

**TOULOUSE
CAPITOLE**
Publications



« Toulouse Capitole Publications » est l'archive institutionnelle de
l'Université Toulouse 1 Capitole.

Repères sur la gestion et les finances publiques en février 2024

**Fabrice Bin, Aurélien Baudu, Florent Gaullier-Camus, Léonard Gourbier, Matthieu Houser,
Aymeric Potteau, Yves Terrasse**

Pour toute question sur Toulouse Capitole Publications,
contacter portail-publi@ut-capitole.fr

Repères sur la gestion et les finances publiques

En février 2024

BUDGET DE L'ETAT ET DES OPERATEURS

Données générales sur les finances publiques

En février 2024, les prix à la consommation augmentent de 2,9 % sur un an

Dans une note publiée le 29 février 2024, l'INSEE précise que sur un an, selon l'estimation provisoire réalisée en fin de mois, les prix à la consommation augmenteraient de 2,9 % en février 2024, après + 3,1 % en janvier. Cette baisse de l'inflation serait due au ralentissement sur un an des prix de l'alimentation, des produits manufacturés et des services. À l'inverse, les prix de l'énergie et du tabac accéléreraient. Sur un mois, les prix à la consommation rebondiraient en février 2024 (+ 0,8 % après - 0,2 % en janvier). Ce rebond serait dû à la hausse des prix des services, notamment des loyers et des transports, ainsi que de ceux de l'énergie, en particulier de l'électricité, des produits manufacturés et du tabac. À l'inverse, les prix de l'alimentation diminueraient légèrement sur un mois. L'inflation sur un an diminuerait en février 2024 malgré la forte augmentation des prix sur un mois, en raison notamment d'« effets de base », les prix ayant fortement augmenté sur un mois en février 2023.

Insoutenabilité de la dette publique française ?

Dans une tribune intitulée « Droit dans le mur de la dette » publiée dans le journal *Le Figaro* du 19 février 2024, Nicolas Baverez, ancien magistrat de la Cour des comptes, considère que la dette publique de la France est aujourd'hui insoutenable à plusieurs titres : d'une part, *insoutenabilité opérationnelle* car selon l'auteur la dette n'a pas financé des investissements, mais, d'un côté, des dépenses de fonctionnement et, de l'autre, des transferts sociaux ; d'autre part, *insoutenabilité politique et sociale*, puisque selon lui l'emballement des dépenses et des déficits publics accélère le déclassement de la France, accroît la paupérisation des Français et alimente le populisme. Pour Nicolas Baverez, « notre pays est programmé pour se fracasser sur le mur de la dette. L'objectif de ramener le déficit public en dessous de 3 % du PIB et la dette à 108 % du PIB en 2027 relève de la fiction ». La seule solution possible selon l'auteur consiste à faire des économies drastiques en coupant dans les dépenses « improductives » et en cédant des actifs publics pour financer la réindustrialisation, la transition écologique, la révolution de l'intelligence artificielle et le réarmement. Il s'agirait alors de remettre de l'ordre dans les finances publiques par une profonde réforme de l'État, et un changement radical d'état d'esprit. Nicolas Baverez de conclure : « La France, si elle ne veut pas perdre la maîtrise de son destin, doit se soumettre d'urgence à une cure de désintoxication pour soigner son addiction à la dépense et à la dette publiques ».

Procédure budgétaire

La préparation et le suivi du budget de l'État

La Cour des comptes a analysé, dans un rapport d'observations définitives publié le 27 février 2024, la préparation et le suivi du budget de l'État. La Cour considère que trajectoire tracée par la loi de programmation des finances publiques 2023-2027 (LPFP) pour ramener le déficit

public sous 3 % du produit intérieur brut exige un effort continu de maîtrise de la dépense. Elle estime que dans un contexte où l'encadrement européen des finances publiques redevient effectif en 2024, un réarmement de la procédure budgétaire, affaiblie après trois années de « quoi qu'il en coûte », est indispensable. La Cour propose quatre axes de travail.

Le premier axe consiste à renforcer la cohésion interministérielle autour des objectifs de la politique budgétaire. Pour favoriser une meilleure discipline collective, la Cour estime que les lettres de cadrage envoyées aux ministères au printemps devraient être plus prescriptives et inclure des pré-plafonds par ministère. Les programmes budgétaires dont les crédits seraient fixés sans nécessiter l'arbitrage du Premier ministre pourraient bénéficier d'un taux de mise en réserve réduit. Le deuxième axe vise à mettre en cohérence les différents objectifs pluriannuels de la politique budgétaire. Plusieurs documents et objectifs pluriannuels coexistent sans garantie de cohérence et les recommandations de la Cour visent à améliorer la portée des objectifs pluriannuels de finances publiques en actualisant le volet financier des lois de programmation sectorielles à chaque nouvelle LPFP. Le troisième axe souhaite donner la priorité à l'arbitrage des mesures nouvelles et des économies au sein d'une procédure budgétaire mieux séquencée. La phase d'arbitrage consisterait alors à expertiser les mesures nouvelles et les économies proposées dans le cadre des revues de dépenses, dans le respect des plafonds pluriannuels. Pour jouer pleinement son rôle dans ce processus, la direction du budget doit être confortée. Elle doit réduire le taux de rotation de ses cadres et continuer à s'ouvrir à d'autres profils, spécialistes des politiques publiques. Le dernier axe consiste à poursuivre l'allègement des tâches budgétaires à faible valeur ajoutée. La Cour des comptes recommande d'aller dans deux directions : la suppression de certaines annexes du projet de loi de finances peu utilisées par les parlementaires et la généralisation du document de programmation unique pour accélérer la mise à disposition des crédits en début d'exercice.

Décret du 21 février 2024 portant annulation de crédits

Dans la présentation du projet de loi de finances pour 2024, le Gouvernement tablait sur une croissance de 1,4 % (v. *Repères de sept. 2023*). L'estimation est rabaisée à 1 %. Afin de conserver l'objectif de ramener le déficit public à 4,4% du PIB, le Gouvernement vient de publier un décret d'annulation de 10,1 Md€ en crédits de paiement. Dans le décret n° 2024-124 du 21 février 2024, les missions les plus affectées par ces annulations sont les suivantes : la mission « Écologie, développement et mobilité durables » avec 2,1 Md€ de crédits annulés (pour exemple, 950 M€ de crédits annulés sur le programme n°174 concernant des dispositifs d'aide aux ménages destinés à les accompagner dans la transition énergétique comme le dispositif MaPrimeRénov', le chèque énergie, ou les aides à l'acquisition de véhicules propres) ; la mission « Travail et emploi » avec 1,1 Md€ de crédits annulés ; la mission « Recherche et enseignement supérieur » avec 0,9 Md€ de crédits annulés ; et la mission « Engagements financiers de l'État » avec 0,9 Md€ de crédits annulés. Selon le Gouvernement, ces 10,1 Md€ de crédits de paiement annulés sont pour moitié ciblés sur certaines politiques publiques et pour moitié répartis sur l'ensemble des ministères. Le Gouvernement précise également que les opérateurs de l'État, les dépenses de fonctionnement et les dépenses immobilières sont mis à contribution. Et pour rappel, Le Haut conseil des finances publiques, dans son avis relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2024, estimait que la prévision gouvernementale de croissance, fixée à 1,4 %, était élevée. Le consensus des économistes portait plutôt sur une croissance autour de 0,8 % pour l'année 2024.

Budgets des opérateurs

L'Académie militaire de Saint-Cyr Coëtquidan

Dans un rapport d'observations définitives publié le [20 février 2024](#), la Cour des comptes analyse la gestion de l'Académie militaire de Saint-Cyr Coëtquidan qui est chargée de la formation initiale des officiers de l'armée de terre. La Cour constate que l'Académie éprouve des difficultés à remplir ses missions pédagogiques comme en témoignent notamment des emplois du temps des élèves trop chargés, le manque de transparence de certains éléments de la notation ou la dispersion des partenariats universitaires. L'Académie militaire a engagé en 2023 des réformes qui visent à répondre à maintes de ces difficultés, mais la Cour préconise d'aller plus loin, en particulier sur la revue des programmes de formation. L'Académie militaire est par ailleurs confrontée à la perspective d'avoir à augmenter fortement le nombre d'élèves-officiers dans le cadre de la remontée en puissance de l'armée de terre. Or, la Cour estime que l'appareil de formation n'est pas dimensionné pour répondre à cet objectif. Les infrastructures sont proches de la saturation et souvent vétustes. De plus, son fonctionnement interne est dépendant de services de soutien mutualisés, sur lesquels elle n'a pas d'autorité fonctionnelle. Ce système limite ses marges de manœuvre sur la gestion des moyens qui lui sont alloués, notamment ses moyens budgétaires ou ceux qui touchent aux soutiens quotidiens. La Cour est parvenue à reconstituer le coût complet de l'Académie militaire, estimé à 121,2 M€ en 2022, soit environ 100.000 € par élève en scolarité longue et par an. Or, l'Académie militaire ne maîtrise que 3 % de ce montant, pour l'essentiel à travers son « budget métier » de 3,8 M€, destiné à financer les seules activités pédagogiques. Elle n'a pas la main ni même de visibilité sur les dépenses de masse salariale (centralisées), sur les dépenses d'infrastructures et de soutien courant (gérées par la base de défense), sur les dépenses de restauration (gérées par le cercle mixte) ni sur les marchés publics passés à son profit (le pouvoir adjudicateur étant la plateforme commissariat Ouest). Chacun de ces acteurs subit la complexité de ce système matriciel, encadré par des normes peu flexibles voire absurdes, témoignant de la grande difficulté de l'administration centrale du ministère des Armées à accorder des marges d'appréciation et de manœuvre aux gestionnaires locaux. Du fait de ce système qui bannit toute possibilité de fongibilité entre les crédits qui lui sont finalement destinés et la prive de toute responsabilité sur leur usage, l'Académie militaire n'a pas les moyens ni d'optimiser ses dépenses, ni de faire face à des aléas de gestion importants. En définitive, la Cour conclut à un écart important entre les ambitions de l'Académie militaire et les prérogatives qui lui sont ouvertes en matière de gestion.

