REPÈRES (AVRIL 2023) – REVUE-GFP N°3 – 2023



Doi:10.3166/gfp.2023.3.010

BUDGET DE L'ÉTAT ET DES OPÉRATEURS

->DONNÉES GÉNÉRALES SUR LES FINANCES PUBLIQUES

Avril 2023 : les prix à la consommation augmentent de 5,9 % sur un an

Dans une note publiée le 28 avril 2023 l'INSEE indique que sur un an les prix à la consommation augmentent de 5,9 % en avril 2023, après +5,7 % le mois précédent. Cette hausse de l'inflation serait notamment due à l'accélération des prix de l'énergie (la baisse sur un an des prix des produits pétroliers étant moins marquée que celle du mois dernier) et de ceux des services. Les prix du tabac augmentent également. À l'inverse, les prix de l'alimentation ralentissent.

Le PIB progresse de 0,2 % au premier trimestre 2023

Dans une note publiée le 28 avril 2023 l'INSEE estime qu'au premier trimestre 2023, le produit intérieur brut (PIB) augmente modérément sur un trimestre (+0,2 % en volume), après une stabilité le trimestre précédent. La demande intérieure finale (hors stocks) contribue de nouveau négativement à la croissance, mais moins qu'au trimestre précédent (-0,1 point au premier trimestre 2023 après -0,4 point), du fait notamment de la stabilité de la consommation des ménages (0,0 % après -1,0 %). À l'inverse, le commerce extérieur contribue positivement à la croissance du PIB (+0,6 point après +0,2 point). Les importations baissent ce trimestre (-0,6 % après +0,1 %), tandis que les exportations restent dynamiques (+1,1 % après +0,9 %).

Lettre du gouverneur de la Banque de France : « Comment la France et l'Europe vont vaincre l'inflation »

Dans une lettre publiée le 25 avril 2023 et adressée au Président de la République, au Président du Sénat et à la Présidente de l'Assemblée nationale, François Villeroy de Galhau, gouverneur de la Banque de France évoque à nouveau le thème de l'inflation. D'après lui, l'arme anti inflation la plus efficace est aujourd'hui monétaire : sans provoquer la récession redoutée, l'Eurosystème a ici agi vite et fort depuis un an, pour sortir des conditions financières exceptionnellement accommodantes qu'avait nécessitées antérieurement la trop faible inflation. Il note qu'aujourd'hui le crédit est logiquement plus cher en Europe : c'est cependant en France qu'il reste le plus favorable. La solidité du système bancaire français le

met en effet à l'abri des problèmes spécifiques connus par certaines banques régionales américaines ou par le Crédit Suisse. Compte tenu du délai d'un à deux ans de transmission du resserrement monétaire en cours, la banque centrale s'engage à ramener l'inflation vers 2 % d'ici fin 2024 à fin 2025. Les anticipations d'inflation des ménages et des entreprises montrent une confiance raisonnable dans cet horizon, et devraient ainsi contribuer à la décrue progressive de la hausse des prix après le pic actuel.

Pour François Villeroy de Galhau, la France doit cependant ajouter une autre mobilisation afin de modérer l'inflation et d'augmenter sa croissance : produire plus et mieux en misant sur l'innovation. La situation exige une stratégie de transformation globale en 4 points : réussir tant la transformation énergétique et climatique, réussir la transformation numérique, réussir une transformation publique qui améliore l'efficacité des dépenses courantes et privilégie plutôt celles d'avenir, poursuivre la transformation du travail. En effet, pour le gouverneur de la Banque de France le travail reste la clé du succès collectif, du pouvoir d'achat et du plein emploi.

->BUDGET DES POUVOIRS PUBLICS

Le budget de l'État en 2022 (résultats et gestion)

Le 13 avril 3023, la Cour des comptes a rendu public son rapport sur le budget de l'État en 2022, accompagné de 64 notes d'exécution budgétaire.

L'année 2022 a été marquée par une nouvelle augmentation des dépenses de l'État, malgré le net reflux des dépenses d'urgence sanitaire et de relance. Cette augmentation s'explique par la crise énergétique et l'inflation, mais aussi par l'augmentation de la dépense « ordinaire » de l'État et celle, très marquée, de la charge d'intérêt de la dette.

L'année 2022 se caractérise également par une croissance exceptionnelle des recettes. Cependant, cette augmentation ayant été principalement affectée au financement des nouvelles dépenses, le déficit du budget de l'État se maintient à un niveau élevé en 2022, 151,4 Md€, soit une dégradation de 58,8 Md€ par rapport à 2019, avant la crise pandémique. Le rapport de la Cour met en évidence plusieurs risques budgétaires pour l'avenir et sur la trajectoire budgétaire, avec notamment d'importants reports de crédits sur l'exercice 2023, des restes à payer d'un montant très significatif, le poids grandissant (20 % du budget en 2023) des lois de programmation prévoyant des crédits supplémentaires pour certaines politiques publiques, et l'impact attendu de la hausse des taux d'intérêt sur la charge de la dette. *In fine*, la Cour formule six recommandations à l'échelle du budget de l'État et renvoie plus largement aux nombreuses recommandations figurant dans les notes d'analyse de l'exécution budgétaire à l'échelle des missions ministérielles.

Certification des comptes 2022 de l'État

Le 13 avril 2023, 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 loi organique relative aux lois de finances. La Cour certifie, sous réserve des incidences des problèmes décrits dans la section « Fondement de l'opinion avec réserve » de son rapport, qu'au regard des règles et principes comptables qui lui sont applicables, le compte général de l'État de l'exercice 2022, arrêté le 3 avril 2023, est régulier et sincère, et donne une image fidèle de la situation financière et du patrimoine de l'État. Il est toutefois relevé quatre anomalies significatives qui affectent les comptes certifiés : les matériels militaires sont surévalués d'au moins 3 Md€ (sur 42 Md€) et 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 9 Md€ (sur 34 Md€) ; la participation de l'État relative au groupe Caisse des dépôts (32 Md€) est sous-évaluée de 12 Md€ ; l'annexe ne fait pas mention de l'engagement hors bilan pris par l'État de garantir la dette de Bpifrance à hauteur de 42 Md€.

