

[NOTE]

**LE PROJET DE LOI DE FINANCES 2023, UN BUDGET AUSTÉRITAIRE A
CONTRE COURANT DES BESOINS DES SERVICES PUBLICS**

Le projet de loi de finances 2023 (PLF) et le projet de loi de programmation des finances publiques (LPFP) présentés par le gouvernement fin septembre donnent une vision claire des intentions politiques de l'exécutif en fournissant une photographie précise de ce qu'il entend financer (et comment) et, surtout, de ce qu'il entend ne pas financer.

Crise de l'hôpital public, difficultés à combattre les feux de forêts, recrutements difficiles dans l'éducation ou dans la justice : après l'été de tensions majeures qu'ont connues les services publics dans notre pays, un budget de rattrapage semblait unanimement nécessaire. Un débat serait apparu légitime sur l'*ampleur* du rattrapage nécessaire dans un contexte d'inflation, mais il ne semblait faire aucun doute que la priorité était de mettre fin à la réduction des moyens qui a présidé aux derniers budgets.

Un examen approfondi de ce projet de loi de finances permet de constater que le gouvernement s'est engagé dans une stratégie de réduction du déficit public « quoi qu'il en coûte », et qu'il entend faire porter cette stratégie intégralement sur une réduction massive et inédite de la dépense publique (retraitée de l'inflation), aux dépens du recours à de nouvelles recettes, qui continuent de baisser sous la forme de réductions et/ou suppressions d'impôts, en particulier pour les entreprises.

Cette stratégie assumée aura des conséquences concrètes, à court et à long terme, en particulier sur les services publics, quelle que soit l'administration qui les fournit (État, collectivités locales, etc.). Alors que les services publics sont exsangues et devraient bénéficier d'un rattrapage massif de moyens afin d'être en mesure de répondre aux besoins des citoyens et faire face aux crises à venir, faire reposer l'atteinte de l'objectif de stabilité du déficit public sur les seules dépenses conduira nécessairement à une nouvelle dégradation des services publics.

Au moment où l'attention se concentre sur un débat parlementaire qui, selon toute vraisemblance, n'ira pas jusqu'à son terme, l'examen du fond du projet de loi de finances est plus que jamais nécessaire. L'utilisation de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution conduirait en effet ce budget à être appliqué en l'état - ou presque - ce qui augure de difficultés importantes à venir pour nos services publics.

1. Derrière un affichage encourageant, le gouvernement prévoit un degré historique de contrainte sur les dépenses publiques, pour proposer le 2e budget le plus austéritaire des vingt dernières années

Le projet de loi de finances 2023 est marqué à la fois par la mise en extinction des mesures liées à la crise sanitaire et par une inflation élevée - projetée à 4,3% en moyenne annuelle - qui nécessite un double retraitement. En premier lieu, la diminution forte des dépenses publiques (-1,5 points) qui y est affichée est en effet portée par la suppression des mesures exceptionnelles et temporaires directement liées à l'épidémie de Covid-19 (notamment 10,5 Md€ de dépenses de santé et 1,1 Md€ de fonds de solidarité) : après retraitement de cet effet de périmètre, le budget 2023 apparaît en hausse de 65 Md€ par rapport à 2022. Néanmoins, et en second lieu, loin de permettre le financement de nouveaux services publics ou de nouvelles mesures, la quasi-totalité de cette hausse apparente sera absorbée par la hausse des prix. Il existe en effet une grande part des dépenses publiques dont le niveau n'est pas « pilotable » car indexées ; c'est notamment le cas des prestations sociales, mais aussi des prix des biens et services que les administrations achètent. Afficher la vérité des prix pour les services publics nécessite en réalité de raisonner en volume (c'est-à-dire en retraitant de l'inflation, à euros constants), ce qui permet de mettre en évidence que **les dépenses publiques prévues par le gouvernement vont stagner (+0,1 point)** entre 2022 et 2023 (cf. graphique ci-dessous ; source : rapport économique, social et financier pour 2023¹).

