

Repères sur la gestion et les finances publiques

En Décembre 2022

**Aurélien Baudu, Fabrice Bin, Florent Gaullier-Camus, Matthieu Houser,
Christophe Sinnassamy, Yves Terrasse, Robin Degron**

DANS **GESTION & FINANCES PUBLIQUES** 2023/1 (N° 1), PAGES 125 À 138
ÉDITIONS **LAVOISIER**

ISSN 1969-1009

ISBN 9782743026967

DOI 10.3166/gfp.2023.1.021

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://www.cairn.info/revue-gestion-et-finances-publiques-2023-1-page-125.htm>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...

Flashez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Lavoisier.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Repères

sur la gestion et les finances publiques

En Décembre 2022

BUDGET DE L'ÉTAT ET DES OPÉRATEURS

➤ Données générales sur les finances publiques

À la fin du troisième trimestre 2022, la dette publique est à 2 956,8 Md€ (113,7 % du PIB)

Dans une note publiée le 16 décembre 2022, l'INSEE précise qu'au troisième trimestre, la dette publique augmente de 40,0 Md€ et s'établit à 113,7 % du PIB. L'augmentation de la dette brute des administrations publiques résulte de celles de l'État et des administrations de sécurité sociale. Au troisième trimestre 2022, la contribution de l'État à la dette publique augmente de 36,4 Md€ après +16,3 Md€ au trimestre précédent. La contribution des administrations de sécurité sociale (Asso) à la dette publique s'accroît également ce trimestre (+8,8 Md€ après -9,3 Md€ au trimestre précédent). En revanche, la contribution des administrations publiques locales diminue fortement au troisième trimestre (-6,2 Md€ après +2,7 Md€ au trimestre précédent) principalement en raison du désendettement des collectivités locales (-5,7 Md€ dont -2,4 Md€ pour les communes, -2,2 Md€ pour les régions et -1,1 Md€ pour les départements). La contribution des organismes divers d'administrations centrale (Odac) augmente légèrement au troisième trimestre (+1,0 Md€, après -3,5 Md€), principalement du fait de l'endettement de SNCF Réseau (+0,6 Md€). France Compétence, Bpifrance Participations et les Universités sont à l'origine du reste de l'augmentation.

➤ Procédure budgétaire

Loi de finances pour 2023

La loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023 a été publiée au Journal Officiel le 31 décembre 2022. La Première ministre a eu recours, en première lecture et en nouvelle lecture, à l'article 49 alinéa 3 de la Constitution sur la partie « recettes », puis sur la partie « dépenses » et tout le projet de loi de finances. L'ensemble du texte a également été adopté en lecture définitive, après engagement de la responsabilité du gouvernement. Saisi notamment sur la procédure d'adoption de la loi, dans sa décision n° 2022-847 du 29 décembre 2022, le Conseil constitutionnel a jugé qu'aucune exigence constitutionnelle n'a été méconnue lors de la mise en œuvre de la procédure de l'article 49 alinéa 3. Les juges constitutionnels ont également considéré que l'absence d'adoption du projet de loi de règlement pour l'année 2021 et l'absence d'adoption du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, n'avaient pas pour conséquence d'entraîner l'inconstitutionnalité de la loi de finances pour 2023. Le Conseil constitutionnel a été amené à se prononcer sur la présence potentielle de « cavaliers budgétaires », c'est-à-dire des dispositions ne relevant pas du champ des lois de finances. Et au nombre des dispositions censurées pour ce motif de procédure figure notamment l'article 98 de la loi déferée habilitant le Gouvernement à prendre, par ordonnance, toutes mesures relevant du domaine de la loi pour modifier l'article 60 du code des douanes afin de préciser le cadre applicable à la conduite des opérations de visite des marchandises, des moyens de transport et des per-

sonnes, sur l'ensemble du territoire douanier. En ce qui concerne le contenu de la loi de finances pour 2023, il sera renvoyé aux rubriques thématiques de ces repères.

