

**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 avril 2025

**Fabrice Bin, Aurélien Baudu, Florent Gaullier-Camus, Léonard Goubier, Matthieu Houser,
Philippe Delivet, Yves Terrasse**

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

Repères sur la gestion et les finances publiques

En avril 2025

BUDGET DE L'ETAT ET DES OPERATEURS

Données générales sur les finances publiques

Le PIB rebondit modérément au premier trimestre 2025 (+0,1 %)

Dans une note du 30 avril 2025, l'INSEE indique que le PIB rebondit légèrement au premier trimestre 2025 : il augmente de 0,1 %, après avoir baissé de 0,1 % au quatrième trimestre 2024 (par contrecoup des Jeux Olympiques et Paralympiques de Paris). La demande intérieure finale marque le pas, à l'image de la consommation des ménages (stable après +0,2 % au quatrième trimestre 2024). La contribution du commerce extérieur à la croissance est encore négative au premier trimestre (-0,4 % après -0,1 %) : les exportations diminuent nettement ce trimestre (-0,7 % après +0,2 %) alors que les importations sont de nouveau en hausse (+0,4 % après +0,5 %).

Politique budgétaire

Le rapport d'avancement annuel 2025 du PSMT pour 2025-2029

Le nouveau cadre de gouvernance économique de l'Union européenne est entré en vigueur le 30 avril 2024. Au titre de ce nouveau cadre, la France a présenté en octobre 2024 son plan budgétaire et structurel à moyen terme (PSMT) pour la période 2025-2029. À la suite de l'examen de ce plan, le Conseil a recommandé à la France, le 21 janvier 2025, une trajectoire pluriannuelle de dépense primaire nette pour 2025-2029. Cette trajectoire constitue la référence centrale dans le nouveau cadre budgétaire européen. Elle est conditionnée à la mise en œuvre d'investissements et réformes justifiant l'extension de la période d'ajustement de 4 à 7 ans. Comme le prévoit le nouveau cadre européen de gouvernance économique, le rapport d'avancement annuel, publié le 16 avril 2025, assure le suivi du PMST. À ce titre, il contient des informations sur les prévisions macro-économiques, les progrès accomplis en ce qui concerne la mise en œuvre de la trajectoire des dépenses primaires nettes fixée par le Conseil, la mise en œuvre des réformes qui sous-tendent une prolongation de la période d'ajustement et la mise en œuvre de réformes et d'investissements dans le cadre du Semestre européen.

Dans un objectif de redressement des comptes publics, le Gouvernement a engagé pour 2025 des mesures de redressement à hauteur de 50 Md€ dans la loi de finances initiale pour 2025 et la LFSS pour 2025, afin de ramener le déficit à 5,4 % du PIB. Ces mesures de redressement font porter principalement l'effort sur la maîtrise de la dépense publique. Ces mesures substantielles de redressement constituent la première étape pour atteindre les objectifs de la trajectoire pluriannuelle de finances publiques que s'est fixée le Gouvernement. Ces objectifs sont de ramener le déficit public à 4,6 % du PIB en 2026 en poursuivant les efforts engagés en 2025, et sous la barre des 3% en 2029, conformément à l'ambition du PSMT pour 2025-2029. Par ailleurs, la trajectoire présentée dans ce rapport d'avancement annuel permet de respecter

le critère d'évolution de la dépense primaire nette recommandée par le Conseil le 21 janvier 2025, et qui engage la France jusqu'en 2029.

Le Haut conseil des finances publiques (HCFP) avait rendu un avis le 15 avril 2025 sur ce rapport d'avancement annuel. Pour le HCFP, la trajectoire de finances publiques au-delà de 2025, qui n'est qu'esquissée dans le rapport d'avancement présenté, reste à préciser et crédibiliser. L'effort de redressement envisagé est une réduction de 0,9 point de PIB en 2026 du déficit structurel primaire, puis de l'ordre de 0,7 point de PIB par an ensuite. Un tel ajustement, qui ne permettrait de réduire la dette qu'à partir de 2028 après un nouveau point haut à 118 points de PIB en 2027, est pourtant impératif pour restaurer les finances publiques, maîtriser la dette publique et tenir les engagements européens de la France, notamment le retour du déficit sous 3 points de PIB en 2029, dont le HCFP rappelle la nécessité impérieuse. Il souligne à nouveau que cette nécessaire réduction du déficit public suppose une stratégie cohérente et crédible de réduction du poids de la dépense publique dans le PIB et d'évolution des prélèvements obligatoires.

Annulations de crédits à hauteur de 3,1 Md€ d'AE et de 2,7 Md€ de CP

La loi de finances pour 2025 repose sur une prévision de croissance de 0,9 % sur l'année, pour atteindre une cible de déficit public de 5,4 % du PIB. Une révision de la prévision de croissance à 0,7 % anticipe une perte de recettes publiques. Le Gouvernement a donc décidé d'annuler des crédits budgétaires en application de l'article 14 de la LOLF. Un décret du Premier ministre du 25 avril 2025, paru au *JORF* le 26 avril 2025, porte des annulations de crédits à hauteur de 3,1 Md€ en autorisations d'engagement (AE) et de 2,7 Md€ en crédits de paiement (CP). Si l'annulation des crédits porte sur plusieurs des missions du budget de l'État, pour cinq d'entre elles la diminution des crédits se chiffre en centaines de millions d'euros (M€) : l'écologie, le développement et la mobilité durables avec -549,6 M€ en AE, dont -105 M€ pour le programme « Énergie, climat et après-mines » et -263 M€ pour le programme « Infrastructures et services de transports » ; l'économie avec -517,7 M€ en AE (il s'agit principalement de réserves de l'État actionnaire) ; la recherche et l'enseignement supérieur avec -493,3 M€ en AE, dont -307 M€ pour le programme « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires » et -94 M€ pour le programme « Recherche spatiale » ; la mission « Investir pour la France de 2030 » avec -225 M€ en CP, dont -207 M€ pour le programme « Financement des investissements stratégiques » ; l'aide publique au développement avec -211,5 M€ en AE. Selon les termes du rapport relatif au décret portant annulation de crédits, l'annulation des crédits est justifiée par la dégradation récente des perspectives macroéconomiques, les risques étant également renforcés par le contexte géopolitique incertain.

Procédure budgétaire

Projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes 2024

Le 16 avril 2025, le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique et la ministre chargée des comptes publics ont présenté le projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024 et ses annexes, les rapports annuels de performances 2024. Ce projet de loi arrête le montant définitif des recettes et des dépenses du budget 2024, ainsi que le solde budgétaire qui en découle et le résultat de l'exercice. Le solde budgétaire s'établit pour l'exercice 2024 à -155,9 Md€, soit une amélioration de 6,5 Md€ par rapport à la prévision de la loi de finances de fin de gestion pour

2024 (- 162,4 Md€), mais une dégradation de 9 Md€ par rapport à celle de la loi de finances initiale (- 146,9 Md€). Au total, le déficit atteint 5,8 % du PIB de l'ensemble des administrations publiques, soit un niveau inférieur à celui prévu en loi de finances de fin de gestion pour 2024 (6,1 % du PIB), mais supérieur à celui de la loi de finances initiale (4,4 % du PIB).

Le Haut conseil des finances publiques (HCFP) a rendu un avis, le 14 avril 2025, sur ce projet de loi. Il considère que « l'année 2024 a marqué un nouvel affaissement des finances publiques ». Pour le HCFP, « la France ne s'est ainsi toujours pas engagée dans le rétablissement de ses finances publiques, alors qu'au niveau européen une procédure pour déficit excessif a été ouverte par le Conseil en juillet 2024 ». Le HCFP souligne également que « l'écart entre prévision et réalisation du solde public observé sur les deux dernières années (0,5 point de PIB en 2023 et 1,4 point de PIB en 2024) apparaît, en l'absence de crise majeure, particulièrement élevé ».

Lancement des conférences budgétaires pour la préparation du PLF 2026

Le 3 avril 2025, la Direction du Budget a mis en ligne la circulaire lançant les conférences budgétaires de préparation du PLF 2026. La circulaire rappelle que, sous l'autorité du Premier ministre, un exercice de refondation de l'action publique s'est engagé le 21 février 2025 pour identifier les missions prioritaires de l'action de l'État et de ses opérateurs et interroger leur pertinence ainsi que leur organisation. C'est donc dans cette dynamique que les conférences budgétaires se tiendront du 28 avril au 18 mai 2025. Elles initieront la procédure budgétaire, qui doit permettre au Gouvernement de procéder aux arbitrages des plafonds de crédits pour l'année à venir, en vue de leur publication avant le 15 juillet, conformément à l'article 48-I de la LOLF. Dans le même temps, des arbitrages devront être rendus à la fois sur les emplois et les autorisations d'engagement, tant pour 2026 que sur les annuités 2027 et 2028. En effet, la procédure budgétaire vise à élaborer le projet de loi de finances (PLF) pour 2026, ainsi que la programmation actualisée des années 2027 et 2028, conformément aux exigences organiques et européennes. La circulaire identifie quatre grands principes, ambitieux mais nécessaires, qui doivent guider les discussions en vue de la préparation du PLF pour 2026 : les budgets ministériels s'afficheront globalement en baisse en regard de la loi de finances pour 2025 ; l'État doit reprioriser ses missions et ses interventions, ne pas doubler les autres financeurs, et mobiliser davantage les cofinancements européens ; les dépenses de crise encore existantes doivent désormais être éteintes ; les choix budgétaires doivent refléter des objectifs politiques clairs et s'inscrire dans une perspective de stimulation de la croissance. Des propositions de réformes sont attendues afin de préparer l'avenir. La directrice du Budget a ainsi conclu : « j'insiste sur la nécessité de la mobilisation et de la responsabilité de tous pour tenir une trajectoire ambitieuse, mais impérative au regard de la situation de nos comptes publics. La qualité de ces travaux conditionnera le bon déroulement de la procédure budgétaire : il importe qu'ils conduisent à pouvoir présenter aux décideurs une trajectoire budgétaire étayée, documentée, cohérente avec les objectifs des politiques publiques et l'exercice de refondation de l'action publique ».

Budget des pouvoirs publics

Le budget de l'État en 2024 - Résultats et gestion

Le 16 avril 2025, la Cour des comptes a publié son rapport annuel sur l'exécution et les résultats du budget de l'État en 2024. Le déficit budgétaire de l'État a atteint 155,9 Md€ en 2024,

supérieur de 9,0 Md€ à l'objectif de la loi de finances initiale. Il s'agit d'un mauvais résultat et d'un écart substantiel à la prévision. Le rapport indique que l'amélioration du solde budgétaire de 17,1 Md€ par rapport à 2023 correspond à un effort minimal qui repose sur l'extinction, en 2024, de mesures de soutien massives – et notamment les boucliers tarifaires – décidées en 2022 pour faire face aux hausses des prix de l'énergie. Pour la Cour des comptes, ce niveau toujours très élevé de déficit public tient d'abord aux faiblesses de la loi de finances initiale : dans sa partie « recettes », celle-ci, reposait sur des prévisions trop optimistes, avec un écart majeur de 22,5 Md€ entre prévisions et réalisations, tandis que dans sa partie « dépenses », elle manquait d'ambition, aucune économie structurelle n'étant programmée.

La Cour des comptes relève que la dégradation de la situation financière de l'État intervient dans un contexte de taux d'emprunt élevés, notamment au second semestre de l'année qui a vu l'instabilité gouvernementale sanctionnée par une prime de risque facturée par les acheteurs de titres français. La charge de la dette totale a atteint 50,1 Md€ en 2024, avec un poids des intérêts fortement croissant puisqu'il est passé de 41,5 Md€ à 46,5 Md€ en 2024.

