



Un “répit” avant l’austérité ?

Des textes budgétaires 2024 en-deçà des besoins de la population et qui présagent d’une fin de quinquennat particulièrement contrainte

[SYNTHÈSE]

Alors que les lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2023 ont imposé aux services publics un niveau de contrainte quasiment inédit sur leurs dépenses – le 2ème plus important des vingt dernières années – **le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2024 apparaissent en relatif retrait**. Peut-on pour autant imaginer que ces textes proposent un “répit” dans la dynamique d’austérité budgétaire croissante des dernières années ?

En rapportant l’évolution des dépenses publiques à celles des besoins de la population, rien n’est moins certain. En réalité, **ces projets de textes se situent plutôt dans la continuité d’une augmentation insuffisante des moyens des services publics par rapport aux besoins de la population**. Surtout, ils doivent être mis en perspective avec la loi de programmation des finances publiques, qui a été adoptée par l’Assemblée après usage de l’article 49 alinéa 3 de la Constitution le 28 septembre 2023, soit quelques jours seulement avant le dépôt des textes budgétaires annuels sur le bureau de l’Assemblée nationale. Cette loi de programmation propose en effet une quasi-absence d’augmentation du financement des services publics jusqu’en 2027, le choix le plus restrictif depuis la création des lois de programmation des finances publiques.

Ces choix radicaux sur les finances publiques sont l’expression d’un choix de société : **ne pas répondre à l’évolution des besoins sociaux par les services publics**. Ce choix de société devrait nécessiter un débat public majeur, à rebours de l’état actuel de la discussion publique et de l’adoption probable de l’ensemble de ces textes sans vote de l’Assemblée nationale.

Appuyée sur sept annexes thématiques détaillant l’analyse dans des secteurs clefs (hôpital, arrêts maladie, transition écologique, services publics locaux, éducation, dentaire et mesures de soutien aux ménages et entreprises), la présente note propose un regard transversal sur le PLF et le PFSS 2024 au regard de l’évolution des besoins auxquels font face les services publics (1) avant de mettre ces choix en perspective par rapport aux propositions de la loi de programmation des finances publiques et donc des objectifs du gouvernement d’ici à 2027 (2).

- I. **PLF et PLFSS 2024 : un décalage entre l’évolution des moyens des services publics et celle des besoins de la population**
 - 1) **Les textes budgétaires pour 2024 confirment le choix d’un effort structurel pesant essentiellement sur les dépenses**

L'Assemblée nationale a adopté sans vote en première lecture la première partie (recettes) du projet de loi de finances pour 2024 (PLF). Cinq jours plus tard, le 25 octobre, la Première ministre a de nouveau engagé, sur la base de l'article 49.3 de la Constitution, la responsabilité du gouvernement sur la partie "recettes 2024" du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS).

Ces deux textes, qui s'inscrivent comme pour 2023 dans un contexte d'inflation forte (2,6 % en 2024 contre 4,9 % en 2023) et de croissance faible (1,4 % en 2024 contre 1 % en 2023), affichent a priori trois principaux objectifs : **la réduction du déficit et la poursuite de la baisse des impôts, l'investissement dans la transition écologique et celui dans les services publics**. En pratique, la réduction du déficit passe en réalité par un effort structurel pesant intégralement sur les dépenses, conduisant à une faible hausse des dépenses du budget de l'État 2024 (de 0,5 % en volume contre 1,3 % en 2023) du fait de la sortie progressive des mesures de soutien aux ménages et entreprises face à la hausse des prix de l'énergie. La hausse affichée des prélèvements obligatoires, de 4,2 % en valeur (soit 1,5 % en volume), masque pour sa part deux dynamiques en sens contraire : un effet de conjoncture favorable à certaines assiettes d'une part¹, et la prolongation des baisses volontaristes d'impôts par une suppression progressive de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises d'autre part². Sur le versant sécurité sociale, l'objectif national de dépenses d'Assurance maladie progresse de 3,2 % en 2024 par rapport à 3,7 % en 2023, hors dépenses en lien avec la crise sanitaire.

2) Santé, éducation, transition écologique : des "priorités" se traduisant par des hausses de moyens au mieux temporaires et limitées

En pratique, les projets de loi de finances et de loi de financement de la Sécurité sociale se matérialisent par de nombreuses insuffisances dans l'évolution des moyens des services publics par rapport à l'évolution des besoins de la population.

