

Repères

sur la gestion et les finances publiques

En Janvier 2022

BUDGET DE L'ÉTAT ET DES OPÉRATEURS

➤ Données générales sur les finances publiques

Le PIB progresse de +0,7 % au quatrième trimestre 2021

Dans une note parue le 28 janvier 2022, l'INSEE indique que le PIB français se redresse une nouvelle fois au quatrième trimestre 2021 (+0,7 %). Après avoir retrouvé son niveau d'avant-crise au troisième trimestre 2021 (+0,2 % par rapport au quatrième trimestre 2019), le PIB trimestriel le dépasse désormais nettement (+0,9 %). En moyenne sur l'année 2021, le PIB augmente de +7,0 % après -8,0 % en 2020. Cette première estimation des agrégats annuels par somme des quatre trimestres sera consolidée en mai 2022.

Les vœux du Gouverneur de la Banque de France

Dans un discours du 4 janvier 2022, François Villeroy de Galhau, Gouverneur de la Banque de France a présenté ses vœux pour l'année 2022. À l'occasion des 20 ans de l'euro, il a indiqué que la monnaie unique était sans doute le succès le plus concret de l'intégration européenne. Pour le Gouverneur, l'euro est aussi un succès mondial et un enjeu politique, pour asseoir la souveraineté européenne à l'instar du dollar pour les États-Unis. Sur la conjoncture, et les effets probables de la cinquième vague Covid, François Villeroy de Galhau affirme que l'économie française retrouvera d'ici l'an prochain la trajectoire de PIB qu'elle aurait eue en l'absence de crise sanitaire. L'autre question à court terme est celle de l'inflation : elle est aujourd'hui proche de son pic en France et dans la zone euro selon le Gouverneur. Il pense que les difficultés d'approvisionnement

et les tensions sur l'énergie devraient progressivement décroître au long de l'année. Enfin, sur les chantiers structurels, François Villeroy de Galhau affirme que « *les pompiers efficaces de la crise doivent progressivement passer le relais aux architectes* ». Pour lui, de grands défis économiques de moyen terme en dépendent et en particulier celui lié à la maîtrise de la dette et des dépenses publiques.

COMPTABILITÉ PUBLIQUE

➤ Responsabilité des gestionnaires publics

Audience solennelle de rentrée de la Cour des comptes

L'audience solennelle de rentrée de la Cour des comptes s'est tenue le lundi 24 janvier 2022 au palais Cambon. Cette manifestation symbolique de l'institution s'est déroulée notamment en présence de Jean Castex, Premier ministre, Gérard Larcher, Président du Sénat, et Éric Dupond-Moretti, ministre de la justice.

Au cours de cette audience, Pierre Moscovici a prononcé un discours en tant que Premier président. Madame Catherine Hirsch a également pris la parole en tant que Procureure générale. Sur son site internet, la Cour a publié la vidéo intégrale de cette audience ainsi que les textes des discours prononcés, également mis en ligne sur le site de la Revue. Ces derniers étaient clairement orientés vers la réforme de la responsabilité financière des gestionnaires publics qui devrait être adoptée par ordonnance très prochainement, pour une application au 1^{er} janvier 2023.

Le Premier président a notamment rappelé que ce nouveau régime harmonisé de nature répressive était calqué sur celui de la CDBF, et venait

sanctionner les fautes personnelles commises par les agents publics, comptables et ordonnateurs. Pour Pierre Moscovici, la définition d'infractions et de sanctions doit être de nature à responsabiliser les gestionnaires publics, et il doit appartenir au juge de construire la jurisprudence la plus pertinente. Il y a là un enjeu d'exemplarité de l'action publique qui justifie le maintien, autour de l'infraction sanctionnant la faute grave ayant causé un préjudice financier significatif, d'infractions aujourd'hui poursuivies devant la CDBF et qui ont prouvé leur pertinence pour assurer le respect de l'ordre public financier. S'agissant des sanctions, elles doivent être d'un niveau suffisamment dissuasif, laissé à l'appréciation du juge, pour empêcher les comportements fautifs.

Dans la même lignée, la Procureure générale constate que les nouvelles règles dessineront un contentieux de l'exemplarité traitant d'affaires significatives, et non pas un contentieux quasi-automatique qui sanctionnerait des manquements sans réelles conséquences. Pour autant, elle soutient que la possibilité d'engager la responsabilité d'un gestionnaire public ne doit pas être par trop exceptionnelle. Elle met en garde : le procès financier ne doit pas devenir un contentieux de la rareté sauf à risquer d'entraîner une pénalisation excessive de la gestion publique. Pour Catherine Hirsch, il est également indispensable que les sanctions que la Cour pourra prononcer soient à la fois proportionnées aux fautes commises et suffisamment dissuasives car l'intérêt d'un régime répressif n'est pas seulement de punir, il est aussi, voire surtout, de prévenir la commission d'infractions. Sur cette question des infractions et des sanctions, la Procureure générale estime qu'il faut faire confiance au juge et que ce dernier aura un rôle important à jouer : un juge qui exerce la plénitude de ses fonctions ne peut que se sentir responsable, il ne jugera plus les comptes, mais une personne à laquelle il aura à appliquer, s'il l'estime nécessaire, des sanctions réelles, proportionnées à la gravité des faits et tenant compte des circonstances. Catherine Hirsch de conclure : « *En tout état de cause, il convient d'éviter de tout changer pour que rien ne change, et faire ainsi mentir la formule célèbre de Giuseppe Tomasi di Lampedusa dans Le Guépard. Nous avons l'opportunité de mettre en place un régime de responsabilité effective et équilibrée. Ne la ratons pas !* ».

CDBF, 10 janvier 2022, EHPAD Saint-Luc de Castelnaud-Montratier et Sainte-Marie de Montcuq, n° 255-827

Dans un arrêt du 10 janvier 2022, le 255^e depuis sa création en 1948, la Cour de discipline budgétaire

et financière (CDBF) s'est prononcée sur la gestion financière des EHPAD Saint-Luc de Castelnaud-Montratier et Sainte-Marie de Montcuq.

