



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).

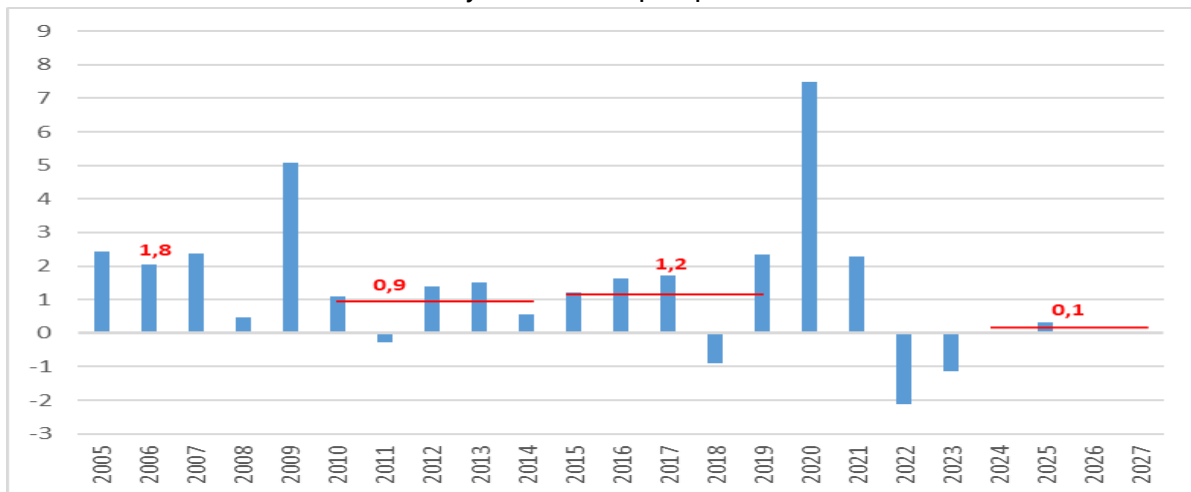
Enfin, alors que le PLF affiche une hausse de 2 % du plafond d'emplois sur la mission enseignement scolaire et une "hausse historique" de ce budget, ces hausses sont en réalité assez largement contrastées. **L'augmentation du plafond d'emploi n'est en réalité que de 0,15 %, les 1,85 % restants étant 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



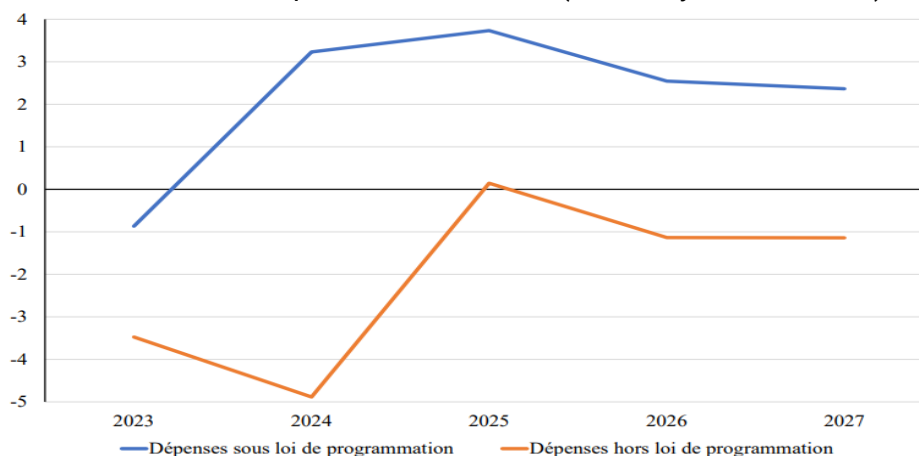
Source : Avis sur le PLPFP du Haut Conseil des finances publiques

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](#)

Annexes thématiques

Annexe n°1 : Financement de l'hôpital : 1,5 à 2,5 Md€ manquants en 2024 par rapport aux besoins

Encadrées par un sous-objectif dédié de l'objectif national de dépenses d'Assurance maladie (ONDAM), les dépenses des établissements de santé en 2023 ont largement excédé la cible budgétaire qui avait alors été fixée. Alors que la revalorisation de l'ONDAM hospitalier s'était élevée à 3,7 % (hors crise) par rapport à 2022, les dépenses ont néanmoins excédé cette cible, relativement haute par rapport aux années précédentes, de 1,8 Md€⁹.

Dans ce contexte et alors que l'évolution des pathologies chroniques continue à mettre sous tension le système de santé, le PLFSS 2024 propose une progression de l'ONDAM établissements de santé de 3,2 %, soit un demi-point inférieure à l'ONDAM 2023 - lui-même inférieur aux besoins constatés sur l'année passée.

Cette progression de 3,2 % est à mettre en regard de la hausse inévitable des dépenses hospitalières dans un contexte d'inflation persistante, et qui pourraient être comprises pour 2024 entre 2,6 % - dans le cas des prévisions optimistes du gouvernement - et 3,6% comme le prévoit l'OFCE. A supposer que les dépenses de santé n'augmentaient qu'en suivant la prévision d'inflation optimiste du gouvernement, l'enveloppe budgétaire des établissements de santé ne progresserait donc, en volume, que de 0,61 Md €.

Cette enveloppe est d'ores et déjà excédée par la prise en compte de plusieurs mesures nouvelles de revalorisation des salaires annoncées par le gouvernement, pour un montant au moins égal à 1,7 Md €. Ces mesures comprennent :

- + 0,4 Md€ pour financer en année pleine les mesures salariales annoncées le 12 juin 2023 dans la fonction publique (la revalorisation du point d'indice¹⁰), et des mesures comparables pour les établissements privés ;
- +0,4 Md€ afin de financer les mesures d'attractivité à l'hôpital, afin de mieux rémunérer les gardes, le travail de nuit ainsi que les astreintes des dimanches et jours fériés du personnel hospitalier ;
- +0,9 Md€ de financement des mesures nouvelles au sein des établissements de santé¹¹.

