



**Les Économistes atterrés**  
[www.atterres.org](http://www.atterres.org)

**Budget 2024 : pris dans l'état**

**Henri Sterdyniak**

*Octobre 2023*

**Contact :** [contact@atterres.org](mailto:contact@atterres.org)

## Sommaire

<b>La situation économique.....</b>	<b>3</b>
<i>La croissance.....</i>	<i>3</i>
<i>L'emploi.....</i>	<i>4</i>
<i>L'inflation.....</i>	<i>5</i>
<i>Le revenu des ménages.....</i>	<i>5</i>
<i>Les entreprises.....</i>	<i>6</i>
<i>Le solde extérieur.....</i>	<i>6</i>
<i>La politique monétaire.....</i>	<i>6</i>
<b>La loi de programmation des finances publiques, 2023-2027.....</b>	<b>7</b>
<b>Le budget 2024.....</b>	<b>8</b>
<i>Du côté des recettes.....</i>	<i>9</i>
<i>Dépenses publiques.....</i>	<i>11</i>
<b>Sécurité sociale.....</b>	<b>11</b>
<i>Les recettes.....</i>	<i>12</i>
<i>La question des indexations.....</i>	<i>12</i>
<i>Les dépenses sociales.....</i>	<i>13</i>

Le projet de loi de finances (PLF) et le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) 2024 ne méritent qu'une note médiocre. Aucune grande mesure n'est annoncée, tant du côté des recettes que des dépenses. Le gouvernement compte sur la fin des mesures Covid et des boucliers tarifaires et sur une légère reprise de la croissance pour réduire le déficit public. Il espère pouvoir faire pression sur les dépenses sociales (retraites, chômage, RSA). Une certaine réorientation des dépenses et des recettes vers la transition écologique peut cependant être notée, mais elle reste bien insuffisante.

Le gouvernement bute sur un triangle d'incompatibilité. Il refuse d'augmenter les impôts, ce qui serait contraire à sa stratégie d'améliorer l'attractivité de la France (pour les grandes entreprises et les ménages plus riches). Il peine à faire baisser les dépenses publiques lesquelles doivent, au contraire, augmenter pour restaurer les services publics auxquels tiennent les citoyens et pour financer la transition écologique. Il s'est engagé à réduire le déficit et la dette publics.

De toute évidence, rien ne pourra se faire sans remettre en cause les dépenses inconditionnelles en faveur des entreprises, sans augmenter les impôts écologiques et les impôts des grandes entreprises et des plus riches.

## La situation économique

### La croissance

Après s'être effondré en 2020, le PIB français s'est redressé en 2021. Depuis l'invasion de l'Ukraine, la poussée de l'inflation et la hausse des taux d'intérêt, il connaît une croissance lente (en glissement sur un an, 0,7 % fin 2022 et 0,8 % prévu fin 2023). En cumulé, le PIB a augmenté de 1,6 % en 4 ans, soit un déficit de l'ordre de 3,2 points par rapport à une tendance de 1,2 % par an. Selon les prévisions les plus récentes (par exemple, celle de l'OFCE), sans nouveau choc extérieur, la croissance serait de l'ordre de 0,9 % en 2023 et en 2024.

#### 1. Croissance depuis 2019 (en %)

	2023/2019	2023 T2/2022 T2
<b>Zone euro</b>	<b>3,2</b>	<b>0,6</b>
Allemagne	0,7	-0,1
France	1,9	0,9
Italie	1,9	0,6
Espagne	0,9	1,8
Pays-Bas	7,0	-0,3
<b>Hors euro</b>		
Royaume-Uni	1,4	0,3
Japon	0,1	0,5
États-Unis	6,1	2,6

Sources : AMECO, Eurostat.

Depuis 2019, la France a fait un peu moins bien que la zone euro (tableau 1). Il faut noter la mauvaise performance de l'Allemagne, victime de sa dépendance au gaz russe et de la baisse

mondiale de la demande de produits industriels, la forte croissance des Pays-Bas et de beaucoup de petits pays (Croatie, Slovénie, Malte, Chypre), ainsi qu'hors zone euro, de la Pologne et de la Roumanie. Le PIB de l'Irlande a augmenté de 42% et est responsable de 24% de la croissance du PIB de la zone euro de 2019 à 2023 ; l'évasion fiscale se porte bien. Une fois de plus, les performances des États-Unis surpassent nettement celles de l'Europe. Cela peut être attribué à une politique budgétaire plus expansionniste ; ainsi, le déficit public des États-Unis serait de 5,1 % en 2023 contre 3,2 % pour la zone euro.

Sur 4 ans, la croissance française a été portée par la FBCF des entreprises tandis que la consommation des ménages stagnait et la contribution de l'extérieur était négative (tableau 2). Sur un an, la FBCF des ménages (l'immobilier) diminue fortement, leur consommation baisse, la croissance reste portée par la FBCF des entreprises et l'extérieur. En 18 mois, en volume, la consommation des ménages a diminué de 1,4 %, mais celle des produits alimentaires de 12 % ; celle des produits industriels de 6,5 % ; des produits énergétiques de 5 %. La consommation de services a augmenté de 6,8 %. Pour les produits alimentaires, la baisse « en volume » reflète une baisse en gamme des produits achetés par les ménages.