La Cour a, par ailleurs, constaté l'absence d'éléments probants suffisants et appropriés pour fonder son opinion sur treize postes des états financiers, pour lesquels on ne peut exclure le risque qu'ils comportent des anomalies significatives.

En outre, la Cour n'a pas manqué de souligner que, pour la première fois depuis 2006, exercice à partir duquel elle a exercé 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 règlement ait approuvé les comptes de l'exercice précédent.

FINANCES LOCALES

->LA TAXE GEMAPI : UNE RESSOURCE EN CROISSANCE POUR LES COLLECTIVITÉS

Dans cette note d'avril 2023, la DGCL analyse la taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI). Il s'agit d'une taxe facultative prélevée par les EPCI à fiscalité propre d'un montant de 274,9 M€ en 2021. Le produit de cette taxe est en hausse régulière. Ainsi, il a été multiplié par 11 entre 2017 et 2021 et a augmenté de 35 % entre 2020 et 2021. A ce jour, cette taxe n'a toujours pas atteint son plein rendement. Cette augmentation s'explique par le nombre d'EPCI croissant instaurant cette taxe avec un montant par habitant en augmentation. À ce jour, la moitié des EPCI ne l'ont toujours pas instaurée et le plafond règlementaire de 40 € n'est toujours pas atteint.

->PROPOSITION DU SÉNAT SUR L'AVENIR DES ZONES DE REVITALISATION RURALE

Dans ce rapport, le Sénat propose de travailler sur les zones de revitalisation rurale (ZRR). Ce rapport, à l'initiative de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, revient sur un zonage créé il y a bientôt plus de trente ans, qui doit, sans réforme, s'achever le 31 décembre 2023. Le zonage actuel souffre d'un certain nombre de défauts,

notamment des effets de seuils et une maille d'application pas toujours pertinente. Ce rapport propose quelques améliorations comme l'utilisation d'une maille communale plutôt qu'intercommunale avec un nombre de communes concernées entre 19 000 et 24 000. La création de trois niveaux interne avec des mesures différenciées permettrait également d'améliorer l'efficacité de ce zonage.

->PUBLICATION DE LA DGF

Le site de la DGCL dédié aux dotations a été mis à jour avec les données 2023 par communes. Pour mémoire, en 2023, le montant de DGF augmente de 320 M€ avec un résultat concret car 90 % des communes voient leur DGF augmenter. Le site de la DGCL permet également de consulter le détail par dotations avec des informations sur les bénéficiaires. Le site s'est étoffé car sont également disponibles maintenant la dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité et pour la valorisation des aménités rurales, ainsi que la dotation particulière élu local (DPEL). Cependant, juridiquement, un arrêté doit être publié d'ici l'été pour « officialiser » ces montants.

->RAPPORT SÉNATORIAL SUR LA PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE VISANT À CRÉER UNE LOI DE FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Avec cette proposition de *loi constitutionnelle visant à créer une loi de financement des collectivités territoriales et de leurs groupements et à garantir la compensation financière des transferts de compétences*, le Sénat travaille désormais sur une « vieille marotte » des finances locales, tant cette question revient régulièrement sur le tapis. Ce rapport de travail entend lutter contre l'inefficacité de l'autonomie financière, créer une loi de financement des collectivités territoriales et instaurer un principe d'une compensation financière plus juste des transferts de compétences. Ce rapport de la Commission des lois est convaincu que la création d'une telle loi ne protègerait en rien les collectivités et qu'au contraire elle offrirait à l'État un outil pour contraindre davantage les collectivités. Sur le deuxième point, la Commission des lois a rappelé qu'une telle évolution des règles de compensation des transferts de compétences a été adoptée par le Sénat et transmise à l'Assemblée nationale.

FINANCES SOCIALES

->SITUATION DES COMPTES SOCIAUX ET POLITIQUES SOCIALES

Présentation par la Première ministre des priorités du gouvernement pour les « 100 jours », aspects sociaux

La Première ministre a présenté le 26 avril les « Priorités du Gouvernement pour une France plus indépendante et plus juste », pour une période qui s'étend quelque peu au-delà du délai

de 100 jours fixé par le Président de la République dans son intervention du 17 avril. Les chantiers sociaux sont retracés pour l'essentiel dans 2 des 4 volets que comporte la feuille de route du gouvernement. Le volet « Atteindre le plein emploi et réindustrialiser la France » fixe, pour avant le 14 juillet, le déploiement de « France Travail » (voir supra) et la présentation d'un projet de loi « plein emploi » : ce projet doit d'abord permettre d'intégrer les mesures d'application de la réforme des retraites (dispositif « carrières longues », revalorisation des petites pensions…), et il doit transposer l'Accord national interprofessionnel sur le partage de la valeur conclu le 11 février entre les partenaires sociaux (*voir Repères de février 2023)* ; parallèlement la Première ministre espère ramener les syndicats à la table de la négociation pour bâtir un nouvel agenda social, afin d'élaborer le nouveau « pacte de la vie au travail », qui devrait donner lieu à la présentation d'un projet de loi au début de 2024, visant notamment à améliorer les conditions de travail et le revenu des salariés, à travailler sur la gestion des temps avec le « compte épargne temps universel », à prévenir l'usure professionnelle, à développer l'emploi des séniors. Le gouvernement pourra à cet égard s'inspirer des 17 propositions des Assises nationales du travail, conduites dans le cadre du Conseil national de la refondation, dont le rapport a été remis le 24 avril. Pour la rentrée et au-delà, le gouvernement met surtout l'accent sur la formation professionnelle (réforme des lycées professionnels, accélération de la formation sur les métiers d'avenir (volet formation de France 2030 et plan d'investissement dans les compétences) : ce volet comporte aussi quelques mesures relatives au pouvoir d'achat, notamment la poursuite du « bouclier tarifaire » pour le gaz et l'électricité jusqu'à la fin de 2023, et un appel à la grande distribution pour limiter les hausses de prix sur un certain nombre de produits du quotidien. Le volet « Bâtir de nouveaux progrès et refonder nos services publics » comporte des actions principalement en ce qui concerne la santé et l'accès aux soins, dont certaines avaient été déjà annoncées: revalorisation des tarifs médicaux sur la base de l'arbitrage intervenu après l'échec des négociations avec les professionnels (voir les *Repères* de février), poursuite du « Ségur de la santé », mise en œuvre des mesures adoptées par la Conférence nationale du handicap du 26 avril, relance du logement social, expérimentation du versement automatique de certaines prestations (RSA, prime de solidarité active) dans le cadre d'une dizaine de « territoires non recours » à la rentrée de 2024.