Dans ces conditions ce sont donc, à activité égale, 1,1 Md € qui manqueront en 2024 pour les établissements de santé. Il convient d'ajouter la progression spontanée des dépenses de santé (vieillesse, progrès technique...) que l'on peut estimer à environ 0,4 Mds €¹² pour les établissements de santé, ce qui est une fourchette basse car nous sommes toujours

⁹ ONDAM 2023 rectifié disponible dans art. 2 PLFSS 2024 :

https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/textes/116b1682_projet-loi.pdf, ONDAM initial 2023 disponible dans LFSS 2023 :

<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000046791754> et progression ONDAM 2023 disponible :

<https://www.securite-sociale.fr/files/live/sites/SSFR/files/medias/PLFSS/2023/La%20LFSS%202023%20en%20chiffres.pdf>

¹⁰ <https://www.lesechos.fr/economie-france/social/salaires-ce-qui-va-changer-pour-les-fonctionnaires-1951828>

¹¹ Cette progression permet notamment de financer les actions prioritaires de santé publique, les mesures de revalorisations salariales catégorielles et d'attractivité et ainsi renforcer l'offre de soins et mieux accompagner les établissements. Elle permet par ailleurs de compenser la hausse de 1 point en 2024 du taux de cotisation CNRACL décidée dans le cadre de la réforme des retraites.

¹² Estimation de Nos Services Publics, supposant une progression de 2 points de PIB entre 2010 et 2060 (<https://www.strategie.gouv.fr/publications/determinants-de-long-terme-depenses-de-sante-france>) amenant à estimer environ 1 Md € pour 2024, rapporté au poids de l'hôpital dans l'ONDAM (42%). Il convient de noter qu'en outre, les dépenses de santé ne se réduisent pas seulement à l'ONDAM.

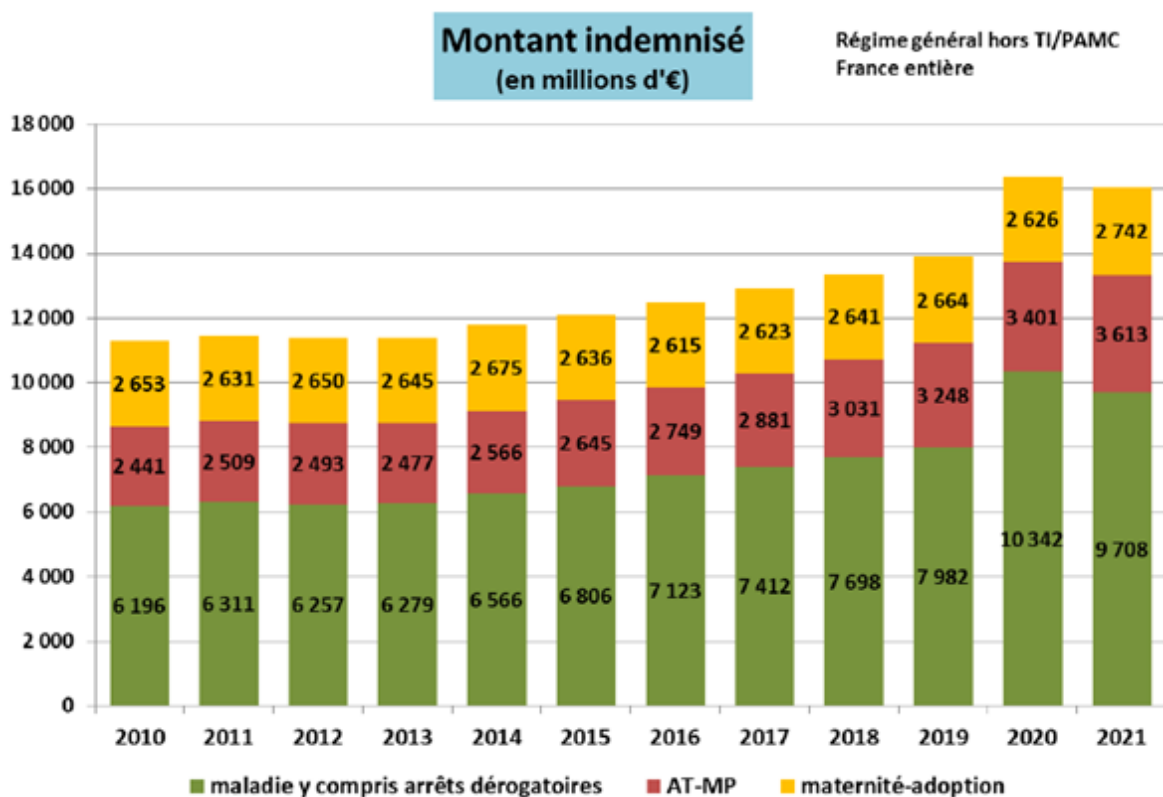
dans un effet de rattrapage post-Covid.

Au total, le PLFSS 2024 engendre donc un déficit de financement de l'hôpital de 1,5 Md € (estimation basse) à 2,5 Md € (si l'on se base sur les prévisions d'inflation de l'OFCE) . Cela correspond, dans une estimation basse, à l'équivalent de 15 000 dialyses ou 500 000 journées d'hospitalisation en cancérologie auxquelles il faudrait renoncer sur l'année.

Annexe n°2 Un accent particulier mis sur une diminution des arrêts de travail en décalage par rapport aux enjeux de santé au travail

Alors que les dépenses relatives aux indemnités journalières sont en augmentation continue depuis 2010, le PLFSS prévoit des mesures de contrôle drastiques mais ciblées sur des arrêts courts dont le montant total est faible et sans prendre en compte les enjeux de prévention et de qualité des conditions de travail.

Le contrôle des arrêts maladies se justifie en effet par le dynamisme des indemnités journalières¹³. Les dépenses relatives aux indemnités journalières sont en effet en augmentation continue: le taux de progression était inférieur à 2 % dans les années 2010 pour augmenter progressivement vers une augmentation de 3.5 voire 4 % avant la crise COVID. Lors de la crise, les arrêts de travail ont très fortement augmenté, aujourd'hui le niveau d'arrêt reste élevé¹⁴.