Dans cette décision, la Cour condamne l'ancien directeur des deux établissements pour avoir élaboré et transmis aux autorités de tutelle avec retard les budgets des établissements, pour s'être abstenu de mandater les dépenses sociales obligatoires, pour sa gestion défailante en matière de ressources humaines et pour avoir méconnu les règles de la commande publique. Pour les trois premières irrégularités relevées, la Cour a également considéré qu'elles étaient constitutives de fautes de gestion.

La Cour condamne par ailleurs le comptable public des deux établissements pour ne pas avoir alerté l'ordonnateur s'agissant du défaut de mandatement des dépenses sociales obligatoires. Sur ce point précis, la Cour a en effet considéré : « *Eu égard à la nature des dépenses, à leur montant et, en l'espèce, au caractère répété de ces manquements, le comptable, qui aurait dû détecter cette anomalie, avait le devoir professionnel d'alerter l'ordonnateur, comme le rappelle au demeurant l'instruction de la direction générale des finances publiques n° 10-020-M0 du 6 août 2010. Tel n'a pas été le cas, le comptable n'ayant en outre alerté sa hiérarchie que tardivement, par une lettre du 18 juin 2014* ».

Après avoir reconnu des circonstances atténuantes à l'ancien directeur et au comptable, la Cour les a respectivement sanctionnés par des amendes de 1 000 € et 250 €.

Cette décision intervient en pleine finalisation de la réforme de la responsabilité des gestionnaires publics. En lien avec cette actualité, elle est particulièrement intéressante. En effet, la CDBF condamne l'ordonnateur mais également le comptable public, ce qui n'est pas si fréquent devant cette juridiction que l'on définit traditionnellement - à tort cependant - comme la juridiction des ordonnateurs, le comptable public étant avant tout justiciable de la juridiction des comptes au regard de la responsabilité personnelle et pécuniaire qui pèse sur lui (voir pour une autre affaire : CDBF, 8 décembre 2014, *Maison de retraite publique de Vertheuil*, n° 196-718). Ainsi, cet arrêt semble préfigurer et dessiner ce qui deviendra en 2023 l'unique manifestation de la responsabilité des gestionnaires publics, à savoir un contentieux financier de nature répressive, pesant sur l'ensemble des gestionnaires, avec une logique axée sur la sanction des fautes les plus significatives et la personnalisation des peines en fonction de toutes les circonstances de l'espèce.

En somme, cet arrêt apparaît autant classique qu'avant-gardiste. Il démontre que la responsabilité financière de demain trouve son inspiration dans ce qui existe déjà en creux au sein de la responsabilité financière d'aujourd'hui. La responsabilité financière est morte, vive la responsabilité financière !

FINANCES LOCALES

Cap sur l'hétérogénéité des effets de la crise sur les finances du bloc communal en 2020

L'OFGL, dans cette nouvelle analyse, revient sur les effets de la crise avec un coût estimé à 2,1 Mds€ en 2020, ce qui représente un montant de 20 € par habitant avant l'intervention de l'État. Celui-ci est intervenu à l'aide de différents procédés (ex. dotations exceptionnelles, avances remboursables, participations aux frais). L'intérêt de cette note réside dans la mise en lumière de la diversité de l'impact. Ainsi, « *les communes de plus de 20 000 habitants ont un solde cumulé de -1 202 M€ soit 84 % du solde total. À l'opposé, les plus petites communes présentent un solde légèrement positif : les moindres dépenses ont plus que compensé les achats supplémentaires ou les pertes de recettes* ». Les communes touristiques ont, par ailleurs, subi de fortes baisses avec notamment la diminution des ressources liées aux casinos ou avec la taxe de séjour.

Les finances des communes avec un quartier politique de la ville (QPV)

Ce rapport de la DGCL permet de déterminer « le profil financier » de ces communes. Celles-ci ont moins subi la crise sanitaire que les autres communes. Elles se caractérisent, par ailleurs, par une épargne brute plus faible et un endettement plus élevé. Mais paradoxalement l'investissement apparaît également plus faible. D'un point de vue démographique, la population de ces communes oscille entre 10 000 et 50 000 habitants ; elles sont situées principalement en Île-de-France, sur la côte méditerranéenne, à Mayotte, à la Réunion, et autour des grandes villes.

Bilan des dotations d'investissement 2020

L'essor des subventions depuis quelques années interroge sur l'état des relations entre l'État et les collectivités territoriales. Mais la question de l'évaluation des subventions constitue désormais une obligation pour l'État. Au 31 décembre 2020, près de 2 Mds€ de subventions ont été accor-

dés aux collectivités locales pour soutenir leurs projets d'investissement au titre de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), de la dotation politique de la ville (DPV) et de la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID). Des cartes interactives permettent de visionner désormais les montants par territoire.

FINANCES SOCIALES

➤ Situation des comptes publics sociaux

Le rapport du Haut conseil pour le financement de la protection sociale (HCFiPS) sur l'avenir du financement de la protection sociale à moyen terme

Missionné par le Premier Ministre en décembre 2020, le Haut Conseil pour le financement de la protection sociale a rendu son rapport « Pour des finances sociales soutenables, adaptées aux nouveaux défis ». Partant de l'hypothèse d'un déficit persistant de la Sécurité sociale à moyen terme (de l'ordre de 14 Mds€), concentré principalement sur l'Assurance maladie, le HCFiPS réaffirme l'objectif de retour à l'équilibre à 10 ans, se fondant sur un pilotage par les soldes (les objectifs de dépenses -par nature évaluatives- ayant un rôle complémentaire). Il fixe plusieurs recommandations: renforcer la pluriannualité et s'assurer qu'elle repose sur des programmations stratégiques et non sur des cadrages purement financiers; garantir une relation cohérente entre l'État et la SS; prendre en compte, pour la maîtrise des dépenses, l'ensemble des leviers (politique de prévention et d'anticipation des risques collectifs, plus grande efficacité du système de santé; amélioration de la gestion administrative, lutte contre la fraude...); préserver la stabilité des recettes (ce qui vise notamment la poursuite des politiques d'exonération de charges) compte tenu de l'absence de marge de manœuvre sur les prélèvements obligatoires; séparer, au sein de la dette sociale, la dette courante de la « dette COVID » pour laquelle il n'y aurait pas nécessairement d'horizon de remboursement préfixé; renforcer la « citoyenneté sociale ».