Si la Cour des comptes indique que les recettes fiscales sont en légère augmentation par rapport à 2023 du fait des hausses d'impôts, elles demeurent nettement inférieures de 22,8 Md€ aux prévisions de la loi de finances initiale. Le rapport invite à revoir les modèles de prévisions, principalement en matière d'impôt sur les sociétés, d'impôt sur le revenu et de TVA. Il est indiqué que des prévisions plus prudentes exposeront moins l'État aux mauvaises surprises, notamment lorsque la conjoncture économique n'est pas orientée favorablement comme c'était le cas au moment de l'adoption de la loi de finances initiale pour 2024.

Aussi, les dépenses de l'État ont diminué de 11,3 Md€ par rapport à 2023 pour s'établir à 443,4 Md€. Cette baisse s'explique par l'extinction de dispositifs exceptionnels, pour un total de 17,3 Md€, et par une baisse des dépenses non pilotables (donc par de « bonnes surprises »), pour 4,2 Md€. En parallèle, les dépenses ordinaires dites « pilotables » ont augmenté de 10,6 Md€, l'année 2024 ne marquant donc pas de rupture franche par rapport aux années passées sur ce plan. La Cour relève en particulier l'augmentation marquée des dépenses de personnel avec + 8,0 Md€, sous l'effet des mesures salariales décidées en 2023 mais aussi, plus modestement, du fait de la poursuite de la hausse des effectifs, à hauteur de + 6 719 ETP sur le budget général.

En conclusion, les analyses de la Cour des comptes convergent vers un impératif : au-delà des expédients que constituent certains reports de dépenses et autres coups de rabet budgétaire, il est indispensable que l'exercice des revues de dépenses, engagé début 2023, prenne enfin l'ampleur et la portée nécessaires à une réelle inflexion des dépenses de l'État et étayent de manière crédible le projet de loi de finances pour 2026.

Certification des comptes de l'État - Exercice 2024

Le 16 avril 2025, la Cour des comptes a publié l'acte de certification des comptes de l'État, établi chaque année en application de l'article 58 de la LOLF. La Cour des comptes certifie, sous réserve des incidences des problèmes décrits dans son rapport, qu'au regard des règles et principes comptables qui lui sont applicables, le compte général de l'État de l'exercice 2024, arrêté le 4 avril 2025, est régulier et sincère, et donne une image fidèle de la situation financière et du patrimoine de l'État. Les comptes de l'État pour 2024 font ressortir un déficit des opérations de l'exercice de 123,7 Md€ contre 125,5 Md€ en 2023. La situation nette de l'État est négative de 1 987,2 Md€ contre 1 968,5 Md€ fin 2023. Cinq anomalies significatives

affectent les comptes de l'État pour 2024, comme lors de l'exercice précédent : les matériels militaires sont surévalués d'au moins 3 Md€ (sur 46 Md€), tandis que les charges de « gros entretien » et de « grandes visites » les concernant (au moins 3 Md€) ne sont pas provisionnées ; la participation de l'État au capital d'EDF est surévaluée de 11 Md€ (sur 71 Md€) ; la participation de l'État dans la Caisse des dépôts (24 Md€) est sous-évaluée de 29 Md€ ; le fonds d'épargne continue d'être classé à tort parmi les participations financières de l'État (8 Md€) ; l'annexe des comptes ne fait pas mention de certains engagements hors bilan pris par l'État actionnaire, notamment celui de garantir la dette de Bpifrance à hauteur de 54 Md€ ; l'engagement pris par l'État au titre du remboursement de l'emprunt émis par l'Union européenne pour financer le plan de relance européen ne figure pas dans la liste des engagements donnés alors qu'il peut être évalué à 75 Md€. C'est également le cas de la part française du soutien financier européen à l'Ukraine (9 Md€) (mention nouvelle).

La Cour des comptes a, par ailleurs, constaté l'absence d'éléments probants suffisants et appropriés pour fonder son opinion sur onze postes des états financiers (soit le même nombre qu'en 2023, deux observations ayant été supprimées et deux nouvelles ajoutées), pour lesquels on ne peut exclure le risque qu'ils comportent des anomalies significatives, comme pour la valeur du patrimoine immobilier, la valeur du réseau routier, la valeur des stocks militaires, le provisionnement des obligations de dépollution et de désamiantage, le montant de l'engagement pris par l'État dans le domaine de la formation professionnelle (observation nouvelle), ou encore pour le montant des engagements pris par l'État envers les régimes spéciaux de retraite (observation nouvelle). La Cour rappelle enfin que, pour la troisième fois depuis 2006, exercice à partir duquel elle a commencé sa mission de certification, les comptes de l'État sur lesquels elle a rendu son opinion ont été établis et arrêtés sans qu'une loi de finances ait approuvé les comptes de l'exercice précédent conformément à l'article 37-III de la LOLF.

A noter qu'au cours de son audition devant la commission des finances de l'Assemblée nationale le 16 avril 2025, le Premier président de la Cour des comptes a menacé de ne plus certifier le budget de l'État si la Cour n'était pas davantage écoutée. Pierre Moscovici s'est exprimé ainsi : « j'aimerais vous faire part, non pas de ma mauvaise humeur, mais de ma très mauvaise humeur s'agissant des suites – ou plutôt de l'absence systématique de suites – qui sont données à l'acte de certification que nous publions annuellement ». Il a ensuite indiqué : « en l'absence de progrès significatifs en 2025, la Cour pourrait être amenée à (...) ne pas certifier les comptes de l'État ». Une situation qui serait inédite et dont la simple perspective devrait logiquement pousser le Gouvernement à considérer enfin, et avec une toute particulière attention, les avertissements de la Cour des comptes...

Budgets des opérateurs

Fusion ou suppression des agences et opérateurs de l'État

Un tiers des agences et des opérateurs de l'État seront fusionnés ou supprimés pour économiser « 2 à 3 Md€ », a annoncé le 27 avril 2025, la ministre chargée des comptes publics. A propos des organismes publics ou privés auxquels l'État délègue tout ou partie de la mise en œuvre de ses politiques, la ministre a indiqué que les universités ne seraient pas touchées par ce dispositif. Plusieurs agences de l'État pourraient donc disparaître. C'est le cas par exemple, de l'Agence pour la transition écologique, l'Office français de biodiversité et la Commission du débat

public. « On a un devoir [...] de supprimer ce qui est inutile ou qui aujourd'hui coûte trop cher » a déclaré la ministre chargée des comptes publics. Interrogée sur la façon dont les emplois publics seraient supprimés, A. de Montchalín a répondu : « vous avez des gens qui partent à la retraite, vous avez des gens que vous pouvez mettre ensemble, on a plein de moyens sans faire dans la casse sociale ». Des annonces seront faites « mi-mai » à l'occasion d'une audition par une commission du Sénat, a-t-elle précisé. En pleine préparation du projet de loi de finances pour 2026, le Gouvernement Bayrou a indiqué qu'il faudrait trouver 40 Md€ pour tenir l'objectif de déficit public à 4,6 % du PIB l'an prochain, contre 5,4 % prévu cette année. Reste à savoir quelles agences et quels opérateurs seront touchés par ces mesures...

Administrations budgétaires

Circulaires du Premier ministre

Le 23 avril 2025, le Premier ministre a signé deux circulaires sur la gestion budgétaire. La première circulaire contient des rappels sur quelques principes de bonne gestion des crédits de l'État. L'autre circulaire est relative aux orientations en matière de gestion de la masse salariale et des mesures catégorielles. Ces deux circulaires visent à sécuriser l'atteinte de la cible de déficit public pour 2025, à hauteur de 5,4 % du PIB.

En particulier, la circulaire relative à la bonne gestion des crédits de l'État invite les ministres, sur chacun de leurs champs de responsabilité respectifs à maîtriser les dépenses publiques ce qui relève d'un double impératif démocratique et d'efficacité : respecter la cible de déficit votée par le Parlement, et assurer au citoyen la juste allocation et efficacité de la dépense publique.

La circulaire martèle auprès des ministres un objectif clair d'économie budgétaire : « dans un contexte où la dépense devra être contenue en valeur, voire minorée pour financer les priorités nationales, il est de votre responsabilité de ne procéder à de tels engagements qu'avec parcimonie et de prévenir toute rigidification excessive de la dépense susceptible de limiter, pour l'avenir, la portée du vote du Parlement et la capacité d'inflexion du Gouvernement. Cela vaut pour les engagements budgétaires tant des ministères et des opérateurs, comme pour toute démarche en amont de la consommation d'autorisations d'engagements. Aucune opération ayant vocation à induire un engagement ferme ou un coût non anticipé ne pourra être lancée sans financement assuré et actualisé avec le ministère chargé des finances ».

En conclusion, le Premier ministre indique : « je sais pouvoir compter sur votre implication dans la mise en œuvre de ces principes de gestion nécessaires au redressement de nos comptes publics : il vous revient de veiller à ce que chaque acteur de la chaîne de la dépense, dans le cadre des prérogatives qui sont les siennes, soit pleinement responsabilisé et mobilisé pour en assurer le respect ».

COMPTABILITE PUBLIQUE

Responsabilité des gestionnaires publics

La chambre du contentieux de la Cour des comptes rend deux nouveaux arrêts

Par arrêt du 17 avril 2025 « *Hôpital de pédiatrie et de rééducation de Bullion (Yvelines)* », la chambre du contentieux de la Cour des comptes a en l'espèce jugé que les dons, d'un montant total de 91 139,10 €, provenant pour l'essentiel de personnes privées et destinés à réaliser l'objet

de l'association « Constance », ne pouvaient être qualifiés de deniers publics par nature. Pour les magistrats financiers, il ne s'agissait pas plus de deniers publics par destination, dans la mesure où aucune pièce ne démontrait que les donateurs avaient eu, en réalité, l'intention de verser les sommes en cause à l'établissement public de santé. Dans ces conditions, ni l'association ni ses responsables ne pouvaient être regardés comme s'étant ingérés dans les fonctions de recouvrement du comptable public de l'hôpital. La chambre du contentieux a décidé, en conséquence, qu'il n'y avait pas lieu à déclarer une gestion de fait pour ces opérations.

Et par son arrêt « *Caisse mutuelle complémentaire et d'action sociale de La Réunion (CMCAS de La Réunion)* » publié le 10 avril 2025, la chambre du contentieux de la Cour des comptes a condamné le président et le trésorier général de la CMCAS de La Réunion pour n'avoir pas produit les comptes 2016 à 2022 de l'organisme. La Cour a jugé que l'infraction prévue au 1^o de l'article L. 131-13 du CJF était constituée du fait d'avoir présenté les comptes au conseil d'administration avec retard, de n'avoir soumis que tardivement à l'assemblée générale les comptes rendus de gestion financière et de ne pas avoir, ou avec un certain retard, fait valider les comptes par l'expert-comptable. La Cour a prononcé une amende de 4 000 € à l'encontre du président de la CMCAS de La Réunion et de 2 500 € à l'encontre du trésorier général de la caisse.

La Cour d'appel financière rend un nouvel arrêt en avril 2025

La Cour d'appel financière a rendu le 16 avril 2025 son arrêt sur l'appel formé par l'agent comptable contre le jugement de la chambre du contentieux de la Cour des comptes « *Régie Gazélec de Péronne (Somme)* » du 25 juin 2024. La responsabilité de l'intéressé dans la commission de l'infraction de non-production des comptes a été confirmée, l'amende étant toutefois ramenée de 3 000 à 2 500 € pour tenir compte de l'abandon d'un grief par le juge d'appel.