Ne pas s'interroger sur l'existence d'un mal-être professionnel ou généralisé, revient à prendre le risque de ne pas corriger la dynamique actuelle voire de l'accentuer. Ce bouleversement que traverse le monde du travail est documenté¹⁵. Par exemple, dans une

¹³ Comme énoncé dans le PLFSS « La très forte dynamique de la dépense d'indemnités journalières » ne peut pas être uniquement expliquée par « l'augmentation de la population active, le vieillissement de la population ou encore l'augmentation du montant de l'indemnité moyenne en raison de la hausse des salaires et de la hausse de l'activité portée par un marché de l'emploi dynamique. »

¹⁴ Chiffres et graphiques issus du conseil de la CNAM de décembre 2022, les chiffres incluent les dépenses liées au COVID. Les dépenses des arrêts dérogatoires (arrêt COVID) sont estimées à 1 115 millions d'euros en 2020 et 541 millions en 2021

¹⁵ [« Prendre la mesure de la crise du travail en France » - Le Monde.](#)

note du Haut-Commissariat au Plan¹⁶ plusieurs évolutions du rapport au travail sont énoncées : tout d'abord, le travail est relativement moins rémunérateur (la part de l'héritage dans le patrimoine a atteint 60% en 2021, contre 35% en 1970). Cette note relève également que l'accès à un emploi stable est plus difficile car une partie du marché du travail est précarisée. De plus, les conditions de travail sont jugées plus pénibles avec une pression à l'accélération. Enfin, les salariés déplorent une baisse d'autonomie. Des signes de dégradation de la santé générale sont aussi à noter : la hausse de 30% des affections de longue durée¹⁷ entre 2010 et 2020 qui croît donc plus vite que le vieillissement de la population est significative. La santé mentale est également préoccupante et concerne en particulier les plus jeunes : entre 2014 et 2021, la consommation d'antidépresseurs chez les enfants a augmenté de 62,58%¹⁸.

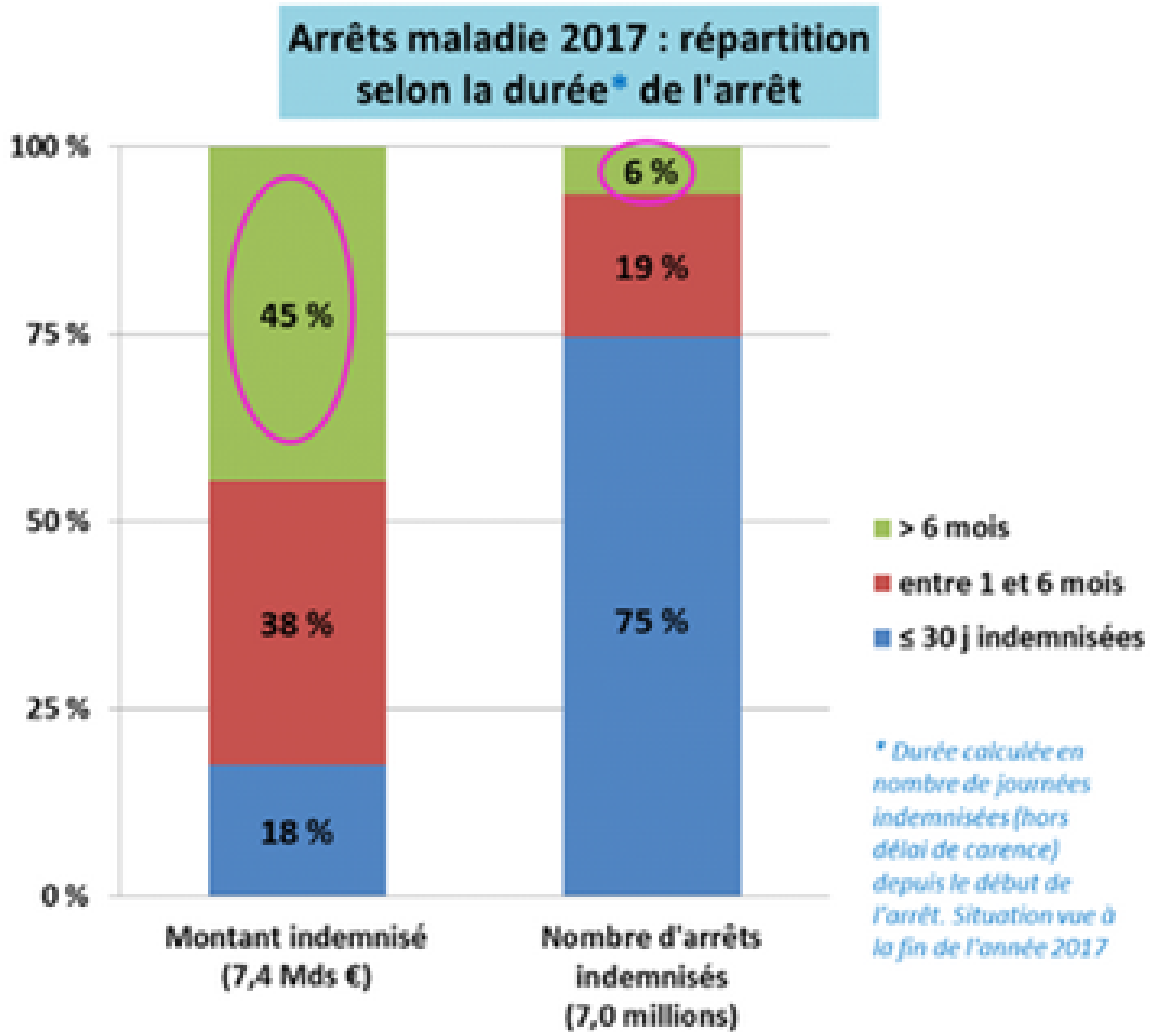
Ce contrôle est également teinté d'un soupçon de recours croissant à la fraude. Le gouvernement entend ainsi renforcer sa stratégie de contrôle des arrêts de travail en ciblant notamment les arrêts courts et les arrêts itératifs. Or, les arrêts courts et itératifs sont les plus difficiles à contrôler - car le temps pour déclencher un contrôle est restreint - et sont les moins coûteux. En 2017, les arrêts de moins d'un mois correspondaient à 75% des arrêts prescrits et à seulement 18 % des montants indemnisés. A l'inverse, les arrêts de plus de 6 mois représentaient 6% du nombre d'arrêts et 45% des dépenses¹⁹. Il est vraisemblable que le nombre de nouveaux arrêts de longue durée augmente. A l'inverse, le nombre total d'arrêts de longue durée devrait diminuer dans les prochains mois, notamment sur le premier semestre 2023, car les arrêts initiés au début de la crise COVID devraient s'arrêter (les arrêts ne peuvent pas dépasser 3 ans). Une partie de ces arrêts devrait basculer en invalidité. La hausse du nombre de demandes d'invalidité n'est pas intégrée dans les articles du PLFSS.

