Revue générale du droit. Chronique de droit public financier,
2024.

Actualité du premier semestre universitaire 2023-2024

Émilie Moysan¹

Citer cette publication : Émilie Moysan, « Actualité du premier semestre universitaire 2023-2024 », Revue générale du droit, Chronique de droit public financier, 2024.

¹ Maître de conférences HDR à l'université du Mans.

Dans un premier mouvement, l'actualité financière publique de la rentrée universitaire 2023 ne donne pas l'image d'une grande originalité puisqu'elle est marquée par le vote des textes financiers (de l'État², de la sécurité sociale³ et de programmation pour l'ensemble des administrations publiques⁴). Relevons toutefois le vote de la première loi de finances de fin de gestion, distincte d'une loi de finances rectificative, et qui présente les ajustements de crédit de l'exercice en cours⁵.

Ce qui marque en revanche les esprits ce sont les ambiguïtés sinon les hésitations du législateur à poursuivre le redressement des finances publiques (I) et à répondre aux problématiques écologiques (II).

I. L'assainissement des finances publiques : quelle réalité ?

Alors que des efforts globaux sont demandés aux trois secteurs publics, qu'il s'agisse de diminuer leurs dépenses ou de les maîtriser (A), plusieurs éléments montrent que l'assainissement des finances publiques apparaît comme un objectif difficilement atteignable (B).

A. Des efforts budgétaires demandés aux trois secteurs publics

Avec un an de retard⁶, la loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 a été adoptée le 18 décembre 2023⁷ et pose des objectifs de réduction du déficit des administrations publiques dans leur ensemble. Elle prévoit un déficit structurel égal à 4,1 % en 2023, 3,7 % en 2024, 3,3 % en 2025, 2,9 % en 2026 et 2,7 % en 2027 ; sachant que

2 Loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

3 Loi n° 2023-1250 du 26 décembre 2023 de financement de la sécurité sociale pour 2024.

4 Loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027.

5 Loi n° 2023-1114 du 30 novembre 2023 de finances de fin de gestion pour 2023.

6 Loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027.

7 Loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027.

l'objectif à moyen terme des administrations publiques est fixé à 0,4 % du PIB⁸.

Ces chiffres sont éloquentes. Les projections sont éloignées de cet objectif à moyen terme (pourtant calculé en solde structurel), posé dans le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire du 2 mars 2012. Par ailleurs, cet engagement programmatique n'est pas contraignant et l'on peut douter que la nouvelle loi de programmation parvienne à ramener le déficit structurel à 2,7 % pour la dernière année programmée. A titre d'illustration, la loi de programmation pour 2018 à 2022 prévoyait un solde structurel des administrations publiques égal à 0,8 %⁹, alors qu'il était en réalité à plus de 4 % de PIB en 2022.

La situation est d'autant plus perturbante qu'une autre loi de programmation a été votée en fin d'année 2023 et pose à l'inverse une augmentation des dépenses publiques. Elle porte sur la justice : « *les moyens alloués à l'institution judiciaire seront largement accrus, poursuivant l'augmentation du budget de la mission « Justice » déjà amorcée lors du précédent quinquennat. Cet effort budgétaire sans précédent, dont la trajectoire est inscrite dans le projet de loi, vise à répondre aux attentes fortes des citoyens et des professionnels de la justice* »¹⁰. Le budget du ministère devrait en effet passer de 8,8 milliards d'euros en 2022 à 10,7 milliards en 2027.

S'agissant des administrations publiques prises séparément, deux textes importants sont à relever. D'une part, la loi de finances pour 2024 prévoit que les dépenses de l'État diminuent d'1 % en 2024, soit une économie de 10 milliards d'euros ; mais représentant un solde de 0,1 % supérieur à la prévision posée en loi de programmation¹¹. La baisse du budget de l'État porte sur 4,8 milliards d'euros, lesquels sont permis notamment par la disparition de certaines dépenses comme les mécanismes de soutien face

8 Article 3 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, 2 mars 2012.

9 Article 2 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

10 Rapport annexé au projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027.

11 Loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

à la crise énergétique (boucliers énergétiques, filet de sécurité, indemnité exceptionnelle de carburant...).