Circulaire visant à accompagner les agents publics mis en cause dans le cadre du régime de responsabilité financière des gestionnaires publics

Le 17 avril 2025, le Premier ministre a signé une circulaire visant à accompagner les agents publics mis en cause dans le cadre du régime de responsabilité financière des gestionnaires publics. Elle a pour objet d'indiquer les formes et les modalités du soutien qui doit être apporté aux agents mis en cause devant les juridictions financières depuis la mise en œuvre de la réforme de la responsabilité financière des gestionnaires publics issue de l'ordonnance du 23 mars 2022. La circulaire du Premier ministre rappelle que la protection fonctionnelle ne saurait être mobilisée dans le cadre de ce régime de responsabilité. En revanche, elle indique qu'il est essentiel que les agents se voient proposer un accompagnement par leur administration, adapté aux circonstances de chaque espèce. A ce titre, les administrations doivent identifier en leur sein et faire connaître l'entité (placée au sein du secrétariat général ou de la direction des affaires juridiques lorsqu'elle ne lui est pas rattachée, sans préjudice de la création complémentaire de cellules d'appui dans les directions métiers) qui fonctionnera comme un centre de ressources et sera chargée de mettre en œuvre cet accompagnement. La circulaire indique également qu'il appartient aux administrations, sauf si l'agent a commis des fautes qui ne le justifient pas, de mobiliser des ressources internes pour lui fournir un appui juridique, technique ou humain dans la préparation de sa défense.

FINANCES LOCALES

Données générales sur les finances locales

Rapport d'avancement annuel sur le PSMT

Prévu par l'article 21 du règlement (UE) n°2024/1263 du 29 avril 2024, le Gouvernement a rendu un rapport d'avancement annuel sur le PSMT, qui contient des informations sur les progrès accomplis concernant la mise en œuvre de la trajectoire des dépenses primaires nettes fixée par le Conseil, la mise en œuvre des réformes et des investissements plus larges dans le cadre du semestre européen et la mise en œuvre de l'ensemble de réformes et d'investissements qui sous-tend une prolongation de la période d'ajustement. Ce rapport souligne l'évolution dynamique des dépenses des collectivités concernant tant le fonctionnement que l'investissement en lien avec le cycle électoral. Pour 2025, la situation financière reste compliquée avec une hausse des recettes de +2,5 % à comparer avec l'augmentation des dépenses de +3,1 %. Ce rapport souligne le ralentissement de la hausse des dépenses de fonctionnement mais cette augmentation demeure plus élevée que l'inflation.

Secteur public local

Cour des comptes et propositions de suppression de taxe à faible rendement budgétaire

Dans ce rapport, la Cour des comptes effectue une revue des taxes dites « à faible rendement ». Parmi les taxes relevées, notons la surtaxe sur les eaux minérales, la redevance des mines, le prélèvement sur le produit des jeux de casino ou encore la taxe sur les remontées mécaniques. Malgré la diversité des mécanismes relevés par la Cour des comptes et le faible montant d'un certain nombre d'entre eux, le montant global de l'ensemble des taxes à faible rendement budgétaire avoisine 1 Md€ en 2024. On peut noter que certaines taxes représentent pour certaines collectivités territoriales une véritable manne financière comme le prélèvement sur le produit des jeux de casino. Aussi, la volonté de supprimer une trentaine de « taxe à faible rendement » nécessite une réflexion plus précise selon les collectivités en cause.

Charte nationale d'engagement pour l'assurabilité des collectivités locales

La question de l'assurabilité des collectivités territoriales devient depuis plusieurs mois une véritable question interrogeant le rôle des assurances, la solidarité nationale mais également les mesures qui peuvent être mises en place pour éviter la non-assurabilité de certains bâtiments. Cette charte de bonne pratique vise à réunir Gouvernement, France assureurs ainsi que les associations d'élus locaux pour débloquer la situation. Le Gouvernement s'engage à faciliter la mise en œuvre de la solidarité nationale dans le cas des risques extrêmes ; France assureurs reconnaît la nécessité d'examiner les problèmes d'assurabilité mais souhaite également proposer un principe de la mutualisation du risque pour éviter le désengagement des assureurs des territoires les plus exposés. Enfin les associations d'élus locaux s'engagent à mettre à jour la connaissance de leur patrimoine et à favoriser le recours à la procédure négociée et à l'allotissement dans le cadre de leurs commandes publiques

Audition de la ministre chargée des comptes publics à l'Assemblée nationale

Le 1^{er} avril 2025, la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation a auditionné A. de Montchalin, ministre chargée des comptes publics, sur la situation financière des

collectivités territoriales. Lors de cette audition, la ministre chargée des comptes publics a commencé à esquisser certaines réformes relatives au financement des collectivités territoriales, qui pourraient être mises en œuvre rapidement. Sans nécessairement parler d'un retour programmé aux « contrats de Cahors », la ministre chargée des comptes publics évoque la mise en place de mesures pour réduire davantage les dépenses publiques des collectivités territoriales sur plusieurs années. La ministre chargée des comptes publics indique que le dispositif n'est pas encore finalisé et que le débat sur l'utilisation de l'autofinancement pourrait être une piste à explorer. Mme de Montchalin a également entre-ouvert la mise en place d'une réflexion sur les impôts locaux.

FINANCES SOCIALES

Situation des comptes sociaux

1^{er} comité d'alerte sur les finances publiques : réforme et préservation du modèle social

Pour préparer les responsables politiques et les partenaires sociaux aux choix très difficiles qui s'annoncent pour l'élaboration des lois financières pour 2026, le Premier ministre a réuni, le 15 avril, le premier comité d'alerte sur les finances publiques. Après avoir présenté la « vérité sur la situation des finances publiques », le Premier ministre a réaffirmé l'objectif de ramener en deçà de 3% du PIB le déficit des administrations publiques en 2029, avec quatre objectifs : améliorer notre compétitivité ; reprendre en main nos finances publiques ; réformer notre modèle social pour le préserver ; travailler davantage et mieux. S'agissant de la protection sociale, il a réaffirmé la volonté et la possibilité de résorber le déficit de la Sécurité sociale, comme cela a été possible pendant la dernière décennie après la crise financière, et la nécessité de rééquilibrer l'effort entre les générations puisque le financement repose fortement sur les actifs alors que les dépenses (retraites et santé) bénéficient majoritairement aux plus de 65 ans. A cet effet, le Premier ministre a annoncé pour le mois de juin, à l'issue du « conclave » sur les retraites, l'ouverture de nouveaux chantiers avec les partenaires sociaux, et pour le mois de juillet la présentation des grands équilibres retenus pour le PLF et le PLFSS pour 2026.

La TVA sociale, avantages et inconvénients

La question du recours à la « TVA sociale » est un débat récurrent en France dès lors qu'il s'agit de trouver des ressources pour financer la Sécurité sociale. Le site FIPECO fait le point sur cette problématique, qui a été relancée récemment par le président du MEDEF. Une fraction importante de la TVA (57 Md€ sur un produit de 205 Md€ en 2023) a déjà été affectée à la Sécurité sociale, pour compenser les allègements de charges sur les bas salaires ; une nouvelle étape dans ce mouvement consisterait à baisser les cotisations patronales d'un point et, à prélèvements obligatoires constants, à augmenter d'environ 0,8 points les taux de TVA. Une telle mesure ne ferait que s'inscrire dans la tendance au rééquilibrage du financement de la Sécurité sociale entre impôt et cotisations sociales (qui représentent à présent moins de 50% des ressources) et à la clarification des domaines entre ce qui relève de l'assuranciel (financé par les cotisations, à savoir les retraites, les accidents du travail et les indemnités journalières) et ce qui relève de la solidarité nationale (financé par l'impôt). Elle permettrait de rapprocher la France de la moyenne observée dans la zone euro, en ce qui concerne la part des cotisations patronales dans les prélèvements obligatoires, sachant que la France dispose encore d'une marge de manœuvre pour augmenter ses taux de TVA. Selon l'étude de FIPECO, la TVA

sociale, qui est une forme de dévaluation, permet d'améliorer la compétitivité/prix à l'exportation, sous réserve toutefois que les entreprises ne cherchent pas à améliorer leurs marges et que les salariés ne revendiquent pas des augmentations de salaires réels. Pour les détracteurs de la TVA sociale, le danger est l'augmentation des prix à la production et surtout à la consommation, qui risque d'être répercutée sur les salaires, la mesure impliquant, pour être efficace, une baisse ou *a minima* une stabilité du salaire réel par tête, plus difficile à accepter socialement. Une étude de 2015 rapportée par FIPECO fait apparaître qu'une TVA sociale d'un point aurait un impact à 5 ans relativement faible sur le PIB et sur les exportations, et sur l'emploi un impact positif d'autant plus important que la baisse de cotisations serait ciblée sur les bas salaires. Dans un entretien aux « Échos » du 23 avril, Gilbert Cette, président du Conseil d'orientation des retraites, s'est prononcé pour un transfert en ce sens dans une optique de simplification de la carte des prélèvements obligatoires.

Dépenses de santé/Hôpital/Assurance maladie

Premier avis du comité d'alerte de l'ONDAM

Le premier avis 2025 du comité d'alerte de l'ONDAM prend acte du dépassement du montant prévisionnel de l'ONDAM inscrit dans la LFSS pour 2024 de 2 Md€ (à 256,9 Md€), essentiellement dû aux soins de ville, et principalement aux produits de santé et aux indemnités journalières. S'agissant de l'exercice 2025, le comité rappelle les caractéristiques de l'ONDAM : progression de l'objectif de 3,4% (dont 2,8% pour les soins de ville), comme en 2024, avec une cible d'économies (4,3 Md€) plus ambitieuse que pour l'exercice précédent (3,5 Md€), notamment sur les prix des médicaments, les transports sanitaires et les indemnités journalières (grâce à l'abaissement du plafond du revenu d'activité pris en compte pour calculer les indemnités (*v. Repères, février 2025*)). Mais le comité met en garde contre un risque important de dépassement sur les soins de ville en 2025, à cause des « faiblesses de construction » de l'ONDAM, du fait des incertitudes sur les objectifs de maîtrise médicalisée et de lutte contre la fraude, ainsi que sur la modération du prix des médicaments. Par ailleurs les possibilités de compenser un nouveau dépassement sur les soins de ville par l'annulation de crédits hospitaliers est peu crédible en raison de l'accroissement des déficits des hôpitaux (estimé à 3 Md€ en 2024), qui, malgré le soutien exceptionnel de 1 Md€ accordé à ceux-ci par la LFSS pour 2025 constitue, selon le comité, le point de fuite majeur de l'ONDAM.

La Cour des comptes lance l'idée d'un « bouclier sanitaire »

La Cour des comptes a publié une note de synthèse sur l'ONDAM et l'évolution des dépenses de santé. La Cour fait d'abord le constat d'une forte progression des dépenses de santé au cours de ces dernières années (4,8% par an de 2019 à 2025, contre 2,4% dans la période antérieure), qui place la France parmi les États de l'Union européenne consacrant la plus forte part du PIB à ces dépenses (11,8% du PIB en 2023 contre 10,4% en moyenne dans l'UE), tout en laissant le reste à charge des patients parmi les niveaux les plus faibles (9,2% vs 14,2% en moyenne dans l'UE) après le Luxembourg et la Croatie. La poursuite de cette progression devrait conduire au quasi doublement des dépenses de l'ONDAM dans les trois branches qui le financent (Maladie, Accidents du travail et Autonomie), de 10,3 Md€ en 2023 à 20,1 Md€ en 2028, contribuant ainsi majoritairement à l'accroissement de la dette sociale. La Cour des comptes préconise trois axes de redressement.

Premièrement, resserrer les prises en charge sur les prestations à bon droit et pertinentes ; cela passe d'abord par une intensification de la lutte contre la fraude dans le domaine de la santé, que la Cour estimait entre 3,8 et 4,5 Md€ en 2022, avec des objectifs beaucoup plus ambitieux en matière de détection et de recouvrement effectif des indus ; il convient également de renforcer la pertinence des prescriptions et des soins, qui restent hétérogènes entre patients et territoires, et de se focaliser sur les dépenses en plus forte progression, notamment les dépenses en affection longue durée (ALD) et les transports sanitaires ; enfin, amplifier les efforts de gestion, notamment dans les établissements médico-sociaux (mutualisation des moyens, recours à l'intérim, etc...), et dans la régulation des prix des médicaments et produits de santé (notamment par l'évaluation des médicaments innovants).