➤ Mesures de soutien contre la crise

Les nouvelles mesures de soutien à l'économie

La persistance de la crise sanitaire a contraint le gouvernement à prolonger les dispositifs de soutien à l'économie. Se défendant de revenir au « quoi qu'il en coûte », le ministre de l'économie,

des finances et de la relance a annoncé, dans une conférence de presse le 3 janvier, l'adaptation d'une série de dispositifs en faveur des secteurs les plus touchés par les restrictions annoncées par le Premier ministre le 27 décembre dernier. La prise en charge à 100 % de l'activité partielle sera accessible à partir du seuil de 65 % de perte de chiffre d'affaires (au lieu de 80 % auparavant). En second lieu, le dispositif « coûts fixes » (qui a remplacé le Fonds de solidarité) sera ouvert à partir d'un seuil de perte de 50 % du chiffre d'affaires (contre 65 % auparavant) pour les mois de décembre et janvier, et il sera étendu à l'ensemble des entreprises des secteurs S1 et S1 bis (restauration, tourisme...), de même que sera mise en place une procédure accélérée de remboursement pour les dossiers inférieurs à 50 000€. Bruno Le Maire a par ailleurs annoncé la mise à l'étude d'une exonération de charges pour les entreprises soumises à des restrictions ou ayant perdu 65 % de leur chiffre d'affaires, ainsi que d'un assouplissement du remboursement des Prêts garantis par l'État (ex. décalage de remboursement de 6 mois des échéances, allongement de la maturité de 4 à 10 ans). Enfin, il a été annoncé, fin janvier, pour les indépendants et les micro entrepreneurs, une aide financière exceptionnelle (AFE) relevant de l'action sociale, ainsi que de nouvelles possibilités de réduction des cotisations sociales.

➤ Dépenses de santé / Hôpital / Assurance maladie

Un rapport de l'Institut Montaigne sur la politique de santé

L'Institut Montaigne a publié un rapport « Santé 2022 : tout un programme », dans lequel il formule une quinzaine de propositions autour de 4 grands axes : 1) impliquer les patients, en construisant des parcours de soins plus lisibles assis sur des solutions numériques; 2) faire le pari de l'innovation, par une meilleure mobilisation des données de santé et en facilitant l'accès aux nouveaux traitements, pour lesquels les délais sont trop longs, ainsi qu'en calquant plus étroitement les objectifs de l'ONDAM sur les orientations de santé publique de façon à prendre les enjeux de long terme; 3) repenser la gouvernance du système de Sécurité sociale par un renforcement de la territorialisation du système de santé et par le développement du principe de « responsabilité populationnelle » (approche spécifique des parcours de soins organisés autour des acteurs locaux); 4) renforcer les politiques de prévention (santé mentale, pathologies du vieillissement et prévention de la perte d'autonomie).

Le rapport du Haut conseil pour l'avenir de l'Assurance maladie (HCAAM) sur l'articulation entre Sécurité sociale et Assurance maladie complémentaire (débat sur la « Grande Sécu »)

Dans son rapport final, le Haut conseil pour l'avenir de l'Assurance maladie expose « 4 scénarios polaires d'évolution pour l'articulation entre l'Assurance maladie et les complémentaires santé », donnant ainsi tous les éléments pour le débat sur la « Grande Sécu ». Le HCAAM part du constat qu'en France l'assurance privée en santé occupe une place qui est strictement complémentaire à l'assurance maladie obligatoire (AMO), assurée par la Sécurité sociale, mais, si le secteur est très concurrentiel, il est étroitement réglementé. Il concerne une partie très importante de la population (95 %) et couvre un montant significatif de dépenses, (12,3 % de la consommation de soins et de biens médicaux, en regard de 79,8 % pour la Sécurité sociale et 6,5 % de reste à charge pour les ménages, ce dernier recouvrant des disparités importantes selon les catégories de population). Il s'est instauré un jeu de vases communicants entre l'AMO et les complémentaires santé, du fait du désengagement de la Sécurité sociale dans un contexte où les dépenses de santé progressent continuellement du fait du vieillissement de la population, tentation accrue par le fait que les cotisations des complémentaires n'entrent pas dans le champ des prélèvements obligatoires. Au total, relève le HCAAM, le système occasionne des surcoûts de gestion et de gouvernance et est source de disparités: moindre couverture du secteur public que du secteur privé, faible accès des populations en difficulté, couverture insuffisante de la prévoyance pour les risques les plus lourds. Le HCAAM présente 4 démarches d'évolution possibles : 1) le maintien de l'architecture actuelle entre Sécurité sociale et complémentaires, en corrigeant les défauts les plus importants (faible couverture de certaines catégories, restes à charge excessifs) ; 2) l'instauration d'une assurance complémentaire universelle mutualisée, ce qui réduirait sensiblement les disparités de couverture, de garantie et de coût et exercerait des effets redistributifs importants ; 3) l'augmentation des taux de remboursement de la Sécurité sociale, ce qui conduirait à une grande clarification des rôles, la Sécurité sociale couvrant les besoins de protection communs (avec la suppression des tickets modérateurs) et les complémentaires les dépenses « hors panier » de la SS, c'est-à-dire les besoins spécifiques, générés par des situations professionnelles ou territoriales, ce scénario impliquant un transfert de charges de l'ordre de 19 Md€ à la Sécurité sociale et une modification

de la structure de son financement, ainsi qu'une réduction sensible de l'activité des complémentaires, qu'il faudrait compenser sur le plan social. 4) le « décroisement » des champs d'intervention de l'AMO et des complémentaires, chaque acteur intervenant sur un panier de soins particulier (pour les complémentaires, les soins qu'elles prennent déjà majoritairement en charge comme l'optique, les prothèses dentaires ou les médicaments à faible service médical rendu), scénario qui permettrait de faciliter les évolutions organisationnelles et tarifaires, aujourd'hui freinées par l'existence de financeurs différents. Le HCAAM ne privilégie pour sa part aucun des scénarios, le débat étant renvoyé après les élections.