COMPTABILITE PUBLIQUE

Responsabilité des gestionnaires publics

Gestion de fait des deniers de Voies navigables de France (VNF) et de la chambre nationale de la batellerie artisanale (CNBA)

Le 28 février 2024, la Cour des comptes a rendu un arrêt sur une gestion de fait des deniers de Voies navigables de France (VNF) et de la chambre nationale de la batellerie artisanale (CNBA). Il est toutefois important de souligner que cette affaire a été initiée sous l'empire de l'ancien régime de responsabilité financière dont la nouvelle chambre du contentieux a hérité pour les affaires qui étaient en cours au 1^{er} janvier 2023. Et aux termes de l'article 29 de l'ordonnance du 23 mars 2022 instaurant le nouveau régime de responsabilité financière, il est

prévu que « les dispositions relatives au régime de responsabilité des comptables publics patents et assimilés, des comptables de fait, [...] demeurent applicables dans leur version antérieure à la présente ordonnance aux opérations ayant fait l'objet d'un premier acte de mise en jeu de leur responsabilité notifié avant le 1^{er} janvier 2023, lorsque le manquement litigieux a causé un préjudice financier à l'organisme public concerné ». Dans ce dossier, par arrêt du 30 septembre 2019, la Cour des comptes avait déclaré conjointement et solidairement comptables de fait des deniers de Voies navigables de France (VNF) et de la chambre nationale de la batellerie artisanale (CNBA) au titre des opérations de constitution et de gestion d'un fonds de garantie des engagements accordés par la Société de cautionnement mutuel de la batellerie artisanale (SCMBA), un certain nombre de personnes, dont les présidents de la CNBA et de VNF et les notaires chargées des opérations litigieuses. L'arrêt susvisé du 30 septembre 2019 enjoint aux comptables de fait de produire les comptes de leurs gestions. La Cour des comptes a constaté que les comptes avaient été produits. Il résulte de ce qui précède, et a relevé qu'en l'absence de préjudice financier, il n'y avait pas lieu de statuer sur le compte de la gestion de fait. La Cour des comptes a également constaté que le Procureur général près la Cour des comptes avait pris, le 12 janvier 2024, une décision de classement partiel des poursuites à fin d'amende. L'action publique étant alors éteinte, la Cour a logiquement considéré qu'il n'y avait pas lieu de statuer sur l'infliction d'une amende aux comptables de fait.

FINANCES LOCALES

Données générales sur les finances locales

Bulletin d'information statistique (BIS) de la DGCL

Dans cette note, la DGCL s'intéresse à la santé financière des communes situées dans la zone d'attraction d'une ville, « qui concentrent plus d'actifs occupés résidents que d'emplois localisés ». Cette note précise cette définition, il s'agit approximativement des « neuf premiers déciles de la répartition des communes selon l'indicateur de concentration d'emploi ». Pour la DGCL, il y a 23.148 communes à dominante résidentielle, 2449 communes « pôles d'emplois » et 8913 communes hors aires d'attraction des villes. Le constat dressé est celui d'un moindre effort d'investissement dans les communes à dominante résidentielle que dans les communes « pôles d'emplois » et que dans l'ensemble des communes. Cela interroge car le revenu par habitant est également inférieur. En 2022, les dépenses de fonctionnement des communes à dominante résidentielle s'élèvent à 884 €/habitant contre 1389 €/habitant pour les communes « pôles d'emplois » et 1106 €/habitant pour l'ensemble des communes. La part des frais de personnel y est semblable. Cette situation financière est à nuancer selon la taille et le type de communes.

Le décret d'annulation de crédits et son impact sur les collectivités territoriales

Plusieurs annulations de crédits impactent directement ou indirectement les collectivités territoriales suite à la parution du décret du 21 février 2024. Ainsi, en matière d'amélioration de l'habitat, la baisse s'élève à -358 M€, dans le domaine de la politique de la ville - 49 M€ ou encore on peut noter la baisse des crédits relatifs à la préservation et mise en valeur du patrimoine de -100 M€.

Le décret autorisant le versement anticipé du FCTVA pour 300 communes victimes d'inondations

La date de versement du FCTVA est régulièrement modifiée par le Gouvernement pour améliorer la trésorerie des collectivités territoriales. Cette technique est à nouveau utilisée avec le décret n°2024-143 du 23 février 2024 fixant la liste des intempéries exceptionnelles dans le Nord et le Pas-de-Calais ouvrant droit aux attributions du fonds de compensation pour la TVA l'année de la dépense. Le fonds de compensation pour la TVA ne peut être attribué que deux ans (ou un an si le bénéficiaire du fonds bénéficie du mécanisme de versement anticipé du FCTVA) après que la dépense a été réalisée. Ce délai peut être réduit à titre dérogatoire pour les bénéficiaires situés sur des communes ayant fait l'objet d'une constatation de l'état de catastrophe naturelle lorsque les dépenses sont engagées afin de réparer les dégâts causés par des intempéries exceptionnelles. Dans ce cas, le FCTVA peut être versé l'année même de la dépense. Entre le 26 octobre 2023 et le 24 novembre 2023 et entre le 27 décembre 2023 et le 11 janvier 2024, des communes des départements du Nord et du Pas-de-Calais ont été affectées par de telles intempéries. Le présent décret fixe la liste des intempéries exceptionnelles ouvrant droit à attribution du FCTVA l'année même de la dépense.

Secteur public local

Cap sur les coûts de fonctionnement des bibliothèques municipales

Dans ce document, l'OFGL apporte une nouvelle pierre à l'édifice de l'évaluation. Avant d'éclairer cette étude, rappelons que la France souffre d'un certain retard dans l'étude de l'évaluation et du coût financier de certaines politiques publiques. L'exercice de cette compétence est principalement communal (12.495 bibliothèques, soit 79% sont des bibliothèques communales en 2022). 81% des charges de fonctionnement sont constituées des frais de personnel avec un coût moyen par inscrit actif de 161€ en 2019. Celui-ci augmente également avec la taille de la commune. Le coût moyen par document emprunté est de 5,5€.

FINANCES SOCIALES

Situation des comptes sociaux

Des annulations de crédits par décret, un secteur social préservé dans l'ensemble

Pour faire face au ralentissement de la croissance (dont la prévision pour 2024 a été ramenée de 1,4% à 1%), le Gouvernement a dû procéder à des annulations de crédit massives, celles-ci ne portant toutefois ni sur la dépense des administrations de Sécurité sociale, ni sur la dépense locale. Par le décret du 21 février 2024, il a annulé 10 Md€ de crédits en autorisations d'engagement sur le budget de l'État. Sur ce montant, 70 M€ portent sur la santé et la prévention, et le Ministère du Travail contribue à hauteur de près d'1Md€, en particulier sur les politiques d'accès et de retour à l'emploi; sont particulièrement visés à ce titre le financement du compte emploi-formation (imputé sur le budget de France Travail), à hauteur de 200 M€, pour lequel une participation forfaitaire de 10 % sur le prix de la formation serait laissée à la charge des salariés, ainsi que les subventions aux centres de formation d'apprentis (qui ont déjà été révisées en 2023), à hauteur également de 200 M€.

Les propositions de FIPECO pour réformer le financement de la Sécurité sociale

Un « commentaire d'actualité » du site FIPECO propose des orientations pour réformer le financement de la Sécurité sociale. Il fait deux constats : l'évolution de régimes d'assurance financés par les cotisations sociales vers des régimes plus universels financés par des impôts affectés ; la multiplication et l'instabilité des transferts de recettes qui nuisent beaucoup à la lisibilité des comptes sociaux (en particulier du fait de l'empilement des politiques de réduction des cotisations sociales sur les bas salaires, compensées par le budget de l'État). Ces constats sont assortis de 4 propositions: opérer une clarification entre ce qui relève de l'assurance et de la solidarité; financer les dépenses de la solidarité par l'impôt (en clair, les prestations familiales, les dépenses d'assurance maladie hors indemnités journalières et l'autonomie); réserver les cotisations sociales au financement des régimes d'assurance (la vieillesse et les accidents du travail); distinguer la composante solidaire des pensions (majorations en fonction du nombre d'enfants...) dans la comptabilité des caisses de retraite et financer celle-ci par l'impôt.

Dépenses de santé/Hôpital/Assurance maladie

Référé de la Cour des comptes sur les Unions régionales de professions de santé

Un référé de la Cour des Comptes du février 2024 fait le point de la situation des Unions régionales de professions de santé (URPS) créées par la loi du 21 juillet 2009 dite loi « Hôpital, santé et territoires ». Ces unions, financées par une contribution obligatoire des professionnels (produit total : 41 M€ en 2021), ont pour mission de représenter ceux-ci pour leur permettre de dialoguer avec les ARS, de participer à l'organisation des soins et de contribuer à l'évolution de l'offre de santé. La Cour fait un bilan contrasté de l'activité de ces unions. Si les unions des médecins, des infirmiers, des pharmaciens et des masseurs ont une activité satisfaisante, ce n'est pas le cas des autres (chirurgiens-dentistes, sage-femmes, biologistes, orthoptistes, orthophonistes, pédicures podologues) qui, selon la Cour, ont tendance à thésauriser le produit des contributions qui leur sont affectées ou réalisent des dépenses éloignées de leur objet. Le référé fait trois recommandations : suivre de façon plus resserrée le fonctionnement des unions ; adapter les financements au niveau d'activité potentiel en instaurant une péréquation interprofessionnelle, en révisant à la baisse ou à la hausse les taux de contribution, voire en supprimant certaines Unions ou en élargissant le vivier des membres des URPS de façon à pallier la faible représentativité de certaines d'entre elles.

Soutien budgétaire exceptionnel aux établissements de santé

Face aux difficultés budgétaires des établissements de santé (v. *Repères d'août 2023*) consécutives en particulier à l'inflation, le Gouvernement a annoncé le 16 février 2024 l'octroi d'une aide exceptionnelle de 500 M€ au titre de l'exercice 2023, ainsi que la restitution de 470 M€ de crédits non consommés intégrés dans l'ONDAM 2023 et destinés à l'hôpital public. En décembre 2023, un montant de 388 M€ de crédits mis en réserve avait déjà été restitués aux hôpitaux. Ce geste a été qualifié de « rustine » par la Fédération hospitalière de France qui prévoit un creusement du déficit des hôpitaux publics pour un montant de 2 à 3 Md€ en 2023.

