



[Doi:10.1684/gfp.2024.3.010](https://doi.org/10.1684/gfp.2024.3.010)

## BUDGET DE L'ÉTAT ET DES OPÉRATEURS

### -> DONNÉES GÉNÉRALES SUR LES FINANCES PUBLIQUES

#### **PIB : +0,2 % au premier trimestre 2024**

Dans une note publiée le 30 avril 2024, l'INSEE indique que le PIB progresse légèrement au premier trimestre 2024 (+0,2 % après +0,1 % au trimestre précédent). La demande intérieure repart à la hausse et contribue positivement à la croissance du PIB ce trimestre (+0,4 point), du fait notamment de l'accélération de la consommation des ménages (+0,4 % après +0,2 %). À l'inverse, la contribution du commerce extérieur à la croissance baisse et est nulle au premier trimestre 2024 (0,0 point après +1,0 point). En effet, les importations repartent légèrement à la hausse (+0,2 % après -2,3 %), et les exportations progressent de 0,5 % après +0,4 % au trimestre précédent....

#### **En avril 2024, les prix à la consommation augmentent de 2,2 % sur un an**

Dans une note publiée le 30 avril 2024, l'INSEE précise que sur un an, selon l'estimation provisoire réalisée en fin de mois, les prix à la consommation augmenteraient de 2,2 % en avril 2024, après +2,3 % en mars. Cette légère baisse de l'inflation s'expliquerait d'une part par le ralentissement des prix de l'alimentation et du tabac, d'autre part par la petite baisse sur un an de ceux des produits manufacturés. À l'inverse, les prix de l'énergie accéléreraient. Les prix des services augmenteraient quant à eux sur un an au même rythme que le mois précédent. Sur un mois, les prix à la consommation accéléreraient en avril 2024 (+0,5 % après +0,2 % en mars). Cette accélération serait due à la hausse des prix des services, notamment ceux des transports. Les prix de l'énergie baisseraient de nouveau sur un mois, mais à un rythme plus faible qu'au mois précédent, tandis que ceux des produits manufacturés et de l'alimentation seraient quasi stables.

#### **Situation financière de l'État, résultats budgétaires, certification des comptes pour 2023**

Ce 17 avril 2024, la Cour des comptes publie trois documents concernant les finances de l'État, à savoir : une note d'analyse de la situation financière de l'État fin 2023 réalisée à partir des données du compte général de l'État (CGE) ; un rapport sur le budget de l'État en 2023 ; l'acte de certification des comptes 2023 de l'État. D'abord, l'analyse du CGE pour

2023 fait apparaître une augmentation sensible de l'endettement financier net de l'État pour atteindre 2 672 Md€, soit une augmentation de +153 Md€ sur un an. En proportion des produits régaliens nets, c'est-à-dire pour l'essentiel des recettes fiscales, cet endettement représentait 8,5 années de recettes contre 7,9 années fin 2022. La note montre que cet accroissement a pour origine, pour l'essentiel, les besoins des opérations courantes (fonctionnement, interventions, charges financières) à hauteur de 133 Md€, y compris la variation du besoin en fonds de roulement de l'État, qui a joué un rôle défavorable. Les opérations d'investissement n'expliquent la croissance de l'endettement qu'à hauteur de 20 Md€, compte tenu d'acquisitions supérieures aux cessions. L'équilibre global a été obtenu au prix à la fois d'une réduction de la trésorerie disponible de 35 Md€ et d'une augmentation des emprunts de 118 Md€. La variation des différents actifs et passifs est commentée. A noter également, que le résultat comptable de l'État enregistre une perte de 125 Md€ en 2023, en réduction par rapport à 2022, mais nettement supérieure aux pertes observées antérieurement à la crise sanitaire de 2020 (-70 Md€ par an en moyenne entre 2013 et 2019). Les raisons de la baisse des charges en 2023 sont pour partie exceptionnelles, certains éléments, comme le contentieux EDF ou la reprise de la dette de SNCF réseau, ayant pesé sur l'exercice 2022. La stabilité des produits régaliens recouvre une baisse des produits de TVA, d'impôt sur les sociétés, de TICPE, une stabilité de l'impôt sur le revenu et une augmentation des autres produits fiscaux. Cette évolution est en partie due aux réformes de la fiscalité locale, qui ont conduit à affecter directement aux collectivités territoriales une fraction croissante de produits de TVA. Ensuite, dans son rapport sur le budget de l'État en 2023, la Cour indique que le déficit budgétaire de l'État s'est élevé à 173,0 Md€ en 2023, soit le niveau le plus élevé jamais enregistré après celui de 2020 (178,1 Md€), année marquée par la crise liée à la Covid-19. La Cour constate que les dépenses se sont maintenues à un niveau très élevé, la loi de finances initiale ne prévoyant pas d'économies structurelles permettant d'amorcer la réduction du déficit. L'année 2023 se caractérise également par des recettes fiscales en baisse, après deux années très dynamiques. Certains impôts ont fait l'objet de prévisions trop optimistes par le Gouvernement. Plus fondamentalement, le rapport démontre que l'évolution des recettes fiscales de l'État est de moins en moins corrélée à celle de la croissance économique, l'État ne recevant plus qu'une part minoritaire de la TVA. La Cour y voit des risques sérieux pour l'avenir de la trajectoire budgétaire. Dès lors, l'exercice 2024 s'annonce incertain car nécessitant de nouvelles économies, dont la plupart n'ont pas encore été identifiées et documentées à ce stade. Enfin, la Cour des comptes a certifié, sous réserve, qu'au regard des règles et principes comptables qui lui sont applicables, le compte général de l'État de l'exercice 2023, arrêté le 10 avril 2024, est régulier et sincère, et donne une image fidèle de la situation financière et du patrimoine de l'État. Cinq anomalies significatives affectent les comptes de l'État pour 2023 (contre quatre pour les comptes de 2022) : une surévaluation du matériel militaire tandis que les charges de « gros entretien » et de « grandes visites » le concernant ne sont pas provisionnées ; une surévaluation de la participation de l'État au capital d'EDF ; une sous-évaluation de la participation de l'État dans la Caisse des dépôts ; un mauvais classement du fonds d'épargne

parmi les participations financières de l'État ; une absence de mention dans l'annexe des comptes de certains engagements hors bilan pris par l'État actionnaire, notamment celui de garantir la dette de Bpifrance à hauteur de 45 Md€ ; une absence de mention de l'engagement pris par l'État au titre du remboursement de l'emprunt émis par l'Union européenne pour financer le plan de relance européen dans la liste des engagements donnés. La Cour souligne également que, pour la deuxième fois depuis 2006, exercice à partir duquel elle a commencé sa mission de certification, les comptes de l'État sur lesquels elle a rendu son opinion ont été établis et arrêtés sans qu'une loi de finances ait approuvé les comptes de l'exercice précédent conformément à la LOLF.

## **->PROCÉDURE BUDGÉTAIRE**

### **Le Programme de Stabilité (PSTAB) 2024-2027 présenté en Conseil des ministres**

Le PSTAB 2024-2027 a été présenté en Conseil des ministres ce mercredi 17 avril 2024. Ajustant la trajectoire de la loi de programmation des finances publiques pour tenir compte de la dégradation macroéconomique en 2023 et 2024, le programme de stabilité prévoit un déficit public de -5,1 % du PIB en 2024 en amélioration par rapport à 2023 (-5,5 % du PIB), avec une trajectoire de résorption du déficit pour passer sous le seuil de 3 % de PIB à horizon 2027. Le solde structurel serait en net amélioration sur la période, passant de -4,8 % du PIB potentiel en 2023 à -2,5 % en 2027. Ainsi, la dette publique pour 2024 est estimée à 112,3 % du PIB avec un recul à partir de 2026. En 2023, le niveau de dette publique s'est établi à 110,6 % du PIB, en amélioration par rapport à 2022 (111,9 % du PIB). Selon le programme de stabilité, le niveau de dette publique reculerait à partir de 2026 pour atteindre 112 % du PIB en 2027. Une nette amélioration du ratio de dépenses publiques est envisagée sur la période du programme de stabilité. Pour 2024, le ratio de dépense publique est estimé à 56,7 % du PIB, en amélioration significative par rapport à 2023 (58,1 % du PIB), notamment sous l'effet de mesures volontaristes de maîtrise de la dépense de l'État engagées dès le début de gestion. La trajectoire prévoit une amélioration constante du ratio de dépense publique pour atteindre 54,5 % du PIB en 2027. Le PSTAB 2024-2027 établit un focus sur la stratégie des finances publiques à venir dans un objectif de maîtrise de la dépense publique, qui augmenterait de +0,6 % en volume hors urgence et relance en moyenne annuelle sur la période 2023-2027. Cette maîtrise des dépenses repose notamment sur des réformes structurelles, comme la réforme des retraites, et la poursuite de l'objectif de plein emploi. Elle s'appuie également sur un dispositif annuel de revues de dépenses prévu dans la loi de programmation des finances publiques 2023-2027, qui a permis de documenter des économies dès le PLF 2024. Ce dispositif, engagé dès 2023 et placé sous l'autorité du Premier ministre, porte sur l'ensemble des secteurs des administrations publiques. L'effort de maîtrise des dépenses sera réparti entre les administrations publiques centrales, dont les opérateurs de l'État, la sécurité sociale et les collectivités territoriales. Dans son avis sur ce PSTAB, le Haut conseil des finances publiques (HCFP) constate que ce Programme modifie fortement la trajectoire de la LPFP, promulguée il y a moins de quatre mois. La nouvelle

trajectoire de finances publiques présentée maintient cependant l'objectif d'un retour sous 3 points de PIB en fin de période. Le HCFP considère que cette prévision manque de crédibilité alors que l'effort nécessaire en dépenses n'a jamais été réalisé par le passé. Le HCFP souligne à nouveau que la nécessaire réduction du déficit suppose prioritairement une stratégie articulée et crédible de réduction du poids de la dépense publique dans le PIB, et un réexamen des baisses prévues de prélèvements obligatoires.