Loi de finances rectificative pour 2022

La loi n° 2022-1499 de finances rectificative pour 2022 a été promulguée le 1^{er} décembre 2022. Elle a été publiée au Journal Officiel du 2 décembre 2022. Cette loi de finances rectificative table sur une prévision de croissance de 2,7 % du PIB et sur une inflation de 5,3 % en 2022. Elle ouvre des crédits et en annule d'autres, afin de financer des dépenses urgentes en particulier face à la hausse des prix de l'énergie. En 2022, le déficit public s'établirait selon cette loi à 5 %, contre 6,5 % en 2021. Le déficit budgétaire serait de 171 Mds€. En particulier, le texte prévoit 2,5 Mds€ pour le pouvoir d'achat. Ces crédits doivent notamment financer : le chèque énergie exceptionnel annoncé par la Première ministre qui doit bénéficier à 12 millions de foyers, sous conditions de ressources. Son montant est de 200 euros pour les 20 % des foyers les plus modestes, qui perçoivent déjà le chèque énergie, et de 100 euros pour les ménages dont le revenu fiscal de référence est compris entre 10 800 euros et 17 400 euros, un soutien aux universités et aux centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (Crous) pour payer leurs factures d'électricité ; les achats de carburants des armées ; une aide de 230 millions d'euros pour les ménages se chauffant au bois ; une aide de 40 millions d'euros en faveur des associations d'aide alimentaire en raison de la hausse des prix de l'alimentation et de l'énergie. Dans le contexte de la guerre en Ukraine, plus d'un milliard d'euros est prévu pour des opérations extérieures des armées et la contribution de la France au renforcement du flanc oriental de l'OTAN. Un fonds spécial de 200 M€ doit financer l'équipement militaire de l'Ukraine. Enfin, au titre des annulations de crédits, le texte acte une baisse de 2 Mds€ des provisions pour les prêts garantis par l'État (PGE).

➤ Budget des opérateurs

Vers la dissolution de la société France Brevets

Dans un référé du 10 octobre 2022, publié le 5 décembre 2022, la Cour des comptes, en application des articles L. 111-4, L. 133-1 et L. 133-5 du code des juridictions financières, a réalisé un contrôle des comptes et de la gestion de France Brevets, société anonyme simplifiée qui a bénéficié, depuis sa création en 2011, de dotations

en capital successives pour un total de 105 M€ souscrites à parité par l'État et la Caisse des dépôts et consignations (CDC), afin d'intervenir dans le champ de la propriété intellectuelle. La Cour avait procédé à un premier contrôle de France Brevets portant sur les exercices 2011 à 2015. Il avait déjà été souligné les difficultés auxquelles la société était confrontée. La Cour avait alors formulé des recommandations. Il est relevé que certaines recommandations n'ont pas été suivies. À l'issue de ce nouveau contrôle, portant sur les exercices 2016 à 2021, la Cour estime que France Brevets « n'a jamais trouvé son modèle économique ni son équilibre financier ». Elle recommande en conséquence de procéder à la dissolution de cet organisme, qui n'a pas fait la preuve de son utilité, et de le faire désormais sans délai afin d'en limiter le coût pour les finances publiques.

Santé publique France

Le 12 décembre 2022, la Cour des comptes a publié un rapport sur la gestion de l'agence Santé publique France. Inspirée à sa création en 2016 du modèle britannique, Santé publique France est une agence relevant du ministère de la santé. Elle a été créée pour améliorer la cohérence et l'efficacité des politiques publiques notamment en matière d'observation épidémiologique, de veille sanitaire, de préparation et de réponse aux urgences et crises sanitaires, de prévention et promotion de la santé. Dans son rapport répondant à une demande de la commission des affaires sociales du Sénat, la Cour des comptes a examiné la façon dont l'agence a exercé ses missions depuis 2016, la stratégie qu'elle a mise en œuvre en lien avec le ministère de la santé ainsi que sa gestion administrative. Si l'agence a été un acteur essentiel de la lutte contre la pandémie de covid19, la Cour a cependant identifié des faiblesses concernant sa gestion et son positionnement. Elle formule des recommandations pour y remédier. La Cour constate que la crise a mis en évidence quelques imperfections dans le dispositif de surveillance, auxquelles il a été en partie remédié avec la mise en place d'un outil tel que SIDEP ainsi que la conduite de projets actuels visant notamment à une meilleure identification des virus et de leurs variants. Aussi, pour la Cour, la réserve sanitaire permettant de mobiliser des professionnels de santé pour pallier certaines carences du système de soin a été dépassée par l'ampleur de la crise sanitaire et doit être repensée dans une optique interministérielle et selon un cadre d'emploi rénové. La Cour relève que

