



**HAL**  
open science

## Repères sur la gestion et les finances publiques en Mai 2023

Fabrice Bin, Aurélien Baudu, Florent Gaullier-Camus, Léonard Gourbier,  
Matthieu Houser, Yves Terrasse, Robin Degron

► **To cite this version:**

Fabrice Bin, Aurélien Baudu, Florent Gaullier-Camus, Léonard Gourbier, Matthieu Houser, et al..  
Repères sur la gestion et les finances publiques en Mai 2023. G&FP - Gestion & finances publiques :  
la revue, 2023, n°2023/4, pp.85-94. hal-04547428

**HAL Id: hal-04547428**

**<https://hal.science/hal-04547428v1>**

Submitted on 17 Apr 2024

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**TOULOUSE  
CAPITOLE**  
Publications



« Toulouse Capitole Publications » est l'archive institutionnelle de  
l'Université Toulouse 1 Capitole.

# **Repères sur la gestion et les finances publiques en en Mai 2023**

**Fabrice Bin et al.**

**Maître de conférences de Droit public**

**Université Toulouse Capitole**

Pour toute question sur Toulouse Capitole Publications,  
contacter [portail-publi@ut-capitole.fr](mailto:portail-publi@ut-capitole.fr)

# Repères

## sur la gestion et les finances publiques

En Mai 2023

### BUDGET DE L'ÉTAT ET DES OPÉRATEURS

#### ➤ Données générales sur les finances publiques

**Mai 2023 : les prix à la consommation augmentent de 5,1 % sur un an**

Dans une note publiée le 31 mai 2023 l'Insee indique que sur un an les prix à la consommation augmentent de 5,1 % en mai 2023, après +5,9 % le mois précédent. Cette baisse de l'inflation serait due au ralentissement sur un an des prix de l'énergie, de l'alimentation, des produits manufacturés et des services. Quant aux prix du tabac, ils accélèrent pour le troisième mois consécutif.

**Pierre Moscovici : « la France doit être leader en Europe, mais elle ne doit pas être le leader de la dette »**

Dans une interview accordée au journal Les Echos publiée le 11 mai 2023, le Premier président de la Cour des comptes considère que la France « ne peut plus continuer à délivrer des signaux aux marchés qui relèvent de l'indifférence ». Il réclame des hypothèses plus crédibles pour la future loi de programmation des finances publiques. Face au contexte économique actuel, Pierre Moscovici indique qu'un niveau de dépenses publiques conséquent est nécessaire. C'est pourquoi selon lui il est « impératif de retrouver des marges de manœuvre pour les financer et pour cela de nous désendetter. Gardons en tête que notre charge de la dette devrait augmenter chaque année de 8 Mds€ en moyenne d'ici à 2027, bien plus qu'aucun autre budget de l'État ». Afin d'éviter de figurer parmi les trois plus mauvais élèves de l'Union européenne, avec l'Italie et la Grèce, le Premier président estime que « les conditions de financement de notre dette

doivent être prises en compte pour toute décision politique ».

#### ➤ Budget des opérateurs

**La gestion de l'Institut de recherches économiques et sociales (IRES) sévèrement critiquée par la Cour des comptes**

Dans un rapport publié le 25 mai 2023 sur son site internet, la Cour des comptes a examiné la gestion de l'IRES pour les exercices 2015 à 2021. L'Institut de recherches économiques et sociales (IRES) a été créé en 1982 avec pour ambition de doter les organisations syndicales d'un institut d'analyse économique indépendant des services d'études relevant de l'État. C'est une association loi 1901 à but non lucratif, dont les membres fondateurs sont la CFDT, la CFE-CGC, la CFTC, la CGT, l'UNSA-Éducation (ex. FEN), et la CGT-FO. L'IRES s'appuie quasi exclusivement sur le soutien financier de France Stratégie, rattaché aux services du Premier ministre. Pour la Cour, l'allocation des importants moyens mis à la disposition de l'IRES ne s'accompagne pas d'un examen critique par France Stratégie de son fonctionnement ni du bon usage des fonds publics qui lui sont versés. Il est notamment relevé qu'une partie de la subvention versée ne donnait pas lieu à service fait. Par ailleurs, le rapport note que les dotations versées aux organisations syndicales sont fixées de manière arbitraire sans analyse du coût prévisionnel des études qu'elles financent. Ainsi, toutes les organisations syndicales imputent sur ces contrats d'études des frais généraux et des charges de personnel interne qui, pour certaines, peuvent atteindre jusqu'à 85 % du financement total. Estimant qu'une telle situation ne peut perdurer, la Cour appelle le réexamen du mode de fonctionnement de l'IRES.

## Les missions de service public du groupe La Poste

Dans un audit flash publié le 17 mai 2023 la Cour des comptes présente son analyse des missions de service public confiées à La Poste. Le groupe La Poste est une société anonyme dont l'actionariat est constitué de la Caisse des dépôts et consignations (66 %) et de l'État (34 %). Avec un chiffre d'affaires de 34 Md€ en 2021, le groupe a connu ces dernières années une forte croissance de son activité, de 41 % entre 2017 et 2021, principalement tirée par des acquisitions externes. Avec 245 000 collaborateurs, ce groupe s'impose comme le deuxième employeur public de France. Le législateur a confié au groupe La Poste quatre missions de service public : le service universel postal, le transport et la distribution de la presse, l'aménagement du territoire et l'accessibilité bancaire.

Si la Cour admet que le nombre de missions confiées à l'opérateur postal et leur ampleur sont en France plus importants que dans les pays voisins, elle relève néanmoins que le pilotage par l'État demeure perfectible. En particulier, les missions d'accessibilité bancaire et de contribution à l'aménagement du territoire devraient être dotées d'objectifs de résultat. La progression du numérique accélère la dégradation de la soutenabilité financière de ces missions. Leur exécution devient de plus en plus coûteuse pour l'entreprise et pour l'État, alors que le besoin social auquel elles répondent se réduit, comme en témoignent le déclin du courrier et la chute de fréquentation dans les points de contact.