Rapport d'information de l'Assemblée Nationale sur les outils fiscaux et sociaux de partage de la valeur dans les entreprises

Le rapport de la Commission des finances de l'Assemblée Nationale sur la mission d'évaluation des outils fiscaux et sociaux de partage de la valeur dans l'entreprise intervient dans le contexte du débat sur le pouvoir d'achat, alimenté par la forte reprise de l'inflation depuis 2021. Il fait d'abord le constat de la stabilité de la part des salaires par rapport à la rémunération du capital (autour de 57 %) dans la valeur ajoutée globale depuis 1990, à la différence de la plupart des pays de l'OCDE où elle a baissé, ainsi que d'une très large diffusion, dans notre pays, des outils de partage de la valeur puisque ceux-ci bénéficiaient,

en 2020, à 53 % des salariés non agricoles, pour un montant de 17,5 Md€ distribués, mais avec une moindre couverture dans les entreprises de moins de 50 salariés. La Commission relève la multiplicité des outils, qui bénéficient d'un régime fiscal et social favorable: la participation (redistribution aux salariés d'une partie des bénéfices de l'entreprise), mais qui est d'une mise en œuvre complexe ; l'intéressement (versement d'une prime aux salariés en cas d'atteinte d'objectifs déterminés collectivement), qui a été la cible principale des mesures d'assouplissement intervenues depuis les années 2000 notamment pour le forfait social ; les dispositifs de contribution à l'épargne salariale (plans d'épargne d'entreprise, plans d'épargne retraite) ; l'actionnariat salarié (ex. cessions d'actions réservées aux salariés) assez peu répandu (en 2020, la part du capital des entreprises du CAC 40 détenue par les salariés ne dépassait pas 3,3 %); enfin la Prime de partage de la valeur (dite « Prime Macron ») modifiée par la loi « Pouvoir d'achat » du 16 août 2022 (voir les *Repères* d'août 2022*),* soumise au régime fiscal de l'intéressement et qui a connu un très gros succès (8,3 Md€ versés à 15,3 millions de salariés entre 2019 et mars 2022). Ces outils représentent un coût important en termes de dépense fiscale et sociale (2,7 Md€ en 2022), avec des effets jugés contrastés, notamment le risque de substitution aux augmentations salariales, et de concurrence entre les dispositifs, surtout au profit de la PPV. La Commission s'est exprimée, dans son ensemble, pour une transposition rapide des orientations contenues dans l'accord national interprofessionnel du 10 février 2023 (voir les *Repères* de février), à laquelle s'est engagée la Première ministre (voir infra).

->DÉPENSES DE SANTÉ / HÔPITAL / ASSURANCE MALADIE

Revalorisation des tarifs hospitaliers

Le ministre de la santé a relevé à 7,06 % la hausse des tarifs hospitaliers publics pour 2023, et à 5,4 % celle des cliniques privées, ce qui va représenter un abondement de 4,6 Md€ pour le secteur hospitalier, dont 2,4 Md€ au titre de l'évolution des charges courantes pour faire face à l'inflation et 1 Md€ pour l'extension en année pleine de la revalorisation du point d'indice au 1er juillet 2022.

Alerte sur l'évolution des dépenses de santé en 2023

Le premier rapport du Comité d'alerte de l'ONDAM de 2023 du 15 avril dernier met en garde contre le risque de dérive des dépenses de santé en 2023 à partir de la dynamique constatée pour celle-ci en 2022 et qui a conduit à un écart de 4 points par rapport aux prévisions initiales. L'ONDAM 2023 a été porté à 244,8 Md€ par la loi de financement de sécurité sociale rectificative du 14 avril dernier, soit une diminution de 0,9 % par rapport à 2022, mais une augmentation de 3,7 % si on retire les dépenses liées à la crise sanitaire et aux suites du « Ségur de la santé ». Si le Comité estime que la provision prévue pour la crise sanitaire pour 2023 reste en phase avec les dernières données sur l'évolution de l'épidémie, il n'en souligne pas moins les risques qui prévalent en ce qui concerne la dynamique des soins de ville (ex.

médicaments, indemnités journalières, transports sanitaires) ainsi que la dégradation des comptes des établissements publics de santé qui auront enregistré une perte de l'ordre de 1 Md€ en 2022.

->RETRAITES

Décision du Conseil Constitutionnel sur le projet de loi de financement rectificatif de la sécurité sociale pour 2023