Deuxièmement, améliorer l'offre de soins ; cela repose sur le renforcement des politiques de prévention, dont les moyens restent encore trop limités (7,5 Md€ en 2023), en particulier en direction des jeunes et personnes en perte d'autonomie ; il convient ensuite de renforcer l'efficience et la sécurité des établissements de santé, ce qui nécessite de continuer à développer l'ambulatoire, et la restructuration des hôpitaux qui ne présentent pas de garanties de qualité suffisantes, en s'appuyant sur une priorisation des aides à l'investissement.

Troisièmement, rééquilibrer le financement du système de santé : la Cour préconise en premier lieu une approche de coopération pluriannuelle entre l'Assurance maladie et les complémentaires santé, pour lesquelles les prises en charge ont moins augmenté que celles de l'ONDAM (3,6% par an contre 5,4% en moyenne de 2019 à 2023) ; en second lieu, plafonner à 3 Md€ le montant des mesures nouvelles en PLFSS jusqu'en 2029 ; enfin, mesure qui a été de loin la plus commentée (sans toutefois être chiffrée), repenser le champ du remboursement par l'Assurance maladie en fonction du niveau de revenu des assurés, en instituant un « bouclier sanitaire », qui, à l'exemple de ce qui est en vigueur en Allemagne, conduit à ce que chacun contribue à ses frais de santé en fonction de ses revenus, dans la limite d'un plafond. L'ensemble de ces pistes d'économies a été chiffré à un montant de l'ordre de 20 Md€ (dont la plus importante [5,2 Md€] porte sur les médicaments et produits de santé) ; elles seraient à mettre en place dès le PLFSS pour 2026, la Cour les estimant indispensables pour tenir les objectifs de l'ONDAM et permettre le rééquilibrage des comptes du régime général de la Sécurité sociale.

FIPECO : les montants laissés à la charge des ménages par l'Assurance maladie

Un commentaire d'actualité du site FIPECO revient sur les effets paradoxaux du système de remboursement des dépenses médicales en France, qui conduit à ce que le reste à charge laissé aux ménages soit le plus faible des États de l'Union Européenne, tout en créant des effets anti-redistributifs selon les ménages. Ce paradoxe tient d'abord aux défauts de l'assurance médicale obligatoire (AMO), et en particulier au dispositif des affections de longue durée (ALD) qui, en assurant une couverture à 100% pour une trentaine de maladies longues et coûteuses (avec un surcoût annuel de 13 Md€ pour l'Assurance maladie), est d'une gestion complexe pouvant conduire à de grandes inégalités de remboursement selon que la pathologie est classée ou non en ALD. La seconde difficulté tient à la place des complémentaires santé, importante en France (12% des dépenses de santé), qui conduit à une duplication des frais de gestion avec l'AMO, avec un effet régressif en fonction du revenu, les ménages les moins aisés et les retraités ayant un reste à charge proportionnellement plus important que les ménages les plus aisés ; cela a nécessité la création d'une « couverture maladie universelle complémentaire » (CMUC) dont la complexité génère un taux de non-recours important. Le commentaire de FIPECO se

prononce en faveur de la création d'un « bouclier sanitaire » dont la mise en place, à dépense constante, aurait des effets plus justes et permettrait une meilleure maîtrise des dépenses d'Assurance maladie par le pilotage fin des tickets modérateurs et des franchises.

Le plan du gouvernement pour lutter contre les déserts médicaux

Le Premier ministre a annoncé, le 25 avril, un plan pour lutter contre les déserts médicaux : les médecins généralistes et spécialistes seraient tenus d'assurer jusqu'à deux jours par mois aux zones dans lesquels la couverture médicale fait particulièrement défaut, ce qui permettrait d'assurer jusqu'à 30 millions de consultations par an. La « mission de solidarité » serait ensuite étendue à l'ensemble des zones sous-denses afin de garantir la permanence des soins. Cette initiative, qui serait complétée par des mesures qui permettraient d'étendre le partage des tâches entre professionnels de santé, notamment les infirmiers et les pharmaciens, a pour objectif de contrer la proposition de loi transpartisane visant à interdire aux médecins d'ouvrir un cabinet dans les territoires où ils sont déjà considérés comme trop nombreux, et qui a été adoptée début avril contre l'avis du Gouvernement. Ces initiatives rencontrent une vive opposition des principaux syndicats de médecin attachés à la liberté d'installation.

Retraites

Rapport de la Cour des comptes sur les problématiques économiques de la réforme des retraites et poursuite du « conclave » sur les retraites

Après avoir rendu un premier rapport sur la situation financière du système de retraites et ses perspectives (*v. Repères, février 2025*), la Cour des comptes a publié un second rapport à propos des effets des paramètres actuels du système de retraites sur la compétitivité et l'emploi. En premier lieu, la Cour analyse les facteurs purement économiques qui hypothèquent le financement des retraites en France. Elle fait d'abord le constat que, dans un contexte de vieillissement de la population en Europe, la France présente une pyramide des âges légèrement plus favorable que ses voisins, mais que le taux d'emploi, même en augmentation, reste inférieur à celui de la moyenne de la zone euro, notamment pour les plus de 65 ans ; elle relève à cet égard qu'une augmentation du taux d'emploi - en alignant par exemple le taux d'emploi de la France sur celui de l'Allemagne - améliorerait théoriquement le montant des recettes publiques de 39 Md€, dont 19 Md€ pour le financement de la protection sociale (9 Md€ pour le seul système de retraites). La Cour revient ensuite sur la dégradation de la compétitivité française, illustrée par le déficit très important de la balance des biens et services, qui est atypique dans la zone euro ; cette dégradation s'explique par un affaiblissement de la compétitivité par les coûts salariaux unitaires et par la médiocrité relative de la compétitivité hors coûts (faible montée en gamme des exportations, décrochage dans la formation, insuffisance de l'innovation technologique, etc.) ; elle en conclut qu'une amélioration de la compétitivité par une augmentation de la productivité serait bénéfique pour le système des retraites du fait des règles d'indexation actuelles comme le montrent les scénarios de financement du système en fonction des hypothèses de productivité à moyen terme réalisés par le Conseil d'orientation des retraites. En second lieu, la Cour revient sur les singularités du système français et leur impact sur l'emploi et la productivité ; plusieurs paramètres induisent une dépense de retraites plus importante : un âge de départ effectif plus précoce (en 2022, 62 ans et 8 mois contre 63 ans et 7 mois en moyenne dans la zone euro) ; un montant de dépenses

de retraites par rapport au PIB supérieur (13,5% contre 11% en moyenne dans la zone euro) ; une augmentation du taux d'emploi des seniors freinée par les conditions de travail et les discriminations à l'embauche ; enfin, elle met l'accent sur les modalités de financement des retraites qui peuvent peser sur l'emploi et la compétitivité : le poids important des cotisations sociales ; des dispositifs d'allègement qui allègent le coût des emplois peu qualifiés, mais au prix d'une augmentation rapide des cotisations liée à la dégressivité des exonérations (avec des effets de trappes à bas salaires) ainsi que d'une surtaxation relative des emplois plus qualifiés des secteurs exposés à la concurrence internationale. En troisième lieu, la Cour des comptes revient sur les effets économiques des différents leviers de réforme : l'augmentation des cotisations sociales tant patronales que salariales aurait un impact négatif sur l'emploi ; le report de l'âge de départ en retraite avec une augmentation de l'emploi des seniors aurait des impacts inégaux entre catégories socio-professionnelles, mais ne devrait pas affecter la productivité ; enfin s'agissant du mode de revalorisation des pensions, une indexation sur les salaires modulable en fonction du rapport cotisants/actifs permettrait de mieux piloter le système et de rendre le solde du régime moins dépendant de la croissance.

La DREES a publié une étude sur la part des dispositifs de solidarité dans le système de retraites, qu'elle a regroupés en cinq catégories : les départs anticipés liés aux carrières longues, aux motifs de santé, à la pénibilité et à certaines catégories du secteur public (policiers, aides-soignants, etc...) ; les majorations de pensions liées au nombre d'enfants (3 enfants) ; les minima de pensions (minimum contributif) pour des retraités ayant liquidé leur retraite à taux plein ; les points gratuits ou majorations de durée d'assurance liés à certaines situations (chômage, maternité, service militaire, etc...) ; la liquidation à taux plein pour invalidité ou inaptitude. Entre 2016 et 2020, la proportion de ces dispositifs de solidarité dans les dépenses de pensions de droit direct a légèrement diminué, de 22 à 20% (soit 60 Md€), mais continue à représenter une plus grande part des pensions des plus modestes, ainsi que de celle des familles les plus nombreuses et des retraités les plus âgés.

Après les défections de plusieurs organisations et les déclarations du Premier ministre (v. *Repères*, mars 2025) le « conclave » poursuit ses travaux tant bien que mal. Selon les informations parues dans « *Les Échos* », le MEDEF et la CGPME côté patronat, et la CFDT, CFE-CGC et la CFTC côté syndical, cherchent à élaborer une nouvelle feuille de route. Parmi les pistes de travail figurent l'impératif de « soutenabilité financière », dont le MEDEF a fait une condition *sine qua non* mais sans se prononcer sur le levier à mobiliser en priorité, la répartition des gains d'espérance de vie entre travail et retraite, le taux de remplacement, la prise en compte de l'usure professionnelle et de la pénibilité, les inégalités hommes/ femmes et l'emploi des seniors. La question de l'âge de départ, à laquelle la CFDT reste attachée, est mentionnée, mais sans évoquer de baisse.

Assurance chômage

Rapport du comité d'évaluation de la réforme de l'assurance chômage de 2019

Le rapport du comité d'évaluation de la réforme de l'Assurance chômage de 2019 fait le bilan des quatre mesures principales de cette réforme. La modification du salaire journalier de référence, qui a pris en compte les périodes non travaillées dans le calcul de l'indemnisation, a réduit les allocations journalières des personnes concernées, ce qui les a conduit à accélérer leur

reprise d'emploi, mais souvent sans qu'il s'agisse d'emplois durables ; l'allongement de 4 à 6 mois de la condition d'affiliation minimale, qui affecte principalement les jeunes en contrats courts, a incité à la reprise d'emploi, mais la perte de l'éligibilité à l'assurance chômage a réduit les incitations à s'inscrire à France Travail ; la réforme de la dégressivité concernant les allocataires ayant eu les salaires les plus élevés (au-dessus de 4900€ bruts mensuels) a également accéléré la reprise d'emploi ; enfin le dispositif de « bonus-malus » qui module les cotisations employeurs en fonction du recours aux contrats courts a contribué à une légère baisse des taux de séparation et à un faible allongement de la durée des contrats, mais sans qu'on puisse en mesurer l'impact sur l'emploi dans les entreprises affectées par le dispositif. Sur ce dernier sujet, une négociation entre les partenaires sociaux doit finaliser d'ici fin mai une éventuelle réforme du dispositif des contrats courts sous la pression des organisations patronales qui le trouvent trop compliqué.