Un bilan plutôt positif pour la mise en œuvre du « 100 % santé »

L'UNOCAM (Union nationale des organismes d'Assurance maladie complémentaire) dresse, pour 2021, un bilan plutôt positif du déploiement de la réforme du 100 % santé, grand engagement du candidat Macron en 2017. Selon cet organisme qui représente les assureurs, mutuelles et organismes de prévoyance, le reste à charge pour les assurés pour les aides auditives et les prothèses dentaires serait en diminution sensible, de l'ordre de 10 points. En revanche, il aurait augmenté en optique. Par ailleurs, le taux de non-recours pour les prothèses auditives diminuerait très sensiblement. Selon cet organisme, les complémentaires santé assureraient environ globalement les ¾ du coût de l'offre « 100 % santé ».

Le rapport de la Cour des Comptes sur les services de soins à domicile

La Cour des Comptes a publié un rapport plutôt positif sur les services de soins à domicile. Cependant, malgré les orientations récurrentes en faveur du maintien à domicile, les services de soins à domicile restent en retard par rapport aux solutions institutionnelles (EHPAD) pour l'accompagnement du grand âge. La Cour préconise un décloisonnement entre les deux formes de prise en charge, dans le cadre d'une programmation de l'offre réalisée au plus près des bassins de vie. Elle recommande de réexaminer le mode de tarification, en prenant mieux en compte les degrés de dépendance, et de revoir les conditions de travail et de carrière des personnels, en particulier des aides-soignants, afin de renforcer l'attractivité des métiers.

➤ Retraites

Les systèmes de retraite face au vieillissement

Un « policy brief » de l'OFCE de décembre 2021 analyse les perspectives d'évolution des principaux systèmes de retraite européens à l'horizon de 2070. Il revient sur la situation du système français au regard des derniers travaux du COR, ainsi que sur la problématique et les enjeux du projet de « Système universel de retraite » dont l'examen s'est arrêté au printemps de 2020.

Les débats au COR sur les effets collatéraux d'un report de l'âge légal de départ en retraite

Les bénéfices financiers très importants sur l'équilibre des régimes de retraite attendus d'un report au-delà de 62 ans de l'âge légal de départ en retraite sont régulièrement contestés par les organisations syndicales qui mettent en avant les « effets de bord » d'une telle mesure : dégradation des conditions d'emploi des seniors et augmentation corrélative de leur taux de chômage, aggravation de l'absentéisme et des dépenses d'Assurance maladie... Le Conseil d'orientation des retraites s'est saisi de cette problématique le 27 janvier. Pour éclairer les débats, la direction générale du Trésor a réalisé une présentation sur les effets d'une mesure d'âge sur le solde des administrations publiques. Il en ressort qu'une telle réforme aurait des effets positifs tant en dépenses qu'en recettes sur les régimes de retraite, un effet qui resterait positif pour les autres régimes d'Assurance sociale comme l'UNEDIC ou l'Assurance maladie (l'augmentation des recettes l'emportant sur le surcroît de dépenses) et plus généralement elle entrainerait un surcroît de recettes fiscales du fait de la croissance du PIB qui serait ainsi occasionnée. Selon les modèles utilisés, l'effet positif à 10 ans sur le solde des APU pourrait être compris entre 0,4 et 0,9 %. Revenant sur la dernière mesure de report de l'âge légal (2010), la DG-Trésor constate qu'elle a eu un effet plutôt dynamique sur le taux d'emploi des seniors, même si celui-ci reste, en France, très en retard par rapport aux autres pays européens, et qu'elle n'a pas créé d'effet d'éviction au détriment de l'emploi des jeunes. De nombreux autres documents sur cette problématique sont disponibles sur le site du COR.

➤ Solidarité / Lutte contre la pauvreté / revenu universel

Où on parle du Revenu universel d'activité

Ouvrant le 6 janvier les travaux du Congrès national des acteurs de la solidarité, le Président de la République a annoncé que les travaux sur

le Revenu universel d'activité avaient progressé, le rapporteur de ces travaux, Fabrice Lengart, ayant remis une première version du rapport de préfiguration au Premier ministre. Le Chef de l'État s'est déclaré partisan d'un système avec une seule base de ressources, permettant de prendre en compte de façon homogène les ressources des bénéficiaires, de façon à constituer un « revenu social de référence » (démarré du revenu fiscal de référence) fusionnant les bases ressources d'au moins 15 prestations de solidarité actuelles (orientation que le Conseil d'État a récemment préconisée (voir *Repères* de novembre 2021). Cela conduirait à fusionner notamment le RSA, la prime d'activité et les APL notamment. Les hypothèses sur lesquelles pourrait fonctionner la future prestation ont été évoquées le 5 janvier par Fabrice Lengart devant la commission des affaires sociales du Sénat.

Le rapport de la Cour des Comptes sur le RSA

Un rapport de la Cour des Comptes fait un bilan sévère du Revenu de solidarité active, un peu plus de 10 ans après sa création par la loi du 1^{er} décembre 2008. Celui-ci représente aujourd'hui le principal instrument de lutte contre la pauvreté pour un montant de 15 Mds€, bénéficiant à près de 2 millions de foyers allocataires (soit 4 millions de personnes), dans une architecture complexe qui allie une pluralité de financeurs et d'opérateurs autour des départements et de Pôle Emploi. Son financement est aujourd'hui profondément déséquilibré, puisque l'écart entre les dépenses et les recettes transférées serait de l'ordre de 4 Mds€, avec des départements particulièrement pénalisés, ce qui a conduit à sa renationalisation dans certains d'entre eux (Seine-Saint-Denis, Réunion, Guyane). La Cour évalue le RSA à travers 4 finalités : 1) le RSA bénéficie-t-il effectivement à ceux auxquels il est destiné ? le taux de non-recours est d'environ 30 % et 40 % des allocataires ne bénéficient d'aucun accompagnement ; 2) le RSA permet-il de lutter efficacement contre la pauvreté ? ce n'est vrai que pour la très grande pauvreté, mais le RSA contribue à cette réduction plus que les autres allocations sociales (ex. APL, prestations familiales) ; 3) dans quelle mesure le RSA facilite-t-il l'accès à l'emploi ? le RSA - complété par la suite par la prime d'activité - a constitué une incitation monétaire à une certaine reprise d'activité, mais l'accès à un emploi effectif reste insuffisant, puisque dans une cohorte entrée il y a 7 ans dans le RSA, seul un tiers des allocataires sont en emploi et 42 % sont toujours au RSA ; 4) l'accompagnement professionnel est-il efficace ? la Cour relève des

dysfonctionnements majeurs, sauf si celui-ci est opéré par Pôle Emploi, et de grandes disparités entre les départements. La Cour conclut qu'en l'absence d'un engagement fort des acteurs, le RSA risque de devenir une simple allocation de survie.