Saisi d'un recours de la Première ministre et de deux recours signés par des parlementaires de l'opposition, le Conseil Constitutionnel, par sa décision du 14 avril 2023 a, dans une interprétation très littérale de la Constitution (jugée comme trop timorée par certains constitutionalistes), validé l'essentiel des dispositions du projet de loi de financement de la Sécurité sociale rectificatif pour 2023 qui portent réforme du système de retraite. Le premier motif de critique portait sur l'utilisation, comme véhicule législatif de la réforme, d'un projet de loi de financement rectificatif de la sécurité sociale (PLFSSR), qui, selon les oppositions, aurait constitué un détournement de procédure, parce qu'il ne pourrait être utilisé que pour des situations d'urgence, de circonstances exceptionnelles ou pour la correction de déséquilibres financiers majeurs ; sur ce point, le Conseil considère que l'objet d'un PLFSSR est de comporter, aux termes des articles organiques du code de la sécurité sociale, des dispositions obligatoires (en particulier les tableaux de prévisions de recettes et d'objectifs de dépenses) et des dispositions facultatives relatives à l'année en cours et ayant une incidence sur les recettes des régimes obligatoires de base, que le texte du gouvernement comportait bien de telles dispositions et qu'il n'y avait donc pas lieu d'invoquer d'autres dispositions telles que l'urgence ou un déséquilibre des comptes sociaux. Le second motif de contestation portait sur le recours à l'article 47-1 de la Constitution qui enserre l'examen des projets de loi de financement de la SS dans des délais contraints ; le Conseil répond que cet article est applicable aux projets de lois de financement rectificatifs. S'agissant, en troisième lieu, du recours à l'article 49-3 pour l'adoption du texte, le Conseil estime qu'il est valable dans la mesure où la Première ministre y a procédé sur la base du texte voté par la Commission mixte paritaire. En ce qui concerne le motif d'absence de clarté et de sincérité du débat parlementaire (cf. recours au vote bloqué, ordre de priorité et recevabilité des amendements, incomplétude des documents d'information présentés, non-respect de certaines dispositions des règlements des assemblées), le Conseil considère qu'il n'est pas pertinent, de même que l'argument de l'utilisation cumulative de ces procédures, qui aurait constitué une entrave au bon déroulement du débat démocratique, le Conseil relevant toutefois « le caractère inhabituel de l'utilisation combinée des procédures mises en œuvre en réponse aux conditions des débats ». Sur le fond, il a validé le report de l'âge légal, l'accélération du calendrier de relèvement de la durée d'assurance requise pour l'obtention du taux plein et les dispositions relatives aux carrières longues, qui sont conformes à l'objectif de préservation du système de retraites par répartition et s'inscrivent donc dans le cadre du préambule de la Constitution. En revanche, le Conseil a censuré plusieurs

« cavaliers sociaux » qui n'ont pas leur place dans un projet de loi de financement de la Sécurité sociale : la mise en œuvre de l'index seniors (art. 2), l'institution d'un contrat de fin de carrière pour les demandeurs d'emploi de plus de 60 ans (art. 3), certaines dispositions relatives aux agents de la fonction publique (art. 10), le suivi médical des travailleurs exerçant des métiers pénibles (art. 17), la réforme du recouvrement des cotisations sociales à partir du 1er janvier 2024 (art. 6), l'instauration d'un dispositif d'information sur le système de retraites par répartition (art. 27).

Par ailleurs, dans une décision du même jour, le Conseil Constitutionnel a rejeté la proposition de référendum d'initiative partagé portant sur une proposition de loi visant à affirmer que l'âge légal de départ à la retraite ne peut être fixé au-delà de 62 ans. Le Conseil a en effet considéré que, formulée telle quelle, la proposition n'emportait pas de changement au regard de l'état actuel du droit et ne constituait donc pas une proposition de réforme relative à la politique économique, sociale ou environnementale susceptible d'entrer dans le champ de l'art. 11-4 de la Constitution qui comporte les dispositions relatives au référendum d'initiative partagée. Le Conseil constitutionnel doit se prononcer le 3 mai sur une seconde proposition de RIP qui vise à assurer la pérennité d'un système de retraite par répartition fondé sur un âge légal de départ à 62 ans en assujettissant les plus-values sur les valeurs mobilières et les dividendes à des contributions d'un montant similaire aux cotisations salariales sur les retraites.

Promulgation de la LFSSR 2023 mettant en œuvre la réforme des retraites.

Au Journal Officiel du 15 avril 2023 a été promulguée la loi de financement de la Sécurité sociale rectificative pour 2023 n° 2023-270 du 14 avril 2023, comportant les dispositions relatives à la réforme des retraites. *In fine*, la nouvelle loi contient 6 grands ensembles de mesure : 1) les mesures d'âge : à partir du 1er septembre 2023, l'âge légal de départ va être décalé de 3 mois par année de naissance pour être porté à 63 ans et 3 mois à la fin du quinquennat et à 64 ans à l'horizon 2030 ; la durée d'assurance requise pour bénéficier du taux plein passera de 42 à 43 ans (172 trimestres) en 2027, et non en 2035 comme le prévoyait la « réforme Touraine » ; 2) la plupart des régimes spéciaux seront supprimés : à partir du 1er septembre 2023, les nouveaux entrants dans ces professions seront affiliés au Régime général, (clause du « grand père »), les salariés actuels d'EDF et de la RATP verront leur âge de départ décalé mais à partir de bornes d'âge qui resteront plus basses que pour le Régime général, et en fonction d'un calendrier décalé lié à la réforme de leur propre statut ; 3) les carrières longues seront aménagées, le dispositif étant mis en œuvre avec des bornes d'âge particulières (de 60 à 63 ans) en fonction de l'âge de début d'activité, et applicable à tous ceux qui auront commencé à travailler avant 21 ans, avec la même durée d'assurance requise de 43 ans ; 4) le minimum de pension sera porté à 85 % du SMIC pour les personnes ayant eu une carrière complète, 1,8 millions de personnes devant bénéficier de ce « coup de pouce », qui pourra aller jusqu'à 100 € pour les retraités actuels ; 5) une surcote de 5 % sera

appliquée aux mères de famille ayant obtenu au moins un trimestre de majoration au titre de la maternité pour compenser la nécessité d'attendre l'âge légal de 64 ans ; 6) des mesures sont prévues au titre de la pénibilité (renforcement du compte pénibilité/prévention) et de l'incapacité (maintien de l'âge de départ à 60 ans).

