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 « r*emettait 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 réfactions 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'enlisement 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 1er janvier 2025 (et non gelées jusqu'au 1er juillet comme initialement prévu par le Gouvernement) et une seconde revalorisation de +0,8% devaient intervenir le 1er juillet 2025 pour toutes les retraites inférieures à 1500 € brut ; par ailleurs le calcul des retraites agricoles devait être modifié (calcul sur le 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 réalisée, 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 1er 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. 2024, rubrique « Fiscalité et procédures fiscales*)

->ASSURANCE CHÔMAGE

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

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 1er 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 1ère 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 entrainé 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 1er 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 chiffres 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 oeuvre 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 déroules 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 reparties 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 digitaux par les collectivités territoriales (« Tendance 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 de 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 (555), 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 (« Tendance 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 de 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 usager (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 (« Tendance 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 de 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 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 (« 3e 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 Etats 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)