La Cour constate enfin que l'État et La Poste ont initié des réformes d'ampleur du service universel postal et de la mission de distribution de la presse. Elle considère toutefois que ces réformes bienvenues ne constituent pas une solution pérenne et que des transformations supplémentaires sont nécessaires. La Cour formule quatre recommandations en ce sens.

## COMPTABILITÉ PUBLIQUE

### ➤ Responsabilité des gestionnaires publics

#### Premiers arrêts rendus par la Cour des comptes sous l'empire de la nouvelle responsabilité financière

Au cours du mois de mai 2023, la chambre du contentieux de la Cour a rendu ses premiers arrêts sous l'empire du nouveau régime de responsabilité financière des gestionnaires publics

en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2023 (ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022).

Dans un arrêt du 11 mai 2023, la Cour a jugé les deux présidents successifs de la société publique locale ALPEXPO (gestionnaire du parc des expositions de Grenoble), ainsi que la directrice générale de fait, mise à la disposition de cette entreprise publique sur la base d'un contrat de management de transition conclu avec un prestataire privé. Trois infractions étaient retenues par la décision de renvoi. Deux d'entre elles ont été qualifiées par la Cour des comptes et ont donné lieu au prononcé d'une amende. En premier lieu, la Cour a constaté que la dirigeante de fait mise à la disposition de la société ALPEXPO au titre du contrat de management de transition, avait signé des actes d'engagement de dépenses relatifs à des contrats de travail et de commande publique, sans en avoir le pouvoir. En conséquence la Cour a considéré que l'infraction définie par l'article L.131 13-3° du code des juridictions financières (CJF) était qualifiée. En deuxième lieu, la décision de renvoi saisissait la Cour de nombreuses dépenses effectuées par la dirigeante de fait, susceptibles de constituer des avantages injustifiés octroyés à autrui, ou à soi-même, dont un voyage aux États-Unis au profit de son époux, un stage de golf et des frais de taxi. Toutefois, ces dépenses étaient intervenues avant l'entrée en vigueur du nouvel article L.131-12 du CJF et l'ancien article L. 313-6 du CJF en vigueur à l'époque des faits permettait seulement de sanctionner l'octroi d'avantages à autrui, de sorte que la Cour a logiquement considéré que les nouvelles dispositions ne pouvaient être mises en œuvre de façon rétroactive. Ainsi, seuls les frais relatifs au voyage aux États-Unis, exposés au profit de l'époux de la personne renvoyée, ont été appréhendés pour qualifier l'infraction de l'article L.131-12 et l'imputer à la dirigeante de fait. En troisième lieu, la Cour était saisie, sur le fondement de l'article L.131-9 du CJF, d'une faute grave ayant entraîné un préjudice significatif au détriment de la société ALPEXPO. Sur ce point, la Cour a considéré que, nonobstant la matérialité des manquements poursuivis, relatifs notamment à des défauts de surveillance des actes de la dirigeante de fait et de mauvaise tenue des comptes, le principe de rétroactivité des dispositions répressives réputées les plus douces devait prévaloir. Ainsi, dès lors que le préjudice financier et son caractère significatif, au sens de l'article L. 131-9 du CJF, n'étaient pas suffisamment établis, l'infraction portée par cet article ne pouvait être qualifiée et il y avait lieu de relaxer des fins des poursuites les présidents successifs de la société ALPEXPO. *In fine*, seule la dirigeante de

fait de la société ALPEXPO est condamnée à une amende de 3 500 euros.

Et dans un arrêt du 31 mai 2023, la chambre du contentieux de la Cour des comptes a condamné l'ancien maire de la commune d'Ajaccio pour des infractions tenant à l'inexécution d'une décision de justice, et à l'absence ou le retard d'ordonnement de sommes résultant de décisions juridictionnelles (article L. 131-14 du CJF). Ces infractions très spécifiques n'avaient donné lieu qu'à une seule condamnation par l'ancienne CDBF (CDBF, 20 décembre 2001, *Président de la région de la Guadeloupe*, n° 135-469). Il est donc probable que la Cour se saisisse davantage de cette infraction qu'auparavant. Par l'arrêt rendu le 31 mai 2023 elle envoie également un message fort aux gestionnaires publics concernés par ces infractions en condamnant l'ancien maire d'Ajaccio à une amende significative de 10 000 euros.

## FINANCES LOCALES

### ➤ Le remplacement de la CVAE par une fraction de TVA : décret d'application

La loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023 remplace la CVAE par de la TVA avec une part devant prendre en compte le dynamisme de cet impôt. Elle renvoie à un décret la mise en place de ce mécanisme par le biais d'un dispositif intitulé le fonds national de l'attractivité économique des territoires. Ce décret n° 2023-364 du 13 mai 2023 pris en application de l'article 55 de la loi prévoit que la répartition du fonds repose sur les mêmes règles que la répartition classique de la CVAE. En termes de montant, celui-ci devrait avoisiner les 608 millions d'euros en 2023. D'un point de vue plus théorique, ce décret tente de répondre à la déconnexion entre la fiscalité locale et les territoires.

### ➤ Proposition de loi organique d'indexation de la DGF sur l'inflation

Cette proposition de loi organique visant à indexer la dotation globale de fonctionnement sur l'inflation, n° 957 du 17 mars 2023 entend modifier la LOLF pour inclure une indexation de la DGF sur l'inflation au nom de l'impact de la conjoncture actuelle sur les finances locales. Pour ce faire, cette proposition de loi insiste sur l'indice des prix des dépenses communales, qui augmenterait davantage que l'indice des prix à la consommation, de l'ordre +7,2 % contre +5,2 %. À rebours de cela, l'État pointe l'impact financier

très fort d'une telle mesure, qui pourrait représenter un coût annuel de plus de 6 Mds€ jusqu'en 2027.