Un effort est également demandé au secteur public local dont les dépenses publiques ont fortement augmenté entre 2022 et 2023. Mais les concours financiers aux collectivités territoriales devraient progresser de 1,15 milliard d'euros pour atteindre 54,27 milliards hors mesures exceptionnelles (filet de sécurité 2023, DSIL exceptionnelle et fonds de reconstruction tempête Alex) qui, quant à elles, s'élèveraient à 0,52 milliard d'euros. Cette hausse des concours de l'État peut toutefois être qualifiée « *en trompe-l'œil* » pour plusieurs raisons : la progression concerne en réalité principalement le bloc communal, la hausse des concours financiers de l'État s'explique par l'extension du FCTVA aux dépenses d'aménagement et la loi de finances modifie le Fonds vert en défaveur des collectivités¹².

D'autre part, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2024¹³ pose comme prévisions de recettes et objectifs de dépenses pour l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale respectivement 601 et 610 milliards d'euros, soit un solde de 0,9% milliards d'euros. L'objectif d'amortissement de la dette sociale par la Caisse d'amortissement de la dette sociale, est, quant à lui, fixé à 18,3 milliards d'euros.

Or ces efforts budgétaires demandés aux trois secteurs publics sont en réalité limités.

B. Des efforts budgétaires insuffisants

Les efforts engagés par le Gouvernement dans le sens d'un assainissement des finances publiques ne semblent pas suffisants. Le Haut Conseil des finances publiques a ainsi expliqué que « *la trajectoire présentée par le Gouvernement demeure peu ambitieuse au regard des engagements européens de la France. Le projet de loi de programmation ne prévoit pas de retour rapide vers l'objectif*

12 F. Ribet, « Les collectivités territoriales dans la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024 », JCP A, n° 1, 8 janvier 2024, act. 2.

13 Loi n° 2023-1250 du 26 décembre 2023 de financement de la sécurité sociale pour 2024.

d'équilibre des finances publiques »¹⁴. Au fond, ce manque d'ambition tient à des prévisions irréalistes (1). Plus encore, les dépenses augmentent, non pas en premier lieu à travers les dépenses budgétaires, mais *via* les manques à gagner générés par les dépenses fiscales (2).

1. Des prévisions irréalistes

Si la loi de finances de fin de gestion pour 2023 prévoit que les dépenses de l'État seraient finalement inférieures à ce qui était prévu en loi de finances pour 2023¹⁵, le Haut Conseil des finances publiques indique toutefois que « *le niveau de solde structurel en 2023, identique à celui présenté par le Gouvernement dans le projet de loi de programmation des finances publiques (PLPFP) 2023-2027 révisé en septembre 2023, demeure très éloigné de l'objectif de moyen terme de solde structurel (-0,4 point de PIB potentiel), et le déficit nominal serait supérieur à 3 points de PIB* »¹⁶.

Quant aux prévisions pour 2024, si celle relative à l'inflation (2,6 %) est jugée plausible, la prévision de déficit (4,4 % du PIB) en revanche est présentée comme optimiste. Mais surtout, « *le Haut Conseil estime que la prévision de croissance (+1,4 %), supérieure à celles du consensus des économistes (+0,8 %) et des organismes qu'il a auditionnés, est élevée* »¹⁷. Or, on le sait, les prévisions de recettes et donc de dépenses sont liées à cette prévision qui doit être crédible pour éviter de créer davantage de déficit. En outre, s'agissant de la loi de financement, les dépenses publiques risquent de s'avérer plus élevées que prévu, notamment concernant le coût des dépenses de santé. Le Haut conseil estime en effet que « *le Gouvernement prévoit un net ralentissement de l'Ondam (+3,2 % après +4,8 %), supposant un infléchissement de la tendance spontanée des soins de ville, qui semble optimiste, et un volant d'économies de 3,5 Md€. Un tel montant d'économies a déjà été atteint par le passé, mais paraît*

14 Avis n° HCFP-2023-7 relatif à la révision du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, 22 septembre 2023, p. 1.