### **Avis du HCFP relatif au projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023**

Saisi par le Gouvernement le 8 avril 2024, en application de l'article 62-I de la LOLF, de l'article liminaire du projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année (LRGACA), le Haut conseil des finances publiques (HCFP) s'est prononcé sur le respect, en 2023, des objectifs pluriannuels de solde structurel. L'avis a été rendu public le 17 avril 2024. Le HCFP constate que le déficit des administrations publiques s'établit à 154,0 Md€ en 2023, soit 5,5 points de PIB. Il se creuse de 28,2 Md€ et de 0,7 point de PIB par rapport à 2022, et est très dégradé par rapport aux prévisions des lois de finances initiales pour 2023 et 2024 et de la loi du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques 2023-2027, qui l'estimaient à 4,9 points de PIB. Cette dégradation accroît la divergence des finances publiques de la France par rapport à celles de nos principaux partenaires européens et reflète une situation préoccupante. Conformément à l'article 62 de la LOLF, le HCFP a tenu compte dans ses avis sur les projets de loi de règlement afférents aux exercices 2021 et 2022 des « circonstances exceptionnelles » mentionnées à l'article 3 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) constitués par la crise sanitaire. Le HCFP n'a donc pas déclenché le mécanisme de correction, alors même que les soldes structurels constatés pour ces deux exercices présentaient un écart supérieur à 0,5 point de PIB avec ceux prévus par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 alors en vigueur. En application des mêmes dispositions, le HCFP constate par le présent avis que les circonstances exceptionnelles identifiées en 2020 ne sont plus réunies et ne doivent pas être prises en compte dans l'examen du présent projet de loi. Aux termes de l'article 62-I de la LOLF, le HCFP rend un avis sur l'écart entre le solde structurel constaté et celui prévu au titre de la même année par la LPFP en vigueur. Cet écart atteint 0,5 point de PIB potentiel en 2023. Il résulte néanmoins pour partie d'un changement d'ordre méthodologique lié au passage des comptes nationaux en base 2020 entre 2022 et 2023. Corrigé du changement de base, l'écart entre le solde structurel observé en 2023 et celui prévu dans la LPFP est inférieur à 0,5 point de PIB potentiel. Il n'est donc pas « important » au sens du II de l'article 62 précité. Dans ces conditions, il n'y a pas lieu de déclencher le mécanisme de correction au titre de l'exercice 2023. Toutefois, l'absence de déclenchement du mécanisme de correction ne doit cependant pas masquer le niveau très élevé et très dégradé du déficit structurel par rapport aux objectifs de la LPFP, pourtant promulguée récemment, et dont la trajectoire 2023-2027 était jugée optimiste et fragile par le HCFP.

## ->BUDGETS DES OPÉRATEURS

### **La Société du Grand Paris (SGP)**

Dans un rapport publié le 25 avril 2024, la Cour des comptes examine les comptes et la gestion de la société du Grand Paris, établissement public créé en 2010 afin de mener à bien la réalisation du réseau de transport collectif Grand Paris Express (GPE). Raison d'être de l'établissement, le GPE s'inscrit dans un calendrier aujourd'hui stabilisé : les prolongements de la ligne 14 devraient être livrés avant les Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024, même si les lignes 15 Est et 15 Ouest ne seront mises en service qu'après 2030. Dans son précédent rapport de 2017, la Cour des comptes avait relevé la forte dérive des dépenses, soit un quasi-doublement des 19 Md€ prévus en 2012. Depuis, la progression des coûts a été contenue autour de 40 Md€, notamment grâce à un important suivi des risques comme l'avait recommandé la Cour. Cependant, des incertitudes demeurent sur les dépenses portées par la SGP, même si la contribution supplémentaire de 700 M€ au contrat de plan État-région 2021-2027 décidée fin 2023 va, aux termes de la loi de finances pour 2024, faire l'objet d'une ressource complémentaire. Les chiffres publiés ne donnent qu'une vision partielle des dépenses finales portées par l'établissement qui incluent notamment les charges financières, estimées actuellement à environ 30 Md€. Parallèlement, l'évolution de ses recettes fiscales et de péages, laisse entrevoir un risque d'érosion. Or, une diminution de ces ressources reporterait l'échéance de remboursement. Pour la Cour, il convient donc de sécuriser l'équilibre de ce modèle en maintenant un niveau de recettes permettant de garantir un horizon de remboursement 40 ans après la livraison du dernier tronçon. Cette sécurisation constitue l'une des 8 nouvelles recommandations formulées par la Cour dans son rapport.

## ->PATRIMOINE DE L'ÉTAT

### **Le satisfecit du Gouvernement au sujet de la politique immobilière de l'État...**

L'État, et notamment le ministre délégué aux comptes publics, s'est félicité dans *Les échos* et *La Tribune* au mois d'avril des cessions de son patrimoine immobilier. L'État aurait vendu 645 biens en 2023 pour une valeur de 280 M€, soit une hausse des recettes de +37 %. Il faut rappeler que l'État posséderait 190.000 bâtiments qui occupent près de 100 millions de mètres carrés (dont 23 millions en bureaux, selon l'annexe relative à la « politique immobilière de l'État », v. PLF pour 2024) pour une valeur potentielle de cession de 5 Md€. Bien que la stratégie immobilière poursuivie reste très critiquée pour son inefficacité depuis de nombreuses années, le Gouvernement a poursuivi, selon une vision à très court terme, la cession de biens immobiliers de l'État, comme un bâtiment parisien du ministère de la Culture pour 65 M€, l'ancienne école d'architecture dans les Hauts-de-Seine pour 11 M€, un centre de vacances dans le Var pour 9 M€. Les acquéreurs de l'État sont souvent les voisins d'une parcelle, des investisseurs mais aussi les collectivités territoriales lorsqu'elles exercent leur droit de préemption. Les critiques adressées à l'égard de la politique immobilière de

l'État par la Cour des comptes sont récurrentes depuis une quinzaine d'années (v. [Repères de déc. 2023](#)), et le constat est souvent sévère : « résultats décevants », « retards et carences » pour la rénovation énergétique, organisation administrative « qui a atteint ses limites ». Face à celles-ci, le Gouvernement a réitéré son projet de foncière immobilière de l'État avec des ministères qui loueraient leurs locaux... Or la Direction immobilière de l'État a été créée en 2016 et son efficacité reste encore à démontrer. Selon la Cour des comptes, outre sa complexité, le dispositif pourrait s'avérer plus couteux pour les administrations de l'État. Ce chantier a été lancé lors de l'entrée en vigueur de la LOLF, sans grand succès. Le ratio d'occupation a même légèrement augmenté depuis dix ans ! Les ministères sont faiblement incités à optimiser l'utilisation de leurs locaux, à partager les bureaux, à être plus sobres, à investir dans la rénovation énergétique, à valoriser le patrimoine qu'ils occupent. Alors quand le Gouvernement évoque, parmi les objectifs affichés d'ici à 2032, celui de réduire de 24 à 16 la surface en mètres carrés par agent, cela laisse perplexe...

## **FINANCES LOCALES**

### **-> DONNÉES GÉNÉRALES SUR LES FINANCES LOCALES**

#### **Étude la Banque postale sur la trésorerie des collectivités territoriales**

Cette étude de la Banque postale revient sur l'évolution en cours au sein de la relation entre l'emprunt et la trésorerie des collectivités territoriales. La hausse des taux d'intérêt depuis mi-2022 pousse les collectivités à réduire leur trésorerie afin de limiter leurs emprunts. Pour mémoire, depuis 2014, la trésorerie des collectivités était régulièrement en hausse. Au nom du principe de l'unité de caisse, la trésorerie des collectivités ne peut pas être rémunérée, elle doit être déposée sur les comptes de l'État.

#### **Rapport de l'IGF sur l'investissement des collectivités territoriales**

Dans ce rapport publié récemment, et datant d'octobre 2023, l'IGF revient sur les enjeux de l'investissement des collectivités territoriales, qui a représenté en 2022, 54 Md€, dont les deux tiers portés par le bloc communal. Cependant, cette étude rappelle le rôle de principal de l'État en tant que co-financeur avec plus de 9,8 Md€ en 2022, montant qui devrait augmenter avec la mise en place du Fonds vert en 2023 et 2024. Cette étude énonce trois défis auxquels sont confrontées les dépenses d'investissement des collectivités territoriales : le renouvellement du dense réseau d'équipements des collectivités territoriales ; les investissements de la transition écologique, avec une estimation, pour les collectivités territoriales, de 21 Md€ par an d'ici 2030 ; la recherche d'un équilibre des comptes publics et principe de libre administration des quelques 45 200 collectivités, EPCI et syndicats. Les besoins d'investissement des collectivités territoriales en matière de transition écologique pourraient être de l'ordre de 20 Md€ /an, ce qui nécessitera des redéploiements et une mutualisation accrue. Cette étude prône un certain nombre de rationalisations et d'améliorations et pose les bases d'une évolution du FCTVA.

## ->TRANSFERTS DE L'ÉTAT

### Notification des montants de DGF

L'État vient de notifier les montants de DGF pour 2024. Un communiqué de presse accompagne cette opération ainsi que la mise à jour du site internet avec l'ensemble des montants. Cette communication est d'autant plus intéressante que la réforme annoncée de la DGF semble mal partie pour ne pas dire abandonnée. L'État insiste sur la hausse consentie de la DGF pour 2024 de 640 M€.