FISCALITÉ ET PROCÉDURES FISCALES

➤ Procédure fiscale

Vers l'unification du recouvrement des prélèvements obligatoires ?

Lors du conseil des ministres du 5 janvier 2022, et suite aux avancées législatives (L. n° 2019-486 du 22 mai 2019 dite PACTE ; L. n° 2020-1525 du 7 déc. 2020 dite ASAP) vectrices de cette ambition, le ministre chargé des comptes publics a confirmé la généralisation du versement contemporain du crédit d'impôt des services à la personne pour les dépenses de « vie quotidienne » (hors garde d'enfant) prévue en 2022 ; et s'est engagé à poursuivre en 2022 le recouvrement unifié des prélèvements obligatoires, qu'ils soient fiscaux autour de la DGFIP, ou sociaux autour des URSAAF. Le rapport Gardette de juillet 2019 sur la réforme du recouvrement fiscal et social (v. *Repères*, juillet 2019 ; v. RFFP n° 149, 2020) avait tempéré le projet initial du Gouvernement relatif à la création d'une agence unique. À défaut d'une fusion définitive et immédiate, le rapport avait insisté sur la nécessité de réaliser prioritairement les différents chantiers au sein de chaque sphère, fiscale et sociale, avant d'envisager une fusion définitive, qui reste complexe et source de risques. En matière fiscale, la réforme se poursuit depuis la loi de finances pour 2020. Il s'agit principalement du transfert des taxes qui relevaient de la compétence de la DGDDI vers la DGFIP. Ces transferts doivent s'opérer progressivement jusqu'en 2024 : taxe sur les boissons non alcooliques en 2019, composantes TGAP en 2020, TVA sur le pétrole en 2021 ; taxe sur les véhicules routiers en 2021 ; TVA à l'importation des assujettis, TICFE, TICGN, TICC ; droit annuel de francisation et de navigation en 2022 ; amendes en 2023 ; accises sur les tabacs et alcools et TICPE en 2024. À terme, la DGFIP a vocation à devenir l'acteur central du recouvrement fiscal à condition que les opérateurs de l'État qui effectuent le recouvrement de certaines impositions de toutes natures (CNC, DGAC, etc.) en soient déchargés... Par voie d'ordonnance (Ord. n° 2021-1843 du 22 déc. 2021, *JORF*, 29 déc. 2021), le Gouvernement organise le transfert à la DGFIP du recouvrement

des accises sur les énergies, les alcools et les tabacs et de diverses autres impositions sectorielles, notamment dans le domaine maritime. Ce transfert s'accompagne, sauf pour les alcools et les tabacs, d'une réforme du régime des procédures fiscales, qui est aligné sur le régime applicable en matière de TVA. Il s'agit du premier exercice de recodification du droit fiscal depuis la création du LPF en 1981.

Le Code des impositions des biens et des services

Le Gouvernement a présenté une ordonnance portant partie législative du Code des impositions sur les biens et services et transposant diverses normes du droit de l'UE (Ord. n°2021-1843 du 22 déc. 2021, *JORF*, 29 déc. 2021) et un décret portant diverses mesures d'application de celle-ci (Décr. n° 2021-1914 du 30 déc. 2021). Cette ordonnance met en œuvre deux réformes du Gouvernement en matière de simplification et de rationalisation de la fiscalité sur les biens et services. Tout d'abord, l'ordonnance procède à la consolidation, au sein d'un code unique, des dispositions fiscales auparavant intégrées dans de nombreux textes, codifiés ou non. Ce travail de recodification participe d'une plus grande clarté et accessibilité du droit. Il conduit, d'une part, à une réduction significative du volume de textes législatifs et, d'autre part, à une nouvelle présentation des impositions, qui seront désormais regroupées par secteur d'activité. Centré dans un premier temps sur les énergies, les alcools, les tabacs, les transports et l'industrie, cet exercice sera étendu à la TVA et aux autres impositions sectorielles sur les biens et services dans le cadre d'une ordonnance sur le fondement d'une habilitation prévue par la loi de finances pour 2022.

Procédures fiscales : les principales dispositions contenues en loi de finances pour 2022

La loi de finances pour 2022 (L. n° 2021-1900 du 30 déc. 2021, *JORF*, 31 déc. 2021) contient, en matière de contrôle et de contentieux fiscal, un certain nombre de dispositions : lutte contre l'évasion fiscale en présence de trusts (art. 133) ; transposition de la directive dite « DAC 7 » relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal (art. 134). De nombreuses évolutions concernent les sanctions fiscales : aménagement de la sanction relative aux infractions constitutives de manquements graves à l'article 1731 bis du CGI (art. 140) ; modification du montant de l'amende prévue par l'article 1735 quater du CGI en cas d'obstacle à l'accès aux pièces ou docu-

ments sur support informatique (art. 141) ; nouveau régime de sanction pour les manquements aux règles de facturation (art. 142). On retrouve également la reconduction pour deux ans de l'expérimentation relative aux aviseurs fiscaux (art. 144 ; v. *Repères* nov. 2021). Enfin, il est prévu une limitation aux manquements fiscaux les plus graves du droit de communication de l'administration fiscale auprès des opérateurs de téléphonie et internet (art. 145).