### ➤ Proposition de loi pour encadrer les règles de lien entre les taux de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et de la taxe foncière sur les propriétés bâties

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2023, les taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties et de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale doivent varier dans la même proportion. Afin de permettre à de nombreuses communes du littoral et de montagne, confrontées à des difficultés budgétaires qui ne cessent de s'aggraver, de pouvoir augmenter les recettes fiscales de leur commune sans alourdir la charge de la taxe sur le foncier bâti, la proposition de loi visant à encadrer les règles de lien entre les taux de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et de la taxe foncière sur les propriétés bâties entend décorréliser les taux de ces deux taxes dans une certaine limite.

### ➤ Bilan du soutien de l'État à l'investissement des collectivités locales en 2022

Dans ce document, la DGCL effectue le bilan des subventions versées aux collectivités locales. Désormais, dans un souci de transparence, la DGCL dresse annuellement un tel bilan avec le recours à l'outil cartographique. En termes de montant, 2,2 Md€ de subventions ont été accordées en 2022 par l'État aux collectivités locales, ce qui représente 28 596 projets d'investissement subventionnés soit 19 609 collectivités accompagnées. Ce montant regroupe trois principales subventions avec la DETR, la DSIL et la DPV pour des montants variés. Ainsi, en 2022, la DETR a soutenu les projets d'investissement de 14 667 communes, 777 EPCI à fiscalité propre et 552 syndicats pour un montant d'1 Md€. Pour la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), 829 M€ ont été engagés au soutien de l'investissement du bloc communal. Pour la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID), cela représente un montant de 200 M€ pour soutenir les projets d'investissement des conseils départementaux. Enfin, cette note revient sur la dotation politique de la ville, qui a financé 150 M€ pour soutenir les projets des communes les plus fragiles du périmètre de la politique de la ville

## ➤ BIS 175 : Le bilan de la fiscalité locale en 2022

Dans cette note désormais traditionnelle, la DGCL revient sur la deuxième année d'application du nouveau schéma de financement. En 2022, la fiscalité locale augmente de + 4,2 % hors TVA mais 6,5 % si on prend en compte la TVA. Au final, le montant de la fiscalité locale s'élève à 104,5 Mds€ avec une part de TVA s'élevant à 36,16 Mds€. La taxe foncière devient le premier impôt local, représentant plus de 54 % des recettes de fiscalité directe locale. Concernant les impôts économiques, la DGCL relève la quasi-stabilité de ces derniers impôts.

## FINANCES SOCIALES

### ➤ Situation des comptes sociaux

#### Certification des comptes de la Sécurité sociale

La Cour des comptes a rendu le 16 mai son rapport sur la certification des comptes 2022 de la Sécurité sociale. Les deux éléments les plus marquants en sont, d'une part, le retour à la certification des comptes de la branche Recouvrement, après le refus de certifier les comptes 2021 et l'impossibilité dans laquelle s'était trouvée la Cour de donner une opinion sur les comptes 2020, d'autre part, le refus de certifier les comptes 2022 de la branche Famille. La Cour n'avait pas validé les comptes 2021 du Recouvrement au motif que la comparabilité des produits de cotisations et de contributions sociales des travailleurs indépendants et des résultats de leurs attributaires entre les exercices 2020 et 2021 n'était pas assurée et que l'amélioration du solde du Régime général entre ces deux exercices était surévaluée, le déficit 2020 du Régime général étant surestimé de 6,7 Md€ et celui de 2021 sous-estimé d'autant (voir les *Repères* de mai 2022). Ceci a été corrigé lors de l'examen du PLFSS 2023, puisque le Parlement a modifié les tableaux d'équilibre 2021 des régimes de Sécurité sociale, en rabaisant de 5 Md€ le montant des recettes, ce qui a conduit à relever de 22,7 Md€ à 27,7 Md€ le montant du déficit 2021 du Régime général. En second lieu, la Cour a refusé de certifier les comptes de la branche Famille compte tenu de la dégradation de l'indicateur de risque financier résiduel, qui traduit l'ampleur des erreurs sur la liquidation et le versement des prestations : la Cour avait déjà alerté les années précédentes sur l'augmentation du montant des erreurs et l'absence d'inflexion de la performance de la branche en matière de maîtrise des risques ; le taux de risque financier

résiduel à 24 mois s'est élevé à 7,6 % pour les prestations versées en 2021, contre 7,1 % pour les prestations versées en 2020 et 5,5 % pour celles versées en 2019, en même temps que la branche enregistrait en 2022 un niveau de contrôle inférieur à celui de 2019 du fait de décisions d'allègement; il doit s'ensuivre un montant d'indus et de rappels qui ne seront jamais récupérés du fait de la prescription de 5,8 Md€ au titre de 2022, et qui concerne principalement la prime d'activité, le RSA et les aides au logement. La branche a renvoyé les perspectives d'amélioration à la mise en place du « dispositif de ressources mensuelles » (DRM), qui doit permettre aux organismes sociaux d'acquiescer en temps réel une grande partie des données de ressources auprès de tiers de confiance, ainsi qu'aux progrès des systèmes d'information, ce qui n'a pas été jugé suffisant par la Cour. Celle-ci, comme les années précédentes et d'une manière générale, a relevé les faiblesses persistantes du contrôle interne dans toutes les branches: ainsi, pour la branche Vieillesse, une prestation de retraite nouvelle sur sept reste affectée d'une erreur de portée financière ; pour la branche maladie, le taux d'erreur affectant les remboursements de frais de santé est de 10 %, comme pour les indemnités journalières ; la Cour a souligné enfin les difficultés de mise en œuvre des nouveaux outils informatiques (« dispositif ressources mensuelles » pour les CAF, nouveau système de régularisation des carrières pour la branche Vieillesse, outil de liquidation des indemnités journalières (ARPEGE) pour la Maladie). La Cour des comptes a certifié avec réserves les comptes de la branche Recouvrement, de la Maladie, de la Vieillesse et de l'Autonomie et ceux du Conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants (CPSTI), ainsi que les comptes des cinq caisses nationales têtes de réseau.

