

VIVE L'IMPÔT !

Le dogme macronien de la stabilité des prélèvements obligatoires a été rompu lors de la difficile élaboration du budget 2025. Il est apparu que l'effort d'assainissement des finances publiques devait reposer à la fois sur la maîtrise des dépenses publiques et sur un supplément de recettes fiscales. Au cours de l'année 2024, un véritable « concours Lépine » de la fiscalité a vu émerger de multiples propositions : le gel du barème de l'impôt sur le revenu, la hausse de la contribution sur la rente infra-marginale des producteurs d'électricité, la taxation des rachats d'action, la limitation du crédit impôt-recherche, l'aggravation de la progressivité de la CSG, la taxation des super-profits et des super-patrimoines... Michel Barnier a prudemment proposé de « renforcer la justice fiscale », ce qui résonne mieux aux oreilles des contribuables que « augmenter les impôts ».

Mais le levier fiscal rencontre plusieurs limites : le taux élevé des prélèvements obligatoires en France par rapport aux autres pays européens (qui ne s'explique que partiellement par les spécificités du modèle social), la complexité croissante du système fiscal (notamment des impôts locaux) et, surtout, l'érosion du consentement à l'impôt. Michel Bouvier a montré que le contribuable se considère de plus en plus comme un consommateur de services publics et de moins en moins comme un citoyen¹. La conception de l'impôt-solidarité rencontre moins d'adhésion. Le contribuable moyen « en veut pour son argent » et veut « faire payer les riches » (c'est-à-dire les plus riches que lui).

Le plus récent sondage sur le sujet montre que 68 % des personnes interrogées ont le sentiment erroné que leurs impôts ont augmenté et que 80 % ignorent le taux marginal d'imposition de leurs revenus². Les débats techniques pour concilier au mieux les objectifs budgétaires, économiques et sociaux du système fiscal sont bien entendu justifiés. Mais, pour restaurer la citoyenneté fiscale, il faut aller au-delà et clarifier les enjeux.

Cette explicitation de la politique fiscale serait aussi une invitation à réfléchir au rôle de l'État et à la conception de la solidarité au sein de la société. Voici quelques orientations à moyen terme qui pourraient renforcer le consentement fiscal :

- afficher une détermination sans faille pour lutter contre la fraude et l'optimisation fiscale ;
- affecter les recettes de la fiscalité écologique au financement de la transition écologique dans une optique de justice sociale ;
- clarifier les transferts financiers entre l'État et les collectivités locales et attribuer une part importante des recettes en relation avec les compétences de chaque niveau des collectivités (les impôts fonciers au bloc communal ; la CSG aux départements ; les impôts économiques aux régions...)
- élargir le financement du modèle social en fonction de la distinction entre les prestations de

solidarité qui relèvent d'un financement par l'impôt et les prestations assurantielles liées aux revenus professionnels ;

- clarifier les options de financement des retraites (répartition, capitalisation) qui, à une période donnée, sont en fait toujours effectivement payées par les actifs ;

- préciser les conséquences de l'explosion de la dette qui est moins un report de remboursement du capital sur les générations futures qu'une ponction budgétaire immédiate pour payer les intérêts ;

- faire des efforts de pédagogie, de transparence, de consultation, voire de participation en matière budgétaire et fiscale.

Vive l'impôt !

MLC

1[□] Michel Bouvier, *L'impôt sans le citoyen, le consentement à l'impôt, un enjeu crucial pour la démocratie*, LGDJ, 2019

2[□] Sondage Opinion Way pour Les Echos et Le Conservateur, publié le 25 février 2015.

COMMENT RATIONALISER LES CHOIX BUDGÉTAIRES ?

En ces temps d'instabilité ministérielle, de marchandages politiques, de blocages budgétaires, qui révèlent une véritable crise des méthodes d'élaboration des politiques publiques, on se rappelle avec nostalgie une réforme de la procédure budgétaire et du fonctionnement de l'administration, tentée il y a un peu plus de cinquante ans et dont l'appellation fait rêver aujourd'hui : la « rationalisation des choix budgétaires ».

À partir d'une expérience américaine, conduite d'abord dans une grande entreprise de services (la Rand Corporation) et dans les armées, quelques élites des ministères français des finances et de la défense ont élaboré un dispositif rationnel de détermination des priorités de l'action publique fondé sur le calcul économique. Un soutien politique marqué, la constitution de réseau d'ingénieurs, d'économistes et d'administrateurs motivés, de multiples séminaires de formation, une abondante littérature, des premiers cas d'études concrètes ont laissé entrevoir la possibilité de généraliser ces outils au service de la préparation de l'ensemble des budgets publics et même d'amorcer une transformation radicale de l'organisation et du fonctionnement de l'administration sur des bases objectives¹.

En quelques années, l'enthousiasme des promoteurs de la réforme s'émoissa et le mouvement s'éteignit progressivement, victime des pesanteurs institutionnelles et culturelles, de l'inertie parlementaire et des obstacles méthodologiques à l'analyse de la performance publique. Les études économiques furent interrompues, les budgets de programme tombèrent en désuétude.

La RCB a cependant nourri, au moins dans l'esprit, les réformes ultérieures même si celles-ci ne s'y sont presque jamais référées : le management public, l'évaluation des politiques publiques et la LOLF. Pas assez pourtant pour modifier en profondeur la culture et les pratiques administratives : la procédure budgétaire continua d'être d'abord une lutte de pouvoirs entre administrations. La réforme administrative fut relancée par quelques programmes transversaux (Renouveau du service public, Révision générale des politiques publiques), aussi ambitieux que la RCB et avec les mêmes limites, notamment une absence de continuité. Le management public s'efforça d'approprier des outils plus rationnels de gestion (direction par objectifs, contrôle de gestion, indicateurs...), sans installer de réelle culture de la performance dans l'action publique. La direction du budget continua de relancer périodiquement des procédures de pilotage telles que les normes de dépenses ou les révisions de dépenses, avec des succès toujours limités.

Pourtant la double nostalgie d'une plus grande rationalité dans l'élaboration des budgets publics, d'une part, et d'un paradigme global de la réforme de l'administration d'autre part, est demeurée chez plus d'un acteur public.

Peut-on tirer aujourd'hui quelques leçons utiles de cette lointaine et ambitieuse tentative de réforme ? À l'heure du pilotage à vue de l'action publique, il ne serait pas raisonnable de relancer la perspective d'une méthode globale de réforme¹. Mais on peut souhaiter que la fabrication des politiques publiques et du budget fasse l'objet de démarches plus stratégiques, plus rationnelles et plus démocratiques en suivant quelques pistes de bonnes pratiques :

- réinstaller dans le débat public un horizon de long terme et une démarche prospective,
- accompagner les grandes politiques publiques de programmes stratégiques pluriannuels avec débats sur les objectifs et évaluation des impacts,
- valoriser davantage l'expertise scientifique et les travaux des instances d'études, de réflexion et de concertation
- organiser des débats publics avec des experts et des citoyens sur les questions complexes.

Sans chercher à reconstituer la RCB, on pourrait essayer de renouveler son héritage.

1 V. notamment *Le moment RCB ou le rêve d'un gouvernement rationnel 1962-1978. L'invention de la gestion des finances publiques*, sous la direction de Philippe Bezes, Florence Descamps, Sébastien Kott, IGPDE, Comité pour l'Histoire économique et financière de la France, Ministère de l'économie, des finances et de la relance, Paris 2021

La RCB, une approche budgétaire nouvelle qui n'a pas répondu aux espérances mises en elle, Michel Paul, *Gestion & Finances publiques* n°1, janvier 2010, p.70-73.

2 On ne peut davantage se limiter à regretter la disparition du Plan qui assurait l'essentiel de la vision prospective et de la concertation en amont des politiques publiques.

DÉFICIT

Dégradation des finances publiques, octobre 2023-septembre 2024, une irresponsabilité budgétaire assumée, un Parlement ignoré, Mission d'information de la Commission des finances du Sénat, Président : Claude Raynal, Rapporteur général Jean-François Husson, 19 novembre 2024.

La Commission des finances du Sénat a rendu public, le 19 novembre 2024, son deuxième rapport sur la dégradation des finances publiques en 2023 et 2024. Il est encore plus sévère que le premier (v. rapport de Jean-François Husson, n° 685, 12 juin 2024. *Dégradation des finances publiques, entre pari et déni*) s'appuyant sur la consultation des notes adressées aux ministres par les directions de Bercy et sur les auditions des anciens Premiers ministres (Elisabeth Borne et Gabriel Attal) et des anciens ministres chargés des finances et du budget (Bruno Lemaire et Thomas Cazenave). Ce document explique minutieusement la dégradation du déficit public prévu pour 2024, de 3,7 % dans la loi de programmation des finances publiques adoptées le 18 décembre 2023 à 6,9 % « si rien n'est fait » estimé par la direction du Trésor le 11 septembre 2024, soit un écart de 100 milliards€.

Les rapporteurs formulent trois reproches au gouvernement :

-Ils estiment que le gouvernement connaissait la situation critique des finances publiques dès décembre 2023 et qu'il a délibérément refusé d'agir.

Ils s'appuient sur des notes de la DGFIP de fin 2023 annonçant une baisse inquiétante des recettes fiscales et sur une note de la direction du Trésor du 7 décembre 2023 qui réajustait la prévision de déficit pour 2024 à 5,2 %. Les ministres ont répercuté cette alerte auprès de la Première ministre dans une note du 13 décembre 2023 préconisant des hausses de fiscalité sur l'électricité et le gaz et des réductions forfaitaires de dépenses prévues au PLF. Ces mesures n'ont pas été retenues et, devant la Commission, les ministres ont soutenu qu'elles auraient été prématurées ou inefficaces.

-Ils considèrent que le Gouvernement aurait dû présenter une loi de finances rectificative au premier semestre 2024.

La dégradation du solde est due principalement aux recettes moindres qu'attendu (41,5 Md€) en raison des répercussions des moins-values de 2023, d'une surestimation de l'élasticité des recettes (1,1 au lieu de 0,7 erreur due probablement à une croissance fondée davantage sur la demande publique et extérieure que sur la consommation intérieure) et d'une prévision de croissance trop optimiste (+1,4 % ramenée à +1 %). S'y ajoute un écart de 13,4 Md€ sur les dépenses des collectivités locales entre les prévisions du PLF et les données du projet de loi de fin de gestion 2024, écart qui, selon le Sénat, ne relève pas de la responsabilité des collectivités mais d'une sous-estimation des prévisions de dépenses par le Gouvernement.

Une LFR, proposée par le ministre des finances, aurait permis de réaliser des économies à hauteur des enjeux (les annulations de crédits sont limitées à 1,5 % des crédits ouverts, soit 12,5 Mds€), de décider de recettes supplémentaires ayant un effet dès 2024, de financer les nouvelles dépenses annoncées par le Gouvernement.

Le Gouvernement a préféré prendre le décret d'annulation du 21 février 2024 « hors norme » (10 Mds€ de crédits) tout en maintenant une prévision de déficit à 4,4 %, puis à 5,1 % dans le programme de stabilité en avril. 10 milliards supplémentaires ont été gelés en juillet. Selon les rapporteurs, le Gouvernement a ainsi fait « un calcul à courte vue » et « le choix d'éviter le Parlement ».

-Enfin, troisième reproche encore plus politique, avec le pari de la dissolution, le Gouvernement a laissé filer le déficit au-delà de 6 % en 2024 et près de 7 % en 2025 si rien n'était fait.

Les rapporteurs estiment que beaucoup de temps a été perdu à la suite de la dissolution, des élections législatives et du retard dans la formation d'un nouveau gouvernement. Ils contestent l'affirmation des anciens ministres selon laquelle le déficit aurait pu être contenu à 5.5 ou 5.6 % du PIB si le nouveau Gouvernement entré en fonction le 21 septembre avait pris les mesures préparées par ses prédécesseurs. Ils jugent ceux-ci entièrement responsables d'un « déficit budgétaire abyssal et historique ».

BEST OF DES REPÈRES DE L'ANNÉE 2024 – REVUE-GFP N°1 – 2025

DES DÉSÉQUILIBRES ACCENTUÉS ET DES RÉFORMES

DIFFÉRÉES¹

Michel le Clainche

Sur fonds de dislocation de l'ordre international, 2024 a été, pour la France, l'année des Jeux Olympiques et l'année de la dissolution de l'Assemblée nationale. Les gouvernements se sont succédés : Elisabeth Borne (jusqu'au 9 janvier), Gabriel Attal (jusqu'au 5 septembre), Michel Barnier (jusqu'au 13 décembre) et François Bayrou. Dans ce contexte incertain, les finances publiques ont accentué leurs déséquilibres et, malgré de nombreux projets, aucune réforme d'ampleur n'est parvenue à son terme. On note cependant la poursuite, trop lente, du verdissement des finances publiques et l'émergence, rapide, de l'utilisation de l'intelligence artificielle dans les services publics.

-> BUDGET DE L'ÉTAT ET DES OPÉRATEURS : UNE SITUATION PRÉOCCUPANTE

La dégradation de la situation budgétaire au premier semestre

La [note de l'INSEE du 26 mars 2024](#) expose les **données budgétaires de l'année 2023** : déficit public de 154,0Md€ soit **5,5% du PIB** (4,8% en 2022) ; taux de prélèvements obligatoires à 43,5 % (45,2 %) ; dépenses à 57,3 % (58,8 %) ; dette : 110,6 % (111,9 %).

Dès le début de l'année, les prévisions de croissance (1 %) se sont avérées plus faibles que celles retenus pour le PLF (1,4 %).

En février, le Gouvernement ramène sa **prévision de croissance à +1 %** tout en maintenant sa prévision de déficit à 4,4 % pour 2024 et à 3 % pour 2027. Il procède à une annulation de crédits d'un montant inédit (10,1 Md€) par un décret du 21 février 2024. Il évoque l'éventualité d'un PLFR avant la fin de l'été.

Le [rapport public annuel de la Cour des comptes publié le 12 mars 2024](#) est sceptique sur la trajectoire de retour aux 3 % à l'horizon 2027 et demande au gouvernement de faire preuve de sélectivité dans les dépenses et de compenser tout surcroît de dépense ou toute baisse d'impôt.

Le **programme de stabilité** présenté au [conseil des ministres du 17 avril 2024](#) prévoit un **déficit de -5,1 % en 2024** et maintient les objectifs de 3% pour le déficit et de 113 % pour la dette en 2027. Le Haut conseil des finances publiques considère que cette trajectoire manque de crédibilité et préconise la réduction des dépenses publiques et le réexamen des baisses prévues des prélèvements obligatoires ([avis 2042/2 du 17 avril 2024](#)).

Le 31 mai, 2024, l'Agence de notation **Standard & Poor's** a dégradé la note de la France de AA à AA- assortie d'une perspective négative.

Le 19 juin 2024, la Commission européenne a recommandé d'ouvrir **une procédure pour**

déficits excessifs vis-à-vis de sept États dont la France.

Le ministre des finances annonce le 11 juillet un nouveau gel de 10 Md€.

L'impossible adoption du budget pour 2025

Le Premier ministre démissionnaire a envoyé le 20 août les **lettres plafonds** aux ministères en inaugurant un nouveau concept : le budget « réversible », similaire à celui de 2024 mais adaptable par un nouveau gouvernement (492 Md€ avec 10 Md€ d'économies supplémentaires pour compenser l'inflation).

Le 25 septembre, le nouveau ministre du budget et des comptes publics, rattaché au Premier ministre, a annoncé devant la commission des finances de l'Assemblée nationale un calendrier budgétaire légèrement décalé et la parution d'une nouvelle rédaction du « tiré à part », document qui commente les plafonds de dépenses prévisionnelles. Le déficit pour 2024 lui paraît devoir dépasser les 6 % du PIB.

Le projet de loi de finances pour 2025 a été déposé avec un léger retard le 10 octobre à l'Assemblée nationale. Il s'inscrit dans une trajectoire de réduction du déficit à 5% du PIB en 2025 et sous les 3 % en 2029. Il prévoit un effort sans précédent de 60 Md€ répartis, selon le gouvernement, en 40 Md€ de réduction de dépenses et 20 Md€ de supplément de recettes. Deux contributions « ciblées, exceptionnelles et temporaires » sont prévues sur les entreprises de plus de 1Md de chiffres d'affaires et sur les ménages percevant un revenu supérieur à 500 000 €. L'hypothèse de croissance retenue pour 2025 (+1,1 %) paraît fragile au HCFP dans son **avis du 8 octobre 2024**. En outre, le Conseil estime ne pas pouvoir se prononcer sur les prévisions de recettes faute d'informations suffisantes. D'après ses calculs, l'effort de 60Md€ reposera à 70 % (et non 60%) sur l'augmentation des prélèvements obligatoires (30 Md€, soit un point de PIB) et 30 % (au lieu de 40 %) sur une maîtrise des dépenses (12 Md€ soit 0,4 % du PIB).

Le 19 octobre, **la première partie du PLF2025 (recettes)** a été rejetée par la commission des finances de l'Assemblée nationale après avoir été largement amendée : hausse de la fiscalité sur les super profits et les super dividendes, renforcement de la taxe sur les rachats d'action, doublement de la contribution exceptionnelle des grandes entreprises de transport maritime, réduction du périmètre du crédit impôt recherche, rejet de la hausse du malus automobile et de la hausse de la taxe sur la consommation d'électricité proposée par le Gouvernement. Au cours de l'examen en séance publique, les députés ont complètement dénaturé le projet gouvernemental : rejet de la taxe sur les grandes entreprises, considérablement alourdie au cours des débats, rejet l'alourdissement du malus automobile et des taxes sur l'électricité ; inversement, création d'un impôt sur le patrimoine des milliardaires et d'une taxe exceptionnelle sur les dividendes des entreprises du CAC 40, pérennisation de la contribution exceptionnelle des entreprises de fret maritime et plafonnement à 500 M€ de la niche fiscale dont elles bénéficient. Le déficit prévisionnel est

ainsi passé de 142 Md€ à 85 Md€ ; notamment grâce à 34 Md€ d'impôts supplémentaires et à la suppression du prélèvement sur recettes au bénéfice de l'Union européenne.

Au cours des débats budgétaires, le Premier ministre, Michel Barnier, a fait diverses concessions : allègement des hausses de taxes sur l'électricité, maintien d'une partie des allègements de cotisations sur les bas salaires, retour à l'indexation des petites retraites, adaptation de l'effort demandé aux collectivités territoriales.

Cette première partie du projet de loi de finances amendé a été rejetée par l'Assemblée nationale, le 22 novembre 2024 et le PLF a été transmis au **Sénat** qui , après avoir lui aussi fait preuve de créativité fiscale (création d'un impôt sur la fortune improductive, doublement de l'exit tax, augmentation du taux du prélèvement forfaitaire unique, augmentation des accises sur le gaz...) a voté une version transactionnelle plus proche du projet gouvernemental.

Le débat budgétaire a été interrompu par la motion de censure votée le 4 décembre 2024. Diverses personnalités ayant agité la menace d'un « *shutdown* » à la française, le gouvernement démissionnaire a présenté au conseil des ministres du 11 décembre **un projet de loi de finances spéciale**, prévu par les articles 47, al.4 de la Constitution et 45 de la LOLF, pour assurer la continuité de la vie nationale et le fonctionnement régulier des services publics après le 1^{er} janvier, en attendant la promulgation d'une loi de finances et d'une loi de financement de la sécurité sociale. La loi spéciale autorise le gouvernement à prélever les impôts existants et à lever des emprunts par le truchement de l'Agence France trésor et de l'Acoss. Le Conseil d'État avait estimé inutile d'autoriser expressément les prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne et des collectivités territoriales et a estimé constitutionnellement impossible une modification du barème de l'impôt sur le revenu. Les parlementaires ont cependant introduit le tableau des prélèvements sur recettes au profit des collectivités locales dans la loi définitivement adoptée (**Loi spéciale n°2024-1188 du 20 décembre 2024**). Les dépenses pourront être autorisées par décrets dans la limite des services votés par missions.

Juste avant son départ de Matignon, Michel Barnier a adressé le 12 décembre aux ministres une **circulaire** appelant à la mise en œuvre d'une régulation budgétaire renforcée et à une mise en réserve des engagements et des crédits de paiement. Les dépenses devront être limitées à ce qui est nécessaire à la continuité des services publics à l'exclusion de dépenses nouvelles (investissements non commencés ou urgents, recrutements non indispensables, dotations et subventions non obligatoires).

Par ailleurs, le projet de loi de fin de gestion et d'approbation des comptes de 2024 a été présenté au conseil des ministres du 6 novembre 2024. La **loi n° 20234-1167 du 6 décembre 2024 de fin de gestion** a été votée et publiée au JO du 7 décembre 2024. Elle enregistre une croissance de 1,1%, un déficit de 6,1 % (161,2 Md€) et un taux d'endettement de 109,7 %. Elle annule 5 Md€ de crédits gelés et ouvre 4,2 Md€ pour couvrir les dépenses

de sécurité des jeux olympiques, les crédits pour la Nouvelle-Calédonie, diverses opérations militaires à l'étranger et le coût des élections législatives anticipées.

L'année 2024 s'achève donc sans budget de l'État, ni budget de la sécurité sociale pour 2025, évènements-dont le seul précédent sous la Ve République a eu lieu en 1979 du fait de l'annulation de la loi de finances par le Conseil constitutionnel.

La dette de l'État et la dégradation de la note de la France sur les marchés

Le 31 mai 2024, l'agence Standard & Poors a dégradé la note de la France de Aa à Aa- avec une perspective stable, s'alignant ainsi sur les deux autres principales agences.

En octobre 2024, les agences de notation, Moodys et Fitch ont maintenu les notes Aa2 et AA- de la France mais avec une perspective « négative » au lieu de « stable ».

Le 29 novembre, Standard & Poors maintient la note de la France AA- et sa perspective stable.

Le 13 décembre 2024, l'agence Moodys dégrade la note de la France à Aa3 avec une perspective stable.

Selon une [note de l'INSEE](#) publiée le 20 décembre, à la fin du troisième trimestre 2024, la dette publique atteignait 3.303Md€, soit 113,7 % du PIB. Elle devrait inéluctablement continuer sa progression, le pic ne pouvant être atteint qu'en 2017 à 116,5 % du PIB. Pour 2025, l'Agence France Trésor annonce un programme d'émission de 300Md€.

Des doutes sur la sincérité des évaluations du Gouvernement

La **mission d'information de la commission des finances du Sénat sur la dégradation des finances publiques en 2023**, lancée le 27mars 2024, a auditionné les ministres le 30 mai et rendu son [rapport \(n° 685\)](#) le 12 juin 2024. Il dénonce : « la procrastination coupable d'un gouvernement qui ne tient pas compte des alertes de son administration », confirme les soupçons d'insincérité budgétaire et formule 15 recommandations pour améliorer l'information du Parlement.

Le 15 juillet 2024 la **Cour des comptes** dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques demande des prévisions plus réalistes et des réformes crédibles.

Le 14 novembre, les ministres chargés des finances et des comptes publics ont annoncé, dans un [communiqué](#), un plan d'action pour améliorer le pilotage des finances publiques et la qualité des prévisions budgétaires. Il sera éclairé par les avis d'un **comité scientifique** composé d'experts indépendants.

La Commission des finances du Sénat a rendu public, le 19 novembre 2024, son **deuxième rapport sur la dégradation des finances publiques en 2023 et 2024** (n° 153, JF

Husson). Il est encore plus sévère que le premier. Ce document explique minutieusement la dégradation du déficit public prévu pour 2024, de 3,7% dans la loi de programmation des finances publiques adoptées le 18 décembre 2023 à 6,9 % « si rien n'est fait » soit un écart de 100 Mds€.

Les rapporteurs considèrent que le Gouvernement aurait dû présenter une loi de finances rectificative au premier semestre 2024. Le Gouvernement a préféré prendre le décret d'annulation du 21 février 2024 « *hors norme* » (10 Mds€ de crédits) tout en maintenant une prévision de déficit à 4,4 %, puis à 5,1 % en avril. 10 milliards supplémentaires ont été gelés en juillet. Selon les rapporteurs, le Gouvernement a ainsi fait « *un calcul à courte vue* » et « *le choix d'éviter le Parlement* » puis a laissé filer le déficit à un niveau qualifié « *d'abysse et historique* ».

Les ministres des finances et des comptes publics ont reconnu des erreurs techniques de prévision mais ont vivement contesté les analyses de la commission sur l'ampleur des dérapages et sur la stratégie budgétaire du gouvernement. Bruno Le Maire a également défendu vigoureusement son action le 12 décembre 2024 lors des auditions de la Commission des finances de **l'Assemblée nationale** sur l'enquête sur les causes de la variation et des écarts des prévisions fiscales et budgétaires pour les années 2023 et 2024 dont les travaux ne sont pas achevés.

Comment améliorer la préparation et le suivi du budget de l'État ?

La **Cour des comptes** dans un [rapport d'observations définitives du 27 février 2024](#), recommande un « **réarmement de la procédure budgétaire** », notamment en rendant les lettres de cadrage plus prescriptives, en mettant en cohérence annuellement les objectifs pluriannuels de différents documents budgétaires, en donnant la priorité à l'arbitrage des mesures nouvelles et des économies, en allégeant les charges annexes de la direction du budget.

Le financement du changement climatique

La Cour des comptes consacre une partie de son [rapport du 15 juillet 2024](#) au financement du changement climatique. Alors que les recettes assises sur l'énergie vont diminuer, que la croissance pourrait fléchir durablement du fait de la transition écologique et du réchauffement, le surcroît d'investissements nécessaires est estimé à 60 M€ par an en 2030. Ces trois facteurs auraient un impact de 7 points de PIB sur le ratio de dette publique en 2030.

Vers une réforme de la politique immobilière de l'État

Le 1er mars 2024, le ministre délégué aux comptes publics lance les travaux de création d'une **société foncière de l'État**, société à 100% de capitaux publics chargée de gérer de manière autonome et professionnelle le patrimoine immobilier de l'État qui couvre 96

millions de m², répartis en 194.456 immeubles, d'une valeur nette estimée à 73 Md€. La société serait l'unique propriétaire auprès duquel les ministères loueraient leurs locaux.

Le Gouvernement a présenté en avril le **bilan de la politique immobilière de l'État** en 2023 : 645 biens ont été vendus, d'une valeur de 280M€. Cette politique a été critiquée pour son manque de professionnalisme par un **rapport de la Cour des comptes** publié le 7 décembre 2023 et par un **rapport n° 559 des députés** François Jolivet et Kévin Mauvieux, présenté le 14 novembre 2024, qui suggère d'améliorer la connaissance du patrimoine et la gouvernance de la politique immobilière de l'État. Les rapporteurs recommandent une stratégie plus explicite, une séparation entre la direction de l'immobilier de l'État et les Domaines et la création d'une société foncière publique en mesure d'organiser une gestion plus professionnelle du patrimoine immobilier public. Celle-ci était prévue dans le projet de PLF pour 2025.

Un budget vert de l'État décevant

(v. infra management public)

-> COMPTABILITÉ PUBLIQUE : L'ÉBAUCHE D'UNE JURISPRUDENCE SUR LA RGP

La mise en place de la responsabilité des gestionnaires publics

La chambre du contentieux de la Cour des comptes et la Cour d'appel financière rendent leurs premiers arrêts qui précisent le **régime de responsabilité des gestionnaires publics** organisé par l'ordonnance du 23 mars 2022 : CAF 12 janvier 2024, *Alpexpo* : préjudice financier non significatif ; CC 3 mai 2024 : *Département de la Haute-Saône* : responsabilité d'un élu local ; CC 3 mai 2024 : *Département de l'Eure* : responsabilité d'un ordonnateur délégué et d'un adjoint au comptable public ; CC 3 mai 2024 : *Chambre régionale d'agriculture de Bretagne* : diverses questions de procédure ; CC 21 juin 2024 *France Médias Monde* : méconnaissance des règles du contrôle financier et engagement de dépenses sans habilitation ; CC 24 juin 2024 *Régie Gazelec de Péronne* : signature de convention sans habilitation, défaut de production des comptes ; CC 2 juillet 2024 *Office de tourisme de Strasbourg et de sa région* : engagement de dépenses sans habilitation ; CC 5 juillet 2024, *Régie métropolitaine Parcub devenu Metpark* : engagement de dépenses sans habilitation, préjudice financier significatif ; CC 23 juillet 2024, *Société anonyme d'économie mixte pour la gestion et l'animation du parc de loisirs de Saint-Cyr* : fautes graves de gestion ayant entraîné un préjudice financier significatif, circonstances atténuantes ; CC 7 octobre 2024, *Commune de Sainte-Eulalie en Born (Landes)* : faute de gestion d'une secrétaire de mairie ayant entraîné un préjudice significatif ; CC 1^o octobre 2024, *Commune de Felleries (Nord)* : gestion de fait ; CC 14 novembre 2024, *Commune de Bantzenheim (Haut-Rhin)* : avantage injustifié ; CC 16 décembre 2024, *Commune de Richwiller (Haut-Rhin)* : prime irrégulière, avantage personnel injustifié ; CC 19 décembre 2024, *Institut des sciences et*

industries du vivant et de l'environnement (AgroParisTech) et Direction nationale d'interventions domaniales (DNID) - Vente du mobilier du château de Grignon : réquisitoire d'initiative du parquet, faute grave de gestion, préjudice significatif ; CC 23 décembre 2024, Société anonyme d'économie mixte (SAEM) Marseille Habitat et Société civile immobilière (SCI) Protis Développement faute grave de gestion, absence de préjudice (1), circonstances atténuantes (2).

Pour l'analyse détaillée de cette jurisprudence, on pourra se référer aux chroniques tenues par le professeur Xavier Vandendriessche publiées dans les numéros 2023-1, 2024-2, 2024-3 et 2024-6, et aux analyses et colloques divers consacrés à cette question, qui fait l'objet d'un suivi particulier par la revue (numéros 2023-4 , 2024-1, 2024-3, 2024-6 et 2025-1 à paraître).

Qualité des comptes de l'État : peut mieux faire

Dans un [référé](#) S024-1283 publié le 12 décembre 2024, la Cour des comptes fait le bilan des constatations effectuées à l'occasion de la certification des comptes de l'État. Elle note des progrès mais aussi des lacunes persistantes. Elle recommande un renforcement des moyens de la DGFIP, une meilleure coordination pour le suivi des plans ministériels, une communication financière de l'État plus complète, une meilleure utilisation de la comptabilité générale de l'État.

Le rapport Ravignon critique le principe de séparation

Le [rapport](#) du député Boris Ravignon remis le 29 mai 2024 (v. infra Finances locales) suggère une **réforme du principe de séparation** des ordonnateurs et des comptables. Ce principe génèrerait un coût de 1,8 Md€ ; ses inconvénients pourraient être corrigés selon trois options : contrôle *a posteriori* de la dépense, agence comptable, autonomie financière et comptable des collectivités.

->FINANCES LOCALES : RIEN DE NEUF

Une situation satisfaisante malgré la hausse des dépenses

Les différentes études sur l'état des finances locales convergent. La **Cour des comptes dans son [rapport sur la situation des finances locales du 22 juillet 2024](#)** constate l'évolution favorable des recettes (à l'exception des DMTO qui bénéficient aux départements) .Toutefois, le dynamisme des dépenses inquiète aussi bien la Cour dans son rapport de juillet sur la situation et les perspectives des finances publiques que la DGCL qui estime l'augmentation des dépenses de fonctionnement en 2023 à +4,9 % pour les communes ; +7,7 % pour les EPCI ; +6,4 % pour les départements ; +4,9 % pour les régions.

La [note de conjoncture de la Banque Postale](#) de septembre 2024 est moins optimiste en raison de la baisse de l'autofinancement (-8,7 %) due à un dynamisme plus fort des dépenses (+4,4 %) que des recettes (+2,3 %).Cependant, les dépenses d'investissement se

maintiennent à un rythme élevé (+7 %).

Le [cap sur les finances des communes et des intercommunalités en 2023](#) publié en novembre confirme le dynamisme des recettes et la hausse des dépenses du bloc communal

Une contribution imposée à la maîtrise des dépenses publiques

Le ministre des finances ayant pointé un décalage de 16 Md€ entre les prévisions de la loi de programmation des finances publiques et les dépenses effectives des collectivités, les associations d'élus ont vivement réagi, dans un [communiqué](#) du 3 septembre 2024 attribuant principalement l'augmentation des dépenses à des décisions unilatérales de l'État ou à des circonstances imposées : revalorisation du point d'indice, augmentation des coûts de l'énergie et des achats.

Le projet de loi de finances pour 2025, en l'absence de mécanismes contraignants, prévoit une réduction des recettes des collectivités locales de l'ordre de 5 Md€ : création d'un fonds de précaution, gel des transferts de TVA, baisse du FCTVA, réduction du fonds vert... Les associations d'élus ont vivement protesté, voir par exemple un [communiqué](#) du 20 novembre 2024, et le Premier ministre a promis une « adaptation » de ce dispositif, notamment pour les départements.

Le verdissement des finances locales

v. infra management public

Des rapports

Un [rapport de l'inspection générale des finances](#), d'octobre 2003 et publié en avril 2024, préconise diverses mesures pour améliorer **l'investissement des collectivités locales**. Celui-ci représente 54 Md€ en 2022 avec un co-financement de l'État de 9,8 Md€. Les collectivités devront faire face prochainement au renouvellement de leur réseau d'équipement et à la transition écologique dont les besoins sont estimés à 20 Md€ par an.

Le [rapport d'Eric Woerth](#) « Décentralisation : le temps de la confiance », remis le 30 mai 2024 sur la décentralisation propose une réforme des finances locales : consécration du **principe du partage de la fiscalité nationale**, recherche d'une meilleure efficacité des politiques publiques locales, réforme de la DGF et des critères de péréquation, nouveau panier de ressources en correspondance avec les attributions : l'imposition du foncier au bloc communal avec l'affectation des DMTO aux EPCI ; des taxes sociales avec pouvoir de taux aux départements, notamment la contribution de solidarité- autonomie et sa contribution annexe ; des impôts économiques aux régions (part de l'impôt sur les sociétés, une moitié de la contribution foncière des entreprises).

Le [rapport, publié en mai 2024, du Député Boris Ravignon](#) sur le coût du millefeuille administratif évalue le coût des normes et de l'enchevêtrement des compétences entre l'État

et les collectivités à 6Md€ pour les collectivités et 1,5 Md€ pour l'État.

Le **rapport de la Cour des comptes sur la DGF** publié le 9 octobre 2024 porte sur la **réforme de la DGF** qui représente 27,2 Md€ en 2024. Parmi les nombreuses recommandations d'adaptation : utiliser des critères plus dynamiques, intégrer des fractions d'impôts nationaux dans le potentiel fiscal, verser la DGF aux intercommunalités pour leur compte et pour celui des communes. La Cour suggère aussi une réforme plus systémique reposant sur deux composantes (forfaitaires et de péréquation) fondées sur des critères contemporains (ressources, population, charges, centralité...).

->FINANCES SOCIALES : DÉRIVE DES COMPTES, PARALYSIE DES RÉFORMES

La dégradation des comptes

En janvier, le **Haut conseil pour le financement de la protection sociale** constate un redressement des comptes en 2023 mais annonce une dégradation pour 2024. Le **rapport public de la Cour des comptes**, publié le 12 mars 2024, donne l'alarme sur les déficits massifs de la sécurité sociale et demande que « des mesures soient prises pour ramener les comptes à l'équilibre à l'horizon 2027 ». **L'INSEE dans une note du 26 mars 2024**, constate que les administrations de sécurité sociale ont été en 2023 excédentaires de 12,9Md€ mais ce résultat est principalement dû à la bonne tenue des régimes de retraite complémentaire, du régime de l'assurance-chômage et du mode de comptabilisation des opérations de la CADES. En revanche, les déficits du régime général et du FSV (RG+FSV) se creusent. Toutefois, le gouvernement, dans le **programme de stabilité** présenté au conseil des ministres du 17 avril 2024, continue de prévoir une capacité positive de financement des administrations de sécurité sociale en 2027. Le **Haut conseil des finances publiques** a critiqué le manque de crédibilité de ces prévisions.

Le **rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale**, publié en mai 2024, évalue le **déficit des régimes obligatoires de base** (régime général et fond de solidarité vieillesse) à 10,8 Md€ en 2023 ; pour 2024, **il est estimé à 13,8 Md€** essentiellement imputable à la branche maladie. La Commission attire aussi l'attention sur la situation critique du régime de retraites des agents des collectivités locales.

Dans son **rapport sur l'exécution des lois de financement de la sécurité sociale** du 29 mai 2024, la Cour des comptes évoque « **la perte de maîtrise des comptes sociaux** » et la « dégradation continue de la trajectoire financière jusqu'en 2027 » imputables aux dépenses de santé et d'assurance-vieillesse. Elle recommande des réformes structurelles : suppression des exonérations de cotisation sur les compléments de salaires, durcissement du régime des arrêts de travail, économies sur la gestion des hôpitaux.

Dans son rapport sur les perspectives et la situation des finances publiques du 15 juillet

2024, la Cour des comptes s'inquiète à nouveau des dérapages de l'assurance-maladie et considère que les efforts d'économie annoncés (-3,5Md€ pour limiter la croissance de l'ONDAM à 3,2%) sont difficilement atteignables.

Dans son [rapport d'octobre](#), la Commission des comptes de la sécurité sociale constate une **accélération des dérapages** : RoB+FSV -18,5 Md€ pour 2024 et -28,6 Md€ pour 2025.

Dans une [communication](#) aux assemblées parlementaires du 6 novembre 2024, la Cour confirme la gravité de la situation et le risque d'une poursuite de la dégradation : d'ici à 2028, le déficit annuel atteindrait 19,9Md€ et la dette sociale 100 Md€.

L'impossible élaboration du PLFSS 2025

Le PLFSS pour 2025 a été présenté au conseil des ministres du 10 octobre. Le déficit pour 2024 est estimé à -18 Md€, et celui prévu pour 2025 à -16 Md€ compte tenu des mesures très volontaristes contenues dans le PLFSS : décalage de l'indexation des pensions (3,6Md€), augmentation de 4 points des cotisations à la CNRACL, progression de l'Ondam limitée à 2,8 %, (3,8 Md€), reprofilage des exonérations de cotisations sociales au-dessous de 1,3 SMIC, (4 Md€), suppression de niches sociales (0,7 Md€), réforme de l'assurance-chômage (0,4 Md€).

Le 6 novembre, l'Assemblée nationale a été dessaisie du projet à l'expiration du délai constitutionnel de 20 jours. Le Sénat a largement amendé le projet du Gouvernement (actualisation des pensions, atténuation de la réduction des allègements de charge, augmentation du ticket modérateur) et a adopté le PLFSS le 26 novembre dont le déficit (RBO +FSV) passe de 16 à 18,3Md€. Un accord a été trouvé entre les deux assemblées en commission mixte paritaire le 29 novembre 2024.

Lors de la deuxième lecture à l'Assemblée nationale, le Premier ministre a fait usage de l'article **49, al.3** de la Constitution en engageant la responsabilité de son gouvernement. La motion de censure déposée a été votée le 4 décembre 2024. Le PLFSS n'a donc pas été adopté. La [loi spéciale du 20 décembre 2024](#) (v.supra) autorise l'Acoss à emprunter sur les marchés financiers.

Les mesures d'économies prévues dans le PLF (sous-indexation des retraites (1,4 Md€), augmentation des cotisations à la CNRACL (2,3 Md€), modulation des exonérations de cotisations sur les bas salaires (4 Md€), augmentation du ticket modérateur, réduction des aides à l'apprentissage, rétablissement des jours de carence pour les fonctionnaires, n'entreront donc pas en vigueur au 1^{er} janvier. Le déficit prévisionnel des régimes obligatoires de base s'établirait à -28Md€, sous réserve des dispositions d'une LFSS ultérieure.

La gestion de la dette sociale

La dette (brute) des administrations de Sécurité sociale au sens de Maastricht s'est établie en 2023 à 264 Md€ et elle est portée à hauteur de 153 Md€ par la CADES, de 59 Md€ par l'UNEDIC, ainsi que par l'ACOSS.

Un **rapport** des députés Stéphanie Rist et Hadrien Clouet, présenté le 2 octobre 2024, analyse la progression prévisible de la dette sociale qui conduira l'Acoss à porter une dette de 70 à 90 Md€ en 2027 et devra conduire à de nouveaux transferts à la Cades et à une nouvelle prolongation de celle-ci (actuellement limitée au 31 décembre 2033 par la loi organique du 7 août 2020).

A la fin de l'année 2024, la **CADES** a bouclé son programme de 18 Md€ d'emprunts à moyen terme. Depuis sa création, elle a repris 396Md€ de dettes et en a amorti 258 Md€.

La croissance des dépenses de santé

Dans sa publication des **comptes de la santé**, le 24 novembre 2024, la DREES évalue celles-ci à 325 Md€ en 2023, soit 11,5 % du PIB, en progression de 3,5 %. Elles sont constituées à 38 % par les dépenses hospitalières, 22 % par les soins de ville et 17% par le poste « biens médicaux, médicaments, matériels ». Elles sont financées à 80 % par la sécurité sociale, 12,4 % par les complémentaires santé et 7,5 % par mes ménages.

Comment limiter les dépenses sociales ?

Des **revues de dépenses** effectuées par les inspections générales des finances et des affaires sociales présentées le 4 septembre 2024 ont ouvert des pistes d'économies. Le coût de la prise en charge des **affections de longue durée** qui bénéficie à 13,7 millions de personnes (123 Md€ dont un surcoût de 12,3 Md€) pourrait être atténué par une augmentation du ticket modérateur, par l'introduction de deux niveaux de reconnaissance ou par un recentrage sur quatre affections principales. Les dépenses relatives aux **dispositifs médicaux** pourraient être contenues par une participation plus forte demandés aux usagers, par un effort des fournisseurs et par un meilleur contrôle des prescriptions. Les dépenses relatives à **l'apprentissage et à la formation professionnelle** qui ont augmenté de 51% depuis 2022 pourraient être réduites par un recentrage sur la suppression des aides pour l'enseignement supérieur, par une plus grande participation des entreprises et des ménages et par un meilleur contrôle. Enfin, les **dépenses de soutien à l'emploi et d'accompagnement des chômeurs**, hors allègements de charges, pourraient être diminuées, notamment le financement de France Travail et de l'insertion par l'économique.

La réforme de l'assurance-chômage sans cesse reportée puis adoptée

Le Premier ministre dans sa déclaration de politique générale du 30 janvier 2024, dans un entretien à TF1 du 26 mars 2024 et dans La Tribune du 26 mai annonce une nouvelle réforme de l'assurance -chômage (après celles de 2021 et de 2023) alors qu'en février l'UNEDIC confirme son redressement financier atténué par les prélèvements au profit de

« France Travail » et de « France compétences ». Il envisage une nouvelle réduction de la durée d'indemnisation et un renforcement des règles d'éligibilité qui devraient entraîner une économie de 3,6Md€ à l'horizon de trois ans pour l'Unedic. Après de nouvelles **prévisions financières de l'Unedic** le 11 juin 2024 qui annoncent des excédents, le gouvernement annonce fin juin qu'il renonce à son projet. En juillet, les dispositions en vigueur sont prolongées jusqu'au 31 octobre. En octobre, le gouvernement demande aux organisations représentatives de reprendre la négociation en se déclarant favorable aux retraites progressives et en ne demandant que 400M€ d'économie. **L'accord des organisations représentatives du 14 novembre 2024** sur l'indemnisation du chômage et l'emploi des seniors (diminution de la cotisation patronale, réduction de la durée d'indemnisation, limitation de l'indemnisation de certains travailleurs frontaliers, relèvement de deux ans des bornes pour une indemnisation longue, retraite progressive à partir de 60 ans, contrat de valorisation de l'expérience) a été approuvé **par un arrêté du 19 décembre 2024**. à l'exception des dispositions relatives aux travailleurs frontaliers contraires aux règles européennes.

Vers une nouvelle réforme des retraites ?

Le **comité d'orientation des retraites**, après avoir révisé les paramètres et la présentation de ses prévisions en avril 2024, a remis son [rapport annuel le 11 juin 2024](#) qui prend en compte les effets de la réforme de 2023. Le solde des régimes de retraites serait excédentaire en 2023 (+3,8 Md€) mais un déficit interviendrait dès 2024 (-5,8 Md€) et se poursuivrait (-14 Md€ en 2030). De nouvelles mesures devraient être mobilisées pour rétablir l'équilibre financier :recul de l'âge légal de départ, réduction du niveau moyen des pensions, augmentation des cotisations. Dans les **débats en vue des élections législatives de juin**, le Rassemblement national et le Nouveau front populaire se sont prononcés pour l'abrogation de la réforme de 2023.

En juillet 2024, le **Comité de suivi des retraites** a exploré diverses voies d'ajustement. Après avoir écarté l'hypothèse d'un relèvement des cotisations, il présente favorablement l'idée d'un rapport stable entre âge de départ et espérance de vie ainsi que le principe de la fixation d'une norme d'indexation.

En octobre 2024, la CNAV a chiffré le **coût de l'abrogation** des deux mesures paramétriques de la réforme de 2023 (recul de l'âge de départ à 64 ans et augmentation de la durée de cotisation pour une retraite à taux plein) à 3,4 Md€ en 2025 et 16 Md€ en 2032, ce qui porterait le déficit de l'assurance vieillesse à 32 Md€ dans huit ans.

Dans sa **déclaration de politique générale du 1^{er} octobre 2024**, Michel Barnier a ouvert la porte à une négociation sur des aménagements limités à la réforme des retraites.

Le 28 novembre 2024, la **proposition de loi tendant à l'abrogation** de la réforme des retraites présentée par le groupe LFI n'a pu aboutir en raison de l'abondance des

amendements présentés par le centre et la droite.

Lors des discussions qui ont suivies sa nomination et avant sa déclaration de politique générale, François Bayrou, le nouveau Premier ministre, semble avoir entrouvert la voie à une adaptation et peut-être à une suspension ou un gel de la réforme qui fixe actuellement l'âge de départ à taux plein à 62 ans et demi.

La politique d'allègement du coût du travail en question

Les économistes Antoine Bozio et Etienne Wasmer ont présenté le 25 avril 2024 un rapport intermédiaire sur la pertinence de la politique d'exonération de charges sociales sur les bas salaires mises en place depuis 1990 et d'un coût de 82 Md€ en 2022 et de 76 Md€ en 2023. Leur effet est plutôt positif sur l'emploi pour les bas salaires mais ont un effet négatif de « trappe à bas salaires ». Elles sont peu efficaces pour les salaires plus élevés. Le Premier ministre Gabriel Attal s'est donné pour objectif la « désmicardisation ». Le **rapport définitif**, remis le 3 octobre, recommande, à coûts constants, une réduction de 4 points des allègements au niveau du SMIC, une suppression pour les salaires supérieurs à 2,5 SMIC et une légère augmentation pour les rémunérations intermédiaires.

