

Annexes

Annexe n° 1 : suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2023

N°	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2023	Réponse de l'administration	Analyse de la Cour	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*
1	(Recommandation nouvelle) Documenter en PLF 2025 les mesures d'économie qui permettront de garantir la trajectoire définie par la loi de programmation pour toute la période 2025-2027 (direction du budget, responsables de programme)	Cette recommandation traitant du projet de loi de finances pour 2025 et des années ultérieures, elle n'est pas traitée dans le cadre de la NEB 2024. Par ailleurs, aucune mesure d'économie issue de la revue de dépenses n'a été mise en œuvre en 2024 ou dans le cadre de la loi de finances pour 2025. L'IGF a établi un rapport sur les aides aux entreprises dans le cadre de la revue de dépenses en 2024, qui propose des pistes d'économies concernant des dispositifs rattachés à la mission <i>Economie</i>	Si la documentation de pistes d'économies a progressé, aucune mesure d'économie n'a été mise en œuvre sur la mission Économie au cours de l'année 2024 ni au PLF 2025. En dehors des travaux de l'IGF, les responsables de programmes et les ordonnateurs n'ont signalé aucune piste d'économie précise formalisée en 2024 ou prévue en 2025.	Mise en œuvre partielle Recommandation reconduite
2	(Recommandation réitérée) : Poursuivre en 2024 l'évaluation des dépenses fiscales les plus coûteuses, chiffrer le coût des dépenses fiscales de façon plus complète et entamer une revue préalable à leur réforme le cas échéant (direction du budget, direction de la législation fiscale, responsables de programme).	Sur la base des informations transmises par la direction de la législation fiscale à la direction générale des entreprises, l'évaluation des dépenses fiscales est opérée au cas par cas. En application de la loi de programmation des finances publiques 2023-2027, désormais les nouvelles dépenses fiscales sont bornées à trois ans et doivent faire l'objet d'une évaluation justifiant de leur efficacité pour être prorogée. Ainsi, dans ce nouveau cadre, par exemple, la faculté temporaire de déduction fiscale de l'amortissement du fonds commercial (dépense n°210332) est bornée au 31/12/2025 et un rapport d'évaluation devra être remis au Parlement en 2025. Par ailleurs, l'Inspection générale des finances (IGF) a rendu un rapport « Revue de dépenses : les aides aux entreprises » daté de mars 2024 sur les aides relevant des ministères chargés de l'économie et des finances, de l'énergie, de la recherche, des transports ainsi que de la transition écologique. De plus, concernant les aides à la transmission des entreprises, la DLF et la DGFIP ont mené des travaux d'actualisation du coût du Pacte Dutreil (dépense fiscale n°520110) dans les Voies et Moyens, tome 2 du PLF 2025, désormais chiffré à 800 M€ au lieu de 500 M€. Enfin, une mission d'évaluation est menée sur ce dispositif par la Cour des Comptes en 2025.	Le chiffrage des dépenses fiscales a progressé mais demeure incomplet, même si les marges d'amélioration se réduisent. Aucune dépense fiscale de la mission Economie n'est concernée par les 7 évaluations prévues au total dans le cadre des PLF 2024 et 2025. A l'exception de la poursuite des travaux de synthèse de l'IGF, aucune évaluation n'a concerné les dépenses rattachées à la mission Economie en 2024 et aucune n'est prévue en 2025	Mise en œuvre partielle Recommandation reconduite

Annexe n° 2 : estimation des dépenses fiscales de la mission *Économie en 2023*

Mesure du programme 343 (n°920301)	19
Mesure du programme 305 (n°230411)	60
Mesures chiffrées du programme 134	8 316
Total des dépenses fiscales chiffrées par la DLF	8 395
Mesures pérennes évaluées pour 2019-2022 mais non chiffrées pour 2024	363
<i>n° 120124</i>	219
<i>n° 150708</i>	144
Mesures couvertes par une baisse de taux provisoire	904
<i>n° 820201</i>	155
<i>n° 820202</i>	23
<i>n° 820203</i>	726
Coût des taux de TVA réduits supporté par les ASSO et les APUL	2 900
<i>n° 730205</i>	516
<i>n° 730206</i>	168
<i>n° 730221</i>	2 217
Coût total 2024 estimé pour l'État	9 662
Cout total 2023 estimé par la Cour pour l'ensemble des administrations publiques	12 562

Source : PLF 2025 et Cour des comptes. ASSO : administrations de sécurité sociale.
APUL : administrations publiques locales