### ➤ Pas de retour à l'équilibre financier de la Sécurité sociale

La Cour des comptes a publié le 24 mai son rapport 2023 sur l'exécution des lois de financement de la Sécurité sociale. Pour 2022, le déficit des régimes obligatoires de base de la Sécurité sociale (ROBSS) et du Fonds de solidarité vieillesse s'élève à -19,6 Md€, soit une amélioration de 9,7 Md€ par rapport au déficit 2021 (-29,3 Md€ si on tient compte de la rectification de 5 Md€ opérée par le Parlement lors du vote de la LFSS 2023, voir *supra*). Ce déficit s'explique à hauteur de -21 Md€ par celui de l'Assurance maladie, de -3,8 Md€ par celui de l'Assurance vieillesse, alors que les autres branches sont en excédent (Accidents du travail : +1,7 Md€, Famille: +1 ; 9 Md€,

Autonomie : +0,2 Md€, FSV : +1,3 Md€). Cette évolution s'explique par le très fort rebond des recettes (cotisations et contributions sociales) consécutif à la croissance de la masse salariale en 2022 (+8,7 % en moyenne, après +8,9 % en 2021) ; mais les dépenses ont également crû plus fortement que prévu, du fait du maintien à un haut niveau des dépenses liées à la crise sanitaire et des compensations aux établissements sanitaires et médico-sociaux, qui ont entraîné un dépassement de l'ONDAM 2022 de plus de 10 Md€, ainsi que des dépenses de l'Assurance vieillesse (incidence de la revalorisation des pensions au 1<sup>er</sup> janvier et 1<sup>er</sup> juillet 2022 et atténuation progressive des effets de la réforme des retraites de 2010). Pour 2023, le déficit prévu est toujours de -7,1 Md€ (dont -7,1 Md€ pour la Maladie et -3,6 Md€ pour la Vieillesse), mais la Cour relève que les hypothèses économiques retenues sont optimistes, notamment celle de la croissance estimée à +1 % pour 2023, de même que la prévision d'évolution des dépenses de santé pour lesquelles le comité d'alerte de l'ONDAM d'avril dernier a appelé à la vigilance (voir *Repères* d'avril).

C'est pour l'exercice 2024 et les suivants que la Cour se montre nettement plus pessimiste, en rappelant les prévisions associées à la LFSS 2023 : - 8,2 Md€ en 2024, puis autour de -13 Md€ en 2025-2026, et avec des hypothèses de croissance du PIB là encore optimistes, puisqu'elles dépassent sensiblement le taux de croissance potentiel du pays. La Cour est particulièrement dubitative en ce qui concerne la modération attendue des dépenses de santé et elle souligne que la réforme des retraites récemment adoptée n'empêchera pas le maintien d'un déficit de la branche Vieillesse et du FSV autour de -5,7 Md€ en 2030. Elle insiste particulièrement sur déficit de la CNRACL qui pourrait atteindre -6,6 Md€ en 2030, et qui serait à lui seul supérieur au déficit de la branche Vieillesse et du FSV.

S'agissant de la dette sociale portée par la CADES et l'ACOSS, celle-ci, qui avait fortement diminué jusqu'en 2019, devrait atteindre 151 Md€ en 2023 ; mais la CADES, qui en 2023 reprendra encore 24 Md€ pour couvrir le déficit 2022 de la Maladie ne disposera plus de ressources pour couvrir les déficits à partir de 2024 ; la Cour préconise donc que s'il était décidé un nouvel allongement de la durée de vie de la CADES au-delà de 2033, celui-ci soit accompagné d'une trajectoire durable et crédible de retour à l'équilibre, par des réformes appropriées. Le rapport de la Cour comprend également dix chapitres thématiques, sur l'ONDAM, l'information du Parlement

sur la situation financière des hôpitaux, la réforme de l'organisation et de la tarification des soins, les SAMU et les SMUR, les dépenses de congés de maternité et de paternité, la lutte contre la fraude aux prestations sociales (voir *infra*), la maîtrise médicalisée des dépenses de santé, la retraite des femmes et des hommes, le régime de Sécurité sociale des marins et les litiges des particuliers et des entreprises avec les organismes du Régime général de Sécurité sociale.

Il faut noter enfin que les comptes définitifs de la Sécurité sociale pour 2022 font l'objet d'un projet de loi approuvé au Conseil des ministres du 24 mai qui, pour la première fois, sera présenté de manière séparée par rapport au projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2024 .