## FINANCES SOCIALES

### ->SITUATION DES COMPTES SOCIAUX

#### Présentation du programme de stabilité pour 2024-2027

Le Conseil des ministres du 17 avril a adopté le programme de stabilité budgétaire 2024-2027 qui doit être présenté ce mois-ci à la Commission européenne. Il continue de prévoir pour 2027 un besoin de financement des administrations publiques au sens de Maastricht inférieur au seuil des 3 % ( -2,9 % du PIB dans la nouvelle version), grâce, en particulier, au maintien d'une capacité de financement des administrations de Sécurité sociale de 0,2 points en 2024 (en 2023 elle a été de 0,5 points, v. [Repères, mars 2024](#), mais cette capacité de financement est artificielle puisqu'à l'intérieur des ASSO le Régime général et le FSV accusaient un déficit de 10,8 Md€), de 0,6 points en 2025, de 0,7 points en 2026 et de 1 point en 2027 ; pour y parvenir, le gouvernement se fonde sur l'hypothèse d'un ralentissement des dépenses des ASSO, avec une baisse des charges d'indemnisation du chômage, et une consolidation des dépenses de santé, avec une progression de l'ONDAM limitée à 3 % ; le Gouvernement se borne toutefois à ne citer que deux réformes structurelles majeures intégrées dans la prévision, la réforme des retraites de 2023 dont il escompte surtout un surcroît d'activité qui générera des recettes, et la réforme de la « contracyclicité de l'UNEDIC », qui doit être complétée par une troisième réforme de l'Assurance chômage (v. [Repères, mars 2024](#)). Du côté des recettes, le Gouvernement n'est guère plus explicite, se bornant à escompter, pour la seule année 2025, une progression des cotisations de +3,6% plus dynamique que la masse salariale privée. Dans un avis rendu le même jour, le Haut conseil des finances publiques (HCFP) a fortement critiqué le manque de crédibilité des prévisions gouvernementales, en particulier celles concernant la croissance et la productivité. Compte tenu du dérapage enregistré en 2023, le HCFP met en doute la capacité de réaliser un ajustement structurel de 0,6 points de PIB en 2024 et de 0,9 points en 2025, ainsi que celle de contenir la croissance en volume de la dépense publique à un rythme sensiblement inférieur à celui du PIB - avec des économies de surcroît très peu documentées - ce qui n'a jamais été réalisé dans le passé.

## ->POLITIQUE D'ALLÈGEMENT DES CHARGES ET DU COÛT DU TRAVAIL

### Rapport d'étape Bozio/Wasmer sur la réduction du coût du travail (bas salaires)

Missionnés par la Première Ministre à l'issue de la conférence sociale d'octobre 2023 pour réaliser une analyse de « l'articulation entre les salaires, le coût du travail et la prime d'activité et son effet sur l'emploi, le niveau des salaires et l'activité économique » les économistes Antoine Bozio et Etienne Wasmer ont rendu un rapport d'étape le 25 avril dernier. La pertinence de la politique d'exonérations sociales sur les bas salaires mise en place depuis le début des années 1990 fait débat en raison de son coût pour les finances publiques (82 Md€ en 2022) et elle a déjà fait l'objet d'un rapport de la commission des affaires sociales de l'Assemblée Nationale en septembre dernier (v. [Repères, sept. 2023](#)). Il s'agit en effet d'un enjeu capital dans la stratégie de maîtrise des déficits publics que doit mettre en œuvre le Gouvernement. Le diagnostic fait apparaître cinq constats majeurs : 1) depuis 1993, les exonérations sur les bas salaires sont de plus en plus importantes, avec des cotisations employeurs devenus très faibles au niveau de 1,0 SMIC, qui croissent très rapidement jusqu'à 1,6 SMIC, puis plafonnent jusqu'à 3,5 SMIC ; 2) en France, par rapport aux autres États de l'OCDE, le dispositif socio-fiscal a permis à la fois d'assurer un niveau de salaire minimum net relativement élevé (72 % du salaire médian), tout en contenant le coût du travail pour les employeurs ; 3) le coût budgétaire du dispositif est très élevé (2,5 % du PIB en 2022) ; 4) une littérature économique abondante a montré que les exonérations avaient un effet plutôt positif sur l'emploi pour les bas salaires, mais qu'il était décevant pour les rémunérations les plus élevées ; 5) la dégressivité des exonérations et des transferts sociaux contribue à des taux marginaux de prélèvement élevés c'est le fameux effet « il faut parfois dépenser 500 € pour augmenter le revenu disponible du salarié de 100 € » ; 6) il se crée un phénomène désincitatif de « trappe à bas salaires » important, qui du fait d'une distribution des emplois concentrée dans la tranche de 1,0-1,6 SMIC pénalise la recherche de promotions et donc de gains de productivité, ce phénomène étant toutefois difficile à quantifier. Les deux économistes en concluent qu'à budget et prélèvements obligatoires constants, il y a peu de marge de manœuvre et que, s'il doit y avoir inflexion de la politique, cela devra se faire avec prudence et progressivement. Le rapport définitif sera publié fin juin. Sur le même sujet, le site FIPECO a publié un commentaire d'actualité sur les contreparties (conditionnalité) des allègements de charges sociales. L'auteur fait valoir que les aides aux entreprises ont toujours des effets indésirables (effets d'aubaine, effets de substitution et de seuils, décalage dans le temps...), mais que leur bénéfice ne peut s'apprécier qu'à partir d'analyses statistiques globales et non entreprise par entreprise.

## ->DÉPENSES DE SANTÉ/HÔPITAL/ASSURANCE MALADIE

### Les orientations d'un plan de renforcement du contrôle des arrêts de travail

Le coût croissant des arrêts maladie pour l'Assurance maladie (16 Md€ en 2022) et leur



augmentation continue dès avant même la crise sanitaire fait de ceux-ci une des pistes privilégiées d'économie en vue de ramener le déficit public dans les limites de la programmation financière pluriannuelle. Parmi les orientations envisagées, l'allongement du délai de carence (actuellement de 3 jours) pour la prise en charge par l'Assurance maladie, l'instauration de jours de carence d'intérêt public qui ne seraient pris en charge ni par la SS ni par l'employeur, à l'exemple de ce qui est pratiqué dans le secteur public... Parallèlement, la CNAM est incitée à renforcer les contrôles sur les indemnités journalières pour lesquelles le montant de fraudes détectées n'a rapporté que 17 M€ en 2023 (sur 470 M€ de total de fraudes à l'Assurance maladie). La Cour des comptes relève une insuffisance de l'évaluation des actions ainsi que de la prise en compte de la sinistralité alors même que celle-ci est importante dans les petites entreprises, et elle critique les carences du contrôle interne et de la lutte contre la fraude. Elle préconise un renforcement du pilotage de ces actions par la CNAM, tout en soulignant que la tarification des cotisations versées par les entreprises de plus de 149 salariés reste le dispositif le plus efficace de prévention des accidents du travail.

### **Le plan du Gouvernement pour améliorer l'offre de santé**

Le Premier Ministre a détaillé dans la presse régionale les mesures du Gouvernement pour renforcer l'offre de santé. Son objectif est de reconquérir 15 à 20 millions de rendez-vous chez les généralistes d'ici l'été. Parmi les mesures proposées : instaurer une « taxe lapin » de 5 € pour sanctionner les rendez-vous non honorés, faciliter l'accès direct aux soins sans passer par le généraliste (une première expérimentation va commencer pour les kinésithérapeutes), élargir le système de garde aux infirmiers, dentistes et sage-femmes, et enfin augmenter les formations de médecins, avec le passage de 10 800 étudiants en deuxième année en 2023 à 16 000 en 2027, mesure significative, mais qui ne pourra avoir d'effets concrets que dans une dizaine d'années.

### **Communication sur la stratégie nationale des soins palliatifs**

En même temps qu'il adoptait le projet de loi sur « l'accompagnement des malades et de la fin de vie », dont la presse s'est très largement fait écho à propos des dispositions ouvrant la possibilité d'accéder à « une aide à mourir », le Conseil des ministres du 10 avril a pris connaissance d'une communication de la Ministre du travail, de la santé et des solidarités sur « la stratégie nationale des soins palliatifs ». Prenant en compte le retard de la France en terme d'offre de soins palliatifs, qui la place au 15ème rang de l'OCDE à ce titre, le gouvernement a prévu d'augmenter de 1,1 Md€ sur 10 ans la dépense en soins d'accompagnement, le niveau de celle-ci passant de 1,6 Md€ en 2024 à 2,7 Md€ en 2034. La stratégie décennale s'articule autour de 4 axes et 30 mesures, avec l'objectif de couvrir très rapidement en services de soins palliatifs tous les départements qui en sont encore dépourvus, de renforcer l'hospitalisation à domicile et de créer 100 nouvelles équipes mobiles territoriales.

### **Le risque accru de dérapage du déficit des hôpitaux publics selon le comité**

## **d'alerte de l'ONDAM**

Le Comité d'alerte sur l'évolution des dépenses d'Assurance maladie a rendu son premier avis pour 2024 le 15 avril. Pour 2023, le Comité d'alerte relève que l'objectif pour 2023, qui avait été révisé à la hausse, a été pratiquement respecté. Mais il pointe le déficit croissant des hôpitaux publics, qui pourrait être le double de celui de 2022 (1 Md€). Pour 2024 (année pour laquelle la progression prévue de l'ONDAM est de +3,2 % hors COVID), le Comité alerte sur l'évolution des dépenses de soins de ville qui reste dynamique et qui va pâtir du retard de la mise en œuvre de certaines économies comme le doublement des franchises, ainsi que sur « le point de fuite » que constitue le dérapage du déficit des hôpitaux publics.

## **Le lancement de la concertation sur la prévention des accidents du travail**

La Ministre du travail a réuni les partenaires sociaux le 29 avril pour échanger, au sein du Conseil national d'orientation des conditions du travail, sur la prévention des accidents du travail. La ministre a promis une grande initiative en matière de santé au travail et pour « améliorer la réparation », alors même que la sinistralité en ce domaine est élevée. Ce débat intervient dans un contexte d'inquiétude sur les conséquences du recul de l'âge de la retraite, alors même que le gouvernement envisage de réformer la médecine du travail et que l'accord interprofessionnel signé l'an dernier sur les accidents et maladies professionnels n'a pas encore été transposé.