Le doute sur les perspectives de retour à l'équilibre des régimes de retraite en 2030

Une étude de Réxécode vient jeter un doute sur l'ampleur des bénéfices financiers attendus de la réforme des retraites par le gouvernement. Rexécode reconnaît tout d'abord un effet positif indiscutable de la réforme sur les recettes publiques, qui ne se limitera pas aux seules rentrées supplémentaires de cotisations d'assurance vieillesse du fait du report de l'âge légal, mais s'étendra à l'ensemble des autres cotisations sociales et aux impôts (ex. impôt sur le revenu, TVA) du fait de l'augmentation du temps travaillé et du surcroît d'activité. À cet égard, compte tenu des hypothèses d'élasticité des recettes publiques, l'effet positif sur le PIB potentiel serait, selon Rexécode, de l'ordre de 1,1 point en 2030 et de 1,4 point à plus long terme. Cet effet positif est largement anticipé par le gouvernement dans le Programme de stabilité 2023-2027 qu'il vient de présenter, puisqu'il prévoit une croissance annuelle de l'activité de +1,7 % en 2025-2026 et de 1,8 % en 2027, qui serait supérieure à son rythme potentiel (scénario toutefois jugé trop optimiste par le Haut conseil des finances publiques). L'étude de Réxécode est en revanche beaucoup plus réservée en ce qui concerne l'effet attendu sur la résorption du déficit du système de retraite proprement dit: la baisse des dépenses de pension consécutive au report de l'âge légal (-14 Mds€ en 2030)) sera entamée par les mesures d'accompagnement accordées avant et pendant la discussion parlementaire (ex. âge de départ pour inaptitude, revalorisation des petites pensions, carrières longues) pour un total de 5,9 Md€ ainsi que par la hausse collatérale d'autres dépenses sociales (ex. assurance chômage, autres transferts sociaux) pour un montant de l'ordre de 3,5 Md€ ; le déficit des régimes de retraite serait certes allégé, mais subsisterait après 2030, selon Rexécode, dans une fourchette comprise entre 0,6 % et 1 % du PIB. Cette incertitude corrobore les doutes qui ont été émis dès le départ sur la plausibilité du scénario macroéconomique retenu par le gouvernement, qui s'est fondé sur des hypothèses « optimistes » du Conseil d'orientation des retraites en ce qui concerne l'évolution de la productivité et le niveau du taux de chômage à l'horizon 2030 . Ce dernier, qui a été beaucoup critiqué, en particulier par le gouvernement pour la multiplicité de ses hypothèses et le manque de lisibilité de ses conclusions, va procéder à une révision de ses méthodes notamment pour le taux de chômage et les conventions comptables pour le déficit des régimes publics, qui seront prises en compte dans son rapport 2023.

À signaler par ailleurs une étude de France Stratégie du 16 avril qui donne un éclairage sur les causes de départ précoces de l'emploi, avec la liste des 15 métiers où ces départs sont les plus élevés.

->ASSURANCE CHÔMAGE / POLITIQUE DE L'EMPLOI

Annonce de la réforme de France Travail

Thibaut Guilluy, Haut-commissaire à l'emploi et à l'engagement des entreprises, a remis le 19 avril au ministre du travail le rapport qui avait été demandé en septembre dernier sur l'évolution du service public de l'emploi, soit le projet « France Travail ». Partant d'un diagnostic issu d'une large concertation, le rapport fait le constat d'un accompagnement insuffisant des demandeurs d'emploi (ratio de 1 ETP du service public de l'emploi pour 98 demandeurs d'emploi en France contre 1 pour 38 en Allemagne), et particulièrement au détriment des publics qui sont le plus éloignés de l'emploi (pour les allocataires du RSA, 10 % de la charge budgétaire est consacrée à l'emploi et 90 % à l'allocation). Le rapport comporte 90 propositions, qui peuvent se regrouper en trois grands ensembles. Le premier volet vise à rassembler dans le réseau de France Travail afin de mettre un terme au fonctionnement en silo actuel et offrir une porte d'entrée unique, l'ensemble des acteurs intervenant actuellement dans le domaine de l'emploi (ex. État, collectivités locales, missions locales de l'emploi, CAP emploi), avec une interopérabilité des outils et une mise en commun des données et des indicateurs, ainsi qu'une instance d'animation unique (comités France Travail) à chacun des niveaux. Le second volet propose de renforcer l'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi les plus en difficulté (ex. jeunes sans formation, allocataires des minima sociaux), avec le principe d'un référent unique et d'une mobilisation de la personne de 15 à 20 heures par semaine dans le cadre des différentes offres disponibles (ex. insertion par l'activité économique, CDD tremplins, écoles de la deuxième chance, service civique) ; cette mobilisation se fera dans le cadre d'un contrat d'engagement souscrit par chaque inscrit à France Travail, dont le respect sera assuré par des contrôles et des sanctions. Le troisième volet vise à proposer aux entreprises un interlocuteur unique qui sera à même d'identifier, le plus en amont possible, les besoins en recrutement et en formation, de les conseiller sur les aides disponibles et d'assurer une diffusion automatique des offres sur les canaux de recrutement ; cela s'accompagnera de la fusion et de la simplification des différents dispositifs actuels de préparation à l'emploi. Nécessitant des moyens importants, en particulier pour moderniser les systèmes d'information et les outils numériques, la réforme supposera un financement supplémentaire global de 2,3 à 2,7 Md€ sur la période 2024-2026 avec un objectif de déploiement complet en 2027.

->SOLIDARITÉ / LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ / REVENU UNIVERSEL

Étude de la DREES sur le non recours aux prestations sociales

Une étude de la DREES revient sur le phénomène de non-recours aux prestations sociales qui dépasserait 20 % pour certaines allocations, notamment le RSA ; la cause principale en serait le manque d'information sur les prestations concernées, qui serait plus important qu'en 2016 notamment pour des prestations comme l'APA ou la complémentaire santé

solidaire. L'étude révèle également que le degré de connaissance serait moins important chez les hommes, les jeunes et la population immigrée