Un **document de travail** du **Haut conseil du financement de la protection sociale** de juillet 2024 sur les freins à la progression salariale documente l'effet négatif du « coin fiscal » sur la progression des bas salaires : l'écart entre le coût pour l'employeur et le salaire effectivement perçu par le salarié est de 15 % au niveau du smic et de 53 % à 3 smic.

Une **étude de la DREES** parue en octobre étudie en détail cette problématique du « coin fiscal » : pour augmenter le revenu disponible de 100 €, le coût pour l'employeur (salaire + charges) est de 442 €.

Une **note du Haut conseil des rémunérations**, de l'emploi et de la productivité du 17 décembre 2024 approuve les analyses du rapport Bozio-Wasmer en attirant l'attention sur l'impact sur des réformes envisagées sur l'emploi et sur la nécessité de prendre en compte la prime d'activité dans l'étude.

L'expérimentation de la solidarité à la source et des contreparties au RSA

En juillet, l'expérimentation de procédures allégées pour bénéficier du RSA et de la prime d'activité ont été lancées dans 5 départements. Elle vise à réduire les fraudes, les non-recours et les versements indus.

L'expérimentation du RSA, conditionné par l'engagement du bénéficiaire d'effectuer 15 heures par semaine d'activités concourant à sa reprise d'emploi, a été prévue par une loi du 18 décembre 2023 et lancée dans 17, puis dans une trentaine de départements. Sa généralisation est prévue pour 2025.

L'aggravation de la pauvreté et des inégalités

Parmi d'autres, le [rapport](#) du Secours catholique « Quand la solidarité s'éloigne », du 14 novembre 2024, [l'avis](#) du Conseil économique, social et environnemental sur l'effectivité des droits sociaux, présenté le 27 novembre 2024 et le [rapport](#) bisannuel de l'Observatoire des inégalités, publié le 3 décembre 2024, constatent une montée lente de la pauvreté et demandent un desserrement des critères d'aide, une politique de lutte contre les non-recours, le développement d'une assistance de proximité et des alternatives aux procédures numériques.

L'intensification de la lutte contre les fraudes

Le ministre chargé des comptes publics a présenté le 13 mars 2024 un bilan de la fraude aux prestations sociales : en 2023, le montant détecté et redressé s'est élevé à 1,050 Md€. Le Premier ministre a présenté le 20 mars le [bilan du plan de lutte contre les fraudes fiscales, sociales et douanières](#) et a annoncé un renforcement des moyens des URSSAF et un meilleur ciblage des contrôles. Il a fixé un objectif de détection de 2,4 Md€ entre 2024 et 2027 en ciblant notamment les surfacturations et les dérives des centres de santé.

Le [rapport](#) du Haut conseil pour le financement de la protection sociale, présenté le 25 septembre 2024, dresse un tableau complet des fraudes sociales. Elles sont estimées à 13 Md€ dont 2,1 Md€ sont détectées et redressées et seulement, et 0,6 Md€ recouvrés. Les droits éludés concernent, dans l'ordre, les cotisations, puis les prestations sous condition de ressources (RSA et prime d'activité) et, enfin, les fraudes des professions de santé. Classés par prescripteurs, la majorité des actes délictueux proviennent des entreprises et des travailleurs indépendants (56%), suivis des ménages (34 %) et, des professionnels de santé (10 %).

->FISCALITÉ ET PROCÉDURES FISCALES : LE « CARNAVAL FISCAL »

Les rentrées fiscales en déclin

Le [conseil des ministres du 24 janvier 2024](#) a constaté la **baisse du rythme d'encaissement des recettes fiscales** (impôt sur le revenu, TVA, impôt sur les sociétés et DMTO) tout en maintenant sa prévision de déficit à -4,9 % pour 2023 et -4,4 % pour 2024.

En mars, le [rapport public de la Cour des comptes](#) constate une réduction inédite des recettes fiscales en 2023 due tant aux baisses d'impôts (dernière étape de la suppression de la TH, diminution de la CVAE) qu'à la conjoncture (ralentissement de la croissance et baisse de l'inflation) et dénonce la précarité de la trajectoire de prévision de recettes pour 2024.

Le 15 juillet 2024, la Cour des comptes, dans son [rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques](#), analyse très précisément l'évolution des prélèvements obligatoires 2023 qui n'augmentent que de 2 % (31 Md€) alors que le PIB progresse de 6,3 %.

L'évolution spontanée (à législation inchangée) est plus faible notamment en raison d'une baisse de l'élasticité des recettes (0,4) : la TVA n'augmente que de 3% en raison d'importantes demandes de remboursement, les droits de mutation à titre onéreux chutent de 22 %, la TICPE diminue de 2,4% en raison d'une baisse de la consommation de carburants, l'impôt sur le revenu, dont l'actualisation sur l'inflation coûte 6,2 Md€ en 2023, n'augmente que de 1,2 %, le rendement de l'impôt sur les sociétés baisse de 15,9 % en raison d'une baisse des résultats effectifs et anticipés des entreprises. Seuls, les taxes foncières (+5,1 %) et les droits de mutation à titre gratuit (+14,1 %) connaissent une forte augmentation spontanée.

S'y ajoute l'effet des baisses d'impôt (10,3 Md€ en 2023) : fin de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (2,5 Md€), suppression partielle de la CVAE(4,2Md€).

Dans son [avis du 6 novembre 2024](#), n° 2024-05, le Haut conseil des finances publiques évalue à 41,5Md€ le décalage entre les recettes fiscales inscrites dans le PLF pour 2024 et le projet de loi de finances de fin de gestion 2024 (1 250,7 Md€ au lieu de 1 292,2 €). La moitié de ce décalage provient du point de départ dû à la situation dégradée de 2023 et le reste (18,9 Md€) à des moins - valeurs propres à 2024.

Dans un [rapport](#) publié le 23 décembre 2024, la Cour des comptes note que les écarts entre prévisions et réalisations sont concentrés sur l'impôt sur les sociétés, les « autres recettes fiscales » et, en raison de leur volume, la TVA et l'impôt sur le revenu. Trois causes contribuent à ces écarts : des erreurs d'estimation de l'année N-1, une incompréhension de certaines évolutions spontanées de la base (élasticité), notamment pour l'IS et la non-prise en compte de mesures nouvelles (exemple de la contribution sur la rente inframarginale de la production d'électricité).

Le concours Lépine

Dès le premier trimestre, un **débat s'amorce sur les moyens de la maîtrise des déficits publics**, soit par la réduction des dépenses publiques, soit par un réexamen des allègements des prélèvements obligatoires déjà décidés ou par une hausse de la fiscalité. En mars, l'économiste Camille Landais, président délégué de CAE, le Gouverneur de la Banque de France et le Haut conseil des finances publiques émettent des positions divergentes. Fin avril, le **débat à l'Assemblée nationale sur le programme de stabilité** inaugure une vague de propositions pour augmenter les recettes fiscales. En mai, le président de la commission des finances de l'Assemblée nationale propose d'organiser des « **dialogues sur la fiscalité** » autour de ses propositions tendant à générer 40Md€ de recettes supplémentaires. Parmi les idées évoquées : gel partiel du barème de l'impôt sur le revenu, alourdissement de la contribution sur la rente infra marginale des producteurs d'électricité (CRIM) qui, en 2023, a rapporté 0,3Md€ au lieu des 12,3 Md€ attendus, réduction du crédit impôt-recherche, taxation des rachats d'action.

En juin 2024, les programmes des partis politiques regroupés en trois blocs ont été largement **exposés et chiffrés**.

Pour le Rassemblement national :renforcement du quotient familial, exonération d'impôt sur le revenu des jeunes actifs de moins de 30 ans, baisse des taux de TVA sur les produits pétroliers, le gaz et l'électricité et sur certains produits de première nécessité, baisse des impôts de production(CVAE et C3S).Le **Nouveau Front populaire** propose d'augmenter le prélèvement fiscal unique et l'exit tax, d'augmenter fortement la progressivité de l'IR et de rendre la CSG progressive, de taxer les super-profits et d'augmenter la taxe sur les transactions financières. Le bloc **Ensemble majorité présidentielle** soutient la stabilité fiscale et ne propose que la suppression des DMTO pour les primo-accédants les plus jeunes et l'augmentation des abattements aux droits de succession, sujet sur lequel la Cour des comptes a rendu public le 3 septembre un [rapport](#) tendant à améliorer l'équité du dispositif à rendement constant.

Une [note du Conseil d'analyse économique](#) (Quelle trajectoire pour les finances publiques françaises ? Auclert, Philippon, Ragot) du 24 juillet 2024 énumère diverses mesures, notamment : la suppression des exonérations de cotisations sociales au-dessus de 2,5 SMIC, la réduction du crédit d'impôt-recherche pour les grandes entreprises (2,5 Md€), la suppression du dispositif d'exonération sur les droits de succession (9 Md€), la désindexation du barème de l'impôt sur le revenu, des retraites et du point d'indice de la fonction publique (20Md€).

Dans le cadre des revues de dépenses, l'inspection générale des finances a remis le 4 septembre 2024, son [rapport sur les aides aux entreprises](#) dans lequel de nombreux gisements d'économies sont identifiés : les taux minorés de TVA (7 Md€), les tarifs préférentiels sur les carburants et bio-carburants (1 Md€), le périmètre du crédit-impôt recherche (420m€), l'avantage du pacte Dutreil.

Rompant avec la pratique macroniste de stabilité fiscale, Michel Barnier a annoncé dans sa [déclaration de politique générale](#) le 1^{er} octobre 2024 « *un effort ciblé, limité dans le temps et partagé dans une exigence de justice fiscale* » qui serait supporté par les très grandes entreprises et les contribuables les plus fortunés.

Pour les entreprises dont le chiffre d'affaires dépasse 1Md€, le [projet de loi de finances](#) prévoit une contribution exceptionnelle sur le bénéfice au taux de 20,6 % pour le premier exercice clos en 2025 et 10,3 % pour le suivant. Ces taux sont doublés au-delà de 3 Md€ de chiffre d'affaires. Les grandes entreprises de transport maritime relèvent d'un dispositif adapté. Par ailleurs, la suppression définitive de la CVAE est reportée à 2030. Enfin, taxe sur le rachat de titres par les grandes entreprises (1 Md€ de CA) est instaurée. Pour les particuliers, le Gouvernement propose une contribution différentielle sur les revenus supérieur à 250 000€ (500 000€ pour un couple) pour assurer un taux d'imposition minimum de 20 %.

Dans une optique plus détachée de la conjoncture, le **Conseil des prélèvements obligatoires** a rendu public le 14 octobre 2024 un très riche [rapport intitulé « conforter l'égalité des citoyens devant l'imposition des revenus »](#). Les propositions se regroupent en quatre axes : aménager la prise en compte des charges familiales (notamment élévation du plafond du quotient familial et recentrage des autres demi-parts), assurer plus d'égalité entre les différentes catégories de revenu (limiter les compléments de salaires exonérés, concentrer l'abattement de 10% sur les pensions modestes, évaluer le prélèvement fiscal unique, rapprocher la fiscalité des locaux nus et meublés); atténuer la concentration sur certains contribuables des avantages et réduction d'impôts (emploi d'un salarié à domicile, dons, investissements outre-mer , frais de scolarité) ; lutter contre la fraude (échange d'informations entre États, limiter la concurrence fiscale entre États, coordonner les administrations fiscales et sociales entre elles et avec l'action juridictionnelle).

Le Conseil a également publié le 23 décembre 2024 une [note](#) tendant à simplifier et à rationaliser la **fiscalité des jeux d'argent et de hasard**.

La lutte contre la fraude fiscale

Le gouvernement a présenté en mars le [bilan de la lutte contre la fraude fiscale et sociale](#). Malgré la hausse des redressements (15,2 Md€ en 2023), le montant des sommes réellement encaissées reste stable depuis 2021 (10,6 Md€ en 2023). Un renforcement des moyens est annoncé: effectifs (1500 agents supplémentaires d'ici à 2027), création de l'Office national antifraude aux finances publiques, recours accru aux algorithmes.

Le rabotage de la niche fiscale Airbnb

De nombreux maires s'inquiètent des effets de la multiplication des locations saisonnières sur leur territoire. La loi de finances pour 2024 avait réduit l'avantage fiscal de ces locations, un rapport d'Annaïg Lemeur, sénatrice (Prop.1176 du 28 avril 2023) et un arrêt du Conseil d'État du 8 juillet 2024 ont posé les jalons d'une réforme.

En octobre, les parlementaires ont trouvé un accord sur le texte amendé de la proposition de loi transpartisane qui instaure un alignement de la fiscalité des locations de courte durée sur celles de longue durée. En application de la [loi n° 2024-1039 du 19 novembre 2024](#), le propriétaire d'un logement meublé de tourisme non classé bénéficiera désormais d'un abattement de 30 %, dans la limite de 15.000 € de chiffre d'affaires par an (pour les meublés de tourisme, 50 % avec un plafond de 77 700 €). Par ailleurs, les conseils municipaux pourront baisser le nombre maximal de jours de locations touristiques des résidences principales dans la limite de 90 jours.

La nécessaire remise en ordre des taxes affectées

Le **Conseil des prélèvements obligatoires** a rendu public en septembre 2024 [une note](#)

sur les taxes affectées qui s'élèvent à 462 Md€, soit plus que les recettes fiscales nettes de l'État (323 Md€). Il recommande d'affecter les taxes comportementales participant aux politiques de santé publique exclusivement à l'assurance-maladie, de concentrer les affectations de TVA sur les secteurs local et social (ce qui implique de revoir le financement de l'audiovisuel public), de supprimer les multi-affectations, de mettre fin aux affectations au profit de l'audiovisuel, des opérateurs de l'État et des fonds sans personnalité juridique.

Les limites des taxes sur l'énergie

La Cour des comptes, dans un [rapport d'observations définitives](#) du 6 septembre 2024 dresse un **bilan des taxes sur l'énergie** qui, en 2021, ont rapporté 60Md€ (TVA incluse). Ce sont en partie des taxes de rendement mais aussi des taxes incitatives depuis l'introduction, en 2014, d'une composante carbone dans les accises sur les consommations énergétiques, suspendue en 2018 après le mouvement des gilets jaunes. Ces taxes paraissent trop décorrélées des enjeux climatiques et forment un ensemble complexe, injuste et incohérent. La Cour recommande de clarifier la stratégie fiscale en liaison avec la politique environnementale et les évolutions au niveau de l'Europe (réforme du marché des quotas).

L'incitation aux dons pour Mayotte

Un [communiqué](#) du 17 décembre a annoncé que la réduction d'impôt au titre des dons serait relevée de 60 à 75 % du montant versé dans la limite de 1000€ pour les dons et versements effectués entre le 17 décembre 2024 et le 17 mai 2025 au profit des organismes venant en aide aux victimes du cyclone Chido.

->MANAGEMENT PUBLIC : DES ÉVOLUTIONS TIRÉES PAR LE NUMÉRIQUE

Poursuite de la transformation de l'action publique

Le 26 janvier 2024, un [rapport](#) de **la Cour des comptes dresse un bilan mitigé d' Action publique 2023**, programme qui lui paraît manquer de cohérence et d'ambition et qui n'est pas suffisamment mobilisé pour la maîtrise des dépenses publiques.

Le 12 mars, une **convention managériale des cadres dirigeants de l'État** trace quelques axes sans grande originalité sinon une relance de la simplification administrative et de l'amélioration de la qualité du service rendu. La **feuille de route du ministre de la transformation et de la fonction publique**, publiée le même mois traduit ces orientations.

Le [Comité interministériel de la transformation publique du 23 avril 2024](#) regroupe des mesures autour de trois axes : mettre l'intelligence artificielle au service des Français ; débureaucratiser l'administration ; ramener les services publics sur le terrain.

Le 28 mars 2024, le Gouvernement a publié le [plan de transformation écologique de l'État](#) qui comprend 15 engagements.

De très nombreuses interventions du Président de la République, des Premiers ministres successifs et des ministres chargés de la transformation publique et, expressément des « simplifications administratives », ont remis ce thème à la mode avec celui de l'allègement des normes. Un **projet de loi de simplification de la vie des entreprises** a été présenté au [conseil des ministres du 24 avril 2024](#) par le ministre de l'économie et des finances. Il a été examiné en juin et [voté le 22 octobre 2024 par le Sénat](#). Une [circulaire du 28 octobre 2024](#) demande aux préfets de faire remonter à la DiTP 4 ou 5 projets qui feront l'objet d'un « contrat de simplification ».

Le programme France Services continue de se déployer avec désormais un objectif de 3000 points d'accueil. La Cour des comptes a rendu le 4 septembre 2024 un [rapport](#) faisant état de la satisfaction des usagers et recommandant une consolidation des perspectives de développement du dispositif qui gagnerait à être mieux adapté à la diversité des territoires et des populations.

La réforme de la fonction publique sans cesse différée

En février 2024, le ministre chargé de la fonction publique relance son [projet de réforme d'amélioration de l'efficacité de la fonction publique](#) qui inclut la rémunération au mérite, la suppression des catégories A, B, C au profit d'une classification des métiers, la facilitation du licenciement des agents pour insuffisance professionnelle, le respect du temps de travail minimum légal, la semaine de quatre jours. En mai les syndicats boycottent les réunions de concertation. Les négociations sont suspendues en juillet. Le 7 novembre 2024, le nouveau ministre chargé de la fonction publique annonce l'abandon de la réforme des catégories et l'ouverture de négociations sur la rémunération au mérite et les licenciements pour insuffisance professionnelle.

Des effectifs en hausse mais un déficit d'attractivité

Une [étude de l'INSEE](#) publiée le 12 avril 2024 fait apparaître une légère augmentation des effectifs de la fonction publique (+17 300 agents, soit un total de 5,723 millions d'agents).

Une [note de la DGAFP](#) du 31 mai 2024 montre que 15% des postes offerts au recrutement externe n'ont pas été pourvus (19 % dans l'enseignement) contre 7 % en 2021. En conséquence, la sélectivité des concours externes se réduit (1 admis pour 5 présents).

Un [rapport de France Stratégie](#) publié le 9 décembre 2024 réunit plusieurs études sur les déterminants de l'attractivité : image, carrières, rémunérations, conditions de travail, management, en insistant sur la nécessité de repenser la hiérarchie et la lisibilité des rémunérations.

La réforme des IRA

Le [décret du 18 mars 2024](#) et l'arrêté du 12 décembre 2024 organisent la nouvelle scolarité dans les Instituts régionaux d'administration qui modifie la réforme de 2019 en organisant une seule session par an avec 8 mois d'enseignement à l'Institut, 6 semaines de stage en administration et 6 mois sur le futur poste d'affectation.

L'émergence d'un nouvel outil : l'IA

Les expériences et les études sur l'usage de l'intelligence artificielle générative se multiplient en 2024.

En février, la DGFIP présente son outil « **LLaMendement** » pour gérer les amendements à la loi de finances ; en mars, le ministère de la défense annonce la création de **l'Agence ministérielle pour l'IA de défense** ; en avril, le **8ème CITP** affirme la volonté d'intensifier les usages de l'IA en mettant en avant les applications conversationnelles « Tchap » et le projet Albert pour les relations avec le public et la gestion des données; la délégation à la prospective du Sénat poursuit ses travaux thématiques [sur l'IA et l'avenir du service public](#); en mai, un **rapport de l'INET** estime que 45 % des postes de la fonction publique territoriale seront concernés par l'IA ; en juin, la DGAFP présente une stratégie pour encadrer l'usage de **l'IA dans la gestion des ressources humaines**.

Le 22 octobre, la **Cour des comptes** a publié un [rapport sur l'intelligence artificielle](#) en prenant pour exemple le ministère des finances. Les nombreux projets, dont « Signaux faibles » pour détecter les difficultés des entreprises et « Foncier innovant » pour repérer les biens non déclarés, ont généré 20M€ d'économies en 2022. La Cour met en garde contre l'inégal usage de l'IA selon les directions (la DGFIP et l'AIFE sont les principaux utilisateurs) et contre les risques éthiques et environnementaux. Elle recommande une IA « de confiance, frugale et soutenable ».

L'étude publiée par La Poste et la Banque des Territoires , « [Tendance 2024 - Data, Intelligence Artificielle et Cybersécurité dans les territoires](#) », le 8 novembre 2024, montre que 36 % des **collectivités territoriales** ont déjà mené des projets utilisant l'IA dans des domaines très variés.

Le 13 novembre 2024, un **rapport de la Défenseure des droits**, intitulé « Algorithmes, systèmes d'A et services publics : quels droits pour les usagers ? » décrit « l'algorithmisation » rapide de l'administration (pour attribuer des droits ou calculer des montants, lutter contre la fraude ou alerter sur des risques, réaliser un appariement entre une offre et une demande , aider à la décision des usagers). Les conditions et droits fixés par la loi n° 2018-493 du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles, le RGPD et le code des relations du public avec les administrations doivent être respectés. Le rapport formule des recommandations visant à assurer la garantie de l'intervention humaine dans la conception des outils et dans la prise de décisions individuelles et une transparence plus effective des

systèmes de décision automatisés.

Transition écologique : des petits pas

Deux circulaires des 28 décembre 2023 et du 14 mars 2024 détaillent, à l'intention des préfets de région, les modalités d'attribution aux collectivités territoriales du fonds d'accélération de la transition écologique (**fonds vert**) dans les territoires.

Un **décret du 16 juillet 2024** prescrit aux collectivités locales de plus de 3.500 habitants une annexe budgétaire retraçant **l'impact de leur budget pour la transition écologique (budget vert)**.

Dans son [panorama des financements climat](#) des collectivités locales, publié le 19 septembre 2024, **l'Institut I4CE** constate la progression, mais aussi l'insuffisance, des investissements des collectivités locales pour la transition écologique.

En septembre, le ministère des finances a présenté une nouvelle méthode d'analyse des dépenses de l'État au regard de la transition écologique : « [Les coûts d'abattements : euros dépensés par tonne de CO2eq évitée](#) ».

Le 24 octobre 2024, le [rapport sur l'impact environnemental du budget de l'Etat](#) a publié les résultats du **budget vert de l'État**. En 2023, les dépenses favorables (812 M€) ont diminué alors que les dépenses brunes (1,892 M€) ont augmenté de 171 M€. Le PLF 2025 prévoit une hausse de 42,6 M€ de dépenses vertes mais 91% des dépenses de l'État demeurent non cotées.

Le [plan national d'adaptation au changement climatique](#) a été présenté le 25 octobre 2024 et ouvert à la consultation. Il est fondé sur l'hypothèse d'un réchauffement de +4°C par rapport à l'ère préindustrielle et prévoit 51 mesures réparties en 12 domaines-clés.

La Cour des comptes a publié le 6 décembre 2024 un [rapport](#) sur **la prise en compte des enjeux de développement durable dans les marchés publics** (2016-2023). La Cour constate les progrès de l'État en la matière et note qu'en 2023, 55 % des marchés comportaient une clause environnementale et 25 % une clause sociale. Elle recommande un meilleur suivi de ces clauses, des indicateurs plus précis et des formations spécialisées.

L'avenir des concessions d'autoroutes

Les sept principales concessions des autoroutes construites entre les années 1950 et la fin des années 1970 expirent entre 2030 et 2036 alors que l'Autorité de régulation des transports estime à 50 M€ le montant des péages induits depuis 1976 et à 1 Md€ les investissements nécessaires aux ouvrages d'art existants. Le [rapport](#) du Sénateur Hervé Maurey présenté le 23 octobre 2024 invite l'État à préparer cette échéance et à réviser le système des concessions en le rééquilibrant davantage au service des usagers et des intérêts patrimoniaux de l'État.

La réforme de la politique immobilière de l'État

V. supra Budget de l'État et des opérateurs

->EUROPE : ADAPTATION DES RÈGLES

Facilité pour l'Ukraine

Le 29 février 2024, le Parlement et le Conseil ont institué un nouvel instrument financier dédié au soutien de l'Ukraine et doté de 50Md€ accordé principalement sous forme de prêts et non exclusif d'autres aides.

Révision à mi-parcours du Cadre financier pluriannuel 2012-2027

Le [règlement 2024/765 du 29 février 2024](#) révisé significativement le cadre financier pluriannuel par le relèvement des plafonds de crédits (environ 23Md€) et par le canal des instruments spéciaux dits « hors cadre » (instrument EuRI pour le paiement des intérêts de l'emprunt commun et réserve pour l'Ukraine).

Réforme du Pacte de stabilité

Trois actes, dont le [règlement 2024/1264](#), fixe la réforme du Pacte de stabilité lancée en février 2020 par la Commission. Le dispositif est plus personnalisé selon la situation des États, plus progressif et assorti de sanctions plus réalistes mais il reste toujours aussi complexe. Le volet préventif est axé sur la maîtrise des dépenses nettes (dépenses publiques moins les dépenses d'intérêts, les mesures cycliques et temporaires et les dépenses relatives aux programmes de l'Union...). Le plan budgétaire et structurel des États, transmis chaque année en septembre à la Commission, fixera une trajectoire pluriannuelle pour une période de 4 ou 5 ans qui sera appréciée par rapport à une trajectoire de référence définie par la Commission pour chaque État et visant le respect ou le retour aux ratios de base qui restent inchangés (dette inférieure à 60% du PIB et déficit public au-dessous de 3 %). Une période d'ajustement de 4 ans, pouvant être portée à 7 ans, avec des étapes chiffrées permettra à la Commission de suivre les engagements des États et, le cas échéant, de provoquer des recommandations du Conseil qui pourraient aller jusqu'à la fixation d'une trajectoire de correction des dépenses nettes et des amendes dont le montant est ramené à 0,05 % du PIB pour une première période de six mois.

Surtaxe sur l'importation de voitures électriques

Le 4 juillet 2024, la Commission a adopté une surtaxation des véhicules électriques importés de Chine en distinguant les entreprises « coopératives » et les autres. Le JOUE du 30 octobre 2024 a publié le règlement augmentant les droits de douane supplémentaires sur l'importation des voitures chinoises qui pourraient aller jusqu'à 35%. La Chine a saisi l'OMC.

Le rapport Draghi et l'avenir de la taxe carbone

Le 9 septembre, Mario Draghi a rendu à la Commission européenne son [rapport](#) sur l'avenir de la compétitivité de l'Union. En posant le problème des prix de l'énergie, « trop volatiles et trop élevés », Mario Draghi évoque l'extension du marché du carbone programmée en 2027 qui doit être accompagnée d'une taxe carbone sur les ménages.

La Cour de justice confirme la condamnation d'Apple

Le 10 septembre 2024, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a prononcé des sanctions définitives à l'encontre de Apple et Google. Dans le premier arrêt, la Cour confirme la condamnation en 2016 par la Commission européenne de rescrits fiscaux accordés entre 1991 et 2004 par l'Irlande à Apple, désormais obligée de lui rembourser 13 Md€. Le second arrêt concernait un abus de position dominante.

->INTERNATIONAL : LA BAISSÉ DES TAUX

L'imposition minimale des multinationales, début d'application

Le 1^{er} janvier 2024, l'impôt minimal de 15% sur les bénéfices des multinationales, adopté par 140 États dans le cadre de l'OCDE, entre en vigueur dans l'Union européenne.

La liste des paradis fiscaux légèrement restreinte

Le 20 février 2024, le Conseil de l'Union européenne a retiré trois États de la liste noire et retiré six États de la liste grise à laquelle ont été ajoutés deux États. Après le retrait de Antigua-et-Barbuda, le 8 octobre 2024, il reste 11 États dans la [liste noire](#) des États et territoires non coopératifs et 10 États dans la liste grise.

Fiscalité internationale : un changement d'orientation ?

L'OCDE a publié, le 1er octobre 2024, son [rapport sur les politiques fiscales](#) : elle relève que la tendance générale (mais pas en France) à la baisse des prélèvements obligatoires sur les entreprises et les particuliers a cédé la place à des politiques orientés davantage vers des objectifs à long terme. Son secrétaire général a remis le 16 au G20 son rapport sur la fiscalité dans lequel il fait le point notamment sur les deux piliers de la lutte contre l'optimisation et sur les avancées du projet BEPS.

En novembre, d'après les [statistiques des recettes publiques de l'OCDE](#), le taux des prélèvements obligatoires ont diminué en 2022 et s'étalent de 17,7 % du PIB au Mexique à 43,8 % en France.

Baisse des taux des banques centrales

Le 6 juin 2024, la BCE a réduit son taux directeur de 4 % à 3,75 %.

Le 23 août 2024 à Jackson Hole, le président de la FED annonce une baisse des taux comme

les banques centrales d'Angleterre, du Canada, de Suède, de Suisse, et la plupart des États d'Europe centrale.

Le 17 octobre et le [12 décembre](#), la BCE a baissé son taux directeur de 25 points de base soit 3 %. Le 7 novembre 2024, la Banque d'Angleterre a de nouveau abaissé ses taux.

Retrouver sur www.revuegfp.fr

-l'intégralité des Repères d'actualité des finances et de la gestion publique depuis 2013

-chaque mois les repères d'actualité mensuels

Les repères mensuels sont aussi disponibles chaque mois sur www.jle.com

1 Ces repères annuels, qui n'engagent que leur auteur, ont été établis sur la base de la chronique mensuelle, coordonnée par Aurélien Baudu et à laquelle ont participé : Fabrice Bin, Florent Gaulier-Camus, Léonard Goubier, Matthieu Houser, Aymeric Potteau et Yves Terrasse.

Dans la version numérique de cette chronique sur www.revuegfp.fr, plus de 80 documents (textes de loi, rapports, communiqués) sont directement accessibles en un seul clic par liens hypertextes.

REPÈRES (DÉCEMBRE 2024) – REVUE-GFP N°1 – 2025

BUDGET DE L'ÉTAT ET DES OPÉRATEURS

->DONNÉES GÉNÉRALES SUR LES FINANCES PUBLIQUES

Projections macroéconomiques de la Banque de France

Dans une note du 16 décembre 2024, la Banque de France présente ses projections économiques pour les années à venir. Cette projection a été arrêtée le 27 novembre 2024, soit avant la motion de censure, avec des hypothèses de finances publiques proches du PLF pour 2025 conduisant à une réduction sensible du déficit public à 5 % du PIB en 2025. Selon la Banque de France, une moindre consolidation budgétaire n'entraînerait pas pour autant un surplus de croissance, car l'effet négatif de l'incertitude accrue sur la demande des ménages et des entreprises jouerait en sens opposé. Le scénario de référence demeure celui d'une sortie de l'inflation sans récession, avec une reprise décalée à 2026 et 2027. L'activité progresserait en 2024 à hauteur de 1,1 %, tirée principalement par le commerce extérieur.

La croissance resterait positive en 2025 mais diminuerait un peu. Conjointement à la reprise attendue de la demande chez nos partenaires européens, elle serait ensuite plus dynamique en 2026 et 2027, sous l'effet notamment d'une moindre inflation, et du desserrement réalisé de la politique monétaire.

En 2024, l'inflation totale a reculé sensiblement et devrait retomber en moyenne annuelle à 2,4 %. Sur l'horizon de prévision, l'inflation s'inscrirait durablement en dessous de 2 %. Le ralentissement des prix serait favorisé par celui des prix de l'alimentation, de l'énergie et des biens manufacturés, tandis que l'inflation dans les services baisserait plus lentement, expliquant un recul plus progressif de l'inflation sous-jacente vers 2 %. La Banque de France constate que le marché du travail commence à entrer dans une phase transitoire de ralentissement, concentrée sur l'année 2025. Le taux de chômage atteindrait un pic inférieur à 8 % en 2025 et en 2026, avant de repartir à la baisse dans le sillage de la reprise de l'activité économique. Il est toutefois souligné qu'aux incertitudes internes s'ajoutent les aléas géopolitiques toujours élevés et désormais aussi ceux qui pèsent sur le commerce international. Le scénario présenté ne prend donc pas en compte le risque de tensions commerciales en cas de hausse des droits de douane aux États-Unis, dont les effets sont encore difficiles à chiffrer.

Concernant les finances publiques, la Banque de France prévoit un déficit public égal à 6,1 % du PIB en 2024, après 5,5 % en 2023. La Banque de France indique que l'adoption de la loi spéciale devrait conduire à une révision sensible à la hausse du déficit public en 2025. Toutefois, une nouvelle loi de finances pour 2025 devrait être adoptée ultérieurement, actualisant les hypothèses et réduisant autant que possible ce ratio de déficit. C'est pourquoi la Banque de France a retenu une fourchette de déficit comprise entre 5 % et 5,5 % pour 2025. Au-delà de 2025, la trajectoire du solde dépendra du déficit effectivement exécuté en 2025. Les hypothèses budgétaires retenues initialement impliquaient un ajustement structurel primaire de 0,4 point de PIB potentiel en 2026 et 2027, inférieur à celui du programme structurel de moyen terme (0,6 point en 2026 et 0,7 point en 2027) fondé sur des économies encore peu détaillées et donc non intégrées à cette projection. Cet ajustement pourrait être revu à la hausse du fait de la moindre consolidation réalisée en 2025.

Dans le scénario de référence, le ratio de dette publique augmenterait sur tout l'horizon de prévision et s'élèverait à 117 points en 2027. En comparaison, ce ratio pour l'Eurosystème s'établirait à 89 points de dette sur PIB en 2027. La Banque de France considère que le redressement budgétaire est nécessaire pour maîtriser la dette publique. Elle rappelle que c'est l'équilibre primaire qui permet de stabiliser le ratio dette/PIB. Pour la France, cet équilibre primaire correspondrait à un déficit total ramené à 3 % du PIB au cours de l'année 2029.

Fin du troisième trimestre 2024 : la dette publique s'établit à 3 303 Md€

Dans une note publiée le 20 décembre 2024, l'INSEE indique qu'au troisième trimestre 2024, la dette publique augmente de 71,7 Md€ pour s'établir à 113,7 % du PIB. À la fin du troisième trimestre 2024, la dette publique au sens de Maastricht est de 3 303 Md€. L'augmentation de la dette des administrations publiques est principalement due à l'État tandis que la dette des organismes divers d'administration centrale reste stable. En effet, pour ce troisième trimestre 2024, la contribution de l'État à la dette publique augmente de 59,8 Md€, après +70,0 Md€ au trimestre précédent. La contribution des organismes divers d'administration centrale à la dette est stable (+0,2 Md€ après -4,7 Md€ au trimestre précédent). La dette des administrations de sécurité sociale continue d'augmenter, soit +10,4 Md€ (après +4,0 Md€ au trimestre précédent). Et la dette des administrations publiques locales augmente également ce trimestre de 1,3 Md€ (après -0,3 Md€ au trimestre précédent).

->PROCÉDURE BUDGÉTAIRE

Certification des comptes de l'État pour l'exercice 2023

En application de l'article R. 143-11 du CJF, le Premier président de la Cour des comptes a été invité à adresser une communication par référé daté du 1^{er} octobre 2024 au ministre chargé du budget et des comptes publics, pour attirer son attention sur les observations et recommandations soulevées par la Cour à l'occasion de la certification des comptes de l'État (exercice 2023). Ce référé a été publié sur le site de la Cour des comptes le 13 décembre 2024. Le 17 avril 2024, la Cour a publié son opinion sur les comptes de l'État pour l'exercice 2023. Cet acte de certification présentait une opinion avec réserve, fondée sur seize observations. Par le référé du 1^{er} octobre 2024, le Premier président de la Cour des comptes a très officiellement alerté le ministre sur 5 points majeurs afin de permettre une résolution rapide de certains problèmes importants : la persistance d'anomalies et d'incertitudes significatives dans les états financiers de l'état, l'insuffisance des moyens consacrés à la préparation des comptes de l'état, une coordination parfois déficiente des plans d'action des différentes administrations, une communication financière édulcorée sur les comptes de l'état, une réflexion à intensifier pour mieux utiliser la comptabilité générale de l'état. Le ministre destinataire du référé a répondu par des observations écrites à cette communication. Cette réponse a également été publiée sur le site de la Cour des comptes.

Loi spéciale et budget de l'État pour 2025

Le 4 décembre 2024, l'Assemblée nationale a adopté une motion de censure en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, engageant la responsabilité du Gouvernement. Conformément à l'article 50 de la Constitution, le Premier ministre a présenté sa démission au Président de la République le 5 décembre. Cette situation a suspendu l'examen et l'adoption du projet de loi de finances pour 2025 qui ne pouvait pas être adopté de façon définitive avant la fin de l'année 2024. Dans cette situation inédite, la Constitution (article 47, alinéa 4) et la LOLF (article 45) ont autorisé le Gouvernement à déposer un « projet de loi

spéciale ». Le 9 décembre 2024, le Conseil d'État a rendu un avis relatif à l'interprétation de l'article 45 de la LOLF. Le Conseil d'État, saisi par le Gouvernement devait notamment répondre aux deux questions suivantes : un gouvernement démissionnaire est-il compétent pour déposer et présenter au Parlement une loi spéciale ? Quelle est la portée de l'autorisation de « *continuer à percevoir les impôts existants* » prévue à l'article 45 de la LOLF, à savoir les dispositions que la loi spéciale peut contenir à ce titre et celles qui ne relèvent pas de son champ ? Le Conseil d'État a répondu favorablement à la première question. Pour la seconde, il a notamment estimé que « *l'indexation sur l'inflation du barème de l'impôt sur le revenu, laquelle n'est au demeurant pas systématiquement opérée et a déjà fait l'objet de modulations par le passé, ou encore la modification du droit aux fins de prolonger la durée d'application de crédits d'impôts dont une loi de finances précédente a prévu l'extinction au 31 décembre 2024, ne sont pas au nombre des dispositions ayant leur place en loi spéciale dès lors qu'elles constituent des modifications affectant les règles de détermination des impôts existants et excèdent ainsi l'autorisation de continuer à percevoir ces impôts* ».

Ce projet de loi, présenté en conseil des ministres le 11 décembre, a été définitivement adopté par le Parlement le 18 décembre 2024 puis promulgué le 20 décembre 2024. Cette loi spéciale a été publiée au *JORF* du 21 décembre 2024. La loi spéciale contient quatre articles nécessaires à la continuité de la vie nationale et au fonctionnement des services publics, au fonctionnement régulier de l'État, des collectivités territoriales et des organismes de Sécurité sociale. Le premier article du projet de loi spéciale autorise l'État à percevoir les impôts existants. Cette mesure garantit le financement de l'État, des collectivités territoriales et des organismes publics. Elle permet également le prélèvement des recettes destinées aux collectivités territoriales (PSR-CT) et à l'Union européenne (PSR-UE). L'article suivant détaille la répartition des prélèvements opérés sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales et qui sont évalués à 45 Md€ (dont 27,2 Md€ pour la dotation globale de fonctionnement). Les autres articles autorisent l'État et des organismes de Sécurité sociale à emprunter. Ces dispositions permettent de sécuriser les opérations de financement nécessaires pour assurer la continuité de la vie nationale jusqu'à l'adoption de la loi de finances et de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2025.

Un décret du 30 décembre 2024, relatif à la répartition des crédits relatifs aux services votés pour 2025 et un arrêté du même jour, définissant les modalités et les procédures relatives au contrôle budgétaire de l'État du 1^{er} janvier 2025 jusqu'à la date d'entrée en vigueur de la loi de finances pour 2025, complètent la loi spéciale pour son application concrète. Au cours du premier trimestre 2025, les discussions relatives au budget 2025 devraient reprendre pour aboutir - en principe - à l'adoption d'une loi de finances pour 2025 qui prendra le relai définitif de la loi spéciale.

COMPTABILITÉ PUBLIQUE

->RESPONSABILITÉ DES GESTIONNAIRES PUBLICS

Responsabilité financière des gestionnaires publics : trois arrêts en décembre 2024

Les 16, 19 et 23 décembre, la chambre du contentieux de la Cour des comptes a rendu public trois nouveaux arrêts : Commune de Richwiller (Haut-Rhin) ; Institut des sciences et industries du vivant et de l'environnement (AgroParisTech) et Direction nationale d'interventions domaniales (DNID) - Vente du mobilier du château de Grignon ; Société anonyme d'économie mixte (SAEM) Marseille Habitat et Société civile immobilière (SCI) Protis Développement.

Par l'arrêt « Commune de Richwiller (Haut-Rhin) », les magistrats financiers ont sanctionné le maire de la commune qui avait réquisitionné le comptable public à deux reprises, en novembre 2022 et novembre 2023, alors que ce dernier avait refusé le paiement d'une prime de fin d'année irrégulière. Cette prime, bien que versée aux agents depuis de nombreuses années, ne s'appuyait pas sur une délibération du conseil municipal permettant de lui conférer le caractère dérogatoire, en matière de rémunération indemnitaire, des avantages collectivement acquis antérieurement à la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. La Cour a considéré qu'en procédant au versement de la prime, deux années consécutives, afin d'éviter une certaine tension avec les agents, le maire a fait prévaloir un intérêt moral personnel sur l'intérêt général. En conséquence, la Cour des comptes a considéré que l'infraction d'octroi d'avantage injustifié actuellement définie à l'article L. 131-12 du CJF était constituée. Au regard des circonstances de l'espèce, la chambre du contentieux de la Cour des comptes a condamné l'unique personne renvoyée à une amende de 1000 €.

Dans l'affaire « Institut des sciences et industries du vivant et de l'environnement (AgroParisTech) et Direction nationale d'interventions domaniales (DNID) - Vente du mobilier du château de Grignon », le Parquet avait renvoyé la directrice générale adjointe de l'établissement public AgroParisTech, le directeur d'un de ses sites, à savoir Grignon, la responsable de la division réseau de ventes de la direction nationale des interventions domaniales et une commissaire aux ventes au sein de cette direction, en poste aux moments des faits. Il leur était reproché d'avoir vendu des meubles entreposés à Grignon en méconnaissance des règles applicables à la gestion de biens d'intérêt historique et culturel de l'État, en particulier au regard du principe d'inaliénabilité des biens appartenant au domaine public. La Cour a prononcé une amende de 4 000 € à l'encontre du directeur du centre de Grignon à l'époque des faits, une amende de 5 000 € à l'encontre de la directrice générale adjointe d'AgroParisTech et des amendes de 3 000 € à l'encontre des agents de la DNID. La Cour des comptes a estimé que l'ensemble des manquements constatés et imputables aux personnes renvoyées était constitutif d'une faute grave au sens de l'article L.

131-9 du CJF. Elle a évalué le préjudice financier à près de 220 000 € et estimé que ce préjudice était significatif. A noter que cette décision trouve son origine dans un réquisitoire pris d'initiative par l'ancien Procureur général près la Cour des comptes, Louis Gautier, à la suite de plusieurs articles parus dans des revues spécialisées d'art (*Tribune de l'art, Le journal des Arts*) et dans des périodiques plus généraux (*Le Parisien, Le Figaro, Télérama*). Ce réquisitoire d'initiative est même le premier du genre à avoir été pris dans le cadre du régime de responsabilité financière des gestionnaires publics en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2023. Il avait donné lieu à un communiqué publié le 22 février 2023 sur le site de la Cour des comptes.

Et enfin dans le dossier « Société anonyme d'économie mixte (SAEM) Marseille Habitat et Société civile immobilière (SCI) Protis Développement », le Procureur général près la Cour des comptes avait renvoyé devant la Cour des comptes deux personnes : d'une part les deux gérants successifs de la SCI Protis Développement, pour qu'il soit statué sur leur responsabilité au titre des infractions qu'ils auraient commises à l'occasion de la vente de places de parkings appartenant à cette société, et, d'autre part l'un des deux gérants de la SCI en sa qualité cette fois-ci de directrice exécutive et directrice générale de la SAEM pour qu'il soit statué sur sa responsabilité au titre des infractions qu'elle aurait commises en signant un avenant à son propre contrat de travail. Sur le premier point, la chambre du contentieux de la Cour a estimé que la cession des places de parking par les deux gérants successifs de la SCI Protis Développement, sans qu'ils aient, au préalable, obtenu l'autorisation de l'assemblée des associés était constitutive d'une faute grave au sens des dispositions de l'article L. 131-9 du CJF. Elle a jugé, cependant, que le préjudice financier, nécessaire à la constitution de cette infraction, n'était pas établi. Les deux gérants successifs ont donc été relaxés sur ce premier terrain. Sur le second point, la chambre du contentieux de la Cour a infligé une amende de 1000 € à l'une des deux personnes renvoyées, en sa qualité de directrice générale de la SAEM Marseille Habitat, pour avoir ordonné à un subordonné de signer au nom de la société l'avenant en cause sans avoir préalablement reçu l'autorisation du conseil d'administration. Il est à noter que pour fixer le quantum de l'amende la chambre du contentieux de la Cour a notamment pris en considération le caractère isolé de l'irrégularité, le travail de redressement accompli par la personne *in fine* sanctionnée, mais aussi les difficultés qu'elle a rencontrées dans l'exercice de ses fonctions. Ces éléments sont donc venus fort logiquement atténuer la responsabilité de la directrice générale de la SAEM.

FINANCES LOCALES

->DONNÉES GÉNÉRALES SUR LES FINANCES LOCALES

Analyse de la dimension locale de la fiscalité sur les jeux d'argent par le CPO

Le CPO, dans cette note (v. *infra.*), dresse des pistes d'évolution d'une fiscalité qui rapporte

un montant non négligeable de l'ordre de 7 Md€ en 2023. L'analyse dressée par le CPO est assez critique et ne plaide pas en faveur d'un renforcement de la fiscalité au profit des collectivités territoriales. Le constat initial est assez juste avec l'existence de 33 prélèvements éparpillés, dont les trois quarts sont affectés à l'État (77 %) et le quart restant est réparti entre la Sécurité sociale, le bloc communal et d'autres affectataires. En outre, chaque prélèvement obéit à ses propres règles avec des taux différents et le tout se trouvant dans des textes différents non codifiés. Si la mise en place d'une codification apparaît pertinente, la question relative aux collectivités prête davantage à discussion. Pour le CPO, « *l'affectation de ces impôts aux communes pose plusieurs problèmes d'un point de vue théorique. D'une part, le prélèvement communal sur les casinos présente un caractère de rente réservée aux communes ayant le droit dérogatoire d'ouvrir ces établissements* ». Sans lister l'ensemble des critiques adressées à l'affectation au bloc communal on peut simplement indiquer que de nombreux impôts des collectivités sont perçus indépendamment des dépenses. La situation financière des collectivités ne peut être analysée que de façon globale.