## 2. Croissance de la France depuis 4 ans

	2023 T2/2019 T2	2023 T2/2022 T2
PIB	1,4	1,0
Consommation des ménages.	-0,5	-0,7
Consommation des administrations	4,7	0,8
FBCF des entreprises	11,0	5,3
FBCF des ménages	0,5	-5,2
FBCF des administrations	0,0	2,9
Exportations	0,6	3,4
Importations	2,9	1,1
Contribution extérieure	-0,8	0,8

En %, sauf contribution extérieure en points de PIB. Source : INSEE.

### L'emploi

Durant les quatre dernières années, l'emploi a progressé de 5,7 %, pour une croissance du PIB de 1,9 %, soit une baisse de la productivité du travail de 3,8 %. Normalement, l'emploi aurait dû diminuer de 1,3 %. Il y a un suremploi de l'ordre de 7 % (1,8 million d'emplois). Plusieurs explications ont été données à ce *miracle* : la hausse de l'apprentissage pour 0,3 million d'emploi ; la hausse des emplois non qualifiés à faible productivité ; la hausse du poids des secteurs à bas salaires ; le maintien en activité d'entreprises peu productives grâce aux aides Covid ; la hausse des absences au travail en raison de la Covid, du vieillissement de la population au travail ou de la mauvaise ambiance de travail ; la crainte des entreprises de ne pas trouver de salariés qualifiés qui les pousserait à conserver des travailleurs excédentaires ; les mesures de facilitation des licenciements de la loi Travail de 2018. Elles n'expliquent pas la totalité du ralentissement.

Le taux de chômage, au sens du BIT, se situait à 10,5 % en 2013 ; sa baisse du taux a débuté en 2015, jusqu'à 9,5% à la mi-2017. Sous la présidence Macron, il a baissé à 7,1% au premier trimestre 2023. Le taux d'emploi, à 68,6 % est au niveau le plus élevé depuis que l'INSEE le mesure. Cependant, aux 2,2 millions de chômeurs (au sens du BIT), il faut ajouter 2 millions de personnes qui constituent le halo autour du chômage (des personnes découragées de chercher un emploi) et 1,3 million de personnes en situation de sous-emploi contraint pour arriver à un taux de chômage généralisé de 14,7%. La France n'est pas encore au plein-emploi. En même temps, les difficultés de recrutement sont à un fort niveau, ce qui témoigne d'un niveau élevé d'embauches, des difficultés à trouver certaines personnes très qualifiées qui n'ont pas été formées dans la période récente, mais aussi d'offres d'emplois précaires et sous-payés que les travailleurs ne veulent pas occuper.

### *L'inflation*

Après avoir plafonné à 6% au second semestre 2022 et au premier trimestre 2023, l'inflation a diminué en septembre à 4,9 % en glissement annuel (selon l'IPC, mais de 5,6 % en selon l'IPCH, l'indice des prix harmonisé ; 4 % en inflation sous-jacente). L'inflation a été de 2,8 % en 2021, 5,9 % en 2022, soit une hausse des prix de 14% depuis début 2021, mais 20% pour les produits de la grande distribution, ceux que les ménages achètent le plus souvent. Les prix ont connu le choc des prix des produits importés, la hausse des taux de marge dans l'énergie et les IAA, et maintenant la répercussion des hausses de salaires. Contrairement aux épisodes similaires de jadis, les marges des entreprises n'ont pas encaissé le choc de la hausse des prix des produits importés, de sorte que l'inflation a été particulièrement forte, en particulier pour les produits alimentaires. La baisse des prix des produits importés et des prix à la production laissait augurer d'une baisse de l'inflation à 4,5 % fin 2023, à 2,5% fin 2024. Mais cela peut être remis en cause par les fluctuations du prix du pétrole, de 76 \$ le baril en juin à 92 \$ le 15 octobre.

Les salaires ont subi, en moyenne, une perte de pouvoir d'achat de 1 % en 2022, de 1,2 % en 2023. En fait, la hausse des prix à l'importation par rapport au prix du PIB induit une perte de pouvoir d'achat d'environ 2 points de PIB, que les agents intérieurs doivent supporter. Le but de la récession induite par la politique monétaire est de les faire supporter par les salaires.

### *Le revenu des ménages*

En moyenne annuelle, le revenu des ménages (en pouvoir d'achat par unité de consommation) aurait progressé de -0,3% en 2020, de 2,1 % en 2021, de -0,4% en 2022. Il progresserait légèrement en 2023 (+0,6%), mais surtout en raison de la hausse des revenus du patrimoine. Le taux d'épargne des ménages a fortement augmenté pendant la crise Covid ; il resterait de 18% en 2023, contre 14 % avant la crise. Même si beaucoup de ménages souffrent de l'inflation, d'autres plus à l'aise ont bénéficié de la hausse des revenus financiers, de la suppression de la dernière tranche de la taxe d'habitation et peuvent épargner (ce qui oblige à maintenir le déficit public pour soutenir l'activité).

## Les entreprises

Les entreprises avaient au deuxième trimestre 2022 un taux de marge élevé (33,3%) par rapport au niveau sur moyenne période (de l'ordre de 31,6 %). En 5 ans (tableau 3), la part des salaires a diminué de 2,5 points (de fait de la baisse des cotisations sociales employeurs) ; la part de l'État a augmenté de 0,4 point ; celle des profits de 2,1 points, ce qui a financé une hausse de 0,8 point de la FBCF, de 0,9 point du profit distribué, une baisse de 0,4 point de l'endettement. La situation des entreprises apparaît globalement satisfaisante, même si certaines PME ont des difficultés à rembourser les crédits obtenus pendant la crise Covid.