malgré des lacunes identifiées avant 2016, le sous-investissement structurel dans les systèmes d'information a pénalisé la mise en œuvre de l'ensemble des missions. Dès lors, la modernisation de ces systèmes d'information représente aujourd'hui un défi prioritaire pour l'agence. La Cour recommande alors d'établir une stratégie claire et articulée dans le contrat d'objectifs et de performance qui lie l'agence au ministère de la santé. En effet, la Cour remarque que les attentes relatives à l'efficacité de la gestion et du pilotage n'ont été assorties d'aucun objectif chiffré, alors même qu'il s'agissait de l'un des motifs de création de Santé publique France. Le rapport signale enfin que depuis sa création, l'expertise de l'agence a été sous-utilisée par le ministère de la santé, qui privilégie souvent d'autres organismes et en particulier le Haut Conseil de la santé publique. Par ailleurs, la création de plusieurs structures ad hoc pendant la pandémie a contribué à faire passer au second plan l'expertise propre de Santé publique France. En tout état de cause, la Cour relève que la crise sanitaire a été un tournant majeur pour l'agence : elle lui a permis d'accéder à une notoriété plus forte grâce à la production de données de surveillance, à sa participation à des campagnes de communication et désormais à des projets européens dans lesquels Santé publique France est activement impliquée.

COMPTABILITÉ PUBLIQUE

➤ Responsabilité des gestionnaires publics

Textes réglementaires d'application du nouveau régime de responsabilité financière

Plusieurs textes réglementaires ont été publiés au Journal Officiel du 23 décembre 2022 dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme issue de l'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022, qui est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2023. Parmi ces textes, deux décrets contiennent l'essentiel des mesures d'application du nouveau régime.

Un premier décret n° 2022-1604 du 22 décembre 2022 est relatif à la chambre du contentieux de la Cour des comptes et à la Cour d'appel financière. Ce décret précise notamment l'organisation de la chambre du contentieux de la Cour des comptes qui jugera en formation plénière ou en section, dont le nombre est arrêté par le

premier président. La Cour d'appel financière sera quant à elle composée de deux chambres. Le président de la Cour d'appel financière ou le président de la chambre devant laquelle l'affaire est portée pourra cependant renvoyer une affaire en formation plénière. Le décret définit également les règles de procédure de jugement des gestionnaires publics qui ressemblent peu ou prou à celles qui étaient en vigueur devant la CDBF.

Un second décret n° 2022-1605 du 22 décembre 2022 porte application de l'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 en modifiant diverses dispositions relatives aux comptables publics. Ce décret prévoit notamment la suppression des références au jugement des comptes et des gestions de fait, et à l'apurement administratif des comptes. Il abroge l'ensemble des décrets relatifs à la mise en œuvre de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics et des régisseurs. Le décret précise également les conditions de mise en œuvre de la possibilité pour le comptable de signaler à l'ordonnateur des faits susceptibles de constituer une infraction au titre du nouvel article 131-9 du code des juridictions financières. Et de manière peut être plus anecdotique l'article 32 de ce décret supprime également la prestation de serment des comptables devant le juge des comptes au profit d'une prestation de serment devant une autorité administrative. Il faut ici y voir la marque d'un changement majeur : la disparition du juge des comptes au profit d'un juge financier unique chargé de juger les gestionnaires publics.