## **->RETRAITES**

### **Le Conseil d'orientation des retraites (COR) va réviser ses paramètres**

Au moment de la réforme des retraites le COR avait été fortement critiqué pour le caractère trop optimiste de ses paramètres macroéconomiques sous-jacents, en particulier l'évolution de la productivité, qui aurait conduit à minimiser l'urgence d'une réforme, ainsi que pour le caractère peu lisible de ses conclusions qui aurait contribué à obscurcir le débat public. Cela a conduit en octobre 2023 au limogeage de son président, Pierre-Louis Bras, et à son remplacement par l'économiste Gilbert Cette. Celui-ci a proposé une révision des paramètres pour le prochain rapport annuel du COR de juin 2024. Le projet présenté par le secrétariat général du Conseil le 4 avril proposait de décaler vers le bas les hypothèses de croissance annuelle de la productivité horaire, qui se seraient désormais étalées entre +0,4 % et +1,3 % en réel (contre une fourchette de 0,7 % -1,6 % auparavant) de façon à tenir compte du ralentissement structurel de la productivité observé dès avant la crise sanitaire ; il proposait aussi de ne présenter qu'un seul scénario de référence pour les résultats financiers. La composition paritaire du COR, où sont représentés les partenaires sociaux, a dû conduire à un compromis : la nouvelle fourchette des 4 hypothèses de productivité sera bien comprise entre 0,4 % et 1,3 % en réel, mais le scénario de référence unique sera accompagné d'une palette de variantes de sensibilité. A noter également dans ce domaine, une note de l'Institut des politiques publiques « Quelles règles d'indexation dans un régime de retraite en

annuités » qui analyse les effets d'un système où les pensions suivent l'évolution des prix, ce qui conduit à des dynamiques divergentes des salaires et des pensions et qui rend les prévisions très sensibles aux hypothèses retenues pour l'évolution de la productivité.

## **-> POLITIQUE DE L'EMPLOI ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE**

### **Un bilan mitigé sur les aides en faveur de la mobilité sociale et de l'emploi des jeunes**

Un rapport d'information sur l'évaluation des politiques publiques en faveur de la mobilité sociale des jeunes a été présenté par le Comité d'évaluation et de contrôles des politiques publiques de l'Assemblée Nationale. Le rapport rappelle tout d'abord le constat d'un enrayement de « l'ascenseur social », avec une forte prégnance des origines sociales et des inégalités socio-culturelles, et l'influence de deux grandes politiques publiques, la politique de l'éducation et les politiques d'emploi et d'insertion. Il souligne que la mobilité sociale des jeunes a été une préoccupation constante, qui a fait l'objet de nombreux plans, dont le dernier, intitulé « 1 jeune, 1 solution », date de 2020 ; ils ont donné lieu à la mise en place d'une soixantaine de dispositifs. Le rapport pointe une action publique en manque de cohérence et d'efficacité tant au niveau national que local, ce qui se traduit par une baisse de la mixité sociale (la réalité de celle-ci dans l'enseignement privé a été l'objet d'une vive polémique), ainsi que les effets modestes des mesures de soutien pour l'accès à l'enseignement supérieur ; s'agissant des « politiques de la deuxième chance », qui visent en particulier les « décrocheurs » et les « NET » (jeunes ni en emploi ni en formation,) il rappelle ce qui a été fait récemment avec la « Garantie jeunes » et le « Contrat d'engagement jeunes » qui combinent une obligation d'activité, un accompagnement et une allocation. Les rapporteurs font 12 propositions, principalement de caractère organisationnel. Un blog de l'OFCE pose la question de la persistance d'un chômage élevé chez les jeunes en dépit de l'importance des moyens publics qui ont été mis en œuvre depuis une trentaine d'années : ainsi chez les non-diplômés de la tranche d'âge 25-29 ans, moins d'un sur deux est en emploi dix ans après la sortie du système éducatif, ce qui classe la France au 22<sup>e</sup> rang européen. Un tournant dans les politiques de l'emploi des jeunes, à la fois en termes de dépenses engagées (plus de 100 Md€ depuis 2020) et de cohérence des dispositifs, est intervenu avec la priorité donnée à l'alternance. Mais, selon le blog, si les créations d'emploi ont été importantes durant la période, près de 500 000 seraient dues à l'apprentissage (qui est comptabilisé dans les créations d'emploi), avec un effet de substitution par rapport à d'autres formes de contrats et finalement un effet net sur le chômage des jeunes assez décevant, limité à une baisse de 39 000 depuis 2020, et une augmentation du nombre de NET. Au total, selon l'étude, les moyens de la politique de l'emploi ont été « absorbés » par des publics qui auraient été employés en tout état de cause et la substitution d'un accompagnement renforcé à des « contrats aidés classiques » n'a pas eu l'effet escompté. Une évaluation de ces politiques apparaît donc nécessaire.

## ->ASSURANCE CHÔMAGE

### **Échec de la négociation interprofessionnelle sur l'emploi des seniors, reprise en main sur l'Assurance chômage par le Gouvernement**

Les négociations conduites par les partenaires sociaux sur les parcours professionnels et l'emploi des seniors depuis le début de l'année (v. [Repères, nov. 2023](#)) ont échoué le 10 avril, notamment sur la question du compte épargne temps universel (CETU) auquel s'est opposé le patronat. Par effet de tiroir, cet échec remet en cause la convention sur l'UNEDIC fixant les règles d'indemnisation des chômeurs pour la période 2024-2027 que les partenaires sociaux avaient conclu en novembre, mais dans laquelle il manquait le recul de deux ans des bornes d'âge ouvrant droit à une durée d'indemnisation majorée des seniors qui devait résulter mécaniquement de la réforme des retraites d'avril 2023 et qui devait procurer une économie de 440 M€ à l'UNEDIC. Les syndicats subordonnaient en effet leur accord à ce décalage à des mesures significatives sur l'emploi des seniors, ce qui n'a pu aboutir. Une négociation conduite sous l'égide de l'UP2 mais sans le MEDEF et la CGPME a toutefois permis le 23 avril d'avoir une avancée sur le compte-épargne temps et sur les reconversions professionnelles. Dans ces conditions, l'absence d'accord global va amener le gouvernement à reprendre la main par un décret de carence qui prendrait effet pour trois ans à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2024, comme cela avait été le cas en 2019, et lui permettre d'inclure de nouvelles dispositions visant à durcir les conditions d'indemnisation (v. [Repères, févr. 2024](#)), voire à aller plus loin en renforçant le principe de « contracyclicité » qui permet de moduler la durée de l'indemnisation en fonction du niveau du chômage.

## ->CONTRÔLES, LUTTE CONTRE LA FRAUDE

### **Rapport du Sénat sur l'IA et la lutte contre la fraude et l'intelligence artificielle**

Un rapport d'information de la Délégation à la prospective du Sénat « Impôts, prestations sociales et lutte contre la fraude » fait le point des perspectives que peut apporter l'intelligence artificielle à la lutte contre la fraude dans ces domaines. Après avoir rappelé les potentialités de l'IA générative pour le traitement de l'information fiscale et sociale, le rapport fait le point des premières applications dans ce domaine (traitement des amendements parlementaires à la DGFIP, « chatbots »...). Il pose les principes que doit s'imposer l'usage de l'intelligence artificielle en matière de lutte contre la fraude fiscale et sociale, à savoir la primauté de l'humain, qui suppose qu'aucun contrôle ni aucun redressement ne peut être engagé sur le seul fondement d'un traitement informatique automatisé. Il relève l'avance prise en la matière par les administrations fiscales sur les administrations sociales, qui se limitent pour le moment au « *data-mining* » lequel se borne à collecter des données et à les croiser au moyen d'algorithmes « classiques », notamment dans la branche Famille, et qui n'utilisent pas encore, à la différence de Bercy, les possibilités du « *deep-learning* » permettant d'identifier la fraude que l'on ne connaît pas. Les

parlementaires fixent trois priorités : 1) identifier les usages en délimitant bien les tâches qui peuvent être confiées à l'IA et celles qui ne le peuvent pas ; 2) clarifier les objectifs (rendement budgétaire, protection des droits fondamentaux...) ; 3) se donner les moyens, notamment pour le recrutement des compétences et le choix des technologies.

## FISCALITÉ ET PROCÉDURES FISCALES

### -> POLITIQUE FISCALE

#### **Selon le Conseil d'analyse économique : les hausses d'impôts, une absurdité ?**

Dans un entretien dans *Les Échos*, au début du mois d'avril, l'économiste Camille Landais, président délégué du Conseil d'analyse économique (CAE), organe placé auprès du Premier ministre, estime « absurde » de « refuser toute hausse d'impôts au vu de notre situation budgétaire ». En effet, la semaine précédente, le ministre de l'Économie et des finances, s'était positionné en indiquant être « opposé à toute augmentation d'impôts ». Si M. Landais reconnaît que la France a déjà un taux de prélèvements obligatoires élevé (43,5% du PIB en 2023), selon lui, la consolidation du déficit primaire nécessitera une augmentation des recettes, notamment en faisant contribuer les plus riches. Une analyse qui ne rejoint pas totalement celle du Gouverneur de la Banque de France qui appelle à s'occuper « enfin sérieusement des dépenses » (annulation de 10 Md€ de crédits début 2024, baisse des dépenses de 20 Md€ en 2025, etc..) pour résoudre le dérapage des comptes publics, suite à l'annonce par l'INSEE d'un déficit public en dérapage à 5,5 % du PIB en 2023 (v. [Repères, mars 2024](#)). Des baisses supplémentaires de dépenses seraient nécessaires dès 2024, selon le ministre de l'Économie et des finances. En contrepoint, selon M. Landais, la question de la fiscalité des très hauts revenus et patrimoines se pose pleinement, ne serait-ce que pour des raisons d'équité fiscale, estimant « très largement exagérée » l'idée d'une « hypermobilité des grandes fortunes » d'un État à l'autre, ce qui est toutefois très discutable (v. not. F. DOUET, *Précis de droit fiscal de la famille*, LexisNexis, Coll. « Précis fiscal », 23<sup>e</sup> éd., 2024, 1 094 p.). Interrogé sur l'éventualité d'une remise en cause de la fiscalité des entreprises, le président délégué du CAE a estimé que cela ne pouvait « pas être écarté non plus », bien que le débat sur la taxation des superprofits ne lui semble pas être le bon, risquant d'aboutir à des dispositifs peu efficaces, massivement contournés par les entreprises. Et l'exemple de la contribution sur les rentes inframarginales des producteurs d'électricité (CRIM), suite à son mauvais rendement budgétaire en 2023, en témoigne semble-t-il (v. [Repères, mars 2024](#)). M. Landais a, en outre, considéré qu'il défendait l'idée de faire contribuer les retraités actuels à l'effort national, ne serait-ce que pour des considérations d'équité intergénérationnelle et mis en question certaines dépenses fiscales coûteuses, à l'efficacité limitée, comme le crédit d'impôt recherche (CIR) pour les entreprises et le système d'aides à l'apprentissage, beaucoup trop généreux pour les étudiants de l'enseignement supérieur. Le MEDEF a fait part de ses inquiétudes devant le risque de voir des baisses d'impôts au bénéfice des entreprises être remises en cause pour des raisons budgétaires. Une nouvelle controverse

autour du calendrier de suppression de la CVAE, qui doit s'éteindre progressivement d'ici 2027 (v. [Repères, janv. 2024](#)), entamerait la stabilité de la législation fiscale réclamée par les entreprises, et plus largement la confiance que celles-ci peuvent placer dans la parole de l'État. Une ligne rouge à ne pas franchir ? Avis au Gouvernement...