### 3. Part dans la valeur ajoutée des sociétés non financières (en %)

	2018-T2	2023-T2
Masse salariale	66,3	63,8
<i>Dont salaire brut</i>	50,3	50,1
<i>Cotisations employeurs</i>	16,1 (32%)	13,7 (27,4%)
État	5,1	5,5
Profit	28,6	30,7
<i>Profit distribué</i>	5,0	5,9
<i>FBCF</i>	26,3	27,1
<i>Besoin de financement</i>	2,7	2,3

Source : INSEE

## Le solde extérieur

Le déficit extérieur a atteint un record de 3,7 points de PIB en 2022 (fort prix de l'énergie, pannes des centrales nucléaires). Il est retombé à 2,8 points en 2023-T1, puis à 1,6 point en 2023-T2. C'est sans doute la contrainte la plus lourde qui pèse sur l'économie française.

## La politique monétaire

La Banque centrale européenne (BCE) a fait passer son taux directeur, le taux des dépôts bancaires de -0,5 % jusqu'à juillet 2022 à 4 % en septembre 2023. Le taux des obligations publiques françaises à 10 ans est passé de -0,3 % à 3,5 %, ce 15 octobre, soit 0,6 point de plus que l'Allemagne, au même niveau que la moyenne Autriche/Belgique/Finlande/Pays-Bas, tandis que l'Italie paie 1,5 point de plus que la France. Ces écarts de taux d'intérêt avec l'Allemagne ont très légèrement augmenté dans la période récente.

D'un côté, il est normal que les taux d'intérêt ne soient pas trop bas par rapport au taux de croissance, pour ne pas encourager les comportements spéculatifs. Une certaine hausse était nécessaire. Cette hausse des taux n'a pas entraîné une crise bancaire en Europe, les normes prudentielles ayant joué leur rôle. De l'autre, une hausse excessive contribuerait à plonger la zone dans la récession. Les taux d'intérêt moyens payés par les États vont progressivement se rapprocher du taux de croissance, ce qui mettra fin à une période où la stabilité de la dette était compatible avec un déficit primaire.

## La loi de programmation des finances publiques, 2023-2027

La LPP est supposée planifier pour plusieurs années l'évolution des dépenses et des recettes publiques. Celle publiée par le gouvernement français en septembre 2022 n'a pas été adoptée par le Parlement en raison de l'opposition de LR (qui estime que le déficit ne diminue pas assez vite) et de la gauche (qui refuse l'austérité en matière de dépenses publiques). Elle a été représentée, actualisée en septembre 2023, et est passée par un 49-3.

La LPP anticipe une croissance de 1% en 2023, de 1,4% en 2024, puis de 1,7% par an ensuite. En fait, elle estime que la croissance potentielle est de 1,35%, mais l'écart de production évalué à -1,2% en 2023 deviendrait nul en 2027. Faut-il en conclure que la croissance du PIB passerait de 1,7% en 2027 à 1,35% en 2028 ? La croissance de la productivité du travail se stabiliserait à 0,9% par an, ce qui permettrait une hausse de l'emploi de 0,8% par an et donc le plein-emploi fin 2027 (un taux de chômage de 5%). Tant l'hypothèse de croissance que celle de reprise des gains de productivité sont hasardeuses. Le texte évoque les réformes effectuées par le gouvernement (lois travail, réforme des retraites et de l'Unédic) pour justifier ces prévisions optimistes. Le déflateur du PIB, après 5,4 % en 2023 et 2,7% en 2024, se stabiliserait à 1,7%. La croissance du PIB en valeur serait donc de 6,4% en 2023, de 4,3% en 2024 ; puis se stabiliserait à 3,4% (c'est à ce niveau qu'il faut comparer le taux d'intérêt long).

La LPP comporte un retour à un déficit public inférieur à 3% du PIB en 2027. Cela par la baisse du solde conjoncturel et une impulsion négative de l'ordre de 0,45 point de PIB par an. La passage à un déficit inférieur à 3% du PIB est une figure de style imposée par Bruxelles, que comporte chaque LPP sans que cet objectif ne soit jamais atteint.

En 2023, la charge nette d'intérêts est de 1,7% du PIB, soit un taux d'intérêt sur la dette de 1,55%. Le déficit primaire est encore de 3,2 points de PIB. Si le taux d'intérêt se rapproche du taux de croissance, à moyen terme, c'est un solde primaire nul qui serait nécessaire pour stabiliser le ratio dette/PIB. La France s'endette actuellement à 3,5% en 10 ans. Mais elle bénéficie encore de taux d'intérêt moyen faibles sur les titres émis avant 2021. Le solde primaire resterait négatif jusqu'en 2027. La dette publique actuellement est stabilisée autour de 112% du PIB ; la dette nette autour de 102%. Le déficit qui stabilise la dette publique en pourcentage du PIB est de 3,8%, de sorte que le ratio dette/PIB ne baisserait qu'après 2025.