FINANCES LOCALES

➤ Loi de finances pour 2023

Cette loi de finances pour 2023 continue la modification des finances locales, avec comme grande réforme, la suppression de la CVAE sur deux ans et son remplacement par de la TVA. Financièrement, la baisse sera de 4,1 Mds€ dès 2023. Les prélèvements opérés sur les recettes sont évalués à 45,6 Mds€, dont 27Mds€ pour la DGF. Malgré l'absence de hausse significative de la DGF, le Gouvernement aide les collectivités face aux diverses crises. Ainsi, les collectivités pourront bénéficier de l'amortisseur « électricité », qui prend en charge 50 % des surcoûts au-delà du seuil de 180 euros/MWh, de la revalorisation forfaitaire des valeurs locatives de + 7,1 %, mais également de la création du fonds vert à hauteur de 2 Mds€.

➤ Cap sur les déterminants des disparités d'investissement communal sur le dernier mandat

Dans cette nouvelle note, l'OFGL revient sur les dépenses d'investissement lors du précédent mandat. Après une première étude en 2019, l'OFGL affine son analyse notamment en étudiant les années 2018 et 2019. Ce retour en arrière est précieux, compte tenu de la baisse des dépenses d'investissement constatée sur ce mandat (2014-2019) par rapport au précédent et des disparités entre territoires et communes notamment. Le niveau des dépenses d'investissement représente un montant élevé, de l'ordre de 120 Md€, soit 308€/hab. et par an, budgets principaux et annexes consolidés. Le principal enseignement concerne le fait que les communes touristiques ou de montagne investissent davantage que les autres communes. L'analyse économétrique menée par l'étude confirme également le fait que l'effet multiplicateur des subventions est réel.

➤ Décret sur l'évaluation des politiques publiques par les chambres régionales des comptes

La loi 3DS a attribué aux CRC une nouvelle compétence, l'évaluation des politiques publiques territoriales. La mise en œuvre de cette compétence peut être engagée soit à l'initiative de la chambre, soit sur saisine du président du conseil régional, du conseil départemental ou du conseil métropolitain. Le décret n° 2022-1549 du 8 décembre 2022 détaille la mise en place de cette nouvelle attribution. Ce décret crée, par exemple, un article R. 245-2-1 au sein du code des juridictions financières selon lequel, « la chambre établit un rapport d'évaluation dans lequel elle apprécie, notamment, les résultats et les impacts de la politique publique ainsi que les facteurs qui les expliquent. L'appréciation porte sur la cohérence, l'efficacité et l'efficience de la politique publique concernée ».

➤ Parution de la deuxième loi de finances rectificative pour 2022

Cette deuxième loi de finances rectificative pour 2022 parue le 2 décembre au JO comporte quelques dispositions relatives aux finances locales. Cette loi revient sur le reversement de la taxe d'aménagement à l'intercommunalité. L'article 15 de la LFR 2 opère un retour à la situation antérieure : les communes ont désormais seulement la faculté de reverser une fraction de

la taxe d'aménagement à leur intercommunalité. L'article 22 modifie, par ailleurs, la répartition entre les départements de l'enveloppe de 120 M€ destinée à compenser en 2022 la revalorisation de 4 % du revenu de solidarité active (RSA).

FINANCES SOCIALES

➤ Situation des comptes sociaux / Mesures de soutien au pouvoir d'achat

Rapport du comité d'experts sur la réforme du SMIC

Conformément aux recommandations du comité d'experts indépendants sur la revalorisation du SMIC, publié par la direction générale du Trésor, le gouvernement s'est abstenu de donner un « coup de pouce » au SMIC au 1^{er} janvier prochain, en limitant sa revalorisation à 1,8 %, soit une hausse de 6,6 % sur un an qui correspond à peu près à l'inflation attendue pour l'année 2022. Le groupe d'experts a préconisé par ailleurs de changer le mode d'indexation, en indexant automatiquement le SMIC sur la moyenne des évolutions des minima de branche, ce qui, selon lui, aurait le mérite de responsabiliser les partenaires sociaux dans la négociation collective.