C'est par exemple le cas du financement de l'hôpital. Alors que les dépenses des établissements de santé en 2023 ont excédé de 1,8 Md€ la cible budgétaire qui avait alors été fixée, le PLFSS 2024 propose une progression de l'ONDAM établissements de santé de 3,2 %, soit un demi-point inférieure à l'ONDAM 2023. Une fois retranchée l'inflation, l'enveloppe budgétaire allouée aux établissements de santé ne progresserait que, dans une prévision optimiste, de 0,61 Md€, soit d'un montant inférieur aux évolutions prévisibles de dépenses et notamment aux 1,7 Md€ nécessaires pour couvrir les hausses de rémunération des soignants d'ores et déjà annoncées par le gouvernement. À activité égale, **on estime donc à 1,5 à 2,5 Md€ l'insuffisance de financement de l'hôpital public en 2024** (cf. annexe 1).

Toujours au sein du PLFSS, alors que les dépenses relatives aux indemnités journalières sont en augmentation continue depuis 2010, **le projet 2024 prévoit des mesures de contrôle drastiques mais ciblées sur des arrêts courts dont le montant total est faible** (18 % des dépenses totales relatives aux indemnités journalières) **et sans prendre en compte les enjeux de prévention, voire risquant de la complexifier**. C'est pourtant sur les arrêts longs que le risque humain est le plus élevé et que se concentre la hausse, ce qui devrait conduire à s'interroger sur les pathologies de la sphère psychiques induites ou aggravées par des conditions de travail dégradées. Une augmentation des arrêts longs pour des troubles

¹ Voir notamment Fondation Jean Jaurès, *Le projet de loi de finances 2024 ou l'impossibilité de gagner un marathon en s'étant tiré une balle dans le pied*, Simon-Pierre Sengayrac, septembre 2023.

² Cette diminution de taux conduirait, en 2024, à des recettes de CVAE estimées à 4,2 Md€ contre 5,4 Md€ estimées en loi de finances 2023.

musculo-squelettiques est par ailleurs attendue dans les prochaines années, a fortiori dans un contexte de relèvement de l'âge légal de départ à la retraite (cf. annexe 2).

En matière de transition écologique, les moyens prévus par le PLF 2024 restent également en deçà des besoins estimés. À titre d'exemple, sur les 475 M€ d'augmentation des moyens des agences de l'eau avaient été annoncés par E. Macron au moment de la présentation du "Plan eau" le 30 mars 2023, seule une augmentation de 150 M€ pour l'année à venir apparaît dans les textes budgétaires. **Alors que l'institut I4CE estimait en octobre 2022 à 12 milliards d'euros par an les dépenses d'investissement des collectivités territoriales nécessaires en matière de mobilité, de rénovation thermique des bâtiments, d'efficacité énergétique de l'éclairage public et de réseaux urbains de chaleur, le PLF 2024 propose un abondement du "Fond vert" pour l'investissement écologique des collectivités de 500 M€, ainsi porté à 2,5 Md€, tous secteurs confondus** (cf. annexe 3). En outre, le PLF 2024 ne semble pas tenir compte des analyses existantes sur l'impact environnemental de ses dépenses passées pour réorienter les dépenses publiques. Dans un récent rapport de l'IGF et l'IGEDD, les dépenses publiques dommageables à la biodiversité étaient estimées à 10,2 Mds€, soit 4,4 fois plus que les dépenses favorables.

De manière générale, et bien que l'idée d'une contrainte sur les dépenses des collectivités territoriales ait été abandonnée, ces dernières se voient assigner un objectif de réduction de 0,5 % de leurs dépenses de fonctionnement, en volume, chaque année à partir de 2024. Si les crédits de la mission "relations avec les collectivités territoriales" augmentent en apparence, cette hausse reste inférieure à l'inflation et est principalement financée par des redéploiements entre collectivités, alors même que la situation financière des collectivités, en particulier des départements qui subissent la chute des recettes de la fiscalité immobilière et l'augmentation des dépenses sociales, pourrait justifier un appui renforcé de la part de l'État (cf. annexe 4).