Retraites

La réforme du minimum contributif et l'augmentation de la pension de 185.000 nouveaux retraités en 2024

Sujet fortement débattu lors de la réforme des retraites de l'an dernier, la réforme du minimum contributif (MICO) va permettre l'augmentation de la pension de 185.000 nouveaux retraités en 2024, selon une étude de la DREES. Le MICO (qui est différent de l'ASPA - ancien « minimum vieillesse » - laquelle est une allocation de solidarité) a pour objet de garantir un minimum de pension aux retraités de tous les régimes alignés sous réserve d'une carrière complète. La réforme de 2023, qui a vocation à garantir une pension égale à 85 % du SMIC pour une carrière complète, a augmenté le MICO de 100 € au 1^{er} septembre 2023 pour les retraités actuels et pour les futurs retraités. Ainsi, selon la DREES, en 2024, 30 % des pensionnés bénéficieraient du dispositif MICO, qui est pérennisé sur le long terme.

Politique de l'emploi et de la formation professionnelle

Le rythme de croisière du contrat d'engagement jeunes

Le Conseil d'orientation des politiques de jeunesse a présenté son deuxième rapport d'étape sur le « contrat engagement jeunes ». Créé en 2021 ce dispositif d'insertion intensive est destiné aux jeunes de 16-25 ans qui ont du mal à accéder à un emploi durable; il repose sur accompagnement renforcé, assorti d'une obligation de 15 à 20 heures d'activité par semaine (contrainte qui va être appliquée à tous les allocataires du RSA à partir du 1^{er} janvier 2025), au bénéfice d'une allocation mensuelle de 530 € maximum; le nombre de contrats signés depuis le lancement du CEJ était de 540.000 en novembre 2023, se concentrant à hauteur de près de 60 % sur la tranche 18-21 ans et avec un taux d'abandon relativement faible (5%). Le rapport pointe un certain nombre de difficultés, notamment un non-recours encore important chez les plus vulnérables (jeunes en rupture ou en décrochage), des démarches encore trop complexes, une articulation à préciser avec les autres dispositifs (« contrat d'accueil provisoire jeune majeur », « parcours PIC 100 % », service civique...), et une mobilisation encore trop faible des TPE-PME. Le rapport présente 39 recommandations pour améliorer le dispositif.

Assurance chômage

Les premiers effets des réformes de l'indemnisation du chômage sur l'emploi

Le comité d'évaluation de la réforme de l'Assurance chômage a présenté un premier rapport intermédiaire. Celui-ci prend en compte, notamment, des travaux de la DARES. Une première note de la DARES fait le point des effets de la modulation de la contribution à l'Assurance chômage (bonus/malus) mise en œuvre depuis 2021 pour inciter les entreprises à limiter leur recours aux contrats courts dans sept secteurs d'activité (agro-alimentaire, eau et assainissement, transports, hébergement et restauration...). Pour la première année d'application, 36 % des entreprises des secteurs concernés étaient en situation de malus (parmi elles, les $\frac{3}{4}$ au taux plafond) et 64 % en situation de bonus. L'année 2022 fait apparaître un allongement de la durée moyenne des contrats conclus par les entreprises entrant dans le champ de la modulation ; sont principalement concernées les missions d'intérim qui représentent la très grande majorité des séparations : celles-ci ont diminué en 2022, en même temps que la durée des missions s'allongeait. Ces résultats doivent toutefois être interprétés avec prudence, pour bien isoler les effets de la réforme d'évolutions conjoncturelles particulières qui auraient

pu être constatées dans ces secteurs. Une autre étude de la DARES évalue les effets du durcissement des règles d'éligibilité à l'indemnisation (allongement à 6 mois sur 24 mois de la condition d'affiliation minimale) ; elle conclut à une accélération du retour à l'emploi pour les salariés qui n'ont pas pu faire valoir une durée d'affiliation suffisante, mais avec des effets différents selon l'âge des salariés. Dans un entretien au « Journal du dimanche » du 25 février, le Premier Ministre a par ailleurs annoncé l'intention du Gouvernement d'intervenir avant l'été dans la nouvelle convention sur l'Assurance chômage (qui a fait l'objet d'un accord entre les partenaires sociaux, mais celui-ci a été rejeté par le Gouvernement- voir les REPERES de novembre 2023), intervention qui pourrait déboucher sur une nouvelle réduction de la durée d'indemnisation et une accentuation de la dégressivité

La consolidation financière de l'UNEDIC, avec un ralentissement du désendettement

Le bureau de l'UNEDIC du 20 février a confirmé la trajectoire de redressement financier de l'UNEDIC constatée depuis l'an dernier (*cf. les Repères de juin 2023*), redressement résultant à la fois de la maîtrise des dépenses d'indemnisation consécutive aux réformes (*cf. supra*) et de l'augmentation des recettes liée à la bonne tenue de l'emploi. Le déficit serait toutefois réduit par rapport à ce qui était envisagé précédemment, limité à 1,1 Md€ en 2024, puis remontant à 3 Md€ en 2025, 5,3 Md€ en 2026 et 11,2 Md€ en 2027. Les recettes du Régime sont en effet amputées par les prélèvements (pour un montant total de 12,7 Md€ jusqu'en 2027) opérés par la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2024, pour le financement de « France Travail » et de « France Compétences ». De ce fait la dette de l'UNEDIC, qui a été de 59 Md€ fin 2023, serait ramenée à 38,6 Md€ fin 2027 (contre 25,5 Md€ initialement prévus).

Autonomie

Rapport du Conseil de l'âge sur les perspectives du vieillissement à domicile

France Stratégie a publié le rapport du Conseil de l'âge (formation du Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge, placé auprès du Premier Ministre) sur les perspectives du vieillissement à domicile. Partant du constat partagé sur les perspectives démographiques, le Conseil demande d'inscrire dans la loi l'impératif, pour la société tout entière, des enjeux et des conséquences du vieillissement de la population et la garantie du droit des personnes âgées de vivre de façon autonome et en pleine citoyenneté avec tous les soutiens nécessaires. Le Conseil critique l'insuffisante lisibilité du dispositif de soutien à l'autonomie, qui repose essentiellement sur l'Aide personnalisée à l'autonomie (APA), mais dont le fonctionnement est insatisfaisant, comme en témoigne sa sous-consommation, parce que les besoins des personnes sont, selon lui, mal pris en compte. Il préconise l'adoption d'une loi de programmation sur l'autonomie à horizon de 10 à 15 ans, ainsi qu'une démarche de simplification administrative et institutionnelle qui mette fin notamment aux disparités et inégalités territoriales. Ce rapport intervient à un moment où le Gouvernement est critiqué pour le retard à la sortie d'une loi de programmation sur le grand âge, thème qui n'a pas été évoqué par le Premier Ministre dans sa déclaration de politique générale du mois dernier

Étude de l'OFCE sur les transferts publics, soutien du pouvoir d'achat depuis 2019

Un « *policy brief* » de l'OFCE fait le point de l'évolution du pouvoir d'achat des ménages sur la période 2019-2023, qui a été marquée par deux chocs, la crise sanitaire et la crise énergétique. Les pertes de pouvoir d'achat, en particulier celles occasionnées par l'inflation durant la deuxième partie de la période, ont pu être compensées par les hausses de la masse salariale tirée par les créations d'emploi et surtout par les transferts publics (mesures du « quoi qu'il en coûte » pendant la période de la Covid-19, aides - « boucliers » tarifaires sur le gaz et l'électricité, indemnité inflation - destinées à compenser la hausse du coût de l'énergie, mesures fiscales, revalorisation des prestations sociales...). De 2019 à 2021, le pouvoir d'achat par unité de consommation a augmenté de 0,9% par an ; entre 2021 et 2023 - période marquée par le retour de l'inflation (+ 11% entre la mi-2021 et la fin 2023), il a stagné du fait des décalages des mécanismes d'indexation (prestations sociales, SMIC) et malgré les mesures fiscales (suppression de la taxe d'habitation et de la redevance audiovisuel) ainsi que les soutiens budgétaires exceptionnels pour limiter les effets de la crise énergétique. Pour 2024, avec une hypothèse de limitation de la progression de l'inflation à + 2,6%, l'OFCE anticipe une augmentation de 1 % du pouvoir d'achat en raison des fortes revalorisations des prestations (pensions) intervenues en début d'année, et de l'augmentation des salaires réels amorcée l'année précédente. Au total, à la fin de 2024, le pouvoir d'achat pourrait avoir augmenté de 2,6 % par rapport à son niveau de 2019, en regard d'une augmentation du PIB qui ne serait que de 0,2 % sur l'ensemble de la période. La note de l'OFCE analyse ensuite les effets du choc inflationniste, et des mesures compensatoires, sur les différentes catégories de ménages.

Selon l'OFCE, la moitié des travailleurs proches du SMIC, privée de la prime d'activité

Un blog de l'OFCE a relevé que 45 % des travailleurs dont le revenu professionnel mensuel est proche du SMIC ne perçoivent pas la prime d'activité. Cela est dû au non-recours, mais surtout au fait que son mode de calcul est « familiarisé », c'est-à-dire qu'il prend en compte notamment les prestations liées au nombre d'enfants. Or selon l'OFCE l'impact du nombre d'enfants sur le montant de la prime d'activité ne répond à aucune logique et il apparaîtrait plus rationnel de dissocier les loques de compléments de revenus d'activité et de compensation de la charge d'enfants, ce qui permettrait que le montant de la prime d'activité ne dépende pas du nombre d'enfants et que soit possible le cumul avec les allocations familiales.

FISCALITÉ ET PROCÉDURES FISCALES

Politique fiscale

Vers un projet de loi de finances rectificative avant la fin de l'été ?