### 4. La projection 2022-2027 du Programme de stabilité.

En % du PIB, sauf mention contraire

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2027/22
PIB**	+2,6	+1,0	+ 1,6	+1,7	+ 1,7	+1,8	+ 1,6
Solde public	-4,8	-4,9	- 4,4	-3,7	-3,2	-2,7	
Charge de la dette	1,9	1,7	1,9	2,2	2,4	2,6	
Impulsion*		+0,1	-0,6	-0,8	-0,5	-0,5	
Dépenses publiques	57,7	55,9	55,3	55,0	54,4	53,8	
***		-1,9	+0,1	+0,55	+0,15	+0,2	
TPO****	45,4	44,0	44,1	44,4	44,4	44,4	
Dette publique	111,6	109,7	109,7	109,6	109,1	108,1	

\*Calculée par l'auteur sur la base d'un taux de croissance potentiel de 1,35% ; \*\* en taux de croissance ;  
\*\*\*taux de croissance des dépenses publiques primaires ; \*\*\*\*taux de prélèvement obligatoire.

Le taux de prélèvement obligatoire serait pratiquement stable (après la correction des rentrées fiscales exceptionnelles de 2022). Les dépenses publiques primaires n'augmenteraient que de 0,25% l'an en volume. Cette stabilité n'est guère compatible avec le vieillissement de la population, le programme de défense, la revalorisation des salaires des personnels enseignants et soignants, et surtout avec les exigences de la transition écologique.

Le déficit de 4,9% du PIB en 2023, serait porté pour 5,4 points par l'État, 0,3 point par les collectivités locales, tandis que les organismes de Sécurité sociale auraient un excédent de 0,7 point (du fait de l'excédent de l'Unedic, de certains régimes complémentaires et de la CADES).

Un tel programme s'écarte des règles budgétaires européennes qui réclamaient jadis un retour rapide du déficit public vers 3% du PIB, un effort budgétaire supérieur à 0,5 % du PIB chaque année, une convergence vers un déficit structurel inférieur à 0,5% du PIB, une convergence vers une dette de 60% du PIB, au rythme d'une baisse de 5% de l'écart chaque année. Mais les règles budgétaires demeurent suspendues en 2023 ; elles doivent être renégociées et devraient fixer un objectif de dette spécifique pour chaque pays, par le contrôle de l'évolution des dépenses primaires. Il semble que les règles budgétaires seront rétablies dès le printemps 2024 ; on ne sait encore sous quelle forme.

Le Haut Conseil des Finances Publiques juge trop optimistes les prévisions macroéconomiques du gouvernement ; il estime que les efforts en termes de dépenses publiques ne sont pas assez documentés. Il rappelle « que le retour à des niveaux de dette garantissant à la France de disposer de marges de manœuvre suffisantes est nécessaire pour qu'elle soit en mesure de faire face à l'avenir à des chocs macroéconomiques ou financiers et aux besoins d'investissement public élevés que nécessite en particulier la transition écologique ». Ce qui est absurde : si la France faisait plus d'efforts pour réduire son déficit public, elle serait encore moins capable de financer la transition écologique dans les années à venir.

## **Le budget 2024**

Selon le PLF 2024, la croissance serait de 1,4% en 2024, l'inflation de 2,4% (en prix du PIB), soit une croissance en valeur de près de 4 %. La croissance serait portée par la hausse de la consommation des ménages (+1,8%) avec une hausse de 1,3% de leur pouvoir d'achat, grâce au ralentissement de l'inflation et à une certaine baisse de leur taux d'épargne. L'investissement des entreprises ralentirait nettement (+0,9% après 3,2% en 2023). La productivité du travail augmenterait de 0,9 %, rebond aussi inexpliqué que la stagnation précédente, et l'emploi de 0,5%. La prévision de croissance des instituts de conjoncture est plus basse (à 0,8% du PIB), compte-tenu de la hausse des taux d'intérêt, des incertitudes sur la désinflation et des dernières enquêtes de conjoncture.

Le déficit public passerait de 4,9 à 4,4% du PIB, soit une impulsion négative de 0,7% du PIB (compte-tenu de la hausse des charges d'intérêt de 0,2 point de PIB) ; le taux de prélèvement obligatoire resterait pratiquement stable à 44% du PIB ; les dépenses publiques primaires (hors

mesures Covid et bouclier tarifaire) n'augmenteraient que de 0,5% en volume ce qui est très faible ; la dette publique serait stabilisée à 109,7% du PIB. Notons toutefois que le déficit public resterait à 4,7/4,8% si la croissance n'était que de 0,8% et pas de 1,4%. La politique budgétaire est donc plutôt restrictive ; une politique plus expansionniste risquerait de se heurter à la censure de l'UE et des marchés financiers ; elle irait en sens inverse de la politique monétaire restrictive de la BCE.

### ***Du côté des recettes***

Malgré le déficit public, malgré les dépenses nouvelles à financer, le gouvernement refuse fermement toute hausse d'impôt, à l'exception de certaines taxes écologiques.

Cependant, il annonce des mesures de lutte contre l'évasion et la fraude fiscale, celles des entreprises Internet, celles des grandes entreprises par le biais des prix de transfert, celles proposées par des conseils fiscaux. Les moyens d'action de l'administration fiscale seront étendus. Le PLF 2024 incorpore le dispositif négocié à l'OCDE d'une taxation minimale de 15% des profits réalisés dans un pays donné, par une société française. Reste à voir, vu la complexité du dispositif, s'il aura des effets concrets. Faut-il rappeler qu'une taxation minimale à 25% aurait été préférable ?