¹⁶ [La grande transformation du travail : crise de la reconnaissance et du sens du travail](#)

¹⁷ https://files.umso.co/lib_ufoFEvhIRMwflNFx/oqxce6tdx5kx5ohi.pdf

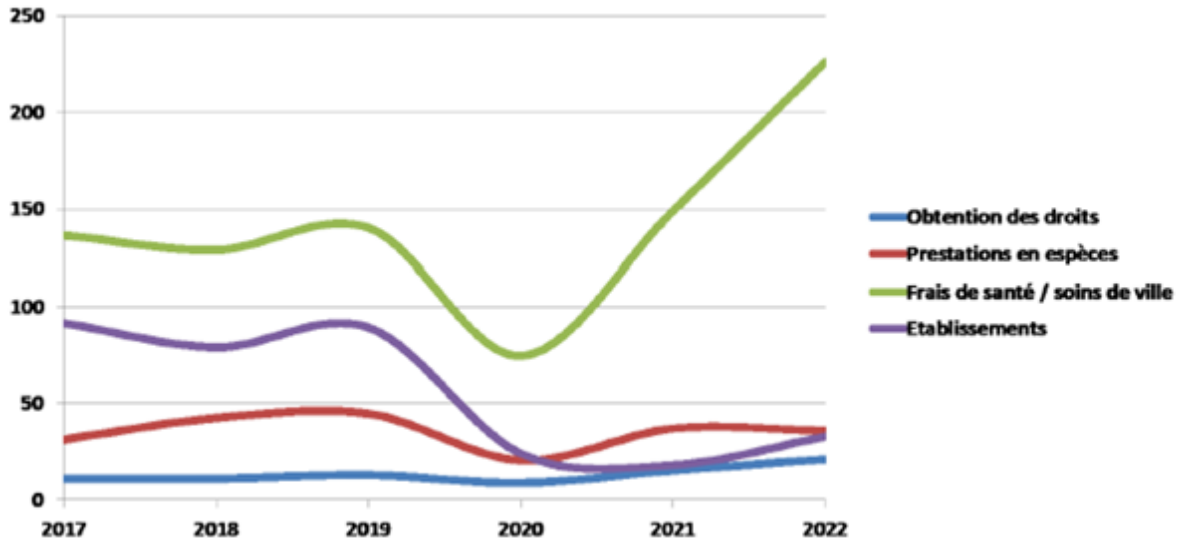
¹⁸ https://www.hcfea.fr/IMG/pdf/hcfea_sme_rapport_13032023.pdf

¹⁹ Les arrêts maladie entre 2009 et 2017 : évolutions et éléments explicatifs – Etude CNAM

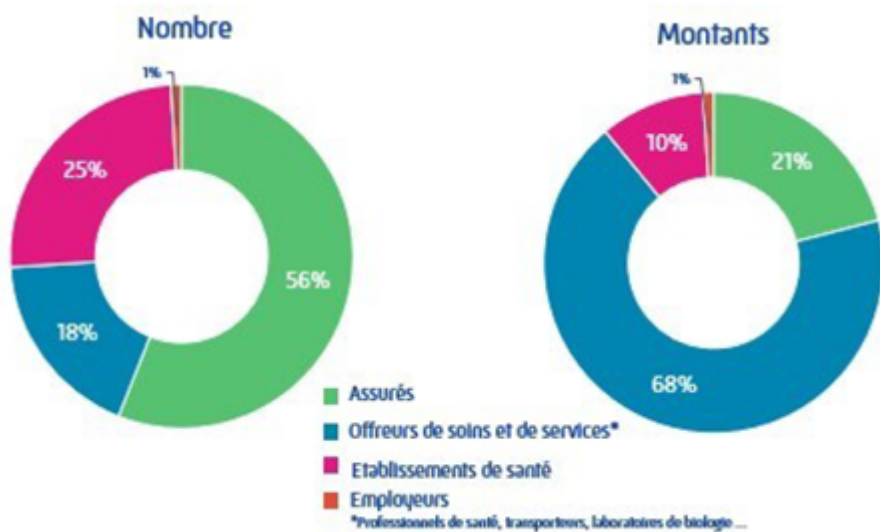


Dans l'article 29 du PLFSS, il est annoncé que les arrêts prescrits par une consultation en ligne seront limités à 3 jours sauf s'ils sont émis par le médecin traitant. Pourtant, les arrêts prescrits en ligne sont généralement de courte durée et l'impact financier de cette mesure devrait être limité. La fraude des plateformes est plus souvent attribuée aux frais de majorations de consultations et des prescriptions. Cette dynamique, qui dépasse les plateformes de santé, a été particulièrement marquée pendant la crise du COVID. Les fraudes liées aux frais de santé qui correspondent aux consultations ou aux remboursements des médicaments ont beaucoup plus vite augmenté que les fraudes des prestations en espèces qui concernent les arrêts de travail. En 2022, les fraudes liées aux frais de santé représentaient plus des deux tiers des montants des préjudices.²⁰

²⁰ *ibid.*



Ainsi la lutte contre la fraude gagnerait à cibler davantage les professionnels de santé et non les assurés, les surfacturations (facturations d’actes non-pratiqués ou majorés) et non les indemnités journalières. En effet les dossiers les plus rémunérateurs sont ceux diligentés vers les offreurs de soins et non vers les assurés. En 2022, 56% des dossiers de lutte contre la fraude concernaient les assurés et ils représentaient 21% des montants. A l’inverse, 18% des dossiers concernaient les offreurs de soins et représentaient 68% des montants²¹.



²¹ Chiffres et graphiques issus du Conseil de la CNAM en mai 2023

Annexe n°3 : Des moyens pour la transition écologique en-deçà des annonces gouvernementales et des évaluations indépendantes

En 2024 et sur plusieurs aspects, les moyens prévus par le PLF restent en deçà des besoins estimés. Les besoins supplémentaires en termes de financement publics pour la transition étaient estimés au printemps 2023 par le rapport Mahfouz-Pisani-Ferry à une trentaine de milliards d'euros par an à horizon 2030 : seuls 10 Md€ supplémentaires, ce qui représente une hausse importante, sont dégagés dans le budget. Les investissements pour les années à venir ne sont pas clairs : au contraire de la défense, de la sécurité intérieure ou de la justice et malgré la volonté affichée d'une "planification écologique", la lutte contre le dérèglement climatique et contre l'effondrement de la biodiversité ne fait pas l'objet d'une loi de programmation pluriannuelle, les budgets y afférents restent dès lors fixés par les lois de finances annuelles.