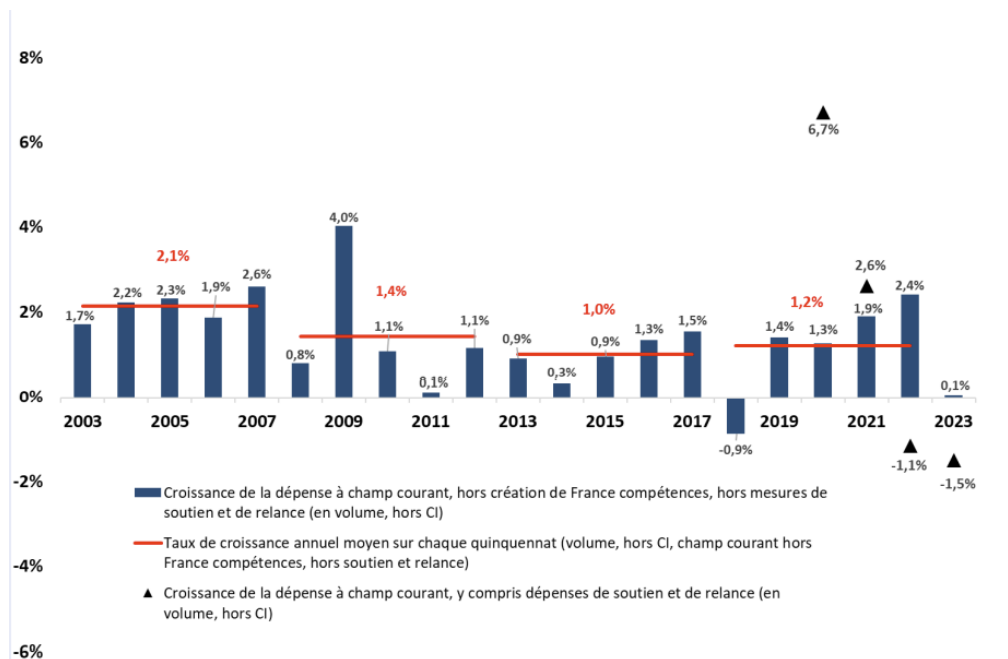
Une telle trajectoire conduirait à un degré rarement atteint de contrainte sur les dépenses publiques. À titre de comparaison, en 2021, la croissance de la dépense publique (hors crédits d'impôt) en volume et à champ courant s'est établie à +1,9% en excluant les mesures de soutien et de relance. En 2022, sur ce même champ, la dépense publique croît de +2,4% en volume. Sur plus longue période, le niveau de dépense publique a cru en moyenne de 1,2% par an pendant le quinquennat précédent, d'1% pendant le quinquennat 2012-2017 et de respectivement 1,4 point et 2,1% pendant les deux quinquennats précédents. Ainsi, sur les 20 dernières années, seul le budget 2018 "pré-gilets jaunes" présentait une diminution du niveau de dépenses publiques. Ce constat d'une baisse importante de la dépense demeure inchangé si on intègre les mesures exceptionnelles à l'analyse.

L'effort en dépenses exigé des administrations en 2023 puis pour les années suivantes est assumé par le gouvernement : « sur la période 2022-2027, une croissance moyenne en volume de la dépense publique (hors crédits d'impôt) de +0,6 %, hors effet de l'extinction des mesures de soutien et de relance, ce qui constitue un effort significatif en comparaison des évolutions lors des précédents quinquennats [...]. Cette maîtrise de la dépense sera portée par l'ensemble des administrations publiques »².

¹ Rapport économique social et financier, perspectives économiques et des finances publiques ; Annexe au projet de loi de finances pour 2023, page 81

² Rapport économique social et financier, perspectives économiques et des finances publiques ; Annexe au projet de loi de finances pour 2023, page 82

Graphique 1 : Evolution annuelle des dépenses publiques en volume, hors crédits d'impôts, hors mesures exceptionnelles [les dépenses de soutien face à l'inflation ne sont pas retraitées en 2022 et 2023, source RESF]



2. Des baisses d'impôts pour les entreprises et les ménages les plus aisés : une stratégie qui amenuise de manière pérenne la capacité des administrations à financer les politiques publiques

La politique fiscale menée pendant le précédent quinquennat (2017-2022) a conduit à une baisse importante et pérenne des prélèvements obligatoires, atteignant 54 Md€ de moindres recettes sur 5 ans, pour moitié à destination des entreprises. En particulier, le crédit impôt compétitivité emploi (CICE) a été transformé en baisse pérenne de cotisations sociales, le taux d'impôt sur les sociétés a été abaissé de 33% à 25%, et les impôts dits "de production" ont été baissés de 10 Md€ par an depuis 2021.