Création du « chèque énergie exceptionnel »

Le décret n° 2022-1552 du 10 décembre 2022 « relatif à la protection des consommateurs en situation de précarité énergétique » institue le « chèque énergie », dont la Première ministre avait précisé le 7 décembre les modalités. Cette aide doit remplacer la remise à la pompe qui va disparaître le 31 décembre, et dont le coût était extrêmement élevé pour les finances publiques (8Md€ en 2022). Cette indemnité unique de 100€ sera versée à partir du 1^{er} janvier 2023 aux travailleurs des 5 premiers déciles de revenus (1314€ nets par mois pour une personne seule) sur simple inscription sur le site du ministère des finances, en attestant sur l'honneur d'avoir besoin de son véhicule pour aller travailler. Le dispositif est beaucoup plus simple que celui envisagé pendant l'été et devrait avoir un coût limité à 1Md€.

Le poids de la hausse du coût de l'énergie : effets réels et impacts différenciés

Une note « Trésor Eco » de la direction générale du Trésor analyse la répartition des pertes entre agents économiques dues à la dégradation des termes de l'échange des produits énergétiques, c'est-à-dire la perte de revenu réel national qui résulte à la fois de la hausse des prix des produits énergétiques et de la détérioration de la parité €/\$. Selon les calculs de l'auteur de la note, cette perte s'élèverait pour la France à 85Md€, et aurait été supportée, in fine, à hauteur de 44Md€ par l'État, de 36Md€ par les entreprises et de 5Md€ par les ménages. Le coût pour l'État s'explique à hauteur de 27Md€ par le « bouclier tarifaire » sur le gaz et l'électricité, 7,6Md€ par les remises à la pompe carburant, 2,5Md€ par les revalorisations anticipées des pensions et des minima sociaux, ainsi que par diverses aides ciblées (ex. indemnité fioul, chèque énergie). Ces dispositifs ont permis, selon l'auteur de la note, de réduire la hausse de l'indice des prix à la consommation de 2 points, et donc de subir l'inflation la moins élevée de l'Union Européenne, ainsi que de maintenir relativement le niveau du pouvoir d'achat des ménages en 2022, alors qu'il aurait été dégradé de 3,5 points sans ces mesures. Pour les entreprises, l'effet du surcoût de 36Md€ aura été en partie compensé par la répercussion des coûts sur l'aval et sur les consommateurs finaux, ce qui a augmenté le reste à charge des ménages. Au total l'effort de l'État pour compenser les effets de la crise énergétique aura été, en France, l'un des plus élevés (2,1 % du PIB), mais le fait qu'il soit financé par l'endettement nécessite, selon l'auteur, qu'il soit désormais mieux réparti entre les autres agents économiques.

Rapport de l'Institut des politiques publiques sur le recours à l'activité partielle pendant la crise sanitaire et ses effets

Un rapport de l'Institut des politiques publiques de décembre 2022 analyse les conditions et les déterminants du recours à l'activité partielle pendant la crise sanitaire, particulièrement en 2020. Le dispositif d'activité partielle, qui avait commencé à être mobilisé de façon significative pendant la crise financière de 2008-2009, notamment en Allemagne, a été l'instrument le plus utilisé par l'ensemble des États en 2020-22, avec un coût considérable pour les finances publiques nationales. D'une manière générale, ce dispositif vise à sauvegarder les emplois face à un choc extérieur d'ampleur inédite et, dans le contexte français, conduit à un arbitrage entre assurance individuelle pour l'indemnisation du chômage occasionné par la crise (financée par

l'UNEDIC) et assurance collective pour le maintien des salariés en place (financée aux 2/3 par l'État et au 1/3 par l'UNEDIC). L'étude conclut que le recours massif à l'activité partielle a effectivement permis d'éviter un très grand nombre de destructions d'emplois, mais au prix d'effets d'aubaine, qui ont permis de maintenir des « canards boiteux » (le contre-exemple étant celui des USA où l'arbitrage a été fait en faveur du chômage, mais avec un retour à la normale rapide du fait de la flexibilité du marché du travail américain). Le recours à l'activité partielle a aussi dépendu des possibilités de télétravailler (et donc de la disponibilité en équipements individuels et en accès au haut débit). Il a bien entendu été variable selon les secteurs d'activités, qui se prêtent plus ou moins au travail à distance ou qui sont plus ou moins exposés à la demande internationale et à la fragilité des chaînes d'approvisionnement.