En raison de recettes fiscales moins dynamiques que prévu, le Gouvernement a choisi la voie décrétole pour la régulation budgétaire plutôt qu'une loi de finances rectificative pour annuler 10,1 Md€ de crédits de paiement pour 2024, ce qui est largement inédit. Les experts, les députés et les sénateurs de l'opposition ont critiqué une voie qui nourrit une certaine opacité financière, cantonne le Parlement à un rôle marginal, et interroge sur la sincérité des prévisions initiales du Gouvernement, à la lumière de ce que le Haut conseil des finances publiques indiquait déjà à

l'automne (v. notre tribune avec X. Cabannes, « Qui sème l'insincérité, récolte les annulations », *AJDA*, 2024, p. 457). Le président de la commission des finances de l'Assemblée nationale, et le rapporteur général de la commission des finances du Sénat, ont demandé au ministre des finances une audition sur son plan d'économies devant les commissions des finances du Parlement. Une interview du ministre des finances au journal audiovisuel de « 20 heures » ne peut remplacer un débat parlementaire ! S'il est important de tenir les citoyens informés, la représentation nationale ne doit pas être délaissée. En optant pour la voie décrétole plutôt que pour la voie législative, le Gouvernement a en effet choisi une méthode plus cavalière pour procéder à des annulations de crédits, d'une ampleur sans précédent depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, et cela, dès le deuxième mois de l'année (v. précédent record avec le Décr. n°2023-883 du 18 sept. 2023 portant annulation de crédits à hauteur de 5 Md€). Le ministère des finances plaide le gage d'efficacité et de rapidité. L'argument de l'urgence face au principe de l'autorisation budgétaire donnée par le Parlement. Par le passé, celui-ci a déjà su faire preuve de célérité. Devant les députés de la majorité, les ministres des finances et des comptes publics ont évoqué la possibilité de recourir à un projet de loi de finances rectificative avant la fin de l'été. Les éventuels risques politiques ne suffisent pas à justifier un tel contournement du Parlement, puisque la procédure parlementaire financière, largement rationalisée, permet au Gouvernement d'imposer un nouvel équilibre financier lorsqu'il y a un bouleversement économique. Quand les mauvaises nouvelles comptables pleuvent, il appartient au Gouvernement d'inscrire à l'ordre du jour du Parlement, l'examen d'un projet de loi de finances rectificative en priorité, comme cela a été le cas lors de la crise économique et financière de 2008 et de la crise sanitaire de 2020. Le plan de réduction gouvernemental de crédits de paiement de 10,1 Md€ ne serait donc qu'une « première étape »... Lorsqu'on observe l'exécution du mois de janvier 2024 qui a été un mois catastrophique pour l'économie française avec un record historique du déficit de l'État à 25,74 Md€, une chute de 1,6 % de la production industrielle, une baisse des exportations de 3,1 % et creusement du déficit commercial de la France à 7,4 Md€, on comprend que l'obligation de recourir à un projet de loi de finances rectificative avant la fin de l'été, au regard de la situation financière, est plus que nécessaire, elle devient même indispensable car l'équilibre financier de la loi de finances pour 2024 est intenable, et donc nécessairement bouleversé au sens de la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Impôts de production

Le poids toujours significatif des impôts de production selon l'Institut Montaigne

Le poids des impôts de production demeure deux fois plus significatif en France qu'ailleurs en Europe, selon le baromètre annuel publié par l'institut Montaigne en février 2024. La suppression progressive de la CVAE, actée en loi de finances pour 2024, à l'initiative du Gouvernement, ne suffit pas à modifier ce classement. Leur poids se serait même accru en 2022, avec 105 Md€ de recettes fiscales selon cette étude, contre 29 Md€ en Allemagne ou 55 Md€ en Italie. La baisse des impôts de production des entreprises, décidée en 2020, pour renforcer la compétitivité des entreprises françaises, dans le cadre du plan de relance souhaité par le Gouvernement, à hauteur de 10 Md€ n'a pas été suffisante, et les effets de celle-ci tardent à se manifester. Parmi les douze États étudiés, seule la Suède frappe davantage les capacités de production de ses entreprises par des impôts assis non pas sur les bénéfices mais sur la valeur ajoutée, le chiffre d'affaires, le foncier bâti, les salaires, etc... Mais il s'agit d'un cas très particulier puisque le système fiscal suédois finance la protection sociale en lieu et place des cotisations sociales, et avec un taux de TVA élevé à 25%. Cette exception mise à part, la France

reste largement à la deuxième place du podium avec des impôts de production qui représentent 4 % du PIB en 2022.

Impôts sur le capital

Transmission des exploitations agricoles et le relèvement des seuils d'exonération fiscale

Le renouvellement générationnel était également au menu des annonces du Premier ministre, début février 2024 pour répondre à la colère des agriculteurs. Le ministre des finances a notamment détaillé le relèvement des seuils d'exonération fiscale sur les transmissions. Le Premier ministre a replacé au premier plan la thématique de l'installation des jeunes agriculteurs et la transmission des exploitations lors de ses annonces. Une mesure supplémentaire pour le projet de loi de finances en 2025 est également envisagée. Le ministre des finances a apporté des précisions concernant trois mesures sur la transmission des exploitations et du foncier agricole. Il s'agit du relèvement de tous les seuils d'exonération sur les transmissions. En premier lieu, l'exonération de plus-value sur les transmissions d'entreprises individuelles (art. 238 quinquies du CGI). Les seuils actuels permettant une exonération totale sont de 500.000 € et partiels jusqu'à 1.000.000 €. Ces seuils sont relevés à 700.000 € pour l'exonération totale et 1.200.000 € pour l'exonération partielle en cas de reprise d'une exploitation agricole par un jeune agriculteur. En second lieu, l'exonération de droits de succession et donation en cas de transmission de biens ruraux donnés à bail à long terme et de parts de groupements fonciers agricoles (art. 793 bis du CGI). Le seuil limite d'exonération actuel est de 500.000 € en cas d'engagement de conservation de 10 ans. Il sera porté à 600.000 € en cas de transmission à un jeune agriculteur. Enfin, le régime d'exonération des plus-values en cas de retraite (art. 151 septies A du CGI). Ce régime sera également ouvert aux jeunes agriculteurs dans les situations de cession qui se réalisent sur longue période.

La Cour des comptes publie ses observations sur l'impôt sur la fortune immobilière (IFI)

La loi de finances pour 2018 a supprimé l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) pour y substituer l'impôt sur la fortune immobilière (IFI), qui frappe désormais les seuls actifs immobiliers uniquement lorsque leur valeur nette dépasse 1,3 M€, sachant que les biens immobiliers affectés à l'usage professionnel ne sont pas concernés par cet impôt (v. nos précisions in A. Baudu, *Droit fiscal*, Lextenso, 12^e éd. 2023). La Cour des comptes recommande dans son rapport, rendu public début février 2024, de mieux accompagner les contribuables dans leurs démarches, de simplifier certains aspects de la gestion de l'IFI et de renforcer les dispositifs de contrôle et de détection de la fraude. L'IFI étant déclaratif et complexe, le législateur de 2018 a prévu une « excuse d'ignorance » pour les contribuables de bonne foi. Les règles d'assujettissement restent néanmoins complexes notamment pour délimiter les biens immobiliers détenus à des fins patrimoniales, y compris sous forme de placements financiers, et de les distinguer des biens à usage professionnel. Seul un petit nombre de contribuables sont assujettis à l'IFI (164.000 foyers fiscaux en 2022 pour une recette budgétaire de 2,1 Md€ - v. rapport d'activités de la DGFIP pour 2022, juin 2023). Le passage de l'ISF à l'IFI, en réduisant l'assiette d'imposition au seul patrimoine immobilier et en maintenant un seuil d'entrée à 1,3 M€ (v. syndrome de l'Ile de Ré), a eu pour conséquence de faire sortir de la taxation les patrimoines constitués essentiellement de valeurs mobilières et donc de réduire le nombre d'assujettis. L'IFI est un impôt progressif ; le taux moyen d'imposition est de 0,16 % pour le premier décile et atteint 0,69 % pour le dernier décile. L'impôt est également plafonné pour éviter son caractère confiscatoire, conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel

: en effet, si la somme de l'IFI, de l'impôt sur le revenu et des prélèvements sociaux dépasse 75 % des revenus de l'année précédente, le montant du dépassement est déduit de l'IFI. Le plafonnement concerne environ 2 300 foyers, soit 1,4 % des redevables. La création de l'IFI avait notamment pour but de prévenir l'évasion fiscale et de favoriser les placements en direction des entreprises plutôt que dans l'immobilier. La Cour des comptes constate que depuis 2018, le nombre de départs à l'étranger a baissé sans qu'il soit possible d'imputer cette tendance à la seule réforme de l'IFI. La réforme de cet impôt été l'occasion de simplifier sa déclaration, désormais, intégrée à celle de l'impôt sur le revenu. L'évaluation par le contribuable de la valeur vénale de ses biens demeure en effet un exercice délicat. La Cour des comptes regrette qu'il ne soit pas possible de recourir aux mêmes modalités de paiement que pour l'impôt sur le revenu (PAS) et recommande cette évolution (recommandation n° 3). La Cour des comptes rappelle que la création d'un impôt déclaratif commande un contrôle a posteriori qui se doit d'être efficace. Si le contrôle de l'IFI progresse depuis 2020, il reste encore peu fréquent selon la Cour des comptes. Ce sont moins de 2 % des redevables qui ont fait l'objet d'un contrôle en 2022. La Cour note néanmoins que le pilotage des contrôles s'est amélioré depuis 2017. Elle recommande d'établir un bilan de l'utilisation des requêtes issues du « *data mining* » (recommandation n° 6). La Cour estime également nécessaire de renforcer les contrôles des biens détenus par des sociétés civiles immobilières (SCI), forme juridique qui se développe fortement. Elle souligne la nécessité de maintenir l'effet dissuasif des contrôles même si le faible rendement budgétaire de cet impôt ne constitue pas un objectif prioritaire de la programmation des vérifications. Elle regrette que la différence entre les montants recouvrés et ceux qui résulteraient d'une application parfaite de la loi fiscale ne soit pas calculée (recommandation n° 7).

Fiscalité locale

Le Conseil constitutionnel valide la taxe de séjour forfaitaire

Saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité par la Cour de cassation, le Conseil constitutionnel a validé, dans une décision récente (Cons. Const., 8 févr. 2024, décis. n° 2023-1078 QPC, *Société Marissol*), le régime de la taxe de séjour et de la taxe de séjour forfaitaire qui peuvent coexister au sein d'une même commune (art. L. 2333-26 et L. 2333-41 du CGCT). Suite à la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016, les communes peuvent décider d'appliquer l'une de ces taxes à l'ensemble des hébergements situés sur leur territoire ou uniquement à certaines natures d'hébergement. Elle peut également prévoir que la taxe de séjour forfaitaire ne s'appliquera qu'à certaines natures d'hébergement en décorrélant l'activité économique des hébergements. Plusieurs régimes peuvent donc exister au sein d'une même commune. La société Marissol, exploitante d'un terrain de camping, estimait que les dispositions du CGCT étaient contraires à la Constitution, en méconnaissance des principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques. Le Conseil constitutionnel confirme que les communes peuvent décider d'appliquer la taxe de séjour et/ou la taxe de séjour forfaitaire sur les hébergements situés sur leur territoire, ce qui peut induire une différence de traitement entre les hébergements de tourisme. Le Conseil constitutionnel a écarté les griefs de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi et d'égalité devant les charges publiques.