Dérapages budgétaires : audition de la Directrice générale des collectivités locales

Le contexte financier et budgétaire difficile nécessite de prendre le temps d'étudier les positions de chacun des protagonistes. A cet égard, l'audition de la Directrice générale des collectivités locales (DGCL) par la commission d'enquête de l'Assemblée nationale est riche d'enseignements. La DGCL, dans un souci d'apaisement avec les collectivités après une rentrée difficile, réaffirme la différence de points de vue entre la DGCL et la Direction du Trésor et rappelle à cet égard que la trajectoire financière des lois de programmation relève de la responsabilité du Trésor. En outre, la DGCL indique que les services de l'État ont parfaitement conscience de la forte baisse des DMTO et des recettes de TVA entre le prévisionnel et le réalisé. Malgré tout, la DGCL ne délivre pas un blanc-seing aux collectivités territoriales et elle rappelle que les dépenses de fonctionnement comme d'investissement ont fortement augmenté.

BIS n°191 sur l'intégration fiscale des intercommunalités

Si l'intercommunalité est souvent étudiée, la question de l'intégration fiscale demeure souvent le parent pauvre de cette politique publique, d'où l'intérêt de cette note. Pour rappel, l'un des objectifs de l'intercommunalité consiste à renforcer constamment la fiscalité intercommunale au détriment de la fiscalité communale. Le législateur a créé un indicateur, le coefficient d'intégration fiscale, qui mesure cette réalité. La note indique qu'entre 2018 et 2024, l'intégration fiscale des EPCI a constamment augmenté, avec malgré tout des différences selon les groupements. L'intérêt de cette note réside également dans la présence d'une cartographie de la France des EPCI.

FINANCES SOCIALES

->LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Le Gouvernement de M. Barnier tombe sur le PLFSS pour 2025

Le Premier Ministre a engagé le 2 décembre la responsabilité du gouvernement sur le texte de la CMP à propos du projet de LFSS pour 2025 sur la base de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, mais le Rassemblement National a apporté ses voix à la motion de censure du Nouveau Front Populaire, au motif que le Gouvernement Barnier n'avait pas accepté de renoncer à la sous-indexation de la totalité des pensions. Le 4 décembre, le vote de la motion de censure par 331 voix (pour une majorité requise de 288 voix) à l'Assemblée nationale a conduit au renversement du Gouvernement.

Composition du nouveau Gouvernement : le retour d'un grand ministère social

Le Gouvernement de F. Bayrou dont la composition a été annoncée le 23 décembre 2024 reprend l'architecture d'un grand ministère social, comme sous le Gouvernement de G. Attal, confié à nouveau à C. Vautrin. Celle-ci va superviser deux ministres de plein exercice, A. Panosyan-Bouvet qui conserve le Travail et l'Emploi et Y. Neuder qui prend en charge la Santé et l'accès aux soins, et une ministre déléguée, C. Parmentier-Lecocq qui va s'occuper du Handicap et de l'autonomie.

Les conséquences de l'absence de LFSS pour 2025 après la censure du Gouvernement

La loi spéciale du 20 décembre 2024, prise en application de l'article 45 de la LOLF du 1^{er} août 2001, a été publiée pour pallier l'absence d'adoption des PLF et PLFSS pour 2025. S'agissant des finances sociales, un seul article (art. 4) figure dans la loi spéciale, pour fixer le plafond d'endettement de l'ACOSS en 2025. En l'absence provisoire de LFSS pour 2025, ce sont les dispositions applicables aux différents régimes dans le CSS dans son état actuel, en dépenses et en recettes, qui seront mises en œuvre. Les prestations continueront donc d'être versées sur cette base, les montants figurant dans une LFSS ayant un caractère prévisionnel et non celui d'un plafond. En conséquence, faute d'une nouvelle LFSS pour 2025 dans les premières semaines de l'année 2025, l'équilibre du financement de la Sécurité sociale va être profondément impacté, car l'adoption de la motion de censure le 4 décembre a conduit à l'abandon de la totalité des mesures d'économies et d'augmentation de recettes prévues dans le PLFSS pour 2025 déposé par le Gouvernement de M. Barnier qui subsistaient après la discussion parlementaire. Selon les calculs effectués dans une étude de l'OFCE, les dépenses de Sécurité sociale augmenteraient de 0,3 points de PIB (potentiel), alors qu'elles devaient diminuer de -0,2 points dans le PLFSS qui a été rejeté, et le déficit global des régimes obligatoires de base en 2025 pourrait atteindre le montant tendanciel de -28 Md€ anticipé dans le rapport de la Commission des comptes de la Sécurité sociale d'octobre dernier (v. [Repères, oct. 2024](#)). Les conséquences les plus lourdes concernent les retraites. Conformément aux dispositions du CSS, en l'absence de disposition contraire dans la LFSS,

les retraites de base du secteur privé devraient être revalorisées de la progression de l'inflation enregistrée à la fin de 2024, soit +2,2 % (après +5,3 % au 1^{er} janvier 2024). Par rapport au PLFFS pour 2025 qui s'en tenait à une désindexation partielle, eu égard à une référence d'inflation de 1,6 % , le Gouvernement va perdre une économie de 1,4 Md€, ce qui devrait conduire à un déficit prévisionnel des régime des retraites de l'ordre de -10 Md€ en 2025, après -6,5 Md€ en 2024 et -2,4 Md€ en 2023. S'y ajoute l'abandon de l'augmentation des cotisations retraite destinée à renflouer la CNRACL, avec une perte d'économie de 2,3 Md€ en 2025. Disparaît également l'économie de 4 Md€ attendue de la réduction des abattements de cotisations sociales sur les bas salaires. Ne seront pas réalisées non plus – sauf si elles devaient être reprise dans un autre PLFSS au début de l'année 2025 – les économies qui devaient permettre de limiter la progression de l'ONDAM à +2,8 % (augmentation du ticket modérateur, économies sur les dépenses de médicament...), l'ONDAM devant retrouver une progression tendancielle de +4,7 % en 2024. De même, vont disparaître du budget de l'État d'autres économies dans le domaine social comme la réduction des crédits à l'apprentissage (v. *infra.*), ainsi que le passage à trois jours du délai de carence pour les fonctionnaires. Certes, cette dégradation pourrait être atténuée par la prise de mesures d'économies dans de nouveaux PLF et le PLFSS pour 2025, mais le décalage de la discussion de ces textes annoncé par le Premier Ministre pour février 2025 risque de les rendre en grande partie sans effet.

-> POLITIQUE D'ALLÈGEMENT DES CHARGES/COÛT DU TRAVAIL/PARTAGE DE LA VALEUR

Le recul de la « prime Macron »

Déjà amorcé en 2023, le moindre succès de la prime de partage de la valeur (« prime Macron ») se confirme en 2024, selon une enquête du cabinet Alixio rapportée par le journal *Les Échos*. Ce sont environ 18% des entreprises qui auront versé cette prime en 2024, seulement 4% auraient l'intention de le faire en 2025. L'intérêt du dispositif s'est réduit avec la fin de l'exonération des cotisations et la fiscalisation de la prime pour les salariés. Mais ce freinage pourrait être ralenti par l'éligibilité au dispositif des entreprises de 11 à 49 salariés qui devront appliquer la loi sur le partage de la valeur à partir du 1^{er} janvier 2025, et, peut-être, par la tentation des entreprises de résister à la pression pour les augmentations de salaire l'an prochain en y substituant le recours à la prime.

Note du Haut Conseil des rémunérations, de l'emploi et de la productivité à propos des allègements de cotisations sociales

Le Haut Conseil des rémunérations, de l'emploi et de la productivité a rendu une note d'orientation sur la problématique des allègements de cotisations sociales, qui a fait l'objet du rapport Bozio-Wasmer (v. *Repères, oct. 2024*) et qui avait commencé à être traitée dans le PLFSS pour 2025 avorté du Gouvernement de M. Barnier. La note prend acte du diagnostic

opéré par le rapport, considérant notamment l'illisibilité du dispositif consécutif à l'empilement des mesures, l'absence de clarté qui s'ensuit sur le financement de la protection sociale et son coût croissant pour les finances publiques. La note souligne l'intérêt des apports méthodologiques du rapport; il ne se prononce pas sur le scénario de réforme à privilégier, mais note qu'il convient d'être prudent sur une remise en cause des allègements sur les salaires proches du SMIC en raison des risques sur l'emploi, ainsi que de prendre en compte les effets des autres composantes du système socio-fiscal (notamment la prime d'activité) dans la problématique (voir sur ce point l'analyse de la note de la DREES, v. [Repères, oct. 2024](#)).

Rapport du groupe d'experts sur le SMIC : pas de revalorisation au 1^{er} janvier 2025

Le groupe d'experts sur le SMIC a remis son rapport 2024. Il relève une augmentation du SMIC de 17 % depuis 2020, la dernière revalorisation ayant été décidée pour le 1^{er} novembre 2024 par le Gouvernement de M. Barnier. Ces revalorisations ont protégé les salariés les plus faiblement rémunérés et ont contribué à resserrer l'éventail des salaires, car le décrochage des autres salaires par rapport à l'inflation a été plus marqué, si bien que 93 branches ont vu leur premier niveau de minimum conventionnel repasser sous le SMIC. Compte tenu du ralentissement de l'inflation et de la dernière revalorisation intervenue, le groupe de travail considère qu'il n'y aura pas lieu de procéder à une revalorisation automatique au 1^{er} janvier 2025, ni à un « coup de pouce » qui aurait pour effet d'accentuer la compression de l'échelle des salaires ; il estime que pour encourager l'augmentation des revenus des travailleurs à bas salaire, il convient de privilégier la voie de la mobilité salariale et professionnelle. Par ailleurs, dans le débat actuel sur les exonérations de charges, il recommande de conserver les allègements actuels au niveau du SMIC afin de ne pas alourdir le coût du travail. Au 1^{er} janvier 2024, la proportion des salariés rémunérés au SMIC était de 14,6 %.

-> DÉPENSES DE SANTÉ

L'augmentation des arrêts maladie depuis 2019

Une étude de la DREES relève qu'en 2023, qu'on peut considérer comme la première année « normale » après la crise sanitaire, les arrêts maladie se sont stabilisés à un niveau élevé, pour une dépense de 10,2 Md€, soit 60% du total des dépenses d'indemnités journalières (17 Md€), qui comprennent également les arrêts pour accidents du travail et maladies professionnelles - également en hausse - et les congés de maternité. Selon l'étude, cette hausse s'explique d'abord par l'allongement de la durée d'activité des seniors, dont le taux d'emploi est passé de 43,6 % en 2010 à 58,6 % en 2020, mais aussi par les réformes de l'indemnisation intervenues et les revalorisations successives du SMIC (v. *supra*). Cette évolution est suivie attentivement par le gouvernement pour l'atteinte de son objectif de maîtrise de l'ONDAM.

->RETRAITES

Quel avenir pour le système des retraites ?

Le parti qui sera pris sur la réforme des retraites de 2023 va être décisif pour le devenir du Gouvernement de F. Bayrou dans les six mois qui viennent. Pris en étau entre, d'une part, le Nouveau Front Populaire et le Rassemblement National qui font de l'abrogation de la réforme d'avril 2023 et du retour à un âge légal de 62 ans une ligne rouge, et, d'autre part, le « Socle commun » allié à la droite républicaine qui fait de son maintien une condition *sine qua non* à son soutien, le nouveau Premier Ministre joue les équilibristes en proposant de « reprendre sans suspendre ». F. Bayrou a annoncé en effet aux représentants des partis politiques le 19 décembre qu'il allait proposer aux partenaires sociaux de débattre d'une nouvelle réforme d'ici septembre 2025, en précisant que s'il n'y avait pas d'accord, la réforme de 2023 continuerait à s'appliquer. En tout état de cause, celle-ci ne serait pas suspendue pendant la durée des discussions. Cette proposition a été fraîchement accueillie de tous les côtés. De grandes incertitudes subsistent sur les conséquences financières d'une abrogation/suspension. Selon les chiffres rapportés par le journal *Les Échos* du 20 décembre, le coût d'un gel de la réforme au niveau de sa mise en œuvre atteinte à ce jour (départ à 62 ans et demi) serait de 10 Md€ à l'horizon 2030 et celui de son abrogation de 15 Md€.

->FAMILLE

La Cour des Comptes favorable à une augmentation du congé de maternité

La Cour des Comptes a publié un rapport public thématique sur la politique d'accueil des jeunes enfants. Les dépenses à ce titre ont représenté un montant de 16,1 Md€ en 2022, financés à hauteur des deux tiers par la branche Famille. Les assistantes maternelles apportent plus de la moitié de l'offre d'accueil (proportion en recul), 40 % sont fournis par les crèches. La Cour fait d'abord le constat que l'offre d'accueil est hétérogène et inégalement répartie sur le territoire, et laisse sans solution un 1/5 des demandes des familles. L'information des familles est encore incomplète ; cette offre est fragilisée par les perspectives de départ massif en retraite des assistantes maternelles et la difficulté à recruter un personnel qualifié de la petite enfance ; la gouvernance locale est complexe, même si la création d'un service public de la petite enfance par la loi du 18 décembre 2023 doit permettre de mieux coordonner les différents acteurs en faisant des communes les autorités organisatrices. En second lieu, les familles sont dans une situation inégale quant au choix du mode garde, les familles à revenu modeste se trouvant orientées par l'accueil collectif en crèche qui est plus coûteux pour les finances publiques et qui est saturé. En ce qui concerne l'objectif de conciliation de vie familiale et professionnelle, la Cour relève la difficulté de l'accueil pour les familles en horaires atypique ou en insertion ; surtout la Cour constate que la garde parentale est peu favorisée en France, du fait de la faible durée du congé de maternité pour les deux premiers enfants. Elle propose donc un allongement d'un mois du congé de maternité (coût estimé à 350 M€ par an) et un assouplissement du congé

parental (360 M€), mesure qui permettrait de libérer 105 000 places de crèche ; cet encouragement à la garde parentale serait à la fois plus efficace au regard de la pénurie attendue de personnel de la petite enfance et moins coûteux que le projet gouvernemental de création de 200 000 places de crèches d'ici 2030, qui représente un montant de l'ordre de 3 Md€ et paraît pratiquement difficile à atteindre.

->ASSURANCE CHÔMAGE

L'avenir de la nouvelle convention d'Assurance chômage du 15 novembre 2024

Le Premier ministre F. Bayrou a donné son agrément à l'essentiel de la convention d'Assurance chômage signée le 15 novembre dernier par les partenaires sociaux (v. [Repères, nov. 2024](#)), dont la plupart des mesures entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2025. La mesure la plus discutée avait été le décalage de 2 ans des conditions d'âge pour l'application du régime spécifique à la filière senior, en cohérence avec la réforme des retraites d'avril 2023. En revanche, deux mesures ont été exclues de l'agrément du Premier Ministre, dont l'application d'un coefficient sur le salaire de référence lorsque des rémunérations perçues à l'étranger sont prises en compte dans le calcul de l'allocation de recherche d'emploi (problématique des travailleurs frontaliers), disposition qui est contraire à la réglementation européenne.

->FORMATION PROFESSIONNELLE

Bilan de l'apprentissage en 2023

Le bilan de l'apprentissage en 2023 effectué par la DARES fait apparaître un net tassement des entrées par rapport aux années précédentes, avec une augmentation de 2 % seulement sur un an. Au 31 décembre 2023, 1,14 M de contrats étaient en cours. Les entrées ont plus progressé dans l'enseignement supérieur qu'aux autres niveaux, avec une prédominance pour les formations du tertiaire, les mineurs et les plus de 25 ans représentant la part la plus importante. La progression de l'apprentissage a été notable dans les fonctions publiques (particulièrement dans la fonction publique d'État et la fonction publique territoriale) du fait des nouvelles aides introduites particulièrement au profit des filières numériques.

Coup de frein aux aides à l'apprentissage

La prime à l'embauche d'un nouvel apprenti instaurée par la « loi Pénicaud » du 5 septembre 2018 et qui a été en grande partie à l'origine de l'envol des effectifs de l'apprentissage jusqu'à un million – et, par là-même de la baisse du chômage – a été fortement critiquée pour son coût budgétaire (cf. les observations de la « revue de dépenses concernant l'apprentissage et la formation professionnelle », v. [Repères, nov. 2024](#)). Initialement fixé à 7325 € sur trois ans, son montant a été à plusieurs reprises revu à la baisse, à 8000 € en un versement unique, puis à 6000 € en 2023 et 2024, et le gouvernement Barnier prévoyait de

la ramener à 4500 € en 2025. La censure du gouvernement aurait pu la faire disparaître pour les deux tiers des contrats, mais le ministère du Travail a annoncé par un communiqué du 30 décembre qu'un décret allait la reconduire pour un montant de 5000 € pour la seule première année du contrat pour les entreprises de moins de 250 salariés et de 2000 € pour les autres entreprises. Bien qu'elle mette fin à une longue période d'incertitude qui a contribué à freiner les recrutements, cette mesure, qui pourrait permettre à l'État d'économiser 1,2 Md€ en année pleine, a été jugée décevante par la plupart des organisations professionnelles d'employeurs.

FISCALITÉ ET PROCÉDURES FISCALES

->POLITIQUE FISCALE

Une réécriture gouvernementale de la 1^{ère} partie du PLF pour 2025 au Sénat !

Après des débats mouvementés à l'Assemblée nationale sur le volet recettes du PLF pour 2025 (v. [Repères, oct. 2024](#)), puis un rejet inédit du texte par les députés, sa transmission au Sénat, et après les nombreuses concessions obtenues par les sénateurs lors des débats (v. [Repères, nov. 2024](#)), comme le remplacement dès 2025 de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) en un impôt sur la fortune improductive (comme sur les yachts, jets privés, bitcoins, etc...), le renforcement de la nouvelle taxe sur les rachats d'actions et l'introduction d'un mécanisme anti-évitement pour la nouvelle contribution exceptionnelle sur les bénéfices des grandes entreprises, et le taux de la taxe sur les transactions financières (TTF) qui a été relevé de 0,3 % à 0,4 %. Toutefois, le Gouvernement a demandé une seconde délibération, afin de supprimer une vingtaine de dispositions qui ne lui convenaient pas, provoquant la colère des oppositions parlementaires. À cette occasion, le ministre des comptes publics a introduit une série d'amendements pour supprimer plusieurs dispositions significatives qui avaient été votées par le Sénat contre l'avis du Gouvernement en matière de fiscalité sur le capital et les entreprises (doublement de l'exit tax, augmentation de trois points du prélèvement forfaitaire unique dit flat tax, hausse de la taxe Gafam, rabet de la niche fiscale dite Copé pour les plus-values de cessions dans le cadre du régime mère-fille, l'encadrement des prix de transferts, hausse des accises sur le gaz, ou encore de la TVA sur les bouteilles d'eau en plastique, etc...). Inquiet pour la compétitivité des entreprises, le Gouvernement a souhaité se rapprocher au maximum de l'équilibre initial de son projet de loi de finances en seconde délibération pour soutenir l'investissement des entreprises, composante de la croissance économique. Tout aussi inquiet pour le pouvoir d'achat des français, le Gouvernement a également supprimé plusieurs autres mesures votées hâtivement selon lui (allègement des droits de successions pour les familles monoparentales, avantage fiscal à la location nue, remise à plat des plus-values de cessions immobilières, etc...). Avant sa chute à l'Assemblée nationale sur un autre texte financier, le Gouvernement avait donc largement conservé la main sur le premier volet de son PLF initial.

Après la censure, la 1^{ère} partie du PLF pour 2025 est-elle tombée aux oubliettes ?

Après le renversement du Gouvernement de M. Barnier à l'Assemblée nationale à l'occasion de la discussion du PLFSS pour 2025, suite à l'usage de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, la première partie du PLF pour 2025 est-elle caduque ? C'est une vraie question. Il était politiquement évident que son examen ne puisse aller à son terme en décembre étant donné que le Gouvernement, porteur du projet, a été mis en minorité à l'Assemblée nationale. Théoriquement, certains juristes estiment, de manière assez discutable, que cette hypothèse n'est pas à exclure. Lorsque le Gouvernement est tombé le 4 décembre, les travaux du Sénat, et notamment ceux relatifs au PLF pour 2025, ont immédiatement été suspendus alors que la seconde partie était en cours d'examen devant les sénateurs. Ces derniers ont donc ajourné leurs travaux *sine die*. L'hypothèse la plus politiquement soutenable aurait été que le texte soit retiré par le gouvernement démissionnaire de M. Barnier. Tout semble indiquer que le gouvernement démissionnaire de M. Barnier soit allé dans ce sens suite aux propos tenus par le Président de la République et le rapporteur général du Budget à l'Assemblée nationale puisqu'un projet de loi spéciale, pris sur le fondement de l'article 45 de la LOLF, a été présenté par le gouvernement démissionnaire. Après avis du Conseil d'État (CE, 9 déc. 2024, avis n° 409081), le Parlement a voté la loi spéciale qui autorise notamment le Gouvernement à percevoir les impôts existants afin d'assurer la continuité de la vie nationale et le fonctionnement régulier des services publics dans l'attente de l'adoption de la loi de finances pour 2025. Lors de l'examen du texte par les députés, la présidente de l'Assemblée nationale a déclaré financièrement irrecevables certains amendements, notamment défendus par le président de la commission des finances de l'Assemblée nationale, dont ceux visant à indexer le barème de l'impôt sur le revenu sur l'inflation. Neuf amendements ont été débattus. Les députés ont notamment ajouté de manière superfétatoire l'inscription explicite dans le projet de loi des prélèvements sur les recettes de l'État à destination des collectivités territoriales. Lors de l'examen du projet de loi au Sénat, les sénateurs l'ont définitivement adopté, sans modification (L. n° 2024-1188 du 20 déc. 2024 spéciale prévue par l'article 45 de la LOLF du 1^{er} août 2001). Toutefois, suite à la nomination du nouveau gouvernement de F. Bayrou, le 23 décembre, tout semble indiquer que les ministres financiers ne sont plus nécessairement sur la piste du dépôt d'un nouveau projet de budget dans les premiers mois de 2025. Ils soutiennent que le PLF pour 2025 pourrait juridiquement survivre plus longtemps, car les travaux du Sénat n'auraient été que suspendus. Ils s'appuient sur une note du Secrétariat général du gouvernement concluant que lorsqu'un nouveau gouvernement est nommé, les textes financiers (reste à savoir dans quelle version) peuvent reprendre leur navette parlementaire entre les deux chambres. Arguant du caractère urgent du texte financier, ce seul argument suffirait-il à relancer la navette parlementaire ? Quid des mesures nouvelles et du respect du droit de priorité de l'Assemblée nationale en matière financière ? La solution consistant à insérer les mesures fiscales nouvelles dans une loi de finances rectificative pour 2025 est ubuesque et bien contraire à l'esprit de la Ve République. Le calendrier initial prévoyait un vote solennel au

Sénat le 12 décembre, puis le vote définitif du Parlement avant le 21 décembre. Celui-ci ne serait donc que légèrement décalé jusqu'au mois de février ? On voit mal comment un PLF pour 2025, dont la première partie a été rejetée à l'Assemblée nationale, fait inédit sous la Ve République, et dont le Gouvernement porteur de ce projet a été censuré sur le fondement de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, autre fait inédit sous la Ve République, pourrait reprendre son cours normal comme si de rien n'était, tout cela pour ne pas trop bousculer les horloges parlementaires. Il faut enfin admettre que celles-ci sont profondément dérégées et que le Gouvernement de F. Bayrou ne peut poursuivre le déroulement de l'examen du PLF de son prédécesseur comme si de rien n'était. Politiquement, cela ne tiendra pas bien longtemps, et juridiquement cela est bien évidemment très discutable.

Tentative de sauvetage de certains dispositifs fiscaux par voie de... communiqué de presse

La modification du droit aux fins de prolonger la durée d'application de crédits d'impôts dont une loi de finances précédente a prévu l'extinction au 31 décembre 2024, ne sont pas au nombre des dispositions ayant leur place en loi spéciale dès lors qu'elles constituent des modifications affectant les règles de détermination des impôts existants et excèdent ainsi l'autorisation de continuer à percevoir ces impôts selon le Conseil d'État (v. avis du 9 déc. préc. - v. *supra.*). Or la DGFIP veut sauver les dispositifs fiscaux qui risquaient de s'éteindre au 1^{er} janvier. En l'absence de loi de finances pour 2025 au *JORF* de fin d'année, de nombreux dispositifs fiscaux n'ont pas pu être reconduits et risquaient de disparaître au soir du 31 décembre. Pour tenter de l'éviter, le ministère des finances a clarifié ses intentions budgétaires dans un communiqué publié le 31 décembre. Mais rien n'est juridiquement gagné... En matière fiscale, d'ici à l'adoption du projet de loi de finances (PLF) pour 2025, le droit s'applique selon le droit antérieur conformément à la loi spéciale. C'est donc par voie de communiqué de presse que le Gouvernement a formulé quelques précisions quant aux positions que le Gouvernement entend défendre devant le Parlement lors de l'examen à venir de la loi de finances pour 2025. Neuf points étaient à l'ordre du jour de celui-ci : le traitement des dépenses fiscales s'éteignant au 31 décembre 2024 ; les régimes fiscaux zonés ; le gazole non routier agricole ; les autres mesures en faveur des exploitations agricoles ; la fiscalité des déchets en outre-mer ; les accises sur l'électricité consommée par des industriels électro-intensifs, la taxe sur les hydrofluorocarbures (HFC) ; l'application du « Pilier 2 » de la réforme de l'imposition des bénéfices des multinationales ; les retenues à la source sur les traitements, salaires et pensions versés à des non-résidents au sens des conventions fiscales. Le Gouvernement souhaite que la durée de ce régime budgétaire, inédit et limité à la stricte continuité des services publics, soit la plus courte possible et que la loi de finances initiale pour 2025 soit adoptée aussi vite que possible (v. *supra.*). En matière fiscale, d'ici à l'adoption du PLF pour 2025, le droit s'applique selon le droit antérieur. Toutefois, le PLF pour 2025 qui était examiné par le Parlement jusqu'en décembre prévoyait des évolutions applicables dès le 1^{er} janvier 2025. Sous réserve de l'issue des débats

parlementaires à venir, les précisions suivantes peuvent être apportées quant aux positions que le Gouvernement entend défendre devant le Parlement lors de l'examen à venir de la loi de finances pour 2025. Ces indications ne préjugent pas de l'issue de l'examen du PLF par le Parlement et ne correspondent pas à un inventaire exhaustif des mesures dont l'entrée en vigueur aura lieu au 1^{er} janvier. L'objectif est ainsi d'apporter des précisions sur des situations qu'il serait, juridiquement ou opérationnellement, impossible de traiter rétroactivement par le PLF promulgué après le 1^{er} janvier sans annonce préalable du Gouvernement et qui, faute de prévisibilité, pourraient perturber les transactions du début de l'année.

Écarts sur les prévisions de recettes fiscales à l'ordre du jour de la commission d'enquête

Le 12 décembre, l'ancien ministre des finances, B. Le Maire, a été auditionné par la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur « les causes de la variation et des écarts des prévisions fiscales et budgétaires » constatés pour les années 2023 et 2024. Il s'est montré très vif à l'encontre des députés de l'opposition qui lui reprochent un défaut de sincérité des prévisions des PLF 2023 et 2024. L'ancien ministre a orchestré sa réplique autour d'un vif pamphlet contre les députés qui l'auditionnaient. *« Cette Assemblée, à de rares exceptions près, ne veut pas réduire les dépenses publiques, ne veut pas réduire la dette, ne veut pas de plan sérieux de redressement des comptes publics en France. Cette Assemblée taxe, dépense, censure. Elle a depuis longtemps perdu le sens des réalités économiques et budgétaires, elle a même perdu au passage le PLF pour 2025, première victime de la censure. La seconde victime est déjà connue, ce sera le rétablissement des comptes publics »*. Reprenant sa réplique, il a complété, *« il est très facile de faire porter sur mes seules épaules la responsabilité de la dégradation des comptes en 2023 et 2024. [...] Facile mais dangereux, car nous risquons de passer à côté du seul débat essentiel, celui du modèle économique qui permettra à la France de réduire sa dette, de retrouver sa pleine souveraineté financière et de voter enfin pour la première fois depuis un siècle un budget à l'équilibre »*. Selon lui, le risque pour la France n'est pas « la faillite immédiate et brutale », la France en étant protégée par sa présence dans la zone euro, mais le « *nœud coulant des taux d'intérêts. La France ne risque pas la mort subite, la France risque la mort lente* », a-t-il conclu. Certains députés, lui rappelant qu'il y avait eu une dissolution de l'Assemblée nationale, préalablement au vote par celle-ci d'une motion de censure, lui ont répliqué en lui indiquant que la situation était très grave, et qu'il avait été aux responsabilités financières durant de nombreuses années, et donc comptable de la gestion de l'économie française et de sa fiscalité depuis sept ans.

->IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS

Application du « Pilier 2 » de la réforme de l'imposition des bénéficiaires des multinationales

Selon le communiqué de la DGFIP du 31 décembre (v. *supra.*), le Gouvernement proposera au Parlement de reprendre l'intégration dans la loi des instructions de l'OCDE en matière d'application du « pilier 2 » (imposition minimale du bénéfice des multinationales), ainsi qu'il était prévu de le faire dans le PLF pour 2025 déposé le 10 octobre 2024. Dans l'intervalle, les entreprises concernées sont invitées à considérer que les orientations de l'OCDE s'appliqueront intégralement en France et que, là où des options sont ouvertes aux États, les options retenues dans le PLF susmentionné seront celles que le Gouvernement proposera à nouveau au Parlement de retenir dans la suite des débats sur la loi de finances pour 2025.

->IMPÔT SUR LE REVENU

Le Conseil des prélèvements obligatoires, les loteries et les jeux d'argent

Dans une note thématique rendue publique dernièrement, le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) préconise de remettre à plat la fiscalité des jeux d'argent, en fonction de leur caractère addictif, en particulier chez les jeunes. Il ouvre aussi le débat sur l'imposition des gains des joueurs. Lors du débat parlementaire sur le PLF et le PLFSS pour 2025, de nombreux amendements ont été déposés pour augmenter les impôts pesant sur les opérateurs de jeux d'argent et de hasard. Selon le CPO, ceux-ci ne répondaient toutefois pas à un des problèmes principaux de la fiscalité des jeux : l'absence de cohérence d'ensemble de cette fiscalité très spécifique. Cette note thématique du CPO préconise une simplification de ces impôts et une évolution des taux visant à mieux prendre en compte les effets addictifs différentes formes de jeux et la rentabilité des filières. Le CPO soutient par ailleurs l'initiative consistant à fiscaliser les dépenses promotionnelles des opérateurs de jeux. Enfin, la note montre qu'il serait possible, si le législateur le souhaitait, d'assujettir les gains des jeux à l'impôt sur le revenu et aux prélèvements sociaux. Selon le CPO, l'argument le plus courant contre l'imposition des gains de jeu est que le joueur étant « passif », il ne pourrait provoquer de revenu. Cependant, pour certains types de jeux, cet argument ne résiste pas à la comparaison avec les plus-values de cession de valeurs mobilières et de droits sociaux. Inclure les gains de jeu dans l'assiette des impositions sur le revenu est donc juridiquement et techniquement possible selon cette note. Plusieurs considérations d'opportunité (équité d'un impôt progressif, signal envoyé au consommateur) plaident pour une telle extension selon le CPO. Affaire à suivre.

Quels sont les effets de la non-revalorisation du barème de l'IR en 2025 ?

A l'avant-veille de Noël, un communiqué de presse de la DGFIP est venu répondre aux interrogations des contribuables et il vise à apporter des éléments de réponse sur les conséquences de cette non revalorisation du barème de l'impôt sur le revenu pour 2025. En l'absence de vote de loi de finances pour 2025 avant la fin de l'année 2024, le barème de calcul de l'impôt sur le revenu (IR) ne sera pas revalorisé selon le calendrier traditionnel. Les taux de PAS appliqués en janvier 2025 restent inchangés. En effet, les taux de PAS ne sont mis à jour chaque année qu'au mois de septembre, à l'issue de la taxation des revenus

pendant l'été, en tenant compte à la fois des déclarations de revenus des usagers et de l'ensemble des nouveautés fiscales de l'année, dont l'actualisation du barème. Il en est de même pour les acomptes de PAS (prélèvements sur le compte bancaire pour les revenus sans collecteur). Ensuite, afin que la situation globale de leur foyer fiscal ne soit pas connue de leur collecteur (employeur, caisse de retraite), certains usagers optent pour l'application d'un taux de PAS neutre. Ce dernier repose sur l'application mensuelle à leur revenu ou à leur pension d'une grille de taux par défaut. Cette grille est habituellement revalorisée en janvier de chaque année. Ce ne sera pas le cas cette année. La grille de taux par défaut restera inchangée. Ainsi, les usagers ayant opté pour le taux de PAS par défaut continueront à se voir appliquer la grille actuellement en vigueur, et ce jusqu'à la publication de sa mise à jour dans la loi de finances pour 2025. A la publication de la nouvelle grille, les collecteurs auront deux mois pour l'appliquer. Par ailleurs, s'agissant de l'avance de réduction d'impôt ou de crédit d'impôt pour 2025 étant calculée par rapport aux revenus 2023 déclarés en 2024, la non revalorisation du barème n'a aucun impact sur son montant. Elle sera bien versée au 15 janvier 2025 pour les 9 millions de foyers fiscaux concernés. Enfin, les simulateurs (simulateur IR, simulateur frais kilométriques...) tiennent compte du barème IR actuellement en vigueur (barème 2024 sur les revenus 2023) sans revalorisation, et seront actualisés dès que possible après l'adoption d'une loi de finances pour 2025 intégrant l'actualisation du barème IR.

Retenues à la source sur les traitements, salaires et pensions versés à des non-résidents au sens des conventions fiscales

Les employeurs concernés par la décision « Axa Group Opérations » rendue en février 2024 par le Conseil d'État (CE, 5 février 2024, *Société Axa Group Opérations*, Req. n° 469771) relative à la retenue à la source sur les traitements, salaires et pensions, sont invités à continuer de prélever cette retenue chaque fois qu'elles versent des revenus à une personne qui, en application d'une convention fiscale, est non-résidente, dans l'attente d'une confirmation du droit applicable avant la décision du Conseil d'État dans la prochaine loi de finances.

->FISCALITÉ ENVIRONNEMENTALE

Gazole non routier agricole

Selon le communiqué de la DGFIP du 31 décembre (v. *supra.*), concernant le niveau des accises sur le gazole non routier agricole, les utilisateurs agricoles ou forestiers pouvant depuis juillet 2024 acquérir leur gazole à un tarif d'accise d'emblée très réduit, le système d'avance mis en place au premier semestre 2024 sera supprimé en 2025. La campagne de régularisation des accises acquittées en 2024 est repoussée à juin 2025 afin de prendre en compte les niveaux d'accises pour 2024 que le Parlement aura votés dans la future loi de finances pour 2025. Le Gouvernement portera leur rétablissement au niveau de 2023, pour annuler la trajectoire haussière figurant dans la loi, conformément à ses engagements.

-> DÉPENSES FISCALES

Le traitement des dépenses fiscales s'éteignant au 31 décembre 2024

Selon le communiqué de la DGFIP du 31 décembre (v. *supra.*), pour éviter la complexité et l'attentisme qui pourraient résulter de l'incertitude juridique entre le 1^{er} janvier 2025 et la promulgation de la loi de finances pour 2025, le Gouvernement soutiendra l'adoption dans ce dernier, avec une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2025, d'une reconduction à l'identique, dans l'état où elles étaient en vigueur en 2024, des dépenses fiscales suivantes, adoptées par le Sénat en première lecture de la première partie du PLF pour 2025 : crédit d'impôt collection (CIC), exonération d'impôt sur les sociétés sur les revenus patrimoniaux des établissements scientifiques, d'enseignement et d'assistance, réduction d'impôt Loc'Avantages, crédit d'impôt au titre des dépenses de remplacement pour congé de certains exploitants agricoles, crédit d'impôt au titre de l'obtention d'un label haute valeur environnementale (HVE), suramortissement pour les navires verts, abattement sur la plus-value sur l'actif professionnel lors du départ en retraite du chef d'entreprise, la suppression de la réduction d'impôt au titre des dépenses engagées pour la tenue de la comptabilité et l'adhésion à un organisme de gestion agréé (OGA). Pour le crédit d'impôt innovation (CII), le Gouvernement appuiera une reconduction de la dépense fiscale à compter du 1^{er} janvier, mais avec un taux d'aide ramené de 30 % à 20 %.

MANAGEMENT PUBLIC

-> FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT

Des progrès à faire sur les achats durables de l'État

Le 6 décembre 2024, la Cour des comptes a publié un rapport sur la prise en compte des enjeux de développement durable dans les marchés publics (2016-2023). La Cour constate les progrès de l'État en la matière et note qu'en 2023, 55 % des marchés comportaient une clause environnementale et 25 % une clause sociale, marquant une augmentation par rapport à 2022. Elle rappelle également que les achats de l'État représentent environ 60 Md€, soit près de la moitié des marchés publics français et qu'ils sont responsables de 27 % des émissions de gaz à effet de serre de l'État. Les plans Résilience 1 et 2 devraient permettre de réduire les émissions annuelles de eqCO2 liées aux achats immobiliers de 87 000 tonnes, mais l'impact reste limité au regard des 10 M de tonnes de eqCO2 émises par l'État. Les magistrats mettent également en lumière d'importantes lacunes : un suivi insuffisant des clauses d'insertion, une faible pondération des critères environnementaux et sociaux dans l'attribution des marchés, et une absence de méthodologies standardisées pour mesurer l'impact carbone. Dans son rapport, la Cour émet plusieurs recommandations dont celle de respecter l'obligation de publication des bilans des émissions de gaz à effet de serre, de renforcer la formation des acheteurs publics et des services prescripteurs et la mise en

place d'indicateurs pour mieux suivre l'application de la loi Climat et Résilience. La Cour appelle également à mobiliser les réseaux de l'économie sociale et solidaire pour développer et diversifier les clauses sociales.

Une crise d'attractivité croissante du secteur public ?

En décembre 2024, France Stratégie a publié un rapport de plus de 400 pages sur l'attractivité dans la fonction publique (« Travailler dans la fonction publique - Le défi de l'attractivité », déc. 2024). Le rapport fait état d'une crise profonde de l'attractivité de la fonction publique qui se matérialise par le recul des candidatures (baisse de 49% des candidatures dans la fonction publique d'État entre 2016 et 2022), par l'érosion des viviers traditionnels (baisse de 26 % des inscriptions dans les masters MEEF entre 2016 et 2023) et une hausse des départs volontaires (+47 % des départs volontaires hors retraite). Cette situation est aggravée par une concurrence accrue avec le privé et par les départs à la retraite massifs dans la fonction publique. France Stratégie identifie également les grandes causes de cette perte d'attractivité. La première est la rémunération perçue comme peu compétitive par rapport au secteur privé et le déclasserement économique des fonctionnaires (gel du point d'indice, revalorisations insuffisantes...). Les voies d'accès à la fonction publique (concours, CDD), le manque de perspectives d'évolutions rapides et la gestion des mobilités géographiques sont également des facteurs qui rendent les carrières publiques moins attractives. Par ailleurs, la dégradation des conditions de travail (intensification des tâches, crise de sens, climat de défiance) explique également cette perte d'attractivité. Notons que le décrochage des rémunérations publiques comparées à celles du secteur privé est également mis en lumière par l'INSEE. Les chiffres montrent que « *le pouvoir d'achat du salaire net moyen a progressé de 4,0 % dans le secteur privé et de 1,4 % dans la fonction publique entre 2012 et 2022* » (« Séries longues sur les salaires dans le secteur privé et dans la fonction publique », INSEE, 12 déc. 2024).

La Cour des comptes épingle l'État sur la qualité de ses comptes

Le 12 décembre 2024, la Cour des comptes a mis en ligne un référé adressé au Ministre chargé du budget des comptes publics (Référé S2024-1283) fustigeant les lacunes récurrentes dans la qualité des comptes de l'État. La Cour reproche à l'État (plus spécifiquement à la DGFIP) la persistance d'anomalies et d'incertitudes comptables significatives, l'insuffisance des moyens alloués par la DGFIP à la préparation des comptes, la coordination déficiente entre administrations dans la mise en œuvre des plans d'action (valorisation du parc immobilier, valorisation du réseau routier et autoroutier, valorisation des stocks militaires par exemple), la communication financière incomplète de l'État et le manque d'utilisation de la comptabilité générale par les administrations. Dans sa réponse, le ministre chargé du budget et des comptes publics a tenu à mettre en avant les moyens importants dédiés à la préparation et à l'amélioration de la qualité des comptes de l'État. Il a toutefois reconnu que des progrès pouvaient être faits en matière de qualité comptable ainsi que dans l'utilisation de la comptabilité générale par les acteurs.

Une note alarmante du Syndicat de la magistrature sur les VSS

Le 5 décembre 2024, le Syndicat de magistrature a publié une note sur les violences sexistes et sexuelles (VSS) au sein de l'institution judiciaire. Ce document présente les résultats alarmants d'une enquête réalisée par le Syndicat de la magistrature auprès de 525 répondants. 9,14 % des répondants se déclarent victimes et 14,8 % disent avoir été témoin de VSS. Les cas les plus graves (agressions sexuelles et viols) sont fréquemment associés à des relations hiérarchiques ou d'autorité et 70 % des VSS relatées impliquent un rapport hiérarchique entre l'auteur et la victime. De plus, 42,6 % des répondants font état de comportements ou propos sexistes, homophobes ou transphobes. 82,5 % des victimes sont des femmes tandis que 91,6 % des auteurs sont des hommes. Les magistrats en formation semblent être les plus exposés aux VSS (25 % des victimes). Face à cette situation, le Syndicat de la magistrature recommande de mettre en place un plan global de prévention, de renforcer les dispositifs de signalement, d'améliorer l'accompagnement des victimes, de revoir les mécanismes disciplinaires ou encore de sensibiliser à la lutte contre les discriminations.

-> FONCTION PUBLIQUE HOSPITALIÈRE

L'Anap lance une plateforme pour améliorer la gestion des déchets dans les hôpitaux

L'Agence nationale d'appui à la performance des établissements de santé et médico-sociaux (Anap) a lancé une plateforme visant à aider les hôpitaux dans la gestion de leurs déchets. Le secteur sanitaire et médico-social produit chaque année 700 000 tonnes de déchets, dont 116 000 tonnes de déchets d'activités de soins à risques infectieux (DASRI). Cette initiative vise à cartographier les filières, respecter les cadres réglementaires et financer des solutions adaptées. Le cadre réglementaire est complexe : à ce jour, seulement 50 % des établissements tiennent un registre de leurs déchets, et un tiers applique une politique de réduction du gaspillage alimentaire pourtant obligatoire depuis la loi EGalim. La plateforme propose huit étapes, dont l'autoévaluation, la recherche de subventions et le pilotage des plans d'action. Elle met également à disposition des ressources pour des filières spécifiques, comme le recyclage du verre médical, et intègre des solutions financières pour des projets d'optimisation. Enfin, l'Anap met en avant des investissements tels que la banalisation des DASRI, un processus permettant de transformer ces déchets en déchets ordinaires, avec un amortissement possible en quelques années grâce à des appareils spécifiques. Ce projet vise une gestion durable et rentable des déchets hospitaliers.

-> FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

La Cour des comptes pointe les lacunes en matière de délégation de services publics locaux

Dans un rapport publié le 19 décembre 2024, la Cour des comptes met en lumière les lacunes des collectivités territoriales dans la gestion des délégations de services publics locaux. La Cour des comptes note que les procédures de délégation de services publics sont insuffisamment préparées par les collectivités territoriales (manque d'analyse préalable, choix des modes de gestion). Elle note également que les collectivités territoriales ne mettent pas assez en concurrence les délégataires potentiels soit par un manque d'attention portée aux démarches de mise en concurrence soit par la structure oligopolistique des marchés de délégation. Les magistrats remarquent également que les collectivités territoriales ne jouent pas suffisamment leur rôle de contrôle des délégataires (manque d'accès aux données, manque de procédures de contrôle) qui enregistrent parfois des marges cachées ou non justifiées. La Cour des comptes recommande notamment de renforcer la qualité des études préalables et la transparence des procédures, d'introduire davantage d'outils de contrôle et de suivi des contrats, de veiller à l'équilibre des clauses contractuelles, de renforcer la formation des agents et la mutualisation entre collectivités mais également de clarifier le cadre législatif.

->TRANSITIONS

Un référentiel pour un numérique durable dans la fonction publique

Dans le cadre de la transition écologique, la mission interministérielle numérique écoresponsable (MiNumEco) a publié le 18 décembre 2024 un référentiel inédit visant à identifier et valoriser les compétences liées au numérique durable au sein de la fonction publique. Ce document, encore en « version bêta », recense 71 compétences réparties en 9 catégories, telles que l'écoconception, la gestion responsable des data centers et le Green IT. Ces compétences s'appliquent à 56 métiers numériques et visent à mieux orienter les formations, les recrutements et les fiches de poste, en intégrant des pratiques écoresponsables. La MiNumEco a également lancé un Mooc intitulé « L'impact environnemental du numérique : comment agir ? », disponible sur la plateforme Mentor depuis décembre 2024. Deux modules complémentaires, prévus début 2025, aborderont la gestion responsable des projets numériques et la mesure de l'empreinte environnementale des systèmes d'information (SI). Les agents sont invités à formuler leurs retours avant la publication définitive du référentiel, prévue courant 2025, renforçant ainsi la mobilisation pour un numérique public plus respectueux de l'environnement.

FISCALITÉ EUROPÉENNE ET INTERNATIONAL

->FISCALITÉ EUROPÉENNE

Accord au Conseil sur un certificat électronique d'exonération de la TVA

Le 10 décembre 2024, le Conseil est parvenu à un accord politique relatif à une nouvelle directive ouvrant la voie à l'introduction d'un certificat fiscal électronique pour les

exonérations de TVA. Les accords vont faire l'objet d'une vérification technique et linguistique avant d'être présentés au Conseil en vue de leur adoption formelle.

Nouvelle directive relative aux procédures de retenue à la source (FASTER)

Le 10 décembre 2024, le Conseil a adopté la directive FASTER afin d'harmoniser les procédures de dégrèvement de la retenue à la source afin de veiller à ce que les investisseurs ne soient pas imposés deux fois sur le rendement de leurs investissements transfrontières en actions et obligations. Elle introduit un certificat européen commun de résidence fiscale numérique (CRFN), délivré selon une procédure automatisée. Les investisseurs redevables de l'impôt pourront l'utiliser pour bénéficier d'une des deux procédures accélérées permettant d'obtenir un dégrèvement de la retenue à la source. Le but est d'accélérer et d'harmoniser plus étroitement ces procédures au sein de l'Union.