A titre d'exemple, 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. Cette hausse correspond au retour à la situation de 2018, année durant laquelle a été mise en place une ponction sur ces budgets alimentés à plus de 80% par la redevance versée par les ménages sur l'eau potable et l'assainissement. Le projet de loi de finances instaure deux "redevances pour la performance des réseaux d'eau potable et des systèmes d'assainissement collectif", qui seront dues par les communes ou leurs groupements et propose une augmentation de 150 M€ des recettes des agences, soit trois fois moins que les annonces gouvernementales de mars dernier.

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. N'étaient pas prises en compte dans l'estimation de ces « besoins d'investissement et d'ingénierie pour la neutralité bas carbone des collectivités » les secteurs de la biodiversité, de l'eau et des déchets, secteurs pourtant très consommateurs en matière de dépenses d'investissement. Le projet de loi de finances propose un abondement de 500 M€ du "Fond vert" pour l'investissement écologique des collectivités, tous secteurs confondus, ainsi porté à 2,5 Md€ soit moins de 20 % des dépenses estimées nécessaires.

A l'inverse, le projet de loi de finances ne reprend pas à son compte la piste, pourtant plusieurs fois évoquée par le gouvernement, d'un rehaussement de la taxe de solidarité sur les billets d'avion. Il reste également muet quant à l'analyse critique des dépenses publiques à impact négatif en matière d'environnement. En novembre 2022 et sur demande ministérielle, un rapport conjoint de l'IGF et de l'IGEDD sur « le financement de la stratégie nationale pour la biodiversité pour 2030 » relevait que les dépenses publiques dommageables à la biodiversité s'élevaient en 2022 à 10,2 Md€ soit un montant 4,4 fois supérieur à celui des dépenses publiques favorables à la biodiversité.

Annexe n°4 Un objectif affiché, non-contraignant, de diminution des dépenses de fonctionnement des services publics locaux, qui ne permettront pas aux collectivités d'investir efficacement notamment dans la transition écologique

Selon le rapport économique social et financier pour 2024, les collectivités territoriales seront associées à l'effort de réduction de la dépense publique. Ces dernières ont pour objectif; sans qu'aucune contrainte ne leur soit appliquée, de réduire de 0,5 % en volume leurs dépenses de fonctionnement chaque année à partir de 2024. La dépense locale progresserait ainsi de 5,8 % en 2023, puis de 3,2 % en 2024, principalement en raison des perspectives d'évolution de l'investissement local et du ralentissement anticipé des prix en 2024. Compte tenu du fait que des dépenses d'investissement entraînent nécessairement des dépenses de fonctionnement, une telle contrainte est incohérente avec le fait qu'il est attendu que les collectivités, qui jouent un rôle central dans la mobilisation d'investissements publics en France, investissent massivement pour la transition écologique.

Tableau 29 : Dépenses des administrations publiques locales					
	Niveaux 2021		Évolution		
	Md€	%	2022	2023	2024
Total dépenses	281,1	100%	5,1%	5,8%	3,2%
Dépenses hors investissement*	213,6	76%	4,7%	4,7%	2,1%
<i>dont consommations intermédiaires hors SIFIM</i>	52,0	19%	9,1%	5,6%	1,7%
<i>dont rémunérations des salariés</i>	87,0	31%	5,0%	5,0%	2,0%
<i>dont prestations sociales et transferts sociaux</i>	27,4	10%	-1,0%	1,9%	2,0%
Dépenses de fonctionnement des collectivités locales**	192,0	68%	5,1%	4,8%	2,0%
Investissement*	67,4	24%	6,3%	9,1%	6,5%
dont formation brute de capital fixe (FBCF) hors Société du Grand Paris	50,0	18%	8,3%	8,5%	8,5%

* Investissement au sens de l'acquisition d'actifs non financiers et des transferts en capital (= subventions d'équipement).

** Évolution des dépenses de fonctionnement des collectivités locales à champ constant, retraitées en 2022 et en 2023 de la recentralisation du RSA des départements volontaires (loi n°2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale).

Les prélèvements effectués sur les recettes de l'Etat et destinés aux collectivités en 2024 sont évalués à 44,8 milliards d'euros (+ 783 millions d'euros par rapport à la loi de finances pour 2023, soit 1,8%). Parmi les principaux facteurs de progression: la hausse de la dotation globale de fonctionnement (+ 220 millions d'euros) et la croissance du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (+ 364 millions d'euros). Les crédits de la mission "Relations avec les collectivités territoriales" évoluent dans des proportions similaires. Cette évolution est notable mais reste inférieure à l'inflation, et est principalement financée par des redéploiements entre collectivités. Or la situation financière dégradée des collectivités, en particulier des départements (qui subissent la chute des recettes de la fiscalité immobilière et l'augmentation des dépenses sociales), justifierait un appui renforcé de l'Etat, dans un contexte où les leviers fiscaux à la main de l'échelon local ont progressivement été supprimés pour être remplacés par des dotations.

Annexe n°5 Une hausse des postes de l'enseignement scolaire en trompe l'oeil qui cache une suppression de 2 700 postes d'enseignants

La communication du Gouvernement fait valoir que « La mission Enseignement scolaire connaîtra une hausse historique sur deux ans, et la plus forte progression en 2024 avec une hausse de 3,9 Md€. »²². S'agissant des dépenses de personnel, le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse précise que « Le plafond d'emplois du ministère sur l'ensemble de son périmètre -éducation nationale et jeunesse- est de 1 060 504 équivalents temps plein travaillé (ETPT), en hausse de 2 % par rapport à la LFI 2023, du fait notamment de la création d'emplois d'accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH) ».

Programme	LFI 2023 / ETPT	PLF 2024 / ETPT	variation absolue	variation %	variation absolue (hors rebasage)	variation % (hors rebasage)
140 – Enseignement scolaire public du premier degré	344 278	342 947	-1 331	-0,39 %	-1 331	-0,39 %
141 – Enseignement scolaire public du second degré	452 033	451 353	-680	-0,15 %	-680	-0,15 %
230 – Vie de l'élève	79 608	103 714	24 106	30,28 %	3 784	4,75 %
139 – Enseignement privé du premier et du second degrés	133 461	132 960	-501	-0,38 %	-501	-0,38 %
214 – Soutien de la politique de l'éducation nationale	28 404	28 670	266	0,94 %	266	0,94 %
143 – Enseignement technique agricole	15 215	15 605	390	2,56 %	30	0,20 %
Total	1 052 998	1 075 249	22 250	2,11 %	1 568	0,15 %

Le tableau des effectifs par programme révèle que la hausse des plafonds d'emplois est bien plus modeste qu'annoncée : non pas 2% mais 0,15%²³. Le dossier de presse PLF 2024 du ministère de l'Éducation nationale et de la jeunesse impute la hausse d'effectifs à l'ajout dans la masse salariale publique de la rémunération des accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH) jusqu'à présent rémunérés hors de ce périmètre.