15 Article liminaire de la loi n° 2023-1114 du 30 novembre 2023 de finances de fin de gestion pour 2023.

16 Avis n° HCFP-2023-9 relatif au projet de loi de finances de fin de gestion pour l'année 2023, 27 octobre 2023, p. 1.

17 Avis n° HCFP – 2023-8 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2024, 22 septembre 2023, p. 1.

plus difficile à réaliser dans un contexte de tensions, notamment dans le secteur hospitalier et sur l'offre de médicaments »¹⁸.

Dans ces conditions, on comprend aisément pourquoi le juge constitutionnel a été saisi de la sincérité de la loi de finances. Toutefois, dans le droit fil de sa jurisprudence, selon laquelle il opère un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation et en particulier l'intention de fausser les grands équilibres de la loi de finances, le Conseil constitutionnel a jugé que *« il ne ressort ni de l'avis du Haut conseil des finances publiques, ni des autres éléments soumis au Conseil constitutionnel, et notamment des prévisions de croissance du produit intérieur brut pour 2024 établies par différentes institutions, que les hypothèses économiques sur lesquelles est fondée la loi de finances sont entachées d'une intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre de la loi déferée »¹⁹*. L'argument semble difficile à entendre sachant que le Ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique a annoncé dès le mois de février 2024 10 milliards d'euros d'économies supplémentaires dès cet exercice, après avoir revu à la baisse ses prévisions de croissance pour 2024, de 1,4 % à 1 % du PIB ; dont 2 milliards pesant sur la mission Écologie, développement et mobilité durables²⁰. Parmi les autres éléments limitant l'effet des efforts budgétaires projetés figurent les dépenses fiscales.

2. Des dépenses fiscales toujours trop nombreuses

De nouvelles dépenses fiscales sont créées par la loi de finances pour 2024, comme le crédit d'impôt au titre des investissements en faveur de l'industrie verte, d'autres sont prorogés. C'est le cas notamment du dispositif « De Normandie » en faveur de l'investissement locatif intermédiaire dans l'ancien avec réhabilitation, de la réduction « Malraux »

18 Avis n° HCFP – 2023-8 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2024, 22 septembre 2023, p. 19.

19 Décision n° 2023-862 DC du 28 décembre 2023, Loi de finances pour 2024, considérant 19.

20 Décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits.

en faveur de la restauration de bâtiments dans certains quartiers dégradés et du plafond majoré de la réduction dons au profit des associations²¹.

Plus largement, les dépenses fiscales restent (trop) nombreuses (467 selon le tome II du rapport sur les voies et moyens annexé au projet de loi de finances 2024) et ont coûté 90 milliards d'euros en 2022. Le projet de loi de finances pour 2024 modifie le mode de calcul de ce montant, en tenant compte notamment du transfert d'une partie de la recette de TVA aux collectivités territoriales, ce qui ne répond à aucune logique puisque cette exclusion n'est pas appliquée aux autres impôts partiellement rétrocédés à des collectivités locales. En tout état de cause, elles devraient faire l'objet d'une évaluation et d'une remise en cause lorsque ces dépenses s'avèrent inefficaces et coûteuses, ainsi que la Cour des comptes l'appelle régulièrement de ces vœux²². Cela est envisagé en particulier par la revue des dépenses prévue dans la loi de programmation pluriannuelle. L'article 22 de celle-ci ne prévoit en effet que « *en vue d'éclairer la préparation du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale, sont conduites des évaluations de la qualité de l'action publique, dont les conclusions sont transmises au Parlement au plus tard le 1^{er} avril de chaque année. Ces évaluations peuvent porter sur l'ensemble des dépenses et des moyens des administrations publiques ou des entités bénéficiant de fonds publics ainsi que sur les crédits d'impôt, les dépenses fiscales et les exonérations ou abattements d'assiette et les réductions de taux s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base de sécurité sociale et aux organismes concourant à leur financement* ».

On notera que si un effort a porté sur l'augmentation progressive jusqu'au 1^{er} janvier 2030 du tarif réduit d'accise dont bénéficie le secteur agricole sur ses consommations de gazole., suite aux manifestations des agriculteurs en janvier 2024, le Premier ministre a annoncé renoncer à l'application de cette mesure.