➤ Impôt sur les sociétés

IS : les principales mesures fiscales contenues en loi de finances pour 2022

La loi de finances pour 2022 (L. n° 2021-1900 du 30 déc. 2021, *JORF*, 31 déc. 2021) contient un certain nombre de dispositions fiscales concernant les entreprises et notamment l'impôt sur les sociétés : le taux d'IS passe à 25 % à compter de 2022 ; possibilité pour les travailleurs indépendants d'opter pour leur assujettissement à l'IS (art. 13) ; des aménagements sont opérés en matière d'imputation du report en arrière des déficits - « carry-back » (art. 15) ; dérogation temporaire en matière d'amortissement fiscal des fonds commerciaux (art. 23) ; prorogation du régime des plus-values de cession de locaux professionnels transformés en logements (art. 90). Enfin, en matière de plus-values professionnelles, un nouveau régime garantissant la neutralité fiscale en cas de fusion de sociétés agricoles (art. 10) ; des régimes aménagés en matière d'exonérations des plus-values professionnelles de cession (art. 19).

➤ Impôt sur le revenu

Entreprises et IR : les principales mesures contenues en loi de finances pour 2022

La loi de finances pour 2022 (L. n° 2021-1900 du 30 déc. 2021, *JORF*, 31 déc. 2021) prévoit, pour les entrepreneurs individuels, l'allongement des délais pour opter pour le régime réel (art. 7) ; l'assimilation des revenus tirés des paiements pour services environnementaux à des bénéficiaires agricoles (art. 12) ; extension des modalités déclaratives prévues au titre du prélèvement libératoire pour les micro-entrepreneurs à l'IR (art. 17) ; l'admission des cotisations versées dans le cadre de rachat de trimestres de base en déduction du résultat imposable des travailleurs indépendants (art. 18) ; l'alignement fiscal des opérations de cession de crypto-actifs à titre habituel sur celles des opérations de bourse (BNC – art. 70).

Particuliers et IR : les principales mesures contenues en loi de finances pour 2022

La loi de finances pour 2022 (L. n° 2021-1900 du 30 déc. 2021, *JORF*, 31 déc. 2021) prévoit, l'indexation du barème à l'IR pour les revenus 2021 et des grilles de taux par défaut du prélèvement à la source (art. 2) ; l'augmentation du plafond de la participation des employeurs aux frais de covoiturage (art. 4) ; l'exonération des pourboires versés aux salariés

(art. 5) ; modification du système du quotient sur les revenus exceptionnels et différés lorsque le revenu « ordinaire » présente un déficit global net (art. 6).

Barème kilométrique : relèvement de 10 % en raison de la hausse des prix du carburant

Fin janvier 2022, le Gouvernement a annoncé le relèvement de 10 % du barème de l'indemnité kilométrique. Comme l'a souligné Frédéric Douet, membre du conseil des prélèvements obligatoires (CPO), cette annonce constitue un avantage limité, car pour en bénéficier il faut être effectivement redevable de l'IR et avoir opté pour la déduction des frais professionnels pour leur montant réel. Peu de foyers fiscaux seront donc concernés par cette mesure symbolique et peu dispendieuse pour les finances publiques.

Prélèvement à la source : la Cour des comptes salue ses effets positifs dans un rapport

La Cour des comptes vient de publier ses observations définitives dans le cadre d'un rapport sur la mise en œuvre du prélèvement à la source (PAS - n° S 2021-2295, janv. 2022) qu'elle juge nécessaire et globalement réussie deux ans après sa mise en œuvre. Le coût de la réforme est estimé à 215 M€, comprenant majoritairement des dépenses d'investissement dans les systèmes d'information. D'après un sondage réalisé en 2021, 82 % des français ne souhaitent plus revenir au système antérieur. Le PAS permet d'obtenir un recouvrement plus réactif de l'IR, comme en atteste la diminution très importante du nombre de délais de paiement et de réclamations.

Validation de l'article 150-0 A-I du CGI par le Conseil constitutionnel

Le Conseil constitutionnel (Cons. const., décis. n° 2021-962 QPC, 14 janv. 2022, *Époux B.*) s'est prononcé au sujet de l'imposition des plus-values résultant de la cession à titre onéreux de participations au moyen d'un crédit-vendeur, suite à

une QPC posée par le Conseil d'État (CE, 13 oct. 2021, Req. n° 452773). L'article 150-0 A du CGI prévoit que les gains nets retirés des cessions à titre onéreux sont soumis à l'IR. Le Conseil constitutionnel a également rappelé que l'imposition doit être acquittée par celui qui dispose du revenu ou de la ressource. Ainsi, le Conseil constitutionnel estime que le fait que le cessionnaire n'ait pas versé la totalité du prix de la cession est sans incidence sur le fait générateur de la vente et sur l'appréciation des capacités contributives du contribuable au titre de l'année d'imposition. La conclusion d'un crédit-vendeur relève de la forme contractuelle et a été librement choisie par les parties. Ainsi, le Conseil constitutionnel a considéré que la formule « gains nets retirés des cessions à titre onéreux » figurant dans cette disposition est conforme à la Constitution.

➤ Dépenses fiscales

Niches fiscales des entreprises : les mesures contenues en loi de finances pour

La loi de finances pour 2022 (L. n° 2021-1900 du 30 déc. 2021, *JORF*, 31 déc. 2021) contient de nombreuses dispositions relatives aux dépenses fiscales des entreprises : renforcement du crédit impôt pour la formation des chefs d'entreprise (art. 19) ; création du crédit impôt en faveur de la recherche collaborative – CIRC (art. 69) ; prorogation du crédit impôt au titre des dépenses de remplacement pour congé de certains exploitants agricoles (art. 77) ; aménagement du crédit impôt pour la production de spectacles vivants ou œuvres phonographiques (CISV – art. 80) ; Création du crédit impôt œuvres musicales (art. 82) ; prorogation et aménagement du crédit impôt innovation (CII – art. 83) ; prorogation et aménagement du crédit impôt agriculture biologique (art. 84) ; prorogation du CIMA (art. 85) ; prorogation et aménagement du crédit impôt « éco-prêt à taux zéro » (art. 86) ; aménagement du crédit d'impôt en faveur des organismes HLM qui réalisent des investissements en Guadeloupe et Martinique (art. 88). Par ailleurs, on retrouve l'allongement de la durée du statut « jeunes entreprises innovantes » (JEI) de sept à dix ans (art. 11). Enfin, on note la suppression de dépenses fiscales inefficaces (art. 35).