Le dossier de presse PLF 2024 du Ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse indique que « 4 800 AESH supplémentaires sont également financés dans le PLF 2024 ». Il ajoute que : « En 2023-2024, 136 000 AESH accompagneront des élèves en situation de handicap, à titre individuel, mutualisé ou collectif en ULIS (unités localisées pour l'inclusion scolaire).²⁴»

Ce chiffre des créations de 4 800 AESH supplémentaires est en revanche surestimé pour moitié. Il additionne les créations nettes d'emplois à la rentrée 2024, comptés pour 1 000 sur les quatre derniers mois de l'année, et l'extension en année pleine en 2024 des créations opérées à la rentrée 2023. Il additionne en outre 1 500 emplois à temps plein travaillés

²² source : Plafonds de dépenses du PLF 2024 - juillet 2023, p. 6

²³ Annexe au projet de loi de finances pour 2024 - Budget général, Mission interministérielle Enseignement scolaire, Projet annuel de performances, p. 28

²⁴ Source : PLF 2024 Programme n°230 « Vie de l'élève » Présentation stratégique, p. 5 et 6

(ETPT) d'assistants d'éducation (AED) qui bénéficieront d'un contrat à durée indéterminés (CDI) à la suite de leurs contrats à durée déterminée (CDD) et seront désormais comptabilisés dans le plafond d'emploi. Or les personnes qui occupent ces 1 500 emplois sont déjà en fonction. La création d'emplois nouveaux se limite au chiffre de 3 000.

	LFI 2023	Extension en année pleine des créations et suppressions 2023	Régularisation gestion 2023	Bascules entre le HT2 et le T2 2024	3 000 ETP créés au 1 ^{er} septembre 2024	PLF 2024
ASH – Titre 2	47 127	2 667		21 322	1 000	72 116
AESH – Hors Titre 2	35 708			-21 322		14 386
AED – Titre 2	5 500		-2 500	1 500		4 500
AED – Hors Titre 2	43 654	-79	2 500	-1 500		44 575
Total	131 989	2 588	0	0	1 000	135 577

Source : Justification au premier euro - Éléments transversaux au programme 230 - Moyens mobilisés au titre de l'assistance éducative et de l'accompagnement des élèves en situation de handicap.

Par ailleurs ce second tableau met en évidence qu'une partie des emplois existant AESH et AED sont financés hors titre 2 et ne sont dès lors pas comptabilisés dans les plafonds d'emploi. Leur réintégration dans le titre 2 conduit à une hausse purement comptable du nombre des emplois qui ne correspond pas à une hausse réelle du nombre d'assistants auprès des élèves. C'est ce que le Gouvernement nomme une « mesure de périmètre ». Cette mesure de périmètre correspond à une comptabilisation progressive en titre 2 de la rémunération et des emplois des accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH) et des assistants d'éducation (AED) antérieurement rémunérés sur le hors titre 2. Dès lors que les AESH et les AED concluent un contrat à durée indéterminée avec le rectorat, à la suite de contrats à durée déterminée successifs, ils ont vocation à être comptabilisés sur le titre 2. En tout état de cause, l'ensemble des rémunérations et des emplois d'AESH ont vocation à être comptabilisés sous le titre 2 d'ici à la fin de 2025.

Une mesure de périmètre identique à celle du programme n°230 « Vie de l'élève » est appliquée afin de prendre en compte les effectifs d'accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH) et d'assistants d'éducation (AED) bénéficiant d'un contrat à durée indéterminée sur le programme n° 143 de l'enseignement technique agricole : +360 ETPT²⁵.

En tout état de cause, les 3 000 créations nettes d'emplois d'AESH qui porteront à 76 500 le nombre d'AESH, auquel s'ajoutent 49 000 AED (dénomination actuelle des anciens « maîtres d'internat » et « surveillants d'externat ») sont à mettre en regard aux 478 000 élèves en situation de handicap qui sont scolarisés en milieu ordinaire, chiffre en constante augmentation depuis 2017. En moyenne, 1 AESH est supposé prendre en charge quotidiennement plus de 3,5 élèves.

Les effectifs d'élèves dans le public et le privé sous contrat connaissent une baisse importante résultant de facteurs démographiques : 79 000 élèves de moins sont attendus à la rentrée 2023 dont 73 000 de moins dans le premier degré, et 83 000 de moins à la rentrée 2024. Entre 2023 et 2027, la diminution d'effectif dans les premiers et second degrés est estimée à 500 000 élèves²⁶. Selon le Gouvernement, une telle baisse induirait de façon

²⁵ Source : Enseignement scolaire, Projet annuel de performances, cit. p. 391

²⁶ Sources : Dossier de presse PLF 2024 du ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, p. 3 et note d'information n°23-10 de mars 2023 de la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP)

« mécanique » 5 000 suppressions d'emplois enseignants « en retenant une logique de stricte proportionnalité entre la baisse du nombre d'élèves et le nombre d'enseignants ». Le Gouvernement indique « poursuivre l'objectif d'améliorer les taux d'encadrement dans le 1^{er} comme dans le 2nd degré et conserver la moitié de ces emplois pour améliorer les conditions d'enseignement ».

Le tableau d'évolution des emplois du programme 140 « enseignement public du 1^{er} degré » indique une diminution de 1 709 emplois d'enseignants du 1^{er} degré. Le tableau d'évolution des emplois du programme 141 « enseignement public du 2nd degré » indique une diminution de 484 emplois d'enseignants du 2nd degré. Enfin, le tableau d'évolution des emplois du programme 139 « enseignement privé des 1^{er} et 2nd degrés » indique une diminution de 500 emplois d'enseignants. C'est donc une diminution de 2 693 emplois d'enseignants qui est entériné par le PLF 2024. Cette diminution du nombre d'emploi est à mettre en regard avec les alertes sur le manque d'enseignants dans certaines zones géographiques, notamment avec le sondage réalisé par le syndicat SNES-FSU à la rentrée de septembre 2023 dans 500 établissements scolaires du secondaire révélant qu'il manquait au moins un enseignant dans 48 % d'entre eux.