Formation professionnelle

Le plan gouvernemental de réforme du financement de l'apprentissage

Le Gouvernement a présenté le 30 avril la réforme du financement de l'apprentissage, qui sera mise en œuvre à partir du 1^{er} juillet 2025. L'apprentissage a connu un très grand développement depuis la loi du 5 septembre 2018, mais au prix de dépassements importants des ressources apportées par la contribution financière unique à la formation professionnelle, ce qui a nécessité à plusieurs reprises des concours de l'État à France Compétences et des baisses des niveaux de prise en charge des contrats. Le Gouvernement avait déjà réduit à la fin de 2024 les primes à l'embauche d'alternants, en particulier pour les qualifications supérieures. La réforme du financement de l'apprentissage proprement dite comporte deux volets : la priorisation des financements en fonction des besoins du marché du travail, qui passe par une orientation en direction des premiers niveaux de qualification, la possibilité pour les branches de moduler les financements et la majoration du financement des formations stratégiques pour le marché du travail ; second volet, l'amélioration de la soutenabilité et du modèle financier de l'apprentissage, qui consistera à instituer une participation obligatoire des employeurs pour les apprentis de niveau Bac+3 et plus, à minorer les prises en charge pour les formations en distanciel, à clarifier le financement des CFA, à réduire les situations de trop perçu et à mieux lutter contre la fraude.

Solidarité/Lutte contre la pauvreté/Revenu universel

FIPECO : les inégalités et la redistribution des revenus

Une note du site FIPECO présente la problématique de la mesure de la redistribution et les limites des instruments actuels, en particulier le coefficient de Gini des niveaux de vie. Celui-ci, qui mesure l'ampleur des inégalités, est estimé à 29,7 en France, ce qui est dans la moyenne de l'Union Européenne et de la zone euro ; le niveau de cet indice est équivalent à celui de l'Allemagne, mais inférieur à celui de l'Espagne et de l'Italie où les inégalités sont donc plus fortes. Celles-ci ont eu tendance à augmenter en France, comme dans les autres pays développés, dans les années 1990 à 2010, puis à se réduire à se stabiliser jusqu'à la fin de cette décennie. Le coefficient de Gini doit être complété par la mesure du taux de pauvreté (part de la population dont le revenu est inférieur à 60% de la médiane) qui était de 15,4% en France en

2023, contre 16,4% dans la zone euro, ainsi que par la prise en compte d'autres canaux de redistribution comme les services publics rendus aux ménages qui contribuent à la réduction des inégalités, de même que les effets de la structure de la fiscalité et des régimes de retraite. Une étude de l'INSEE de 2021 prenant en compte ces divers éléments montre qu'en France le rapport par unité de consommation entre le dixième et le premier décile de revenus était en 2016 de 14 pour les revenus primaires, de 8 pour les revenus après redistribution et de 3 quand on prend en compte l'ensemble des dépenses publiques.

Étude de la DARES sur l'effet redistributif comparatif du système socio-fiscal français

La Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) du ministère du travail a publié une étude sur les effets de la redistribution au profit de personnes sans ressources ou travaillant avec un faible salaire dans douze États de l'OCDE (France, Italie, Royaume-Uni, Allemagne, Autriche, Suède, Pologne, Espagne, États-Unis, Canada, Japon et Corée). Le premier cas-type concerne une personne vivant seule, sans enfant, qui ne perçoit aucun revenu de remplacement. En France, cette personne bénéficie du RSA et des aides au logement, tous les États dans le champ de l'étude mettent en œuvre des minima sociaux de ce type, dans des proportions très variables ; le second cas-type concerne une personne qui travaille avec un salaire égal à 50 % du salaire moyen dans son pays (ce qui en France et en Allemagne correspond à peu près au niveau du salaire minimum). En prenant en compte les résultats observés pour les deux cas-types, l'étude distingue trois modèles de systèmes de redistribution : les systèmes peu protecteurs (États-Unis, Canada, Pologne) ; les systèmes à solidarité ciblée sur les plus modestes avec un faible gain à l'activité (Corée, Italie, Allemagne, Autriche, Suède) ; les systèmes les plus protecteurs garantissant un gain substantiel à l'activité (France, Royaume-Uni, Espagne, Japon). Ainsi en France, une personne seule gagnant la moitié du salaire moyen a un revenu disponible supérieur de 38% à par rapport à la même personne sans revenu d'activité.

FISCALITÉ ET PROCÉDURES FISCALES

Politique fiscale

Avis du Haut conseil des finances publiques sur l'approbation des comptes de 2024

Selon l'avis n°2025/02 du 14 avril dernier relatif au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024, le Haut conseil des finances publiques (HCFP) estime que le rendement budgétaire des prélèvements obligatoires a été très décevant au regard des prévisions. Leur croissance s'est limitée à +2,4 %, soit sensiblement moins que le PIB (+3,5 % en valeur), comme en 2023. En parallèle, la dépense publique a connu sa plus forte hausse en volume des dix dernières années, en raison de la hausse des prestations sociales, tirée notamment par les revalorisations sur l'inflation passée. Le déficit public pour 2024 excède ainsi de 1,4 point de PIB la prévision de la loi de finances initiale (LFI), soit un écart particulièrement élevé en l'absence de crise. En application de l'article 62-II de la LOLF, le HCFP identifie donc un « écart important » entre les résultats de l'exécution et les orientations pluriannuelles de solde structurel et déclenche en conséquence le mécanisme de correction. Il invite le Gouvernement, comme prévu par la LOLF, à présenter les mesures permettant de retourner aux orientations de la LPFP, ou à tout le moins à présenter une nouvelle LPFP

conforme à la trajectoire du plan budgétaire et structurel de moyen terme (PSMT) entérinée par le Conseil en janvier 2025. En application de l'article 62-V de la LOLF, le HCFP rend aussi, pour la première fois, un avis sur les écarts entre les prévisions macroéconomiques, de recettes et de dépenses des lois de finances et LFSS et leur réalisation. S'agissant des dernières années, le HCFP observe que la prévision de croissance a eu aussi tendance à excéder la réalisation. L'écart entre prévision et réalisation du solde public observé sur les deux dernières années (0,5 point de PIB en 2023 et 1,4 point de PIB en 2024) apparaît, en l'absence de crise économique majeure (même s'il faut noter une crise politique persistante à l'Assemblée nationale depuis 2022), particulièrement élevé. À l'aune de ces différents constats, le HCFP invite le Gouvernement et le législateur organique à considérer toute disposition complémentaire permettant d'assurer l'absence de biais dans l'établissement des prévisions. A minima, le HCFP invite à renforcer son accès à l'information et à détendre les délais d'instruction qui lui sont fixés, ainsi qu'à étudier la mise en place effective d'un mécanisme par lequel le Gouvernement serait tenu, lorsque le HCFP émet des réserves sur la prévision et dans un délai compatible avec les débats parlementaires, de « rectifier » celle-ci ou d'expliquer pourquoi il ne la modifie pas. Une telle évolution organique impliquerait de revoir la conciliation actuelle entre l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques et d'autres exigences constitutionnelles. En réalité, cela conduirait à devoir remanier en profondeur l'articulation actuelle entre les prérogatives budgétaires du Gouvernement (art. 20 Const.), celles du Parlement (art. 47 et 47-1 Const.), et plus largement celles de la Cour des comptes (art. 47-2 Const.) sous la Ve République car, avec un tel dispositif, on évoluerait bien au-delà de la simple « assistance ». Vaste et ambitieux chantier... Rappelons simplement qu'en 2021, lorsque certains défendaient la nécessité d'une auto-saisine du HCFP pour éviter que ne se reproduise le précédent observé durant la crise dite des « gilets jaunes » avec l'absence de saisine du HCFP sur les modifications substantielles apportées au projet de loi de finances pour 2019, cela s'était traduit par une fin de non-recevoir de la part du Gouvernement.

Avis du Haut conseil des finances publiques du rapport d'avancement annuel 2025 du plan budgétaire et structurel à moyen terme 2025-2029

Dans le cadre de la nouvelle gouvernance européenne adoptée en avril 2024, les États membres soumettent à la Commission européenne avant le 30 avril un rapport d'avancement annuel (RAA) de leur plan budgétaire et structurel à moyen terme (PSMT), qui vise à placer la dette publique sur une trajectoire soutenable. Pour la France, le PSMT a été validé par le Conseil le 21 janvier 2025. Par rapport au plan initial, sur lequel le HCFP s'était prononcé le 9 octobre 2024 (v. Repères, oct. 2024), la trajectoire de dépenses du PSMT qui fait référence a été rectifiée en janvier 2025 en cohérence avec les amendements au projet de loi de finances pour 2025. La prévision de recettes en 2025 tient compte de l'apport important des hausses de prélèvements, certaines réputées temporaires, instaurées cette année pour un total de 23 Md€ (soit 0,8 point de PIB), un chiffrage légèrement revu en baisse. Hors ces mesures, le HCFP observe que la prévision d'évolution spontanée des prélèvements obligatoires est globalement cohérente avec les prévisions économiques, et donc un peu élevée. Le HCFP relève en outre qu'a été abandonnée la marge de prudence incluse au PLF pour 2025 amendé de janvier dans la prévision de rendement budgétaire de certains prélèvements, exposant donc directement cette prévision à la concrétisation des risques macroéconomiques ou à de nouvelles mauvaises surprises.

Impôt sur le revenu

L'impôt sur les revenus de 2023 a été moins dynamique que les revenus

Selon une note de DGFIP Statistiques n°32, publiée le 8 avril 2025, la déclaration en 2024 des revenus générés en 2023 a concerné 41 millions de foyers fiscaux. Parmi eux, seuls 19 millions (45 %) se sont acquittés d'un impôt net positif, soit un nombre de foyers fiscaux en hausse (+ 2,4 %), alors que celui des non-imposés est resté stable. Le revenu total net déclaré s'est élevé à 1 466 Md€ en 2023 (soit 52 % du PIB), il croît sensiblement plus que l'inflation (+ 5,4 %, contre + 4,8 % pour l'indice des prix hors tabac) grâce notamment au dynamisme des revenus salariaux et des pensions. Le montant total de l'impôt sur le revenu (IR) figurant sur les avis d'imposition au titre de l'année 2023 n'a pourtant progressé que de + 1,8 %, atteignant 83 Md€. Cette évolution est proche de celle observée l'année précédente (+ 1,5 %) mais reste inférieure à la tendance annuelle moyenne sur la période 2014-2022 (+ 2,0 % par an). Elle est notablement plus faible en 2023 que la progression du revenu net déclaré (+ 5,4 %). Selon la DGFIP, cette déconnexion s'explique principalement par l'effet du relèvement du barème et d'une croissance plus faible du revenu dans les tranches d'imposition supérieures - les 10 % des foyers les plus aisés contribuant à 76 % de l'impôt net. Les réductions et crédits d'impôt (RICI) accordés ont aussi progressé plus fortement (+ 6,5 %) que l'impôt brut.