La hausse des taxes sur l'alcool, pourtant envisagée, ne sera pas mise en application, du fait des pressions des lobbys. La baisse de la CVAE (Contribution sur la valeur ajoutée des entreprises) résiduelle sera étalée sur 3 ans (soit 1 milliard par an) ; la disparition de cet impôt est regrettable car il avait le mérite de taxer toute la valeur ajoutée (alors que la TVA, exonérant les investissements, ne frappe que le capital).

Le barème de l'IR est augmenté de 4,8 %, ce qui correspond à l'inflation. La baisse envisagée de l'IR est reportée, mais il ne s'agissait de toute façon que d'une baisse de 2 milliards ; il serait dommage de réduire l'impôt le plus progressif. De même, on échappe, jusqu'à présent, à la baisse de l'impôt sur les successions, qui serait particulièrement injuste compte-tenu des inégalités de patrimoine.

Plusieurs mesures fiscales s'inscrivent dans la transition écologique. Le PLF crée un Crédit d'Impôt pour les Investissements dans l'Industrie Verte (C3IV), favorisant la production de batteries, de panneaux solaires, de turbines éoliennes et de pompes à chaleur. Le dispositif de malus est renforcé pour les voitures des particuliers et des entreprises. Les redevances dues aux agences de l'eau sont restructurées.

La taxation du gazole est actuellement de 18,82 €/hl dans le BTP, de 45,19 €/hl pour les routiers, de 3,82 €/hl dans l'agriculture, de 59,4 €/hl pour les particuliers. Les avantages fiscaux du GNR (gazole non routier) coûteraient 2,5 Mds en 2023 (1,1 pour le BTP, 1,4 pour l'agriculture) ; le PLF annonce leur suppression progressive qui s'étalerait sur 6 ans (jusqu'en 2030), les entreprises du BTP et de l'agriculture ayant fait valoir qu'il n'y avait pas actuellement d'alternative à l'emploi de machines utilisant le gazole.

Les 1,26 Mds d'avantages fiscaux des routiers et des taxis ne seraient pas touchés dans l'immédiat, dans la mesure où ils entreraient en 2027 dans le système des quotas. Mais ce report

de 3 ans est problématique d'autant plus que le gouvernement français (et certains écologistes européens) ont fait inscrire que de nouveaux quotas seraient libérés si le prix du quota dépassait 45 €/hl.

Le PLF comporte une hausse de la taxation de l'ordre de 600 millions sur les concessions publiques (400 pour les autoroutes, 200 pour les grands aéroports). Les concessionnaires d'autoroute annoncent qu'ils répercuteront la taxe sur les péages, ce que le gouvernement veut empêcher. Le Conseil d'État tranchera, mais le contrat entre l'État et les concessionnaires, mal négocié par des hauts fonctionnaires pressés de rejoindre le privé, est à l'avantage des concessionnaires. Les aéroports répercuteront la taxe sur leurs tarifs, ce qui a provoqué les protestations d'Air France (car l'aéroport de Beauvais avec ses compagnies *low cost* n'est pas touché). Il faut noter que la taxation du kérosène au taux normal rapporterait 4,7 milliards.

Les prêts à taux zéro (PTZ) seraient recentrés pour ne plus bénéficier aux achats de maisons individuelles. En même temps, de nouveaux territoires pourraient en bénéficier. Le dispositif Pinel, qui coûte 2 Mds par an, sera supprimé (mais la suppression du flux ne ferait gagner que 200 millions en 2024). Aucune grande politique du logement, alors même que la construction de logements connaît un reflux inédit, n'est annoncée en contrepartie.

L'État récupérerait 2,5 Mds sur les trésoreries d'organismes publics ; cela est sans effet sur le solde public, mais pourrait gêner le fonctionnement de ces organismes (universités, par exemple), ce qui est une manière peu efficace de réduire les dépenses publiques.

Le montant des dépenses fiscales est évalué à 78 milliards pour 2024. Avec toutefois, un petit trucage de présentation : « Dans le chiffrage des dépenses fiscales sur la TVA, le gouvernement ne compte plus celles qui pèsent sur les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale ». Sans ce changement, le montant des dépenses fiscales serait de 92,7 milliards en 2023 et de 90 milliards en 2024 ; cette légère baisse est due au moindre coût de la niche fiscale des armateurs. Un nettoyage des niches fiscales serait nécessaire (en particulier les avantages de l'assurance-vie, des employeurs à domicile, des loueurs en meublés, des armateurs, les accords privilégiés avec certains pays arabes, le recentrage du CIR,,), mais le gouvernement s'y refuse. Au contraire, il a introduit de nouvelles niches pour la FIFA, pour les centres équestres...

Le PLF en reste à des mesures ponctuelles de portée limitée, sans la grande taxe carbone qui serait nécessaire pour financer les investissements publics indispensables pour ouvrir des alternatives aux ménages et aux entreprises et pour financer les mesures de compensations pour les ménages les moins aisés ; sans la taxation des superprofits des grandes entreprises ; sans la taxation des plus riches.