Annexe n°6 : Un déremboursement des soins dentaires pour une économie de 500 M€, symptomatique de la désocialisation des services publics

L'exécutif a décidé cet été par décret de diminuer la prise en charge des soins dentaires par l'Assurance maladie²⁷ pour une économie de 500 M€ annuels pour la Sécurité sociale²⁸. Le passage de 70 à 60% à partir d'octobre 2023²⁹ du taux de remboursement est synonyme d'un surcoût pour l'assuré social, qui paiera la différence soit à travers son reste à charge pour les 4 % de la population ne disposant pas d'une complémentaire santé³⁰, soit à travers la hausse de la cotisation de sa complémentaire santé pour les 96 % restants. Cette hausse des tarifs des complémentaires santé pourrait atteindre 8 % au 1er janvier 2024, soit bien plus que l'inflation³¹.

Ce transfert des dépenses santé de 500 Md€ vers les organismes complémentaires viendrait s'ajouter à la forte croissance des prestations versées par les complémentaires depuis la réforme du 100 % santé et une série d'annonces unilatérales de l'exécutif : prise en charge par les complémentaires des fauteuils roulants et des prothèses capillaires pour les malades du cancer notamment³². La conséquence directe pour les ménages est une envolée des cotisations qui atteindrait environ 7,3 Md€ par an entre 2019 et 2024³³.

On peut enfin souligner la prévision sous-jacente aux textes budgétaires 2024 qui suppose des économies de 700 à 800 M€ du fait de hausses des franchises médicales, non prises en charge par les complémentaires santé³⁴.

²⁷ <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000047911721>

²⁸ <https://www.franceassureurs.fr/wp-content/uploads/230619-cp-ocam-reaction-transfert-1.pdf>

²⁹ [Le point sur le changement du taux de prise en charge des soins dentaires](#)

³⁰ [L'absence de couverture par une complémentaire santé en France en 2019](#)

³¹ <https://www.lesechos.fr/finance-marches/banque-assurances/mutuelles-sante-la-facture-va-salourdir-en-2024-1980895>

³² [100% Santé : ce qui va changer au 1er janvier 2024](#)

³³ Calcul de Nos Services Publics, sur la base du total des cotisations en 2021 fourni par la DREES

https://data.drees.solidarites-sante.gouv.fr/explore/dataset/organismes_complementaires_comptes_detailles/information/ et en supposant une hausse de 3 % en 2022, 4 % en 2023 et 8 % en 2024

³⁴ [Valse-hésitation au gouvernement sur la hausse des franchises médicales](#)

Annexe n°7 : Principales sources d'économies pour 2024, la sortie des mesures de soutien aux ménages et entreprises face aux crises, soit environ -20 Md€, devrait entraîner une hausse de la pauvreté sans remettre en cause la bonne santé des entreprises

Le rapport économique, social et financier (RESF) détaille pour 2024 et les années suivantes une diminution des dépenses consacrées aux ménages, notamment les plus fragiles³⁵, et aux entreprises : « *La baisse de la dépense publique repose tout d'abord sur la sortie des mesures de soutien aux ménages et entreprises face aux crises.* » L'amélioration du solde structurel est principalement rendue possible par l'arrêt progressif des mesures d'urgence et de relance : « *Le reflux des prix des énergies³⁶ devrait permettre de sortir progressivement des mesures de soutien face à l'inflation (fonds de solidarité, activité partielle Covid et exonérations de cotisations sociales).* » Les mesures de soutien pour faire face à l'inflation s'élevaient à 32 Md€ en 2022. Elles ont baissé de 7 Md€ en 2023. Une baisse supplémentaire de 19 Md€ est prévue pour 2024.

Parallèlement à la baisse de ces dépenses à destination des publics les plus fragiles, le Gouvernement poursuivra la baisse des prélèvements obligatoires pour les entreprises (-1,5 Md€) : poursuite de la suppression de la CVAE et suppression de la contribution sur les marges infra-marginales des producteurs d'électricité, mais hausse de la fiscalité énergétique pour les ménages et les entreprises. L'effort de réduction du solde structurel porte *in fine* exclusivement sur une réduction de la dépense.³⁷

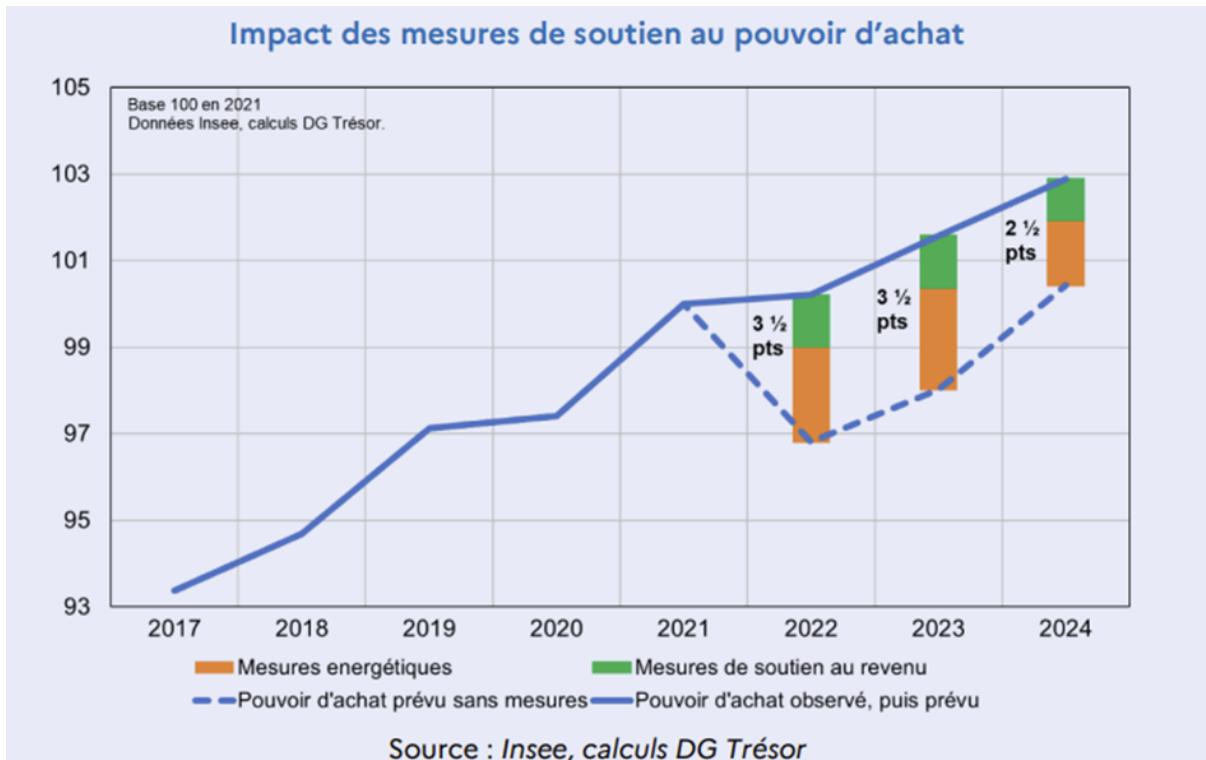
Selon les projections gouvernementales en 2023, le pouvoir d'achat des ménages accélérerait (+1,3 % après +0,2 % en 2022) ; il pourrait croître au même rythme en 2024 (+1,3 %), notamment du fait de la progression des salaires³⁸. Ce dynamisme des salaires permet d'afficher, malgré une mise en extinction rapide des mesures de soutien exceptionnelles au pouvoir d'achat, une progression du pouvoir d'achat en 2024.