Impôt sur le capital

L'impôt sur la fortune immobilière en 2024

Selon la note statistiques n°33 de la DGFIP, publiée en avril 2025, en 2024, près de 186 000 foyers ont reçu de l'administration fiscale un avis d'impôt sur la fortune immobilière (IFI). Ces avis représentaient un montant total d'imposition de 2,2 Md€, soit une hausse de 11 % des recettes par rapport à 2023. Le patrimoine immobilier net soumis à cette imposition, d'un montant total de 467 Md€, a crû de 8 %, pour s'établir à 544 Md€, en raison surtout de l'augmentation de 6 % du nombre de foyers imposables, le patrimoine moyen par foyer ayant peu évolué (+ 2 %). L'IFI payé représente ainsi 0,5 % du patrimoine immobilier net déclaré. Les dons renseignés dans les déclarations de l'IFI, qui peuvent sous certaines conditions donner droit à une réduction d'impôt, ont augmenté de 6 % et atteignent 0,2 Md€. Les revenus moyens des foyers fiscaux soumis à l'IFI sont supérieurs à ceux des autres foyers (281.000 € contre 34.000 € respectivement pour l'impôt sur les revenus de 2023). Leur impôt sur le revenu représente 19 % de leurs revenus totaux nets (5 % pour les autres foyers). La concentration géographique de l'IFI reste marquée. Près de la moitié des foyers imposés résident en Ile-de-France, dont 31 % à Paris et près de 10 % dans les Hauts-de-Seine. Ainsi, la région parisienne concentre plus de 50 % des montants d'IFI dus. Cette géographie recoupe celle des prix immobiliers les plus élevés, notamment dans les centres urbains prisés. Alors que le Gouvernement a fait de la lutte contre l'optimisation fiscale un axe de son action (v. Repères, février 2025), l'administration travaille depuis cet hiver sur une contribution des hauts patrimoines pour lutter contre la suroptimisation fiscale. Il s'agirait d'instaurer un taux minimum d'imposition sur les patrimoines, visant à éviter les stratégies d'optimisation les plus agressives. En réalité, le Gouvernement souhaite améliorer le rendement budgétaire modeste de cet impôt, qui demeure politiquement symbolique. Avec 2,2 Md€ de recettes en 2024, le rendement budgétaire de l'IFI demeure encore éloigné de celui généré par l'ISF chaque année

avant sa suppression (5 Md€ en 2017). Si les recettes de l'IFI croissent chaque année depuis sa création, elles ne représentent que 0,5 % des recettes fiscales nettes de l'État en 2024. Loin derrière la TVA (38 %), l'impôt sur le revenu (16 %) ou l'impôt sur les sociétés (11 %), l'IFI demeure une composante marginale dans les finances publiques françaises. Dans un contexte de tensions budgétaires fortes, et à l'approche du débat budgétaire 2026, sa trajectoire ne manquera pas de nourrir de nouvelles discussions animées sur la fiscalité du patrimoine à l'automne...

TVA et impôts sur la consommation

Estimation de l'augmentation de la TVA 2024 en-deçà de la croissance du PIB

Selon une note n°31 des Statistiques de la DGFIP, publiée en avril 2025, les entreprises soumises à déclaration mensuelle de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ont déclaré un montant de TVA économique de 204 Md€ en 2024, contre 202 Md€ en 2023, soit une augmentation de seulement 0,6 %. La TVA brute collectée par les entreprises diminue fortement (- 2,3 %), portée par une baisse de 2,7 % de la base taxable au taux normal de 20 %. L'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques de Paris en 2024 ne semble pas avoir particulièrement stimulé les recettes de TVA, pas même pendant la période restreinte des Jeux. Le régime de l'assujetti unique (AU), permettant de réaliser une seule déclaration pour plusieurs entreprises liées entre elles, poursuit son déploiement avec 106 nouveaux AU en 2024. Quant aux crédits de TVA générés par les entreprises, ils ont augmenté de près de 1 % et les demandes de remboursement de 2,5 %.

TVA des auto-entrepreneurs : le Sénat plaide pour l'abandon de la réforme

Contenue dans la loi de finances pour 2025 (*v. Repères, février 2025*), l'entrée en vigueur de la réforme sur les seuils d'exonération de TVA a été repoussée au 1er juin 2025. Face au mécontentement des auto-entrepreneurs, qui se verraient pour beaucoup soumis au paiement de la TVA, la commission des finances du Sénat a lancé une mission « flash ». Dans cette optique, elle a organisé des travaux avec les auditions des ministres É. Lombard et A. de Montchalin, ainsi que de la Directrice générale des finances publiques. Une pétition, portée par le président de la fédération des auto-entrepreneurs, et demandant la suppression de la réforme sur les seuils d'exonération de TVA, a obtenu plus de 100.000 signatures. En complément, le rapporteur général de la commission des finances a organisé plusieurs auditions pour entendre en particulier les fédérations et représentants des professions concernées. La commission des finances du Sénat a considéré que la réforme était « improvisée ». Cette mesure, introduite par le Gouvernement en novembre 2024, sans que l'Assemblée nationale n'ait pu examiner cette mesure en première lecture, avait été rejetée par le Sénat en première lecture du projet de loi de finances pour 2025, puis définitivement adoptée en février 2025 à la demande du Gouvernement. Les sénateurs demandent désormais son abandon car selon eux les conditions d'acceptabilité et de sa mise en œuvre opérationnelle ne sont pas réunies. Quant à son rendement budgétaire, évalué ab initio à environ 400 M€, il ne s'élèverait finalement plus qu'à 150 M€, en raison du report de l'entrée en vigueur de la réforme. Le gouvernement tente de dessiner un compromis acceptable sur cette épineuse question et propose de fixer le seuil de la franchise à 37.500€ de chiffre d'affaires annuel, sauf pour les travaux immobiliers, pour lesquels le seuil serait de 25.000€.

Projet de loi simplification : un nouveau report à propos de la facturation électronique ?

Le report de la réforme imposant la facture électronique entre assujettis semblait en bonne voie d'aboutissement au début du mois d'avril. La commission spéciale de l'Assemblée nationale, chargée d'examiner le projet de loi de simplification de la vie économique, avait adopté un amendement proposé par l'un de ses rapporteurs, prévoyant de décaler d'un an le démarrage obligatoire de cette mesure. Selon ce nouveau calendrier, les grandes entreprises et les entreprises de taille intermédiaire auraient été tenues d'émettre des factures électroniques à la date du 1^{er} septembre 2027 — et au plus tard le 1^{er} décembre 2027 — au lieu du 1^{er} septembre 2026. Pour les micro-entreprises et les petites et moyennes entreprises, cette obligation s'appliquerait au 1^{er} septembre 2028 — un décret pouvant reporter cette date au plus tard le 1^{er} décembre 2028. Cet amendement visait à reporter l'obligation de facturation électronique pour les entreprises, eu égard au fait que l'État est revenu sur son engagement de leur offrir une plateforme gratuitement (réponse du ministre chargé de l'industrie et de l'énergie à la question écrite n°07024, 14 mars 2024). En effet, des représentants de TPE et de PME s'opposent au projet de facturation électronique payante. A l'inverse, les plus grandes entreprises, hors microentreprises, TPE et PME, restent prêtes à assumer le passage à la facturation électronique selon le calendrier initial et pourront s'appuyer sur les plateformes de dématérialisation partenaires de l'administration déjà disponibles. Ainsi, mi-avril, l'Assemblée nationale a donc voté la suppression de l'article qui prévoyait un report d'un an de la réforme de la facturation électronique. Le maintien du calendrier initial semble désormais sur de bons rails.

Fiscalité locale

Une note de la DGCL sur les finances des départements en lien avec leur démographie

Une note n°193 du Département des études et des statistiques locales de la DGCL, rendue publique en avril 2025, vient nous renseigner sur les finances publiques des départements selon qu'ils sont en croissance ou en déprise démographique. Dans un contexte de vieillissement de la population en France, les dynamiques démographiques débouchent sur une cartographie contrastée entre des départements en croissance démographique, principalement situés sur les littoraux et proches des métropoles, et des départements en déprise démographique concentrés au cœur du territoire métropolitain. Cette polarisation se reflète dans les finances publiques départementales, les collectivités en déprise présentant une situation financière globalement moins favorable, caractérisée notamment par un délai de désendettement plus élevé et un taux d'épargne brute plus faible. Plus spécifiquement, on observe que les recettes de fonctionnement par habitant sont plus élevées et plus dynamiques dans les départements en déprise démographique (du fait d'une population moins importante et en baisse de 4,5% en moyenne), et l'analyse détaillée des composantes des recettes fait apparaître une forte progression des recettes issues des impôts et taxes par habitant, principale source de revenus, dans les départements en déprise démographique. Sur la période étudiée, ces recettes ont augmenté d'un tiers, avec une hausse de +38 % pour les départements en déprise démographique, contre +26 % pour ceux en croissance démographique. En 2023, les impôts et taxes représentaient 843€/habitant dans les départements en déprise contre 806€/habitant dans les départements en croissance.

Une note de la DGCL sur la situation financière et fiscale des communes

Une autre note n°194 du Département des études et des statistiques locales de la DGCL, rendue publique en avril 2025, vient nous confirmer que les communes dont les habitants disposent d'un revenu moyen élevé sont situées principalement sur le littoral, les régions frontalières avec la Suisse, l'Allemagne et le Luxembourg, ainsi que dans les zones périphériques des grands centres urbains. Cette géographie peut être différente si les communes sont classées selon leurs recettes de fonctionnement par habitant. Ainsi, les communes ayant les recettes de fonctionnement par habitant les plus importantes sont situées en Ile-de-France, sur les littoraux aquitains et méditerranéens, dans les zones de montagne, en Corse et dans les DOM. La fiscalité locale représente les deux tiers des recettes de fonctionnement des communes en 2023, toutefois celle-ci n'est que partiellement assise sur les ménages résidents. Ainsi, les recettes de la fiscalité locale assises sur les ménages n'évoluent que modérément lorsque les revenus de ces derniers augmentent.

Le Gouvernement exclut le retour de la TH sur les résidences principales mais envisage une autre contribution

Le ministre de l'aménagement du territoire, F. Rebsamen a exclu un retour de la taxe d'habitation pour les résidences principales, tout en ouvrant la voie à la création d'une contribution modeste pour financer les services publics locaux, dans un entretien paru dans le quotidien régional Ouest-France. La piste d'une contribution modeste pour le financement des services publics de la commune est à envisager afin de renouer le lien entre les collectivités et les citoyens qui y résident. Le ministre a lancé une réunion avec les associations des collectivités territoriales pour ce faire.

MANAGEMENT PUBLIC

Fonction Publique d'État

Vers un renforcement des pouvoirs de l'IGF et de l'IGA

Le 3 avril 2025 s'ouvrait la commission mixte paritaire devant statuer sur la proposition de loi « Contre toutes les fraudes aux aides publiques » (proposition de loi n° 447 », déposé le 15 oct. 2024 à l'Assemblée nationale). Le Parlement s'est accordé sur un élargissement significatif des prérogatives de contrôle de l'inspection générale des finances (IGF) et de l'inspection générale de l'administration (IGA). Cette loi entend lever les obstacles juridiques auxquels se heurtent les inspections générales lorsqu'elles contrôlent l'usage de fonds publics, notamment par des acteurs privés. Elle confère à l'IGF un droit de communication étendu, autorisant l'accès à tout document nécessaire à ses missions, même en présence d'un secret professionnel, sauf exceptions strictes (défense nationale, secret médical, judiciaire ou avocat). En cas de refus, une procédure d'injonction, suivie d'une astreinte pouvant aller jusqu'à 1 000€ par jour, est désormais prévue. L'IGA, confrontée à des réticences similaires dans ses enquêtes (comme celles liées au fonds Marianne), bénéficie du même renforcement de ses moyens. Le gouvernement justifie cette évolution par l'inefficacité des dispositifs contractuels face à des prestataires privés exerçant des missions régaliennes mais hors de toute subordination administrative.

Fonction Publique Hospitalière

Un outil de diagnostic du bien-être de cadres hospitaliers

Le 31 mars 2025, lors de ses rencontres annuelles, la Fédération hospitalière de France (FHF) a présenté le « cadromètre ». Il s'agit d'un outil d'auto-évaluation du bien-être au travail, développé au CHU d'Angers. Cet outil est structuré autour de quatre dimensions : « Moi et moi », « Moi au sein de l'équipe cadre », « Moi et mon manager », et « Moi dans mon travail ». Chaque semaine, les professionnels s'auto-attribuent une note de 1 à 4 sur des items comme la charge mentale, le soutien des pairs ou l'équilibre vie professionnelle-vie personnelle. Au-delà d'un outil personnel, le « cadromètre » est pensé comme un levier managérial permettant aux cadres supérieurs de disposer d'un aperçu global du bien-être dans leurs équipes. À ce jour, il est expérimenté dans deux pôles du CHU et devrait être généralisé à l'ensemble de l'établissement au second semestre 2025. Une version mobile est en cours de développement afin d'en faciliter l'usage régulier.