Décret n° 2024-66 du 1^{er} février 2024 modifiant les dispositions relatives à la TSBCS

Ce décret du Premier ministre, pris sur rapport du ministre des finances, vient simplifier les modalités de dépôt des déclarations de taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux, les

locaux commerciaux, les locaux de stockage et les surfaces de stationnement (TSBCS) et de paiement de cette taxe pour les contribuables relevant de la direction des grandes entreprises (DGE), en étendant aux départements des Bouches-du-Rhône, du Var et des Alpes-Maritimes le dispositif spécifique de déclaration et de paiement de TSBCS existant pour les locaux situés en Ile-de-France. Actuellement les entreprises relevant de la direction des grandes entreprises (DGE) qui ont souscrit à l'option du paiement centralisé auprès du comptable de la DGE des taxes foncières, déclarent et procèdent automatiquement au paiement centralisé de la TSBCS relative à leurs locaux situés en Ile de-France auprès des services compétents de la DGE. Le décret étend la déclaration de TSBCS et son paiement auprès du comptable de la DGE pour leurs locaux passibles de TSBCS et situés dans les départements des Bouches-du-Rhône, du Var et des Alpes-Maritimes.

Redevances

Des parisiens favorables à l'élévation tarifaire du stationnement des véhicules lourds

Ce sont 54 % des parisiens votants qui se sont montrés favorables à une tarification triplée pour les véhicules lourds dans la capitale. Il faut souligner une forte abstention avec 94%, similaire à celle de la votation sur les trottinettes en libre-service (*v. Repères, avril 2023*). Cette mesure pourra-t-elle s'appliquer, telle est bien la question ! Malgré l'opposition incontestable de certains arrondissements (81,9 % de « non » dans le 16^e arrondissement de Paris), ce changement, souhaité par la municipalité parisienne, pourrait bien se heurter à quelques difficultés. La municipalité de Paris a plutôt retenu une définition large des véhicules concernés, en retenant le terme « lourd » plutôt que « polluant ». Il s'agirait des véhicules individuels dépassant 1,6 tonne pour les motorisations thermiques et hybrides et 2 tonnes pour les véhicules électriques. Seul le critère de masse est donc retenu, ce qui interroge d'un point de vue environnemental. Les véhicules dépassant ce poids verront leur tarif de stationnement passer de 6 € à 18 € par heure dans les 11 premiers arrondissements de Paris, et de 4 € à 12 € pour les 12^e au 20^e arrondissements, ce qui interroge également quant au principe d'égalité devant les charges publiques. Le nouveau tarif ne s'appliquerait pas en théorie aux résidents parisiens, aux professionnels sédentaires stationnés dans leur zone de stationnement autorisé, aux chauffeurs de taxi dans les stations dédiées, ainsi qu'aux artisans et professionnels de santé. Les personnes à mobilité réduite bénéficieront toujours de la gratuité de leur stationnement, même si leur véhicule rentre dans la catégorie des véhicules lourds. La mairie de Paris doit sécuriser juridiquement le dispositif avant de le soumettre au Conseil de Paris. La municipalité envisage une mise en application de ce nouveau tarif de stationnement dès le 1^{er} septembre 2024. Ce dispositif soulève de nombreuses interrogations. Comment les systèmes de tarification, horodateurs et applications numériques, feront-ils la distinction entre les véhicules ? Comment contrôlé le poids des véhicules ? Il sera probablement même moins onéreux de supporter le coût des verbalisations qui ne peuvent dépasser le montant maximum du stationnement journalier, ce qui pourrait tenter les détenteurs de véhicules lourds de s'abstenir de s'acquitter de ladite tarification. Il n'est pas à exclure que cette décision citoyenne puisse être invalidée juridiquement...

Procédures fiscales

Des perquisitions fiscales lancées par l'administration fiscale auprès du groupe Lactalis

Le parquet national financier aurait ouvert une enquête pour fraude fiscale aggravée et blanchiment de fraude fiscale aggravée. Le groupe laitier de plus de 28 Md€ de chiffre d'affaires a vu son siège perquisitionné début février 2024, ainsi que les locaux parisiens du groupe, à Montparnasse, détaille un porte-parole de Lactalis, confirmant des informations du journal *Le Monde*. Ces perquisitions seraient liées à une plainte de la Confédération paysanne pour des soupçons de fraude fiscale. En 2018, le syndicat agricole aurait saisi le Parquet national financier (PNF), sur la base de documents laissant entendre que le groupe aurait mis en place des montages financiers douteux au Luxembourg et en Belgique au milieu des années 2010. Selon les informations du *Figaro*, Lactalis aurait alors entamé des discussions avec l'administration fiscale française dans le cadre de la procédure conventionnelle judiciaire afin de solder un différend fiscal. Toutefois, l'ampleur des griefs aurait incité la DGFIP à laisser la main au PNF sur le sujet, dans le cadre d'une «enquête préliminaire (...) pour fraude fiscale aggravée et blanchiment de fraude fiscale aggravée». A suivre...

Le bilan dressé par la Chancellerie de la saisie et la confiscation des biens des criminels

Le Garde des Sceaux, ministre de la Justice, a demandé aux parquets de mener une politique pénale visant à favoriser la saisie et la confiscation des biens des criminels, en lien avec l'AGRASC (*v. Repères, janv. 2023*), un établissement public à caractère administratif placé sous la tutelle conjointe du ministre de la Justice et du ministre des Comptes publics. L'AGRASC est notamment chargée de centraliser et de gérer les sommes saisies dans le cadre de procédures pénale, d'assurer la vente des biens saisis et de s'assurer du versement du produit de la vente des biens confisqués. Le ministre de la justice a salué le travail de cette agence qui a produit des résultats inédits depuis 2020. Les saisies se sont élevées à 1,4 Md€ en 2023, soit une hausse de 87 % par rapport à 2022. 731 immeubles et 4 887 biens meubles ont été saisis.

MANAGEMENT PUBLIC

Fonction publique d'État

Des annulations de crédits inédites et sources d'inquiétudes pour les syndicats

Au *JORF* du 22 février 2024, le Gouvernement a publié le décret n°2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits à hauteur de 10,1 Md€ de crédits de paiement sur l'exercice 2024. L'effort est partagé entre les ministères selon la répartition suivante : -2,1 Md€ (-7,5 %) pour la mission « Écologie, développement et mobilité » ; -1,1 Md€ (-5,4 %) pour la mission « Travail et Emploi » ; - 0,9 Md€ (-2,8 %) pour la mission « Recherche et Enseignement Supérieur » ; -0,9 Md€ pour la mission « Engagements financiers de l'État » ; -0,7 Md€ (-9,2 %) pour la mission « Aide Publique au développement » ; -0,7 Md€ (-4,1 %) pour la mission « Cohésion des territoires » ; -0,9 Md€ (-0,8 %) pour la mission « Enseignement scolaire » ; - 0,3 Md€ (-2,6 %) pour la mission « Justice » ; -0,3 Md€ (-10,2 %) pour la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » ; -0,2 Md€ (-2,1 %) par la mission « Gestion des finances publiques » ; -0,2 Md€ (-0,9 %) pour la mission « Sécurité » ; -0,2 Md€ (-6,3 %) pour la mission « Économie » ; -0,2 Md€ (-5,4 %) pour la mission « Culture » ; -0,1 Md€ (-11,9 %) pour la

mission « Sport, Jeunesse et vie associative » ; -0,1 Md€ (-6,5%) pour la mission « Immigration, asile et intégration » ; -0,1 Md€ (-5,4 %) pour la mission « Action extérieure de l'État » ; -0,1 Md€ (-3,5 %) pour la mission « Administration générale et territoriale de l'État » ; -0,1 Md€ (-0,1 %) pour la mission « Défense », etc. Ces 10,1 Md€ d'annulations de crédits de paiement s'additionnent aux 16 Md€ d'économies déjà inscrites dans le projet de loi de finances pour 2024. Les syndicats de la fonction publique s'inquiètent quant aux conséquences des 700 M€ d'économies réalisées sur la masse salariale de l'État. Les syndicats dénoncent un signal contradictoire par rapport aux promesses de renforcement des services publics et craignent une dégradation des conditions de travail des agents. Les reports de recrutements et les coupes budgétaires suscitent des craintes de suppressions de postes dans les ministères. Selon le ministre de l'Économie et des Finances, de nouvelles coupes budgétaires pourraient être inscrites dans le cadre d'un projet de loi de finances rectificative cet été.

La Cour des Comptes appelle à renforcer le processus budgétaire de l'État

Le 27 février 2024, quelques jours après l'annonce de l'annulation de 10,1 Md€ de crédits de paiement pour l'exercice 2024, la Cour des comptes a publié un rapport sur la « préparation et le suivi du budget de l'État ». La Cour des comptes recommande ainsi de renforcer la cohésion interministérielle autour des objectifs de la politique budgétaire et le caractère prescriptif des lettres de cadrage et de réduire le taux de mise en réserve des programmes décidé sans arbitrage du Premier ministre. La Cour recommande également de mieux séquencer la procédure budgétaire pour donner la priorité aux arbitrages des économies et des mesures nouvelles. Enfin, elle recommande également d'alléger les tâches budgétaires à faible valeur ajoutée, notamment en supprimant certains documents annexés au projet de loi de finances parmi les « jaunes » et les « oranges » budgétaires (cf. rubrique « Procédure budgétaire » *in Budget de l'État et des opérateurs des présents Rapports*).