## ➤ Aides à l'emploi / Coût du travail / Partage de la valeur

### La conditionnalité des aides à l'emploi

Un commentaire de François Ecalte, directeur du site Fipeco, revient sur la problématique de la conditionnalité pour les aides à l'emploi. Celles-ci ont représenté en 2021 un montant de 74 Md€, constitué pour la plus large part d'allègements de cotisations sur les bas-salaires. La légitimité de ces aides est souvent mise en cause par les organisations syndicales qui voudraient qu'elles soient assorties d'engagements contraignants en matière de création ou de maintien d'emplois. L'auteur rappelle que ces aides peuvent avoir des effets indésirables : effets d'aubaine pour des entreprises qui auraient de toute façon procédé aux recrutements, effets de substitution si les aides sont ciblées sur des catégories particulières d'emplois (ex. bas salaires, jeunes) et que les entreprises renoncent à embaucher dans les catégories qui ne sont pas concernées (par exemple, l'aide à l'embauche de jeunes peut inciter à se séparer de travailleurs plus âgés), effets de seuils si l'aide est limitée par un seuil d'effectif, qui dissuade l'entreprise de franchir celui-ci. Peut s'y ajouter l'effet de « trappe à bas salaires » souvent reproché aux allègements de cotisations sociales en deçà d'un ou plusieurs Smic qui conduit les entreprises à ne pas augmenter les salaires au-dessus des plafonds. L'auteur conclut qu'il est très difficile de déterminer *a priori* l'effet d'une aide au niveau d'une entreprise prise individuellement, faute de pouvoir estimer quel aurait été le comportement de l'entreprise si elle n'avait pas été aidée (« contrefactuel »). En revanche il apparaît plus pertinent d'évaluer ces effets au niveau d'un groupe d'entreprises appartenant à une même branche, et de développer des modèles économétriques pour l'aide à la décision.

Mais ces méthodes, qui relèvent de l'évaluation des politiques publiques, restent trop peu développées en France.

## Présentation du projet de loi sur le partage de la valeur

Le Conseil des ministres a approuvé le 24 mai le projet de loi sur le partage de la valeur dans l'entreprise. Ce texte reprend les dispositions de l'Accord national interprofessionnel du 10 février (voir les *Repères* de février). Il prévoit de généraliser les dispositifs de partage de la valeur (ex. participation, intéressement, plan d'épargne d'entreprise) dans les entreprises de 11 à 50 salariés – qui seront obligatoires dès lors que celles-ci auront réalisé un bénéfice fiscal net positif supérieur à 1 % du chiffre d'affaires pendant trois années consécutives –, de mettre en œuvre un meilleur partage des bénéfices exceptionnels dans le cadre d'accords de participation et d'intéressement, et il aménage le régime de la « Prime de partage de la valeur » en permettant un versement en deux fois dans l'année et en prolongeant jusqu'au 31 décembre 2026 le bénéfice du régime fiscal favorable applicable pour les salariés dont la rémunération est inférieure à trois Smic.

## ➤ Dépenses de santé / Hôpital / Assurance maladie

### Présentation des premières conclusions du CNR santé

Le ministre de la Santé a présenté le 3 mai les premières conclusions du Conseil national de la refondation sur la santé, lancé en octobre dernier, qui prennent en compte les travaux de 250 réunions, sur la base de quatre thématiques (permanence des soins, accès à un médecin traitant – une étude de la DREES révèle que deux tiers des généralistes déclarent être amenés à refuser de nouveaux patients comme médecin traitant –, prévention et attractivité des territoires), et s'inspirent d'un certain nombre d'expériences au niveau local. Il a annoncé la poursuite de plusieurs initiatives déjà engagées : généralisation d'ici la fin de l'année du service d'accès aux soins via le 15 pour désengorger les services d'urgence grâce à un pré diagnostic préalable, possibilité donnée aux directeurs d'ARS de déroger à certaines normes réglementaires, développement de l'exercice coordonné de la médecine au niveau des territoires, allègement des tâches administratives qui obèrent le temps médical (suppression d'un certain nombre de certificats médicaux), poursuite des travaux en vue de renforcer l'attractivité des carrières hospitalières et

la gouvernance des hôpitaux, refonte du métier infirmier, priorité donnée à la prévention avec des bilans aux âges clefs de la vie. Enfin, le ministre a rappelé que le gouvernement avait toujours pour objectif de réformer le mode de financement des établissements de santé.

## Étude de la DREES sur les disparités en matière de reste à charge santé entre départements

Une étude de la DREES fait le point sur la disparité des dépenses de santé en France. La dépense moyenne de santé était de 2 750 € par patient en 2018, mais avec de fortes différences entre, d'une part, le Nord-Est de la France, le pourtour méditerranéen et certains départements ruraux du centre de la France (ex. Creuse, Cantal), et d'autre part l'Ouest du pays et la région Rhône-Alpes. La démographie (population plus âgée) est le principal élément d'explication, mais d'autres facteurs entrent en ligne de compte comme la modulation des tarifs (principalement pour les DOM), les écarts de revenus, la densité de l'offre de soins, qui peut entraîner des différences dans la consommation de ceux-ci. S'agissant du reste à charge moyen (490 €), il est sensiblement supérieur dans les départements où l'offre de soins de pointe est plus importante et où les dépassements d'honoraires sont plus fréquents (ex. Île-de-France, Alpes-Maritimes, Rhône, Isère).

## ➤ Retraites

### Rejet de la deuxième proposition de RIP

Dans sa décision du 3 mai, le Conseil constitutionnel a rejeté la proposition de référendum d'initiative partagée visant à interdire la fixation d'un âge légal de départ à la retraite supérieur à 62 ans et à assurer la pérennité financière du système de retraite par l'augmentation de la contribution sur les revenus du capital, qui avait été présentée par les parlementaires de l'opposition. Dans sa décision, le Conseil s'est fondé, comme dans celle du 14 avril dernier, sur la signification de « réforme relative à la politique économique, sociale ou environnementale et aux services publics qui y concourent », qui, aux termes de l'article 11 de la Constitution, peut faire l'objet d'un RIP. Se basant essentiellement sur des motifs de procédure, il a considéré qu'en l'espèce la proposition n'avait pas pour objet une réforme, dans la mesure où, à la date d'enregistrement de la saisine (le 13 avril), l'âge légal de la retraite était toujours fixé à 62 ans et donc que l'interdiction de fixer celui-ci au-delà de 62 ans n'emportait pas de changement de l'état du droit. Par ailleurs, il



a estimé que la proposition d'augmenter le taux de contribution des revenus du capital n'avait pas d'autre effet que d'abonder le budget d'une branche de la Sécurité sociale.