La Cour des comptes appelle à renforcer le rôle de contrôle des ARS

Le 14 avril 2025, la Cour des comptes a publié un rapport consacré aux missions d'inspection-contrôle des Agences Régionales de Santé (ARS). La Cour alerte sur le fait que, si les ARS disposent de prérogatives importantes (droit d'accès aux locaux, injonctions, sanctions), leur activité d'inspection a décliné faute de moyens suffisants (seulement 230 ETP mobilisés en 2022). Ce n'est qu'à partir de 2022 - avec le plan de contrôle systématique des 7 500 EHPAD - que l'activité a connu un regain (avec cependant de nombreux contrôles sur pièces peu adaptés à la détection de la maltraitance). La Cour pointe également une trop faible application des suites des contrôles. Par exemple, en 2023, seules 107 sanctions administratives ont été prononcées contre 1 246 injonctions et les signalements au parquet restent rares. Face à ce constat, la Cour appelle à refonder la politique d'inspection en s'appuyant sur trois préconisations principales : premièrement, préciser les critères de transmission au parquet judiciaire dans les instructions ministérielles ; deuxièmement, recentrer les orientations nationales d'inspection-contrôle (ONIC) sur les sujets les plus stratégiques et en dresser un bilan annuel ; et enfin troisièmement, faciliter l'accès à la fonction d'inspecteur en reconnaissant la validation des acquis de l'expérience (VAE) pour les futurs ICARS. La Cour recommande enfin d'abandonner les ambitions de contrôle exhaustif au profit d'une approche fondée sur l'analyse des risques, avec une meilleure coordination entre autorités de contrôle et une réallocation des ressources internes aux ARS.

Transitions

Le Gouvernement relance le Conseil de planification écologique

Face au ralentissement de la baisse des émissions, le Gouvernement a tenu le 31 mars dernier son quatrième Conseil de planification écologique (CPE), destiné à réaffirmer son ambition climatique et sa méthode. Le *think tank* « I4CE » s'est d'ailleurs félicité du retour du CPE qui ne s'était pas réuni depuis 2023 (v. « Planification écologique, enfin le retour ! », *Les Échos*). Bien que la France ait réduit ses émissions de 20 % depuis 2017, les résultats sont contrastés : les secteurs de l'énergie et de l'industrie sont en avance, mais les transports et le bâtiment

accusent un net retard. Une revue de ces deux politiques publiques est donc lancée sous l'égide du Premier ministre. Parmi les mesures concrètes annoncées : la relance du *leasing* social en septembre 2025 pour favoriser l'achat de véhicules électriques par les ménages modestes, un plan « zéro passoire thermique » expérimenté dans une dizaine d'agglomérations volontaires, et un plan de souveraineté sur les engrais. Le Gouvernement entend également évaluer l'impact social de la transition avec une mission sur la « fracture écologique » et renforcer l'adhésion citoyenne par l'écologie « populaire » (guichets France Rénov', mission de porte-à-porte, plateforme numérique J'agis). Côté financement, une stratégie pluriannuelle est en préparation pour 2026, dans un cadre budgétaire contraint. La Caisse des dépôts et consignations verra son enveloppe de prêts écologiques portée à 2 Md€ en 2025. Le Gouvernement mise enfin sur le *Clean Industrial Deal* européen pour articuler ambition verte et réindustrialisation.

Le ministère des finances diffuse son « Kit Achats Durables »

Le 24 avril 2025, la Direction des affaires juridiques (DAJ) de Bercy a publié un « kit achats durables ». Cette diffusion intervient alors que l'article 35 de la loi « Climat et résilience » du 22 août 2021 rendra obligatoire, à partir d'août 2026, l'intégration d'un critère et d'une clause environnementaux dans 100% des marchés publics. Ce kit a été élaboré dans le cadre du Plan national pour des achats durables (PNAD). Il se veut évolutif et vise à accompagner concrètement les acheteurs publics, en particulier ceux des petites structures peu dotées en compétences juridiques. Le kit propose un clausier général, des recommandations méthodologiques et des outils d'aide à la définition du besoin, à l'allotissement ou à la pondération des critères qui doivent permettre d'intégrer les Objectifs de Développement Durable (ODD) dans la commande publique. Il sera progressivement enrichi de clausiers sectoriels (habillement, équipements, véhicules, etc.). Ce travail s'inscrit dans une démarche plus large de centralisation des ressources via le portail « achats-durables.gouv.fr », plateforme collaborative et actualisée visant à valoriser les bonnes pratiques identifiées lors d'une concertation associant collectivités, ministères et fédérations professionnelles.

La Cour des comptes dresse un bilan mitigé du verdissement des mobilités à Bercy

Le 22 avril 2025, la Cour des comptes a publié en avril 2025 sur la stratégie de verdissement des mobilités menée par les ministères économiques et financiers (MEF) - qui regroupent 133 682 agents – engagée dans le cadre de la circulaire « Services Publics écoresponsables » de 2023. Selon la Cour, en 2019, les mobilités représentaient 168 897 tonnes équivalent CO₂, soit 3,7% des émissions de l'État. Les deux directions à réseau – la DGFIP et la DGDDI – concentrent à elles seules 92 % des émissions, notamment du fait des déplacements domicile-travail, qui représentent 77% du total. Malgré des objectifs ambitieux (réduction de 22% des émissions d'ici 2027), seuls 9 des 17 engagements de la circulaire du 21 novembre 2023 ont été atteints en 2024. La Cour relève de nombreux retards : tout d'abord, seuls 8% des sites sont couverts par un plan de mobilité employeur (loin des 100% prévus) ; ensuite, la réduction des déplacements aériens (-20% visés) reste marginale ; et enfin, les équipements vélo et les politiques de covoiturage sont insuffisamment déployés. En outre, les résultats sont biaisés par des effets d'aubaine liés au cumul des indemnités télétravail, FMD et abonnements transports. Face à ce constat, la Cour formule cinq recommandations : premièrement, achever les plans de mobilité en ciblant les grands sites ; deuxièmement, réduire les vols professionnels conformément à l'objectif de -20 % ; troisièmement, établir le coût par tonne CO₂ évitée pour

chaque action ; quatrièmement, fiabiliser les données de la base O-Drive pour optimiser les flottes ; et enfin encadrer les exonérations des véhicules opérationnels de la DGDDI et envisager leur verdissement.

FISCALITE EUROPEENNE ET INTERNATIONAL

Fiscalité européenne

Imposition minimale des entreprises et échanges d'information

Le 14 avril 2025, le Conseil a adopté la directive relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal (DAC9) qui étend la coopération entre les administrations fiscales des États membres pour faciliter la mise en place d'un impôt mondial minimum effectif de 15 % sur les sociétés multinationales. Elle simplifie aussi la déclaration pour les grandes entreprises en permettant le dépôt central d'une déclaration d'information pour l'impôt complémentaire (DIIC) en lieu et place d'un dépôt local.

Fiscalité internationale

Le feuillet des droits de douane aux Etats-Unis

Le 2 avril 2025, le président Trump a lancé la guerre commerciale à coup de droits de douane qu'il avait annoncée pendant sa campagne électorale. Multipliant les taux soi-disant de rétorsion, il a plongé les marchés américains et mondiaux dans une suite de chutes spectaculaires. Si la Suisse (taxée à 32% sans raison cohérente) choisit de ne pas riposter, les États membres de l'Union européenne agissent en ordre relativement dispersé pendant que la Chine (imposée à 125%) rend coup pour coup. Revirement inattendu, la présidence américaine annonce le 9 avril la suspension pour 90 jours des droits de douane "réciproques", se contenant donc du taux mondial de 10 % pendant cette période, même si certains matériaux en provenance d'Europe comme l'acier et l'aluminium sont toujours visés. Le 14 avril 2025, la Commission européenne a adopté deux actes juridiques (les règlements d'exécution 2025/778 et 2025/786) qui respectivement imposent puis suspendent les contre-mesures européennes en réponse aux droits additionnels américains sur l'acier et l'aluminium européens.

Rapport annuel de l'OCDE en matière de fiscalité sur les salaires

Le 30 avril 2025, l'OCDE a publié son rapport annuel sur *Les impôts sur les salaires 2025*, analysant l'impôt sur le revenu des personnes physiques et le rôle des allègements fiscaux. L'OCDE relève notamment que « le salaire après impôt des travailleurs a augmenté dans une majorité de pays de l'OCDE en 2024 sous l'effet de la hausse des salaires réels avant impôt dans un contexte où les taux effectifs d'imposition n'ont pas varié dans l'ensemble. Cette évolution a fait suite à deux années pendant lesquelles [...] la rémunération disponible des salariés dans un grand nombre de pays » était grevée par l'inflation et le rétablissement des recettes budgétaires après la crise sanitaire.

Monnaies

Attaques sur la Réserve fédérale et baisse des taux d'intérêt à Francfort

A partir du 17 avril 2025, le président des Etats-Unis a multiplié les attaques contre le président de la réserve fédérale, Jérôme Powell, qu'il a nommé et à qui il reproche depuis son premier mandat la politique monétaire trop peu accommodante de la banque centrale américaine. Face à une nouvelle chute des marchés financiers et notamment du dollar dont la crédibilité est attaquée, le 23 avril, il a, momentanément, fait taire ses critiques en déclarant que, finalement, il ne révoquerait pas le président de la Fed avant la fin de son mandat, possibilité très controversée juridiquement. Pendant ce temps, le 17 avril, « incrédule » face à la guerre commerciale initiée par la Maison blanche, la Banque centrale européenne a poursuivi la baisse de ses taux d'intérêt, réduits, pour la septième fois, de 2,5% à 2,25%.

FINANCES PUBLIQUES EUROPEENNES¹

Politique européenne

Le financement de la défense européenne

Selon les données recensées par le *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI), le total des dépenses militaires s'était élevé à 2 443 Md\$ en 2023, soit une augmentation de 6,8% par rapport à 2022. Les dépenses militaires des Etats-Unis avaient progressé de 2,3% pour atteindre 916 Md\$. La Chine, deuxième plus grand dépensier, y avait consacré 296 Md\$ (+ 6%) et la Russie, troisième plus grand dépensier, 109 Md\$ (+ 24%). Un rapport de l'OTAN, publié le 25 avril, indique que les Alliés ont dépensé, en 2024, environ 1 300 Md\$ pour leur défense. Au final, 22 États (sur 32 États membres dont 23 États membres de l'UE) ont respecté l'objectif de consacrer 2% de leur PIB à la défense (la Pologne étant celui qui a dépensé le plus avec 4,07%). Les Etats-Unis assument 64% des dépenses de l'Alliance.

Confrontée à un nouveau contexte sécuritaire lourd de menaces, l'UE a affirmé sa volonté de devenir plus souveraine et d'assumer une plus grande responsabilité en ce qui concerne sa propre défense. Le Conseil européen du 20 mars 2025 s'est prononcé pour un renforcement décisif de la préparation de l'Europe en matière de défense au cours des cinq prochaines années. Le plan « Réarmer l'Europe », présenté, le 4 mars 2025, par la Commission européenne, pourrait mobiliser jusqu'à 800 Md€. Une dérogation (clause de sauvegarde) au Pacte de stabilité et de croissance (PSC) permettra aux États membres de dépenser davantage pour la défense sans s'exposer au déclenchement d'une procédure de déficit public excessif. La marge de manœuvre budgétaire supplémentaire qui serait ainsi dégagée dans les budgets nationaux s'élèverait à 650 Md€ sur une période de quatre ans. Ce montant correspondrait à une augmentation des dépenses de défense de 1,5% du PIB en moyenne par État membre. Un nouvel instrument permettrait, en outre, aux États membres d'avoir accès à une facilité de prêt à hauteur de 150 Md€ pour leurs dépenses militaires. Présenté le 19 mars, le *Livre blanc* de la Commission européenne avait confirmé le constat selon lequel des décennies de sous-investissements dans la défense ont conduit à des insuffisances critiques en matière de capacités militaires, des forces armées réduites et manquant de ressources, ainsi qu'une base industrielle de défense fragmentée. Les financements supplémentaires seront dégagés dans le cadre des mesures proposées par le plan « Réarmer l'Europe » (v. *Repères*, mars 2025).