->FISCALITÉ INTERNATIONALE

Travaux de l'OCDE en matière de fiscalité

Le 10 décembre 2024, l'OCDE a publié ses Statistiques des recettes publiques en Afrique 2024. Elles mettent l'accent sur la facilitation et la confiance comme moteurs de la conformité fiscale volontaire dans certaines administrations fiscales africaines. Le 16 décembre 2024, dans le cadre du standard minimum de l'Action 5 du Projet BEPS, à propos pratiques fiscales dommageables, l'OCDE a publié ses rapports d'examen par les pairs relatifs à l'échange de renseignements sur les décisions fiscales de 2023.

->MONNAIES

La BCE baisse à nouveau ses taux

Le 12 décembre 2024, le Conseil des gouverneurs de la Banque centrale européenne (BCE) a décidé d'abaisser les trois taux d'intérêt directeurs de la BCE de 25 points de base. En conséquence, les taux d'intérêt de la facilité de dépôt, des opérations principales de refinancement et de la facilité de prêt marginal seront ramenés à respectivement 3,00 %, 3,15 % et 3,40 % à compter du 18 décembre 2024. La désinflation est considérée comme étant « en bonne voie ». Selon les services de l'Eurosystème, l'inflation globale s'établirait en moyenne à 2,4 % en 2024, 2,1 % en 2025, 1,9 % en 2026 et 2,1 % en 2027.

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)

REPÈRES (NOVEMBRE 2024) – REVUE-GFP N°1 – 2025

BUDGET DE L'ÉTAT ET DES OPÉRATEURS

->DONNÉES GÉNÉRALES SUR LES FINANCES PUBLIQUES

En novembre 2024, les prix à la consommation augmentent de 1,3 % sur un an

Dans une note publiée le 29 novembre 2024, l'INSEE précise que sur un an, selon l'estimation provisoire réalisée en fin de mois, les prix à la consommation augmenteraient de +1,3 % en novembre 2024, après +1,2 % en octobre. Cette quasi-stabilité de l'inflation résulterait d'un ralentissement des prix de l'alimentation compensé par une accélération des prix des services et par une baisse moins marquée de ceux de l'énergie.

Troisième trimestre 2024 : le pouvoir d'achat des ménages augmente de 0,7 %

Dans une note publiée le 29 novembre 2024, l'INSEE indique que le pouvoir d'achat du revenu disponible brut (RDB) des ménages par unité de consommation accélère (+0,7 % après +0,4 % pour le trimestre précédent). La dépense de consommation des ménages étant moins dynamique que leur pouvoir d'achat, le taux d'épargne augmente légèrement : il s'établit à 18,2 % de leur RDB, après 17,9 % au deuxième trimestre.

Rapport d'information de la commission des finances du Sénat sur les exercices 2023/2024

Le 19 novembre 2024, les sénateurs C. Raynal et J.-F. Husson ont présenté à la presse les conclusions de la mission d'information sur la dégradation des finances publiques depuis 2023. Cette mission avait présenté le 12 juin un premier rapport, intitulé « Dégradation des finances publiques : entre pari et déni », qui détaille les causes de la dégradation constatée en 2023 et son impact sur le déficit prévu en 2024, qui risquait encore de s'alourdir. L'annonce, en septembre 2024, d'une dégradation massive du déficit public pour 2024 et 2025, d'une ampleur sans commune mesure avec celle de 2023, a conduit la commission des finances à réactiver cette mission d'information. Dans ce nouveau rapport, il s'agit ainsi

d'expliquer l'écart entre un déficit public 2025 prévu à 6,9 % du PIB « si rien n'est fait », d'après une note du Trésor du 11 septembre 2024, et une prévision à 3,7 % du PIB inscrite dans la loi de programmation des finances publiques, promulguée le 18 décembre 2023, soit près de 100 Md€ de dégradation en moins de neuf mois.

Selon le rapport, le gouvernement connaissait l'état critique des finances publiques dès la fin de l'année 2023. En effet, à partir du 30 octobre 2023, les notes produites par la DGFIP concernant les prévisions de recettes des grands impôts vont toutes dans le même sens : celui d'un fort risque de dégradation par rapport à la prévision contenue en PLF pour 2024. Le rapport dénonce l'absence de volonté gouvernementale, malgré les informations à leur disposition, de réviser les hypothèses contenues dans le PLF pour 2024. La mission sénatoriale indique également qu'au premier semestre 2024, le Gouvernement et le Président de la République ont refusé de présenter un projet de loi de finances rectificative, pourtant seul à même de redresser la situation, d'après le ministre des finances. Et le rapport de préciser que le projet de loi de finances de fin de gestion pour 2024 prévoit un écart en recettes par rapport aux prévisions du PLF pour 2024 de 41,5 Md€, dont 22,6 Md€ proviennent d'un point de départ plus dégradé que prévu du fait des résultats 2023. La mission sénatoriale dénonce le choix de « contourner l'obstacle » de la loi de finances rectificative, par la signature d'un décret d'annulation de crédits « hors norme », élaboré « dans des conditions problématiques [...] et sans concertation avec les ministères concernés ». Pour les auteurs du rapport, cette situation du solde public « remettait en cause les grandes lignes de l'équilibre budgétaire », situation dans laquelle le recours à une loi de finances rectificatives s'imposait. La pratique du décret d'annulation a donc empêché un examen par le Parlement de la situation des finances publiques. Aussi, avec le « pari de la dissolution », l'exécutif a « laissé filer » le déficit au-delà de 6 % du PIB en 2024, et potentiellement à près de 7 % en 2025 si rien n'était fait ». Et la mission de constater, comme déjà lors des auditions réalisées au printemps, « un sentiment général d'irresponsabilité et de déni collectif sur la situation des finances publiques », assorti d'une « tentative de détournement de la responsabilité en direction du nouveau Gouvernement », nommé en septembre 2024.

->PROCÉDURE BUDGÉTAIRE

Avis relatif au projet de loi de finances de fin de gestion pour l'année 2024

Le Haut conseil des finances publiques (HCFP) a été saisi par le Gouvernement, le 25 octobre 2024, pour rendre un avis sur les prévisions macroéconomiques associées au projet de loi de finances de fin de gestion (PLFG) pour 2024, sur le réalisme des prévisions de recettes et de dépenses et sur la cohérence de ce projet de loi avec la trajectoire pluriannuelle de solde structurel. Cet avis a été publié le 6 novembre 2024. Le HCFP estime que la prévision du Gouvernement d'un solde public pour 2024 de -178,2 Md€, soit -6,1 points de PIB, reste plausible. La prévision de recettes et de dépenses publiques est cohérente avec les

informations parues depuis l'avis du HCFP relatif au PLF pour 2025 (v. [Repères, oct. 2024](#)), et notamment la situation mensuelle budgétaire de l'État à fin septembre. Cela correspond à une dégradation, d'une ampleur exceptionnelle hors période de crise, de 1,7 point de PIB (50 Md€) par rapport à la prévision de déficit public de 4,4 points de PIB (128 Md€) inscrite en PLF pour 2024 et jugée alors « optimiste » par le HCFP (v. [Repères, sept. 2023](#)). Le HCFP indique que le dérapage majeur des finances publiques en 2023 et 2024 montre la nécessité, pour présenter une trajectoire de finances publiques fiable, de retenir dans les textes financiers des hypothèses prudentes, notamment en matière de recettes ou de modération des dépenses des collectivités locales, lorsqu'il n'y a pas de dispositifs robustes prévus à cet effet. Le HCFP relève en outre qu'en 2024, le creusement du déficit, conjugué au repli de l'inflation, se traduit par une remontée importante du ratio de dette publique, prévu à 112,8 points de PIB, soit +2,9 points par rapport à 2023. Le HCFP rappelle que garantir la soutenabilité à moyen terme des finances publiques exige des efforts immédiats et soutenus dans la durée. À cet égard, il est indispensable que la France respecte la trajectoire du plan budgétaire et structurel à moyen terme pour garder le contrôle de ses finances publiques, maîtriser son endettement et ne pas voir sa position continuer de s'éroder au sein de la zone euro, tout en finançant les investissements prioritaires et en préservant son potentiel de croissance.

->PATRIMOINE DE L'ÉTAT

Le bilan des cessions immobilières du ministère des armées

Dans un rapport publié le 22 novembre 2024, la Cour des comptes dresse le bilan des cessions immobilières du ministère des armées depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, sur les exercices 2006 à 2022.

La Cour des comptes dresse le bilan des cessions réalisées hors Paris et constate que, pour certaines, le ministère a manqué de faire appliquer les obligations des acquéreurs qui ont bénéficié des réfections de prix prévues par la loi. En outre, dès lors que les possibilités de cessions sont désormais plus rares, elle incite ce dernier à poursuivre la mise à jour de son organisation en matière immobilière et à adopter une stratégie globale de valorisation du patrimoine immobilier qui lui est affecté.

La Cour des comptes précise que le stock des biens doit être analysé de manière exhaustive en associant si nécessaire la DGFIP, et une liste doit être arrêtée et validée par les armées, directions et services et, en dernière étape, par le ministre pour les emprises les plus importantes. Cette liste constituerait un programme de valorisation pour les prochaines années. Dans ce cadre, une démarche coordonnée avec les autres administrations est indispensable. Selon la Cour des comptes, le ministère des armées doit sortir de son approche consistant à traiter seul ses projets de cession.

COMPTABILITÉ PUBLIQUE

->RESPONSABILITÉ DES GESTIONNAIRES PUBLICS

La Chambre du contentieux de la Cour rend deux nouveaux arrêts en novembre 2024

Le 14 novembre 2024, la Chambre du contentieux de la Cour des comptes a rendu public un nouvel arrêt portant sur l'affaire « Commune de Bantzenheim (Haut-Rhin) ».

Par cet arrêt, les magistrats financiers ont sanctionné le maire et l'ancienne secrétaire de mairie au regard de l'infraction d'octroi d'avantage injustifié définie à l'article L. 131-12 du code des juridictions financières.

La Chambre du contentieux a constaté que le maire de la commune avait réquisitionné le comptable public alors que ce dernier avait refusé le paiement d'indemnités irrégulières à l'ancienne secrétaire de mairie, lors du départ en retraite de cette dernière. Le montant net total des indemnités indûment perçues par la secrétaire de mairie s'est élevé à 12 415,91 €. La Cour des comptes a également constaté l'action déterminante de l'ancienne secrétaire de mairie, postérieurement à sa cessation de fonction, pour obtenir le versement des rémunérations indues et la signature par le maire d'un ordre de réquisition du comptable.

Le maire a été condamné à une amende de 5.000 € et l'ancienne secrétaire de mairie à 10.000 €. Pour la fixation du quantum des amendes, la Cour des comptes a retenu comme circonstance aggravante pour le maire son expérience d' élu local au niveau communal et intercommunal. La Chambre du contentieux a toutefois considéré que son investissement dans les charges municipales d'une petite commune dotée de peu de personnel atténuait sa responsabilité. Pour la secrétaire de mairie, la Cour des comptes a considéré que sa longue expérience dans la fonction publique territoriale et son appartenance à un corps de catégorie A constituaient des circonstances aggravantes en ce qu'elle ne pouvait ignorer le caractère irrégulier des paiements et les conséquences de l'acte de réquisition.

FINANCES LOCALES

->DONNÉES GÉNÉRALES SUR LES FINANCES LOCALES

Les collectivités territoriales en chiffres

La DGCL publie son traditionnel rapport sur l'état budgétaire des collectivités territoriales. Au-delà de l'analyse de la situation financière, ce rapport permet de consulter une manne d'informations assez importantes avec la décomposition entre le type de collectivités, la fiscalité, la fonction publique ou encore les transferts de l'État aux collectivités territoriales. Ce rapport est aussi l'occasion d'accéder aux comptes des communes selon leur strate démographique ou encore aux ratios financiers, insuffisamment étudiés.

La dégradation de la situation financière des départements

Dans cette note annuelle, la Banque postale et Départements de France examinent la situation financière des départements en 2023. Cette analyse s'avère particulièrement précieuse à l'aune de l'examen du PLF pour 2025.

La situation compliquée des départements trouve en partie sa source dans des dépenses et recettes procycliques, c'est-à-dire fortement marquées par la conjoncture économique. Sur 2023, la baisse des DMTO est de l'ordre de 20 % alors que certains postes de dépenses augmentent fortement comme le domaine de l'aide sociale à l'enfance (ASE) de +9,0 %.

Cette dégradation des ressources se ressent inévitablement au sein de l'épargne brute, qui est passée de 186 euros en 2022 à 124 euros en 2023 par habitant. L'impact sur l'endettement est immédiat avec un délai de désendettement qui se détériore de presque deux ans.

->TRANSFERTS DE L'ÉTAT

Note de la DGCL sur la fiscalité partagée des départements et les disparités croissantes

Dans cette nouvelle note de la DGCL, le ministère revient sur l'impact de la baisse des DMTO. La situation est désormais connue de tous mais reste la question la plus épineuse de l'impact de la diminution selon les territoires. Cette question s'avère d'autant plus cruciale que les DMTO ont pris une part importante dans les budgets départementaux. Entre 2012 et 2014, ils représentaient 11,6 % des recettes de fonctionnement des départements. Leur part est passée à plus de 20 % en 2022. L'analyse à laquelle aboutissent les statisticiens de la DGCL est la suivante : « *Sur une période plus longue, les DMTO restent en 2023 plus élevés qu'en 2012, mais les départements ayant connu les plus fortes progressions depuis 2012 ne sont pas nécessairement ceux ayant enregistré les plus fortes baisses en 2023. Si les disparités entre départements se sont globalement accrues entre 2012 et 2019, elles ont tendance à se réduire depuis lors* ».

->DÉPENSE PUBLIQUE LOCALE

Cap sur les finances des communes et des intercommunalités en 2023

L'observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL) continue ses analyses toujours très pertinentes en se concentrant sur le bloc local, qui constitue, de loin, le volume le plus important de dépenses du secteur local. En termes de volume de dépenses, celles-ci s'élèvent à 169,4 Md€, dont 123,7 Md€ en fonctionnement et 45,7 Md€ en investissement.

Cette note revient sur la hausse régulière de dépenses de fonctionnement, loin des +1,2 % des contrats de Cahors. Depuis 2019, celles-ci ont augmenté de +3,8 % par an puis de

+6,2 % à partir de 2022. Les dynamiques d'augmentation sont toutefois différentes avec pour les achats en énergie, combustibles et eau +10,3 %, pour les prestations de services et honoraires +5,2 % ou encore pour les charges immobilières +4,4 %. La hausse des frais de personnels apparaît modérée avec une moyenne de +3,4 % par an depuis 2019. Mais la situation financière s'avère relativement satisfaisante grâce à des recettes dynamiques expliquant ainsi que la hausse conséquente de l'investissement du bloc communal (+8,2 %), est financée sur fonds propres compte tenu du fait que l'encours de dette n'augmente que très peu. La trésorerie des collectivités semble stable avec un montant de 43,0 Md€, ce qui représente une baisse de seulement 1,6 % par rapport à fin 2022.

FINANCES SOCIALES

-> LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

L'enlèvement des débats parlementaires sur le PLFSS pour 2025

L'Assemblée nationale n'étant pas parvenue à achever, au bout de 20 jours, l'examen en première lecture du PLFSS pour 2025, le Gouvernement a transmis le texte au Sénat, qui l'a adopté le 26 novembre avec d'importantes modifications. Le PLFSS pour 2025 a donc été transmis à la Commission mixte paritaire (CMP), composé de sept députés et de sept sénateurs, qui a trouvé un accord sur un texte final, le 27 novembre, ce qui n'était pas arrivé depuis quatorze ans ! Le texte différait sensiblement du projet initial du Gouvernement, puisque le déficit des Régimes obligatoires de base et du FSV s'élevait désormais à 18,3 Md€, au lieu des 16 Md€ initialement prévus par le Gouvernement. Les principales modifications étaient les suivantes : en matière de retraites, toutes les pensions devaient être revalorisées de +0,8 % au 1^{er} janvier 2025 (et non gelées jusqu'au 1^{er} juillet comme initialement prévu par le Gouvernement) et une seconde revalorisation de +0,8% devaient intervenir le 1^{er} juillet 2025 pour toutes les retraites inférieures à 1500 € brut ; par ailleurs le calcul des retraites agricoles devait être modifié (calcul sur les 25 meilleures années, en application de la loi « Dive » du 13 février 2023) ; le taux de cotisation des employeurs territoriaux et hospitaliers à la CNRACL devait être relevé de trois points par an (au lieu de quatre) jusqu'en 2027 ; le texte intégrait également les mesures d'accompagnement (départs anticipés, etc...) prévues par la réforme des retraites de 2023. En matière de cotisations sociales sur les bas salaires, la réduction de l'allègement de cotisations patronales était ramenée à 1,6 Md€ (contre 4 Md€ prévus initialement). Dans le domaine de l'Assurance maladie, un montant d'économies de 6,2 Md€ devait être réalisé, notamment par une augmentation (par voie réglementaire) de 5 points du ticket modérateur (mesure à laquelle le Premier Ministre a ensuite renoncé). Étaient prévues d'autres mesures comme le relèvement à 30 € de la consultation médicale, la réforme du complément de libre-choix du mode garde pour les enfants, l'amélioration de la prise en charge de la santé mentale, des actions en faveur de la dépendance (EHPAD) et du handicap...

->SITUATION DES COMPTES SOCIAUX

Communication de la Cour des Comptes sur la situation financière de la Sécurité sociale

La Cour des Comptes a présenté le 4 novembre aux commissions des affaires sociales des deux assemblées parlementaires une communication sur la situation financière de la Sécurité sociale. La Cour reprend largement la problématique qu'elle avait développée dans son rapport sur l'exécution des LFSS (v. [Repères, mai 2024](#)), qu'elle actualise au regard des dernières prévisions sur les comptes sociaux et des mesures de redressement prévues par le Gouvernement dans le PLFSS pour 2025 (v. [Repères, oct. 2024](#)). La Cour des comptes insiste surtout sur le fait que ces mesures de redressement – au demeurant insuffisamment documentées en ce qui concerne les économies et fragiles pour les recettes – ne s'inscrivent pas dans une perspective de retour à l'équilibre des comptes sociaux, puisque le déficit prévu pour le PLFSS serait encore de 19,9 Md€ en 2028, ce qui n'est pas soutenable pour notre protection sociale. La Cour des comptes insiste sur l'effet sur la dette sociale née de l'accumulation des déficits qui pourrait conduire à un stock de dette de 100 Md€ (soit 3% du PIB) d'ici 2028. Or les capacités de reprise de la dette par la CADES sont à présent épuisées (v. [Repères, oct. 2024](#)). Même si le PLFSS prévoit d'augmenter les possibilités de portage de la dette par l'ACOSS (augmentation du plafond annuel d'emprunt, possibilité pour l'agence de se financer sur des durées plus longues), cette situation n'est pas tenable dans la durée. La seule voie possible pour la Cour des comptes est celle de la réduction du déficit structurel de la Sécurité sociale et la première priorité doit être donnée au redressement des comptes de l'Assurance maladie.

->DÉPENSES DE SANTÉ/HÔPITAL/ASSURANCE MALADIE

Rapport d'information du Sénat sur les inégalités territoriales d'accès aux soins

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat a exercé « un droit de suite » à son rapport d'information de mars 2022 sur les inégalités territoriales d'accès aux soins. Le rapport reprend les éléments de diagnostic qui sont désormais largement connus sur les disparités de l'offre médicale dans les territoires. Elle regrette l'insuffisance et l'absence de cohérence des mesures qui ont été prises sur les quatre grande axes de la politique de l'accès aux soins : la régulation de l'installation des différents professionnels de santé ; l'augmentation du temps médical soit par délégation des tâches administratives, soit par l'exercice collectif de l'activité en maison de santé; l'extension des compétences des professionnels de santé, en particulier des infirmiers; la suppression du numérus clausus pour l'accès aux études médicales. La commission préconise, à travers 38 propositions, une politique beaucoup plus volontariste, avec une limitation de la liberté d'installation passant par une obligation de pourvoir les zones sous-dotées, avec l'assouplissement des conditions d'octroi des aides au recrutement d'assistants médicaux, ainsi qu'une réingénierie des compétences des différentes professions médicales

pour étendre leurs capacités de prestation, et enfin une facilitation de l'accès aux études médicales dans les zones sous-dotées.

Dérapage des dépenses de médicaments

Déjà anticipé par le comité d'alerte de l'ONDAM (v. [Repères, juillet 2024](#)), le dérapage des dépenses de médicament en 2024 se confirme, celui-ci pourrait être de 1,2 Md€ par rapport aux prévisions, dans un contexte où le déficit de la Sécurité sociale risque de s'élever à 18 Md€ cette année. Le Gouvernement, qui estime que ce dérapage est dû au fait que les remises accordées par les industriels n'ont pas été aussi importantes qu'escompté, a envisagé un temps de relever au-delà de 1,6 Md€ le montant de la « clause de sauvegarde », contribution acquittée par ceux-ci quand les dépenses de médicament s'envolent ; cette piste a finalement été abandonnée après que le Sénat ait, dans le cadre de la discussion du PLFSS pour 2025, ramené de 2 % à 1,75 % du chiffre d'affaires le rendement de cette clause, ce qui renvoie la recherche de 600 M€ d'économies compensatoires à des discussions avec les industriels, sur la base des propositions de ceux-ci (v. [Repères, sept. 2024](#)). Parallèlement l'Exécutif envisage de mettre en œuvre d'autres leviers : limitation des dépenses de transport sanitaires ainsi que celles des dispositifs médicaux par l'application de nouvelles franchises, relèvement à 35 % (et non à 40 % comme initialement envisagé) du ticket modérateur sur les consultations médicales et les médicaments, ce qui aboutira à un transfert sur les assureurs santé.

Rapport de la Cour des comptes sur l'accueil et le traitement des urgences à l'hôpital

La Cour des Comptes a publié un rapport sur l'accueil et le traitement des urgences hospitalières. Malgré de nombreuses mesures prises depuis 2022, ces services connaissent une sollicitation toujours croissante qui conduit à leur saturation, qui ne peut qu'empirer compte tenu de la dégradation de la démographie médicale et du vieillissement de la population. La Cour propose une série de recommandations visant à réduire la passage aux urgences en renforçant la permanence des soins en ville et en facilitant l'hospitalisation directe en particulier pour les personnes âgées, à mobiliser mieux les moyens disponibles dans les structures d'urgence et organiser la sortie de celles-ci vers l'aval, à améliorer la fiabilité de l'information des services d'urgence de façon à rendre ceux-ci plus efficaces grâce au recours à l'intelligence artificielle, et enfin à mettre à la disposition des usagers les informations sur la disponibilité des urgences et la qualité du service rendu.

Fiche de FIPECO sur l'Assurance maladie

Le site FIPECO a actualisé sa fiche sur l'Assurance maladie. Celle-ci présente l'organisation du régime, en décrivant les rôles respectifs de l'État, des partenaires sociaux et des caisses territoriales et en montrant les limites de la coordination, ainsi que le financement du système et sa régulation par le biais de l'ONDAM. La fiche donne enfin une comparaison

internationale des dépenses de santé où il apparaît qu'avec un montant de 11,9 % du PIB pour les dépenses de santé, la France occupe le troisième rang des grands États de l'OCDE derrière l'Allemagne et les USA.

Les dépenses de santé en 2023

La DREES a publié les comptes de la santé en 2023. En 2023, la dépense courante de santé s'est élevée à 325 Md€, soit 11,5 % du PIB, avec une progression annuelle de 3,5 %, ce qui représente un rebond par rapport à l'année 2022 qui avait marqué la fin de la crise sanitaire. En tout état de cause, le rythme de progression est sensiblement supérieur à la moyenne enregistrée pendant la période avant la Covid-19. La plus grande partie des dépenses est constituée par les soins hospitaliers (38 %), les soins de ville (22%) et les biens médicaux - médicaments et matériels - (17 %). La croissance des dépenses hospitalières s'explique plus par l'augmentation des prix (salaires des personnels, coûts de fonctionnement) que par celle de l'activité qui reste inférieure à celle de la période avant la Covid-19. La consommation de médicaments reste très soutenue, portée par celle des thérapies innovantes. S'agissant du financement des dépenses de santé, elles sont couvertes à 80 % par la Sécurité sociale, à 12,4 % par les complémentaires santé et 7,5 % par le reste à charge des ménages, qui baisse légèrement en 2023 et demeure l'un des plus faibles parmi les États d'Europe. La France est le troisième État de l'OCDE pour la part de ses dépenses de santé par rapport au PIB, après les USA (16,5 %) et l'Allemagne (12,6%).

->RETRAITES

Rapport de la Cour des comptes sur l'épargne retraite

La Cour des comptes a présenté le 7 novembre un rapport sur l'épargne retraite. Celle-ci s'inscrit dans le cadre de la retraite par capitalisation ; elle représentait, fin 2023, un encours de 292,7 Md€ (à comparer à l'encours de 1900 Md€ pour l'assurance vie) ; son régime a été profondément réformé par la loi du 22 mai 2019 (L. n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises dite « Pacte »), dont l'ambition était de créer des fonds de pension à la française, mais l'épargne retraite ne représente encore qu'une part modeste (4,6 %) de l'épargne financière et seulement 2,3 % des prestations de retraite, ce qui en fait, selon la Cour des comptes, un outil financier d'assurance vie plutôt qu'un complément aux régimes de retraite obligatoires, avec un coût annuel pour les finances publiques en terme de régime fiscal (déductibilité des cotisations du revenu imposable) de 1,8 Md€. Pour autant, la loi « Pacte » ne paraît pas, avec le nouveau régime, avoir favorisé plus largement la diffusion de l'épargne retraite dans la population française puisque celle-ci concerne surtout les catégories socio-professionnelles aisées et les épargnants âgés. S'agissant du rôle qu'a pu jouer le développement de l'épargne retraite pour le financement de l'investissement productif, la part des actions reste minoritaire (24 %) en regard de celle des obligations et des monétaires. La Cour recommande de procéder à une clarification des objectifs assignés à cette forme d'épargne en lien avec l'évolution de la retraite obligatoire

par répartition, de resserrer l'avantage fiscal dont elle bénéficie et de favoriser son orientation vers le financement des PME-ETI.

Les effets de la liaison entre l'âge de départ en retraite et la durée de la carrière

Une étude de l'Institut des politiques publiques, prenant en compte des travaux de la DREES, s'est efforcée de rechercher une relation entre, d'une part, les mesures qui ont eu pour objectif de corriger les effets des mesures d'augmentation de l'âge de départ en retraite pour les salariés ayant commencé à travailler tôt et, d'autre part, les gains d'espérance de vie. En effet les réformes des retraites de ces trente dernières années ont mis l'accent sur les dispositifs d'anticipation du départ à taux plein de retraite au motif que les personnes ayant commencé à travailler jeunes étaient supposées être en moins bonne santé et donc avoir une moindre espérance de vie. Ces réformes ont surtout pris en compte la durée d'assurance pour une carrière complète. Les résultats de l'étude montrent que les personnes à qui le système de retraite permet de partir au taux plein plus tôt n'ont pas une espérance de vie moindre ; réciproquement, ceux qui, ayant commencé à travailler tard, ont dû attendre la date d'annulation de la décote pour partir à taux plein n'ont pas une meilleure espérance de vie. Elle s'interroge donc sur le bien-fondé des différences de traitement, et suggère qu'il serait peut-être plus pertinent de prendre en compte non seulement la durée de carrière comme actuellement, mais aussi la durée espérée à passer à la retraite.

Nouvel échec d'une tentative d'abrogation de la réforme des retraites

Le 28 novembre, la proposition de loi visant à abroger la réforme des retraites, à la fois en ce qui concerne le report de l'âge légal (L. n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023) et l'allongement de la durée d'assurance requise pour obtenir le taux plein (« réforme Touraine » de 2014) qui avait été déposée à l'Assemblée nationale par le groupe LFI, n'a pas abouti, du fait de la tactique de multiplication des amendements qui a été mise en œuvre par les partis du bloc central et de la droite (972 amendements déposés sur cette proposition de loi - pour mémoire 20.409 amendements avaient été déposés sur la LFRSS pour 2023).

Lancement de la concertation sur les aménagements à la réforme des retraites de 2023

Comme s'y était engagé le Premier Ministre dans sa déclaration de politique générale du 1^{er} octobre, les partenaires sociaux vont être consultés au début de l'année 2025 sur les aménagements qui seraient susceptibles d'être apportés à la réforme des retraites de 2023. Parmi les sujets susceptibles d'être abordés figurent l'usure professionnelle, l'égalité entre les femmes et les hommes à travers les droits familiaux et la question des poly pensionnés. L'ensemble des partenaires sociaux devraient y participer, même si la CGT n'a pas encore formalisé son accord et si les relations entre le Gouvernement et le MEDEF ne sont pas au beau fixe à cause des mesures fiscales contenues dans le PLF pour 2025 (v. [Repères, oct.](#)

->ASSURANCE CHÔMAGE

Accord des partenaires sociaux sur l'Assurance chômage et l'emploi des seniors

En moins d'un mois, les partenaires sociaux sont parvenus à trouver, le 14 novembre, un accord sur la nouvelle convention d'Assurance chômage, conscients de l'urgence qu'il y avait à s'entendre pour garder la main sur le régime. La nouvelle convention reprend les grandes lignes de l'accord de novembre 2023 qui avait été récusé par le Gouvernement Borne (v. [Repères, nov. 2023](#)). Le texte comporte plusieurs dispositions aménageant les conditions d'indemnisation à partir du 1^{er} janvier 2025 : le décalage de deux ans des bornes d'âge (de 55 à 57 ans) pour la filière seniors afin de tenir compte de la réforme des retraites d'avril 2023 (sujet qui était pendant à la négociation sur l'emploi des seniors, v. *infra*), la mensualisation du paiement de l'allocation chômage sur la base de 30 jours, l'application d'un coefficient réducteur sur les salaires perçus à l'étranger (les conditions d'indemnisation des travailleurs frontaliers coûtent très cher à l'UNEDIC compte tenu du niveau plus élevé des salaires payés en Suisse ou en Allemagne) ; parallèlement le patronat a obtenu une baisse de 0,05 points du taux de contribution des entreprises, qui se trouve ramené à 4 %. L'ensemble de ces mesures devraient, selon des informations parues dans « *Les Échos* », permettre d'améliorer les comptes de l'Assurance chômage de 2,4 Md€ sur la période 2025-2028. Le Gouvernement devrait approuver la nouvelle convention sans difficulté. Parallèlement, les partenaires sociaux se sont mis d'accord sur la question de l'emploi des seniors, pour laquelle la négociation avait échoué en avril dernier (v. [Repères, avril 2024](#)). Ils ont acté le maintien pour les salariés de la possibilité d'accéder à 60 ans à la retraite progressive (mais sans que cela soit un droit opposable), ainsi que le « contrat de valorisation de l'expérience » (ex-« CDI senior »), ouvert aux salariés de plus de 60 ans ; ce contrat offre la particularité de pouvoir être rompu par l'employeur dès que le travailleur remplit les conditions d'un taux plein, mais sans être assorti d'une exonération progressive de la cotisation chômage comme le réclamait le patronat.

->SOLIDARITÉ, LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ, REVENU UNIVERSEL

Bilan annuel de l'aide sociale départementale en 2024

La DREES a publié son bilan 2024 de l'aide sociale départementale. En 2022, l'aide et l'action sociale ont représenté 10 % des dépenses de protection sociale de la nation, soit environ 90 Md€. La majeure partie (46 %) est financée par les départements, qui y consacrent plus des deux tiers de leurs dépenses de fonctionnement, pour un montant, en 2022, de 42 Md€ (32,5 Md€ de dépenses nettes après déduction des divers concours financiers de l'État au titre de la perte d'autonomie et du RSA). Les dépenses se répartissent en quatre ensembles

d'un montant équivalent, entre le RSA (10,8 Md€), l'aide sociale aux personnes en situation de handicap (9,1 Md€), l'aide sociale aux personnes âgées (APA, ASH) pour 8,2 Md€, et l'aide sociale à l'enfance pour 9,5 Md€. L'étude de la DREES fait apparaître que les disparités territoriales sont très importantes en ce qui concerne le RSA, en fonction de la carte de la pauvreté et du chômage. L'ensemble des aides au titre de l'aide et de l'action sociale ont concerné 9,1 % de la population totale du pays. Ces dépenses ont progressé de 1,4 % en 2022, avec une forte baisse des dépenses de RSA du fait de l'amélioration de la situation économique, et une progression sensible des dépenses au titre du handicap et de l'aide à l'enfance.

FISCALITÉ ET PROCÉDURES FISCALES

-> POLITIQUE FISCALE

Avis du Haut conseil des finances publiques sur le volet recettes du PLFFG pour 2024

Côté recettes, le Haut conseil des finances publiques (HCFP), dans son avis sur le projet de loi de finances de fin de gestion pour 2024, rendu public le 31 octobre (avis HCFP n°2024-05), les prélèvements obligatoires sont désormais attendus à 1 250,7 Md€ en 2024 contre 1 292,2 Md€ dans le PLF initial pour 2024, soit un écart de 41,5 Md€. Environ la moitié de cet écart (22,6 Md€) provient d'un point de départ bien plus dégradé que prévu du fait des résultats de 2023. La moins-value supplémentaire imputable à l'année 2024 atteint 18,9 Md€. Rappelons que ce texte, contrairement à une loi de finances rectificative, ne peut contenir de mesures fiscales nouvelles. Par ailleurs, comme le souligne justement le HCFP, la LPFP pour les années 2023 à 2027, promulguée il y a moins d'un an (v. [Repères, déc. 2023](#)), constitue déjà une référence obsolète du fait de la forte dégradation des finances publiques en 2023, puis en 2024. La trajectoire du plan budgétaire et structurel à moyen terme (PSMT) communiqué à la Commission européenne constitue une référence plus pertinente, même si le HCFP a regretté, dans son avis relatif au PSMT publié le 9 octobre 2024, que les informations transmises dans ce cadre aient été insuffisantes pour en apprécier le réalisme. S'agissant des recettes fiscales pour l'année 2024, le Gouvernement a légèrement revu sa prévision de droits de mutation à titre gratuit (DMTG) à hauteur de +0,2 Md€, la portant à 19,9 Md€, que le HCFP juge prudente. La prévision de prélèvements fiscaux sociaux sur le capital a été revue à la baisse de -0,1 Md€. Les autres prévisions de prélèvements obligatoires sont inchangées par rapport au PLF pour 2025. La prévision d'une baisse de 12,6 % des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) en 2024 semble encore un peu optimiste selon le HCFP même si un redémarrage des ventes de logements anciens semble se dessiner après le point bas atteint au premier semestre. Les recettes d'impôt sur le revenu (IR) seraient en baisse pour la deuxième année de suite en 2024, à hauteur de -0,6 %, une prévision inchangée par rapport à celle du PLF pour 2025 et que le HCFP a jugée plausible (v. [Repères, oct. 2024](#)). La prévision de croissance spontanée des recettes de TVA pour 2024

(+0,9 %) est la même que dans le PLF pour 2025. Cette prévision est cohérente avec les remontées comptables des neuf premiers mois de l'année 2024 selon le HCFP. Le Gouvernement n'a pas modifié sa prévision de recettes d'impôt sur les sociétés. Comme tous les ans, les aléas portant sur celle-ci sont importants, du fait du rendement, par nature incertain, du « cinquième acompte » versé en décembre. Le HCFP estime que la prévision de prélèvements obligatoires, cohérente avec les remontées comptables à fin septembre pour 2024, est globalement plausible.

Les erreurs de calcul des recettes de l'impôt sur les sociétés passées au crible de l'IPP

L'Institut des politiques publiques (IPP) a analysé les erreurs de prévisions de l'administration fiscale concernant le rendement budgétaire de l'impôt sur les sociétés. Des pistes d'amélioration existent selon les économistes de l'IPP. Comme l'a noté le HCFP (v. *supra.*), sur l'année 2024, les insuffisances de recettes fiscales par rapport aux prévisions initiales dépassent 40 Md€, ce qui interroge sur la sincérité de la prévision initiale. La question préoccupe la commission des finances du Sénat qui a souhaité auditionner plusieurs anciens membres du Gouvernement (B. Le Maire, T. Cazenave, G. Attal et E. Borne), amenés à s'expliquer sur la dégradation des comptes publics au cours des deux derniers exercices. À partir des documents budgétaires disponibles, Laurent Bach, professeur à l'ESSEC, explique pourquoi l'impôt sur les sociétés (IS), qui représente une part marginale des impôts, est, comme souvent par le passé, largement impliqué dans la surestimation des recettes fiscales pour 2024 (de 41,5 Md€ entre l'estimation initiale de l'automne 2023 et l'estimation révisée d'octobre 2024). Selon l'auteur, il y a tout d'abord un effet d'assiette lié à la dégradation de la conjoncture économique, ce sont ainsi près de 9 Md€ de recettes d'IS qui se sont volatilisés en 2024 parce que le bénéfice fiscal 2023 a été inférieur aux prévisions de l'automne 2023 de plus de 10%. Ensuite, des changements de comportement de trésorerie ont généré un effet d'accordéon sur les recettes de l'IS (à hauteur de 6 Md€ environ), alors même que le niveau de l'activité économique (hypothèse de croissance) a été bien prédit par le Gouvernement. Selon cette note de l'IPP (publiée le 8 nov. 2024), les sources d'information utilisées pour prévoir l'IS doivent être plus instantanées et plus individualisées qu'elles ne le sont aujourd'hui pour améliorer les prévisions de recettes fiscales.

L'installation d'un comité d'experts pour apprécier les prévisions de recettes ?

Mi-novembre, les ministres financiers ont installé un comité scientifique chargé d'apprécier les prévisions budgétaires françaises. Celles-ci se sont avérées largement erronées lors des exercices 2023 et 2024 (v. *supra.*). Neuf économistes sont invités à se pencher sur les écarts massifs et répétés entre les prévisions budgétaires et la réalité des comptes publics. Alors que la question fait déjà l'objet d'une mission d'information de la commission des finances au Sénat, d'une commission d'enquête de l'Assemblée nationale, d'un travail régulier de la Cour des comptes et du HCFP, et d'une mission de l'Inspection générale des finances (IGF), il semble inutile de multiplier les comités « théodules » pour éviter les dérapages budgétaires,

les administrations spécialisées font cela très bien, encore faudrait-il qu'elles soient davantage écoutées (v. article publié dans « *Les Échos* » le 16 nov. 2024 intitulé « Ce courrier de Bercy qui embarrasse Elisabeth Borne »). Il est à craindre que ce « comité scientifique en matière de prévision des finances publiques » ne soit finalement que la police d'assurance prise en retard par un Gouvernement confronté à un dommage déjà commis par celui qui l'a précédé. Il aurait été largement préférable de renforcer, en 2021 en loi organique, l'information dont doit disposer le HCFP (pour lui permettre d'apprécier sérieusement et dans des délais raisonnables la sincérité des prévisions gouvernementales) en amont de l'incendie budgétaire...

Un rejet historique de la 1^{ère} partie du PLF pour 2025 par l'Assemblée nationale !

Après des débats mouvementés à l'Assemblée nationale sur le volet recettes du PLF pour 2025 (v. [Repères, oct. 2024](#)), les députés ont terminé l'examen de celui-ci, après 31 jours de débats sur les 40 jours dont ils disposent en vertu des textes organiques, avec 34 Md€ d'impôts supplémentaires. Les 472 amendements adoptés, sur les 1500 amendements déposés, par les députés ont radicalement transformé la copie initiale du Gouvernement en vue du vote solennel sur la première partie du PLF pour 2025. A l'issue de l'examen parlementaire de celle-ci (75h de débats et 23 séances publiques plus tard), le déficit budgétaire de l'Etat prévu pour 2025 serait ainsi ramené de 142 Md€ à 85 Md€, par le vote de dispositions fiscales à l'inconstitutionnalité notoire... Cette amélioration est « en grande partie artificielle », a justement dénoncé le ministre des comptes publics. Elle repose également sur la suppression du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne, pour 23 Md€ en 2025. Autant de dispositions contraires aux traités européens, aux conventions fiscales signées par la France, voire totalement inconstitutionnelles selon le Gouvernement. Les députés ont rejeté l'article d'équilibre du PLF pour 2025, confirmé par un vote solennel négatif, ce qui est inédit sous la Ve République. Ce rejet a entraîné l'arrêt de l'examen du PLF pour 2025 par l'Assemblée nationale (art. 42 LOLF). Le Gouvernement a conservé le texte dans sa manche durant neuf jours avant de le transmettre au Sénat dans les délais initialement prévus (les 40 jours de délai interne de l'Assemblée nationale expirant le 21 nov.). Les sénateurs ont pris le relais, en repartant du texte gouvernemental initial.

Les mesures fiscales du PLF pour 2025 examinées par le Sénat

Après avoir été mis en pièces et largement réécrit par les députés, pour être finalement rejeté, le PLF pour 2025, dans la version initiale du Gouvernement, a été examiné par les sénateurs à partir de fin novembre. Alors que la Commission européenne doit livrer son avis sur la trajectoire budgétaire de la France (notamment le report à 2029 de l'objectif d'un déficit public effectif en dessous de 3 % du PIB et la cible de réduction du déficit à 5 % du PIB en 2025), les sénateurs ont pour mission d'examiner la première partie du PLF pour 2025, et donc le volet « recettes », jusqu'au 2 décembre. Les sénateurs ont poussé le Gouvernement à des concessions sur l'effort financier et fiscal exigé des collectivités territoriales. Dans la

version initiale du PLF pour 2025, environ 5 Md€ des transferts étaient exigés, sous diverses formes : 3 Md€ au titre du fonds de résilience des finances locales, 1,2 Md€ de gel des recettes de TVA et une baisse de 0,8 Md€ du fonds de compensation sur la TVA (FCTVA). Le Président du Sénat, lors du congrès annuel des maires de France, a annoncé vouloir limiter l'effort demandé aux collectivités territoriales à 2 Md€. C'est pourquoi le Premier ministre a accepté de faire quelques concessions, tant sur le FCTVA que sur la fiscalité partagée, non sans contradictions. Tout juste quelques jours après avoir annoncé un relèvement pour trois ans du plafond des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), les mal nommés « frais de notaire » prélevés sur les transactions immobilières, à hauteur de 0,5 point, le Gouvernement était déjà prêt à faire une concession de taille en indiquant vouloir exonérer de cette hausse les ménages primo-accédants. C'est une mesure loin d'être sans conséquences, les prêts immobiliers accordés à ces derniers représentant près de 45 % du total des prêts immobiliers, et donc de l'assiette potentielle de la hausse des DMTO. Par ailleurs, le Gouvernement a également tranché en faveur d'une hausse du « versement mobilité » prélevé pour assurer le financement des transports publics urbains, au grand regret du ministre de l'économie et des finances qui a publiquement critiqué cette mesure, dans une interview remarquée dans le journal « *Le Parisien* » au mois de novembre, défendue par le ministre des transports, et qui a été discutée au Sénat. Un relèvement du plafond de la taxe sur les immatriculations (prélevée au profit des régions) a également été au menu des discussions au Sénat. D'autres amendements du Gouvernement ont détaillé les modalités des taxes sur les billets d'avion, de l'impôt minimal à 20 % sur les plus hauts revenus... Certains prévoient enfin la suppression de petites impositions à faible rendement budgétaire (sur les maisons de jeux, les cinémas pornographiques et les gaz hydrofluorocarbures). Par ailleurs, la chambre haute, lors de l'examen de la première partie du PLF pour 2025, contre l'avis du Gouvernement, a adopté plusieurs amendements pour relever le niveau de *l'exit tax*, de *la flat tax* sur les revenus du capital ou encore élargir l'assiette de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI). Et en contrepoint, les sénateurs ont voté plusieurs amendements visant à relancer le marché de l'immobilier. Malgré l'opposition du Gouvernement, les sénateurs ont opté pour une diminution des droits de successions censée relancer un marché immobilier atone. Le Sénat a ensuite adopté l'augmentation de la « taxe de solidarité » sur les billets d'avion. Les sénateurs ont aussi adopté un amendement supprimant le taux réduit de TVA dont bénéficient les eaux en bouteille plastique et les chaudières à gaz.

->FISCALITÉ ENVIRONNEMENTALE

Débat sénatorial à propos de l'adaptation des tarifs d'accise sur l'électricité

L'adaptation des tarifs d'accise sur l'électricité (art. 4 du PLF initial - v. [Repères, oct. 2024](#)) a suscité un vif débat au Sénat. À l'Assemblée nationale, une coalition des extrêmes a voté contre la mesure, rejetant l'ensemble de l'article relatif à la fiscalité de l'électricité. En première lecture, le Sénat s'est également opposé fin novembre à cette disposition symbolique du PLF pour 2025 en matière de fiscalité énergétique. Un vote très large à main

levée, avec des voix des sénateurs de droite comme de gauche, a permis à la Chambre haute de repousser cette mesure fiscale, pour laquelle le Gouvernement espérait un rendement budgétaire supplémentaire de 3 Md€. Les sénateurs ont notamment compensé cette mesure par un relèvement des droits de consommation sur le gaz (TICGN), à hauteur de 1,2 Md€. Selon l'exposé des motifs, la facture des ménages chauffés au gaz augmenterait « d'environ 60€/an » pour une habitation de 100 mètres carrés. Le Sénat a souhaité rééquilibrer la facture de gaz et celle de l'électricité, en privilégiant une énergie décarbonée. Le Gouvernement a donné un avis défavorable à ce rééquilibrage car il a annoncé préférer une augmentation de la TICFE avec un maintien de la baisse de la facture d'électricité au 1^{er} février 2025 de 9 % pour 80 % des ménages à une hausse de la TICGN. Cette baisse facturée promise par le Gouvernement est en effet permise par le repli prévisionnel des prix sur le marché de l'électricité, ce qui permettrait au Gouvernement de relever la TICFE sans que les factures n'augmentent au final. Face au risque de censure à l'Assemblée nationale, le Premier ministre a renoncé à augmenter la TICFE, accédant à une demande de toutes les formations politiques, et en premier lieu du Rassemblement national. C'est donc un retour aux prix en vigueur avant le bouclier tarifaire qui est envisagé par le législateur (soit une baisse de 14 %), puisque l'extinction totale du bouclier tarifaire a été prévue par le législateur. Cela se traduirait en février 2025 par une remontée des accises sur l'électricité à leur niveau « normal », c'est-à-dire 33,78 €/MWh en tenant compte de l'inflation. Par ailleurs, la TVA sur les abonnements électriques devrait passer de 5,5 % à 20 %, pour se conformer à la réglementation européenne.

->IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS

Les principales mesures fiscales pour les entreprises votées au Sénat

A propos de la contribution exceptionnelle sur les bénéfices des grandes entreprises (art. 11 et 12 du PLF initial - v. [Repères, oct. 2024](#)), qui concerne les entreprises dont le chiffre d'affaires dépasse 1 Md€, et dont le taux est fixé à 20,6 % pour le premier exercice clos en 2025 et réduit de moitié à 10,3 % pour 2026, et qui ont vocation à être doublés au-delà de 3 Md€ de chiffre d'affaires : rejetée à l'Assemblée nationale lors du vote solennel d'ensemble, la contribution exceptionnelle sur les bénéfices des grands groupes a été adoptée sans difficultés par la Chambre haute lors de l'examen du PLF pour 2025. Le Gouvernement espère ainsi recouvrer 8 Md€ en 2025, puis 4 Md€ en 2026, et ainsi lutter contre les déficits publics excessifs. Ciblée sur environ 450 entreprises réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 1 Md€ en France, cette imposition supplémentaire prendrait la forme d'une majoration de l'impôt sur les sociétés, avant de disparaître en 2027. Les groupes concernés changeront-ils leur comportement face à cette imposition supplémentaire ? Les débats ont notamment porté sur ce point essentiel. Certains sénateurs, notamment centristes, ont dénoncé un message contradictoire vis-à-vis des entreprises qui attendent plutôt de la stabilité fiscale. Le ministre des comptes publics a indiqué aux sénateurs que la nécessité conjoncturelle rend le dispositif nécessaire. A l'inverse, les sénateurs de gauche ont

salué l'arrivée de cette surtaxe qui contredit la politique de l'offre mise en œuvre depuis 2017 par le législateur. Selon eux, elle présente comme unique défaut majeur sa temporalité limitée. Ainsi, ils ont mis en garde contre la tentation pour les grands groupes de mettre en œuvre toutes les solutions possibles afin de décaler leurs bénéfices dans le temps pour contourner cette contribution exceptionnelle. Les sénateurs ont à cette fin voté un dispositif « anti-évitement », censé empêcher les stratégies d'optimisation fiscale par des jeux d'écritures comptables. Ensuite, à propos des grandes entreprises de transport maritime qui relèvent d'un dispositif adapté, selon la même logique, les sénateurs ont voté la surtaxe exceptionnelle sur les grandes entreprises de fret maritime – qui devrait en réalité ne toucher que le principal armateur français, CMA CGM, pour un rendement estimé à 500 M€ en 2025 et 300 M€ en 2026. Enfin, à propos des dépenses fiscales en faveur des entreprises, on note, parmi les mesures votées par les sénateurs, une exclusion des dépenses de veille technologique et de brevets de l'assiette du crédit d'impôt recherche (CIR), la prorogation du crédit d'impôt innovation (CII) jusqu'en 2027 et une réduction du taux passant de 30 % à 20 %, la prorogation du crédit d'impôt collection (CIC) jusqu'en 2027 et du crédit d'impôt jeux vidéo (CIJV) jusqu'en 2031.

->IMPÔT SUR LE REVENU

Le Conseil des prélèvements obligatoires, l'égalité citoyenne et l'imposition des revenus

Dans un rapport rendu public dernièrement, le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) recommande une évaluation de la progressivité conjointe de l'impôt sur le revenu et des prélèvements sociaux, fragilisée par une complexité qui croît d'année en année. À ce titre, il formule 18 propositions articulées autour de quatre axes. Premièrement, il préconise d'améliorer la prise en compte de la structure familiale dans l'impôt, tout en renforçant sa progressivité. Le CPO constate que les couples aux revenus élevés mais hétérogènes bénéficient du plein effet du quotient conjugal, là où les couples des classes moyennes sont au contraire désavantagés par rapport aux célibataires par l'application de la décote et propose un rééquilibrage en leur faveur. Le CPO recommande un relèvement du plafond pour les enfants à charge et un recentrage des autres demi-parts sur la prise en compte des charges effectivement supportées. Deuxièmement, le CPO entend renforcer la cohérence du traitement fiscal des différentes catégories de revenus. Il relève d'une part que si les salaires sont fortement taxés, on assiste au développement de compléments de salaire exonérés, qui fragilise l'égalité devant l'impôt. D'autre part, il souligne que les avantages fiscaux dont bénéficient les pensions et retraites sous la forme d'un abattement de 10 % et de taux réduits de CSG ne sont pas assez ciblés sur les foyers aux revenus modestes et intermédiaires. Ensuite, il précise que les revenus du patrimoine immobilier sont caractérisés par des distorsions entre location meublée et location nue qu'il conviendrait de corriger (v. [Repères, oct. 2024](#)). Enfin, la fiscalité des revenus du patrimoine mobilier est marquée par la création du prélèvement forfaitaire unique (PFU) dont il convient de poursuivre l'évaluation.

Troisièmement, le CPO entend limiter la concentration sur certains contribuables des crédits et réductions d'impôts sur le revenu. A ce titre, il recommande l'ajustement, voire la suppression, de certains d'entre eux, comme le crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile (5,9 Md€ en 2023), la réduction d'impôt au titre des dons (1,7 Md€ en 2023) ou encore les réductions d'impôt pour les investissements réalisés en Outre-mer (0,6 Md€ en 2023) et les frais de scolarité (0,4 Md€ en 2023). Quatrièmement, le CPO entend renforcer la lutte contre la fraude aux impôts sur le revenu et mettre en place un encadrement international des pratiques fiscales dommageables. Pour le CPO, l'effort en matière d'évitement fiscal doit porter sur le développement des échanges d'information entre Etats sur les bénéficiaires effectifs de sociétés ; sur le lancement de travaux au sein de l'OCDE sur l'encadrement de la concurrence entre Etats pour attirer la résidence fiscale des contribuables aisés. S'agissant de la lutte contre la fraude, il appelle à renforcer la coordination entre les administrations fiscales et sociales et à une meilleure coordination en matière de procédures juridictionnelles.

->PROCÉDURES FISCALES

Allongement du délai de reprise à dix ans pour non-respect de l'obligation de déclarer ses comptes en cryptomonnaie détenus à l'étranger

Début novembre, afin de renforcer la lutte contre la fraude fiscale en matière de bitcoins, les députés, avec l'avis favorable du rapporteur général du budget à l'Assemblée nationale et du ministre des comptes publics, ont approuvé l'allongement du délai de reprise à dix ans, au lieu de trois ans à ce jour, pour non-respect de l'obligation de déclarer les comptes en cryptomonnaies détenus à l'étranger. Cette évolution constituerait un alignement des obligations déclaratives.

MANAGEMENT PUBLIC

->FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT

Le Premier ministre engage les préfets dans la Simplification

Le Premier ministre a signé le 28 octobre 2024 une circulaire visant à accélérer la réalisation des projets locaux ralentis par des freins administratifs ou réglementaires (« Simplification de l'action publique et accompagnement des projets locaux », Circulaire du Premier ministre n° 6460/SG, 28 oct. 2024). Cette circulaire demande aux préfets, dans le cadre de contrats de simplification, de faire remonter 3 à 5 projets par départements, dont la mise en œuvre est freinée par des normes ou des procédures. Ces projets doivent présenter un intérêt local et être viable financièrement. La liste des projets sera ensuite transmise au service France Simplification de la DITP qui devra proposer des solutions pour le déblocage de ces projets (utilisation du droit de dérogation, arbitrage au niveau Premier ministre, modification de disposition législatives ou réglementaires si légitime au-delà du cas d'espèce). Les préfets

devront ensuite assurer un suivi renforcé de ces projets et la cellule « France Simplification » devra faire un point mensuel sur leur avancement.

Plus de latitude pour les préfets dans la lutte contre la délinquance ?

Dans une circulaire adressée le 26 novembre 2024 (intitulée « Lutte contre la délinquance du quotidien », 19 nov. 2024), le ministre de l'Intérieur, Bruno Retailleau, et son délégué à la sécurité du quotidien, Nicolas Daragon, demandent aux préfets de présenter d'ici au 15 janvier 2025 des « plans d'actions départementaux de restauration de la sécurité du quotidien ». Ces plans devront s'appuyer sur des diagnostics territoriaux précis (typologie des infractions, localisation des faits, cartographie des zones prioritaires), définir les effets à obtenir, définir des modes d'action spécifiques et mobiliser l'intégralité des acteurs du continuum de sécurité. Les préfets devront engager le dialogue avec les élus locaux, en particulier les maires. Les préfets bénéficieront d'une latitude accrue pour expérimenter des outils innovants tout en étant évalués sur les résultats obtenus. Les préfets sont également à identifier les tâches périphériques pouvant être supprimée ou réduite afin de libérer des effectifs pour renforcer leur visibilité sur la voie publique. L'administration centrale soutiendra ces efforts avec des ressources comme les unités d'enquête et d'intervention nationales, déployées en priorité dans les « points chauds » identifiés.

Le ministre annonce l'abandon d'une grande réforme de la fonction publique

Le 7 novembre 2024, à l'occasion d'une réunion avec les syndicats de la fonction publique, le ministre de la Fonction publique a annoncé l'abandon du projet de réforme porté par l'ancien ministre Stanislas Guérini (v. *Repères*, [juill. 2024](#) et [févr. 2024](#)). La suppression des catégories A, B et C est abandonnée et des concertations seront lancées concernant le développement de la rémunération au mérite et l'assouplissement des conditions de licenciement pour insuffisance professionnelle.

-> FONCTION PUBLIQUE HOSPITALIÈRE

Une amélioration de la satisfaction au travail des soignants et des personnels hospitaliers

Le dernier baromètre MNH-Odoxa sur la santé des soignants et des personnels hospitaliers a été publié le 6 novembre 2024 (« Observatoire MNH vague 4 - État de santé des soignants et des personnels hospitaliers », réalisé par Odoxa et Science Po Chaire Santé pour la MNH, 6 nov. 2024). Il met en lumière une amélioration relative de la satisfaction au travail puisque 64 % des soignants se disent heureux dans leur emploi, contre 38 % en 2020. Cependant, près de 29 % des personnels hospitaliers jugent leur santé mentale médiocre ou mauvaise, soit le double de la moyenne nationale (14 %). En parallèle, seulement 18 % estiment être en très bonne santé mentale, un écart significatif par rapport à la population générale (43 %). La violence au travail est une autre problématique persistante, touchant 56 % des soignants,

soit 18 points de plus que la moyenne française. De plus, 76% déclarent un volume de travail excessif, et seulement 54% considèrent leur équilibre vie professionnelle-vie personnelle satisfaisant, contre 75 % pour le reste de la population. Ces conditions difficiles impactent également leur santé physique avec 22 % des soignants estimant être en mauvaise santé (7 points de plus que la population générale). De plus, 50 % des hospitaliers ont été malades au cours des trois derniers mois (18 points au-dessus de la moyenne nationale). Un focus sur le dépistage des cancers révèle que 50 % des soignantes n'ont jamais effectué de mammographie, contre un tiers seulement dans la population générale. Cette statistique est particulièrement préoccupante compte tenu de la surreprésentation des femmes (80%) dans les hôpitaux publics et de leur exposition accrue aux risques liés aux horaires de nuit.

->FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

Un guichet unique pour l'adaptation au changement climatique

Dans le cadre du Plan National d'Adaptation au Changement Climatique (PNACC), l'État a lancé la « Mission adaptation », un dispositif visant à accompagner les collectivités territoriales, notamment celles disposant de peu de moyens d'ingénierie. Opérationnelle depuis le 19 novembre 2024, cette initiative centralise les services d'opérateurs tels que l'ADEME et le CEREMA et mobilise une quarantaine d'équivalents temps plein pour guider les collectivités dans l'élaboration de stratégies de résilience territoriale. Initialement, 100 territoires pilotes ont été sélectionnés pour expérimenter ce dispositif, avec l'objectif de modéliser des solutions adaptées à la diversité des territoires. Ce guichet unique s'inscrit dans un effort national visant à rationaliser les offres publiques et à accélérer la transition écologique locale.

->TRANSITIONS

Les consultations sur le plan d'adaptation au changement climatique sont ouvertes

Tout au long de ce mois de novembre se déroulent consultations concernant le plan d'adaptation au changement climatique présenté le 25 octobre 2024. Alors que sa publication se faisait attendre, le gouvernement a présenté son plan national d'adaptation au changement climatique. Le plan se base sur une nouvelle trajectoire prévoyant un réchauffement de +4°C en 2100 et repose sur 5 axes : protéger les populations, assurer la résilience, adapter les activités, protéger le patrimoine et mobiliser les forces vives. Le plan comprend au total 51 mesures avec 14 principales réparties dans 12 domaines clefs : (1) l'assurance, (2) le grand public, (3) le logement, (4) la gestion de l'eau, (5) le droit du travail, (6) la culture, (7) la prise en compte de la trajectoire de réchauffement de référence, (8) la santé, (9) les entreprises, (10) « l'État exemplaire », (11) l'agriculture et de (12) l'adaptation à l'œuvre. Les consultations se termineront le 27 décembre 2025 et la mise en place des premières mesures se fera début 2025.

Les collectivités territoriales s'engagent de plus en plus dans des projets « Data »

Le 8 novembre 2024, La Poste et la Banque des Territoires ont publié une étude sur l'utilisation des nouveaux outils numériques par les collectivités territoriales (« Tendances 2024 – Data, Intelligence Artificielle et Cybersécurité dans les territoires », Note de conjoncture, avec les données de l'Observatoire Data Publica, La Poste et la Banque des Territoires, 8 nov. 2024). L'étude montre un développement rapide dans le domaine de la Data avec 92 % des collectivités considérant la maîtrise des données comme un enjeu majeur pour relever les défis environnementaux. 59% des collectivités de plus de 3 500 habitants ont lancé ou prévoient de lancer un projet d'utilisation des données pour leur gestion interne et 55% des EPCI non métropolitain ont initié des projets en ce sens. Les domaines dans lesquels ces projets sont lancés sur l'Environnement et l'énergie (58 %), la mobilité (55%), l'aménagement du territoire (53 %), la gestion des déchets (30 %), l'action sociale (30%) ou encore la sécurité (25 %). Cependant, des freins subsistent dans le déploiement de ces projets. Notamment le manque de compétence (63 %), de temps (70 %) ou les contraintes financières (46 %).

L'utilisation de l'IA se développe fortement dans les collectivités territoriales

L'étude publiée par La Poste et la Banque des Territoires (« Tendances 2024 – Data, Intelligence Artificielle et Cybersécurité dans les territoires », Note de conjoncture, avec les données de l'Observatoire Data Publica, La Poste et la Banque des Territoires, 8 novembre 2024) fait également un état des lieux de l'utilisation de l'IA par les collectivités territoriales. L'étude montre que 36 % des collectivités ont déjà mis en œuvre des projets liés à l'IA (contre 27 % en 2023 et 21 % en 2022). Ces projets se retrouvent dans des domaines très variés tels que l'administration et la gestion interne (29 %), l'environnement (14 %), la mobilité (12 %), les déchets (12 %), la sécurité (12 %), l'eau (11 %), la relation aux usagers (11 %), la gestion de l'espace public (11 %), l'énergie et l'éclairage (10 %) ou encore l'aménagement du territoire (10 %) (le patrimoine, le développement économique, le tourisme et la citoyenneté représente 5 % ou moins des projets d'IA engagés dans les collectivités). Le règlement européen sur l'IA (AI Act) impose aux collectivités utilisant des systèmes d'IA à haut risque de se conformer à des exigences strictes d'ici 2027, incluant analyses d'impact et contrôle humain.

La cybersécurité, risque majeur pour les collectivités territoriales

L'étude publiée par La Poste et la Banque des Territoires (« Tendances 2024 – Data, Intelligence Artificielle et Cybersécurité dans les territoires », Note de conjoncture, avec les données de l'Observatoire Data Publica, La Poste et la Banque des Territoires, 8 novembre 2024) montre également les risques majeurs relatifs à la cybersécurité au niveau des collectivités territoriales. En effet, 51 % des collectivités ont déjà été victimes de cyberattaques majeures, incluant des fuites de données ou des interruptions de services. De plus, alors que la directive européenne NIS 2 (entrée en vigueur en octobre 2024) oblige les

collectivités à renforcer leurs protections et à mieux structurer leurs procédures en cas d'incident, seules 31 % des collectivités de 3 500 habitants ont adopté un plan de gouvernance pour sécuriser la gestion des données (41 % prévoient de le faire dans les mois à venir). Peu de collectivités sont dotées de jumeaux numériques (5 %) et d'hyperviseurs (15 %). Ces chiffres confirment les résultats du dernier baromètre de la maturité Cyber des Collectivités françaises (« 3^e étude du baromètre de la maturité Cyber des Collectivités françaises - Vague 2024 », Opinionway pour Cybermalveillance.gouv.fr, 25 octobre 2024) qui met en lumière le manque de préparation des collectivités face aux cyberattaques. Les besoins prioritaires des collectivités incluent des outils de sécurisation (54 %), la sensibilisation des élus et agents (47 %) et un soutien financier (45 %). Tandis que les principales limites restent le manque de connaissances (47 %) et de budget (32 %).

FISCALITÉ EUROPÉENNE ET INTERNATIONAL

->FISCALITÉ EUROPÉENNE

Accord au Conseil sur l'adaptation de la TVA au numérique

Le 5 novembre 2024, à la grande satisfaction de la Commission européenne, le Conseil de l'Union européenne est parvenu à un accord sur de nouvelles mesures qui adapteront la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) au numérique. Ces nouvelles règles sont relatives aux factures électroniques et à la déclaration de données en temps réel, aux activités commerciales exercées par l'intermédiaire de plateformes numériques, à la lutte contre la fraude fiscale, au soutien aux entreprises (par un guichet unique en matière d'enregistrement à la TVA) et à la promotion de la numérisation.

Surveillance de la fiscalité des Etats membres par la Commission européenne

Le 14 novembre 2024, la Commission a décidé de saisir la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) d'un recours contre l'Allemagne au motif qu'elle n'a pas supprimé le régime fiscal discriminatoire appliqué aux réinvestissements des plus-values sur la vente de biens immobiliers allemands. Par contre, le 25 novembre, la Commission s'est félicitée de l'engagement pris par la Grèce de mettre son régime de taxation au tonnage en conformité avec les règles relatives aux aides d'État.

->FISCALITÉ INTERNATIONALE

Travaux de l'OCDE en matière de fiscalité

Le 21 novembre 2024, l'OCDE a publié ses très attendues statistiques des recettes publiques pour 2024. Dans les États de l'OCDE, le ratio impôts/PIB s'échelonne en 2023 de 17.7 % au Mexique à 43.8 % en France. Entre 2022 et 2023, le ratio moyen des recettes fiscales au PIB des pays de l'OCDE a décliné de 34.0 % à 33.9 %. La structure des recettes montre la

première place occupée par les cotisations sociales (24.8 %) en moyenne, devant les impôts sur le revenu des personnes physiques (23.6 %). La TVA suit (20.8 %). Enfin, une étude est consacrée aux taxes sur les produits nocifs pour la santé. Par ailleurs, le 14 novembre, elle avait publié son rapport sur la tarification 2024 des émissions de gaz à effet de serre, et le 18 novembre, le Secrétaire général de l'OCDE a publié son rapport sur la fiscalité à l'intention des ministres des Finances et des gouverneurs de banque centrale du G20 pour leur réunion au Brésil (v. [Repères, oct. 2024](#)).

Un projet de convention cadre sur la coopération fiscale devant l'Assemblée générale de l'ONU

Le 27 novembre 2024, la Deuxième Commission de l'Assemblée Générale des Nations unies a difficilement adopté le projet de résolution présenté par le Nigéria au nom du Groupe des États d'Afrique, par 125 voix pour, 9 contre (Argentine, Australie, Canada, États-Unis, Israël, Japon, Nouvelle-Zélande, République de Corée et Royaume-Uni) et 46 abstentions.

S'appuyant sur le Rapport présenté par le Nigéria, la Deuxième Commission a proposé à l'Assemblée générale d'avancer dans l'élaboration d'une future convention-cadre des Nations Unies sur la coopération internationale en matière fiscale. La plupart des opposants ou abstentionnistes, dont les pays européens (la position n° 13895/24 de l'Union et des États membres avait été adoptée lors du Conseil ECOFIN du 8 oct. 2024), ont regretté le manque de coordination du projet avec l'architecture fiscale internationale.

-> MONNAIES

La Banque d'Angleterre baisse ses taux

Malgré ses craintes d'une résurgence de l'inflation, le 7 novembre 2024, comme prévu, la Banque d'Angleterre a abaissé son taux directeur de 5 % à 4,75 %, ce qui a permis de renforcer la Livre sterling.

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)

RAPPORTS PARUS EN DÉCEMBRE 2024

LUTTE CONTRE LES RÉGIMES FISCAUX DOMMAGEABLES ET L'ÉVASION FISCALE DES ENTREPRISES, RAPPORT SPÉCIAL DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE, 75 P., 28 NOVEMBRE 2024

Fiscalité/Europe/lutte contre l'évasion fiscale

L'essentiel de la lutte contre les régimes fiscaux dommageables et l'évasion fiscale des entreprises relève de la compétence des États-membres. La Commission intervient pour faire respecter les règles du marché intérieur ainsi que pour coordonner et harmoniser les efforts.

Cet [audit](#) constate que le cadre mis en place par l'Union constitue une première ligne de défense qui comporte des failles (définitions peu précises, transposition des directives non harmonisées, échange de données fiscales sans contrôle de qualité des données et peu utilisé, mise en conformité trop lente par les États à la suite des recommandations du « code de conduite »). La lutte contre les régimes fiscaux dommageables et l'évasion fiscale des entreprises devrait faire l'objet d'un suivi plus précis pour en évaluer l'efficacité.

RAPPORT D'ACTIVITÉ 2023, COMMISSION DES INFRACTIONS FISCALES, 44P., NOVEMBRE 2023

Fiscalité/poursuites/CIF

Le [rapport d'activité](#) de la Commission des infractions fiscales (CIF) expose en détail le régime juridique et l'activité de la Commission.

Depuis la loi n°20218-898 du 23 octobre 2018, les plaintes de l'administration portant sur les fraudes les plus élevées et les plus sévèrement sanctionnées sont transmises directement au procureur de la République, ce qui a réduit l'activité de la CIF. En 2023, elle a examiné 275 plaintes de l'Administration et a émis 268 avis conformes favorables aux poursuites. Le montant moyen des droits par dossier s'élève à 355.940 € dont un dossier de 13M€. 45% des dossiers concernent la fraude à la TVA, 10% l'impôt sur les sociétés et 30% l'impôt sur le revenu.

FRACTURES FRANÇAISES, ENQUÊTE IPSOS POUR LE MONDE, LA FONDATION JEAN JAURÈS, LE CEVIPOF, L'INSTITUT

MONTAIGNE, 133 P., 2 DÉCEMBRE 2024

Dettes/fiscalité/opinion

La 12^e édition de cette [enquête](#) par sondage auprès d'un échantillon de 3000 personnes réalisée entre le 14 et le 21 novembre 2024 confirme, notamment, la grande défiance des Français à l'égard des institutions politiques.

Deux questions intéressent les finances publiques :

-Le niveau de la dette et des déficits publics est la septième préoccupation des Français (12%) après le pouvoir d'achat, l'environnement, la délinquance, l'immigration, la santé...

-l'idée qu'il faudrait prendre aux riches pour donner aux pauvres atteint son niveau le plus haut jamais mesuré :63%.

CAP SUR LES FINANCES DES COMMUNES ET DES INTERCOMMUNALITÉS EN 2023, OBSERVATOIRE DES FINANCES ET DE LA GESTION PUBLIQUE LOCALES, 24 P., 3 DÉCEMBRE 2024

Local/bloc communal/finances 2023

Ce [document](#) de l'OFGPL fournit des indications de base et actualisées sur les finances du bloc communal :

-Les dépenses du bloc communal en 2023 s'élèvent à 169,4Md€ dont 123,7Md€ pour le fonctionnement (en hausse de 6,2% par an en 2022 et 2023) et 45,7Md€ en section d'investissement.

-L'épargne brute s'élève à 26,6Md€ (+4,8%), elle finance 29,3% des investissements des communes et 37% des investissements des EPCI.

-Les recettes (93Md€), augmentent de 7,9%. La taxe foncière sur les propriétés bâties représente 43,2 % des recettes. La part de TVA transférée s'accroît du fait de la suppression de la CVAE et représente 15,1% des recettes (14,1Md€).

-Le recours à l'endettement reste modéré

-La trésorerie est en léger recul (43Md€, -1,6%).

RAPPORT SUR LA DETTE INTERNATIONALE 2024, BANQUE MONDIALE, 3 DÉCEMBRE 2024

International/pays en développement /banque mondiale

Selon le [rapport](#) de la Banque Mondiale les pays en développement, dépensent en 2023 pour le service de leur dette 1.400Md\$ dont 406Md\$ pour les intérêts.

Les pays les plus vulnérables, qui sont aidés par l'Association internationale au développement (AID), versent aux créanciers privés (remboursement du capital plus les intérêts qui ont explosés) des sommes supérieures aux nouveaux financements. Fin 2023, la dette extérieure totale de l'ensemble des pays à revenu faible et intermédiaire atteignait le chiffre record de 8 800 milliards de dollars, soit une augmentation de 8 % par rapport à 2020 (+18% pour les pays AID). Les taux d'intérêt ont atteint leur plus haut niveau depuis 15 ans (4% pour les prêts publics ;6% pour les prêts des créanciers privés).

LA DIRECTION GÉNÉRALE DES ENTREPRISES : UNE RÉORGANISATION ABOUTIE, UN RAPPORT AUX TERRITOIRES À RENFORCER, COUR DES COMPTES, 103 P., 5 DÉCEMBRE 2024

Management public/mode projet/déconcentration/DGE

Ce [rapport](#) d'observations définitives de la Cour évalue, entre autres observations, deux réformes issues du rapport Action publique 2022 :

-La réorganisation de l'administration centrale de la DGE en « mode projet » est une innovation réussie malgré les risques d'approche morcelée et de perte de mémoire de l'administration.

- La réforme de l'administration territoriale de l'État reste à poursuivre notamment par une plus grande adaptation à la diversité des territoires, une animation plus forte des réseaux d'acteurs locaux, des liens à resserrer avec les services des régions.

RATIONALISER LA FISCALITÉ DES JEUX D'ARGENT ET DE HASARD, NOTE DU CONSEIL DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES, 23 DÉCEMBRE 2024

Dans [une note](#) publiée le 23 décembre 2024, le Conseil des prélèvements obligatoires expose l'incohérence de la fiscalité sur les jeux répartie en 33 prélèvements rapportant 7 Md€. Il formule diverses propositions : fusion de 28 prélèvements, rationalisation des taux en fonction des objectifs de politique publique, révision des affectations notamment en profit de l'assurance-maladie, assujettissement à l'impôt les dépenses promotionnelles des organisateurs et les gains des joueurs.

LA PRÉVISION DES RECETTES FISCALES DE L'ÉTAT ENTRE

2014 ET 2023, COUR DES COMPTES, 23 DÉCEMBRE 2024

La Cour des comptes dans son [rapport](#) analyse les causes des décalages entre les prévisions de recettes fiscales et les réalisations au cours des exercices 2014 à 2023, décalages accrus après 2019, en partie explicables par la réponse aux crises avant 2022 mais qui doivent être analysée techniquement pour les exercices les plus récents (2024 étant exclu, parce que non encore clôturé). Les écarts sont concentrés sur l'impôt sur les sociétés, les « autres recettes fiscales » et, en raison de leur volume, la TVA et l'impôt sur le revenu. La Cour note de grands progrès dans la collaboration entre la direction du Trésor et la DGFIP et relève trois causes de décalages : des erreurs d'estimation des recettes de l'année n-1 ; des erreurs sur l'évolution spontanée de l'assiette des impôts liées à la mauvaise estimation de la croissance et du lien entre la croissance et le rendement de l'impôt (élasticité) ; enfin l'impact des mesures nouvelles intervenant au cours des travaux de prévision comme ce fut le cas de la contribution sur la rente inframarginale de la production d'électricité (CRI) introduit par la loi de finances pour 2023 et dont le rendement attendu était de 12,3Md€ alors que les encaissements ont été de 0,6Md€ auxquels s'ajoutent 1,1Md€ encaissés en 2024 au titre de l'année précédente. La Cour recommande notamment une meilleure information sur les méthodes de prévision, une analyse des comportements des entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés et une étude rétrospective des écarts entre LFI et loi de fin de gestion.

MLC

RAPPORTS SUR LA PAUVRETÉ EN FRANCE

« L'ÉTAT DE LA PAUVRETÉ EN FRANCE, 2024. PRESTATIONS SOCIALES : QUAND LA SOLIDARITÉ S'ÉLOIGNE », 167 P., LE SECOURS CATHOLIQUE, 14 NOVEMBRE 2024

Le [rapport 2024](#) de l'organisme caritatif alerte sur la dégradation du niveau de vie des plus pauvres. Une étude statistique complétée par des entretiens auprès des familles aidées apportent des informations sur l'accès aux prestations sociales et sur les conséquences de la dématérialisation. Ce tableau des prestations sociales vues par leurs « bénéficiaires » conclut à « l'éloignement de la solidarité » dû à plusieurs facteurs :

- d'abord le rétrécissement des droits et le durcissement des conditions d'accès : pas de prestations pour les ménages étrangers sans titre de séjour, durcissement des critères d'éligibilité pour le RSA, les APL et les allocations-chômage.
- autre facteur : l'éloignement géographique des services publics. « *Cette administration plus*

distante a perdu en qualité de son action ; elle n'est plus à disposition pour orienter, conseiller et accompagner, mais se limite essentiellement à traiter des dossiers, verser des prestations et contrôler les usagers ».

- constat aggravé par la dématérialisation qui aboutit à une déshumanisation : « *Au total, les écrans ne font pas que mettre à distance la solidarité : le dédale dans lequel ils nous font plonger, sans une main ni une voix pour nous guider, peut constituer une forme de maltraitance institutionnelle.* »

- enfin, les auteurs fustigent les discours publics accusateurs envers les allocataires.

Les conséquences sont tangibles sur l'efficacité des politiques sociales :

- dans bien des cas, la solidarité ne permet pas de sortir de la pauvreté ;

- la dépendance est accrue pour obtenir aide et assistance ;

- non-recours est en hausse (Pour le RSA : 26 % des personnes éligibles en 2010, 36 % en 2023 ; pour les allocations familiales : 15 % en 2010 ; 24 % en 2023 ; 36,6 % pour l'allocation de solidarité pour les personnes âgées (ASPA).

Parmi les recommandations du Secours catholique :

- généraliser et renforcer les Maisons France-services ;

- organiser la solidarité à la source pour mettre le numérique réellement au service des usagers ;

- mettre en place une véritable politique publique de lutte contre le non-recours.

RAPPORT SUR LA PAUVRETÉ EN FRANCE, ÉDITION 2024-2025, OBSERVATOIRE DES INÉGALITÉS, 88 P., 3 DÉCEMBRE 2024

Social/revenus/pauvreté

Quelques constats chiffrés extraits de ce [rapport](#) :

- 5,1 millions de personnes, soit 8,1% de la population, vivent en France sous le seuil de pauvreté, égal au revenu médian (1.014 € par mois pour une personne seule ; 2.500€ pour un couple avec deux enfants) ;

- la pauvreté n'explose pas mais gagne lentement du terrain ;

- l'emploi est le facteur principal de pauvreté : 1/4 des chômeurs sont pauvres ;

- les départements d'outre-mer et certains quartiers défavorisés des grandes agglomérations concentrent la population pauvre.

Parmi les pistes évoquées : refondre les minima sociaux pour assurer à chaque personne un revenu minimum égal au seuil de pauvreté.

MLC

REPÈRES (OCTOBRE 2024) – REVUE-GFP N°6 – 2024

BUDGET DE L'ÉTAT ET DES OPÉRATEURS

->DONNÉES GÉNÉRALES SUR LES FINANCES PUBLIQUES

En octobre 2024, les prix à la consommation augmentent de 1,2 % sur un an

Dans une note publiée le 31 octobre 2024, l'INSEE précise que sur un an, selon l'estimation provisoire réalisée en fin de mois, les prix à la consommation augmenteraient de 1,2 % en octobre 2024. Cette stabilité de l'inflation par rapport au mois précédent résulterait d'un ralentissement des prix des services et d'une nouvelle baisse de ceux de l'énergie.

Troisième trimestre 2024 : le PIB accélère légèrement (+0,4 %)

Dans une note publiée le 30 octobre 2024, l'INSEE indique que le PIB progresse légèrement au troisième trimestre : de +0,4 %, après +0,2 % au deuxième trimestre. Cette hausse du PIB est en particulier liée aux Jeux Olympiques et Paralympiques de Paris.

La demande intérieure retrouve un peu d'allant sous l'effet du rebond de la consommation des ménages (+0,5 % après +0,0 % au trimestre précédent). La contribution du commerce extérieur à la croissance demeure elle aussi légèrement positive au troisième trimestre (+0,1 % après +0,2 % au deuxième trimestre), les importations se repliant plus fortement (-0,7 % après +0,1 %) que les exportations (-0,5 % après +0,5 %).

->PROCÉDURE BUDGÉTAIRE

Le dépôt du projet de loi de finances pour 2025 à l'Assemblée nationale

Le projet de loi de finances pour 2025 a été enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2024. Ce texte s'inscrit dans une stratégie pluriannuelle de redressement des comptes publics, afin de ramener le déficit public à 5 % du PIB dès 2025, avec un objectif de retour sous les 3 % à l'horizon 2029, au lieu de 2027 comme initialement

prévu dans la loi de programmation des finances publiques du 18 décembre 2023 (v. [Repères, déc. 2023](#)).

Le projet de loi de finances pour 2025 repose sur un effort budgétaire considérable, à hauteur de 60 Md€ d'économies. Les mesures de consolidation porteront prioritairement sur la dépense, qui représente près de 57 % du PIB en France contre moins de 50% en moyenne dans l'ensemble des États de l'Union européenne en 2024. Sur les 60 Md€ d'économies à réaliser, les deux tiers (soit environ 40 Md€) seront portés par des mesures de réduction de la dépense publique. Cet effort en dépense devrait être partagé entre l'État, ses opérateurs, les collectivités territoriales et les administrations de Sécurité sociale.

En parallèle, les mesures de recettes représentent environ un tiers de l'effort total de consolidation des comptes publics, soit environ 20 Md€. Dans le cadre du partage de l'effort, une participation au redressement collectif sera demandée aux plus grandes entreprises (plus de 1 Md€ de chiffre d'affaires annuel, soit quelques centaines d'entreprises sur 4,5 M d'entreprises au total) et aux plus hauts revenus (plus de 500 000 € de revenu fiscal de référence par an pour un couple, soit moins de 0,3 % des ménages imposables). Ces mesures devraient être ciblées, exceptionnelles et temporaires. La discussion en séance publique a débuté le lundi 21 octobre 2024. Les débats sur la première partie du PLF n'ayant pu s'achever dans les délais prévus initialement par le Gouvernement, ils reprendront début novembre. Et lors du conseil des ministres du 23 octobre 2024, le Premier ministre a été autorisé à faire éventuellement usage de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution.

->BUDGETS DES POUVOIRS PUBLICS

Les investissements de la Direction des services de navigation aérienne (DSNA)

Dans un rapport publié le 9 octobre 2024, la Cour des comptes a examiné les investissements de la DSNA. Prestataire national du contrôle aérien au sens des règlements européens, la direction des services de la navigation aérienne (DSNA), au sein de la direction générale de l'aviation civile (DGAC), a assuré en 2022 le contrôle de 2,92 M de vols traversant l'espace aérien français, soit près du tiers des vols européens. Si le premier objectif est de garantir leur sécurité, la capacité, l'efficacité et la fiabilité de ce contrôle représentent des enjeux importants pour les acteurs économiques concernés.

Les redevances que versent les compagnies aériennes pour couvrir les coûts de ce contrôle sont la principale recette du budget annexe du contrôle et de l'exploitation aériens (BACEA). Comme pour les autres prestataires européens, le tarif de ces redevances et les performances de la DSNA sont encadrés et suivis par la Commission européenne, qui veille à ce que les compagnies aériennes disposent, au moindre coût, des capacités de contrôle adaptées à la réalité du trafic.

Or, le prestataire français, jadis en pointe de la performance, se situe désormais en queue du

peloton européen. En 2022, la DSNA a été le deuxième prestataire européen le plus générateur de minutes de retard liées au contrôle aérien, ce qui situe la performance de la France loin derrière celle des États contrôlant un nombre de vols équivalent. Par ailleurs, le contrôle aérien français est le seul au sein de l'Union européenne à recourir encore à des bandelettes papier, sur des systèmes qui remontent pour certains aux années 1980. Cette situation va de pair avec l'obsolescence de nombreux matériels (logiciels, matériels, infrastructures) dont le maintien en conditions opérationnelles laisse à désirer. Enfin, plus qu'ailleurs en Europe, le contrôle aérien français se caractérise à la fois par l'extrême éparpillement de ses implantations (5 centres en route, 30 approches, 80 tours de contrôle) et par la complexité et la disparité de systèmes informatiques souvent issus de développement internes. Ce constat constitue une menace pour l'équilibre du budget annexe, en raison des pénalités encourues et surtout du risque de perte de recettes si une partie du trafic aérien devait contourner à terme l'espace aérien français faute de capacités de contrôle. Cette situation a justifié le lancement dès le début des années 2010 d'importants projets de modernisation.

Et pour la Cour des comptes, dans l'ensemble, la DSNA n'a pas su maîtriser ces grands projets dont les délais ont été maintes fois repoussés, dont les coûts prévisionnels ont explosé - ceux des trois principaux dépassant désormais 2 Md€ - et qui, plus de dix ans après leur lancement et malgré des dépenses élevées, n'ont encore eu que peu d'impact sur les performances du contrôle aérien. Cet échec résulte avant tout de déficiences en matière d'organisation : implication insuffisante du management aux niveaux les plus élevés, cloisonnement entre les concepteurs et les utilisateurs au sein de la DSNA, gouvernance des projets insuffisante, absence de véritable pilotage économique et financier.

La Cour des comptes constate que depuis 2018, et pour replacer les grands projets d'investissement sur une trajectoire favorable, la DSNA a décidé et mis en œuvre des mesures vigoureuses qui touchent à la réorganisation de ses services, à la gestion des projets, à la stratégie d'évolution et aux principes de gestion des systèmes techniques ainsi qu'aux relations avec les industriels. La Cour des comptes considère que ces réformes doivent se poursuivre, s'approfondir et se consolider pour aboutir aux objectifs souhaités mais qu'il est encore trop tôt pour apprécier leurs effets concrets.

->BUDGET DES OPÉRATEURS

Le rachat par l'État de la Société française Donges-Metz

Dans un rapport publié le 31 octobre 2024, la Cour des comptes a examiné les conditions du rachat de la Société française Donges-Metz pour donner une suite à un signalement anonyme reçu sur sa plateforme de signalement. L'État avait choisi de racheter pour 33 M€, entre fin 2021 et début 2022, les actions de la Société française Donges-Metz (SFDM), en charge de l'exploitation de l'oléoduc Donges-Melun-Metz (DMM) et de ses installations, communément appelé « Système DMM ». Dans son rapport, la Cour estime que le rachat par l'État de la

SFDM apparaît comme la solution la plus pragmatique, garantissant la poursuite de l'exploitation après l'échéance de la convention. Selon elle, cette opération s'est déroulée de manière régulière. Cependant, si ce rachat préserve, à court terme, les intérêts de l'État, il n'en demeure pas moins que le fait pour ce dernier d'être propriétaire d'un outil industriel de ce type est singulier, les autres réseaux de transport d'hydrocarbures appartenant à des sociétés privées qui en assurent l'exploitation et l'entretien, le secteur étant libéralisé depuis 1992. En qualité de propriétaire gestionnaire, l'État risque de devoir faire face à des investissements importants pour prendre en compte les impératifs de la transition énergétique. Deux options se dessinent aujourd'hui : la revente de la société ou son maintien dans le giron de l'État. Dans l'hypothèse d'une vente, les obstacles qui étaient apparus lors de l'appel d'offre sont toujours d'actualité (position de l'Autorité de la concurrence et réticences des investisseurs), et ils devront être surmontés. La Cour des comptes recommande donc que l'État clarifie sa stratégie concernant le devenir de la société, entre une cession totale à un opérateur privé, ou le maintien de la situation actuelle, avec ses avantages et ses risques.

COMPTABILITÉ PUBLIQUE

->RESPONSABILITÉ DES GESTIONNAIRES PUBLICS

Véronique Hamayon, nouvelle Procureure générale près la Cour des comptes

C'est finalement Véronique Hamayon, présidente de la 6^e chambre de la Cour des comptes depuis le 5 septembre 2022, qui a été nommée Procureure générale près la Cour des comptes lors du conseil des ministres qui s'est tenu le 10 octobre 2024. Elle succède à Louis Gautier, qui occupait cette fonction depuis le 17 septembre 2022 (v. [Repères, sept. 2024](#)) et qui avait déclaré au Journal *Le Monde* : « notre mission est la première digne de l'État de droit » (*Le Monde*, 27 sept. 2024), ce qui lui avait permis de revenir sur ses deux années de mandat et sur le rôle et les limites de l'instance.

La Chambre du contentieux de la Cour rend deux nouveaux arrêts en octobre 2024

Les 7 et 10 octobre 2024, la chambre du contentieux a rendu public deux nouveaux arrêts : *Commune de Sainte-Eulalie-en-Born (Landes)* et *Commune de Felleries (Nord)*.

Par le premier arrêt « *Commune de Sainte-Eulalie-en-Born (Landes)* », les magistrats financiers ont sanctionné l'ancienne secrétaire de mairie - directrice générale des services de la commune pour n'avoir pas transmis à l'assureur plusieurs déclarations de sinistre dans les délais prescrits, entraînant selon la Cour un préjudice financier significatif évalué à 44 770,31 €. Ce préjudice a été caractérisé comme significatif au regard du budget de fonctionnement de la commune, d'environ 1,5 M€. Selon la Cour, par ces infractions répétées aux règles d'exécution des recettes, la directrice générale des services avait commis une faute grave entraînant un préjudice financier significatif. Tenant compte des circonstances de

l'espèce et de la situation de l'intéressée, la Cour des comptes a condamné l'unique personne renvoyée à une amende de 1000 €.

Par l'autre arrêt « *Commune de Felleries (Nord)* », le Parquet avait renvoyé le maire, quatre membres du conseil municipal et une secrétaire de mairie pour des faits susceptibles de constituer une gestion de fait (art. L. 131-15 du CJF). La Cour des comptes a considéré que les faits d'encaissement de recettes par deux associations sans titre légal pour manier les sommes en cause étaient constitutifs de gestion de fait. Ces irrégularités ont été imputées au maire et à deux adjointes, qui avaient donné instruction aux deux associations d'effectuer les opérations litigieuses, ainsi qu'au président et à la trésorière de la seconde association, ces derniers, par ailleurs conseillers municipaux, s'étant prêtés à ce dispositif. Eu égard aux circonstances de l'espèce et, en particulier, de la bonne foi et de la contribution active de certaines des personnes renvoyées à la cessation des irrégularités et de leur degré respectif d'implication dans le maniement des fonds publics, la Cour a prononcé une amende de 3000 € à l'encontre du maire, 2000 € à l'encontre de la première adjointe, 1000 € à l'encontre de l'adjointe déléguée au musée, 1000 € à l'encontre de la trésorière de l'association « Comité des fêtes de Felleries » et membre du conseil municipal, ainsi qu'une dispense de peine pour le président de l'association « Comité des fêtes de Felleries » et conseiller municipal. A noter que dans ses réquisitions orales, le Procureur général a écarté des poursuites la secrétaire de mairie, et il n'y avait donc plus lieu pour la formation de jugement de la Cour des comptes de statuer sur sa responsabilité.

FINANCES LOCALES

-> DONNÉES GÉNÉRALES SUR LES FINANCES LOCALES

Projet de loi de finances pour 2025 et collectivités territoriales

Le contexte budgétaire de l'État impacte bien évidemment l'ensemble des secteurs administratifs et les collectivités territoriales n'échappent pas à une réduction de nombreuses mesures en 2025. Le projet de loi de finances pour 2025 réduit de nombreux dispositifs. En termes de ressources, la baisse sera de l'ordre de 5 Md€, avec la création d'un fonds de précaution, un gel de la TVA et la baisse du FCTVA. Sur ce dernier point, les dépenses de fonctionnement éligibles ne le seront plus et le taux de remboursement passera de 16,4 % à 14,85 %. D'autres mesures impacteront bien évidemment les collectivités territoriales comme la réduction du Fond vert passant de 2,5 Md€ à un 1 Md€. Les départements sont en revanche aidés concernant leurs politiques sociales, avec une aide financière de 100 M€ pour soutenir les dépenses en mobilité des aides à domicile et la branche autonomie (personnes âgées et personnes en situation de handicap) sera revalorisée de 2,4 Md€.

->TRANSFERTS DE L'ÉTAT

Rapport de la Cour des comptes sur la réforme de la DGF

La Cour des comptes, dans un rapport rendu public le 9 octobre 2024, s'est livrée à un nouvel examen du principal concours financier de l'État aux collectivités territoriales (27,2 Md€ en 2024). Notons que régulièrement des projets de réforme sont émis par diverses instances. L'une des critiques principales est connue il s'agit de la « fossilisation » de certaines parts liée à d'anciennes réformes et donc des sommes d'argent qui n'évoluent pas. Sans entrer dans les nombreuses propositions, la Cour des comptes préconise d'utiliser pour l'ensemble des composantes des critères plus dynamiques (comme le revenu), continuer la réforme du potentiel fiscal en intégrant dans son calcul les fractions d'impôts nationaux (taxe sur les conventions d'assurance, taxes sur les énergies) et recentrer la DGF. En termes de fonctionnement, les juges préconisent également d'attribuer « *la DGF aux seules intercommunalités pour leur compte et celui des communes qui en sont membres, en faisant masse pour chaque intercommunalité de son potentiel fiscal et de celui des communes* ».

La Cour formule au total 12 recommandations pour rendre les dotations de péréquation plus efficaces. Toutefois, la Cour souligne que les disparités dans la répartition de la DGF, qu'il s'agisse des écarts entre collectivités favorisées et défavorisées, ou même entre collectivités présentant des caractéristiques similaires, ne peuvent être corrigées dans le cadre de l'architecture actuelle de la DGF. Ainsi, la Cour propose une treizième recommandation : mener une réforme systémique de la DGF à coût constant pour les finances publiques. La nouvelle DGF comporterait deux volets : une dotation forfaitaire et un complément sélectif péréquateur. Ces deux volets seraient distribués aux collectivités territoriales en fonction de données entièrement contemporaines, telles que la population, les ressources, les charges et la centralité.