Niches fiscales des particuliers : les mesures contenues en loi de finances pour 2022

La loi de finances pour 2022 (L. n° 2021-1900 du 30 déc. 2021, *JORF*, 31 déc. 2021) contient de nombreuses dispositions relatives aux dépenses fiscales des particuliers : sécurisation du champ

des prestations de services éligibles au crédit impôt en faveur des services à la personne (art. 3) ; transformation de la déduction « Cosse » (art. 67) ; prorogation de trois ans de la réduction au titre des souscriptions en numéraire au capital d'entreprises de presse (art. 71) ; prorogation des régimes fiscaux « Censi-Bouvard » et « Normandie ancien » (art. 74 et 75) ; prorogation du « Dispositif Coluche » pour deux ans (art. 76) ; prorogation et aménagement du crédit impôt pour un premier abonnement à la presse (art. 78) ; prorogation du PTZ jusqu'en 2023 et maintien des conditions de ressource à compter de 2022 (art. 87) ; prorogation de la réduction pour les dons aux associations d'aide aux victimes de violences conjugales (art. 91) ; expérimentation de la réduction PINEL en Bretagne : prorogation de deux ans (art. 92).

➤ TVA

TVA : les principales mesures contenues en loi de finances pour 2022

La loi de finances pour 2022 (L. n° 2021-1900 du 30 déc. 2021, *JORF*, 31 déc. 2021) prévoit une simplification et mise en conformité avec le droit de l'UE des règles de la TVA (art. 30) ; une prolongation pour 2022 du taux réduit de TVA sur les masques (art. 31) ; une extension du taux réduit de TVA aux opérations financées par un PLS (art. 32). Rappelons que la ratification de l'ordonnance relative à la généralisation de la facturation électronique dans les transactions entre assujettis à la TVA (art. 93) a été censurée par le Conseil constitutionnel au motif que cela constituait un cavalier budgétaire (Cons. const., déc. n° 2021-833 DC, 28 déc. 2021, §47).

➤ Impôt sur le capital

Droits de mutation : les principales mesures en loi de finances pour 2022

En ce qui concerne les droits de mutation à titre gratuit (DMTG), la loi de finances pour 2022 (L. n° 2021-1900 du 30 déc. 2021, *JORF*, 31 déc. 2021) a prévu un aménagement de l'exonération de DMTG en cas de libéralités au profit des collectivités et organismes publics (art. 89). En effet, les régions, les départements, les communes, leurs établissements publics et les établissements publics hospitaliers sont exonérés de DMTG sur les biens qui leur sont transmis par donation ou succession, dès lors qu'ils sont affectés à des activités non lucratives (art. 794 du CGI). Ce dispositif ne s'éteindra pas automatiquement au 31 décembre 2023 comme cela était initialement prévu en loi de finances pour 2020 (art. 136, v. Re-

pères Janvier 2020). Enfin, le service en ligne de l'enregistrement, ouvert le 30 juin 2021 pour les déclarations de dons manuels, permettra aux notaires, dès la fin de l'année 2022, de transmettre les déclarations de succession et de payer le montant des droits afférents. Le législateur instaure l'obligation pour le notaire, qui conservera la déclaration originale, de certifier la fiabilité de la copie numérique télétransmise à l'administration fiscale (art. 802 bis du CGI).

Pacte Dutreil : mise à jour de la doctrine administrative avant la transformation ?

Le dispositif dit « Dutreil » (art. 787 B du CGI) vient favoriser les transmissions d'entreprises par donation ou succession, en permettant, sous certaines conditions, une diminution significative des DMTG (exonération de 75 % d'assiette, réduction de droits de 50 % en cas de donation en pleine-propriété avant les 70 ans). Aucune modification majeure n'a été apportée au texte depuis la loi de finances pour 2019 (L. n° 2018-1317 du 28 déc. 2018 - art. 40), laquelle avait introduit certains assouplissements. Une nouvelle mise à jour de la doctrine a été effectuée par deux nouveaux commentaires (BOI-ENR-DMTG-10-20-40-10 et BOI-ENR-DMTG-10-20-40-20 publiés au BOFIP du 21 déc. 2021) qui semblent plus fidèles à l'esprit du dispositif.

Droits de succession : vers une « transmission populaire » ?

Le Président Macron a évoqué l'idée d'une aide aux transmissions de patrimoines modestes dans une interview début janvier 2022. La position du Chef de l'État est claire : « Je ne fais pas partie de ceux qui pensent qu'il faut augmenter les droits de succession à tout-va, au contraire (...) je pense qu'il y a des choses à améliorer. Il faut plutôt accompagner les gens pour les aider à transmettre les patrimoines modestes ». Le Président Macron est volontairement resté très flou sur les évolutions possibles. Simplification du barème ? Réduction du nombre d'abattements ? Il est clair que le sujet s'installe dans le cadre de la campagne de l'élection présidentielle (v. *Repères*, déc. 2021).

MANAGEMENT PUBLIC

➤ Modernisation et administration numérique

Commande publique et cahiers des clauses administratives générales (CCAG)

L'article R. 2112-2 du code de la commande publique (CCP) dispose que les clauses du marché peuvent être déterminées par des documents généraux tels que les cahiers des clauses administratives générales (CCAG) et les cahiers des clauses techniques générales (CCTG). Aux termes de ces dispositions, les CCAG « fixent les stipulations de nature administrative applicables à une catégorie de marchés ». Les CCAG sont donc des documents-types, qui déterminent les droits et obligations des cocontractants durant l'exécution du marché, notamment en matière de paiement, de délais, de sous-traitance, de prestations supplémentaires, d'admission et de réception des prestations, de règlement des différends. Ils prévoient également les conditions dans lesquelles il peut être mis fin aux relations contractuelles.