Dans une telle configuration, comment ne pas affirmer que les textes budgétaires de la fin de l'année 2024 constituent des outils en demi-teinte, à la fois empreints de rigorisme et à la fois plutôt généreux. Un même

21 V. pour plus de précision, O. Debat, M. Ferré, « Loi de finances - Les mesures phares de la loi de finances pour 2024 », JCP N, n° 01-02, 12 janvier 2024, act. 100.

22 V. par exemple, Cour des comptes, Rapport public annuel 2023, mars 2023, p. 49.

constat d'insuffisance peut être dressé s'agissant du verdissement du droit public financier.

II. Une poursuite insuffisante du verdissement du droit public financier ?

Le verdissement des finances publiques et plus largement des politiques publiques est un thème qui est devenu particulièrement prégnant, comme en témoignent notamment les récents travaux de la Cour des comptes qui ont porté sur la transition écologique et l'enseignement supérieur²³ ou le soutien au logement²⁴ ou encore les soutiens à l'éolien terrestre et maritime²⁵.

Seulement, la loi de programmation des finances publiques, qui a vocation à devenir un instrument de planification écologique²⁶, ne l'est pour l'instant pas. La loi pose en effet simplement que « *dès 2023, le Gouvernement donnera la priorité au renforcement de la qualité des dépenses, notamment des investissements indispensables pour assurer les transitions écologique et numérique* »²⁷. En outre, « *les dépenses des plans « France Relance » et « France 2030 » se poursuivront pour permettre de soutenir l'activité et le potentiel de croissance, en accélérant la transition écologique, en favorisant l'investissement, l'innovation, la cohésion sociale et territoriale et en assurant la souveraineté numérique et industrielle* ». Pour mettre en œuvre ces objectifs, la loi de programmation pose que les moyens alloués à la planification écologique progresseront de 10 milliards d'euros d'autorisations d'engagement en 2024, les engagements consacrés aux mobilités de 1,6 milliard d'euros, l'agriculture et la forêt de 1,3 milliard d'euros et le plan France 2030 sera doté de 7,7 milliards d'euros en 2024

23 Cour des comptes, L'enseignement supérieur face au défi de la transition écologique, Rapport public thématique, décembre 2023.

24 Cour des comptes, Le soutien aux logements face aux évolutions climatiques et au vieillissement de la population, Communication au comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) de l'Assemblée nationale, octobre 2023.

25 Cour des comptes, Les soutiens à l'éolien terrestre et maritime, Exercices 2017 et suivants, rapport d'observations définitives, S2023-0909, 17 octobre 2023.

26 R. Degron, « La pluriannualité budgétaire : une avancée contrariée en dépit de son utilité », *Gestion & Finances Publiques*, 2022/6 (n° 6), p. 5-11.

27 Rapport annexé à la loi de programmation.

afin de faire face aux défis liés aux transitions écologique et numérique. Au fond, ces mesures relèvent de la loi de finances et du budget vert. On pourrait envisager une loi de programmation ambitieuse, réservant un pourcentage de verdissement aux dépenses publiques. Plus largement, nous appelons de nos vœux la mise en place de lois-cadres d'équilibre des finances publiques et de transition écologique qui permettraient de fixer pour plusieurs années « *le plafond du niveau des dépenses de l'État (...) [et] le plancher des recettes de l'État et de la sécurité sociale* »²⁸ en posant un pourcentage de verdissement mais surtout, elles pourraient être l'occasion d'y associer les finances locales par la fixation de plafonds de dépenses, y compris vertes²⁹. Cela aurait également pour conséquence la création de lois de financement des collectivités territoriales dans laquelle des plafonds de dépenses seraient fixés et sanctionnés, à l'instar de ce qui se fait aux Pays-Bas ou encore en Autriche³⁰.

Quant au budget vert pour 2024, il pose une hausse de 7 milliards d'euros de crédits de paiement et 10 milliards d'euros d'engagement pour le volet budgétaire de la planification écologique. Le budget de l'État sera composé de 39,7 milliards d'euros de dépenses ayant un impact favorable à l'environnement (38,6 milliards d'euros hors plan de relance), de 3,1 milliards d'euros un impact mixte et de 13,1 milliards d'euros un impact défavorable.