Le budget 2023 affiche une augmentation faciale des recettes publiques issues des prélèvements obligatoires d'environ 5 Md€. Cette hausse conjoncturelle est liée à un nouveau prélèvement sur les producteurs d'énergie, activé du fait de la hausse des prix des énergies renouvelables³. De manière structurelle, le projet de loi de finances est le reflet du souhait de l'exécutif de poursuivre les diminutions de recettes publiques issues des impôts et cotisations sociales.

Ainsi, le gouvernement prévoit une diminution des recettes publiques liées aux prélèvements de 45,2 % du PIB en 2022 à 44,7 % en 2023. Cette diminution conjugue l'effet de la faible évolution spontanée des recettes fiscales et sociales (inférieure à celle de l'activité) et l'**effet**

³ Le soutien de l'État aux énergies renouvelables prenait jusqu'en 2021 la forme de subventions calculées en fonction des prix de marché de l'électricité. A partir de 2022, les prix ont tellement augmenté que les producteurs d'énergies renouvelables sont appelés à faire des versements à l'État qui sont considérés comme des PO dans les statistiques de finances publiques.

de nouvelles décisions de baisse ou suppression d'impôts pour les entreprises⁴ et les ménages les plus aisés.

Sont notamment prévues la diminution de moitié de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), qui contribuera à réduire les recettes publiques de 4,1 Md€ en 2023 (puis d'un montant équivalent en 2024) et la dernière étape de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales y contribue par ailleurs à cette baisse à hauteur de 2,8 Md€ (pour les personnes seules gagnant plus de 29 000€/an).

En dépit de l'objectif affiché du gouvernement de diminuer le déficit public en dessous de 3% du PIB à horizon 2027⁵ il continue à amenuiser de manière pérenne les recettes publiques. Il choisit ainsi de faire supporter l'intégralité de l'effort sur des services publics déjà exsangues (cf. partie 1), et non d'activer le levier fiscal, qui pourrait permettre de répartir l'effort budgétaire de manière redistributive.

Enfin, la réduction massive et pérenne du potentiel fiscal, autrement dit la capacité de l'État à lever l'impôt, peut conduire à des conditions d'emprunt en réduisant la confiance des prêteurs dans la capacité de cet État à rembourser. En se privant durablement de recettes, le gouvernement menace de manière pérenne la capacité à financer les politiques publiques, mais aussi à répondre aux crises à venir, à la fois par la rigidité qu'entraîne la baisse de recettes et par la fragilisation des services publics dont les crises récentes ont montré le caractère indispensable.

3. Conséquences : un rabet historique aux conséquences immédiates et à contre-courant total des besoins des services publics

Alors que les services publics et leurs agents ont été soumis à une tension extrême pendant les crises successives récente mais sont ceux qui ont permis d'y faire face, alors que la lutte contre le changement climatique et l'adaptation des sociétés rendent nécessaires des investissements massifs par la puissance publique, on pouvait légitimement s'attendre à ce que les prochains textes financiers présentent une forme de rattrapage s'agissant des moyens octroyés aux services publics.

Or, faire reposer l'atteinte de l'objectif de stabilité du déficit public sur les seules dépenses conduit à ne pas allouer les crédits nécessaires à une amélioration du fonctionnement des services publics. **Au contraire, la contrainte budgétaire extrêmement forte qui pèse sur les différentes administrations conduira directement à de nouvelles dégradations** que les documents budgétaires présentés permettent en partie d'anticiper. Dans un contexte de fortes tensions de recrutement, le PLF 2023 prévoit ainsi un gel du point d'indice de la fonction publique. En outre, alors que les collectivités territoriales portent les services publics de proximité (routes départementales, cantines scolaires, trains express régionaux), le projet de budget prévoit un quasi-gel de leurs dotations⁶. Le projet de loi de financement de la sécurité