Afin d'accompagner les acteurs de la commande publique dans la prise en main des nouveaux CCAG, la DAJ a élaboré un guide d'utilisation comprenant 25 fiches thématiques. Sa publication intervient au terme d'une concertation menée avec les représentants des acheteurs, les fédérations professionnelles et les experts qui avaient contribué à la rédaction des CCAG.

Plateforme de suivi de la Covid-19

La loi n° 2022-53 du 24 janvier 2022 visant à la création d'une plateforme de référencement et de prise en charge des malades chroniques de la Covid-19 vient d'être promulguée. Afin de mieux accompagner les personnes touchées, une plateforme de suivi est mise en place. Elle peut se décliner sous toutes les formes proposées par les technologies, notamment des sites internet et des applications. Elle permet à tous les patients qui le souhaitent de se faire référencer comme souffrant ou ayant souffert de symptômes *post Covid-19*. Son accès est gratuit.

Fonction publique

Télétravail et fonction publique de l'État

Une circulaire relative au télétravail dans la fonction publique de l'État du 2 janvier 2022 vient préciser plusieurs dispositions : 1/ L'obligation de télétravail est prolongée jusqu'au 2 février 2022 ; 2/ L'obligation porte sur trois jours de télétravail pour les agents dont les fonctions le permettent et sous réserve des nécessités de service ; les agents qui le peuvent sont incités à réaliser quatre jours de télétravail si cela est possible ; 3/ Le retour au régime de droit commun prévu par l'accord-cadre du 13 juillet 2021 s'opérera à compter du 2 février 2022.

Hypothèse d'un point d'indice encore gelé en 2023 par la Direction du Budget

Dans une circulaire relative au lancement de la procédure budgétaire pour l'exercice 2023, la direction du budget pose en hypothèse de travail une valeur stable du point d'indice de la fonction publique. Pour mémoire, ce point d'indice est gelé depuis 2018.

Modification de la répartition des zones des postes diplomatiques et consulaires

Un arrêté du 14 décembre 2021 vient d'être publié au *Journal Officiel*. Il concerne les nominations à l'étranger des agents ayant vocation à servir dans les postes diplomatiques et consulaires lesquels sont répartis en trois zones : Zone A : postes dans les pays où les conditions de vie sont particulièrement rigoureuses ; Zone B : postes dans les pays où les conditions de vie sont réputées difficiles, en raison notamment du climat ou des contraintes quotidiennes ; Zone C : postes dans les autres pays.

EUROPE

➤ Politique européenne

Rapport de la Cour des comptes européenne sur la taxation de l'énergie, tarification du carbone et subventions à l'énergie

Le 31 janvier 2022, la Cour des comptes européenne a publié un rapport analysant les défis de l'actualisation des taux des taxes sur l'énergie, actuellement très insuffisants au regard des objectifs climatiques et besoins sociaux. Aujourd'hui, les niveaux d'imposition ne tiennent pas compte du degré de pollution des différentes sources d'énergie. Les subventions aux énergies renouvelables ont presque quadruplé entre 2008 et 2019, alors que celles pour les combustibles fossiles sont restées stables. Quinze États membres consacrent davantage de dépenses aux subventions pour les combustibles fossiles qu'à celles pour les énergies renouvelables.

➤ Euro

Retour de l'inflation : critiques de la politique de la BCE

Face à la montée de l'inflation et à l'exemple des banques centrales anglo-saxonnes (cf. infra), la politique de la Banque centrale européenne (BCE) interroge, y compris en son sein. Le 11 janvier 2022, sur le marché financier, pour la première fois depuis mai 2019, le rendement des

obligations allemandes à dix ans s'approche de zéro, une hausse qui fait peser un risque sur la Bourse et les dettes des États. La BCE observe encore avant de prendre des mesures. D'ailleurs, une hausse cette année est « *très improbable* », a prévenu sa présidente Christine Lagarde, ce qui ne l'empêche pas d'agir : le ralentissement, prévu de longue date, de son programme d'intervention sur les marchés a débuté comme prévu, ralentissant la création monétaire dans la zone euro. Face aux critiques, plusieurs auteurs défendent une politique plus prudente de la BCE. Ainsi le professeur américain Krauss a publié au cours du mois de janvier 2022 une tribune en ce sens, en Suisse et en France par exemple.

INTERNATIONAL

➤ Monnaies

Face au retour de l'inflation, hausse des taux d'intérêt par certaines banques centrales

Dès le début de l'année 2022, les prévisions en matière d'inflation se sont emballées. Le cas le plus spectaculaire étant la Turquie avec une inflation de 36,08 % en 2021. La Banque d'Angleterre « tirait la sonnette d'alarme » face à la perspective d'une inflation à 7,25 % au mois d'avril et à ses conséquences en perte de pouvoir d'achat. Elle a augmenté coup sur coup en décembre 2021 et janvier 2022 son taux d'intérêt directeur de 0,1 % à 0,5 %. Aux États-Unis, l'inflation atteint 7 %, un niveau inédit depuis 1982. Face aux critiques, lors de sa réunion des 25 et 26 janvier 2022, la Ré-

serve fédérale (« Fed ») a donc décidé de réduire ses achats de bons du Trésor, qui maintenaient artificiellement bas les taux d'intérêt et dopaient l'économie. Surtout, la Fed envisage désormais au moins trois hausses de taux à court terme, à savoir dès le mois de mars. Ils pourraient ainsi atteindre 2,5 %, ce qui reste accommodant au vu de l'inflation mais a suffi à faire chuter la bourse lors de la publication début janvier des premières prévisions en ce sens, discutées lors de sa réunion de décembre 2021. En effet, c'est désormais dès 2022 que les 2,5 % seraient atteints en non pas en 2024 comme initialement envisagé. ■

Aurélien BAUDU (fiscalité et procédure fiscale),
Fabrice BIN (Europe, international),
Florent GAULLIER-CAMUS (budget de l'État et des opérateurs),
Matthieu HOUSER (finances locales),
Christophe SINNASSAMY (management public),
Yves TERRASSE (finances sociales),
Robin DEGRON (coordination).

➤ Retrouvez sur 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.