Des désaccords au Parlement sur l'encadrement des prestations des cabinets de conseil

L'Assemblée nationale a adopté une proposition de loi visant à encadrer le recours aux cabinets de conseil, mais le texte a été largement remanié, suscitant des critiques du Sénat. Les députés ont assoupli plusieurs points, notamment en limitant le champ d'application aux collectivités territoriales de plus de 100.000 habitants et en excluant les contrats en cours. Le Gouvernement a également revu à la baisse les dispositions relatives au contrôle déontologique et à la protection des données. Malgré l'adoption d'un amendement rétablissant l'obligation de déclaration d'intérêts, le Sénat compte retoucher le texte pour rétablir son ambition initiale, critiquant ce qu'il considère comme un « détricotage » de son travail par l'Assemblée nationale.

Relance de la réforme de la fonction publique

Récemment reconduit à son poste, le ministre de la fonction publique, Stanislas Guerini, relance sa réforme en renouant avec les agents, les syndicats et les médias. Il réitère les grands axes du projet de réforme, incluant la rémunération au mérite, le licenciement d'agents, le respect du temps de travail minimum légal et la semaine de quatre jours. Les concertations reprennent, avec un projet de loi prévu pour l'automne. Le ministre de la fonction publique souhaite introduire davantage de mérite dans la fonction publique tout en rassurant sur l'impact sur les rémunérations actuelles. Il considère que licencier un agent en cas d'insuffisance professionnelle est logique pour maintenir la performance des services publics. Le ministre de la fonction publique prend des mesures pour garantir le respect des 35 heures de travail

hebdomadaires et soutient la semaine de quatre jours, notamment pour les femmes ayant besoin de flexibilité au travail.

Transitions

Le label « RFAR » gagne en popularité

Le Médiateur des entreprises et le Conseil national des achats ont annoncé, le 7 février 2024, que le label « Relations fournisseurs et achats responsables » (RFAR) avait dépassé désormais la centaine d'organisations labellisées. Parmi les nouveaux membres, on compte des administrations telles que la direction des achats de l'État et le ministère de l'Économie. Ce label, lancé en 2012, vise à promouvoir des relations durables et équilibrées avec les fournisseurs, en s'appuyant sur la norme ISO 20400 et en incluant des critères économiques, environnementaux, sociaux et territoriaux. Les ministères économiques et financiers saluent cette labellisation, illustrant leur engagement en faveur de l'achat durable. Le directeur des achats de l'État souligne l'importance de cette démarche, fruit d'un travail collaboratif avec les plates-formes régionales des achats. Le label RFAR s'inscrit dans le cadre plus large du « Parcours national des achats responsables », offrant un outil d'autodiagnostic et une charte d'engagement pour les signataires. Bien que les collectivités territoriales commencent à s'impliquer dans cette démarche, la majorité des organisations labellisées témoignent déjà de relations améliorées avec leurs fournisseurs, soulignant ainsi l'impact positif de cette initiative dans le secteur public.

L'Intelligence artificielle utilisée par la DGFIP pour la préparation du débat budgétaire

La Direction générale des finances publiques (DGFIP) utilise une nouvelle intelligence artificielle générative, intitulée « LLaMandement », pour préparer le débat parlementaire, et déjà utilisé pour l'examen du projet de loi de finances pour 2024. Cette intelligence artificielle résume et attribue rapidement des milliers d'amendements, libérant ainsi du temps pour l'analyse politique. Son utilisation permet de gérer efficacement l'augmentation du nombre d'amendements législatifs déposés en loi de finances depuis 2017. Cette innovation s'inscrit dans une démarche d'open source, offrant une transparence totale sur son fonctionnement et encourageant la collaboration avec divers acteurs. La DGFIP explore également d'autres applications de l'intelligence artificielle générative.

FISCALITE EUROPEENNE ET INTERNATIONAL

Fiscalité européenne

Première actualisation de la liste européenne des paradis fiscaux pour 2024

Le 13 février, la présidence belge du Conseil a communiqué son programme pour le groupe « Code de conduite (fiscalité des entreprises) » chargé de suivre les relations avec les États étrangers à propos de la fiscalité. Le 20 février 2024, le Conseil a retiré de la liste des États et territoires non coopératifs à des fins fiscales (annexe 1, dite auparavant « liste noire ») trois États : les Bahamas, le Belize, les Seychelles et un territoire britannique au Sud-Est des Bahamas : les Îles Turks-et-Caicos. Désormais la liste de l'Union européenne comprend 12 États et territoires : les Samoa américaines, Anguilla, Antigua-et-Barbuda, les Fidji, Guam, les Palaos, le Panama, la Fédération de Russie, le Samoa, Trinité-et-Tobago, les Îles Vierges

américaines et le Vanuatu. Par ailleurs, le même jour, le Conseil a approuvé l'état des lieux (liste de l'annexe 2, dite « liste grise ») des États sous surveillance mais qui ont pris avec l'UE des engagements pour mettre en œuvre les principes de bonne gouvernance fiscale : l'Albanie, Aruba, le Botswana, la Dominique, Hong Kong et Israël ayant rempli leurs engagements sont retirés du document. Le Belize et les Seychelles sont en revanche ajoutés. Ils rejoignent l'Arménie, l'Eswatini, le Costa Rica, Curaçao, la Turquie, la Malaisie, les Iles Vierges britanniques et le Vietnam.

La politique fiscale européenne sous la présidence belge

La présidence belge du Conseil a présenté ses priorités. En matière fiscale, elle souhaite « travailler à réduire l'écart de TVA, à repenser les ressources propres de l'UE et à réviser la législation relative au code des douanes ainsi qu'à l'imposition des télétravailleurs transfrontaliers ». Le 20 février, faisant suite aux travaux sous la présidence espagnole de l'an dernier, elle a proposé de réviser la directive sur la taxation de l'énergie. Lors d'une « réunion de travail » le 29 février, les représentants des 27 États membres en ont discuté. De son côté, le 13 février 2024, la Sous-commission des affaires fiscales du Parlement a entendu des experts sur la lutte contre l'évasion fiscale, notamment avec les données des Investissement direct étranger (IDE). Le 22 février, la commission ECON a adopté son avis concernant l'harmonisation des règles de fixation des prix de transfert au sein de l'Union, avant la plénière du 10 avril qui statuera aussi sur la proposition BEFIT harmonisant la fiscalité des sociétés. Le 28 février, lors de sa session plénière, le Parlement a adopté sa résolution législative relative au dégrèvement plus rapide et plus sûr de l'excédent de retenues à la source en matière fiscale. Sur tous ces sujets, il faudra l'unanimité des États membres.

Monnaies

Banque centrale turque : maintien du cap malgré le renouvellement précipité de la direction

Le 2 février 2024, à peine huit mois après sa nomination, la gouverneure de la Banque centrale de Turquie démissionne après avoir été mise en cause par la presse pour avoir octroyé à son père des avantages indus dans l'institution. Hafize Gaye Erkan, née en 1979, a été immédiatement remplacée par son vice-gouverneur, Fatih Karahan, né en 1982 et ancien économiste d'Amazon. Il est partisan de la nouvelle politique monétariste qui avait conduit à faire passer en juin dernier les taux d'intérêt de 8,5% à 42,5%. Cela assure une continuité.

FINANCES PUBLIQUES EUROPEENNES

Politique européenne

L'établissement par l'UE d'une facilité pour l'Ukraine dotée de 50 Md€

Le 29 février 2024, en adoptant, sous le visa notamment de l'article 212 du TFUE (coopération économique, financière et technique avec les États tiers), le règlement (UE) 2024/792 (*JOUE* L du 29 févr. 2024), le Parlement européen et le Conseil de l'UE ont doté l'Union d'un nouvel instrument financier dédié au soutien de l'Ukraine pour la période 2024-2027 et dont l'enveloppe financière – 50 Md€ courants - a justifié une révision parallèle du cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027 (cf. *infra*) à l'égard duquel, avant adoption, doit être vérifiée la compatibilité des actes de l'UE (art. 310 § 4 du TFUE). Conçue comme « un instrument unique

exceptionnel à moyen terme qui regroupe le soutien bilatéral fourni par l'Union à l'Ukraine », la Facilité devrait fournir « essentiellement et principalement » ledit soutien (cons. n°11 et 13) sans pour autant disposer d'un caractère exclusif dès lors que demeurent parallèlement disponibles, à destination de l'Ukraine et de sa population, non seulement les politiques internes de l'UE auxquelles participe cet État tiers associé et candidat (Horizon Europe, Fiscalis, Douane, LIFE, protection civile etc.) mais aussi, entre autres, l'aide humanitaire comme les mesures extrabudgétaires relevant de la Facilité européenne pour la paix. Outre à la conclusion d'un accord-cadre avec la Commission portant sur la mise en œuvre, la gestion et les contrôles, y compris la protection des intérêts financiers, l'aide délivrée par la Facilité est conditionnée à ce que l'Ukraine continue de défendre et de respecter des mécanismes démocratiques effectifs, l'État de droit ainsi que les droits de l'homme de sorte que la Commission est chargée d'assurer un contrôle en la matière susceptible de la conduire, en cas d'irrespect, à proposer au Conseil la suspension des paiements. Le soutien accordé prend à titre principal la forme de prêts, jusqu'à 33 Md€. S'attirant l'intégralité de cette manne à laquelle s'ajoutent 5,27 Md€ d'aides non remboursables financées par le budget de l'UE, le premier pilier de la Facilité, de loin le mieux doté, repose, comme son intitulé le laisse entendre, sur un « plan pour l'Ukraine » définissant un programme de réforme et d'investissement élaboré par son gouvernement - en y associant dûment son Parlement – et soumis à la Commission pour évaluation qui, si elle est positive, devra être approuvée par le Conseil. Financés à hauteur respectivement de 7 et de 4,4 Md€ de « subventions » du budget de l'UE, les deux autres piliers de la Facilité portent d'une part sur le « cadre d'investissement pour l'Ukraine » visant à octroyer, aux fins du redressement et de la reconstruction, des capacités de financement aux autorités, aux entreprises publiques et privées sous forme notamment d'instruments financiers, de garanties budgétaires ou d'opération de mixage (soutien remboursable/ non remboursable) et d'autre part « sur les mesures d'aide à l'adhésion » et « de soutien correspondantes » visant notamment à financer les bonifications d'intérêt des prêts accordés au titre de l'assistance macro-financière comme le provisionnement de certaines garanties budgétaires non couvertes. A cet égard, sans doute convient-il de souligner le caractère dérogatoire du dispositif de garantie des opérations d'emprunt-prêt retenu en l'occurrence, ce qui justifie que le règlement soit également fondé sur l'article 322 § 1 du TFUE constituant le siège de la réglementation financière de l'UE. Toujours est-il que, dans le cadre de la Facilité, ces opérations au profit en l'occurrence, non pas d'un État membre, mais bien en l'état d'un État tiers, ne feront l'objet d'aucun provisionnement du fonds commun dédié de sorte qu'en cas d'appel de la garantie, ce dernier ne devrait pas être pas en mesure de protéger le budget de l'UE qui, en première ligne, en assumera directement les conséquences budgétaires, ce qui a d'ailleurs justifié de modifier le règlement fixant le CFP de manière à préciser qu'une telle intervention de la garantie se ferait au-delà des plafonds du cadre.