⁴ Cette nouvelle diminution des impôts est à mettre en regard des aides publiques aux entreprises, qu'une étude récente évalue à 157 milliards d'euros par an: un capitalisme sous perfusion. Mesure, théories et effets macroéconomiques des aides publiques aux entreprises françaises, IRES (octobre 2022), Aïmane ABDELSALAM, Florian BOTTE, Laurent CORDONNIER, Thomas DALLERY, Vincent DUWICQUET, Jordan MELMIES, Simon NADEL, Franck VAN DE VELDE, Loïck TANGE

⁵ Pacte de stabilité 2022-2027, 29 juillet 2022.

⁶ PLF 2023, Présentation stratégique de la mission Relations avec les collectivités territoriales.

sociale prévoit également une augmentation de l'objectif national d'assurance maladie inférieure à l'inflation anticipée (3,7 % hors dépenses liées au covid-19).

Plusieurs conséquences très concrètes de cette austérité peuvent d'ores et déjà être identifiées. A titre illustratif, le PLF affiche ainsi une baisse de 1% pour hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables, avec la fermeture de plus de 20 000 places⁷. De même, on observe une baisse de 23,8% de crédits alloués à la la Stratégie interministérielle de prévention et de lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes⁸. Les crédits dédiés à "Ma prime rénov" (2,45 Mds d'euros) diminuent légèrement en volume⁹, et apparaissent loin d'être en mesure d'entraîner le doublement des investissements publics et privés nécessaires pour atteindre des rénovations thermiques réellement performantes¹⁰. Le budget prévoit également une diminution du nombre de bénéficiaires des bourses scolaires de manière à compenser budgétairement leur indexation sur l'inflation (+4%)¹¹, ou une diminution de 65 M€ des crédits relatifs aux emplois aidés, pour les personnes les plus éloignées de l'emploi.

Aucune réforme permettant des économies substantielles par rapport aux montants en jeu n'est cependant documentée dans ces textes financiers, ce qui **fait craindre l'imposition d'un effort diffus à l'ensemble des acteurs publics, sous la forme d'un « coup de rabot »**. Si elle venait à se concrétiser, une telle diminution en exécution viendrait pénaliser encore davantage des services publics déjà fortement fragilisés.

S'agissant enfin des moyens humains, le gouvernement annonce au PLF la création de 10 764 postes supplémentaires dans les services de l'État et de ses opérateurs en 2023. Outre le fait que cette **augmentation extrêmement limitée** (à titre illustratif, la fonction publique d'État compte environ 2,5 millions d'agents), on peut s'interroger sur la cohérence entre avec les objectifs de dépenses du projet de loi de programmation des finances publiques (celui-ci fixe pour objectif la stabilisation des effectifs de l'État et de ses opérateurs de 2022 à 2027). Cette hausse porte principalement sur les fonctions régaliennes (+3 069 ETP pour le ministère de l'intérieur, +2 253 ETP pour la justice et +1 547 ETP pour les armées) et marginalement sur l'éducation nationale et la jeunesse (+2 000 ETP). **Les autres ministères sont stables ou en baisse, là où les besoins sont massifs** (+ 24 postes pour la transition écologique et la cohésion des territoires, + 13 pour la transition énergétique).

⁷ PAP du programme 177, 180 000 places en 2023 contre 203 000 places en mars 2021 et environ 200 000 en 2022.

⁸ PAP du programme 304, « Forte du bilan en cours des actions menées, la stratégie fera l'objet en 2023 d'un temps d'évaluation global en lien avec l'ensemble des acteurs concernés (collectivités, associations...). Dans l'attente des conclusions de cette démarche et dans le cadre de cette année de transition, le budget 2023 permet de poursuivre la majorité des actions et d'approfondir les démarches engagées en faveur de l'investissement social, de l'insertion et de l'accès aux droits. »

⁹ + 50 M€ en valeur par rapport à la loi de finances pour 2022 modifiée, cf. PAP du programme 174

¹⁰ Institute for Climate economics, Edition 2021 du Panorama des financements climat

¹¹ PAP du programme 230