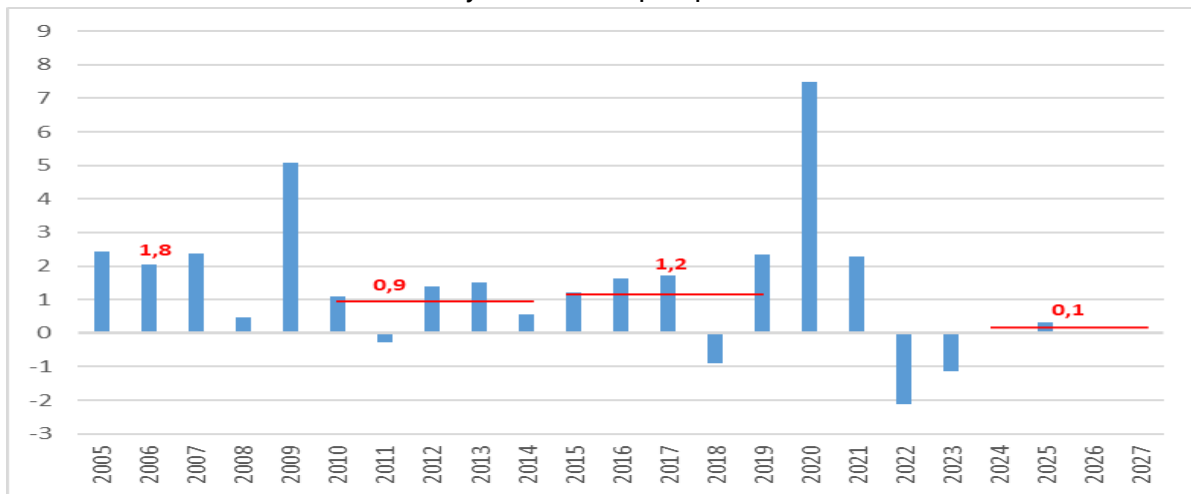
Enfin, alors que le PLF affiche une hausse de 2 % du plafond d'emplois sur la mission enseignement scolaire et une "hausse historique" de ce budget, ces hausses sont en réalité assez largement contrastées. **L'augmentation du plafond d'emploi n'est en réalité que de 0,15 %, les 1,85 % restants étant dus à une bascule entre lignes budgétaires de postes d'AESH déjà pourvus au sein de l'éducation nationale.** Cette hausse masque également le choix de supprimer 2 700 postes d'enseignants sur l'année à venir, à la faveur de la diminution du nombre d'élèves, mais au risque d'aggraver les conditions de travail et la crise d'attractivité du métier (cf. annexe 5). Les augmentations de primes pour les enseignants annoncées en mai dernier, budgétées au PLF 2024, conduiront, elles, à une revalorisation légère des débuts de carrière, mais compte tenu du contexte de forte inflation, 70 % des enseignants verront malgré tout leur pouvoir d'achat dégradé en décembre 2023 par rapport à décembre 2022³.

II. Des choix qui s'inscrivent dans la continuité des précédents textes financiers

Pour comprendre la stratégie globale du gouvernement, il faut se pencher sur la loi de programmation des finances publiques (LPFP) qui fournit les prévisions d'évolution des dépenses et recettes sur plusieurs années. Le nouveau projet de LPFP 2023 - 2027 affiche ainsi un objectif explicite : maîtriser la dépense publique, tout en poursuivant la réduction du taux de prélèvements obligatoires. **Cette "maîtrise" de la dépense signifie en réalité une quasi stagnation des crédits en volume sur l'ensemble de la période.**

³ Nos services publics, *Monter un escalator qui descend : comment le gel du point et la politique de primes neutralisent la progression de carrière des enseignants*, mai 2023.

Graphique 1 : Taux de croissance des dépenses publiques (hors charges d'intérêts), en volume et moyenne sur le quinquennat concerné



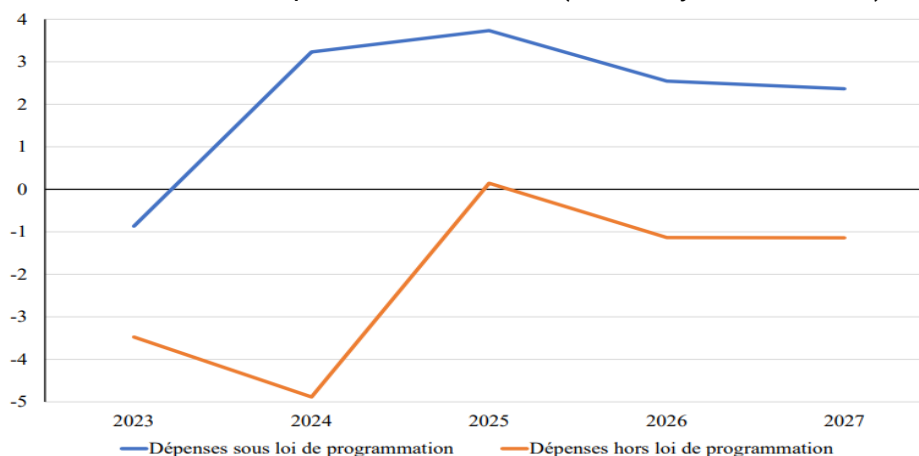
Source : Avis sur le PLPFP du Haut Conseil des finances publiques

Ainsi, si en 2024 la sortie des mesures de soutien aux ménages et entreprises après les crises permettra au Gouvernement de réaffecter ces crédits vers certains secteurs (renonçant au passage à des mesures exceptionnelles qui soutenaient particulièrement les plus pauvres), la situation sera différente en 2025-2027 : **la dynamique globale de quasi stabilité de la dépense publique, dans un contexte d'augmentation continue des besoins, apparaît sinon irréalisable, du moins inédite et exceptionnellement restrictive par rapport à l'ensemble des vingt dernières années.**

Deux éléments notables viennent amplifier les conséquences pour la population d'une telle trajectoire de dépenses publiques.