FISCALITÉ ET PROCÉDURES FISCALES

->POLITIQUE FISCALE

Un niveau très élevé de prélèvements obligatoires en 2022

Le Haut conseil des finances publiques, dans son rapport sur le projet de loi de règlement pour 2022 (v. HCFP, 11 avril 2023, avis n° 2023-5), note que le solde structurel s'est amélioré d'un point de PIB potentiel entre 2021 et 2022, mais souligne que cette amélioration résulte essentiellement de la hausse des prélèvements obligatoires, qui a nettement excédé celle de l'activité, tandis que l'effort en dépense a été très limité, et malgré des mesures nouvelles de baisse de prélèvements obligatoires (suppression de la contribution à l'audiovisuel public, poursuite des trajectoires de baisse du taux d'impôt sur les sociétés et de suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales), le taux des prélèvements obligatoires de la France est resté à un niveau élevé à 45,8 %, soit un niveau supérieur au Danemark depuis 2022. Il faut souligner, dans le projet de loi de règlement pour 2022, déposé à l'Assemblée nationale le 13 avril 2023, que le niveau élevé de recettes fiscales résulte de la progression de l'impôt sur les sociétés (+3,2 Md€) et de l'impôt sur le revenu (+1,6 Md€) dont les rendements dépassent les prévisions de la dernière LFR pour 2022. En 2021, le taux de prélèvements obligatoires atteignait déjà 45,1 % du PIB, ce qui représente 4,4 points de plus que celui de l'UE et 4 points de plus que celui de l'Allemagne. L'ancien membre du HCFP, François Ecalle, dans une étude de FIPECO, a démontré que sur les cinq dernières années (2016-2021), la France est péniblement parvenue à une baisse de 0,6 point de son taux de prélèvements obligatoires tandis que la pression s'est accrue dans la zone euro et l'UE (+1 point) et en Allemagne (+1,9 point). Au début de la Vème République, le taux de prélèvements obligatoire était proche de 30 % du PIB et depuis le premier choc pétrolier il ne cesse de grimper. En 2023, le niveau de prélèvements obligatoires de la France atteindrait 46,1 %. Il n'est donc pas certain que l'opération de communication lancée par le ministère des comptes publics, intitulée « En avoir pour mes impôts », menée à l'occasion du lancement de la campagne de déclaration de revenus, suffise à combattre le ras-le-bol fiscal français.

Avis du HCFP sur le PSTAB : baisse ou hausse des prélèvements obligatoires après 2024 ?

Le Haut conseil des finances publiques (HCFP) a été saisi pour avis par le Gouvernement le 20 avril 2023 des prévisions macroéconomiques sur lesquelles repose le programme de stabilité (PSTAB) 2023-2027. Selon cet avis, la trajectoire financière retenue par le Gouvernement, suppose aussi que les mesures annoncées de baisse de prélèvements obligatoires ne soient pas intégralement mises en œuvre ou qu'elles soient compensées par

des hausses d'autres prélèvements ou des réductions de dépenses fiscales. Dans la prévision du PSTAB, le taux de prélèvements obligatoires baisse fortement en 2023, puis est globalement stable jusqu'en 2027. Le Gouvernement justifie cela en 2023 par un net ralentissement de l'impôt sur les sociétés, une baisse des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), en lien avec le retournement en cours du marché immobilier, et une croissance de la masse salariale inférieure à celle du PIB en valeur. Selon le HCFP, cette prévision paraît un peu basse. Au-delà de 2023, le PSTAB retient une hypothèse de quasi-stabilité du taux de prélèvements obligatoires, ce qui suppose que les mesures de baisse annoncées ne soient pas intégralement mises en œuvre, ou qu'elles soient compensées par des hausses d'autres prélèvements. Enfin, la réduction visée du ratio de dette est elle aussi fragile selon le HCFP : elle suppose non seulement que la maîtrise de la dépense publique et l'absence de baisse nette de prélèvements obligatoires entre 2024 et 2027 prévues soient mises en œuvre, mais aussi que le scénario de croissance optimiste retenu par le Gouvernement se réalise. On peut sérieusement s'interroger sur la sincérité d'une telle trajectoire d'évolution des recettes fiscales. Poursuite ou pause sur les baisses d'impôts ? La situation dégradée des finances publiques de la France pourrait conduite le Gouvernement à opter pour la seconde option. Ni baisse de l'imposition sur les successions, ni autres mesures en faveur des contribuables. L'ancien membre du HCFP, François Ecalle, note même que le ministère des comptes publics s'appuie sur une hausse des prélèvements obligatoires à l'horizon 2025 avec des coupes dans les dépenses fiscales ou la lutte contre la fraude pour augmenter les recettes fiscales. Les débats au Parlement sur le consentement de l'impôt s'annoncent riches et intenses.

->IMPÔT SUR LE REVENU

Lancement de la campagne de déclaration de l'impôt sur les revenus 2022

Le lancement de la campagne de déclaration des revenus de 2022 a eu lieu le jeudi 13 avril 2023. Elle semble être moins laborieuse que celle de l'an passé (v. *Repères,* avril 2022), même si la DGFIP reconnaît une mauvaise application du relèvement du plafond d'exonération des heures supplémentaires. De nouvelles erreurs se sont glissées dans la déclaration d'impôts pré remplie de certains fonctionnaires, selon un document publié sur le site de la DGFiP. Cela concerne quelques dizaines de milliers de fonctionnaires sur 5,7 millions d'agents publics en France. Ces erreurs, qui concernent les fonctionnaires de l'État ayant réalisé des heures supplémentaires en 2022, sont dues à une mauvaise application par l'administration du relèvement du plafond d'exonération des heures supplémentaires porté de 5.000 € à 7.500 € au cours de l'été 2022 (art. 4 Loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rect. pour 2022 – v *Repères,* août 2022). Ces erreurs ont pu augmenter à tort les revenus soumis à l'impôt de certains contribuables, et donc le montant dû par ces derniers. La date limite de déclaration en ligne dépend du département de résidence et pour les déclarations papier, la limite est fixée au 22 mai 2023 à 23h59 (y compris pour les Français résidents à l'étranger), le cachet de la poste faisant foi. Pour rappel, tout contribuable équipé d'un accès Internet doit déclarer en ligne, sauf s'il estime ne pas être en mesure de le faire.

Les foyers fiscaux dont la situation ne nécessite pas de compléments ou rectifications sont dispensés de déclaration, et peuvent bénéficier de la déclaration automatique des revenus. À partir de 2023, les avis d'imposition comporteront le taux moyen et le taux marginal d'imposition. L'objectif est de mieux informer les citoyens et d'expliciter la différence entre ces deux taux d'imposition.