## **Présentation du programme de stabilité et d'un déficit public dégradé en 2024...**

Le ministre chargé des comptes publics a présenté une communication relative au programme de stabilité de la France 2024-2027 lors du conseil des ministres du 17 avril dernier. C'est assez rare que la présentation du programme de stabilité suscite autant d'intérêt. En l'absence de projet de loi de finances rectificative en cours d'année, seul ce document permettra au Parlement d'avoir connaissance de l'ajustement ou non de la trajectoire budgétaire pour 2024, et si oui, dans quelle proportion, jusqu'au projet de loi de finances de fin de gestion. Concernant les prévisions macroéconomiques du programme de stabilité, après une progression du PIB de +0,9 % en 2023, ce qui, selon le Gouvernement, témoignerait de la résilience de l'économie française face aux chocs externes, l'activité économique accélérerait en milieu d'année 2024, induisant une croissance de +1,0 % en 2024 (au lieu de +1,4 % prévu en loi de finances initiale) et 1,4 % en 2025. Dans un contexte de nette décélération des prix alimentaires et des produits manufacturés, l'inflation poursuivrait son reflux pour atteindre 2,5 % en 2024 et 1,7 % en 2025, après +4,9 % en 2023. En 2026 et 2027, l'activité économique serait soutenue par le dynamisme de la consommation dans un contexte de reflux de l'inflation, par le rattrapage des performances à l'exportation et par l'investissement des entreprises. La trajectoire de finances publiques traduit l'objectif de retour à des comptes publics normalisés : le déficit public reviendrait sous le seuil de 3 % du PIB à l'horizon 2027. Il atteindrait -5,1 % en 2024, puis -4,1 % en 2025, -3,6 % en 2026 et -2,9 % en 2027. Le ratio de dette publique se réduirait à partir de 2026 pour atteindre 112,0 % du PIB en 2027. Pour parvenir à ce scénario en 2024, de nouvelles annulations de crédits à hauteur de 10 Md€ semblent nécessaires. C'est pourquoi, le Gouvernement prévoit notamment une nouvelle taxe sur les rachats d'actions, pour que les annulations de crédits ne soient pas la seule variable d'ajustement, tout en réclamant un effort de 2,5 Md€ aux collectivités territoriales. Après le spectaculaire dérapage des comptes publics en 2023 (v. [Repères, mars 2024](#)), la nouvelle feuille de route gouvernementale pour 2024-2027 est sévèrement critiquée par le Haut conseil des finances publiques, dans un avis rendu public (HCFP, avis n° 2024/2, 17 avril 2024). Ces critiques s'accompagnent d'un appel « à un réexamen des baisses prévues de prélèvements obligatoires ». Le HCFP considère que cette prévision gouvernementale manque de crédibilité, mais aussi de cohérence...

## **->FISCALITÉ LOCALE**

### **Inconstitutionnalité d'un prélèvement minorant la dotation d'intercommunalité II**

Dans le prolongement d'une décision rendue il y a plus de trois ans (Cons. const., 15 oct. 2020, décis. n° 2020-862 QPC, *Communauté de communes Chinon, Vienne et Loire*), le

Conseil constitutionnel a reconnu que la pérennisation de la contribution au redressement des finances publiques pesant sur certains établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre portait atteinte à l'égalité devant les charges publiques (Cons. const. 21 mars 2024, décis. n° 2023-1083 QPC, *Communauté de communes Chinon, Vienne et Loire*). En effet, la communauté de communes Chinon, Vienne et Loire a saisi le Conseil constitutionnel d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) à propos de l'article 250 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020. Cet établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre devait s'acquitter d'un prélèvement au titre de la « contribution au redressement des finances publiques » (CRFP). L'EPCI reprochait les conditions de pérennisation de ce prélèvement : en effet, la pérennisation n'était prévue que pour les seuls EPCI qui étaient assujettis au prélèvement en 2018. Pour la communauté de communes Chinon, Vienne et Loire, le montant à acquitter ne rendait plus compte des caractéristiques démographiques ou financières des établissements publics en cause, créant ainsi : une différence de traitement injustifiée entre les EPCI, selon qu'ils aient ou non été assujettis à ce prélèvement en 2018 ; une charge excessive pour ceux qui y ont été assujettis, en méconnaissance des principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques ; une atteinte aux principes de libre administration et d'autonomie financière des collectivités territoriales. Le Conseil constitutionnel a retenu l'argument tiré de la rupture d'égalité devant les charges publiques.

## ->IMPÔT SUR LE REVENU

### **Lancement de la campagne de déclaration de l'impôt sur le revenu sans incident**

La campagne de déclaration des revenus pour l'année 2023 est officiellement ouverte depuis le 11 avril 2024, et n'a pas connu d'incident majeur cette année. Pilotée par la Direction générale des finances publiques (DGFiP), cette campagne met en lumière deux obligations déclaratives cruciales. Tout d'abord, la déclaration sur les revenus, avec un accent particulier sur la nécessité de signaler tout changement d'adresse ou de situation familiale. Ensuite, la déclaration de changement d'occupation dans les locaux dont l'utilisateur est propriétaire, requise uniquement en cas de modification de résidence principale ou secondaire, ou de locataire pour un propriétaire bailleur. Les nouveautés fiscales de cette année incluent l'importance accordée à la mise à jour et à la fiabilisation des adresses des foyers fiscaux, avec une validation obligatoire de l'adresse par l'utilisateur ou le signalement de tout déménagement, ainsi que la possibilité de mentionner les adresses des enfants étudiants mineurs ou majeurs vivant dans un logement indépendant ; l'obligation de déclarer tous les revenus provenant de la location ou sous-location de logements meublés ; la revalorisation des tranches du barème de l'impôt de 4,8 % pour neutraliser l'impact de l'inflation ; la mise en place d'une collecte des revenus de l'économie collaborative au niveau européen. En 2023, le nombre de déclarants en ligne a atteint 34,9 M de foyers fiscaux, soit 89 %. Cette méthode présente des avantages indéniables tels que la souplesse des délais, la simplicité

d'une déclaration personnalisée et la sécurité garantie par un courriel de confirmation et un accusé de réception dans l'espace de l'utilisateur. Pour mémoire, la déclaration des revenus doit s'effectuer entre le 11 avril et le 6 juin 2024, selon le département de résidence du contribuable.

## **Retard de l'application de la nouvelle convention fiscale franco-luxembourgeoise**

La France et le Grand-Duché du Luxembourg ont signé le 20 mars 2018 une nouvelle convention fiscale internationale qui remplace celle d'avril 1958. L'un des changements principaux concerne la méthodologie pour éliminer la double imposition qui modernise et harmonise l'approche retenue du côté français, notamment sur les traitements et salaires ainsi que les pensions de source luxembourgeoise. La nouvelle convention prévoit l'octroi d'un « crédit d'impôt égal au montant de l'impôt français correspondant à ces revenus à condition qu'ils soient effectivement soumis à l'impôt luxembourgeois » (avenant du 10 oct. 2019). De manière dérogatoire et exceptionnelle, l'application de la nouvelle méthode du crédit d'impôt pour l'imposition des revenus 2020 et 2021 a été écartée, ce qui conduit à maintenir l'ancienne méthode. À compter de l'imposition des revenus 2022, la méthode du crédit d'impôt résultant de la nouvelle convention devait prendre ses pleins effets, ce qui n'a pas été le cas et vient ainsi prolonger cette dérogation exceptionnelle, bénéficiant aux 119.000 travailleurs frontaliers avec le Luxembourg. En effet, le 9 avril, le Gouvernement a annoncé la prorogation de l'aménagement exceptionnel de la méthode d'élimination de la double imposition prévue par la convention fiscale entre la France et le Luxembourg pour l'imposition des revenus de l'année 2023. Quant au seuil de tolérance à 34 jours pour les travailleurs résidents fiscaux de France, frontaliers avec le Luxembourg, ces derniers peuvent travailler jusqu'à 34 jours en dehors du Luxembourg sans que ces jours donnent lieu à une imposition effective en France (avenant du 7 nov. 2022). Quant au projet de loi autorisant l'approbation de l'avenant à la convention entre la France et le Grand-duché de Luxembourg en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu et la fortune (v. [Repères, janv. 2024](#)), après son adoption par le Sénat, le texte doit prochainement être examiné par les députés.