³⁵ « Si les mesures pour faire face à la crise sanitaire ont considérablement diminué en 2022 par rapport à 2021 et se sont quasiment limitées aux dépenses de santé directement liées à l'épidémie (tests, vaccins, etc.), elles restent élevées à près de 15 Md€ en 2022, mais diminueraient à 3 Md€ en 2023. L'extinction progressive des dispositifs mis en place en lien avec les hausses des prix de l'énergie, qui représentent un coût de l'ordre de 40 Md€ en 2022 et 2023, aura également lieu entre 2023 et 2024 selon les dispositifs : le bouclier tarifaire sur le gaz a pris fin en juin 2023 et celui sur l'électricité devrait prendre fin d'ici début 2025. » Page 29-30 du [RESE](#)

³⁶ Mis en place en octobre 2021, le « bouclier tarifaire » a permis de geler les tarifs réglementés du gaz et de limiter la hausse des tarifs réglementés de vente de l'électricité à +4 % TTC en février 2022. Au début de l'année 2023, le bouclier a été prolongé, et a limité la hausse des TRV gelés du gaz et de l'électricité à 15 % TTC et à 10 % TTC en août pour l'électricité. Compte tenu de la normalisation des cours du gaz, le bouclier sur le gaz a pris fin en juin 2023, tandis que le bouclier tarifaire sur l'électricité est prolongé jusqu'à la fin de l'année 2024.

³⁷ « *Le solde structurel se redresserait de 0,5 point en 2024, atteignant -3,7 % du PIB potentiel du fait principalement de la poursuite de l'extinction des mesures de soutien et de relance et par la sortie progressive des mesures de lutte contre la hausse des prix de l'énergie.* » RESF, p.74

³⁸ Les rémunérations seraient portées par la prise en compte de l'inflation passée et par la hausse des montants versés de prime de partage de la valeur (PPV).

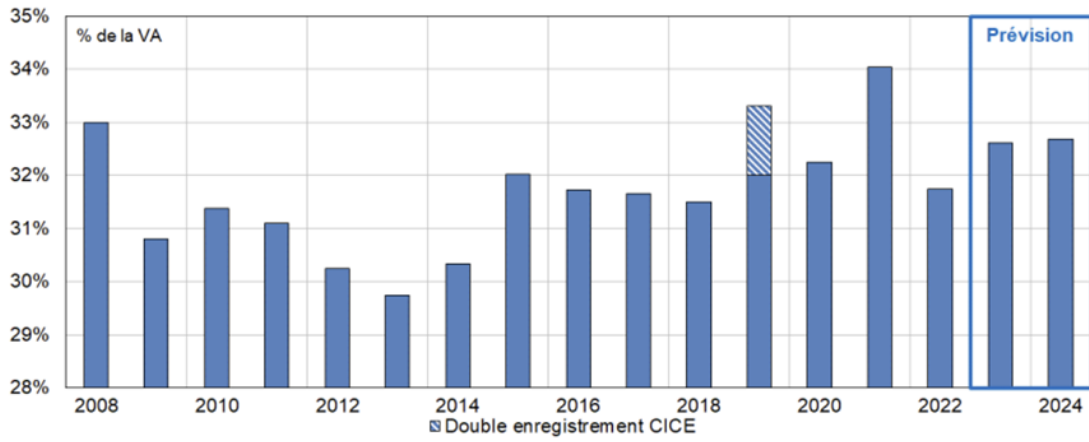


On peut craindre que ce dynamisme attendu des salaires soit trop optimiste, et que les populations les plus fragiles et inactives soient fortement pénalisées par la mise en arrêt des mesures d'urgence : un risque réel d'une augmentation importante du taux de pauvreté en 2023 et 2024 est à craindre. Pour rappel, selon la publication *France portrait social*, prises ensemble, les mesures de 2020 et 2021 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 point³⁹. Ces mesures exceptionnelles non reconduites à partir de 2023 marque l'arrêt de la lutte contre la grande pauvreté.

Pour les entreprises, le taux de marge atteint un niveau historiquement haut en 2023 et 2024, notamment du fait de la suppression d'une partie de la CVAE. Le taux de marge des sociétés non financières (SNF) s'établirait à 32,6 % puis 32,7 % en 2023 et 2024. La forte progression de la valeur ajoutée s'expliquerait par une baisse du prix des intrants constatée début 2023, notamment les biens énergétiques importés, baisse qui ne se transmettrait qu'avec retard aux prix de vente. Les entreprises bénéficieraient par ailleurs de la suppression de la moitié de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), pour 4 Md€.

³⁹ [Les réformes sociofiscales de 2020 et 2021 augmentent le revenu disponible des ménages, en particulier pour la moitié la plus aisée](#)

Graphique 1 : Taux de marge des sociétés non financières



Sources : Insee, prévisions PLF 2024.