Le gouvernement a décidé de faire passer la partie recette du PLF par le 49-3, ayant peur que les députés s'accordent sur la taxation des superprofits, des superdividendes, des rachats d'actions, sur le durcissement de *l'exit tax* et de la taxation des transactions financières, etc.

## **Dépenses publiques**

Le document présentant le budget est intitulé : « Maitriser les dépenses pour investir dans l'avenir ». L'orientation est claire : il s'agit de comprimer les dépenses publiques, en particulier les dépenses sociales, sous prétexte de soutenir les entreprises.

Toutefois, le budget prend timidement le tournant de la transition écologique. Les dépenses engagées à ce titre seraient de 40 Mds, en hausse de 6 Mds selon le PLF, pour la rénovation des logements, les transports en commun, l'industrie verte. Le PLF comporte un budget vert qui fait le bilan de l'impact écologique des dépenses publiques et qui évalue de manière précise le rapport : « réduction des émissions de CO<sub>2</sub>/ coût » de différentes mesures. Il est dommage, dans cette optique, que le gouvernement accepte le démantèlement de Fret SNCF, imposé par la Commission européenne. Le gouvernement affiche son souci de la biodiversité, mais les sommes consacrées à sa préservation n'augmentent que de 300 millions.

Le gouvernement a renoncé à la politique de réduction des emplois publics. Ainsi, après une hausse de 10 800 en 2023, ceux-ci augmenteraient de 8 300 en 2024. Sur 2 ans, la hausse serait sensible pour la police (5 700), la justice (4 300), l'enseignement scolaire (2 600), l'armée (2 100), l'Enseignement supérieur et la recherche (1 500).

Selon le plafond des dépenses, l'agriculture bénéficiera d'une hausse de 0,75 Md dans le cadre de la transition écologique et de la préservation de la biodiversité ; l'écologie de 2,3 Md pour la rénovation des logements, le soutien au transport ferroviaire, l'aide à la décarbonation.. La défense reçoit 1,5 Md supplémentaire ; l'enseignement scolaire 1,5 Md ; le travail, 1 Md. L'investissement pour France 2030 reçoit 1 Md supplémentaire, mais les dépenses de soutien à l'économie liées à la crise Covid et à la hausse des prix de l'énergie diminuent de 6 Mds. Le gouvernement a renoncé à réduire nettement les aides à l'emploi aidé et à l'apprentissage.

## **Sécurité sociale**

En comptabilité nationale, le solde de l'ensemble des administrations de Sécurité sociale (ASSO) serait excédentaire de 0,4 point de PIB en 2023. L'excédent monterait à 1 point en 2027. Il serait concentré dans les régimes complémentaires (0,3 point en 2027), à l'Unedic (0,4 point), à la Cades (0,7 point). Il n'y a décidément pas de « trou de la Sécurité sociale ».

Selon le LPPF, les recettes des ASSO passeraient de 27,1 % du PIB en 2022 à 26,2 % en 2027 ; leurs dépenses de 26,7 % à 25,2 %, ce qui suppose une hausse limitée à 0,9 % en volume par an (1,6 % l'an pour les retraites, 1 % pour les familles, 0,7 % pour l'ONDAM).

Selon le PLFSS 2024, le déficit de la Sécurité sociale a été de 9,9 Mds en 2023 ; il serait de 11,2 Mds en 2024. Soit des soldes de -9,3 Mds pour la maladie, de -5,1 pour la retraite, de +1,2 pour la branche accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP), de +0,8 pour la famille, de +1,3 pour l'autonomie. Mais la CADES aurait un excédent de 16 Mds en 2024, l'Unedic de 5 Mds, l'Agirc-Arrco de 5 Mds.

En 2024, les dépenses de la Sécurité sociale progresseraient de 5,1 %, soit plus que le PIB en valeur, avec +3,4 % pour la maladie, + 3,6 % pour la famille, +4,6 % pour AT-MP, +5,2 % pour l'autonomie, +6,8 % pour la vieillesse.

### ***Les recettes***

LE PLFSS ne prévoit pas de hausse des taux de cotisations sociales. En 2024, les exonérations de cotisations sociales employeurs représenteront 91 Mds. S'y ajouteront 6,5 Mds d'exonération d'assiette (participation, intéressement...) Le gouvernement se refuse à les mettre en cause.

L'Agirc-Arrco a eu un excédent de 5,6 Mds en 2022 et dispose d'une réserve de 68 Mds. Le gouvernement voulait en détourner une partie sous prétexte qu'une partie des excédents résulteront de la réforme des retraites de 2023. L'enjeu pour lui est d'éviter que les partenaires sociaux soient « trop » généreux en matière de prestations. En fait, outre la hausse des pensions pour compenser l'inflation, hausse qui n'est pas excessive, les partenaires sociaux ont décidé de supprimer le malus de 10 % pendant 3 ans qui frappait ceux qui partaient la première année où ils avaient droit au taux plein, l'expérience ayant montré que ce malus avait peu d'impact incitatif. Une ponction de l'État sur l'Agirc-Arrco serait inacceptable. Il semble que le gouvernement ait renoncé à la faire figurer dans la LFSS 2024. Toutefois, il serait légitime (même si compliqué à mettre en œuvre) que les partenaires sociaux relèvent les plus petites retraites pour contribuer à la promesse d'une retraite minimum de 85 % du SMIC net pour une carrière complète.