¹ Nous précisons de nouveau que les propos tenus ou les opinions exprimées dans ces colonnes n'engagent pas l'institution sénatoriale.

La mise en œuvre du plan de la Commission « Réarmer l'Europe » constitue la priorité des États membres de l'UE à travers trois instruments : l'activation de la clause de sauvegarde nationale du Pacte de stabilité et de croissance, l'instrument de prêt à hauteur de 150 Md€ et l'orientation du financement privé vers la défense avec en particulier une implication dans ce sens de la Banque européenne d'investissement (BEI). Une majorité d'États membres devrait activer la clause de sauvegarde nationale. La Commission européenne devrait évaluer rapidement leurs demandes et adopter des recommandations en juin en vue de leur examen par le Conseil en juillet.

Parallèlement, les ministres des Finances ont débattu, le 12 avril, de nouvelles pistes de financement à partir d'une étude – commandée par la Présidence polonaise - du Centre de réflexion indépendant Bruegel qui propose la mise en place d'une structure intergouvernementale – dénommée Mécanisme européen de défense (EDM) – qui serait ouverte aux États européens non membres, comme le Royaume-Uni, la Norvège ou l'Ukraine. Les États volontaires s'engageraient à contribuer au capital du Mécanisme en vue d'acquérir directement et en commun des équipements militaires. L'UE pourrait également en être actionnaire. Les États participants pourraient ainsi lever ensemble des fonds sur les marchés de capitaux dans le but d'acquérir des équipements de défense qui seraient ensuite redistribués aux pays membres. Selon l'étude, ce Mécanisme stimulerait la mise en place d'un marché unique de la défense. En outre, la réunion de pays volontaires permettrait de lever l'obstacle que constitue l'exigence d'unanimité au Conseil. Une autre option envisagée par l'étude serait d'élargir les compétences de l'Agence européenne de défense (AED) – dont le rôle est affirmé par les traités (art. 45 TUE) – en envisageant aussi la création d'un instrument de prêts aux États membres.

Les commissions de l'Industrie et de la Défense du Parlement européen ont par ailleurs approuvé, le 24 avril, un rapport sur le programme pour une industrie européenne de défense qui, selon la Commission, devrait doter cette industrie à hauteur d'1,5 Md€. Le Parlement propose de fixer à 70% le quota minimum réservé à la préférence européenne (contre 65% envisagés au Conseil). Des négociations vont s'engager avec le Conseil, aucun scrutin n'étant prévu en séance plénière.

La Commission européenne a également proposé début avril de modifier les programmes en cours financés par la politique de cohésion afin de mieux soutenir les efforts des États membres en matière de défense, de compétitivité et de renforcer le soutien aux régions frontalières orientales. Sans que de nouveaux crédits ne soient prévus, deux nouveaux objectifs spécifiques seraient créés dans le cadre du Fonds européen de développement régional (FEDER) : le premier pour reprogrammer des fonds afin de renforcer les capacités de production des entreprises de défense ; le second pour construire des infrastructures résistantes afin de favoriser la mobilité militaire au sein de l'UE.

Concernant leur soutien à l'Ukraine, la Haute représentante Mme Kaja Kallas avait annoncé un engagement européen pouvant aller jusqu'à 40 Md€ d'aide militaire annuelle. Sa concrétisation selon une clef de répartition aurait impliqué un effort financier supplémentaire important pour des grands États, comme la France et l'Italie, dont les marges de manœuvre budgétaires sont très contraintes. Pour le moment, les ministres européens des affaires étrangères ont décidé de fournir deux millions d'obus à l'Ukraine pour un montant d'environ 5 Md€. Selon la Haute représentante, plus de 50% des besoins seraient ainsi satisfaits.

L'Union de l'épargne et de l'investissement (UEI)

La Commission européenne a lancé, le 15 avril, une consultation des institutions et utilisateurs de services financiers afin de recueillir leurs contributions sur les obstacles qu'ils identifient à l'intégration des marchés de capitaux. Cette consultation se poursuivra jusqu'au 10 juin. Elle appuiera la finalisation des mesures proposées, à l'automne 2025, par la Commission européenne en vue de mettre en place l'Union de l'épargne et de l'investissement. Parmi les obstacles, les divergences dans les pratiques de supervision peuvent freiner l'intégration des marchés de capitaux et générer des coûts redondants.

Réunis le 11 avril, les ministres européens des finances avaient eux-mêmes identifié la nécessité de renforcer la compétitivité de l'UE face à la volatilité des marchés financiers dans un contexte de perturbation du commerce international. Ils partagent l'objectif de créer une Union de l'épargne et de l'investissement et de remédier à la fragmentation des marchés de capitaux, par une intégration plus forte. L'impact des barrières douanières américaines sur l'économie européenne ne suscite pas d'inquiétude au sein de l'Eurogroupe sur la solidité du système financier européen. Il n'en demeure pas moins que ce contexte international incertain souligne davantage encore la nécessité d'approfondir le marché unique dans la droite ligne des conclusions des rapports Draghi et Letta.

Budget européen

Le cadre financier pluriannuel post-2027 et le débat sur de nouvelles ressources propres

La Commission européenne doit présenter en juillet prochain sa proposition en vue du cadre financier pluriannuel (CFP) post-2027. La commission des Budgets du Parlement européen a approuvé, le 23 avril, un rapport d'initiative qui se prononce pour un budget de long terme plus ambitieux, considérant notamment que le plafond de dépenses actuel de 1% du Revenu national brut (RNB) des États membres limite cet objectif. La commission parlementaire attend aussi du Conseil qu'il adopte le paquet de nouvelles ressources propres, présenté par la Commission européenne en 2023, afin de financer de nouvelles priorités et de rembourser l'emprunt contracté pour le plan de relance *Next Generation EU*. Considérant que l'emprunt commun était une option viable pour répondre aux crises graves à l'échelle de l'UE, elle a néanmoins mis en garde sur le fait que les investissements dans la défense ne devaient pas porter préjudice aux dépenses sociales et environnementales. Elle défend également la place de la politique de cohésion qui ne devrait pas être sacrifiée au motif de l'exigence de soutenir la compétitivité. Sur l'organisation structurelle, elle s'oppose à l'idée de la Commission européenne d'un plan national unique (v. *Repères*, février 2025). Sont en cause en particulier le risque de disparition de certains programmes sous l'effet de la fusion de fonds et le manque de transparence. Ces défauts avaient été relevés par la Cour des comptes européenne à propos de la Facilité pour la reprise et la résilience (FRR) du plan de relance *Next Generation EU*.

Dans ses conclusions de juillet 2020, le Conseil européen s'était engagé à créer de nouvelles ressources propres pour rembourser, à compter de 2028 et jusqu'en 2058, l'emprunt commun contracté pour financer le plan de relance *Next Generation EU*. Il avait alors identifié quatre sources de revenus : une taxe sur le plastique non recyclé (applicable à partir du 1er janvier 2021), un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, une redevance numérique (les deux ressources devaient être introduites au plus tard le 1er janvier 2023) et des recettes tirées du

système d'échange de quotas d'émission (ETS). Seule la taxe sur les déchets plastiques a été effectivement créée.

En 2021, la Commission européenne avait proposé un texte en vue de nouvelles ressources propres fondées sur l'extension du marché de carbone (ETS), un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières et une taxe sur les profits des multinationales en négociation à l'OCDE. Selon la Commission, ce paquet de nouvelles ressources propres devrait générer 17 Md€ par an. En 2023, elle a complété sa proposition par une nouvelle ressource propre temporaire sous la forme d'une contribution statistique basée sur les bénéfices des entreprises à l'échelle nationale. Le Parlement européen a lui-même formulé des propositions en 2023.

Le temps est désormais compté puisque l'accord institutionnel sur la discipline budgétaire (décembre 2020) oblige en principe l'UE à adopter de nouvelles ressources propres pendant l'exécution du CFP 2021-2027. Un groupe de travail du Conseil s'est réuni le 29 avril pour examiner les différentes pistes envisageables et leur faisabilité technique. Selon les estimations, à compter de 2028, entre 25 et 30 Md€ seraient nécessaires chaque année pour rembourser l'emprunt commun contracté en 2020, soit environ 20% du budget européen annuel.

Le financement des organisations non gouvernementales (ONG) par l'UE

Dans une déclaration sur le programme *Life*, rendue publique le 1^{er} avril, la Commission européenne a cherché à répondre aux critiques sur les financements accordés aux ONG dans le cadre de ce programme. Tout en faisant valoir que *Life* jouait un rôle clé dans la mise en œuvre des politiques environnementales et que le financement des ONG était expressément prévu dans le règlement *Life*, elle a reconnu que certains programmes de travail présentés par des ONG et annexés aux accords de subventions avaient compris des actions de plaidoyer spécifiques et des activités de lobbying indues.

Dans un rapport publié le 7 avril, la Cour des comptes européennes a elle-même considéré que le financement des ONG par l'UE était trop opaque. Selon elle, leurs activités de lobbying et de plaidoyer ne sont pas non plus clairement divulguées. La Cour a estimé que les informations sur le financement des ONG par l'UE n'étaient ni fiables ni transparentes. En outre, des différences existent entre les États membres sur la définition même d'une ONG (seuls six États membres les définissent dans leur législation). Si l'UE a pu elle-même définir une ONG comme une organisation indépendante du gouvernement et comme une organisation à but non lucratif, les services et agences de la Commission établissent des critères différents pour les ONG. La Cour fait par ailleurs valoir que les ONG financées par l'UE devraient nécessairement répondre aux valeurs de l'UE, telles que l'État de droit et les droits de l'homme. Les critiques de la Cour portent aussi sur les contrôles insuffisants à ses yeux.

Euro

Nouvelle baisse des taux directeurs de la Banque centrale européenne (BCE)

La BCE a décidé, le 17 avril 2025, d'abaisser une nouvelle fois ses trois taux d'intérêt directeurs de 25 points de base. En conséquence, les taux d'intérêt de la facilité de dépôt, des opérations principales de refinancement et de la facilité de prêt marginal ont été ramenés respectivement à 2,25 %, 2,40 % et 2,65 % à compter du 23 avril 2025. Selon la BCE, le processus de désinflation est en bonne voie. L'évolution de l'inflation est restée conforme à ses anticipations. Tant

l'inflation globale que l'inflation sous-jacente ont ralenti en mars. La hausse des prix des services s'est aussi nettement atténuée ces derniers mois. La plupart des mesures de l'inflation sous-jacente laissent entrevoir une inflation se stabilisant durablement autour de l'objectif du Conseil des gouverneurs de 2 % à moyen terme. Ce faisant, la BCE répond au choc négatif sur la demande que la zone euro doit affronter, dans un contexte de perturbations du commerce international, de tensions sur les marchés financiers et d'incertitude pesant sur les investissements et les anticipations des consommateurs.

La BCE fait par ailleurs valoir que les portefeuilles du programme d'achats d'actifs (*asset purchase programme*, APP) et du programme d'achats d'urgence face à la pandémie (*pandemic emergency purchase programme*, PEPP) se contractent à un rythme mesuré et prévisible, car l'Eurosystème ne réinvestit plus les remboursements au titre du principal des titres arrivant à échéance.

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)

Philippe DELIVET (Finances publiques européennes)

Yves TERRASSE (Finances sociales)