Rapport du Haut Conseil du financement de la protection sociale sur la situation des comptes sociaux

La dernière note du HCFiPS de décembre 2022 sur la situation des ASSO (au sens de la comptabilité nationale et qui intègre le résultat positif de la CADES) fait état d'une amélioration incontestable du solde de celles-ci, qui redevient excédentaire en 2022 (+0,5 % du PIB, mais - 0,2 % hors CADES), grâce à la spectaculaire progression de la masse salariale ces deux dernières années (largement supérieure à 8 %), ainsi que de la CSG et autres impôts affectés. Le HCFiPS relève tout d'abord que ce redressement est inégal selon les secteurs. Il est remarquable pour l'Assurance chômage (+4,4Md€ en 2022 voir *Repères* d'octobre 2022) du fait des effets de la réforme de 2019, ainsi que pour l'AGIRC-ARRCO (+7,9Md€). Il est également satisfaisant pour les branches Accident du travail, Famille (bien que, pour cette dernière, il doit évoluer moins favorablement du fait des transferts opérés à son détriment) et Autonomie. Le déficit de la branche Maladie reste très important en 2022 (-21,9 Md€), à cause de la lente diminution des dépenses occasionnées par la pandémie et du coût du « Ségur de la santé »; il devrait s'améliorer en 2023. La branche Vieillesse renoue avec les déficits, qui devraient redevenir significatifs à partir de 2024-2026. En revanche, le FSV devrait être excédentaire à partir de cette année, ce qui amène le Haut conseil à poser la question du partage des dépenses de solidarité; par ailleurs, la situation de la CNRACL devient préoccupante du fait de sa situation démographique. S'agissant des perspectives d'avenir

des comptes sociaux, elles sont hypothéquées par deux facteurs : l'évolution de la croissance économique, dans la mesure où les prévisions du gouvernement qui sous-tendent la LFSS 2023 (+1 %) sont jugées beaucoup trop optimistes ; s'agissant de l'inflation, sur laquelle le HCFiPS insiste particulièrement, les incertitudes sont encore plus grandes, dans la mesure où elle peut « tirer » les recettes à la hausse, mais pèse aussi sur les dépenses, en particulier sur la trajectoire de l'ONDAM. Le Haut conseil s'interroge enfin sur la cohérence avec les trajectoires financières pluriannuelles, et sur les conséquences des engagements en matière de transition environnementale.

Rapport sur les dépenses de protection sociale en Europe en 2021

La DREES a publié le 15 décembre le rapport sur la protection sociale en France et en Europe en 2021. Les dépenses de protection sociale ont progressé de 2,8 % en France et de 3 % en moyenne dans l'Union Européenne, soit un sensible ralentissement par rapport à 2020. La France reste le pays d'Europe qui consacre la plus grande part de son PIB à la protection sociale (33,3 %), mais, par tête d'habitant en parité de pouvoir d'achat, avec 12350€ par an et par habitant en moyenne, elle est devancée par l'Autriche, l'Allemagne et le Danemark. Les dépenses consacrées à la vieillesse représentent 43 % du total des dépenses sociales en France, devant les dépenses de santé (37 %). Celles-ci ont continué à être fortement tirées par la crise du COVID 19, avec parallèlement une reprise des soins ordinaires. Les dépenses liées à la protection de l'emploi et au chômage ont ralenti, du fait de l'extinction progressive des dispositifs de soutien. Le relai a été pris en fin d'année 2021 par les dépenses contre le risque pauvreté et l'exclusion sociale, du fait de la mise en place des premiers dispositifs destinés à pallier l'augmentation de l'inflation.

Lois de financement de la sécurité sociale

Publication de la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2023

La loi n° 2022-1616 du 23 décembre 2022 de financement de la Sécurité sociale pour 2023, définitivement adoptée par le Parlement le 2 décembre après mise en œuvre de l'article 49-3 et rejet de la dernière motion de censure déposée par la NUPES, a été publiée au JO du 24 décembre. Le solde prévisionnel pour 2022

des régimes obligatoires de base (et du FSV) serait de -18,9Md€ et le déficit prévu pour 2023 de -7,1Md€, soit une dégradation de 300M€ par rapport à la prévision du projet du gouvernement (voir *Repères* de septembre 2022). Les ajustements par rapport au projet initial concernent essentiellement la branche maladie avec les rallonges accordées pour les hôpitaux en cours de débat. Le Conseil constitutionnel a annulé quelques dispositions portant notamment sur le recours à la téléconsultation pour les arrêts de travail et l'élargissement de la permanence de soins pour certaines professions paramédicales.