Dans sa lettre de cadrage à l'Unédic, le gouvernement demande aux partenaires sociaux de relever les âges de 53 et 55 ans ouvrant droit à une durée d'indemnisation plus longue, ainsi que de remettre en cause le principe de prolongation des droits à l'ARE jusqu'à obtention du taux plein pour la retraite. L'Unédic aurait un excédent de 4,6 Mds en 2023, de 5 Mds en 2024, de 11 Mds en 2027. Le gouvernement veut en prélever 2 Mds pour financer l'apprentissage et 1 Md pour financer France Travail, tout en arguant du niveau de la dette de l'Unedic (56 Mds fin 2023) pour refuser toute amélioration des prestations chômage. L'idéal serait que les partenaires sociaux en profitent pour revenir sur les réformes imposées par le gouvernement en 2021-22, en relevant les prestations des précaires et, qu'à l'avenir, une partie des points de cotisations chômage deviennent des points de cotisations retraites.

### ***La question des indexations***

La forte hausse de l'inflation depuis début 2021 pose la question de l'indexation. Le tableau 5 propose un bilan des évolutions passées et prévisibles. Du début 2021 à août 2023, le SMIC a évolué comme l'IPC ; par contre, les salaires du privé ont perdu 1,9 % en pouvoir d'achat, le RSA et les prestations familiales 4,5 % ; les retraites environ 5,5 %. Compte-tenu des prévisions actuelles et des hausses déjà décidées, à la mi-2024, les salaires du privé devraient récupérer le pouvoir d'achat perdu, la perte devrait être de 2,5 % pour le RSA et les prestations familiales, de 3 % pour les retraites du Régime général, de 3,5 % pour les retraites AGIRC-ARRCO. En tout état de cause, il est faux de prétendre que les retraités seraient favorisés par rapport aux actifs du privé.

L'indice des traitements de la fonction publique n'a augmenté que de 5 %, soit une perte de pouvoir d'achat de 7 %, mais certains secteurs ont eu des augmentations spécifiques (enseignants, soignants) et le GVT induit une hausse de 0,5 % par an du salaire moyen. De sorte

que, globalement, la perte de pouvoir d'achat des fonctionnaires n'aurait été que de 1,3 %, mais avec des situations très contrastées.

## 5. Évolution des salaires et des prestations, en glissement (%)

	IPC	IPCH	Retraites RG	Retraites RC	RSA*	SMIC	Salaires du privé	Salaires fonction publique
2021	2,8	3,4	0,4	1,0	0,1	3,25	1,8	2,4
2022	5,9	6,7	5,1	5,1	5,8	4,55	5,9	6,1
A 2023*	3,3	4,7	0,8	0,0	1,6	4,2	2,4	2,2
**	12,5	15,5	6,4 (-5,4)	6,1 (-5,7)	7,5 (-4,5)	12,5 (0)	10,4 (-1,9)	11,1 (-1,3)
A 2024/23***	2,5		5,2	4,9	4,6		4,5	
****	15,3		11,9 (-3,0)	11,3 (-3,5)	12,4 (-2,5)		15,3 (0)	

\*De décembre 2022 à août 2023 ; \*\* de décembre 2020 août 2023 ; \*\*\* Prévisions d'août 2023 à août 2024 ; \*\*\*\* De décembre 2020 à août 2024.

Selon le COR, en base 100 en 2017, en pouvoir d'achat, le salaire moyen net était à 100,2 en 2022 ; il passerait à 100,65 en 2024. La pension moyenne était à 94,4 en 2022 ; elle passerait à 97 en 2024, soit une hausse de 2,6 % induite par les mesures basses-retraites. La situation des retraités est donc très différente selon qu'ils ont, ou non, bénéficié des mesures de revalorisation du minimum contributif (MICO). Mais, depuis 2017, la situation relative des retraités s'est plutôt détériorée.

### Les dépenses sociales

#### Santé et soin

L'ONDAM progresserait de 4,8 % en valeur en 2023, soit une stabilité en volume et nettement moins que le PIB (6,8 %). En 2024, l'objectif serait de 3,2 % (soit 0,7 % en volume, et moins que la croissance du PIB de 4 %). Cela limite forcément les ambitions en matière d'amélioration de la situation des hôpitaux. Ceux-ci estiment qu'au moins 1,5 milliard leur manquera pour compenser l'inflation.

Le gouvernement voulait faire des économies en doublant les franchises sur les médicaments (de 0,5 à 1 euro) et le forfait sur les consultations médicales (de 1 à 2 euros), sans toucher au plafond de 50 euros par an. La mesure ne figure pas dans le PLFSS. Mais elle pourrait être introduite par décret.

Depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2023, les frais d'honoraires des chirurgiens-dentistes et les actes de soins dentaires sont pris en charge à hauteur de 65 % ou 55 % du tarif conventionnel de l'assurance maladie, contre 70 % précédemment. Ainsi, 500 millions de remboursements de frais dentaires seront transférés aux mutuelles qui devront augmenter leurs tarifs.