## **->IMPÔTS SUR LES SOCIÉTÉS**

### **Vers une imposition sur les rachats d'actions en 2025 ?**

Pressé par les difficultés budgétaires, le Gouvernement semble de nouveau réfléchir à l'imposition des rachats d'actions par les grands groupes. Soulevée par le Chef de l'État l'an dernier (v. [Repères, avril 2023](#)), si l'idée a été écartée un temps par le Gouvernement dans la dernière loi de finances, celui-ci n'exclut plus désormais une mesure fiscale pour frapper les entreprises qui rachètent leurs propres actions, dans le prochain projet de loi de finances. Cette mesure fiscale pourrait même être rétroactive sur 2024 afin de générer un rendement budgétaire de plusieurs centaines de millions d'euros. Ainsi, les rachats d'actions de 2024 donneraient lieu à une taxation en 2025. Concernant le taux de cette imposition, les



arbitrages ne sont pas encore rendus. Ils le seront très certainement dans l'été lors de la finalisation du projet de loi de finances. Les rachats d'actions sont une manière de rémunérer les actionnaires. En 2023, les principales entreprises cotées en bourse dans le monde auraient racheté pour 1.112,1 Md\$ de leurs propres actions en 2023, après une année 2022 déjà exceptionnelle. Après les États-Unis, le Royaume-Uni, le Japon, le Canada et la France sont les États où les rachats d'actions ont été les plus significatifs. Les entreprises américaines demeurent très attachées à cette pratique. On a dénombré aux États-Unis en 2023 des rachats d'actions pour environ 773,1 Md\$. Un recul des rachats d'actions par rapport à 2022 (-17 %) a toutefois été observé en 2023 dans le secteur des nouvelles technologies (Microsoft et Meta, Apple). Très certainement que le quadruplement de l'*Excise tax on Repurchase of Corporate Stock* initié dans le budget 2024 par l'administration américaine Biden n'est pas non plus étranger à ce constat. Ces pratiques sont contestées par les syndicats qui estiment que ces montants devraient plutôt être consacrées aux investissements des entreprises, aux créations d'emplois et aux augmentations de salaires. Ainsi, les critiques s'élevèrent donc de plus en plus en France contre ces pratiques jugées iniques y compris par certains spécialistes financiers. Ainsi, lorsque TotalEnergies a racheté pour plus de 9 Md€ de ses propres actions et a investi seulement 5 Md€ dans les énergies renouvelables, cela peut soulever quelques interrogations sur l'ampleur d'un tel programme de rachats d'actions. Le dérapage des comptes publics en 2023 a conduit le Gouvernement à étudier plus sérieusement l'imposition des rachats d'actions.

## ->TVA

### **Parution du décret relatif au report de l'obligation de facturation électronique**

L'article 91 de la loi de finances pour 2024 (L. n° 2023-1322 du 29 déc. 2023) a modifié le calendrier d'entrée en vigueur des obligations de facturation électronique et de transmission des données de transaction (*e-reporting*). Deux vagues entre le 1<sup>er</sup> septembre 2026 et le 1<sup>er</sup> septembre 2027 sont désormais prévues. Le décret tire les conséquences de la modification du calendrier d'entrée en vigueur de la généralisation de la facturation électronique opérée la loi de finances pour 2024. Le décret n° 2024-266 du 25 mars 2024 prévoit en outre un dispositif transitoire afin de surmonter l'indisponibilité du portail de facturation en permettant l'immatriculation des opérateurs de plateforme de dématérialisation partenaires.

## ->PROCÉDURES FISCALES

### **Lutte contre la fraude fiscale des contribuables les plus fortunés par la DNVSF**

Après les critiques formulées par l'opposition le mois dernier (v. [Repères, mars 2024](#)), le Gouvernement vante l'efficacité de la lutte contre la fraude fiscale des contribuables les plus fortunés. Le ministre des comptes publics s'est rendu en avril dans les locaux parisiens de la Direction nationale de vérification des situations fiscales (DNVSF). Selon le ministre, les résultats sont « remarquables ». Concernant la performance de la DNVSF, le ministre a

indiqué : « en 2023, vous avez mis en recouvrement 900 M€. C'est le double de ce que nous faisons en 2019 ». Le ministre a salué l'efficacité de la traque administrative, puisque le nombre de dossiers traités - 1.600 par an - n'a pas varié. Afin que les impôts qui sont dus soient effectivement recouverts, a fortiori par les contribuables les plus fortunés, la présentation faite par la DNVSF, indique que ce combat nécessite une mobilisation des agents de la DNVSF. Ces derniers concentrent leurs efforts sur les contribuables plus fortunés dès lors qu'ils déclarent plus de 1 M€ de revenu brut par an, ou plus de 7 M€ de patrimoine déclaré à l'IFI ou plus de 30 M€ de patrimoine déclaré à l'ISF en 2017 (avant la réforme de l'IFI). Cela représente environ 20 000 foyers fiscaux dans l'œil du service. Les schémas de fraude sont nombreux : fausse domiciliation à l'étranger, détournement du dispositif dit Dutreil de transmission d'entreprise, utilisation de trusts dans les paradis fiscaux pour échapper à l'impôt sur les successions... La quasi-totalité des dossiers sont juridiquement complexes. Ils font souvent appel à la coopération internationale. Et débouchent parfois sur des contentieux chronophages ou des manœuvres dilatoires des personnes mises en cause. « Il n'y a pas forcément un accord immédiat des contribuables », reconnaît le directeur de la DNVSF ! Mais ce travail est efficace selon ce dernier puisque 80 % des sommes mises en recouvrement par la DNVSF arrivent dans les caisses de l'État. Le ministre assure que cinq nouveaux agents ont été récemment recrutés à la DNVSF afin de renforcer cette équipe d'experts. L'attractivité de ces métiers est un véritable enjeu pour l'avenir de ce service de l'administration fiscale.

## **MANAGEMENT PUBLIC**

### **-> FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT**

#### **L'INSEE publie une étude sur l'évolution des effectifs dans la fonction publique**

Selon une étude de l'INSEE, publiée le 12 avril 2024, la fonction publique française a connu une légère augmentation de ses effectifs avec 17 300 agents supplémentaires en 2022, atteignant ainsi un total de 5,723 millions d'agents cette année-là (v. *Informations Rapides* n° 94, 12 avril 2024, INSEE). Cette croissance modérée s'observe principalement au sein de la fonction publique d'État, où les effectifs ont augmenté de 0,9 %, notamment grâce au recrutement de contractuels dans les établissements publics. En revanche, la fonction publique territoriale a enregistré un léger repli de ses effectifs, en raison d'une baisse du nombre de contrats aidés. Dans la fonction publique hospitalière, l'emploi s'est quasi-stabilisé, avec une légère diminution du nombre d'agents dans les établissements médico-sociaux. Ces évolutions interviennent dans un contexte où le Gouvernement cherche à réaliser des économies budgétaires et à la suite des engagements gouvernementaux visant à stabiliser les effectifs de la fonction publique.

#### **Les agents publics en quête de sens ?**

L'Observatoire national des risques psycho-sociaux (RPS) a publié son premier baromètre

sens au travail dans la fonction publique (v. « Baromètre sens au travail dans la fonction publique », mars 2024, Observatoire national des RPS dans la fonction publique). L'association a sondé 2500 agents publics sur le sens de leur travail. Bien que 90 % trouvent leurs tâches intéressantes et 83 % se sentent utiles, 25 % éprouvent un décalage entre attentes et missions. De plus, 18 % estiment que n'importe qui pourrait effectuer leur travail. 28 % s'ennuient parfois et autant ne ressentent pas de fierté dans leur travail actuel. Plus alarmant encore, 37 % des répondants se sentent exploités, et 45 % jugent que des pratiques dans leur environnement professionnel heurtent leurs valeurs. Enfin, 41 % estiment travailler pour satisfaire des critères hiérarchiques et 26 % affirment que leur éthique professionnelle est malmenée. Ces chiffres soulignent la nécessité de restaurer le sens au travail dans la fonction publique.

## **Le Gouvernement présente un projet de loi sur la simplification de la vie économique**

Lors du conseil des ministres du 24 avril 2024, le Gouvernement a présenté un projet de loi portant simplification de la vie économique (v. compte rendu). Le projet de loi présenté par le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique vise à simplifier la vie économique en répondant aux besoins des entreprises. Il s'inscrit dans une démarche initiée depuis 2017 pour alléger les contraintes administratives pesant sur les entreprises, un enjeu crucial pour l'économie, estimé à 3 % du PIB. Ce projet repose sur trois principes majeurs : réduire la charge administrative, changer la relation administration-entreprises en favorisant l'accompagnement plutôt que la sanction et rationaliser la norme en éliminant les contraintes inutiles. Il vise également à faciliter les transitions écologiques, énergétiques et numériques pour réindustrialiser le pays. En résumé, ce projet cherche à libérer les entreprises des lourdeurs bureaucratiques tout en favorisant leur développement et leur transition vers une économie plus verte et innovante.

## **-> FONCTION PUBLIQUE HOSPITALIÈRE**

### **The Shift Project assiste la CNSA dans sa démarche de décarbonation**

La Sécurité sociale lance la décarbonation de sa branche « Autonomie » suite à la publication, en avril 2024, du rapport final de *The Shift Project* réalisé en partenariat avec la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) et l'École nationale supérieure de Sécurité sociale (EN3S)<sup>1</sup>. Le rapport révèle que ce secteur émet dix millions de tonnes équivalent CO2 par an. La CNSA a sollicité un *think tank* pour planifier sa transition écologique. Le rapport identifie les principales sources d'émissions, telles que les déplacements professionnels, l'alimentation et la consommation énergétique des bâtiments. Il propose également des leviers comme des plans de mobilité et la réduction des prescriptions médicamenteuses. La prochaine étape consiste à évaluer le coût de ces mesures et à les intégrer au prochain projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour

2025. La CNSA prévoit également un dialogue avec les acteurs régionaux pour une déclinaison territoriale de cette feuille de route.