->DÉPENSE PUBLIQUE LOCALE

Cap sur les enjeux financiers des polices municipales

L'observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL) continue son travail d'analyse et d'évaluation des politiques publiques locales. En matière de police municipale ou intercommunale, en 2022, 11 % des communes étaient dotées d'un tel service public mais ce taux monte à 82 % dans les communes de plus de 3 500 habitants. En termes de dépenses totales, cela représente 2,2 Md€ en 2023 avec un niveau médian de dépenses de fonctionnement de 36,5 € par habitant en 2023. Les dépenses d'investissement sont quant à elles beaucoup plus faibles de l'ordre de 155 M€.

Cap sur l'ampleur des investissements locaux actuels

L'examen des investissements locaux constitue une question constante de l'étude des politiques publiques locales. Il est tout à fait normal que l'OFGL revienne régulièrement sur

cette question. Dans ce nouveau rapport, l'OFGL effectue des comparaisons sur plusieurs cycles. D'un point de vue technique, il convient d'utiliser un coefficient déflateur, ce qui aboutit au résultat suivant : « *pour réaliser l'équivalent de ce qui était fait avec 1 euro de 1995, il faut déboursier actuellement environ 1,7 euro* ». Sur le mandat actuel, la tendance est bien plus élevée que lors de la précédente mandature avec une hausse de +6 %. Ainsi, sur le mandat actuel (2020-2025) l'augmentation en termes de volume d'investissement sera comprise entre 24 et 28 Md€, soit 4 à 5 Md€ de plus par an que le cycle précédent.

FINANCES SOCIALES

-> SITUATION DES COMPTES SOCIAUX ET ORIENTATIONS GÉNÉRALES DE POLITIQUE SOCIALE

La déclaration de politique générale et les annonces dans le domaine social

Le Premier Ministre Michel Barnier a prononcé le 1^{er} octobre la déclaration de politique générale de son gouvernement. Les annonces sont restées assez générales à travers cinq grands axes prioritaires, notamment dans le domaine social où il s'en est tenu largement à la poursuite des chantiers engagés. Il s'est déclaré prêt à une reprise du dialogue social sur deux sujets majeurs pour la maîtrise des finances sociales : l'emploi des seniors et l'assurance chômage dont le projet gouvernemental de réforme avait été abandonné par le précédent Premier Ministre fin juin (v. [Repères, juin 2024](#)) ; la réforme des retraites mise en œuvre par la loi du 15 avril 2023, à propos de laquelle il a souligné qu'il était impératif de préserver l'équilibre durable du système par répartition mais que des questions comme les retraites progressives, l'usure professionnelle et l'égalité entre les femmes et les hommes face à la retraite « méritaient mieux qu'une fin de non-recevoir ». Les autres thèmes abordés devront être précisés dans les projets de loi de finances et de financement de la Sécurité sociale pour 2025. S'agissant des salaires, le SMIC sera revalorisé de 2 % au 1^{er} novembre 2024, les branches professionnelles dont les minima salariaux sont inférieurs au SMIC sont priées d'engager des négociations rapidement, le dispositif d'allègement des charges qui freine la hausse des salaires au niveau du SMIC sera revu et la politique d'intéressement-participation sera relancée; concernant l'emploi et de la formation professionnelle, le RSA, dont la réforme a été engagée avec succès ne doit pas être seulement un filet de sécurité et les aides à l'emploi et à l'apprentissage seront réexaminées; dans le domaine de la santé, le Premier Ministre a confirmé l'augmentation du recrutement de médecins (« programme Hippocrate »), et un recours accru aux internes et aux médecins étrangers dans les territoires en déshérence, ainsi qu'aux médecins retraités grâce à un cumul favorable des rémunérations et des retraites ; il a rappelé la nécessité de désengorger les urgences grâce à l'accélération de l'accès aux soins, la libération du temps médical pour les médecins, l'élargissement des compétences pour les infirmiers (loi « infirmières, infirmiers »), kinésithérapeutes et pharmaciens, et fait de la santé mentale une cause nationale. Une mention a été également faite de la politique familiale et des familles monoparentales.

Michel Barnier s'est enfin prononcé pour la création d'une « allocation sociale unique » qui regrouperait toutes les allocations sociales sauf l'AAH, mais dont le montant devra toujours rester inférieur au SMIC pour encourager le travail.

Rapport de la Commission des comptes de la Sécurité sociale et poursuite du dérapage

La Commission des comptes de la Sécurité sociale a rendu son deuxième rapport annuel sur les exercices 2024-2025. Pour l'année 2024, la Commission prévoit à présent un déficit des régimes obligatoires de base et du FSV de -18,5 Md€ ce qui est supérieur à la prévision de mai dernier qui était déjà de -16,6 Md€ et, *a fortiori*, à celle de la LFSS pour 2024 de -10,6 Md€ (v. [Repères, mai 2024](#)). Cela est observé, malgré le fait que les mesures nouvelles en recettes prévues pour la LFSS pour 2024 étaient bien plus significatives que pour la LFSS pour 2023 (soit +3,7 Md€), en particulier du fait de la réaffectation de 0,15 points de CSG de la CADES à la CNSA et de l'imposition de certaines indemnités et compléments de rémunérations. Comme les années précédentes, le déficit de la Sécurité sociale est essentiellement porté par la branche Maladie (-14,7 Md€ soit un dérapage de 3,4 Md€ par rapport à l'exercice précédent) et par la branche Vieillesse (-6,5 Md€). Sont en revanche en excédent : le FSV (+0,8 Md€), les Accidents du travail /maladies professionnelles (+0,7 Md€), la Famille (+0,3 Md€) et l'Autonomie (+0,9 Md€). L'aggravation du déficit par rapport à la prévision est pour l'essentiel imputable aux moins-values de recettes de 7,2 Md€ portant à la fois sur les cotisations sociales du fait d'une surestimation de la croissance de la masse salariale et sur les recettes fiscales affectées, spécialement de la TVA, en raison de la moindre croissance du PIB (+1,1 % réalisés en 2024 contre +1,4 % prévus) ; s'y ajoutent la progression supérieure des dépenses, et en particulier de l'ONDAM, et l'effet de l'indexation des prestations notamment des retraites.

Pour l'année 2025, avant toute prise en compte des mesures nouvelles du PLFSS pour 2025 (v. *infra.*), le déficit tendanciel global des ROB et du FSV poursuivrait son dérapage à -28,6 Md€. L'impasse prévisionnelle de la branche Maladie s'aggraverait encore à -18,7 Md€, celle de la Vieillesse à -11,1 Md€ ; la Famille se ramènerait à l'équilibre (-0,1 Md€) ; seraient encore en excédent la branche AT-MP (0,5 Md€), l'Autonomie (0,2 Md€) et le FSV (0,8 Md€). Cette aggravation proviendrait d'un découplage entre, d'une part, l'évolution des recettes de cotisations (+2,5 %) et de la CSG du fait du ralentissement de la progression de la masse salariale et de l'inflation et, d'autre part, de celle des dépenses (+3,8 %), en raison de la poursuite de la croissance de l'ONDAM (3,7 % en tendanciel) et du poids des pensions de retraite qui portent les conséquences des revalorisations opérées les années précédentes et profitent encore peu des effets de la réforme de 2023. La fiabilité de ces prévisions repose très largement sur celle du taux de croissance du PIB (les hypothèses économiques associées au PLF et au PLFSS pour 2025 prévoient une progression de +1,1 % comme pour l'année 2024) ; mais, dans son avis du 8 octobre dernier, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) a estimé que « *le scénario macroéconomique pour 2025 est dans l'ensemble fragile* ».

Il estime en effet que la croissance pourrait être fortement affectée par « *l'orientation restrictive du scénario de finances publiques, qui se traduit notamment par un repli de la demande publique et des mesures de hausse des prélèvements obligatoires atteignant un point de PIB* », et il pointe également une prévision trop optimiste de la progression de la masse salariale sur laquelle sont assises les cotisations sociales en raison de la baisse très sensible de l'inflation. Ce danger est souligné par de nombreux économistes, l'OFCE évoquant même un impact déflationniste du budget qui limiterait la progression du PIB à +0,8 %.

-> LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

La présentation du PLFSS pour 2025

Le conseil des ministres du 10 octobre a délibéré sur le PLFSS pour 2025. S'agissant de l'exercice en cours, le déficit de la LFSS pour 2024 a été réévalué à -18 Md€, suivant en cela les prévisions de la Commission des comptes de la Sécurité sociale (v. *supra*). Le déficit des régimes obligatoires de base et du FSV prévu pour 2025 serait de -16 Md€, à savoir -13,4 Md€ pour la Maladie, -3,1 Md€ pour la Vieillesse, -0,4 Md€ pour l'Autonomie, 0 Md€ pour la Famille, +0,2 Md€ pour les Accidents du travail et + 0,7 Md€ pour le FSV. Le projet de texte traduit donc une inflexion volontariste par rapport aux prévisions tendanciennes de la Commission des comptes de la Sécurité sociale. Pour autant le Gouvernement a assuré que les engagements antérieurs seraient respectés : la réforme des retraites de 2023, pour laquelle le Premier ministre s'est déclaré ouvert à des aménagements mais sans remettre en cause le cadre financier global, les engagements conventionnels pris avec les professionnels de santé dans le cadre de l'accord de mai dernier (v. [Repères, juin 2024](#)), la réforme du service de la petite enfance et du complément de mode de garde, les efforts en termes de recrutement et d'investissement pour le grand âge et le handicap... Pour limiter la progression de la dépense sociale et amorcer le redressement à partir de 2025, le Gouvernement va mettre en œuvre, branche par branche, un certain nombre des pistes – mais inégalement documentées – qui ont été proposés dans les rapports de la Cour des comptes et les revues de dépenses des Inspections générales, qui ont déjà été analysées (v. [Repères, sept. 2024](#)). Les mesures les plus importantes portent sur les retraites (5,9 Md€ au total), avec le décalage de six mois de l'indexation sur l'inflation des pensions (à l'exception du minimum vieillesse – ASPA – et de l'allocation veuvage, qui resteront revalorisées au 1^{er} janvier 2025) – ce qui dégagera 3,6 Md€ d'économies ; s'y ajoute l'effet du relèvement de 4 points du taux de cotisation des employeurs territoriaux et hospitaliers à la CNRACL (2,3 Md€ en 2025 suivis d'une autre tranche en 2026) pour faire face à la situation catastrophique de ce régime (v. [Repères, sept. 2024](#)) ; l'OFCE a chiffré à 300 € la perte annuelle de revenu qui s'ensuivrait pour les retraités ayant un niveau de vie proche du niveau médian. Il est prévu, en second lieu, un freinage des dépenses de santé (3,8 Md€ d'économie escomptés), puisque la progression de l'ONDAM devrait être ramenée à 2,8 % en 2025 (+3,2 % prévus en 2024) ; plusieurs leviers seront actionnés à cet effet : une augmentation du ticket modérateur (avec

un report corrélatif probable sur les complémentaires santé) pour 1,1 Md€, une baisse du plafond des indemnités journalières d'arrêts de travail (0,6 Md€), un effort en prix et volume sur les médicaments et produits de santé (1,4 Md€) et l'optimisation des achats des hôpitaux (0,7 Md€). L'une des mesures les plus commentées est le reprofilage des allègements généraux de cotisations sociales, dans le sens des conclusions du rapport Bozio-Wamser (v. [Repères, sept. 2024](#)) : la réduction de 2 points des exonérations de cotisations sociales au niveau du SMIC en 2025 devrait alléger la compensation de l'État de 4 Md€, elle sera suivie d'une deuxième étape de réduction des exonérations de 2 points entre 1 et 1,3 SMIC en 2025 (mais assortie parallèlement d'un renforcement de celles-ci entre 1,3 et 1,8 SMIC) ; une fiche actualisée du site FIPECO fait l'historique de cette politique d'allègement des charges et résume les principales analyses qui ont pu être faites de ses effets. Au total, en prenant en compte la suppression de niches sociales (0,7 Md€) et les économies demandées aux partenaires sociaux dans le cadre de la reprise de la négociation sur l'Assurance chômage (0,4 Md€ ; v. *infra*), l'effort demandé sur la dépense sociale *stricto sensu* devrait être d'environ 15 Md€. Des économies sont par ailleurs prévues dans le PLF pour 2025 dans le domaine de l'emploi (2,9 Md€) et des arrêts de travail des fonctionnaires. Comme pour le PLF pour 2025, le début des discussions à l'Assemblée nationale a été chaotique, le Gouvernement ayant été battu en commission notamment sur sa mesure phare concernant la réforme des allègements de cotisations sociales.

Le PLF pour 2025 et le « stop » aux arrêts de travail dans la fonction publique

Le plan d'économie contenu dans le PLF pour 2025 porte sur 20 Md€. À ce stade, seuls 15 Md€ correspondant aux lettres plafonds adressées en août dernier par le Gouvernement Attal avaient été documentés. Le Gouvernement vient de préciser le contenu des 5 Md€ restant. La mesure la plus commentée a concerné le durcissement du régime des arrêts de travail dans la fonction publique (montant de l'économie attendue : 1,2 Md€ sur le budget de l'État). Le Gouvernement envisage d'aligner les règles applicables aux fonctionnaires sur celles des salariés du privé en portant le délai de carence de 1 à 3 jours et en réduisant à 90% le taux d'indemnisation, sauf dans des situations spécifiques (affections de longue durée). Parallèlement, il envisage, dans le cadre du PLFSS pour 2025 de rendre « d'ordre public » le délai de carence dans le secteur privé, ce qui rendrait impossible la compensation par les employeurs de la perte de salaire subie par les salariés.

-> DETTE SOCIALE

Rapport de l'Assemblée nationale sur le financement de la dette sociale

La Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale a rendu un rapport d'information sur la gestion de la dette sociale présenté par les députés Stéphanie Rist (Renaissance) et Hadrien Clouet (LFI). Après avoir précisé le périmètre de la dette sociale (dette des régimes obligatoires de base de Sécurité sociale repris par la CADES et dette portée par l'ACOSS, mais sans inclure la dette de l'Assurance chômage, des régimes

complémentaires et des hôpitaux), les rapporteurs font un historique des modalités de traitement des déficits et de la dette des régimes de Sécurité sociale, en passant par son « cantonnement » avec la création de la CADES en 1996 et la prolongation de la durée de vie de celle-ci, la dernière par la loi organique du 7 août 2020. Mais ils estiment que quatre ans après le dernier programme de reprise de dettes de 136 Md€ par la CADES, et la prolongation de la durée de celle-ci jusqu'au 31 décembre 2033, la dégradation continue des comptes sociaux, qui s'est poursuivie après la crise sanitaire, va contraindre l'ACOSS à porter une dette qui en 2027 pourrait s'élever, selon le HCFiPS, à entre 70 et 90 Md€, alors même que cet organisme n'est pas outillé pour porter de tels montants de déficits. Deux scénarios seraient alors envisageables : soit mettre un frein à la croissance de la dette sociale en tarissant les déficits des régimes sociaux qui en sont à la source, par une augmentation des ressources ceux-ci, la CSG et les cotisations sociales ; soit prévoir une réduction des dépenses des régimes sociaux portant principalement sur les dépenses d'Assurance maladie, avec une baisse drastique du taux d'évolution de l'ONDAM. En tout état de cause se poserait la question d'une reprise par la CADES des déficits n'entrant pas dans le champ des lois ordinaires et organiques du 7 août 2020 (soit environ 35 Md€) à assortir d'une augmentation de ses ressources ou d'une prolongation de sa durée de vie. Les rapporteurs évoquent enfin d'autres pistes qui permettraient de consolider sur le plan institutionnel les modalités de traitement de la dette sociale.

Politique d'allègement des charges et du coût du travail

Vers quelle augmentation du SMIC pour relever le revenu disponible d'un salarié ?

La DRESS a publié une analyse de la problématique du « coin socio-fiscal », c'est-à-dire l'écart qui apparaît entre le salaire majoré des cotisations sociales patronales payé par l'employeur et le revenu disponible du salarié, problématique qui est au cœur de la mise en cause de la politique des allègements généraux de cotisations sociales et à laquelle le Gouvernement veut commencer à s'attaquer dans le PLFSS pour 2025 (cf. *supra*). L'analyse des variations de cet écart est intéressante pour apprécier de combien le revenu disponible augmente réellement lorsqu'on accroît le salaire brut d'un salarié payé au SMIC : il dépend d'un grand nombre de paramètres, en premier lieu de l'effet de la diminution des allègements généraux de cotisations sociales dont bénéficie l'employeur entre 1 et 1,6 SMIC, mais aussi de la situation personnelle du salarié (célibataire ou chargé de famille) ainsi que de son éligibilité à plusieurs prestations sociales (RSA, prime d'activité, aides au logement) qui diminuent lorsque le salaire augmente, et aussi de sa position au regard du barème de l'impôt sur le revenu. À titre d'illustration, l'étude montre que pour relever de 100 € le revenu disponible, le coût du travail (salaires + cotisations patronales) devrait augmenter de 442 €.

-> DÉPENSES DE SANTÉ/HÔPITAL/ASSURANCE-MALADIE

Rapport de la mission d'information et de contrôle de la Sécurité sociale du Sénat

sur les enjeux de la branche Accidents du travail/maladies professionnelles

La Mission d'évaluation et de contrôle de la Sécurité sociale de la commission des affaires sociales du Sénat a rendu un rapport sur la situation de la branche Accidents du travail/Maladies professionnelles de la Sécurité sociale. Cette branche est excédentaire depuis 2013 (sauf en 2020), l'excédent prévu pour 2024 étant de 0,7 Md€ ; depuis 2016 les excédents cumulés atteindraient un montant de 7,1 Md€ ; il n'est pas dans la vocation d'une branche de la Sécurité sociale de dégager durablement des excédents, ce qui l'expose à un risque de dévoiement vers d'autres secteurs, notamment de la branche Maladie dont on connaît la situation très déficitaire. La mission fait plusieurs recommandations. En premier lieu rééquilibrer certaines prestations : les prestations en nature et d'incapacité temporaire sont plus favorables dans le régime des Accidents du travail que dans le régime de droit commun de l'Assurance maladie ; en revanche, la réparation des incapacités permanentes est insuffisante, le salarié ne bénéficiant pas de la réparation intégrale en contrepartie du fait qu'il n'a pas à faire la preuve de la faute de l'employeur ; mais cela occasionne une perte de revenu sensible pour la victime, ce qui conduit la Commission à préconiser une réévaluation substantielle des versements en capital et des rentes. Les rapporteurs soulignent par ailleurs la faiblesse des moyens affectés par la branche à la prévention (3,2 % du total de ses dépenses contre 7 % en Allemagne) alors même que la sinistralité stagne depuis 20 ans. La Commission propose enfin une révision de la tarification des cotisations, qui varie en fonction de la sinistralité de la branche et de l'entreprise, et d'augmenter celle-ci dans des secteurs sous-tarifés comme celui des professions de santé et des ESMS

Observations de la Cour des Comptes sur le Comité économique des produits de santé (CEPS)

Le Comité économique des produits de santé est l'organisme qui négocie les tarifs des produits de santé avec les industriels, et de ce fait joue un rôle déterminant dans la fixation des prix publics des médicaments par le gouvernement et, par là-même, dans le pilotage de l'ONDAM. Dans ses observations définitives, la Cour relève que la régulation économique et financière effectuée par le CEPS a permis que les dépenses de produits de santé évoluent deux fois moins vite que l'ensemble des dépenses de santé entre 2011 et 2021, bien que les dépenses de médicaments stricto sensu au sein de celles-ci aient beaucoup augmenté du fait de l'arrivée de thérapies innovantes très coûteuses. Mais la structure de cet organisme est fragile au regard de l'augmentation de sa charge de travail et de l'insuffisance de sa capacité d'expertise face à la complexité des dossiers. Par ailleurs, le système d'information, dont la gestion est éclatée entre plusieurs acteurs (notamment la CNAM) apparaît inadapté et insuffisamment sécurisé. Si l'organisation interne du CEPS est à améliorer, en particulier par l'adoption d'un nouveau règlement intérieur, l'accent doit être mis sur la réduction des délais de décision de prise en charge des médicaments, qui sont trop longs et sont responsables d'un temps d'accès au marché supérieur en France à celui constaté dans les autres pays européens notamment pour les anti-cancéreux. Enfin la mission et le cadre d'action du CEPS

doivent être mieux encadrés au regard de l'objectif de souveraineté sanitaire et industrielle et de celui de maîtrise de l'inflation, qui sont aujourd'hui prégnants par rapport aux objectifs purement financiers. La Cour conclut par la nécessité de renforcer le « positionnement institutionnel » du CEPS et d'augmenter ses moyens en particulier qualitativement.

La suppression des lits d'hôpitaux se poursuit

L'enquête annuelle de la DREES sur la capacité d'accueil hospitalière fait apparaître qu'en 2023 le nombre de lits en état d'accueillir des patients en hospitalisation complète continue de diminuer de 1,3 % (après -1,8 % en 2022 et -1,4 % en 2021), comme c'est le cas pour les lits de réanimation, mais la capacité d'accueil de ceux-ci reste supérieure à celle de 2019. En revanche les capacités d'accueil en hospitalisation partielle et à domicile continuent d'augmenter.

->RETRAITES

Revalorisation des retraites complémentaires

Lors de sa réunion du 15 octobre, le conseil d'administration de l'AGIRC-ARRCO a décidé d'une augmentation de 1,6 % au 1^{er} novembre 2024 des retraites complémentaires, conformément à l'accord interprofessionnel pour la période 2023-2026 du 5 octobre 2023.

Augmentation de l'âge de départ en retraite après les réformes de 2010 et 2023

Selon l'enquête annuelle de la DREES sur « les retraités et les retraites en 2024 », l'âge conjoncturel de départ en retraite à fin 2022 s'élève 62 ans et 8 mois pour les retraités de droit direct. Il a augmenté de 2 ans et 2 mois depuis 2010 du fait de la réforme de cette année-là, mais il progresse plus lentement depuis 2016. Pour l'avenir, la DREES estime que la réforme de 2023 aura des effets plus limités que celle de 2010, avec un recul de seulement 6 mois de l'âge moyen de départ effectif. Cela est dû au fait que la réforme de 2023 a laissé inchangé à 67 ans l'âge d'annulation de la décote, alors qu'en 2010 il avait été porté de 65 à 67 ans.

Le coût de l'abrogation de la réforme des retraites, échec de la première tentative

La Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse a procédé à une simulation de ce que coûterait une abrogation des deux réformes paramétriques (le report de l'âge légal de départ à 64 ans et l'accélération de la durée d'assurance requise pour l'obtention du taux plein), poussée à la fois par le NFP et par le RN. Selon les chiffrages rapportés par « les Échos », un abandon de la réforme aggraverait le déficit de l'Assurance vieillesse de 3,4 Md€ en 2025 et de près de 16 Md€ en 2032, ce qui compte tenu du déficit tendanciel déjà prévu conduirait à un déficit potentiel de 32 Md€ dans 8 ans. Plusieurs initiatives parlementaires à ce sujet sont en cours. La première, celle que le RN prévoyait de faire débattre par le truchement de sa « niche parlementaire » le 31 octobre a échoué. Sa proposition, qui prévoyait de ramener l'âge légal

de 64 à 62 ans avec 42 annuités de cotisation, avait été vidée de sa substance en commission et, en séance publique, s'est vue opposer l'article 40 de la Constitution. La prochaine proposition d'abolition de la réforme devrait intervenir en novembre à l'instigation du NFP.

->ASSURANCE CHÔMAGE

La nouvelle lettre de cadrage du Gouvernement pour la réforme de l'Assurance chômage

Comme annoncé par le Premier ministre lors de sa déclaration de politique générale, la ministre du Travail, Astrid Panosyan-Bouvet a écrit aux partenaires sociaux pour les inviter à reprendre les négociations sur la convention d'Assurance chômage sur la base de l'accord auquel ils étaient parvenus à la fin de l'année dernière mais qui n'avait pas obtenu l'accord du Gouvernement Attal. L'une des questions restant en suspens est celle de l'emploi des seniors, qui prend une acuité particulière avec le report de l'âge légal de départ en retraite de 62 à 64 ans. Le Gouvernement, qui s'est déclaré par ailleurs ouvert à la retraite progressive dans le cadre des aménagements qui pourraient être apportés à la réforme des retraites d'avril 2023, a fixé aux partenaires sociaux l'objectif de dégager 400 M€ d'économies sur l'indemnisation du chômage pour financer ces mesures, ce qui est très en retrait par rapport à l'exigence de trouver 3,5 Md€ qu'avait imposée le précédent Gouvernement dans sa lettre de cadrage d'août 2023. Les partenaires sociaux ont jusqu'au 31 octobre pour finaliser leurs discussions, un nouveau décret de « jointure » devant permettre au régime d'Assurance chômage de continuer à fonctionner jusqu'à la fin de l'année.

Coup d'arrêt au redressement financier de l'UNEDIC.

L'UNEDIC vient de revoir en baisse ses prévisions de résultat pour 2024 ; alors que dans ses prévisions de juin (v. [Repères, juin 2024](#)) le régime de l'Assurance chômage prévoyait encore un excédent de 0,9 Md€ pour 2024, celui-ci ne serait plus que de 0,3 Md€ ; il remonterait sur les exercices suivants, mais serait moindre que ce qui était initialement escompté, de 9,4 Md€ en 2027 contre 13 Md€ prévus. La faute en incombe, selon l'UNEDIC, à la dégradation du marché de l'emploi attendue jusqu'à 2026 et aux prélèvements opérés par l'État pour le financement des politiques de l'emploi. Il devrait s'ensuivre un désendettement de l'organisme moins rapide que prévu, sa dette s'élevant à 44,3 Md€ fin 2027, contre 31,3 Md€ s'il n'y avait pas eu les prélèvements de l'État.

->SOLIDARITÉS/LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ/REVENU UNIVERSEL

Minima sociaux et prestations sociales en 2024

La DREES a publié son enquête annuelle sur les minima sociaux et les prestations sociales qui porte sur la situation à fin 2022. À cette date, 4,34 M de personnes étaient allocataires d'un minimum social, soit une légère progression par rapport à 2021. Les dépenses liées au versement des minima sociaux s'élevaient à 30,6 Md€, soit 1,2 % du PIB. Globalement les minima sociaux et autres prestations sociales non contributives (allocations familiales, aides au logement, prime d'activité) ont permis de maintenir à 14,5 % le pourcentage de la population vivant au-dessous du seuil de pauvreté.

FISCALITÉ ET PROCÉDURES FISCALES

-> POLITIQUE FISCALE

La déclaration de politique générale et les annonces dans le domaine fiscal

Le Premier Ministre Michel Barnier a prononcé à l'Assemblée nationale, le 1^{er} octobre, la déclaration de politique générale de son gouvernement. Les annonces sont restées assez floues. « *Après la réduction de la dépense publique et l'amélioration de son efficacité, le troisième remède est d'ordre fiscal* » a-t-il souligné. En matière fiscale, on retrouve les marottes habituelles et ce ne sera pas le « *grand soir* » tant attendu sur certains bancs de l'Assemblée nationale. Après avoir rappelé que les impôts en France sont parmi les plus élevés du monde, il a indiqué que les baisses d'impôts décidées depuis 2017 et les mesures prises pendant la crise de la Covid-19 ont aidé beaucoup de ménages et de nombreuses entreprises en redonnant de l'oxygène dans une situation inédite et grave. « *Mais la situation des comptes publics demande aujourd'hui un effort ciblé, limité dans le temps et partagé dans une exigence de justice fiscale. Ce partage de l'effort nous conduira à demander une participation au redressement collectif aux grandes et très grandes entreprises qui réalisent des profits importants* » a-t-il précisé. Le Premier ministre souhaite introduire davantage de justice fiscale sans remettre en cause la compétitivité de la France car il n'y a ni partage ni redistribution possible s'il n'existe pas en amont de l'activité et de la production de richesses. Cette exigence conduira également le Gouvernement à demander une contribution exceptionnelle aux contribuables les plus fortunés afin d'éviter les stratégies de défiscalisation des plus gros contribuables. Enfin, le Premier ministre souhaite lutter contre la fraude fiscale et la fraude sociale. Le Premier ministre a acté le report à 2029 d'un retour du déficit effectif en dessous de 3 % du PIB, soit plus de dix ans après la dernière année (2018) pour laquelle les finances publiques françaises étaient conformes aux règles européennes imposant des « *finances publiques saines* ». La marche visée par le Gouvernement en 2025 (5 % de déficit public effectif) suppose un effort de plus de 40 Md€, dont un tiers de hausses d'impôts. Mais les mesures pour y parvenir n'ont pas été détaillées lors de la déclaration prononcée devant les députés. On observe une posologie analogue à ce qui était proposé comme remède par l'économiste Jean Pisani-Ferry dans une interview au journal « *Les Échos* » fin août (v. [Repères, août 2024](#)). En revanche, le Premier ministre n'a pas donné la liste précise des composants fiscaux de sa solution thérapeutique. Ce ne serait finalement

que parce qu'il est contraint par la situation alarmante des comptes publics qu'il tournerait temporairement le dos à la politique de l'offre au risque de contrarier les députés de son propre camp sans réellement satisfaire pleinement ses pourfendeurs.

L'avis du Haut conseil des finances publiques sur l'évaluation des recettes fiscales

C'est dans l'urgence et dans un contexte largement inédit depuis l'entrée en vigueur de la LOLF que le Gouvernement a envoyé les grandes lignes de son projet de loi de finances pour 2025 au Haut Conseil des finances publiques (HCFP), celui-ci ayant été invité à se prononcer dans des délais excessivement courts. Il a été saisi par le Gouvernement, le 9 octobre 2024, pour rendre son avis le lendemain. Toutefois, dès le 2 octobre, certains éléments lui ont été adressés par le Gouvernement. Le Haut Conseil estime que les prévisions de croissance (+1,1 %), de masse salariale (2,9 % dans les branches marchandes non agricoles) et d'inflation (+2,1 %) du Gouvernement pour 2024 sont réalistes. Il considère que la prévision de recettes, et de solde public pour 2024 est encore affectée « *d'une incertitude non négligeable, mais cohérente avec les informations comptables et budgétaires disponibles et avec le scénario macroéconomique* ». En revanche, il estime que le scénario macroéconomique pour 2025 est dans l'ensemble fragile. La prévision de croissance pour 2025 (+1,1 %) apparaît en premier lieu un peu élevée compte tenu des mesures de hausse des prélèvements obligatoires atteignant un point de PIB. Pour compenser cet impact restrictif, la prévision de croissance pour 2025 retient des hypothèses favorables sur le commerce mondial (ce qui est discutable au regard de la guerre en Ukraine, de la situation au Proche-Orient, et de l'incertitude liée aux élections américaines), l'investissement des entreprises et la baisse du taux d'épargne des ménages, qui correspondraient à une nette accélération de l'activité sans ajustement fiscal. En dépit du soutien que peut apporter la baisse des taux d'intérêt (v. [Repères, juillet 2024](#)) une telle option apparaît donc bien optimiste de nouveau. S'agissant plus particulièrement du réalisme des prévisions de recettes sur lesquelles reposent le projet de loi de finances pour 2025, le HCFP relève que, malgré ses demandes, l'information qui lui a été communiquée par le Gouvernement n'est pas suffisante pour apprécier les mesures de hausse des prélèvements obligatoires. La prévision de croissance spontanée des recettes est jugée cohérente avec le scénario macroéconomique. Au total, l'effort repose à 70 % sur des hausses de prélèvements obligatoires (30 Md€, soit un point de PIB) et à seulement 30 % sur les dépenses (12 Md€, soit 0,4 point de PIB). Ces proportions diffèrent de celles retenues par le Gouvernement qui, sur la base de modes de calcul différents, estime que l'effort de consolidation budgétaire s'élève à 60 Md€, se décomposant en 40 Md€ de réduction de dépenses et 20 Md€ de hausse de prélèvements obligatoires. Le HCFP n'est pas en mesure d'apprécier la pertinence de cette estimation. La hausse des prélèvements obligatoires de 20 Md€ ne tient pas compte de certaines mesures figurant dans le projet de loi de finances pour 2025 (une partie de l'augmentation de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité par exemple).

Le rejet de la 1^{ère} partie du PLF pour 2025 par les députés en commission des

finances

À l'Assemblée nationale, le 19 octobre, les députés ont rejeté, en commission des finances, la première partie du projet de loi de finances pour 2025, contenant le volet « recettes » présenté par le Gouvernement. Le ministre des finances a appelé les députés « à revenir à l'esprit de responsabilité » à cette occasion. Sur les 41 articles examinés, environ une dizaine d'articles a été supprimée. Puis, les députés ont rejeté ce texte qui intervient après que le texte ait été largement réécrit avec notamment l'adoption de près de 200 amendements qui modifient profondément l'équilibre financier du texte initial. Les hausses de taxe sur l'électricité ou le gel des ressources des collectivités territoriales font partie des mesures emblématiques du texte qui ont été rejetées. Selon le ministre, « des alliances de circonstances ont conduit à l'adoption de dizaines d'amendements pour imposer toujours plus les contribuables ». Les membres de la commission des finances de l'Assemblée nationale ont notamment accru la fiscalité sur les super profits, les super dividendes, renforcé la taxe sur les rachats d'action, doublé la contribution exceptionnelle des grandes entreprises de transport maritime ou réduit le périmètre du crédit impôt recherche. En revanche, les députés ont rejeté l'alourdissement du malus automobile proposé par le Gouvernement et la possibilité donnée au Gouvernement d'augmenter les taxes sur l'électricité. La gauche a voté pour cette version modifiée du texte initial. Tous les autres groupes parlementaires, le RN et ses alliés, le camp présidentiel et les centristes de Liot ont voté contre cette version du texte en raison d'une augmentation excessive de la charge fiscale par rapport au texte initial, d'environ 60 Md€ selon le rapporteur général du budget, le député De Courson. Certains députés ont dénoncé un « carnaval fiscal » qui ferait immédiatement basculer l'économie française dans la récession et dans la crise. Avec des alliances à géométrie variable, l'équation politique est complexe à résoudre. Les députés doivent ensuite débattre dans l'hémicycle sur le projet de loi initial du Gouvernement.

Un débat décousu sur la 1^{ère} partie du PLF pour 2025 à l'Assemblée nationale

Après une semaine d'examen en séance publique à l'Assemblée nationale, les députés ne sont pas parvenus à terminer, à la fin du mois d'octobre, l'examen de la première partie du projet de loi de finances et les 1 500 amendements restants à débattre pour le volet « recettes » de la première partie du projet de loi de finances pour 2025. Les débats relatifs à la première partie vont donc déborder sur le mois de novembre. Les textes constitutionnels et organiques prévoient que l'Assemblée nationale dispose de quarante jours pour examiner l'ensemble du projet de loi de finances. Si ce n'est pas le cas, c'est le texte du Gouvernement qui est envoyé au Sénat, qui a, de son côté, quinze jours pour légiférer. En attendant, le texte gouvernemental initial a été complètement dénaturé par les députés. Ces derniers ont par exemple rejeté la surtaxe sur les grandes entreprises, après que celle-ci ait été largement alourdie par la gauche. Les députés ont également supprimé un article prévoyant d'alourdir le « malus » pour les voitures essence et diesel. La hausse de la taxation sur l'électricité a même été abrogée par les députés. Très mobilisée dans l'hémicycle, la gauche est parvenue

à faire voter un impôt sur le patrimoine des milliardaires, à créer une contribution exceptionnelle sur les dividendes des entreprises du CAC 40, et à rendre pérenne la contribution exceptionnelle demandée aux entreprises de fret maritime, et à plafonner à 500 M€ la niche fiscale dont bénéficie ce secteur. Ces modifications ne sont toutefois que temporaires. La majorité sénatoriale aura tout loisir à son tour, lors de la navette parlementaire, de remanier le projet de loi de finances pour 2025 dans un sens distinct.

Quelle fiscalité pour le financement de l'audiovisuel public (suite) ?

Le projet de loi de finances pour 2025 prend acte de la suppression de la contribution de l'audiovisuel public, et de l'expiration prochaine de la solution temporaire qui s'en est suivie : le financement de l'audiovisuel public via l'affectation d'une fraction de la TVA. C'est donc la pérennisation de son mode de financement qui est en débat depuis le printemps, afin d'écartier le risque que sa budgétisation pure et simple, actée dans le PLF pour 2025, ne devienne la norme (v. [Repères, mai 2024](#)). Pour certains observateurs, la budgétisation modifie profondément la relation entre le Gouvernement et le média concerné. En cas de budgétisation, le Gouvernement prend le pouvoir sur l'audiovisuel comme pour n'importe quelle politique publique. Fin octobre 2024, le Sénat a adopté à la quasi-unanimité une proposition de loi organique visant à maintenir le système de financement de l'audiovisuel public mis en place depuis la suppression de la contribution à l'audiovisuel public en loi de finances rectificative pour 2022. Si le texte ne satisfait pas pleinement les parlementaires de gauche, ils reconnaissent son mérite d'éviter une budgétisation en 2025. La loi organique du 28 décembre 2021, ayant modifié la LOLF, prévoit, en effet, qu'au-delà de 2025 une affectation d'imposition de toutes natures ne peut être maintenue que si celle-ci est en lien avec la mission de service public qu'elle vient financer. C'est dans ce contexte que s'inscrit la proposition de loi organique qui vise à modifier la LOLF pour maintenir le mode de financement de l'audiovisuel public par affectation d'un montant déterminé d'une imposition de toute nature, et donc d'un montant de TVA reversé annuellement. Sans modification rapide de la LOLF, le financement de l'audiovisuel public serait assuré par le budget général de l'État et non plus par une ressource fiscale affectée. Le texte initial prévoyait un mode de financement particulier pour Arte France avec la mise en place d'un prélèvement sur recettes. Cette disposition a toutefois été supprimée par les sénateurs. Les députés doivent à présent examiner la proposition de loi organique.

->IMPÔT SUR LE REVENU

Les mesures fiscales présentées dans le PLF pour 2025 pour les particuliers

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2025 a été déposé à l'Assemblée nationale le 10 octobre 2024. La présentation des principales mesures fiscales proposées dans le projet de loi initial présenté par le Gouvernement, en cours d'examen au Parlement, se fait ici sous réserve que les modalités définitives ne soient connues qu'après promulgation du texte, s'il a lieu fin décembre 2024. S'agissant des mesures concernant les particuliers, on retrouve

d'abord l'indexation du barème de l'impôt sur l'inflation (art. 2 du PLF initial). Les tranches du barème de l'impôt sur le revenu (IR), ainsi que les seuils et limites qui lui sont associés, augmentent de 2 %, soit l'évolution des prix hors tabac de 2024 par rapport à 2023. Ensuite, mesure phare du texte, on retrouve l'instauration d'une contribution différentielle sur les hauts revenus (art. 3 du PLF initial). Cette contribution vise à assurer une imposition minimale de 20 % des plus hauts revenus (plus de 250.000 €, le double pour un couple), avec une décote pour atténuer les effets de seuil.

Immobilier et tourisme : la « niche fiscale Airbnb » suite et fin devant le Parlement ?

Déjà évoquée dans ces colonnes (v. [Repères, juillet 2024](#)), les parlementaires ont trouvé un accord sur de nouvelles limites à apporter à la « niche fiscale Airbnb ». Les députés et les sénateurs réunis en commission mixte paritaire à la fin du mois d'octobre ont trouvé un accord sur la proposition de loi transpartisane renforçant la régulation des meublés de tourisme. Le texte a été adopté par 12 des 14 membres de la CMP. Seuls les deux députés RN ont voté contre.

Le texte des députés Le Meur (Renaissance) et Echaniz (PS) avait été adopté en janvier 2024 à l'Assemblée nationale, avant d'être adopté au Sénat le 21 mai dernier. Le texte faisait partie des dispositions législatives en attente depuis la dissolution de l'Assemblée nationale. Les débats ont notamment été difficiles sur le volet fiscal du texte. La niche fiscale dite « Airbnb » devrait être sérieusement rabotée, et de nouveaux outils seront à la disposition des maires pour éviter que les locations de courte durée n'assèchent le marché immobilier local. Le texte prévoit donc un alignement de la fiscalité des locations de courte durée avec celles de longue durée. Le propriétaire d'un logement de meublé de tourisme non classé bénéficiera désormais d'un abattement de 30 %, dans la limite de 15 000 € de chiffre d'affaires par an (contre 23 000 € dans la version adoptée par le Sénat en mai). Les meublés de tourisme classés conservent une particularité : l'abattement sera de 50 %, avec un plafond fixé à 77 700 €. Le texte donne la possibilité aux conseils municipaux d'abaisser le nombre maximal de jours de locations touristiques des résidences principales dans la limite de 90 jours pour éviter les abus. Précisons que tout cela peut être remis en cause dans le projet de loi de finances pour 2025. N'oublions pas non plus que la problématique du logement n'est pas que fiscale...

->FISCALITÉ ENVIRONNEMENTALE

Les mesures fiscales présentées dans le PLF pour 2025 pour les particuliers

Sous les mêmes réserves qu'indiquées précédemment, on retrouve un durcissement de certaines mesures à destination des particuliers. Tout d'abord, l'adaptation des tarifs d'accise sur l'électricité (art. 4 du PLF initial). Cette disposition du projet de loi adapte les tarifs normaux d'accise en sortie de bouclier tarifaire afin de garantir au consommateur une baisse

de 9 % du tarif réglementé au 1^{er} février 2025. Un arrêté déterminera le montant de l'accise. On retrouve ensuite un renforcement du malus sur les véhicules polluants (art. 8 et art. 9 du PLF initial). Le « malus CO2 » et le « malus masse » sont durcis et la réfaction est aménagée pour mieux tenir compte de la perte de valeur des véhicules d'occasion. Le « malus CO2 » est renforcé progressivement, pour atteindre en 2027 une taxation dès 99g/CO2/km et un tarif maximum de 90 000 €. Le « malus masse » s'applique dès 1 500 kg et l'abattement pour les véhicules non-rechargeables est revu. La réfaction du malus est adaptée et sera plus importante pour les véhicules récents. Un malus rétroactif s'appliquera en 2026 pour les véhicules n'ayant pas été soumis à malus à la première immatriculation. Enfin, on note des taux réduits de TVA sur les opérations liées au chauffage (art. 10 du PLF initial). Le taux réduit de 5,5 % est étendu aux réseaux de chaleur à énergies renouvelables. Les chaudières à énergies fossiles sont exclues des taux réduits, sauf pour l'entretien et la réparation des matériels existants.

Gazole non routier agricole : la mesure contenue dans le PLF pour 2025

Déjà évoquée dans ces colonnes (v. [Repères, janv. 2024](#)), le projet de loi de finances pour 2025 maintient le tarif d'accise applicable au gazole utilisé pour les travaux agricoles et forestiers à son niveau de 2023 : il annule la hausse progressive prévue par la loi de finances pour 2024 (art. 94 L. n° 2023 1322 du 29 déc. 2023 de finances pour 2024). En effet, cette disposition prévoyait une hausse progressive du tarif réduit d'accise applicable au gazole consommé pour les besoins des travaux agricoles et forestiers de 2,85 c€/L/an à compter du 1^{er} janvier 2024. Ce tarif réduit devait ainsi passer de 3,86 c€/L à 23,86 c€/L en 2030. Conformément à la présentation des mesures d'urgence en faveur des exploitants agricoles le 26 janvier 2024 par le Gouvernement Attal, l'entrée en vigueur de cette mesure est rétroactive et ne remet pas en cause les mesures prévues par la loi de finances pour 2024 pour accompagner le secteur agricole dans la transition énergétique. Cette mesure complète les aides d'urgence à la trésorerie des agriculteurs relatives au gazole agricole instaurées au cours du premier semestre 2024 : à savoir la mise en place d'une avance de 50 % du remboursement dû au titre des consommations de GNR effectuées en 2024, versée en février 2024 ; et l'application du tarif réduit d'accise à l'achat (au lieu d'attendre le remboursement l'année suivante) à compter du 1^{er} juillet 2024.

->IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS

Les mesures fiscales présentées dans le PLF pour 2025 pour les entreprises

Sous les mêmes réserves qu'indiquées précédemment, on retrouve, conformément aux annonces du Premier ministre lors de sa déclaration de politique générale à l'Assemblée nationale (v. *supra*) une contribution exceptionnelle sur les bénéfices des grandes entreprises (art. 11 et 12 du PLF initial). Elle concerne les entreprises dont le chiffre d'affaires dépasse 1 Md€. Son taux est fixé à 20,6 % pour le premier exercice clos en 2025 et à 10,3 % pour le

suivant. Ces taux sont doublés au-delà de 3 Md€ de chiffre d'affaires. Les grandes entreprises de transport maritime relèvent d'un dispositif adapté. On note un report de la suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE - art. 15 du PLF initial). Prévues pour 2027, la suppression définitive de la CVAE est reportée. Les taux d'imposition sont maintenus pour les années 2025 à 2027 à leur niveau de 2024, soit 0,28 % au maximum. Ce taux sera abaissé à 0,19 % en 2028, puis 0,09 % en 2029. La CVAE sera totalement supprimée en 2030. Par ailleurs, on retrouve la mise en place d'une taxe sur le rachat de titres par les grandes entreprises (art. 26). Cet article instaure une taxe sur les réductions de capital par annulation d'actions rachetées par les plus grandes entreprises, réalisant un chiffre d'affaires individuel ou consolidé de plus d'1 Md€ (v. [Repères, avril 2024](#)). Enfin, plusieurs mesures fiscales sont présentées en faveur du secteur agricole, avec notamment une incitation à la transmission des exploitations au profit de jeunes agriculteurs (art. 19 du PLF initial), par un renforcement des dispositifs d'exonération ou d'abattement sur la plus-value professionnelle en cas de cession au profit des jeunes agriculteurs. Ensuite, le texte aménage les déductions pour épargne de précaution et pour augmentation des stocks de vaches laitières et allaitantes ; il passe l'exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties en faveur des terres agricoles de 20 % à 30 % (art. 18 du PLF initial). Le texte maintient le tarif d'accise applicable au gazole utilisé pour les travaux agricoles et forestiers à son niveau de 2023 (art. 20 du PLF initial, v. *supra*).