Le PLFSS contient des mesures de prévention (campagne de vaccination contre le papillomavirus notamment). Les soins palliatifs et les parcours coordonnés renforcés seraient développés. Les pharmaciens pourront dispenser des médicaments dans les cas de cystites et d'angines. Les mesures de réorganisation de l'organisation des soins ne sont qu'évoquées. Le PLFSS annonce pour début 2015 la mise en cause de la T2A dans la tarification de certaines activités non-

standards. Les salaires des personnels de santé et de soin ont été un peu revalorisés (pour 2,2 Mds d'euros en 2023 et 1,1 Md de plus en 2024). La C2S sera attribuée quasi-automatiquement à certains bénéficiaires de minima sociaux. La grande loi Dépendance et Autonomie n'a toujours pas été mise à l'ordre du jour. Ainsi, les effectifs dans les EHPAD n'augmenteraient que de 6 000 (1,8 %) ; aucune mesure supplémentaire n'est prévue pour augmenter l'attractivité du métier. Le gouvernement veut réduire le coût des arrêts maladie, dont la croissance s'explique essentiellement par le vieillissement de la population active et les stigmates de la Covid. Ainsi, des médecins délégués par l'employeur pourront remettre en cause les arrêts décidés par le médecin traitant. Ainsi, les médecins qui délivrent *trop* d'arrêts pourront être pénalisés (sans tenir compte de la spécificité de leur clientèle).

#### *Accidents du travail.*

La Cour de cassation avait décidé le 20 janvier dernier que la réparation des accidents du travail et des maladies professionnelles devait couvrir les incidences professionnelles (ce que fait la rente actuelle), mais aussi, en cas de faute inexcusable de l'employeur, le déficit fonctionnel dans la vie quotidienne. Cela ouvrait la voie à une hausse de l'indemnisation, et surtout à une indemnisation tenant compte effectivement des préjudices subis. Les employeurs ont estimé que cela faisait peser sur eux une charge incertaine et insupportable. Sous leur pression, l'article 39 du PLFSS 2024 précisait que l'indemnisation serait calculée de façon automatique selon le taux d'incapacité et l'âge de la victime et sera pris en charge par la branche AT-MP. Le gouvernement a décidé de retirer cet article qui, selon les syndicats, ne correspondait pas à ce qui avait été négocié avec le patronat.

#### *Famille*

L'allocation de soutien familial (ASF) a été augmentée de 50 % en novembre 2022. L'allocation aux adultes handicapés (AAH) est déconjugalisée depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2023. Les prestations familiales baissent tendanciellement par rapport au PIB car le nombre de naissances baisse nettement (-12 % entre 2012 et 2022) et les prestations sont, au mieux, indexées sur les prix et non sur les salaires. De 2020 à la mi-2024, elles devraient perdre 2,5 % en pouvoir d'achat. De même, le budget 2024 ne comporte aucune mesure d'ampleur pour lutter contre la paupérisation des étudiants.

L'article 10 de la loi « Plein emploi » prévoyait l'instauration d'une stratégie nationale pour l'accueil de la petite enfance. Il donnait un rôle pivot aux communes. Il a été refusé par l'Assemblée nationale qui lui reprochait de ne pas prévoir les moyens nécessaires pour un vrai service public de la petite enfance. Par contre, suite aux scandales récemment signalés, il a été introduit un article 10 bis, qui confie aux départements le soin de contrôler la qualité des crèches. Trois réflexions s'imposent à ce niveau : il faut aller vers un service public gratuit et universel d'accueil ; il faut refuser l'entrée du capital dans les crèches ; les responsabilités doivent être clarifiées entre communes/départements/État/CAF.

## *Pauvreté*

Selon l'INSEE, le taux de pauvreté à 60% était de 14,6% en 2020, soit 9,2 millions de personnes. Cela représente une nette hausse par rapport au point bas de 12,7% en 2004 (et de 12,4% de 1984). Début 2022, 14% des résidents sont en situation de privation matérielle et sociale (contre 12,2% en 2017). 47% des personnes mettent de l'argent de côté tandis que 18% sont en déficit (15% l'an dernier). 46% ont des difficultés à assurer des dépenses courantes (+3 points), 32% ont du mal à avoir une alimentation saine 3 fois par jour. 22% des Français se sentent en situation précaire. 17% des parents n'ont pas toujours pu satisfaire les besoins essentiels de leurs enfants. L'enquête SPF-2023 donne un taux de pauvreté matérielle plus élevé que celle de l'INSEE -2022 d'environ 3 points.

Selon le barème IPSOS-SPF, le seuil de pauvreté ressenti est de 1377 euros, le SMIC est à 1383 euros et le seuil de pauvreté selon l'INSEE à 1300 euros. Le seuil pour avoir droit à l'aide des Restos du Cœur est de 667 euros par personne. Le montant du RSA est de 608 euros, c'est un niveau très bas. Depuis début 2021, le RSA n'a été augmenté que de 7,5% pour une hausse des prix de 12,5 % selon l'IPC, de 15% selon l'IPCH, de 20% des produits de grande distribution (aliments et hygiène).

En fait, le point essentiel de ce budget en matière sociale figure dans le projet de loi « pour le plein emploi », c'est la possibilité de supprimer le RSA aux personnes qui n'effectueraient pas 15 heures d'activité contrôlée par semaine, prenant le risque d'augmenter massivement le non-recours renonçant à l'objectif d'assurer à tous un revenu minimum.

Compte-tenu de l'équilibre des forces à l'Assemblée nationale, il est probable que tous les éléments du PLF et du PLFSS seront adoptés par des successions de 49-3.