Politique d'allègement des charges et coût du travail

Recadrage des primes à l'embauche d'apprentis, dont la bonne insertion se confirme

Instituée à l'été 2020 en pleine crise sanitaire, la prime d'embauche exceptionnelle d'alternants en apprentissage ou en contrat de professionnalisation, avec 2 niveaux (5000 ou 8000€) selon l'âge de la personne recrutée, va être remplacée au 1^{er} janvier 2023 par une prime unique à 6000€ quels que soient les effectifs de l'entreprise, l'âge du jeune ou son niveau de diplôme poursuivi. Ce recadrage vise notamment à ramener le recours à l'apprentissage vers les premiers niveaux de qualification, dans la mesure où l'engouement pour celui-ci constaté ces deux dernières années (plus de 800 000 contrats attendus en 2022) est pour partie porté par les diplômés de l'enseignement supérieur ; il devrait également permettre un allègement de la charge pour le budget de l'État. Une étude de la DARES a confirmé la progression du taux d'emploi des apprentis, puisqu'en 2021, 65 % de ceux qui étaient sortis d'étude se trouvaient en emploi salarié 6 mois après et, dans 6 cas sur 10, ils occupaient un CDI.

Dépenses de santé / Hôpital / Assurance maladie

Le poids du Covid 19 sur la santé et sur les dépenses maladie

Le « Panorama de la santé : Europe 2022 » publié par l'OCDE fait le bilan de l'impact de la crise du Covid 19 sur la santé des Européens. Pour la France, le poids des dépenses de santé par rapport au PIB est passé de 11,1 % en 2019 à 12,4 % en 2021, soit la proportion la plus élevée en Europe après l'Allemagne. L'espérance de

vie a baissé d'une demi-année pendant la période, la diminution la plus forte ayant été enregistrée dans les pays d'Europe centrale. La santé mentale s'est dégradée, particulièrement chez les jeunes, de même que la pratique de l'activité physique. L'organisation des soins a été fortement perturbée, avec des retards dans le dépistage et le traitement de maladies chroniques, qui a pu s'accroître jusqu'à 40 %. S'agissant plus particulièrement du coût de la vaccination contre le Covid 19, un rapport de la Cour des Comptes dresse un bilan plutôt positif de l'action des pouvoirs publics en France. Elle relève que les objectifs du schéma vaccinal à 2 doses, avec un taux d'atteinte de 79 % de la population au 1^{er} septembre 2022, étaient pratiquement réalisés et se situaient dans les meilleurs niveaux mondiaux, cela pour une dépense de 7,6Md€ sur 2020-2022, soit 15 % de la dépense d'assurance maladie liée à la crise sanitaire pendant la période. Les effets ont été favorables au regard de l'évitement du nombre de décès causés par la pandémie et plus généralement sur l'économie. Des faiblesses sont apparues sur l'hétérogénéité de la couverture vaccinale et le succès des dernières campagnes de rappel. La Cour fait 6 recommandations pour les campagnes futures, en particulier pour aller vers les personnes ayant le moins d'accès à la vaccination.

Rapport de la Cour des Comptes sur Santé publique France

Santé publique France est un établissement public administratif de l'État créé en 2016 par regroupement de 4 organismes : l'Institut de veille sanitaire, l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé, l'Établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires et le GIP « Addictions drogues alcool info services ». Ses missions d'opérateur pour la mise en œuvre de la politique sanitaire en France peuvent être regroupées autour de 3 grands axes : l'observation épidémiologique et la surveillance de l'état sanitaire de la population, la constitution et l'entretien de stocks stratégiques, la prévention et la promotion de la santé. Les conditions d'exercice de ces missions ont été considérablement impactées par la crise sanitaire, dont SPF a été un acteur majeur, le rapport de la Cour des Comptes de décembre 2022 soulignant sa réactivité et sa capacité d'adaptation ; toutefois l'établissement souffre de l'insuffisante clarification de la stratégie et des priorités par le ministère de la santé. En ce qui concerne la gestion, celle-ci a eu à prendre en charge des financements massifs (près de