->PROCÉDURES FISCALES

La Cour des comptes rend un rapport sur la Direction nationale des enquêtes fiscales

Un rapport de la Cour des comptes, rendu public au mois d'octobre 2024, porte sur la direction nationale des enquêtes fiscales (DNEF) au sein de la direction générale des finances publiques (DGFIP). Dotée de 380 agents, cette administration fiscale est en charge de la collecte du renseignement sur l'ensemble de la fraude fiscale, de la détection des schémas de fraude intentionnelle les plus sophistiqués, notamment à l'international, et des relations avec l'autorité judiciaire dans une perspective répressive. Elle dispose pour ce faire de moyens humains, juridiques, voire technologiques qui ont été renforcés au cours des douze dernières années suite à l'affaire Cahuzac : elle analyse quantité d'informations venues du réseau territorial du contrôle fiscal, d'autres administrations (les douanes, Tracfin, les services d'enquête judiciaire, les tribunaux, les administrations fiscales étrangères, etc.), et parfois de dénonciations par le biais des aviseurs fiscaux. Elle seule est autorisée à réaliser des saisies dans les locaux des personnes soupçonnées de fraude fiscale. Bien qu'elle se soit adaptée, sur la dernière décennie, aux mutations économiques (émergence du commerce électronique et des crypto monnaies, etc.) et à la montée en puissance de l'autorité judiciaire et à celle du renseignement, la performance de son activité de recherche reste difficile à mesurer selon la Cour des comptes. Au terme de son contrôle, la Cour formule sept recommandations pour consolider la position de la DNEF à la pointe de la détection de la

fraude fiscale la plus grave, réaffuter ses outils et ses expertises, et étendre son réseau de coopérations, tant au sein de la DGFIP qu'auprès des acteurs ministériels et interministériels. Dans sa réponse aux observations de la Cour, la directrice de la DGFIP prend acte de l'appréciation positive portée par la Cour des comptes sur le travail réalisé par la DNEF, dont elle reconnaît la qualité et l'utilité. La Cour souligne également la pertinence de sa stratégie sur le long terme et l'excellence des coopérations qu'elle entretient avec ses nombreux partenaires tant au sein de la DGFIP qu'à l'extérieur de celle-ci, notamment avec le ministère de la Justice. La DGFIP partage également le point de vue de la Cour des comptes selon lequel cette direction, de par sa singularité, son positionnement, ses missions et ses enjeux doit continuer à s'adapter, ainsi qu'à adapter ses outils, à l'évolution de la fraude et plus largement de son environnement.

MANAGEMENT PUBLIC

-> FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT

Un rapport du Sénat alerte sur la dégradation de l'immobilier de l'ATE

La commission des finances du Sénat a publié un rapport d'information sur l'état du patrimoine immobilier de l'administration territoriale de l'État (v. « Immobilier de l'administration territoriale de l'État », Sénat, 24 sept. 2024, rapport de Mme Florence Blatrix Contat). La rapporteure spéciale des crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État », a présenté les conclusions de ses travaux de contrôle sur l'immobilier de l'administration territoriale de l'État (ATE). Elle alerte sur la dégradation du parc immobilier de l'ATE qui couvre plus de 3 M de m² répartis en 2 871 bâtiments. En 2023, la location de 320 000 m² à des bailleurs privés a coûté 91,32 M€, soit 27 % des dépenses immobilières de l'ATE, dépassant de 2,4 fois les investissements. Elle note que le manque de moyens limite les travaux d'entretien, avec 16% des bâtiments jugés non conformes. Les objectifs d'efficacité énergétique (réduction de 40% de la consommation énergétique d'ici 2030) semblent inatteignables sans un investissement massif. Le parc souffre également de sous-densité, avec une surface par agent dépassant souvent les 40 m². Face à ces défis, une foncière interministérielle, prévue pour 2025 (v. [Repères, mars 2024](#)), pourrait améliorer la gestion du parc, en centralisant les financements et en intégrant les coûts de maintenance et de transition énergétique dans les loyers, pour encourager une meilleure rationalisation des espaces.

Fonction publique : une prime pour compenser la hausse du SMIC

Pour faire face à la revalorisation de 2 % du SMIC au 1^{er} novembre, le Gouvernement a opté pour une « indemnité différentielle » de 0,06 € par mois pour les agents publics dont le salaire est inférieur au nouveau montant du SMIC, désormais fixé à 1 801,80 € brut. Ce choix, annoncé par la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), permet d'ajuster temporairement les salaires les plus bas sans modifier les grilles indiciaires.

Les syndicats souhaitent une augmentation de l'indice minimum de traitement. Ils appellent à une révision plus large des grilles salariales pour assurer une progression durable des rémunérations et dénoncent cette prime comme une solution « provisoire ».

De nouvelles suppressions de postes à prévoir au ministère des finances

Le projet de loi de finances pour 2025 prévoit de nouvelles réductions d'effectifs dans les ministères, avec une diminution de 529 équivalents temps plein (ETP) pour les ministères économiques et financiers. La direction générale des finances publiques (DGFIP) est la plus touchée avec une perte de 550 postes, portant à plus de 30 000 les suppressions de postes depuis 2008, soit une réduction de 25 % des effectifs initiaux. En 2025, le plafond d'emplois de la DGFIP atteindra 92.562, contre environ 125 500 en 2008. D'autres directions sont également concernées par ces diminutions : la DGCCRF et la DGE perdront chacune 5 postes, tandis que la douane (DGDDI) bénéficiera de 50 nouveaux postes, Tracfin de 10 et l'AIFE de 7, les effectifs de l'INSEE restant stables. Les syndicats dénoncent ces suppressions. Solidaires Finances déplore une « diète forcée » qui accentue la pression sur les missions de la DGFIP et dégrade les conditions de travail, tandis que la CGT Finances publiques critique une « austérité à tous les étages » et souligne le non-respect des engagements de pause en 2025 annoncés par le cadre d'objectifs de la DGFIP.

-> FONCTION PUBLIQUE HOSPITALIÈRE

L'ANAP lance son pack « Achats Durables » à destination des établissements de santé

L'Agence nationale d'appui à la performance des établissements de santé (ANAP) renforce son engagement en matière de durabilité avec un nouveau programme d'accompagnement pour encourager les achats durables. Trois ans après la création de son pôle « Développement durable », l'ANAP a lancé en octobre 2024 un pack « Achats Durables » comprenant un ensemble d'outils pour soutenir les établissements sanitaires et médico-sociaux dans la mise en œuvre de schémas de promotion des achats socialement et écologiquement responsables (SAPSER). En plus de guides méthodologiques, l'ANAP propose des sessions de formation et des retours d'expérience sur les achats d'occasion. Pour répondre aux préoccupations financières des établissements, l'agence a recensé près de 100 subventions disponibles. Le pack prévoit aussi une masterclass « Achats Durables » pour échanger sur les solutions innovantes permettant de réduire à la fois les dépenses et l'empreinte carbone.

-> FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

La Cour des comptes appelle à une réforme systémique de la DGF

Dans un rapport publié le 9 octobre 2024 (« La dotation Globale de Fonctionnement », Cour des Comptes, 9 oct. 2024), la Cour des comptes appelle à une réforme systémique de la

Dotation Globale de Fonctionnement (DGF). Depuis 2021, la TVA a dépassé la DGF en tant que principal concours financier de l'État (avec 54,9 Md€ affectés aux collectivités en 2024). Cependant, la DGF reste essentielle pour certaines collectivités et représente encore une masse financière significative (bien qu'elle ne soit pas indexée sur l'inflation et diminue en euros constants). La DGF est composée de 18 dotations principales, dont les dotations forfaitaires et de compensation (18,2 Md€ en 2023) et les dotations de péréquation (9 Md€). Ces dernières, visant à réduire les inégalités entre collectivités, représentent désormais 44,8 % des montants pour les communes, mais seulement 18,7 % pour les départements. Dans son rapport, la Cour note que des inégalités subsistent : certaines collectivités aux moyens financiers élevés continuent de percevoir des dotations plus importantes. Face à cela, les magistrats proposent une réforme profonde, introduisant une dotation forfaitaire « cible » basée sur les ressources des collectivités et un complément de péréquation prenant en compte leurs charges. Cette réforme viserait à rationaliser l'architecture de la DGF pour répondre aux besoins actuels et renforcer l'équité entre collectivités.

La hausse des cotisations retraites des fonctionnaires ne sera pas compensée pour les collectivités territoriales

Le gouvernement Barnier a confirmé que les collectivités territoriales ne bénéficieront d'aucune compensation pour l'augmentation de 4 points de leurs cotisations à la caisse de retraite des fonctionnaires (CNRACL) en 2025. Cette mesure, incluse dans le projet de loi de financement de la Sécurité sociale, vise à combler le déficit de la CNRACL, qui atteint actuellement 2,5 Md€ et pourrait dépasser les 10 Md€ d'ici 2030. Ce déficit s'explique par le vieillissement de la population des agents territoriaux, l'évolution défavorable du ratio cotisants/retraités, et la ponction de cette caisse pour soutenir d'autres régimes de retraite déficitaires. Malgré les protestations des élus locaux, qui voient leurs charges augmenter sans aide de l'État, le gouvernement a écarté toute perspective de compensation, estimant la hausse nécessaire pour rétablir l'équilibre du régime de retraite.

->TRANSITIONS

Un rapport de la Cour des Comptes sur le déploiement de l'IA à Bercy

La Cour des comptes a publié, le 22 octobre 2024, un rapport sur le déploiement de l'IA au sein du ministère des Finances (« L'Intelligence Artificielle dans les Politiques Publiques : L'exemple du Ministère de l'Économie et des Finances », Cour des Comptes, 22 oct. 2024). Le rapport révèle que, depuis 2015, le ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique (MEFSIN) s'appuie sur l'IA pour améliorer ses opérations, notamment à travers le programme « Signaux Faibles » pour détecter les difficultés des entreprises, et « Foncier Innovant » pour identifier des biens non déclarés (v. [Repères, février 2024](#) et [novembre 2023](#)). Ces initiatives, combinées à cinq autres projets de maîtrise des dépenses, ont généré 20 M€ d'économies annuelles en 2022, bien que cette somme soit inférieure aux 46,6 M€ initialement escomptés. La Cour des comptes pointe

également du doigt le déploiement inégal de l'IA entre les directions du MEFSIN. En effet, bien que huit directions aient accès à l'IA, les ressources sont principalement concentrées au sein de la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP) et de l'Agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE), limitant ainsi le potentiel de déploiement dans des secteurs comme le Trésor et le Budget. Ces disparités soulignent l'absence de pilotage ministériel centralisé pour assurer une intégration uniforme de l'IA, d'autant que les dispositifs de soutien interministériels restent sous-exploités. Les magistrats alertent également sur les risques éthiques et environnementaux liés au déploiement de l'IA. On retrouve des défis tels que les implications éthiques, les impacts sur les ressources humaines, et l'empreinte écologique qui sont finalement peu pris en compte. Ils appellent à la mise en place d'une « IA de confiance », impliquant une transparence accrue, l'explicabilité des décisions, et une réduction de l'empreinte écologique. Ils recommandent également l'adoption d'une « IA frugale », limitant les coûts de stockage et de calcul, et intégrant des pratiques de sobriété numérique. Ce concept, encore peu développé au niveau ministériel, favoriserait une « IA soutenable », alliant efficacité et respect des engagements écologiques. Les recommandations de la Cour des comptes portent également sur l'amélioration du pilotage de l'IA au sein du MEFSIN et sur la création d'un incubateur au sein du ministère.

Les résultats décevants du « Budget Vert » de l'État pour 2024

Le 24 octobre 2024, le Gouvernement a publié le résultat du « Budget Vert » pour l'exercice 2023 (« Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État », oct. 2024). Les dépenses de fonctionnement analysées, incluant les carburants, les déplacements et le chauffage, révèlent un impact environnemental mitigé. En 2023, 812 M€ seulement ont été classés comme favorables, en baisse par rapport à 2022, tandis que les « dépenses brunes », dont les carburants, ont atteint 1,891 Md€, soit une augmentation de 171 M€. Parmi les ministères, seul celui de la transition écologique a progressé en augmentant ses dépenses vertes et réduisant ses dépenses brunes. En revanche, plusieurs autres ministères ont vu leurs dépenses brunes augmenter ou leurs dépenses vertes diminuer, illustrant les défis de la mise en œuvre d'une commande publique véritablement « verte ». Concernant l'exercice à venir, le projet de loi de finances pour 2025 affiche un « budget vert » en hausse avec 42,6 Md€ de dépenses favorables à l'environnement, principalement en lien avec les énergies renouvelables. Malgré cette avancée, 91 % des crédits budgétaires demeurent non cotés en raison d'une méthodologie inchangée qui limite la prise en compte des dépenses fonctionnelles.

Des inquiétudes autour de la formation à la transition écologique des fonctionnaires

Lancé en 2022, le plan de formation à la Transition Écologique initié par Stanislas Guérini, visait à former 25.000 cadres d'ici fin 2024 puis l'ensemble des 2,5 M d'agents publics d'ici 2027. Malgré des avancées (près de 12 000 cadres ont entamé la formation), le déploiement

complet semble compromis par des doutes budgétaires et l'absence de soutien explicite du nouveau ministre de la Fonction publique et les difficultés de financement. Les objectifs initiaux prévoyaient une sensibilisation suivie de conférences, visites de terrain et actions concrètes, mais aucune session complète n'a encore été finalisée. La deuxième phase, visant 2,5 M d'agents, devait reposer principalement sur des *Moocs* en ligne, avec quelques ateliers en présentiel pour les volontaires. Cependant, ce volet est actuellement au point mort. Face aux doutes, le collectif scientifique chargé du déploiement du programme plaide pour une vision de long terme, voyant la formation écologique comme un investissement essentiel pour préparer l'administration publique aux défis environnementaux. Dans ce contexte, quatre collectifs de hauts fonctionnaires (Sens du Service Public, Le Lierre, Pour un Réveil Écologique et Une fonction publique pour la transition écologique) ont publié une tribune dans le journal « *Acteurs Publics* » pour exprimer leur inquiétude quant à l'avenir de la formation à la transition écologique pour les cadres de l'État (« L'alerte de quatre collectifs de hauts fonctionnaires sur la formation à la transition écologique », *Acteurs Publics*, 30 oct. 2024). Les hauts fonctionnaires estiment que cette formation est cruciale pour intégrer la transition écologique dans les politiques publiques. La phase actuelle, principalement en présentiel pour les cadres supérieurs, devrait s'étendre et s'adapter à chaque métier afin de favoriser des compétences concrètes et professionnelles. Pour déployer la formation à l'ensemble des agents, les collectifs recommandent de garantir des temps en présentiel, de diversifier les contenus et de mobiliser un vivier d'animateurs internes. Ils appellent à une stratégie financée et soutenue par une volonté politique, incluant la valorisation des animateurs et la constitution d'une communauté pérenne pour garantir l'impact de cette formation.

FISCALITÉ EUROPÉENNE ET INTERNATIONAL

->FISCALITÉ EUROPÉENNE

Le Conseil met à jour la liste européenne des paradis fiscaux

Le 8 octobre 2024, le Conseil a adopté la liste de l'UE des États et territoires non coopératifs à des fins fiscales. Antigua-et-Barbuda ayant été retirée, elle compte 11 pays : les Samoa américaines, Anguilla, les Fidji, Guam, les Palaos, le Panama, la Russie, le Samoa, Trinité-et-Tobago, les Îles Vierges américaines et le Vanuatu.

La Commission autorise l'exonération fiscale suédoise en faveur du biogaz

Le 23 octobre 2024, la Commission européenne a conclu que deux régimes suédois d'exonération fiscale en faveur du biogaz et du biopropane non alimentaires utilisés comme combustibles de chauffage ou comme carburants moteurs étaient conformes aux règles de l'UE en matière d'aides d'État. En juin 2020, la Commission avait autorisé les régimes en vertu des règles de l'UE en matière d'aides d'État, mais les décisions de la Commission avaient été annulées par le Tribunal le 21 décembre 2022.

Adoption de la surtaxe sur les voitures électriques étrangères

Le 29 octobre 2024, la Commission européenne a adopté le règlement d'exécution, publié le 30 octobre au *JOUE*, instituant des droits de douane supplémentaires sur les voitures électriques importées de Chine (v. [Repères, juillet 2024](#)). Cette mesure, qui pourra être supprimée par la suite sous conditions, pourra atteindre 35 %. En réponse, le 30 octobre 2024, la Chine a annoncé saisir l'OMC.

->FISCALITÉ INTERNATIONALE

Rapports de l'OCDE sur la fiscalité

Le 1^{er} octobre 2024, l'OCDE a publié un rapport sur les réformes fiscales. Celui-ci note le ralentissement et l'inversion de la tendance à la baisse des prélèvements sur les entreprises et les particuliers qui avait été observée pendant la pandémie et la période d'inflation qui avait suivi. Il souligne une réorientation la gestion de crise vers des priorités budgétaires à long terme, que la France n'a pas encore suivie. Après celui revenant sur 15 ans de travaux sur la fiscalité et le développement publié le 16 octobre, le 24 octobre, le Secrétaire général de l'OCDE a publié son rapport sur la fiscalité à l'intention des ministres des Finances et des gouverneurs de banque centrale du G20 pour leur réunion programmé ce jour-là. Ce rapport traite notamment de la solution reposant sur deux piliers pour résoudre les défis fiscaux soulevés par la numérisation de l'économie. Il couvre également les avancées réalisées concernant la mise en œuvre des standards minimums du BEPS et de transparence fiscale, ainsi que des mises à jour sur la politique fiscale, la fiscalité et inégalités et l'administration fiscale. Enfin, le 28 octobre, il a été conclu par l'OCDE que la fiscalité devait être augmentée pour lutter contre le tabac en Amérique latine et dans les Caraïbes.

->MONNAIES

Suite de la baisse des taux d'intérêt

Après une première baisse de ses taux d'intérêts en juin (v. [Repères, juin 2024](#)), la Banque centrale européenne (BCE) a procédé le 17 octobre à une nouvelle baisse de ses trois taux d'intérêt directeurs de 25 points de base. En conséquence, les taux d'intérêt de la facilité de dépôt, des opérations principales de refinancement et de la facilité de prêt marginal sont ramenés à respectivement 3,25 %, 3,40 % et 3,65 % à compter du 23 octobre 2024. Le processus de désinflation est en effet considéré comme en bonne voie. En Suisse, l'inflation est restée inférieure à 2% pendant 15 mois et le président Schegel a déclaré le 1^{er} octobre 2024 qu'elle allait encore baissé, ce qui explique que la Banque centrale a baissé son taux à 1 % le 27 septembre et qu'il a envisagé début octobre le retour de taux négatif en 2025. Quant à la Banque centrale du Japon, elle a maintenu le 31 octobre son principal taux d'intérêt à 0,25 %, en raison d'incertitudes politiques, mais cela reste le niveau le plus élevé depuis longtemps en raison de sa croissance atone.

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)

REPÈRES (SEPTEMBRE 2024) – REVUE-GFP N°6 – 2024

BUDGET DE L'ÉTAT ET DES OPÉRATEURS

-> DONNÉES GÉNÉRALES SUR LES FINANCES PUBLIQUES

En septembre 2024, les prix à la consommation augmentent de 1,2 % sur un an

Dans une note publiée le 27 septembre 2024, l'INSEE précise que sur un an, selon l'estimation provisoire réalisée en fin de mois, les prix à la consommation augmenteraient de 1,2 % en septembre 2024, après +1,8 % en août. Cette nette baisse de l'inflation s'expliquerait d'abord par une baisse des prix de l'énergie en particulier ceux des produits pétroliers. Les prix des services ralentiraient sur un an et ceux des produits manufacturés diminueraient à un rythme un peu plus soutenu qu'au mois précédent. Quant aux prix de l'alimentation et du tabac, ils augmenteraient sur un an au même rythme que le mois précédent.

Deuxième trimestre 2024 : la dette publique s'établit à 3 228,4 Md€

Dans une note publiée le 27 septembre 2024, l'INSEE indique qu'à la fin du deuxième trimestre 2024, la dette publique au sens de Maastricht s'établit à 3 228,4 Md€, soit une augmentation de 68,9 Md€, après +58,2 Md€ au trimestre précédent. Exprimée en pourcentage du produit intérieur brut (PIB), elle s'établit à 112,0 %, après 110,5 % au premier trimestre 2024.

Vers un déficit public de plus de 6 % du PIB en 2024

Le déficit public devrait dépasser les 6 % du PIB cette année. Le nouveau ministre du budget et des comptes publics, L. Saint-Martin, rattaché au Premier ministre, l'a confirmé le 25 septembre 2024 lors d'une audition par la commission des finances de l'Assemblée nationale. Jusqu'alors, le ministère des finances prévoyait, dans une estimation déjà révisée, 5,1 % de déficit public. Le nouveau ministre explique ce nouvel écart par des recettes fiscales « moins importantes » qu'attendu. Il reprend ensuite le mot d'ordre donné par son gouvernement depuis sa nomination : le rétablissement des comptes publics passera « prioritairement » par une baisse des dépenses. Le prochain budget pour l'année 2025 devrait donc être particulièrement scruté, dans un contexte politique inédit et alors que les taux auxquels la France emprunte sur les marchés financiers ont dépassé ces dernières semaines ceux de plusieurs États voisins du sud de l'Europe, notamment l'Espagne.

->PROCÉDURE BUDGÉTAIRE

Nouveau point sur le calendrier budgétaire

Le nouveau ministre du budget et des comptes publics a répondu le 25 septembre lors d'une audition par la commission des finances de l'Assemblée nationale a plusieurs interrogations sur le calendrier budgétaire à venir au regard du contexte politique particulier et de la récente nomination du nouveau Gouvernement. Il a précisé que le PLF pour 2025 serait déposé courant semaine du 9 octobre sur le bureau de l'Assemblée nationale, alors qu'en principe l'article 39 de la LOLF prévoit un dépôt, au plus tard, le 1^{er} mardi du mois d'octobre. Il a également précisé qu'il n'y aura pas de nouvelles lettres plafonds envoyées mais qu'en revanche un nouveau projet de « tiré-à-part » (projet de rapport en application de l'article 48 de la LOF sur les plafonds de dépenses prévisionnels en vue de l'examen et du vote du PLF 2025) serait publié pour accompagner la présentation du texte. Le projet de « tiré-à-part » publié par la Direction du Budget le 19 septembre 2024 a donc vocation à être remplacé au regard des nouvelles ambitions gouvernementales. Aussi, le ministre de l'économie et des finances Antoine Armand, présent lui aussi à cette audition, a fait savoir que la France avait obtenu de Bruxelles un délai jusqu'au 31 octobre pour présenter sa trajectoire pluriannuelle des finances publiques. Celle-ci était initialement attendue courant septembre. Comme six autres États, la France fait en effet l'objet d'une procédure pour déficit public excessif devant la Commission européenne (v. [Repères, juillet 2024](#)).

->BUDGETS DES POUVOIRS PUBLICS

Les dépenses contentieuses et de protection fonctionnelle du ministère de l'intérieur

Dans un rapport publié le 23 septembre 2024, la Cour des comptes a examiné, sur les exercices 2015 et suivants, les dépenses contentieuses et de protection fonctionnelle du ministère de l'intérieur. Pour la Cour, malgré une amélioration de leur pilotage, ces dépenses restent chroniquement sous-budgétisées en loi de finances initiale alors même qu'elles

continuent à croître. Les conditions d'indemnisation des refus de concours de la force publique (en particulier pour des expulsions locatives), à l'origine du premier poste de dépenses contentieuses du ministère de l'intérieur, mériteraient d'être mieux précisées. En 2023, ces indemnisations pour refus de concours de la force publique à la suite d'une décision du juge judiciaire représentent 43,3 M€. La Cour constate que des circulaires ministérielles continuent à inviter, dans toute la mesure du possible, à rechercher une solution de relogement avant expulsion, dans une approche qui peut parfois excéder les dérogations admises par la jurisprudence du Conseil d'État au principe selon lequel l'État est d'abord tenu de prêter son concours à l'exécution des décisions de justice (article L. 151-3 du code des procédures civiles d'exécution). La conciliation des objectifs pour partie contradictoires de relogement des personnes en situation de précarité sociale et d'exécution des décisions de justice place les préfets dans une situation délicate. Les ministères du logement et de l'intérieur divergent quant à l'interprétation à donner aux motifs d'ordre public admis par la jurisprudence du Conseil d'État pour justifier un refus de concours de la force publique. À cet égard, les magistrats de la rue Cambon considèrent que des décisions de refus de concours de la force publique qui seraient jugées infondées au regard de la jurisprudence du Conseil d'État pourraient conduire à mettre en jeu la responsabilité des gestionnaires publics. Dans ce contexte, et sous réserve d'une évolution de la législation, la Cour estime qu'un retour à une application stricte des critères de refus de concours de la force publique définis par la jurisprudence du Conseil d'État apparaît nécessaire et de nature à contenir le premier poste de dépenses contentieuses. Une nouvelle instruction interministérielle, remplaçant toutes celles qui l'ont précédée, devrait ainsi rappeler les critères de refus du concours de la force publique à l'exécution des décisions de justice qui sont conformes à la jurisprudence administrative et à ce titre, les situations dans lesquelles la vulnérabilité sociale et la dignité de la personne humaine entrent parmi les composantes de l'ordre public pouvant justifier un refus de concours. D'autres points de vigilance sont identifiés concernant les dépenses de protection fonctionnelle ou celles relatives aux litiges concernant les personnes de nationalité étrangère. Et face à ces constats, la Cour des comptes formule huit recommandations.

-> BUDGET DES OPÉRATEURS

L'Économat des armées

Dans un rapport publié le 17 septembre 2024, la Cour des comptes présente ses observations sur l'Économat des armées, établissement public industriel et commercial qui joue un rôle prépondérant dans l'approvisionnement des forces armées en denrées alimentaires et concourt en outre au soutien des formations militaires implantées en outre-mer et à l'étranger. L'établissement est placé sous la tutelle du ministère des armées au profit duquel il consacre l'essentiel de son activité, dans un cadre dont les contours sont fixés par des contrats d'objectifs et de performance. Il constitue pour le ministère des armées un fournisseur de biens et un prestataire de services intervenant dans une relation de

subordination assimilable à une quasi-régie, mais dans des conditions juridiques et financières qui, du fait de son statut, lui confèrent d'être réactif et efficace. Depuis 2018, son modèle économique ayant significativement évolué avec la prise en charge de 73 restaurants concédés par les armées, il lui faut veiller à maîtriser les impacts financiers de cette opération qui implique des investissements importants dans les infrastructures et matériels de restauration. La Cour des comptes note que la situation financière de l'établissement est saine. Elle est tirée par un chiffre d'affaires de 394 M€ en 2022, en forte progression par rapport à 2018, et elle s'adosse à une bonne maîtrise des coûts de structure. Elle devrait lui permettre d'assumer les investissements pris en charge au titre des concessions, dont le modèle économique est bâti sur la fréquentation des restaurants et le prix des repas payés par les usagers. Aux termes de son rapport, la Cour formule quatre recommandations.

COMPTABILITÉ PUBLIQUE

->RESPONSABILITÉ DES GESTIONNAIRES PUBLICS

Fin de mandat pour Louis Gautier, procureur général près la Cour des comptes

Dans un entretien accordé au journal *Le Monde* et publié le 27 septembre 2024, Louis Gautier est revenu sur ses deux années de mandat en tant que procureur général près la Cour des comptes, poste qu'il quitte au 26 septembre 2024 selon cet entretien. En sa qualité de procureur général, disposant du monopole des poursuites devant la chambre du contentieux de la Cour des comptes, il a accompagné, en première ligne, les récentes évolutions de la Cour des comptes, à commencer par le nouveau régime de responsabilité financière des gestionnaires publics (v. ordonnance n°2022-408 du 23 mars 2022), mais aussi le « 100 % publication » pour les travaux de la Cour, ou encore l'ouverture des plateformes citoyennes. Interrogé sur le positionnement de la Cour des comptes, Louis Gautier défend : « Nous sommes une justice qui a pour but de défendre l'ordre public financier, de protéger le bon usage des fonds publics et de vérifier l'efficacité des politiques. C'est la première digue de l'État de droit ». Défendre l'ordre public financier et garantir l'État de droit, nul doute que Louis Gautier y aura participé en sa qualité de procureur général. La personne qui lui succédera et qui devrait être nommée dans les jours qui viennent en conseil des ministres aura également cette lourde mais si noble tâche.

FINANCES LOCALES

->DONNÉES GÉNÉRALES SUR LES FINANCES LOCALES

Note de conjoncture - Tendances 2024 par niveau de collectivités locales

Dans cette étude, la Banque postale dresse un premier bilan de l'année 2024. De façon provisoire, cette étude estime que l'autofinancement sera en baisse de -8,7 %. Cette diminution s'explique par des ressources insuffisantes par rapport aux dépenses. Malgré

cette dégradation de la section de fonctionnement, « l'investissement resterait particulièrement dynamique et progresserait comme l'année précédente (+7,0 %) ». Dès lors, logiquement, l'emprunt devrait fortement augmenter de l'ordre de 30 % pour atteindre environ 24,6 Md€, en progression de 17,9 % et financer les dépenses d'investissement.

Les finances publiques régionales

Dans cette traditionnelle note, la DGCL revient sur la situation des régions à la fin 2023. Malgré l'impact de l'inflation, la santé financière des collectivités était relativement bonne en dépit d'une hausse des dépenses de fonctionnement de l'ordre de +4,9 % (contre +3,0 % en 2022). Les explications de cette hausse sont nombreuses (achats et charges externes en hausse de +15,0 %, frais de personnel en augmentation continue de + 4,0 % en 2023, après + 3,5 % en 2022 et + 3,7 % en 2021). Les ressources, quant à elles, augmentent moins rapidement que les dépenses expliquant au final une détérioration relative de l'épargne brute de -5,9 %. En matière d'investissement, les recettes augmentent de +14,5 % principalement sous l'influence de la gestion des fonds européens. Les dépenses, quant à elles, augmentent en raison de l'impact de l'inflation +4,7 % en 2023.

10^e édition du « Regard financier sur les petites villes »

Dans ce rapport annuel, l'Association des petites villes de France et la Banque postale reviennent sur la situation financière 2023 des villes de 2 500 à 25 000 habitants. Celle-ci apparaît relativement bonne pour les 4 122 communes concernées. De façon générale, l'épargne brute augmente de +6,6 % malgré des dépenses de fonctionnement là encore en augmentation +4,7 %. Cette situation relativement saine permet aux petites villes de continuer à investir avec un volume d'investissement, qui dépasse 2013. Le mode de financement de l'investissement mobilise l'épargne nette, les ressources d'investissement mais également l'emprunt avec un encours de dette, qui se chiffre à 20,4 milliards d'euros, soit 768€ /hab.

FINANCES SOCIALES

->DETTE SOCIALE

Le solde et la dette des administrations de Sécurité sociale

Une fiche actualisée du site FIPECO explicite les notions de solde et de dette des administrations de Sécurité sociale (ASSO). Celles-ci comprennent, d'une part, les régimes d'assurance sociale, à savoir les régimes obligatoires de SS de base et complémentaires, l'assurance chômage, la CADES et le Fonds de réserve des retraites, d'autre part les organismes d'administration de Sécurité sociale (principalement les hôpitaux) ; les ASSO ont dégagé en 2023 une capacité de financement de 11,5 Md€ (grâce à la capacité de financement très importante de la CADES) ; on s'attache généralement plus au montant du

solde du Régime général et du FSV (dont le périmètre est moins large) qui a été de -9,5 Md€ en 2023 (le solde cumulé des régimes autres que le Régime général étant proche de l'équilibre). La dette (brute) des administrations de Sécurité sociale au sens de Maastricht s'est établie en 2023 à 264 Md€ (9,4% du PIB, un pourcentage très inférieur à la dette de l'État), et elle est portée à hauteur de 153Md€ par la CADES, de 59 Md€ par l'UNEDIC, ainsi que par l'ACOSS.

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

Les orientations du rapport Bozio-Wamser pour rééquilibrer le soutien aux salaires

Deux économistes Antoine Bozio et Etienne Wasmer avaient été missionnés par l'ancienne première Ministre Elisabeth Borne pour réfléchir sur l'efficacité des exonérations de cotisations sociales sur les salaires au regard de la politique de l'emploi. Un pré-rapport avait été remis au printemps dernier (v. [Repères, avril 2024](#)). Ils ont rendu leurs conclusions au mois de juillet, selon les informations parues dans les « Échos ». Elles vont nourrir les débats en cours sur la politique salariale, qui mettent en question à la fois le coût budgétaire de la politique de réduction de cotisations sociales sur les bas salaires conduites depuis trente ans (76Md€ en 2023) et la concentration excessive de l'échelle des salaires autour du SMIC. Ces débats avaient conduit l'ancien Premier Ministre Gabriel Attal à s'engager sur la « désmicardisation » et le nouveau chef du gouvernement Michel Barnier à faire de la question des bas salaires une priorité. Les deux économistes prônent une réorientation des exonérations, qui sont maximales au niveau du SMIC, mais qui, au-delà, baissent assez rapidement : ils proposent – à enveloppe constante – de diminuer de 4 points les exonérations au niveau du SMIC et de supprimer celles-ci au-dessus de 2,5 SMIC. Parallèlement, les exonérations sur les salaires intermédiaires entre 1,2 et 1,9 SMIC seraient majorées, avec un effet maximum au niveau de 1,6 SMIC. Cette concentration sur les salaires intermédiaires, si elle est de nature à débloquent l'échelle des salaires, devrait avoir des effets limités sur l'emploi ; de même un niveau d'exonération spécifique autour du SMIC pour les moins de 26 ans pourrait être proposé. Les auteurs du rapport ont testé d'autres pistes alternatives, qui généreraient des montants significatifs d'économies : la suppression des allègements au-delà de 1,9 SMIC (économie de 12 Md€, mais avec un risque de suppression de 62 000 emplois) ; le maintien du niveau des exonérations au niveau du SMIC et la suppression de celles-ci au-delà de 2,2 SMIC, qui serait favorable en termes d'emploi mais pénaliserait plus les niveaux de salaires intermédiaires, en particulier dans l'industrie.

->DÉPENSES DE SANTÉ/HÔPITAL/ASSURANCE MALADIE

Les revues de dépenses concernant la santé

Deux revues de dépenses des Inspections générales des finances (IGF) et des affaires sociales (IGAS) concernent la politique de santé, celles-ci pourraient être mises à profit par le

gouvernement Barnier pour le bouclage du PLF et du PLFSS pour 2025. La première porte sur le dispositif des affections de longue durée (ALD), qui a pour objet de limiter le reste à charge (sans que celui-ci soit pour autant complètement annulé) des assurés atteints d'une pathologie exigeant une thérapeutique longue et coûteuse. Entre 2010 et 2022, le nombre de patients pris en ALD a atteint 13,7 M de personnes, en croissance de 2,7% en moyenne annuelle du fait du vieillissement de la population, avec une surreprésentation des catégories les plus modestes. La mission souligne l'efficacité du dispositif qui aboutit à réduire à moins de 10 % le reste à charge et à limiter le renoncement aux soins. La dépense totale des assurés en ALD s'élevait à 123 Md€ en 2023 (sur un total de dépenses d'Assurance maladie de 204 Md€), il pourrait atteindre 140 Md€ en 2027 ; l'effet du surcoût du dispositif était évalué à 12,3 Md€, représenté pour l'essentiel par l'exonération du ticket modérateur. La revue relève que le régime des ALD est peu piloté, avec peu d'évolutions depuis sa création et des critères de reconnaissance parfois imprécis, qu'il contribue peu à l'amélioration des pratiques médicales et à l'engagement du patient, et qu'il est contrôlé de manière très allégée insuffisante. Le rapport fait un certain nombre de propositions, dont les plus porteuses d'économies reposent sur l'introduction d'un ticket modérateur plus important sur les dépenses en lien avec l'ALD, pouvant générer un montant d'économie de 850 M€ à 3,4 Md€ en 2027. A défaut de mise en œuvre de la réforme la plus structurelle on pourrait envisager de recentrer le dispositif en renforçant les critères de reconnaissance pour les formes les plus sévères de quatre pathologies (AVC, diabète, maladie coronarienne, néphropathies) avec une économie potentielle de 360 M€ par an., et en introduisant deux niveaux de reconnaissance en ALD selon la gravité et l'intensité des soins. La seconde revue concerne les dépenses de dispositifs médicaux. Cette catégorie très hétérogène qui va des simples pansements aux dispositifs implantables cardiovasculaires en passant par les prothèses auditives représente un montant de 14 Md€, en augmentation rapide de 3,7 % par an entre 2017 et 2022. La mission envisage trois pistes d'économies: une participation plus importante des usagers (le reste à charge des ménages pour la consommation globale de biens et de soins médicaux a baissé de 8,8 % en 2011 à 7,2 % en 2022), grâce à l'instauration d'une franchise sur les dispositifs médicaux et à une hausse du ticket modérateur; une pression accrue sur les baisses de prix et les remises de la part des fournisseurs, en particulier au bénéfice des établissements de santé ; enfin la maîtrise des volumes par un contrôle accru des prescriptions, en conformité avec les recommandations sanitaires, à compléter par une refonte des outils de gouvernance de la régulation qui sont trop fragmentés, ainsi qu'un renforcement du rôle du Comité économique des produits de santé (CEPS). Selon les différents scénarios le montant annuel d'économies par rapport à la situation actuelle pourrait aller de 500 M€ en 2025 à 1 Md€ en 2027.

Le dérapage des indemnités journalières pour arrêts de travail s'aggrave

Déjà mise en cause à de nombreuses reprises comme un des facteurs importants de l'augmentation des dépenses maladie, l'indemnisation des arrêts de travail s'envole. Dans un entretien accordé aux « Échos » le 9 septembre, le Directeur Général de la CNAM, Thomas

Fatôme a indiqué que le montant des dépenses d'indemnités journalières allait atteindre le montant de 17 Md€ d'ici la fin de l'année 2024, en hausse de 8,5 % sur un an. Cette hausse n'est pas liée seulement à des facteurs démographiques (augmentation de la population active et population vieillissante) ; près de la moitié de l'augmentation serait due à la hausse du SMIC et des salaires depuis 2021. Mais, dans quasiment la même proportion, elle serait aussi le résultat de l'évolution des comportements des salariés : de plus nombreux salariés s'arrêtent et le font pour des durées plus longues ; par ailleurs, la fraude est pointée du doigt, 30 % des contrôles diligentés par les caisses ayant fait apparaître des arrêts injustifiés. Le Directeur général de la CNAM a annoncé un renforcement de ceux-ci, et la mise sous surveillance des 7000 généralistes qui prescrivent beaucoup d'arrêts de travail. Mais surtout il pose la question de la soutenabilité du système actuel et d'un réexamen en profondeur de celui-ci. Plusieurs pistes ont été évoquées ces derniers jours, comme l'alignement du délai de carence dans la fonction publique sur celui du privé (de 1 à 3 jours).

Les propositions de l'industrie pharmaceutique pour limiter les dépenses de médicament.

Une fois n'est pas coutume, la fédération des entreprises du médicament (LEEM) a pris l'initiative de proposer, en vue de la préparation du PLFSS pour 2025, un plan d'économies de 1,1 Md€. Le syndicat professionnel préconise, pour un certain nombre de médicaments du quotidien, de supprimer l'obligation de présenter une ordonnance du médecin, mais sans remboursement; ensuite, le LEEM préconise de poursuivre la campagne « réduisons le volume » pour inciter les Français à limiter leur consommation de médicament; enfin les entreprises proposent le paiement anticipé des remises consenties chaque année à l'Assurance maladie sur le prix officiel du médicament, ce qui réduirait les frais financiers de la Sécurité sociale. Les entreprises du secteur cherchent à prendre les devants par rapport aux probables exigences du gouvernement pour le bouclage du PLFSS pour 2025 tant en ce qui concerne la fiscalité sur cette industrie que la baisse du prix des médicaments et la fixation de la clause de sauvegarde.

L'ONDAM

Le site FIPECO a actualisé sa fiche sur l'ONDAM qui est le baromètre de l'évolution de la dépense de santé. La fiche rappelle la structuration de l'ONDAM, divisé en 6 sous-objectifs (deux d'entre eux- les dépenses de soins de ville et les dépenses relatives aux établissements de santé- d'un montant équivalent-représentent à eux seuls 83 % de la dépense totale dont la prévision est de 255 Md€ dans la LFSS pour 2024), la méthode de construction annuelle de l'ONDAM, ainsi que les outils de pilotage et de régulation en cours d'exercice et notamment le rôle du comité d'alerte (v. [Repères, avril 2024](#)). La fiche souligne que l'ONDAM qui avait été globalement respecté entre 2009 et 2019 ne l'est plus depuis cette date, en dépit de la fin de la crise sanitaire, elle rappelle enfin les critiques adressées à l'ONDAM, la principale étant que celui-ci repose trop sur une approche de court terme et tendancielle, qui ne prend pas suffisamment en compte les besoins de la population et

l'efficacité du système de santé.

Un rapport de la commission des affaires sociales du Sénat sur la financiarisation de l'offre de soins

Un rapport de la commission des affaires sociales du Sénat alerte sur la financiarisation de l'offre de soins, conséquence de l'intervention de fonds d'investissement dans le capital des groupes de santé, allant jusqu'à parler « d'OPA sur la santé ». Celle-ci a particulièrement progressé dans le secteur des cliniques (40 % du secteur est détenu par 4 groupes) et surtout des laboratoires (62 % du secteur détenu par 6 groupes), elle progresse dans l'imagerie et dans la médecine de ville avec le développement des centres dentaires et de santé, qui a donné lieu à de graves abus. Le phénomène de concentration est favorisé par la nécessité d'avoir des plateaux techniques coûteux, par la perspective d'une demande de soins croissante et par l'action des pouvoirs publics qui, par la régulation qu'ils exercent sur les prix, poussent à des gains de productivité qui ne sont accessibles qu'aux grandes structures. Il s'ensuit des risques de réduction de l'offre de soins dans certains territoires, de remise en cause de l'indépendance des professionnels de santé dans des montages juridiques complexes et plus généralement d'affaiblissement de la capacité de régulation des pouvoirs publics – Assurance maladie et ARS. Le rapport préconise un renforcement du rôle des autorités de régulation, en veillant en particulier sur la répartition de l'offre territoriale, la pertinence des activités et la qualité du service rendu, ainsi que la préservation de conditions économiques favorables à la survie des structures indépendantes.

Un rapport de la commission des affaires sociales du Sénat sur la situation des EHPAD

La Commission des Affaires sociales du Sénat a publié un rapport sur la situation des EHPAD « un modèle à reconstruire ». Selon ce rapport, les deux-tiers des EHPAD auraient été déficitaires en 2023, dont 84 % des EHPAD relevant de la fonction publique hospitalière. Cette détérioration est le résultat de deux facteurs : la baisse du taux d'occupation des établissements liée à la crise de la Covid-19 et au scandale lié à ORPEA ; ensuite, les hausses des coûts salariaux à la suite du « Ségur de la Santé » et du prix de l'énergie, qui n'ont pas été complètement compensées par les revalorisations tarifaires. Le rapport voit quatre causes principales à la remise en cause du modèle de l'EHPAD en France : l'inadaptation du financement sur la base des 3 sections tarifaires actuelles (hébergement, soins et dépendance) qui n'est plus soutenable dans un contexte de vieillissement de la population ; la tension croissante sur les ressources humaines et la dégradation du taux d'encadrement, qui souffrent de la perte d'attractivité des métiers ; les besoins en investissement, notamment pour faire face au changement climatique ; enfin la nécessité de revoir l'organisation et la gouvernance, qui appelle des regroupements et des mutualisations. Le rapport évoque la situation de la branche autonomie dont l'excédent (1,2 Md€ en 2024) devrait disparaître d'ici 2027, et la possibilité de rechercher des ressources supplémentaires sous forme, par exemple, de l'instauration d'une deuxième journée de solidarité (gain de

2,4 Md à 3,3 Md€).

->RETRAITE

Revalorisation des petites pensions

Prévu pour accompagner le report à 64 ans de l'âge légal de départ en retraite mis en œuvre par le législateur (v. L. n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la Sécurité sociale pour 2023), le relèvement à 85 % du SMIC (soit environ 1200€ bruts) de la pension des personnes ayant cotisé durant une carrière complète au niveau du SMIC est intervenue en deux temps, la première en octobre 2023 a concerné 600.000 salariés du régime général et 85 000 salariés agricoles. Le second va s'opérer en octobre prochain pour environ un million d'autres salariés et anciens commerçants et artisans dont les dossiers étaient plus complexes à traiter. La revalorisation bénéficiera également à 185 000 nouveaux retraités de 2024 (sur 750 000), pour un ajustement moyen d'environ 30 €, et elle sera désormais appliquée au 1^{er} janvier de chaque année.

Lente progression du taux d'emploi des seniors en France

Une étude de la DARES fait le point sur l'emploi des seniors (55-64 ans). En 2023, 58,4 % des seniors avaient un emploi, soit une progression continue depuis 2001 où ce taux était tombé à 31 %, avec toutefois une moindre augmentation à partir de 60 ans, puisqu'à 64 ans 20 % seulement des personnes concernées sont encore en emploi. En même temps, le taux de chômage des seniors a baissé (5,4 %), demeurant inférieur à celui de l'ensemble des actifs. L'explication tient aux réformes des retraites intervenues durant la période (report de l'âge légal de départ en retraite et augmentation de la durée d'assurance requise). Mais le taux d'emploi des 55-64 ans en France reste toujours sensiblement inférieur à celui de la moyenne européenne (63,9 %), plaçant la France au 17^e rang de l'Europe des 27 États.

Alerte sur la situation de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales

Déjà pointée par la Commission des comptes de la Sécurité sociale (v. [Repères, mai 2024](#)), la dégradation de la situation financière de la CNRACL vient de faire l'objet d'un rapport conjoint IGF-IGAS-IGA. Les auteurs du rapport alertent sur le creusement spectaculaire du déficit du régime de retraite des agents titulaires des fonctions publiques territoriales et hospitalières, qui, encore en excédent de 15 M€ en 2017, pourrait enregistrer un solde négatif de -3,7 Md€ en 2023 et de -11 à -12 Md€ en 2030, soit 50 % du montant des cotisations. Les causes en sont : la dégradation du ratio cotisants/pensionnés qui est désormais inférieur à celui de l'ensemble des régimes (1,46 vs 1,71) ; la contribution de la caisse à la compensation démographique qui va durer jusqu'en 2027 ; la baisse de la part des titulaires dans ces fonctions publiques au profit des contractuels qui cotisent au régime général ; le poids des avantages non contributifs (majorations de pensions pour enfants...)

qui ne sont pas compensés par des impôts et taxes affectés. Pour redresser la situation financière sans pour autant dégrader la situation des autres acteurs publics (État, autres régimes de Sécurité sociale, etc...) la mission propose des mesures immédiates comme : la compensation à la CNRACL des avantages non contributifs qu'elle supporte ; le transfert de sa dette à la CADES et une hausse programmée du taux de la cotisation employeur, accompagnée par l'instauration d'une taxe sur la masse salariale des agents contractuels ; pour le long terme elle préconise d'élargir la base de cotisation aux primes, élargir le périmètre d'affiliation à la CNRACL et remettre à plat le système de la compensation démographique sous l'égide du COR.