L'adoption par l'UE de la plateforme « Technologies stratégiques pour l'Europe » (STEP), première étape vers l'édification d'un Fonds européen de souveraineté ?

Le 29 février 2024, par la voie du règlement (UE) 2024/795 (*JOUE* L du 29 févr. 2024), les colégislateurs européens ont établi la plateforme « Technologies stratégiques pour l'Europe » dite STEP selon l'acronyme anglosaxon. Élaborée, compte tenu des circonstances géopolitiques, en cours de cycle parallèlement à la révision à mi-parcours du CFP 2021-2027, STEP est conçue comme une première pierre, sous forme « d'expérimentation » ou de « test », à l'édification d'un Fonds européen de souveraineté lors de la prochaine période de programmation, post-2027 donc (cons. n°16). Visant notamment à « garantir la souveraineté et la sécurité de l'UE » ainsi qu'à « réduire les dépendances stratégiques dans des secteurs

stratégiques », la plateforme poursuit en effet deux objectifs : d'une part « soutenir le développement ou la production de technologies critiques » à caractère numérique, propre et économe en ressources ou biotechnologique, dans l'ensemble de l'UE ou « préserver et renforcer leurs chaînes de valeur respectives », et d'autre part apporter des solutions « aux pénuries de main d'œuvre et de compétences critiques pour tous les types d'emploi de qualité nécessaires pour atteindre » le premier objectif précité (art. 2). Pour autant, qualifié de plateforme, il ne s'agit effectivement pas d'un fonds à proprement parler dès lors que sa mise en œuvre sur le plan financier est assurée par le truchement des programmes financiers de l'UE préexistants (art. 3), il est vrai, marginalement modifié pour ce faire (Fonds pour l'innovation, FEDER, Fonds pour une transition juste, Fonds social européen, Facilité pour la reprise et la résilience, Fonds européen de défense, Horizon Europe, InvestEU). Le dispositif présente néanmoins l'intérêt de conférer à la Commission européenne la mission d'octroyer, moyennant évaluation, à tout projet répondant aux objectifs définis, un label de qualité dit « label de souveraineté » offrant quelques avantages tels que l'accès à la qualité de projet prioritaire dans le cadre des plans étatiques pour la reprise et la résilience, l'obtention d'un financement au titre d'un programme de l'UE, la possibilité de cumuler ou de combiner avec un autre financement européen (art. 4). Outre l'élévation exceptionnelle – et non négligeable - du cofinancement à 100 %, la création de cette plateforme à mi-parcours conduit pour l'essentiel à une forme de redéploiement des fonds européens moyennant néanmoins une augmentation de 1,5 Md€ courants de l'enveloppe du Fonds européen de la défense visant à soutenir la mise en œuvre de STEP dans un secteur, il est vrai, particulièrement stratégique. A ce titre, on ne peut s'empêcher de relever que, modeste à l'échelle du CFP, ce montant est bien en retrait par rapport aux 10 milliards que sollicitait la Commission et *a fortiori* aux 13 Md€ réclamés par le Parlement européen. C'est par ailleurs sans commune mesure avec les 369 Md€ de l'*Inflation Reduction Act* des Etats-Unis d'Amérique de 2022.

Budget européen

La révision d'ampleur à mi-parcours du cadre financier pluriannuel 2021-2027

Le 29 février 2024, en arrêtant le règlement (UE, Euratom) 2024/765 s'appliquant à titre rétroactif à compter du 1^{er} janvier 2024 (*JOUE* L du 29 févr. 2024), le Conseil de l'UE a opéré une significative révision du cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027 qui avait été déjà modifié une première fois, certes à la marge, en décembre 2022 en vue déjà de l'adapter à l'ampleur du soutien financier de l'UE à l'Ukraine (Règlement 2022/2496 du Conseil du 15 déc. 2022, *JOUE* n° L 325 du 20 déc. 2022, p. 11). Comme son prédécesseur, le CFP 2021-2027 bénéficie donc d'une substantielle révision à mi-parcours, ce qui est remarquable pour au moins deux raisons. Structurelle, la première tient à la difficulté à opérer une telle révision puisque, conformément à l'article 312 du TFUE, elle implique une délibération unanime du Conseil de l'UE couplée à l'approbation du Parlement européen. Ponctuelle, la seconde résulte de ce qu'à la différence de son prédécesseur, le règlement fixant le CFP 2021-2027 ne comportait aucune clause de réexamen obligatoire le cas échéant accompagné d'une proposition législative de révision. Il faut dire qu'en l'absence même de pouvoir législatif, le Conseil européen l'avait expressément exclu dans ses consistantes conclusions de juillet 2020 et dans des termes dépourvus de toute ambiguïté : « Le CFP ne fait pas l'objet d'un réexamen à mi-parcours » (point 6 des conclusions, EUCO 10/20, p. 12). Reste que « constitutionnellement », le pouvoir d'initiative en matière législative demeure entre les mains de la Commission laquelle, en marge de l'adoption du règlement fixant le CFP 2021-2027, affirmait, dans une déclaration formelle, qu'elle « présentera un réexamen du fonctionnement du CFP au plus tard le 1^{er} janvier

2024 » qui « pourrait être accompagné de propositions de révision pertinentes du règlement fixant le CFP », ce qu'elle s'est d'ailleurs astreinte à faire dès juin 2023. Or, non seulement la révision a effectivement abouti, nonobstant les gesticulations hongroises impliquant la tenue d'une session supplémentaire du Conseil européen en la matière, mais au surplus dans un délai de huit mois des plus raisonnables compte tenu de la procédure applicable et de la sensibilité comme de l'ampleur des modifications arrêtées. Force est donc de constater que, confrontée « à une série de défis sans précédent et inattendus » (cons. n°2), celui notamment de l'importante hausse des taux d'intérêt et de la guerre d'agression menée contre Ukraine mettant à jour de périlleuses dépendances stratégiques européennes, l'UE parvient en cours de cycle, après avoir épuisé l'ensemble de dispositifs de flexibilité, à actionner la voie ultime en la matière, celle de la révision conduisant *volens nolens* à rouvrir – très largement à la hausse, de l'ordre d'environ 23 milliards d'euros nets (prix 2018) - les arbitrages unanimement arrêtés initialement, dans la logique du contrat fiscal, pour la durée septennale. De cette substantielle révision prenons la mesure en relevant en premier lieu qu'elle fait globalement progresser les plafonds du tableau du CFP en tant que tels, aussi bien en engagements (+5,2 Md€ pour atteindre 1079,5 Md€ prix 2018) qu'en paiements (+4,5 Md€ pour atteindre 1065,5 Md€ prix 2018), et ce dans des proportions non négligeables sans être, il est vrai, en valeur relative, extrêmement significatives. Reste que, ciblées, ces augmentations bénéficient à des rubriques relativement marginales sur le plan budgétaire de sorte qu'elles s'avèrent donc sectoriellement substantielles : + 2 milliards pour la rubrique 4 (migration et gestion des frontières) atteignant 24,7 Md€ sur la période, + 1,3 Md€ pour la rubrique 5 (Sécurité et défense) atteignant 14, 4 Md€ et + 2,6 Md€ pour la rubrique 6 (Voisinage et monde) atteignant 101 Md€. Même si notables sont symboliquement ces révisions du tableau du CFP lui-même, c'est par un autre canal que se traduit l'ampleur de l'effort financier consenti, le canal des instruments spéciaux dits « hors cadre » censés donc concourir à sa flexibilité car permettant à l'autorité budgétaire d'outrepasser, en principe dans certaines limites, les plafonds annuels. Ainsi, déjà fourni, le panel de ces instruments s'enrichit de deux dispositifs supplémentaires répondant chacun aux nouveaux défis fondant la révision. Présenté comme « exceptionnel et temporaire, limité à la durée de l'actuel CFP » et ne pouvant « servir de précédent » (considérant n°11) pour les prochains, le premier de ces mécanismes prenant l'appellation d'*Instrument EURI* vise à prendre en charge, à partir de 2025, une « partie des coûts liés aux versements d'intérêts et aux paiements de coupons dus par les fonds empruntés » en vue de dépenser dans le cadre de NGEU. Il s'agit en somme d'apporter, au-delà des plafonds du CFP 2021-2027, le complément nécessaire aux montants que celui-ci était censé avoir intégré et oscillant annuellement entre 2,3 Md€ et 4,1 Md€ pour 2025 à 2027. Alimenté en premier lieu par un montant équivalent aux dégagements de crédits cumulés depuis 2021, cet instrument spécial susceptible d'être mobilisé par l'autorité budgétaire à titre subsidiaire – après avoir, sinon épuisé, en tous les cas recherché, d'autres voies de financement – n'est *in fine* enfermé dans aucun plafond ce qui, inédit, atteste de la détermination de l'UE de rembourser *quoi qu'il en coûte*. Il n'en demeure pas moins que le droit de tirage est limité par l'objet même de ce « filet de sécurité de dernier recours », ce qui s'avère, à nos yeux, indispensable, à tout le moins, à sa conformité au regard de la fonction « constitutionnelle » du CFP. Sans doute est-ce cette singularité qui explique – plus qu'elle ne justifie d'ailleurs – l'introduction, via le préambule censé en tout état de cause ne pas déployer d'effet normatif propre, d'un dispositif de saisine exceptionnelle, via son président, du Conseil européen par un ou plusieurs États membres vivement « préoccupés » par la mobilisation de ce dispositif (cons. n°12). Le règlement modificatif insère un second instrument spécial intitulé *réserve pour l'Ukraine* qui, thématique comme le précédent, dispose néanmoins de la particularité, à l'image, entre autres, de la réserve d'ajustement au Brexit, de constituer la structure de réception au sein de l'encadrement financier pluriannuel d'un programme financier, d'ailleurs établi le même