Conventions fiscales bilatérales pour l'élimination en matière d'impôts sur le revenu

Lors du conseil des ministres du 28 avril dernier, la ministre de l'Europe et des affaires étrangères a présenté un projet de loi autorisant l'approbation de la convention entre la France et le Danemark pour l'élimination de la double imposition en matière d'impôts sur le revenu et la prévention de l'évasion et de la fraude fiscales et la ratification de la convention entre la République française et la République hellénique pour l'élimination de la double imposition en matière d'impôts sur le revenu et pour la prévention de l'évasion et de la fraude fiscales. Depuis la dénonciation en 2008 par le Danemark de la convention fiscale de 1957, aucune convention fiscale ne lie la France au Danemark. Cette nouvelle convention fiscale franco-danoise contribuera à renforcer la confiance et les liens entre nos deux pays sur le plan économique et financier. Par ailleurs, la nouvelle convention franco-grecque, qui se substituera à la convention fiscale actuelle signée en 1963, permettra l'application des dernières normes fiscales internationales au profit des particuliers et des entreprises afin de renforcer les relations économiques franco-grecques, notamment les investissements.

->IMPÔT SUR LE CAPITAL

Les recettes de l'IFI en hausse en 2022

La recette fiscale de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) s'est élevée à 1,8 Md€ en 2022, soit 10% de plus qu'en 2021, selon une note de la DGFiP rendue publique en avril (DGFIP, *L'IFI en 2022*, note statistique, n° 15, avril 2023). En 2022, les foyers soumis à l'IFI, environ 164 000, disposent en moyenne d'un revenu imposable de 147 300€. Le revenu moyen des foyers non soumis à l'IFI est de 26 100€. Pour être soumis à cette contribution, qui a remplacé l'ISF en 2017, il faut justifier d'un patrimoine immobilier dépassant en valeur nette, après déduction des dettes, 1,3 M€. Les foyers soumis à l'IFI sont donc plus âgés, 70 ans en moyenne, alors que la moyenne d'âge des foyers imposables à l'impôt sur le revenu est de 54 ans. Ensuite, c'est la hausse des prix de l'immobilier qui a pour conséquence l'apparition de nouveaux foyers à l'IFI dans les tranches de patrimoine inférieures à 2,5 M€. La grande majorité des contribuables soumis à l'IFI ont un patrimoine immobilier inférieur à 2,5 M€, soit 73 %. La DGFiP note aussi que les dons à des organismes d'intérêt général, qui avaient nettement reculé après la suppression de l'ISF, sont à nouveau en hausse, de plus de 9 % sur un an. Au total, les contribuables soumis à l'IFI ont donné 193 M€ cette année, soit environ 6 200 € par foyer.

Une proposition de loi pour porter la « flat-tax » à 32 %

Le député des Vosges, Christophe Naegelen (LIOT), a déposé une proposition de loi pour augmenter la « *flat tax* » de deux points (v. A.N., doc. parl. n° 1141, 25 avril 2023). Depuis le 1er janvier 2018, les contribuables français s'acquittent du prélèvement forfaitaire unique (PFU) — plus communément appelé « *flat tax* ». Cet impôt s'applique aux revenus du capital c'est-à-dire les intérêts, les dividendes et les plus values mobilières. Il est plafonné à 30 %, dont 17,2 % de prélèvements fiscaux sociaux (CSG, CRDS etc.) et 12,8 % au titre de l'impôt sur le revenu (IR). L'auteur de la proposition de loi souhaite porter le PFU à 32 % afin de « rééquilibrer les prélèvements des revenus du capital par rapport aux revenus du travail », dans un souci d'équité fiscale. Dans un contexte d'endettement public élevé, augmenter le PFU à 32 % permettrait, selon ce député, de générer 3 Md€ de recettes fiscales supplémentaires par an. Toutefois, le défaut de stabilité de la législation fiscale en France a été un inconvénient économique majeur durant de nombreuses années. Les épargnants et les investisseurs réclamaient davantage de stabilité fiscale. De nombreuses études ont démontré que le PFU avait tenu ses promesses depuis 2018, en permettant de relocaliser des investissements sur le territoire national grâce à une fiscalité sur le capital mobilier plus attractive. Tout accroissement de la fiscalité du capital n'enverrait-elle pas un mauvais signal pour l'économie nationale ?

->IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS

Franchise des impôts commerciaux, plafond mis à jour pour les OSBL

La DGFIP vient de mettre à jour pour 2023 le montant de la franchise des impôts commerciaux (TVA, IS, CVAE) au profit des organismes sans but lucratif, pour les bénéfices réalisés dans le cadre de leurs activités lucratives accessoires (CGI, art. 206-1bis), mise en place par l'article 15 de la loi de finances pour 2000. Pour 2023, le seuil de la franchise des impôts commerciaux applicable aux organismes sans but lucratif s'élève à 76 679 € (contre 73 518 € en 2022). Il s'agit d'une exonération fiscale dans la limite de ce plafond. En effet, les associations et autres organismes sans but lucratif dont la gestion est désintéressée échappent aux impôts commerciaux (impôt sur les sociétés, TVA et contribution économique territoriale) lorsque leurs activités non lucratives restent significativement prépondérantes et que leurs activités lucratives accessoires n'excèdent pas une certaine limite. En pratique, ce seuil s'applique : aux recettes lucratives accessoires encaissées au titre des exercices clos à compter du 31 décembre 2022 pour l'impôt sur les sociétés ; aux impositions établies au titre de 2023 pour la contribution économique territoriale ; aux recettes lucratives accessoires encaissées à compter du 1er janvier 2023 pour la TVA.

MANAGEMENT PUBLIC

La fin de l'accès direct aux grands corps de l'État

Publié au Journal Officiel du 15 avril, un arrêté acte la fin de l'accès direct aux grands corps de l'État (Conseil d'État, Cour des Comptes, corps d'inspection) à l'issue de l'Institut National du Service Public (INSP). Avec la suppression de la « botte », tous les élèves de l'INSP ont désormais vocation à intégrer le corps des Administrateurs de l'État. Ils ne pourront intégrer les grands corps qu'après une expérience sur le terrain. Cette évolution vient concrétiser la réforme de la haute fonction publique souhaitée par l'exécutif.