-> POLITIQUE DE L'EMPLOI ET FORMATION PROFESSIONNELLE

La revue de dépenses concernant l'apprentissage et la formation professionnelle

Résultats des travaux de la revue générale des finances publique commandée en novembre 2023 par l'ancienne Première ministre, Elisabeth Borne, l'IGF et l'IGAS ont rendu public le 4 septembre plusieurs rapports (cf. revues concernant la santé, v. *supra*.) qui pourront apporter des pistes d'économies pour la préparation budgétaire pour 2025. Dans le domaine social, un rapport porte sur l'apprentissage et la formation professionnelle, qui ont été profondément réformés par le législateur en septembre 2018 (L. n° 2018-771 du 5 sept. 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel) et par la création de plusieurs dispositifs d'aide exceptionnelle à l'embauche d'alternants, notamment des apprentis, qui se sont révélés avoir un effet incitatif très puissant. Le rapport relève que la dépense pour la formation et l'alternance a crû de 51 % depuis 2022 (32 Md€ en 2022), principalement à la charge de l'État. La mission constate d'abord, comme cela avait déjà été noté, que le développement considérable de l'apprentissage durant la période a été porté principalement par l'enseignement supérieur, ce qui a rendu ce type d'effort pour la formation disproportionné au regard de ses effets sur l'insertion dans l'emploi : elle préconise en conséquence de supprimer la prise en charge de l'apprentissage pour les niveaux licence et master, soit une économie annuelle de 554 M€ ; elle propose par ailleurs d'augmenter la participation au financement de l'apprentissage d'une part des entreprises (notamment par la réforme des niveaux de prise en charge des contrats et la rationalisation des exonérations et dérogations à la taxe d'apprentissage et aux cotisations sociales) pour globalement environ 1,5 Md€, et d'autre part des ménages (assujettissement à l'impôt sur le revenu de la rémunération des apprentis pour environ 460 M€) ; elle suggère également, comme cela avait déjà été envisagé, la mise en place d'un ticket modérateur pour les formations éligibles au CPF pour assurer une meilleure orientation vers les formations les plus certifiantes (pour environ 200 M€). Au total les mesures d'économies envisagées par la mission en ce domaine pourraient se chiffrer entre 1,9 Md€ et 3,2 Md€. Dans le même esprit, un « *policy brief* » de l'OFCE propose « quatre leviers » pour reprendre le contrôle de l'apprentissage, dont la principale serait le également recentrage de l'aide exceptionnelle sur le niveau bac ou en

deçà.

Revue de dépenses relative aux dispositifs de soutien à l'emploi et d'accompagnement des demandeurs d'emploi.

La revue de dépenses concernant les dispositifs de soutien à l'emploi et d'accompagnement des demandeurs d'emploi a porté sur un périmètre de 12,7 Md€ (les dispositifs d'exonérations de cotisations sociales n'entrant pas dans ce périmètre), dont les montants principaux concernent le financement de France Travail (6,2 Md€) par l'État et par l'UNEDIC, les dispositifs d'accompagnement des personnes les plus éloignées de l'emploi-contrats aidés, insertion par l'activité économique (2,4 Md€), les mesures d'insertion des jeunes comme le contrat engagement jeune (1,1 Md€), l'indemnisation des demandeurs d'emploi (1,7 Md€ dont 1,68 Md€ pour l'allocation spécifique de solidarité qui devrait être supprimée). La question de l'apport réel de ces dispositifs au retour vers le plein emploi se pose dans un contexte où le taux de chômage est désormais en constante amélioration sur la période, de 10,3 % en 2013 à 7,1 % en 2023. La mission constate que l'efficacité des dispositifs est difficile à apprécier dans la mesure où ils répondent à deux objectifs distincts mais interdépendants - le retour à l'emploi des publics qui en sont le plus éloignés et la réinsertion sociale. En fonction d'une série de paramètres ajustant les volumes et les prix des différents dispositifs (réduction des entrées et des contrats, limitation des durées de prise en charge ou des montants d'aide, ciblage des publics), la mission a élaboré deux scénarios, un scénario « bas » qui apporterait un montant cumulé d'1 Md€ d'économies sur la période 2025-2027 et un scénario « haut » qui dégagerait un montant cumulé de 3,5 Md€ en revenant assez largement sur les moyens consentis à France Travail et sur l'insertion par l'activité économique. Elle préconise plutôt pour sa part un scénario intermédiaire à 1,8 Md€ qui limiterait très sensiblement le risque de destruction d'emplois.

La maîtrise des dépenses sur le compte personnel de formation en vue ?

Mesure phare du législateur en septembre 2018 (L. n° 2018-771 du 5 sept. 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel), la réforme du compte personnel de formation a souffert d'un manque de maîtrise dans ses débuts, au point de mettre en péril l'équilibre financier de l'opérateur « France Compétences » (v. *Repères*, [juillet](#) et [nov. 2023](#)). Le rapport annuel 2023 « mon compte formation » de la direction des politiques sociales de la Caisse des Dépôts qui gère le dispositif montre que celui-ci paraît à présent être entré dans sa phase de maturité. Le nombre de dossiers de formation validés s'est stabilisé à 1,3 M (contre 1,8 M en 2022) pour une dépense de 2,0 Md€, demeurant la référence pour les années à venir. Cette inflexion est le résultat des mesures de régulation qui ont été mises en œuvre depuis 2022 : sécurisation de l'accès à la plateforme via « France Connect », lutte contre la fraude et le démarchage agressif, plus grande sélectivité des organismes de formation, coup de frein sur les formations au permis-moto... Par ailleurs a été institué le reste à charge de 100€ par formation. Le CPF a pour mission de favoriser l'accès à la formation de ceux qui sont éloignés de l'emploi, en 2023 un tiers des usagers étaient inscrits comme demandeurs

d'emploi. Le financement du CPF est assuré à hauteur de 93% par France Compétences, de 3 % par les usagers et de 4% par les autres partenaires (État, entreprises, régions...).

->CONTRÔLES ET LUTTE CONTRE LA FRAUDE

Rapport du Haut conseil du financement de la protection sociale sur la fraude sociale

France Stratégie a publié le rapport sur la fraude sociale du Haut Conseil pour le financement de la protection sociale qui avait été demandé par l'ancienne Première ministre, Elisabeth Borne. L'ampleur de la fraude sociale en France est l'objet d'interminables controverses qui alimentent le débat politique, avec des évaluations souvent extrêmement divergentes. Le rapport s'attache d'abord à clarifier les chiffres qui sont lancés dans le débat public, en distinguant la fraude évaluée (13 Md€ par an de manque à gagner pour la Sécurité sociale en 2023), la fraude détectée et redressée (2,1 Md€) et les montants effectivement recouverts (0,6 Md€). Le montant de 13 Md€ des fraudes évaluées (qui ne comprend pas les manques à gagner des contrôles comptables d'assiette résultant d'erreurs de bonne foi) porte à hauteur de 3,87 Md€ sur la CNAF (dont 1,54 Md€ sur le RSA et 1,05 Md€ sur la prime d'activité), de 1,71 Md€ sur l'Assurance maladie (dont 1,1 Md€ pour les professionnels de santé et 0,16 Md€ pour les transporteurs), de 0,11 Md€ pour la Vieillesse (essentiellement au titre des droits dérivés), de 6,91 Md€ sur le recouvrement et les URSSAF (imputable au travail dissimulé), et de 0,45 Md€ pour France Travail et la CCMSA. La plus grande partie du montant de la fraude se trouve donc concentrée sur les cotisations, puis sur les fraudes sur les prestations sous conditions de ressource (RSA et prime d'activité) et enfin les fraudes des professionnels de santé. Le rapport donne également des taux de préjudice financier par type de prestation et par catégorie de prescripteur, les entreprises et les travailleurs indépendants étant à l'origine de 56 % des actes délictueux, les assurés de 34 % et les professionnels de santé de 10 %. Le montant de préjudices détectés (2,1 Md€) repose principalement sur les contrôles des URSSAF au titre du travail illégal (850 M€) et des CAF (380 M€). Le montant de 600 M€ d'indus fautifs ou frauduleux effectivement recouverts est représenté pour moitié par les récupérations opérées par les CAF. Le rapport fait une description très complète de l'arsenal juridique de lutte contre la fraude, dont elle considère qu'il ne faut pas l'alourdir, mais en faire une codification, complétée par des interprétations claires. Le rapport formule 81 recommandations qui mettent l'accent sur l'amélioration et la fiabilisation des méthodes d'évaluation de la fraude, la prévention de celle-ci, le renforcement des contrôles et leur coordination, la conciliation de l'efficacité de la lutte contre la fraude et de la non-discrimination (en particulier dans le recours aux algorithmes) et enfin la protection des usagers contre le risque d'usurpation d'identité.

FISCALITÉ ET PROCÉDURES FISCALES

-> POLITIQUE FISCALE

Réduction des aides fiscales aux entreprises, les pistes de l'IGF dans sa revue des dépenses

En 2022, les entreprises implantées en France ont bénéficié de 64 Md€ d'aides de l'État sous formes d'aides budgétaires (28 Md€) et d'aides fiscales (36 Md€), auxquelles s'ajoutent les exonérations de cotisations sociales, les aides de l'Union européenne et celles des collectivités territoriales. La mission menée par l'Inspection générale des finances (IGF) s'est concentrée 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. Ces aides se matérialisent sous la forme de 44 dispositifs, totalisant 36 Md€ en 2022. Sur ce périmètre, la mission a examiné si le dispositif est destiné à des entreprises soumises à une concurrence internationale, si sa nature (subventions, prêts, crédits d'impôts, autre) est adaptée à l'objectif poursuivi, s'il est redondant avec d'autres dispositifs d'aides ou encore si le contexte, dans lequel il a été créé, a changé. La mission a ainsi recommandé de réduire l'accompagnement généraliste aux entreprises, faisant l'objet d'une offre peu lisible pour ces dernières, de reparamétrer les aides à la recherche ou de limiter certaines aides sectorielles. Après en avoir analysé un quart d'entre elles, l'IGF, dans un rapport rendu public le 4 septembre 2024, estime possible de récupérer 3 Md€ en coupant dans ces subventions et aides fiscales, et 7 Md€ supplémentaires en touchant aux taux réduits de TVA dont profitent certains secteurs. Le levier fiscal le plus simple à actionner et le plus rentable budgétairement identifié par l'IGF est bien celui de la TVA. En supprimant certains taux réduits de TVA dans la restauration, l'hôtellerie, l'accès aux stades, l'eau en bouteille, ces mesures pourraient générer 4 Md€. En relevant le taux intermédiaire de TVA (qui concerne notamment les produits alimentaires, les nuitées d'hôtel, les spectacles, certains travaux immobiliers...) de 10 % à 12,5 %, ces mesures pourraient générer 3 Md€ supplémentaires. Ensuite, de multiples dispositifs sont jugés inutiles ou trop généreux. En supprimant certains tarifs préférentiels sur le gazole (pour le transport routier et les taxis) ou les biocarburants, le rapport de l'IGF estime que l'État pourrait récupérer près d'1 Md€. L'IGF propose également un resserrement du crédit impôt recherche (CIR) - dont le coût d'environ 6 Md€ par an en fait la première des niches fiscales et l'objet de critiques récurrentes. Le rapport estime qu'en « supprimant le dispositif des jeunes docteurs, en resserrant la liste des activités éligibles [...] et en réduisant le taux forfaitaire des frais de fonctionnement de 43 % à 40 % », il serait possible de diminuer la dépense fiscale du CIR de 450 M€. Parmi les autres pistes fiscales, on peut citer la restriction de l'avantage fiscal du pacte Dutreil pour la transmission d'entreprises, soit 100 M€ environ. Retoucher à ces dispositifs est cependant politiquement délicat car il faut assurer au préalable leur acceptabilité. D'ailleurs, les organisations patronales ont décidé en cette rentrée d'intensifier leurs contacts avec les parlementaires. Ils tirent ainsi les conséquences du grand flou qui entoure l'action gouvernementale, et du fait que le projet de loi de finances pour 2025 se construira en grande partie au Parlement. Comme l'indiquait un ancien rapporteur général du Budget au Sénat, dans chaque niche

fiscale il y a un chien vigilant...y compris hélas sur des dépenses fiscales superflues ou inefficaces. C'est bien là le nœud du problème.

La nouvelle mise en garde du CPO contre l'écueil de la fiscalité affectée

Depuis le dernier rapport du CPO sur les taxes affectées en 2018, la diminution de certains impôts directs locaux et l'allègement des cotisations sociales ont conduit à des affectations nouvelles d'impositions aux administrations publiques locales et surtout sociales. Les impôts et taxes fiscales affectés représentaient ainsi 462 Md€ en 2022, soit un montant supérieur aux recettes fiscales nettes de l'État qui s'élevaient à 323 Md€. L'affectation d'un impôt ou d'une taxe fiscale peut dans certains cas renforcer le consentement des contribuables et donc l'acceptabilité sociale de l'impôt. Elle présente néanmoins des inconvénients significatifs comme l'affaiblissement du contrôle parlementaire, la rigidification des choix politiques, la création de rentes budgétaires, source de complexification du paysage fiscal, et de gaspillage des deniers publics. Ces limites ont justifié la mise en place d'un encadrement de l'affectation des impôts et taxes hors du secteur local et du secteur social dans la loi organique du 28 décembre 2021 modifiant la LOLF. Le plafonnement des impôts et taxes fiscales affectés à certains opérateurs de l'État (un tiers environ), mis en place en 2012 pour limiter les effets de rente, connaît encore des exceptions dont les justifications ne sont pas explicitées. Au-delà de ce plafonnement, les affectations des impôts et taxes fiscales hors du secteur local et du secteur social seront soumises à des conditions plus strictes à compter du 1^{er} janvier 2025, dont un lien entre la taxe et la mission de service public confiée à son bénéficiaire est désormais exigé. Sans préjudice de la mise en place d'un financement garantissant ses ressources, la pleine mise en œuvre de ces dispositions impliquerait notamment la rebudgétisation de la TVA affectée à l'audiovisuel public depuis la loi de finances rectificative de l'été 2022, car l'assiette de la TVA est sans lien avec les missions de l'audiovisuel public (v. [Repères, août 2022](#)). La complexité des circuits de financement devrait conduire également, dans un souci de renforcement du consentement à l'impôt, à rationaliser l'affectation d'impôts et taxes au sein du secteur local et du secteur social. L'assurance-maladie pourrait recevoir toutes les taxes comportementales participant à la politique de santé publique. Les cas d'affectation d'un même impôt à plusieurs strates de collectivités pourraient être réduits. Le CPO recommande ainsi de : justifier les dérogations au plafonnement des impositions de toutes natures affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale et les organismes de sécurité sociale ; éviter les affectations de TVA en dehors des collectivités territoriales, de leurs établissements et des organismes de sécurité sociale ; affecter de façon stable l'intégralité des taxes comportementales participant à la politique de santé publique à l'assurance-maladie ; limiter la multi-affectation d'un même impôt à plusieurs strates de collectivités. Face à la fâcheuse tendance politique à se lier les mains sur le plan fiscal, année après année, les impôts et taxes collectés par l'administration fiscale sont toujours plus affectés vers des bénéficiaires préalablement définis. Si le législateur a privilégié comme cibles les collectivités locales, et les organismes de Sécurité sociale, il est désormais urgent

de désaffecter fiscalement l'audiovisuel public, les opérateurs de l'État, les fonds dépourvus de personnalité juridique au profit du budget général au nom du principe de l'universalité budgétaire, qualifié de règle fondamentale par le Conseil constitutionnel, dans un souci de clarté des comptes et de renforcement du contrôle du Parlement.

Le concours Lépine des hausses d'impôts réouvert par le Premier ministre

Le nouveau Premier ministre, Michel Barnier, a ouvert la boîte de Pandore, dès sa première intervention télévisuelle en indiquant qu'il ne s'interdit pas « une plus grande justice fiscale, car les français ont envie et besoin de justice ». La formule autorise diverses interprétations possibles et son auteur s'est bien gardé de préciser sa pensée, ce qui a réouvert le concours Lépine des hausses d'impôts. Les organisations patronales ont attendu anxieusement les décisions du Gouvernement sur la fiscalité. En effet, si une hausse des impôts qui toucherait l'ensemble des contribuables a toujours été exclue, la mise à contribution « des contribuables les plus aisés et des grandes entreprises » a été actée. Si le président du Medef ne ferme pas la voie à des hausses d'impôts, c'est seulement sous certaines conditions restrictives qu'il invite le Gouvernement à le faire. Allègements de charges, remise en cause de la « flat tax », ou du pacte Dutreil, suppression de dépenses fiscales (v. *supra.*) et l'éventuel retour de l'ISF sont autant de projets fiscaux qui inquiètent particulièrement les organisations patronales françaises. A l'occasion de ce concours Lépine des hausses d'impôts, Oxfam France qui relève d'une organisation internationale de développement qui mobilise le pouvoir citoyen contre la pauvreté, en prévision des débats sur le projet de finances pour 2025, a publié fin septembre un manifeste avec 16 propositions pour augmenter les recettes fiscales de l'État de plus de 100 Md€ dans un souci de plus grande justice fiscale (surtaxe carbone, ISF climatique, suppression de la niche fiscale sur le kérosène, réforme de la fiscalité des entreprises, réforme de la fiscalité du capital, etc..). Finalement, au fil du mois de septembre, les organisations patronales se sont préparées à une surtaxe d'impôt sur les sociétés pour les grands groupes et espèrent éviter une refonte du pacte « Dutreil ». Quant aux ménages les plus aisés, plusieurs options sont envisageables, mais la hausse de la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus (CEHR), qui existe depuis la crise économique et financière de 2008, est la piste la plus crédible pour faire participer les plus aisés à l'effort national de redressement des comptes publics qui se profile dans un souci d'une plus grande justice fiscale. Il est à craindre, comme on l'observe depuis cinquante ans, que le levier fiscal soit une fois de plus l'outil plus facilement et lourdement actionné par le Gouvernement que celui de la revue des dépenses publiques, dont le niveau d'accoutumance atteint ces dernières années demeure significatif ce qui, une fois de plus, nous distingue de nos voisins européens...

->FISCALITÉ ENVIRONNEMENTALE

La Cour des comptes invite le Gouvernement à modifier la fiscalité de l'énergie

Dans un référé (v. n° S2024-0841), la Cour des comptes, après avoir réalisé une enquête sur

la fiscalité de l'énergie et son rôle au regard des objectifs climatiques et énergétiques de la France pour les exercices 2021 à 2022, a formulé quelques observations au Gouvernement. Elle estime que les taxes sur l'énergie sont trop décorrélées des enjeux climatiques. Alors que la réforme du marché carbone européen va bientôt se traduire par un corollaire haussier pour les français, elle invite le Gouvernement à se saisir d'urgence du sujet. La fiscalité de l'énergie n'est pas envisagée comme un ensemble cohérent par les pouvoirs publics en France. Son périmètre est d'ailleurs variable : elle est soit réduite aux seules accises portant sur les produits énergétiques, soit englobée dans l'ensemble plus large de la fiscalité dite environnementale. Elle a d'abord un objectif de rendement budgétaire, mais l'introduction d'une « composante carbone » dans les accises pesant sur les produits énergétiques à partir de 2014, jusqu'à son gel en 2018, suite au mouvement des « gilets jaunes », lui a conféré de fait un rôle incitatif. L'accroissement du rendement brut de la fiscalité énergétique, qui a atteint un montant de près de 60 Md€ en 2021 (TVA incluse) s'explique d'ailleurs principalement par l'introduction de cette « composante carbone », dont il faut rappeler qu'une part non négligeable de TICPE est affectée au financement des collectivités territoriales, ce qui fait de la TICPE un impôt partagé. L'augmentation du niveau de ces accises a permis à la France de combler, puis inverser, l'écart en matière de perception de recettes fiscales liées à l'énergie (hors TVA) avec la moyenne européenne, avec un rendement représentant 1,82 % du PIB en 2021. Malgré l'importance qu'occupe la fiscalité de l'énergie et sa finalité comportementale désormais assumée, sa fonction d'outil de la politique énergétique et climatique n'est toujours pas clairement définie dans les documents stratégiques (stratégie nationale bas carbone, programmation pluriannuelle de l'énergie) visant à placer la France sur la trajectoire de la neutralité carbone d'ici 2050. Par ailleurs, la création d'un nouveau système européen d'échange de quotas d'émissions pour les secteurs des transports et du bâtiment, à partir de 2027, pourrait renchérir significativement le prix de l'énergie consommée par ces secteurs en s'ajoutant aux accises énergétiques existantes, justifiant d'autant plus une réflexion d'ensemble sur la fiscalité de l'énergie. C'est un sujet hautement inflammable politiquement et socialement. Les taxes sur le carburant, le gaz et l'électricité sont jugées excessivement complexes, injustes et surtout incohérentes avec les objectifs climatiques que s'est fixés la France. Les magistrats financiers de la Rue Cambon appellent donc le Gouvernement à se saisir du sujet, avec discernement pour ne pas relancer une nouvelle jacquerie fiscale, mais sans trop tarder non plus.

->IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS

Conformité de la taxe sur les infrastructures de transport de longue distance

Le Conseil constitutionnel a validé la nouvelle taxe pesant sur les infrastructures de transport de longue distance, contestée par les sociétés d'autoroutes et les gestionnaires d'aéroports (Cons. const., 12 sept. 2024, décis. n° 2024-1102 QPC, Société Aéroports de la Côte d'Azur et autres). C'est l'article 100 de la loi de finances pour 2024 qui a introduit une taxe sur l'exploitation des infrastructures de transport de longue distance (v. art. L. 425-1 et s. du

CIBS), destinée à financer les investissements massifs de l'État dans les infrastructures, notamment ferroviaires (v. [Repères, janv. 2024](#)). La nouvelle taxe s'applique aux entreprises dont les revenus de l'exploitation encaissés au cours de l'année civile sont supérieurs à 120 M€ et, dont le niveau de rentabilité (égal au rapport du résultat net sur le chiffre d'affaires au titre d'un exercice comptable donné) est supérieur à 10 % en moyenne sur les sept derniers exercices, en excluant les exercices les plus extrêmes (art. L 425-7 du CIBS). Une fois les deux seuils dépassés, la fraction des revenus de l'exploitation excédant 120 M€ est soumise à la taxe, dont le taux a été fixé à 4,6 %. Les contours et les modalités d'application de cette taxe ont été précisés par le pouvoir réglementaire (Décret n° 2024-90 du 8 févr. 2024), et l'administration fiscale (BOFIP du 12 juin 2024). La taxe a fait l'objet d'un premier examen de constitutionnalité a priori à l'occasion du contrôle de la loi de finances pour 2024. Parmi les griefs invoqués, les requérants considéraient que la notion d'infrastructures de transport de longue distance était trop imprécise, et invoquaient l'incompétence négative du législateur fiscal, ainsi qu'une méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques. Le Conseil constitutionnel a écarté ce grief, et validé cette mesure (Cons. const., 28 déc. 2023, décis. n° 2023-862 DC, §69 et s.). En juin dernier, la constitutionnalité de la taxe a de nouveau été contestée, et le Conseil d'État a jugé la question sérieuse et nouvelle (CE, 12 juin 2024, Req. n° 492584). Le Conseil constitutionnel, dans une décision du 12 septembre 2024, écarte l'ensemble des griefs formulés par les requérants et les parties intervenantes. Elle devrait rapporter 600 M€ par an selon le Gouvernement pour financer la transition énergétique du transport (environ 450 M€ par an pour les sociétés d'autoroutes et 150 M€ pour certains gestionnaires d'aéroports).

->IMPÔT SUR LE CAPITAL

La Cour des comptes invite le Gouvernement à réformer les droits de succession

Un rapport de la Cour des comptes, rendu public au mois de septembre 2024, rédigé à la demande du président de la commission des finances de l'Assemblée nationale, le député Coquerel, estime possible de financer un allègement des frais de succession dans les familles recomposées. La gauche radicale insiste pour taxer davantage les gros héritages. Dans un contexte de finances publiques qui interdit toute baisse d'impôt non financée par des économies en dépense publique, la Cour des comptes a analysé les règles applicables aux droits de succession ainsi que le contrôle des déclarations de succession. Elle estime qu'il est possible de mener une réforme des droits de succession à rendement budgétaire constant fondée sur un resserrement des dispositifs dérogatoires et une baisse ciblée des taux, permettant d'améliorer l'équité de cet impôt dont l'avantage procuré par l'application des dispositifs dérogatoires croît avec le montant de la succession. Le régime fiscal des droits de succession est structuré par la différenciation des abattements et des taux en fonction du lien de parenté avec le défunt (v. notre présentation, *in* A. Baudu, *Droit fiscal*, Lextenso, 2024, 13^e éd., p. 187 et s. ; v. aussi X. Cabannes, *Droit fiscal*, Dalloz, 2023, 17^e éd., 234 p.). Les abattements s'élèvent à 100 000 € pour une succession bénéficiant à un enfant, 15

932 € pour une succession bénéficiant à un frère ou une sœur, et 7 967 € pour une succession bénéficiant à un neveu ou une nièce. Le barème des successions en ligne directe est composé de sept tranches, de 5 à 45 %. Le montant des recettes de droits de succession a plus que doublé entre 2011 (7,0 Md€) et 2023 (16,6 Md€). Cet accroissement est en partie dû aux évolutions législatives de 2011 et 2012 mais aussi et surtout à la croissance de la valeur des actifs, notamment immobiliers sur la période. La France se situe au premier rang des États de l'OCDE pour le poids des DMTG dans le PIB. L'assiette des droits de succession est fortement réduite par différents dispositifs dérogatoires (Pacte Dutreil, assurance-vie, démembrement de propriété, etc.). La gestion des droits d'enregistrement des déclarations de succession est assurée par les services de la DGFIP. La durée de traitement des dossiers augmente depuis 2018 et connaît de fortes disparités selon les départements. L'introduction progressive d'une télédéclaration, à partir de 2025, devrait permettre de réduire les délais. Afin d'évaluer avec précision les effets de ces scénarios de réforme, la Cour recommande la réalisation d'une étude statistique avant toute évolution législative, alors que les données précises font largement défaut. Au regard de ces débats, la Cour estime qu'une réforme des droits de succession, devrait nécessairement se faire à produit constant. Cela induirait la mise en place d'un élargissement de l'assiette de l'impôt via la minoration des avantages fiscaux, ainsi qu'une réduction ciblée des taux d'imposition assurant une meilleure équité de cet impôt. Là encore, c'est un dossier politiquement sensible, pour lequel la Cour des comptes vient remettre le sujet en pleine lumière.

->FISCALITÉ LOCALE

La montée en puissance de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires

Selon une étude de l'INSEE (Insee Focus, n° 332, 12 sept. 2024), le parc d'habitation compte, au 1^{er} janvier 2024, 38,2 millions de logements en France hors Mayotte. Ainsi, 82,2 % sont des résidences principales et 54,8 % des logements individuels. À partir de 2010, la croissance du parc de logements ralentit ; depuis 2018, le nombre de logements augmente régulièrement, de +0,9 % par an contre +1,2 % par an entre 2000 et 2009. Il faut ici noter que 3,7 millions de logements sont des résidences secondaires ou des logements occasionnels ; après avoir légèrement augmenté entre 2011 et 2017, leur part dans l'ensemble du parc se stabilise. De même, la part des logements vacants se stabilise au cours des quatre dernières années ; en 2024, 3,1 millions de logements sont classés comme vacants. Soulignons que 57 % des ménages sont propriétaires de leur résidence principale, une part qui diminue légèrement depuis 2014. Dans les départements d'outre-mer hors Mayotte, le nombre de logements augmente plus vite qu'en France métropolitaine. Ainsi, la taxe d'habitation sur les résidences secondaires s'étend peu à peu (pour les données relatives à la taxe foncière, v. [Repères, août 2024](#)). En 2024, ce sont donc 1461 communes qui ont bénéficié de recettes fiscales avec la taxe d'habitation sur les résidences secondaires, après une éligibilité élargie en août 2023. C'était une actualisation qui devait profiter à de nombreuses communes confrontées au phénomène des résidences secondaires. En août

2023, la liste des villes éligibles à la taxe annuelle sur le logement vacant (TLV) et pouvant ainsi appliquer la taxe d'habitation sur les résidences secondaires était élargie par décret (v. Décret n° 2023-822 du 25 août 2023 modifiant le décret n° 2013-392 du 10 mai 2013). En effet, le législateur (art. 73 L. n° 2022-1726 du 30 déc. 2022 de finances pour 2023) a étendu le champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants (art. 232 du CGI) et, partant, de la majoration de taxe d'habitation sur les logements meublés non affectés à l'habitation principale (art. 1407 ter du CGI), instituée sur délibération communale, « *aux communes qui, sans appartenir à une zone d'urbanisation continue de plus de cinquante mille habitants, sont confrontées à un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant* ». Plus précisément, la liste présentée en annexe de ce décret concerne 3697 communes, notamment des grandes agglomérations, des communes du littoral et celles situées dans les montagnes. Dans le détail, 2263 communes ont été ajoutées à la liste du décret n°2013-392 du 10 mai 2013, qui intégrait déjà 1434 communes pouvant instaurer la taxe annuelle sur les logements vacants.

Ces 3697 communes concernées figurant en annexe du décret devaient délibérer au plus tard le 1^{er} octobre 2023 pour une application de ces outils fiscaux précités au 1^{er} janvier 2024.

MANAGEMENT PUBLIC

-> FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT

Le bilan du programme France Service jugé positif par la Cour des comptes

La Cour des comptes a publié, le 4 septembre 2024, un rapport sur le « Programme France Service (2020-2023) ». Lancé en 2020, ce programme a pour objectif d'améliorer l'accès aux services publics en offrant un accompagnement de proximité à travers des espaces dédiés. En 2023, le réseau comptait plus de 2840 espaces, couvrant presque 100 % du territoire à moins de 30 minutes de transport pour les usagers. La fréquentation de ces espaces a considérablement augmenté, passant de 1,17 M de demandes traitées en 2020 à 9 M à la fin de l'année 2023, avec un taux de satisfaction des usagers dépassant 90 %. Le programme contribue à la cohésion sociale, notamment en réduisant les fractures territoriales. Cependant, la Cour des comptes souligne la nécessité de garantir la pérennité du programme en renforçant le soutien financier, estimé à 350 M€ par an, et en améliorant la coordination entre les opérateurs nationaux et locaux. Le financement actuel pèse davantage sur les porteurs locaux, et une subvention complémentaire est recommandée pour les espaces confrontés à une forte fréquentation. De plus, la valorisation des compétences des conseillers et leur fidélisation restent des défis à relever.

Publication de la Revue de dépenses sur l'absentéisme dans la fonction publique

Le 4 septembre 2024, l'IGF et l'IGAS ont publié la « Revue de dépenses » sur l'absentéisme

dans la fonction publique (v. étude signée Triolle, Lefevre, Leclercq, Hairault, Lianova et Pavis, IGF et IGAS, 4 sept. 2024). Le rapport commun de l'IGF et de l'IGAS souligne une augmentation significative de l'absentéisme pour raison de santé dans la fonction publique, passé de 8 jours d'absence en moyenne par agent entre 2014 et 2019 à 14,5 jours en 2022, contre seulement 11,7 jours dans le secteur privé. Cette hausse est attribuée en grande partie à l'épidémie de la Covid-19, qui explique environ deux tiers de cette progression. Le rapport note des disparités importantes entre les versants de la fonction publique, notamment avec un absentéisme plus élevé dans la fonction publique territoriale, tandis que les niveaux d'absences dans la fonction publique d'État et hospitalière sont similaires à ceux du secteur privé lorsque les emplois sont comparables. Le coût des absences en 2022 a été estimé à 15 Md€, représentant 350.000 équivalents temps plein (ETP). Un retour aux niveaux antérieurs à la crise sanitaire permettrait de réaliser des gains de 6 Md€ ou 140 000 ETP. Pour réduire l'absentéisme, le rapport propose huit mesures. L'IGF et l'IGAS proposent notamment de renforcer le suivi des absences, tant sur le plan individuel (généralisation de la DSN événementielle, élargissement de la télétransmission des arrêts maladies) que global (analyse trimestrielle de l'enquête Emploi de l'Insee). Elles recommandent également de clarifier et renforcer le cadre réglementaire des absences (autorisations spéciales d'absence, contrôle administratif de la présence des fonctionnaires à leurs domiciles). Enfin, elles proposent également de renforcer les actions de prévention et d'évaluer les effets de l'assouplissement apporté au temps partiel thérapeutique.

-> FONCTION PUBLIQUE HOSPITALIÈRE

En dépit d'une hausse des investissements, la vétusté des hôpitaux s'accroît

Dans un rapport publié le 5 septembre 2024 (v. « Regard Financiers sur les Hôpitaux Publics - Les investissements hospitaliers publics », sept. 2024), la Fédération Hospitalière de France et la Banque Postale soulignent que les investissements dans les hôpitaux publics ont atteint 5,1 Md€ en 2022, soit le niveau le plus élevé depuis 2014, confirmant une relance amorcée en 2021 avec une hausse de 15 % en deux ans. Cependant, ces investissements restent inférieurs aux 6,5 Md€ annuels observés entre 2009 et 2012, une période marquée par des plans massifs tels que « Hôpital 2007 » et « Hôpital 2012 ». Le taux de vétusté des infrastructures hospitalières continue de s'aggraver, dépassant 60 % en 2022, contre 51,3 % en 2015, ce qui montre un besoin de renouvellement urgent du patrimoine hospitalier. Le plan d'investissement du « Ségur de la santé », doté de 19 Md€, a contribué à cette relance, avec notamment 6,5 Md€ destinés à l'assainissement financier du service public hospitalier. Cependant, l'inflation élevée depuis 2021 et la hausse des coûts d'emprunt freinent l'avancée des projets d'investissement. Les emprunts constituent la principale source de financement, représentant entre 50 % et 61 % des investissements annuels entre 2015 et 2022, alors que la capacité d'autofinancement nette, qui aurait dû soutenir les investissements, a chuté. En 2022, près de 45% des hôpitaux enregistraient une capacité d'autofinancement nette négative, contre 35 % avant la crise liée à la Covid-19, limitant leur

autonomie financière. Le « Ségur de la santé » a permis un allègement partiel de la dette hospitalière, mais la situation financière globale des établissements reste précaire, avec un endettement proche de 30,5 Md€ en 2022.

Des améliorations au niveau des ressources humaines pour les établissements de santé

Le 3 septembre 2024, à l'occasion de sa conférence de rentrée, la Fédération française hospitalière a présenté les résultats d'une étude menée auprès de 300 établissements. Le rapport de la Fédération met en avant plusieurs enjeux clés sur les ressources humaines dans les hôpitaux publics. En 2023, l'attractivité des métiers non médicaux s'est améliorée, notamment avec une baisse du taux de postes vacants pour les infirmiers, passant de 5,7 % en 2022 à 3 %, et une réduction de l'absentéisme à 9,5 %, son plus bas niveau depuis la crise liée à la Covid-19. Cependant, 98% des établissements rapportent des difficultés de recrutement dans au moins une spécialité médicale, ce qui a conduit à une augmentation des heures supplémentaires, du recours à l'intérim et des praticiens diplômés hors UE. En conséquence, trois établissements sur quatre ont vu le volume de travail additionnel augmenter. La Fédération souligne la nécessité de soutenir la fidélisation du personnel et la reconquête de l'attractivité des métiers hospitaliers, en avertissant qu'une sous-évaluation des besoins financiers pourrait aggraver les problèmes de recrutement. Pour 2024, la Fédération demande 2,4 Md€ supplémentaires pour compenser l'impact de l'inflation sur les coûts de fonctionnement. La situation financière des hôpitaux est préoccupante avec un déficit de 2 Md€ prévu pour 2024, risquant de revenir au niveau critique de 2017 sans un soutien financier substantiel et une réévaluation de l'ONDAM.

-> FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

Fortes tensions entre Bercy et les collectivités territoriales à propos du déficit public

Le ministère des finances a pointé du doigt les collectivités territoriales pour leur rôle présumé dans l'aggravation du déficit public, estimant que l'augmentation rapide de leurs dépenses pourrait à elle seule dégrader les comptes de 16 Md€ en 2024. Le ministère des finances déplore l'absence de leviers permettant de les contraindre à participer à l'effort de redressement budgétaire, rappelant que les « contrats de Cahors », introduits en 2018 pour limiter leurs dépenses, ont été abandonnés depuis la crise sanitaire. Cette mise en cause a suscité une réaction immédiate et véhémente des élus locaux. Les associations d'élus, telles que l'Association des maires de France (AMF) et Intercommunalités de France, dénoncent une « mise en cause infondée » et estiment que l'État tente de détourner l'attention de sa propre gestion des finances publiques. Elles rappellent que les collectivités sont soumises à la « règle d'or » qui impose un équilibre budgétaire, contrairement à l'État, et soulignent que les augmentations de dépenses sont souvent dues à des décisions unilatérales du gouvernement, telles que la revalorisation du point d'indice des fonctionnaires. La Cour des

comptes, par la voix de son Premier président Pierre Moscovici, a soutenu une position plus nuancée. Tout en reconnaissant que les dépenses des collectivités territoriales sont en forte hausse, la Cour affirme qu'on ne peut pas leur imputer une responsabilité intégrale quant à l'accroissement du déficit public. Le Premier président de la Cour des comptes appelle cependant à rétablir des mécanismes de régulation pour mieux encadrer les dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales, tout en soulignant que leur participation au redressement des comptes publics de la Nation est nécessaire.

->TRANSITIONS

Vers un doublement des investissements locaux en matière de transition écologique ?

Dans un rapport publié le 13 septembre 2024 (v. Colin, Thomazeau, Marcoff, Monticelli et Vervisch, « Panorama des financements climat des collectivités locales », I4CE et La Banque Postale, 13 sept. 2024), l'Institut pour le Climat (I4CE) et la Banque Postale appellent les collectivités territoriales à doubler leurs investissements en faveur de la transition écologique. Le rapport rappelle le rôle central des collectivités territoriales dans la transition climatique en France. En 2022, elles ont investi 8,3 Md€ dans les secteurs du bâtiment, des transports et de l'énergie, marquant une augmentation de 44 % par rapport à 2017. Cependant, pour atteindre les objectifs de la planification écologique, ces investissements doivent être plus que doublés, avec des besoins supplémentaires estimés à 11 Md€ par an d'ici 2030. Les principales priorités d'investissement incluent les infrastructures de transport en commun (+4 Md€/an), la rénovation énergétique des bâtiments publics (+3,2 Md€/an), et le développement de la mobilité électrique (+1,8 Md€/an). La décarbonation du patrimoine des collectivités reste également une priorité avec un accent sur l'éclairage public et les réseaux de chaleur. Le rapport appelle également à repenser le soutien financier de l'État aux collectivités dans le financement de la transition écologique car, en dépit des besoins massifs en investissement, les collectivités locales disposent de leviers financiers limités (autofinancement, subventions et emprunt notamment). Mais ces outils restent insuffisants pour couvrir les besoins massifs d'investissement nécessaires à la transition écologique. Malgré des soutiens comme le Fonds Vert, la stabilité et la prévisibilité des financements à long terme demeurent incertaines, rendant difficile la planification des investissements.

Vers une analyse affinée de l'impact environnemental des dépenses par Bercy

Le ministère des finances a publié une nouvelle méthode d'évaluation des dépenses de l'État visant à affiner l'analyse de leur impact environnemental (« Les coûts d'abattement : euros dépensés par tonne de CO₂ éliminée », sept. 2024). Cette méthode va au-delà du « Budget Vert » actuel, qui se contente de classer les dépenses en trois catégories (vertes, brunes et mixtes), sans évaluer précisément leur efficacité climatique. Le nouvel outil s'appuie sur les coûts d'abattement, une approche qui calcule le coût pour éliminer une tonne de CO₂, permettant d'optimiser l'impact climatique d'un euro public dépensé (CA = Surcoût de

l'option étudiée par rapport à la référence / Volume d'émissions évitées par l'option étudiée par rapport à la référence). Par exemple, remplacer une chaudière au fioul par une pompe à chaleur serait mieux valorisé qu'un simple geste d'isolation, car il entraîne une plus grande réduction des émissions de CO2 pour un coût moindre. Cependant, cette méthode n'est qu'une composante d'un ensemble plus large de critères d'évaluation, et les coûts d'abattement ne suffisent pas à eux seuls pour hiérarchiser les dépenses. Le document propose d'utiliser également la méthode « ABCDE » (Abattement, Bouclages, Cohérence, Déclenchement, Effets indirects), prenant en compte d'autres facteurs comme les risques technologiques et les contraintes de déploiement. Bien que cet outil se concentre pour l'instant sur les dépenses vertes, des travaux futurs pourraient affiner l'analyse des dépenses brunes. Pour l'heure, cette nouvelle approche ne remplace pas le budget vert, mais pourrait à terme y être intégrée pour mieux orienter les choix de dépenses publiques.

Budget vert : la mise à disposition des ressources de la DGFIP aux collectivités locales

Le budget vert devient obligatoire pour les collectivités territoriales de plus de 3 500 habitants à partir de 2024. Ce dispositif exige que les collectivités territoriales rendent compte de l'impact environnemental de leurs dépenses à travers un document intitulé « Impact du budget pour la transition écologique », annexé aux comptes administratifs ou financiers. L'objectif est de mieux intégrer les considérations écologiques dans les décisions budgétaires, en commençant par classer les dépenses selon leur impact environnemental, qu'il soit « vert », « brun » ou « neutre ». La DGFIP a fourni des ressources pratiques pour aider les collectivités à préparer ce document et propose une approche progressive : en 2024, seules les émissions de gaz à effet de serre doivent être évaluées, avec une extension aux autres critères comme la biodiversité d'ici 2027. Il n'y aura pas de contrôle *a posteriori* de ces classements, mais une responsabilisation des collectivités territoriales, sous la surveillance des citoyens et des assemblées locales. Ce dispositif vise à initier un dialogue de gestion entre les services municipaux, tout en valorisant les choix d'investissements durables.

Des indicateurs communs pour piloter les plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET)

Le réseau des agences régionales de l'énergie et de l'environnement (RARE) a lancé un socle d'indicateurs commun pour harmoniser la collecte et l'analyse des données environnementales dans les territoires. Sollicité par des instances comme l'ADEME et le Commissariat général au développement durable (CGDD), cet outil vise à garantir la cohérence méthodologique au niveau national pour suivre l'impact des politiques climatiques, notamment sur les émissions de gaz à effet de serre, la consommation d'énergie et la production d'énergies renouvelables. Ce socle est conçu pour appuyer les plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET), obligatoires pour les intercommunalités de plus de 20 000 habitants, et répondre à la demande croissante d'outils fiables pour établir des trajectoires

de décarbonation. L'enjeu est de produire des données comparables et précises à l'échelle territoriale, facilitant ainsi le suivi des politiques environnementales par les collectivités territoriales et les organismes nationaux. Bien que ce socle soit destiné aux EPCI, l'objectif est d'étendre l'outil à l'échelle communale dans les années à venir, malgré certaines incertitudes actuelles dans la collecte des données, notamment sur les émissions de CO2.

FISCALITÉ EUROPÉENNE ET INTERNATIONAL

->FISCALITÉ EUROPÉENNE

Rapport Draghi et avenir de la taxe carbone

Le 9 septembre, Mario Draghi a rendu à la Commission européenne son rapport sur l'avenir de la compétitivité de l'Union. En posant le problème des prix de l'énergie, « trop volatiles et trop élevés », Mario Draghi pose clairement le problème de l'extension du marché du carbone programmée en 2027 qui doit être accompagnée d'une taxe carbone sur les ménages. La Cour des comptes française a rendu le 6 septembre un rapport portant sur le même sujet : « La place de la fiscalité de l'énergie dans la politique énergétique et climatique française ». Notons que, le 17 septembre, en présentant sa seconde commission, la présidente von der Leyen a lié climat et impôt en confiant au néerlandais Wopke Hoekstra le climat, la neutralité carbone et la croissance propre mais également la fiscalité. Il sera donc un acteur central sur cette question de la taxe carbone.

La Cour de justice confirme la condamnation d'Apple

Le 10 septembre 2024, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a prononcé des sanctions définitives à l'encontre de Apple et Google, célèbres compagnies multinationales du numérique, à la grande satisfaction de Margrethe Vestager, Vice-Présidente de la Commission européenne sortante, qui, chargée de la concurrence dans la Commission Junker puis du numérique dans la présente, avait suivi le dossier depuis les origines et a vu ainsi ses positions confirmées. Dans le premier arrêt, la Cour confirme la condamnation en 2016 par la Commission européenne de rescrits fiscaux accordés entre 1991 et 2004 par l'Irlande à Apple, désormais obligée de lui rembourser 13 Md€. Le second arrêt concernait un abus de position dominante.

MACF : note d'information de la DGEC

Un an plus tard, la phase d'expérimentation du Mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF) se poursuit en France comme ailleurs au sein de l'UE. Le 12 septembre 2024, la direction générale de l'énergie et du climat française a publié une note d'information supplémentaire à destination des importateurs de produits concernés, sur l'utilisation des valeurs par défaut, les modalités de contrôle et les sanctions applicables.

->FISCALITÉ INTERNATIONALE

OCDE : nouvelle convention au titre du Pilier Deux

Le 19 septembre 2024, neuf États (Barbade, Belize, Bénin, Cap Vert, Indonésie, République démocratique du Congo, Roumanie, Saint-Marin et Turquie) ont signé une nouvelle convention marquée par une avancée dans la mise en œuvre de la règle d'assujettissement à l'impôt (d'où son nom d'« Instrument multilatéral sur la RAI » ou l'« IM sur la RAI ») au titre de l'impôt minimum mondial prévu par le « Pilier Deux » afin de protéger la base d'imposition des États en développement.

La baisse des taux d'intérêt se poursuit

Au mois de septembre 2024, une nouvelle baisse des taux d'intérêts a été opérée successivement par la Banque centrale européenne (BCE) puis la Réserve fédérale américaine (FED). Le 12 septembre, avec l'appui notamment du gouverneur de la Banque de France, la BCE a ainsi annoncé une deuxième baisse, à partir du 18 septembre 2024, de son principal taux directeur, la facilité de dépôt, qui est passé de 3,75 à 3,5 %. Certains considèrent cette décision comme trop tardive au détriment de la croissance économique. Le 19 septembre, à la surprise de la presse, le président de la banque centrale américaine, en raison de la forte baisse de l'inflation, a annoncé la première forte baisse d'un demi-point de ses taux d'intérêt, désormais compris entre 4,75 % et 5 %. Par contre, après une baisse de 0,25 points de ses taux d'intérêt le 1^{er} août 2024, la Banque d'Angleterre, par prudence face à l'inflation, a maintenu inchangé son taux à 5 %.

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)