## ➤ Formation professionnelle

### Présentation de la réforme des lycées professionnels

En déplacement le 4 mai à Saintes, le président de la République a présenté les orientations de la réforme des lycées professionnels. Celle-ci va viser quatre objectifs principaux : une meilleure adéquation des formations aux besoins des territoires, ce qui implique la fermeture de filières sans perspectives de débouchés et l'augmentation des effectifs pour 80 autres dans les métiers en tension (ex. chauffeurs de bus, emplois de l'hôtellerie restauration) ; une augmentation de la durée des stages, en particulier pour les élèves qui souhaitent entrer sur le marché du travail sitôt après le bac, les stagiaires devant par ailleurs bénéficier d'une rémunération (de 50 à 100 € par semaine) pour leurs périodes de stage ; un complément de rémunération pour les professeurs, pouvant aller jusqu'à 7 500 € annuels, pour ceux qui accepteront des missions nouvelles comme par exemple l'interfaçage avec les entreprises et « France Travail » ; la lutte contre le décrochage en cours d'études, en orientant plus précocement certains élèves vers des solutions alternatives comme les « écoles de la deuxième chance » ou les établissements d'insertion dans l'emploi (Épide). Pour cette réforme, le chef de l'État annoncé une enveloppe supplémentaire de 1 Md€ par an.

## ➤ Contrôles / Lutte contre la fraude

### Lutte contre la fraude aux prestations sociales : l'alerte de la Cour des comptes et le plan du Gouvernement

Le chapitre VII du rapport 2023 sur l'exécution des lois de financement de la Sécurité sociale est consacré à la lutte contre la fraude aux prestations sociales, thème qui a pris une importance notable dans le débat politique au cours de ces derniers mois. L'estimation du montant total de la fraude aux prestations sociales reste très difficile à établir, du fait de la disparité des champs couverts par les contrôles et de l'hétérogénéité des méthodes ; il pourrait être compris entre 3,7 Md€ et 5 Md€, plus de la moitié concernant les prestations versées par la branche Famille

(notamment le RSA qui est la prestation la plus fraudée), mais il pourrait être sensiblement plus élevé (jusqu'à 8 Md€) si on extrapole aux champs non couverts dans le domaine de l'Assurance maladie ; en regard, les montants mis en recouvrement suite à contrôles restent faibles (moins de 500 M€). La Cour relève les progrès réalisés (ex. communication d'informations et pouvoirs de contrôle étendus, sécurisation des immatriculations des bénéficiaires de prestations, vérification de l'existence des retraités à l'étranger, contrôle et sécurisation de la carte Vitale), et elle souligne les avancées en matière de coordination interministérielle. Mais elle insiste sur la nécessité de changer d'échelle dans la lutte contre la fraude et de mettre en œuvre plusieurs chantiers : lutte contre les surfacturations commises par les professionnels et établissements de santé, fiabilisation des données relatives à l'activité professionnelle, aux membres et aux ressources du foyer des allocataires particulièrement pour les prestations de la CNAF (déploiement du dispositif de ressources mensuelles-DRM), contrôle des départs non déclarés à l'étranger (Assurance maladie), sécurisation des données bancaires ; elle préconise également une augmentation des contrôles, qui ont été relâchés pendant la crise sanitaire, et des moyens qui leur sont affectés, ainsi qu'une application plus effective des sanctions (déconventionnement des professionnels).

Le Gouvernement n'a pas tardé à reprendre l'initiative sur le sujet, puisque le 30 mai, le ministre du Budget et des Comptes publics a présenté son plan de lutte contre la fraude sociale. Le plan concerne aussi bien la fraude aux cotisations (dont le préjudice est évalué à 8 Md€) que la fraude aux prestations ; il prévoit d'ici la fin du quinquennat un doublement des redressements pour les cotisations et des détections pour les prestations, grâce à un renforcement important des moyens (1 000 ETP dédiés supplémentaires sur la période). Surtout, l'arsenal législatif et réglementaire va être durci : réforme de la collecte des cotisations sociales des micro-entrepreneurs, contrôle accru des surfacturations et des arrêts de travail, allongement à neuf mois de la condition de résidence en France pour bénéficier des prestations familiales, des aides au logement et des minima sociaux, arrêt du versement des prestations sur des comptes hors d'Europe à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2023, accès des caisses de Sécurité sociale à de nouvelles données (données de voyage et données bancaires). Enfin, une mission de préfiguration pour examiner la fusion entre la carte nationale d'identité et la carte Vitale va être lancée.

## MANAGEMENT PUBLIC

### ➤ Fonction publique d'État

#### Augmentation de l'indice minimum de traitement des agents publics des trois fonctions publiques

À compter du 1<sup>er</sup> mai 2023, l'indice minimum de traitement des agents publics des fonctions publiques d'État, hospitalière et territoriale, a été relevé au niveau du Smic. Un décret publié au *Journal officiel* du 27 avril 2023 porte la rémunération mensuelle minimale dans la fonction publique à 1 750,86 € bruts. Cette hausse permet de tenir compte de la revalorisation du Smic de 2,22 % intervenue au 1<sup>er</sup> mai 2023 et d'éviter que la rémunération de certains agents ne passe en dessous du salaire minimum. Cette augmentation devrait concerner 1,1 million d'agents.