Premièrement, concernant les dépenses de l'État, des hausses de crédits sont prévues pour certains secteurs via les lois de programmation sectorielles (militaire, justice, recherche et intérieur), concentrant d'autant plus les "efforts" sur les secteurs non couverts par ces lois (voir graphique *infra*). **Sur les secteurs non-couverts (éducation, logement, transition écologique) le projet de loi de programmation des finances publiques serait synonyme, non plus de moindre hausse, mais d'une diminution inédite des crédits d'ici à 2027.**

Graphique 2 : Evolution en volume des dépenses sous et hors loi de programmation sectorielles sur la période 2023 - 2027 (en % moyenne annuelle)



Source : PLPFP actualisé pour 2023 - 2027, calculs du secrétariat permanent du Haut Conseil

Deuxièmement, le gouvernement n'a pas annoncé précisément où se feraient les économies annoncées (12 Md à partir de 2025, soit l'équivalent de l'intégralité du montant consacré au RSA⁴), présageant un recul des services publics. Deux modalités principales, bien que non exhaustives, semblent envisagées pour ce recul : soit une désocialisation délibérée de la réponse aux besoins, via le transfert de compétences au secteur privé : c'est par exemple le cas en 2023, avec **la baisse de la prise en charge des soins dentaires par l'Assurance maladie pour une économie de 500 M€ annuels** (voir annexe 6)⁵, **qui devrait contribuer à alimenter la hausse de la contribution des ménages, laquelle peut être estimée entre 6 et 8,5M€ par an entre 2019 et 2024**, soit via leur reste à charge, soit via une hausse de leur cotisation à leur complémentaire santé ; soit un recul subi, au travers du manque d'attractivité du secteur public conduisant à la dégradation des services proposés : c'est par exemple le cas au sein de l'éducation nationale, ou encore à l'hôpital public qui, après 15 ans de financement inférieur à l'évolution des besoins, connaît un taux de vacances de 5 % pour les postes d'infirmier, un taux d'absence des professionnels supérieur à 9 %⁶, des services d'urgence fermés la nuit et qui, in fine, conduit les soignants à un tri des patients⁷.

Élément risquant d'accentuer les conséquences des choix budgétaires pour la population, le PLF 2024 propose la fin des mesures de soutien aux ménages, notamment face à la hausse du prix de l'énergie, tablant sur une hausse des salaires. Pour rappel, selon la publication *France portrait social*⁸, les mesures de 2020 et 2021 prises ensemble ont un effet quasi neutre sur le taux de pauvreté (+ 0,1 point). Sans les versements exceptionnels, les mesures de 2020 et 2021 auraient augmenté le taux de pauvreté de 0,3 point. On peut s'attendre à ce qu'en 2022 la lutte contre la pauvreté passe encore davantage par ces mesures exceptionnelles : **la non-reconduction de ces mesures exceptionnelles à partir de 2023 signifie un ralentissement de la lutte contre la pauvreté** (cf. annexe 7).

Affichés comme des augmentations de moyens des services publics, les choix budgétaires affichés dans le PLF et le PLFSS pour 2024, marqués par la fin des mesures exceptionnelles, apparaissent moins comme un investissement dans les services publics et la transition écologique que comme une absence de diminution avant des années exceptionnellement rigoureuses. L'ensemble de ces orientations, confirmé par le projet de loi de programmation des services publics, est représentatif d'un choix de réduction durable de la part du secteur public dans la réponse aux besoins de la population. Alors que l'attachement et les inquiétudes sur les services publics et la transition écologique vont croissantes parmi la population, l'adoption de ces textes sans vote à l'Assemblée ni débat dans le pays ne peut qu'alerter sur l'état de notre démocratie, au moment où des choix structurants sont réalisés pour son avenir.

⁴ [La protection sociale en France et en Europe en 2021](#)

⁵ <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000047911721>

⁶ [Une légère « embellie » mais des difficultés RH qui persistent à l'hôpital](#)

⁷ [L'appel de 1 200 soignants : « Nous n'avons pas choisi ce métier pour vous faire subir cette violence et être maltraitants »](#)

⁸ [France, portrait social Édition 2022](#)