Les difficultés de recrutement de l'État se confirment

Signe de la crise d'attractivité des métiers de la fonction publique, le projet d'approbation des comptes de l'État 2022 affiche une baisse de 5 844 emplois dans les effectifs des ministères. Le gouvernement avait pourtant prévu une hausse de 767 équivalents temps plein (ETP) sur l'exercice. L'éducation nationale et les armées sont les ministères les plus touchés avec des baisses respectives de 1 018 ETP et 4 424 ETP. Les ministères de l'intérieur, de la justice ont quant à eux réussi à tenir leur schéma d'emplois tandis que Bercy a supprimé davantage de postes que prévu dans la loi de finance (+124).

La DINUM en ordre de marche ?

Le mardi 25 avril, la nouvelle restructuration de la direction interministérielle du numérique (DINUM) a été officialisée dans une note d'organisation. La DINUM est désormais organisée en six départements chargés de missions de développement (avec le département de services numériques), de gestion de réseaux (avec le département Infrastructures des services de l'État) ou encore de conseil (avec le département Appui, contrôle et expertise). Bras armé de la stratégie numérique de l'État, la DINUM va devoir recruter largement pour compenser les départs consécutifs aux réorganisations et pour augmenter ses équipes de 40 nouveaux ETP. La réorganisation n'apporte toutefois pas de changements majeurs et le décret paru le 23 avril n'est pas allé aussi loin que prévu initialement. En particulier, la DINUM ne sera pas chargée d'émettre un avis chaque année sur la *« cohérence entre les trajectoires d'emploi, les crédits et les projets numériques des ministères lors de l'exercice budgétaire »* comme prévu dans les premières moutures du texte.

EUROPE

->POLITIQUE EUROPÉENNE

Travaux de la Cour des comptes européenne

Le 17 avril 2023, la Cour des comptes européenne a présenté un document d'analyse n° 03/2023 consacré au transport d'animaux dans l'UE. Elle conclut que c'est « un secteur dopé par les différences de coûts entre régions ». Le 20 avril, son rapport spécial n° 9/2023 sur l'action rapide de l'UE qui « a permis d'éviter une crise alimentaire pendant la pandémie ». Le 24 avril, elle a publié son rapport spécial n° 11/2023 observant un « soutien

de l'UE à la numérisation des écoles loin de son potentiel ». Enfin, le 26 avril, elle a publié son rapport spécial n° 10/2023 observant que « L'UE manque de stratégie à long terme pour ses dépenses de défense ».

Transferts des crypto-actifs : nouvelles règles de traçabilité

Le 20 avril 2023, lors de sa session plénière, le Parlement a approuvé les premières règles de l'UE pour tracer les transferts de crypto-actifs, prévenir le blanchiment d'argent, ainsi que des règles communes sur la protection des clients.

Aides d'État : bilan de l'année 2021

Le 24 avril 2023, la Commission européenne a publié un « tableau de bord 2022 » des aides d'État qui constate qu'en 2021, « les niveaux d'aides d'État sont restés élevés pour faire face aux conséquences économiques de la pandémie ».

->PACTE DE STABILITÉ

Pactes de stabilité : propositions de la Commission

Le 6 avril 2023, la Commission européenne a présenté ses propositions législatives pour la réforme du Pacte de stabilité et de croissance. L'objectif central de ces propositions est « de renforcer la soutenabilité de la dette publique et de promouvoir une croissance durable et inclusive dans tous les États membres au moyen de réformes et d'investissements ». Comme la presse l'a relayé, il s'agit de proposer davantage de souplesse tout en maintenant les fameux critères de Maastricht de 3 % et 60 %. Outre des procédures basées sur des trajectoires d'ajustement budgétaire exprimées sous la forme d'objectifs pluriannuels de dépenses, qui constitueraient l'indicateur opérationnel unique pour la surveillance budgétaire, et l'abandon de sanctions irréalistes, le principal assouplissement tiendrait à l'expression de clauses dérogatoires générales et spécifiques à chaque pays, soit « du sur-mesure ».

->BUDGET EUROPÉEN

Travaux budgétaires des commissions du Parlement

Du 22 mars au 14 avril 2023, la commission du contrôle budgétaire du Parlement a publié ses différents rapports (en anglais) en décharge pour l'exercice budgétaire 2021. Quant à la commission des budgets, elle a publié le 25 avril un rapport sur les ressources propres : « un nouveau départ pour les finances de l'Union, un nouveau départ pour l'Europe » (2022/2172(INI)).

INTERNATIONAL

->MONNAIES

La Fed maintient sa politique de lutte contre l'inflation malgré les risques

Le 12 mars, la publication des minutes des réunions des 21 et 22 mars montrent que la direction de la Réserve fédérale prévoit une récession aux États-Unis en fin d'année. Même si l'inflation est tombée à son plus bas niveau (5 %) depuis mai 2021, elle reste forte dans certains secteurs comme celui des services. Pour cette raison, la Fed maintient sa politique de hausse des taux prévue en mai.

La Banque du Japon maintient pour l'instant sa politique monétaire accommodante

Le 9 avril, Kazuo Ueda, nouveau président de la Banque du Japon nommé le 14 février dernier par le gouvernement avec l'approbation du Parlement le 10 mars, a pris ses fonctions. Comme annoncé lors de la réunion du 10 mars, en succédant à Haruhiko Kuroda dont le bilan est critiqué, il poursuit pour le moment une politique monétaire considérée depuis longtemps comme « ultra accommodante » avec l'objectif des taux à court terme à 0,1 % et le rendement des obligations d'État à dix ans autour de zéro. Les observateurs se demandent si, face à l'inflation limitée mais inconnue depuis 1981 (4 %) et au contexte mondial, le nouveau président, économiste non issu pour la première fois de la haute administration, pourrait changer de politique monétaire.