jour par le règlement (UE, Euratom) 2024/792 (cf. *supra*). Le CFP ne devant censément ne comporter de plafonds de crédits d'engagement que pour « les grands secteurs d'activités de l'Union » qui plus est « d'un nombre limité » (art. 312 du TFUE), ce type d'instrument spécial constitue à nos yeux, tout particulièrement en l'absence de profonde incertitude quant à la manifestation des besoins, un dévoiement des dispositifs de flexibilité précisément préjudiciables à la souplesse, à la transparence comme à l'exhaustivité du CFP. A l'opposé de la fonction de ce dernier, ils permettent en somme de procéder à une affectation rigide de subsides à une catégorie extrêmement précise de dépenses. Il se trouve qu'en l'occurrence, le montant n'est au surplus pas négligeable puisqu'il s'élève à 17 Md€ pour les quatre dernières années du CFP en cours avec un plafond annuel de 5 Md€ reportables, bien supérieur en lui-même à ceux de certaines rubriques du CFP (4 & 5). Quant aux autres instruments spéciaux, ils ne sortent pas totalement indemnes de cette révision qui procède en quelque sorte à une redistribution – mais à la hausse - des allocations annuelles voire pluriannuelles (cf. le tableau ci-après), d'autant qu'est réintroduite, comme lors de la précédente révision à mi-parcours en 2017, une pointe de fongibilité bienvenue entre dispositifs : l'instrument de flexibilité, non fléché, bénéficiant des reliquats non reportables du fonds d'ajustement comme de la réserve de solidarité et d'aide d'urgence. Pour compléter le tableau, doit être mentionné l'écêtement (- 845 M€ sur 11 Md€ prix 2018 prévus sur 7 ans) de « l'ajustement spécifique par programme » qu'avait arraché le Parlement européen en 2020 et qui est censément financé par les recettes provenant de certaines amendes infligées par l'UE.

	CFP 2021-2027 initial*	CFP 2021-2027 modifié*	Évolution 21-27
Instrument de flexibilité	915 annuel et reportable	1 346 annuel et reportable	+ 1 724 (431x4)
Fonds européen d'ajustement à la mondialisation	186 annuel	30 annuel	- 1 092 (156x7)
Réserve de solidarité et d'aide d'urgence	1 200 annuel et reportable	1 016 + 508 = 1524 annuel et reportable	+ 1 296 (324x4)
Réserve d'ajustement au Brexit	5 000 sur 7 ans	4 491 sur 7 ans	- 509
Instrument EURI	-	Pas de plafond	-
Réserve pour l'Ukraine	-	17 000 sur 4 ans 5 000 max./an annuel et reportable	+ 17 000

* en millions € prix 2018.

Source : tableau réalisé par l'auteur à partir des actes législatifs concernés.

Protection des intérêts financiers de l'Union européenne

Le recouvrement d'une aide européenne à charge des personnes non bénéficiaires ayant délibérément contribué à son obtention frauduleuse

Dans un arrêt préjudiciel *Eesti Vabariik* en date du 29 février 2024 (Aff. C-437/22, ECLI:EU:C:2024:176) et répondant aux questions soulevées par la Cour suprême estonienne dans le cadre d'une procédure pénale comportant une action en reconnaissance de créance de droit public engagée contre les auteurs de fraudes aux subventions du fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), la première chambre de la Cour de justice (de l'UE) juge, au terme de son interprétation de la réglementation applicable, que « le recouvrement d'une aide financée par [ledit fond] et qui a été indûment perçue à la suite de manœuvres frauduleuses peut être poursuivi à charge non seulement du bénéficiaire de cette aide, mais également des personnes qui, sans pouvoir être considérées comme bénéficiaires de ladite aide, ont

délibérément fourni de fausses informations en vue de son obtention » (pt 63). Pour parvenir à une telle conclusion, la haute juridiction a en effet dû faire appel à son pouvoir interprétatif dès lors que, ainsi qu'elle l'admet elle-même, la disposition pertinente de la réglementation sectorielle applicable ne comporte pas *explicitement* une telle obligation de remboursement à charge des personnes qui, sans être bénéficiaires, ont délibérément contribué à la fraude (pt 61). C'est donc en mobilisant, au-delà des termes des énoncés normatifs, le contexte dans lequel ils s'inscrivent et les objectifs poursuivis par la réglementation dont ils font partie que la Cour aboutit à cette conclusion. Un des considérants de la réglementation sectorielle y a manifestement contribué dès lors qu'il souligne la nécessité pour les États membres de prévenir, détecter et traiter efficacement toute irrégularité et d'appliquer à cette fin le règlement (CE, Euratom) n°2988/95 du Conseil du 18 décembre 1995 relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes (*JOCE* n° L 312 du 23 décembre 1995, p. 1). Or il se trouve que ledit règlement comporte, quant à lui, un article 7 dépourvu de toute ambiguïté puisqu'il dispose que : « Les mesures et sanctions administratives communautaires peuvent s'appliquer (...) aux personnes qui ont participé à la réalisation de l'irrégularité, ainsi qu'à celles qui sont tenues de répondre de l'irrégularité ou d'éviter qu'elle soit commise ». Reste que ce règlement n° 2988/95 « se borne à établir des règles générales de contrôles et de sanctions dans un but de protection des intérêts financiers de l'Union » de sorte que, de jurisprudence constante, « une récupération de fonds mal employés doit s'effectuer sur le fondement d'autres dispositions, à savoir, le cas échéant, sur le fondement de dispositions sectorielles » (pt 43) lesquelles sont néanmoins susceptibles, tout particulièrement en cas d'imprécision, d'être interprétées, comme l'illustre admirablement cette affaire, à l'aune des prescriptions du règlement n°2988/95. Aussi habiles qu'utiles soient elles à l'aune de l'exigence « constitutionnelle » de protection des intérêts financiers de l'UE contre la fraude (art. 325 du TFUE), ces contorsions n'en sont pas moins potentiellement attentatoires au principe de sécurité juridique dès lors que, comme la Cour le rappelle fort opportunément dans cette affaire, « le retrait des montants indûment versés ne peut être effectué que conformément à ce principe, lequel exige qu'une réglementation de l'Union permette aux intéressés de connaître avec exactitude l'étendue des obligations qu'elle leur impose » (pt 55). Le législateur de l'UE serait donc inspiré de traduire dans la réglementation sectorielle avec davantage de fidélité et de précision les règles générales énoncées dans le règlement n°2988/95, et ce quand bien même, dans la présente affaire, nonobstant le relatif laconisme de la réglementation sectorielle et sans doute compte tenu du fait que la récupération des aides indûment versées ne s'analyse pas comme une sanction, la Cour juge que les intéressés au principal devaient « s'attendre à ce que le remboursement de celle[s]-ci puisse leur être demandé » (pt 62).

L'audit par la Cour des comptes européenne du cadre renforcé de l'état de droit dans l'UE

Dans son rapport spécial 3/2024 intitulé « L'état de droit dans l'Union européenne – un cadre renforcé pour la protection des intérêts financiers de l'UE, mais des risques subsistent » (*JOUE* C du 27 févr. 2024), la Cour des comptes européenne expose les fruits de son audit de performance réalisé, sur la base d'un échantillon de six États membres (Bulgarie, Grèce, Italie, Hongrie, Pologne et Roumanie), à propos de l'application par la Commission européenne du règlement (UE, Euratom) 2020/2090 relatif à un régime de conditionnalité pour la protection du budget. En premier lieu, si la Cour estime que « le règlement relatif à la conditionnalité, complété par certaines dispositions spécifiques du règlement relatif à la facilité pour la reprise et la résilience et du règlement portant dispositions communes, dote la Commission d'un jeu d'outils supplémentaire utile pour protéger les intérêts financiers de l'UE et garantir la bonne

gestion financière des fonds de l'Union », elle relève qu'à l'instar de la politique agricole commune, « les grands programmes de dépenses de l'UE ne disposent pas tous d'outils de protection comparables à ceux prévus » pour ces deux secteurs (pt 98). Si, en deuxième lieu, « en ce qui concerne le seul cas (à savoir la Hongrie) pour lequel la Commission a proposé des mesures en application du règlement relatif à la conditionnalité depuis son entrée en vigueur en janvier 2021 », la Cour juge que la Commission « l'a fait sur la base d'une évaluation juste, conformément au règlement et en complémentarité avec les autres outils de protection prévus par la facilité pour la reprise et la résilience et par la politique de cohésion », elle estime que, pour les autres États membres relevant de l'échantillon autres que la Hongrie, elle n'a « toujours pu vérifier les raisons qui ont incité la Commission à ne pas utiliser le règlement » conditionnalité, ce qui conduit l'auditeur externe de l'UE à recommander à la Commission à des fins de transparence de déterminer « systématiquement et pour tous les États membres » sur la base « de critères précis, si les problèmes décelés constituent ou non des violations des principes de l'état de droit et évaluer leur impact potentiel sur les intérêts financiers de l'UE, tout en veillant à documenter son analyse » (pts 99, 102 et recommandation n°2). Si, en troisième lieu, la Cour des comptes reconnaît que la Commission a bien pris les mesures d'application concrètes du règlement « conditionnalité », en particulier les lignes directrices qui « marquent une étape utile sur la voie de l'application objective, impartiale et équitable du règlement dans les 27 États membres », elle considère que celles-ci « ne précisent pas certains points clés », à l'image de « ce qui constitue un lien suffisamment direct entre les violations des principes de l'état de droit et la protection des intérêts financiers de l'UE » (point 100). Enfin, en quatrième lieu, la Cour identifie des risques quant à « l'efficacité dans la durée des mesures budgétaires et correctives » prises par les États en cause qui pourraient, après déblocage, les annuler ou les priver d'effectivité sur le terrain (pt 105). Aux fins d'éviter que l'exercice ne se limite à un simple « cochage de cases », elle recommande de fonder toute proposition visant à lever des mesures budgétaires sur des « informations solides, exhaustives et actualisées » (recommandation n°4).

Aurélien BAUDU (Fiscalité et procédure fiscale – Coordination)

Fabrice BIN (International et Fiscalité européenne)

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)