Toutefois, on le sait, le budget vert ne porte pas sur toutes les dépenses de l'État. Cette annexe indique que les dépenses sans impact significatif sur l'environnement représentent 425,5 milliards d'euros et les dépenses « non cotées » représentent 88,2 milliards d'euros. Cela ne nous semble pas suffisant, compte tenu principalement du support utilisé. Le dérèglement climatique est en effet analysé sous un prisme sectoriel, sans conception

28 M. Camdessus, Réaliser l'objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques, Rapport au premier ministre, La Documentation française, 2010, p. 13.

29 É. Moysan, « Un élément perturbateur dans la cour des principes budgétaires : le budget vert » in Actes du 3ème colloque lavallois sur les finances publiques, Enrick B Éditions, 2023, pp. 23-38.

30 M. Jabylo, « La loi de financement des collectivités territoriales : une loi possible et surtout nécessaire », RFFP, n° 134, 2016, p. 143.

transversale et stratégique³¹. Le budget vert ne concerne que le budget de l'État. Sont ainsi exclues en grande partie les finances sociales³² et surtout celles des collectivités territoriales même si, pour ces dernières, l'Agence de la transition écologique et l'I4CE³³ mettent à leur disposition des outils pour évaluer l'impact des budgets locaux sur le climat³⁴. Cet institut a en outre publié un rapport en octobre 2023 établissant un bilan des différentes expérimentations du budget vert dans les collectivités territoriales au cours des 4 dernières années et montrant que l'instrument est davantage un outil de *reporting* que d'aide à la décision³⁵.

Enfin, au cours du premier semestre de l'année universitaire étudiée, une loi sur industrie verte a également été votée³⁶, visant « à réindustrialiser la France » en favorisant la transition écologique, en accélérant les implantations industrielles et en renforçant la prise en compte des enjeux environnementaux dans la commande publique³⁷. Le législateur pose par exemple que la non-soumission d'un opérateur économique à l'obligation d'établir un bilan carbone est un motif d'exclusion des procédures de passation des marchés publics.

En fin de compte, dans ce contexte où le législateur manque d'ambition, une lueur d'espoir semble poindre au plan européen. Le Conseil de l'Europe a en effet approuvé en décembre 2023 une réforme des règles budgétaires européennes³⁸ qui prévoit notamment la transmission aux

31 V. par exemple, H. Boulanger, R. Degron, « La prise en compte de l'environnement dans le budget et les comptes de l'État selon la Cour des comptes », RFFP, n° 165, 2024, p. 271.

32 M. Saoudi, « Vers un budget public vert ? A la recherche de la bonne gouvernance financière climatique », RDP, nov. 2021, p.1711.

33 Institute for climate economics: laboratoire fondé par la Caisse des dépôts et l'agence française de développement.

34 E. Moysan, « Le verdissement du droit public financier : réalité et marges de progression » in Le droit (public économique) du monde d'après (ouvrage collectif dirigé par F. Bottini), Legitech, 2023, pp. 167-178.

35 M. Fetet, F. Thomazeau, M. Nicol, Budgetisation verte : retours d'expérience des collectivités, L'heure du bilan, 4 ans après les premières expérimentations, I4CE, octobre 2023, p. 22 et s.

36 Loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte.

37 G. Clamour, « Du vert dans les fruits de la commande publique », Contrats et Marchés publics n° 12, Décembre 2023, étude 10.

38 V. Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs.

pays ne respectant pas les critères de convergence d'une trajectoire technique par la Commission européenne et que le Conseil puisse recommander à un pays en situation de déficit excessif de mettre fin à cette situation en suivant une trajectoire d'évolution des dépenses qu'il lui fixera et en lui enjoignant éventuellement de prendre des mesures de redressement de ses comptes publics dans un délai de six mois. Même si ces mesures doivent encore faire l'objet d'une négociation du Parlement européen pour le volet préventif et d'une consultation sur le volet correctif, ces propositions vont dans le sens d'une plus grande discipline budgétaire qu'il sera difficile à la France d'ignorer.