#### Vers une montée en puissance de la DITP ?

Le 9 mai 2023 s'est tenu le 7<sup>e</sup> comité interministériel de la transformation publique (CITP). Douze engagements ont été présentés répartis en trois grands axes de travail : 1) renforcer les services publics fondamentaux, 2) assurer les fondamentaux des services publics et 3) une organisation pour tenir nos promesses. Parmi les annonces importantes, on retrouve la volonté de renforcer le pilotage et l'exploitation des données numériques ministérielles, la poursuite du déploiement des projets France Services et Services Publics + ou encore la définition de feuilles de route interministérielles pour les préfets dont une part variable de la rémunération dépendra des résultats de ces feuilles de route. Ces annonces interviennent dans un contexte où, dans son rapport du 16 mai 2023, la Cour des comptes a appelé à une montée en puissance de la DITP. L'institution de contrôle regrette notamment que la DITP ne soit pas associée aux réflexions sur la maîtrise des dépenses et l'appelle à rationaliser ses interventions. De plus, les magistrats estiment que les capacités d'actions actuelles de la DITP sont trop restreintes et qu'elle devrait disposer de missions de supervision accrue, d'un droit de regard ou encore de pouvoirs d'auto-saisine et d'initiative sur certains dossiers.

#### Des évolutions dans l'organisation de certains ministères

Au cours de ce mois de mai 2023, des évolutions sont intervenues dans l'organisation de certains ministères. Un arrêté du 19 mai 2023 prévoit la création d'un comité d'évaluation (dénommé « comité parcours et carrière ») au sein des mi-

nistères sociaux en charge de l'appréciation du parcours et des compétences des cadres supérieurs de son périmètre. Par ailleurs, un arrêté du 24 mai 2023 prévoit la création d'un collège de déontologie chargé de conduire les réflexions sur l'éthique et la déontologie au sein du ministère de l'intérieur, de formuler des propositions et de travailler sur les textes applicables en matière de déontologie. Il émettra également des avis et des recommandations sur des dossiers complexes ou en cas de conflits d'intérêts.

### ➤ Transitions

#### Un alignement de l'action environnementale des collectivités et du SGPE ?

Le lundi 22 mai, sous l'égide de la première ministre, le secrétariat général pour la planification écologique (SGPE) a présenté son « plan d'action ». Les détails de ce premier cadrage seront précisés fin juin par Matignon mais on sait que les entreprises devront réaliser la moitié de l'effort tandis que les ménages et les collectivités territoriales réaliseront chacun un quart de l'effort. Le défi consiste à doubler le rythme de la transition écologique en passant de 408 millions de tonnes équivalents CO<sub>2</sub> en 2022 à 270 millions de tonnes équivalents CO<sub>2</sub> d'ici 2030. L'enjeu majeur va être de décliner les orientations du SGPE au niveau territorial en s'appuyant notamment sur les PCAET des intercommunalités et des SRADDET des conseils régionaux. Les préfets et leurs services seront mis à contribution pour assurer cette déclinaison. Une phase de concertation s'ouvrira en juin avec les collectivités territoriales.

#### ➤ La constitution d'un groupe de travail du G7 sur l'intelligence artificielle

Alors que le Japon a annoncé l'utilisation de ChatGPT pour faciliter certaines démarches administratives, le déploiement des outils de l'IA dans les administrations continue de susciter de vifs débats. Dans ce contexte, les membres du G7 ont annoncé la constitution d'un groupe de travail en vue d'une réglementation pour une « IA de confiance », conforme aux « valeurs démocratiques ». Les enjeux portent notamment sur l'utilisation des données personnelles, la question des droits d'auteurs et la lutte contre la désinformation. L'Union européenne travaille actuellement sur une loi visant à réglementer l'IA tandis qu'aux États-Unis, les pouvoirs publics travaillent sur un dispositif de certification obligatoire qu'une IA devrait obtenir avant sa mise sur le marché.

**EUROPE****➤ Politique européenne****Cour des comptes européenne : rapport annuel d'activité**

Le 4 mai 2023, la Cour des comptes européenne a présenté son rapport annuel : « Activité des auditeurs de l'UE : passer au crible le budget en hausse de l'Europe ». Le 5 mai elle a rendu public son rapport spécial n° 13/2023 consacré aux « Douanes de l'UE : les opérateurs de confiance pas tous logés à la même enseigne » ; le 8 mai son document d'analyse n° 03/2023 : « Transport d'animaux vivants dans l'UE faits et chiffres : défis et pistes d'action » et le 12 mai son rapport spécial n° 12/2023 : « L'UE et la surveillance du risque de crédit des banques – La BCE a intensifié ses efforts, mais doit faire davantage pour une meilleure assurance que le risque de crédit est bien géré et couvert ».

**Nouvelles règles en matière de crypto-actifs**

Lors de sa réunion du 16 mai 2023, le Conseil ECOFIN a adopté de nouvelles règles en matière de crypto-actifs saluées par la Commission : pour la première fois, adoption d'un cadre juridique au niveau de l'Union pour ce secteur avec un règlement sur les marchés de crypto-actifs (MiCA), un règlement relatif à la traçabilité des transferts de crypto-actifs et une orientation générale concernant les modifications à la directive relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal.

**La Commission autorise la concentration entre Crédit Suisse et UBS**

Le 25 mai 2023, la Commission a autorisé sans condition, en vertu du règlement de l'UE sur les concentrations qui s'applique aussi en Suisse, la concentration entre Crédit Suisse et UBS. Elle a conclu que l'opération ne poserait pas de problème de concurrence dans l'Espace économique européen (l'« EEE ») qui réunit l'UE et la Confédération helvétique.

**➤ Pacte de stabilité****Orientations politiques dans le cadre du semestre européen**

La suspension depuis 2020 de la procédure pour déficits excessif n'empêche pas la Commission de présenter le 24 mai 2023 des orientations aux États membres dans le cadre du paquet de printemps du Semestre européen 2023. Son rapport constate que le critère du déficit n'est pas rempli par la Belgique, la Bulgarie, la Tchéquie, l'Alle-

magne, l'Estonie, l'Espagne, la France, l'Italie, la Lettonie, la Hongrie, Malte, la Pologne, la Slovénie et la Slovaquie.