## -> FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

### **Le Gouvernement lance une mission dédiée à l'accompagnement des collectivités territoriales dans le changement climatique**

En prévision du lancement du Plan national d'adaptation au changement climatique (PNAC), le Gouvernement lance une mission pour soutenir les collectivités territoriales face au changement climatique. Cette mission vise à simplifier l'accès aux services d'accompagnement des opérateurs de l'État en créant un « guichet unique ». Elle vise également à améliorer la coordination entre les différents opérateurs. Ce guichet unique proposera également des formations pour les chargées de mission des collectivités. Une charte a été signée entre l'État et les principaux opérateurs pour favoriser cette coopération.

## -> TRANSITIONS

### **Les ministères poursuivent le déploiement de l'IA par le biais d'agences dédiées**

Lors du 8<sup>e</sup> Comité interministériel de la transformation publique, le Premier ministre a réitéré sa volonté d'intensifier l'utilisation de l'IA. Il a mis en avant plusieurs initiatives telles que le développement de *Tchap* (applications conversationnelles) pour tous les agents ou le projet « Albert » pour automatiser les tâches répétitives et libérer du temps pour les interactions humaines. L'objectif est de simplifier les démarches administratives et d'accroître l'efficacité des services publics, en s'appuyant sur des modèles existants comme *Llama 2* de Facebook. Cependant, le Gouvernement doit encore clarifier le financement pour soutenir le déploiement de l'IA générative dans le secteur public. Dans ce contexte, le ministère des Armées a annoncé la création d'une nouvelle Agence ministérielle de l'intelligence artificielle (AMIAD - v. [Repères, mars 2024](#)) pour permettre aux armées françaises de déployer l'IA à grande échelle, intégrant les systèmes d'armes et d'information. Selon le ministre des armées, l'AMIAD sera dotée de moyens importants, avec une enveloppe d'environ 300 M€ par an, afin de consacrer 2 Md€ pour l'intelligence artificielle en matière de défense entre 2024 et 2030. D'ici à la fin 2026, l'AMIAD devrait embaucher 300 ingénieurs, chercheurs, doctorants civils et militaires. Avec deux pôles à l'École Polytechnique de Palaiseau et à Bruz, elle compte étendre ses effectifs pour maîtriser les rouages de l'IA et éviter l'effet boîte noire, tout en assurant la confidentialité des données jusqu'au niveau « secret spécial France ».

### **Le Sénat critique l'utilisation actuelle de l'IA dans le secteur public**

La délégation à la prospective du Sénat (délégation sur l'IA et l'avenir du service public) a publié son premier rapport sur l'utilisation de l'IA dans le secteur public. Elle critique l'utilisation actuelle de l'IA générative dans le secteur public, la jugeant limitée à des cas

d'usage « superficiels » qui n'exploitent pas pleinement son potentiel. Selon les sénateurs, les administrations fiscales et sociales ne s'attaquent pas encore aux vrais enjeux de leurs métiers. Les expérimentations demeurent marginales et ne touchent pas directement les usagers. De plus, les sénateurs s'interrogent sur le choix de privilégier la souveraineté numérique amenant l'administration à se tourner vers des modèles moins performants. Les rapporteurs appellent à une utilisation plus ambitieuse de l'IA générative, notamment en l'intégrant au cœur des systèmes d'information pour traiter des données individuelles et métiers, afin de simplifier les démarches administratives et d'améliorer les services publics.

## **FISCALITÉ EUROPÉENNE ET INTERNATIONAL**

### **->FISCALITÉ EUROPÉENNE**

#### **Aides d'État sous forme fiscale : la CJUE toujours saisie de dossiers anglais**

Même après la sortie du Royaume-Uni, la CJUE examine encore des affaires qui le concernent. Le 11 avril 2024, dans ses conclusions sur les affaires jointes C-555/22 P, C-556/22 P, et C-564/22 P, l'avocate générale Medina a demandé à la Cour d'annuler la décision de la Commission constatant que le Royaume-Uni avait adopté des avantages fiscaux à certains groupes multinationaux entre 2013 et 2018 car elle aurait dû prendre comme cadre de référence le régime général de l'IS dont les mesures de faveur font partie, et non les seules règles applicables aux sociétés étrangères contrôlées (SEC).

#### **Taxation de l'énergie : la directive n'est toujours pas révisée**

Après un premier échec en février, la réunion de travail du jeudi 25 avril entre les représentants des États membres n'est pas parvenue à un accord pour réviser la directive sur la taxation de l'énergie. Cette révision est nécessaire, selon la Cour des comptes notamment, pour concilier les objectifs de cette directive et la politique climatique européenne. La Belgique n'a pas réussi à conclure les travaux menés par les présidences précédentes et la révision est désormais renvoyée à la prochaine législature européenne.

### **->RELATIONS MULTILATÉRALES**

#### **Augmentation des parts de l'UE dans le capital de la BERD**

Le 12 avril 2024, le Conseil a décidé d'augmenter les parts de l'UE dans le capital de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD). Cette augmentation de capital (12.102 parts supplémentaires de 10.000 € chacune souscrites avant le 30 juillet 2025) doit garantir le soutien de la Banque à la résilience et à la reconstruction de l'Ukraine au-delà de 2023 et la poursuite du soutien dans tous ses pays d'opérations.

## ->MONNAIES

### **Le FMI appelle à rester vigilant face à l'inflation**

Le 16 avril 2024, dans son dernier rapport sur la stabilité financière dans le monde, le FMI constate que la baisse de l'inflation marque le pas et que celle-ci reste au-dessus des niveaux de 2 % ciblés par les banques centrales, comme en France, aux États-Unis et au Royaume-Uni, ou de 3 %, comme au Brésil et au Mexique. Il met en garde contre une baisse trop anticipé des taux d'intérêt. Ce constat est partagé par la Banque du Canada dans son rapport d'avril et elle a annoncé, le 10 avril 2024, maintenir ses taux directeurs.

## **FINANCES PUBLIQUES EUROPÉENNES**

### ->PACTE DE STABILITÉ

#### **La réforme attendue du cadre de gouvernance économique européenne**

Le 29 avril 2024, ont été adoptés par l'Union trois actes concourant à une nouvelle réforme d'envergure du cadre de gouvernance économique européenne. Publiés au Journal Officiel de l'UE le lendemain, ils sont entrés en vigueur dans la foulée. Le premier de ces trois actes - le règlement (UE) 2024/1263 du Parlement européen et du Conseil relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale - abroge son prédécesseur « historique » - le règlement (CE) n° 1466/97 - qu'il remplace donc. En revanche, arrêtés par le seul Conseil conformément à l'article 126 § 14 du traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE), les deux autres actes - le règlement (UE) 2024/1264 et la directive (UE) 2024/1265 - se bornent quant à eux à modifier respectivement le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs ainsi que la directive 2011/85/UE sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres. Cette distinction législative ne traduit pas l'ampleur des modifications apportées dans les deux actes amendés. Pour s'en convaincre, il suffit de constater que, sur la vingtaine d'articles que comportait le règlement n° 1467/97 avant cette ultime modification, plus des deux tiers ont été intégralement remplacés par le règlement (UE) 2024/1264, ce qui aurait pu justifier, dans un souci d'accessibilité, de le remplacer par un nouvel acte abrogeant l'ancien, ce que la Commission n'avait certes pas proposé.

Substantielle, cette réforme est l'aboutissement d'un processus relativement laborieux de réexamen lancé par la Commission européenne en février 2020 avec la publication d'un rapport sur l'application du cadre normatif (COM (2020) 55 final) suivie d'une consultation publique engagée en novembre 2021 et à partir desquels, en novembre 2022, l'institution investie du pouvoir d'initiative a fait part de ses orientations (COM (2022) 583 final) qu'elle a ensuite traduites en avril 2023 sous la forme de propositions formelles dont la discussion, y compris dans son volet parlementaire, a abouti en une douzaine de mois.

La nouvelle législation prévoit une mise en œuvre dans la foulée de son entrée en vigueur. Ainsi, les Etats membres doivent en principe présenter à la Commission leur plan budgétaire et structurel national à moyen terme (cf. *infra*) avant le 20 septembre 2024 de sorte que l'échange technique devra, à l'initiative des membres qui le souhaitent, être engagé en amont. Prévoyant entre autres que « les lois budgétaires annuelles des États membres sont compatibles avec les règles budgétaires chiffrées en vigueur dans chaque pays » alors que, jusqu'ici elles devaient tenir compte de celles-là, la directive modificatrice devra quant à elle être transposée pour le 31 décembre 2025.

La réforme est placée sous le sceau de l'appropriation nationale, de l'individualisation, de la planification, de la simplification, de la meilleure application de la législation en vue, dans un contexte post-pandémique à la fois d'augmentation substantielle de l'endettement public et d'hétérogénéité des positions budgétaires, de réduire les ratios d'endettement de manière réaliste, progressive et durable tout en prenant en compte la nécessité de garantir des investissements élevés indispensables pour relever les défis auxquels l'UE est confrontée : réaliser une transition écologique et numérique équitable, garantir la sécurité énergétique, soutenir l'autonomie stratégique ouverte, faire face au changement démographique ou encore mettre en œuvre une boussole stratégique en matière de sécurité et de défense (cons. n° 4 à 7 du règlement 2024/1263).

Pour ce faire, la méthode retenue dans le cadre du volet « préventif » évolue. La discipline budgétaire est désormais axée sur les dépenses dites nettes, définies comme les dépenses publiques, déduction faite des dépenses d'intérêts, des mesures discrétionnaires en matière de recettes, des dépenses relatives aux programmes de l'UE entièrement compensées par des recettes provenant des fonds de l'UE, des dépenses nationales de cofinancement des programmes financés par l'UE ainsi que des éléments cycliques des dépenses liées aux indemnités chômage comme des mesures ponctuelles ou temporaires. Au-delà de la reconfiguration de l'objet de la discipline, son cadre revêt une dimension pluriannuelle et programmatique plus affirmée au travers des « plans budgétaires et structurels nationaux à moyen terme » définis comme un document contenant les engagements d'un État membre en matière budgétaire, de réformes et d'investissements et couvrant une période de quatre ou cinq ans en fonction de la durée ordinaire de la législature de l'État membre en question.