**L'Allemagne en récession au premier trimestre 2023**

Sans que ce ne soit totalement surprenant, malgré les prévisions, l'Allemagne entre en récession technique au premier trimestre 2023. Le 25 mai, il est acquis que le PIB de la première économie européenne a reculé de 0,3 % entre janvier et mars 2023, et de 0,5 % entre octobre et décembre 2022. Cette contraction de l'économie allemande est une première depuis la pandémie de Covid-19. Le pacte de stabilité étant de toute façon suspendu depuis trois ans, cela n'a pas d'impact sur son objectif à moyen terme mais fera partie de l'équation une fois le pacte de stabilité réformé et rétabli.

**➤ Budget européen****Parlement européen : rapport sur la refonte du règlement financier**

Le 4 mai 2023, les commissions des budgets et du contrôle budgétaire ont adopté un rapport (COM(2022)0223 – C9-0179/2022 – 2022/0162(COD)) sur la refonte du règlement financier de l'Union (en anglais : *Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the financial rules applicable to the general budget of the Union (recast)*).

**Mise en garde du Parlement contre le coût de l'emprunt européen**

Le 10 mai 2023, suite à un rapport (2023/2037(BUI)) du 28 avril adopté en commission des budgets, le Parlement européen a adopté une résolution mettant en garde contre l'augmentation des coûts d'emprunt pour la relance sur le budget de l'UE de l'an prochain.

**Le Parlement européen demande de nouvelles ressources propres**

Le 10 mai 2023, le Parlement européen a adopté une résolution préconisant de nouvelles « ressources propres ». Il réclame notamment une imposition des sociétés (BEFIT), un « mécanisme d'ajustement équitable aux frontières » de l'Union, une taxe sur les transactions financières (TTF), une taxe sur les cryptomonnaies, une redevance sur l'économie numérique, mais aussi des ressources propres sous forme de contributions nationales fondées sur les statistiques, notamment en matière de déchets, ainsi que des recettes autres que les ressources propres comme des redevances – comme celles prélevées sur

les exemptions de visa lorsque le système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages entrera en vigueur –, primes sur les émissions excédentaires, amendes pour infractions aux règles de concurrence et autres droits similaires.

## Budget rectificatif et calendrier budgétaire 2023 pour le budget 2024

Le 16 mai 2023, le Conseil ECOFIN a adopté sans débat sa position sur le projet de budget rectificatif n° 1/2023, relatif à quelques ajustements techniques. Pour faire avancer les travaux sur le budget annuel de l'UE pour 2024, il a approuvé une déclaration commune sur le calendrier de la procédure budgétaire et les modalités de fonctionnement du comité de conciliation en 2023.

### ➤ Euro

#### La BCE procède à une nouvelle hausse des taux d'intérêt

La Banque centrale européenne (BCE) a annoncé jeudi 4 mai 2023 une nouvelle augmentation de ses taux d'intérêt de 0,25 point, septième hausse depuis juillet 2022. Comme la presse l'a relevé, si la BCE maintient sa lutte contre l'inflation, elle a ralenti le rythme de hausse, passant de 3 % à 3,25 %.

### ➤ Fiscalité

#### Promulgation de l'ajustement carbone aux frontières de l'Union

Après l'adoption par le Parlement européen d'une résolution législative favorable le 18 avril 2023, le Règlement (UE) 2023/956 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 établissant un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières a été promulgué, ainsi que la Directive (UE) 2023/959 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 modifiant la directive 2003/87/CE établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union et la décision (UE) 2015/1814 concernant la création et le fonctionnement d'une réserve de stabilité du marché pour le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union.

#### Propositions pour une réforme douanière

Le 17 mai 2023, la Commission a présenté des propositions visant à mettre en œuvre la réforme la plus ambitieuse et la plus complète de l'union douanière de l'UE depuis sa création en 1968, notamment en simplifiant les procédures et en tenant mieux compte de toutes les implications

numériques, notamment en matière de commerce électronique.

## INTERNATIONAL

### ➤ États

#### Mur de la dette aux États-Unis

Le 23 mai, les débats politiques sur la dette n'avancent pas, provoquant une perturbation des cours à la bourse. Un accord de principe est finalement trouvé le 28 mai pour éviter le « mur de la dette », c'est-à-dire le défaut de paiement. Le mercredi 31 mai, les représentants de la Chambre votent à une très large majorité le texte levant le plafond de la dette, avant son adoption par le Sénat le 1er juin. Le plafond d'endettement est ainsi suspendu pendant deux ans.

### ➤ Monnaies

#### La Fed relève à nouveau ses taux d'intérêt

Mercredi 3 mai, à l'unanimité de son comité de politique monétaire (FOMC), la Réserve fédérale américaine (Fed) a relevé pour la dixième fois d'affilée depuis mars 2022, d'un quart de point de pourcentage son principal taux directeur. Ce dernier situe désormais dans une fourchette de 5,00 à 5,25 %, au plus haut depuis 2006. Malgré l'essoufflement de l'économie et en dépit de la récente crise bancaire, la Fed reste décidée à combattre l'inflation, mais, cette fois, elle a changé de ton en n'anticipant pas encore de hausses supplémentaires : « on a ôté cette partie. C'est un changement significatif », a précisé son directeur Jérôme Powell. ■

**Aurélien BAUDU** (fiscalité et procédure fiscale),

**Fabrice BIN** (Europe, international),

**Florent GAULLIER-CAMUS** (budget de l'État et des opérateurs),

**Matthieu HOUSER** (finances locales),

**Léonard GOURBIER** (management public),

**Yves TERRASSE** (finances sociales),

**Robin DEGRON** (coordination).

➤ Retrouvez sur [www.revuegfp.fr](http://www.revuegfp.fr) :

- l'intégralité des REPÈRES d'actualité des finances et de la gestion publiques depuis 2015

- le 15 du mois, les REPÈRES d'actualité du mois précédent.