Conçus comme la « pierre angulaire » du cadre de gouvernance économique de l'UE (cons. n° 10) dans la logique intégrée du Semestre européen, ces plans à moyen terme incluent, comme leur intitulé l'annonce clairement, deux volets complémentaires, budgétaires et structurels, comportant au titre du second les explications de l'État membre quant à la manière dont il assurera la réalisation des réformes et des investissements répondant non seulement aux principaux défis relevés notamment dans les recommandations par pays mais aussi aux priorités de l'UE en matière de transition écologique et numérique équitable, de résilience sociale et économique, de sécurité énergétique et, le cas échéant, de renforcement des capacités de défense.

Soucieux de l'appropriation nationale dans une logique non seulement d'efficacité mais aussi sans doute de légitimité démocratique et institutionnelle, le législateur de l'UE veille ainsi à assurer une articulation entre cette planification nationale s'inscrivant dans la mise en œuvre des obligations européennes et le cycle politico-institutionnel de l'État concerné. Outre l'adaptation de la durée du plan – quadriennale ou quinquennale – en fonction de celle de la législature nationale, cela se traduit, sur ce même terrain, par la faculté offerte à « un gouvernement nouvellement nommé » de présenter un plan révisé couvrant une nouvelle période de quatre ou cinq en fonction toujours de la durée ordinaire de sa législature, ce qui exclut donc la perspective d'une synchronisation à l'échelle continentale. Compte tenu de sa formulation, cette licence ne devrait logiquement pouvoir être mobilisée qu'à la suite d'élections législatives, ce qui n'empêche toutefois pas de solliciter une révision du plan en cours pour la durée restant à courir en cas de circonstances objectives empêchant sa mise en œuvre au cours de ladite période. Dans le même esprit, la législation offre la faculté à chaque membre de débattre de son plan à moyen terme avec son parlement national conformément à son cadre juridique national tout en imposant, toujours conformément à celui-ci, la consultation des organisations de la société civile, des partenaires sociaux et des autres parties prenantes concernées.

Axée donc sur les dépenses nettes, la partie budgétaire devra comporter en la matière une trajectoire pluriannuelle satisfaisant les critères fixés par le législateur et à l'aune desquels elle sera évaluée par la Commission, ce qui, en cas de conformité, conduira le Conseil à la « fixer » par voie de recommandation ou, en cas de non-conformité, à recommander à l'État de présenter un plan révisé. Les critères d'évaluation à mobiliser sont manifestement adaptés à l'hétérogénéité des positions budgétaires. Ainsi, s'agissant des membres qui respectent d'ores et déjà les ratios, il s'agit d'examiner si la trajectoire satisfait l'exigence de maintenir la dette publique à des niveaux prudents inférieurs à 60 % du PIB ainsi que le déficit public en dessous de 3 % du PIB à moyen terme. Pour les autres, l'évaluation vise à examiner si la trajectoire des dépenses nettes satisfait à l'exigence de placer ou de maintenir la dette publique sur une trajectoire descendante plausible avant la fin de la période d'ajustement et de ramener le déficit public en dessous des 3 % au cours de la période d'ajustement, sachant que, pour ce faire, les membres ayant donc outrepassé les ratios voient, dans la définition de leur trajectoire, leur marge d'appréciation réduite. Elle devra en effet s'exercer en tenant compte d'une « trajectoire de référence » qui, fondée sur les risques et différenciée pour chaque État membre, leur sera transmise en amont par la Commission qui l'aura elle-même conçue en tenant compte d'une batterie de critères supplémentaires fixés par le législateur quant à l'effort d'ajustement à consentir. Celui-ci devra en premier lieu être linéaire et au moins proportionnel à l'effort total sur l'ensemble de la période d'ajustement. En second lieu, il devra atteindre certains objectifs chiffrés en matière de dette comme de déficit. Ainsi sur le premier terrain, la trajectoire des dépenses devra garantir une diminution minimale annuelle moyenne du ratio de dette/ PIB d'un point pour les membres dont le taux excède 90 % ou de 0,5 point pour ceux dont le taux est compris entre 60 % et 90 %. En matière de déficit, la trajectoire doit garantir une amélioration annuelle minimale du



solde primaire structurel (de 0,25 % à 0,4 % selon la durée de la période d'ajustement, cf. *infra*), et ce en vue d'atteindre un niveau de déficit en termes structurels de 1,5 % du PIB. Ainsi, s'il revient bien aux États membres de définir, dans leur plan à moyen terme, leur trajectoire de dépenses nettes, ils ne pourront retenir une trajectoire plus élevée que celle transmise par la Commission sans présenter des « arguments économiques solides et fondés sur des données pour expliquer cette différence », arguments qui seront donc évalués par la Commission dans le cadre du processus précité conduisant à la « fixation » par le Conseil. À compter du 1<sup>er</sup> mai 2032, les États membres devront d'ailleurs soumettre pour avis à leur institution budgétaire indépendante leurs prévisions et hypothèses macroéconomiques sous-tendant leur trajectoire pluriannuelle de dépenses, sachant que l'avis sera transmis à la Commission. Si, s'écartant de la trajectoire de référence, celle définie par l'État membre dans son plan à moyen terme ne satisfait pas la Commission puis le Conseil – censé suivre les recommandations de la gardienne des traités, sauf à expliquer publiquement sa position dissonante –, l'organe intergouvernemental recommandera la présentation d'un plan révisé dont le caractère insatisfaisant devrait appeler une recommandation du Conseil visant à adopter la trajectoire de référence définie par la Commission.

S'agissant de la période d'ajustement, la législation offre une certaine souplesse dont le bénéfice est toutefois conditionné à un renforcement des engagements étatiques. Ainsi, fixée à quatre ans, ce qui cadre avec la période minimale couverte par le plan à moyen terme, la durée d'ajustement peut être portée à sept « afin de garantir une réduction plus progressive de la dette » (cons. n° 31). Les bénéficiaires de ce prolongement seront ainsi astreints en matière de déficit public à une amélioration du solde annuel primaire structurel de 0,25 point (au lieu de 0,4) mais, en contrepartie devront assortir leur plan à moyen terme « d'engagements » à mettre en œuvre un ensemble de réformes et d'investissements qui, examinés par la Commission, seront, en cas de conformité avec les attendus législatifs, approuvés par voie de recommandation par le Conseil.

La législation prévoit naturellement un suivi annuel de la mise en œuvre des plans nationaux à moyen terme. Se fondant notamment sur les rapports nationaux d'avancement annuel à transmettre avant le 30 avril et pouvant faire l'objet d'une évaluation de conformité par l'institution budgétaire indépendante nationale, ce suivi s'inscrit dans le semestre européen. Fixée par le Conseil (cf. *supra*), la trajectoire des dépenses nettes bénéficie d'un instrument de suivi spécifique qu'il revient à la Commission de mettre en place : le « compte de contrôle » qui enregistrera les écarts cumulés à la hausse et à la baisse des dépenses nettes constatées par rapport à la trajectoire fixée. Sur la base de l'évaluation produite par la Commission dans ce cadre, il est ensuite loisible au Conseil d'adresser des recommandations aux États membres en faisant usage de l'ensemble des instruments juridiques prévus notamment par l'article 121 du traité FUE et le droit dérivé qui en résulte. Par ailleurs, dans l'hypothèse où, bénéficiant d'un prolongement de sa période d'ajustement, un membre ne satisferait pas à l'ensemble de ses engagements en matière de réformes et d'investissements, le Conseil pourrait lui recommander une trajectoire des dépenses nettes

révisées assortie d'une période d'ajustement plus courte. La législation recèle cependant deux clauses dérogatoires susceptibles d'être actionnées par le Conseil sur recommandation de la Commission et autorisant à s'écarter de la trajectoire des dépenses nettes fixée, l'une à caractère général applicable en cas de grave récession économique dans la zone euro ou dans l'ensemble de l'Union, l'autre à dimension nationale en cas de circonstances exceptionnelles échappant au contrôle de l'État concerné et ayant une incidence majeure sur ses finances publiques.

Dans une logique de continuum, le volet correctif – ie la procédure concernant les déficits excessifs – est également conceptuellement repensé à partir des instruments mis en place dans le cadre préventif et centré sur les dépenses nettes. La Commission devra ainsi, conformément à l'article 126 § 3 du traité FUE, établir un rapport dans le cas où les écarts enregistrés dans le compte de contrôle de l'État (cf. *supra*) dépassent 0,3 % du PIB par an ou 0,6 % cumulativement. A l'instar du Conseil décisionnaire en la matière, la Commission devra cependant tenir compte dans son évaluation globale de l'existence d'un déficit excessif d'une batterie de facteurs, dont désormais « l'augmentation des investissements publics dans le domaine de la défense, le cas échéant, compte tenu également du moment de l'enregistrement des dépenses d'équipement militaire ». En cas de constat, devra être demandée au membre concerné une trajectoire de correction des dépenses nettes compatible avec un ajustement structurel annuel minimal d'au moins 0,5 % du PIB si la procédure a été ouverte sur la base du critère du déficit alors que, si elle l'a été au titre de la dette, la trajectoire de correction devra à tout le moins être aussi exigeante que celle fixée par le Conseil dans le cadre préventif de manière à corriger les écarts cumulés du compte du contrôle. En l'absence de mesures suivies d'effet, le montant de l'amende encourue est ramené à 0,05 % du PIB pour une première période de six mois, sachant que le montant peut être réévalué et renforcé par le Conseil pour le semestre suivant, si aucune suite n'est donnée.

---

<sup>1</sup> [Décarbonons le secteur de l'autonomie](#). Rapport Final, avril 2024.

**Aurélien BAUDU** (Fiscalité et procédure fiscale – Coordination)

**Fabrice BIN** (Fiscalité européenne et International)

**Florent GAULLIER-CAMUS** (Budget de l'État et opérateurs – Comptabilité publique)

**Léonard GOURBIER** (Management public)

**Matthieu HOUSER** (Finances locales)

**Aymeric POTTEAU** (Finances publiques européennes)

**Yves TERRASSE** (Finances sociales)