14Md€ entre 2020-2022 pour l'achat d'équipements de protection sanitaire et de vaccins), en même temps qu'était opéré un transfert de financement du budget de l'État à l'Assurance maladie (ce qui n'a pas empêché la pratique de transferts ultérieurs au budget de l'État sous forme de fonds de concours, fortement critiquée par la Cour). Si la situation en matière de gestion des ressources humaines est restée satisfaisante, le sous-investissement en matière de systèmes d'information a fragilisé le fonctionnement de l'agence. La Cour formule 9 recommandations, dont la plupart s'adressent à la tutelle.

Parallèlement, la Cour a produit une note d'observations sur les achats liés à la crise sanitaire financés sur les dotations exceptionnelles de l'Assurance maladie à Santé publique France (ex. masques, équipements de protection individuelle, matériels de réanimation). Si elle tient compte du contexte extrêmement difficile du printemps 2020, la Cour n'en critique pas moins les modalités de gestion mises en œuvre par l'État, notamment la pratique des fonds de concours qui n'a pas permis un contrôle suffisant de l'utilisation des fonds, le recours excessif à des cabinets de conseil extérieurs et la politique de stockage des masques et autres équipements médicaux qui a été au-delà des besoins stratégiques après l'été 2021.

Rapport sur la situation financière des complémentaires santé en 2021

La DREES a publié le 16 décembre son rapport annuel sur la situation en 2021 des organismes de complémentaire santé. Il relève tout d'abord la poursuite du mouvement de concentration de ces organismes engagé depuis plusieurs années. En 2021, le montant des prestations versées a fortement augmenté (+11,6 %) du fait du rattrapage de la consommation des soins « ordinaires » après la chute de 2020 consécutive à la crise sanitaire, ainsi que de la forte hausse des soins (en particulier dentaires) concernés par la réforme du « 100 % santé ». Les cotisations ont recommencé à augmenter (+3,1 %) après la baisse de 2020. De ce fait, après de nombreuses années d'excédents, le résultat technique des organismes s'est trouvé ramené à l'équilibre. Le rapport continue à porter un jugement positif sur la solidité financière globale de ceux-ci au regard des ratios de solvabilité, du fait du bon niveau de leurs fonds propres.

➤ Retraites

Incidence d'une réforme des retraites à 65 ans sur les finances de l'AGIRC-ARRCO

Selon les informations parues dans Les Échos du 6 décembre, le report de l'âge légal de départ à 65 ans, comme l'envisage le gouvernement, sans mise en œuvre d'un système universel qui engloberait les régimes complémentaires, devrait faire l'affaire des finances de l'AGIRC-ARRCO. Le régime, qui pourrait enregistrer un excédent de 4Md€ en 2022, devrait voir sa situation s'améliorer encore en cas d'adoption de la réforme (le précédent report de 60 à 62 ans en 2010 lui avait procuré un gain de 2 Md€ selon les estimations de la Cour des Comptes). De quoi attiser les convoitises des partenaires sociaux qui y voient la possibilité de majorer les pensions ou de supprimer le « coefficient de solidarité » et du gouvernement qui pourrait puiser dans ce « pactole » pour financer le relèvement du minimum contributif à 1200€, comme l'a annoncé la Première ministre.

Note de l'Institut des politiques publiques sur les âges de départ à la retraite depuis 2010 et leurs enseignements pour la réforme à venir

Une note de l'Institut des politiques publiques de décembre fait le point sur les conditions de détermination de l'âge effectif de départ en retraite. Celui-ci a sensiblement augmenté (deux ans) depuis 2010. La cause principale en est le report de l'âge légal de départ à 62 ans opéré par la réforme de cette année-là. L'âge de départ effectif est également influencé par la durée de cotisation nécessaire pour l'acquisition du taux plein et la mise en œuvre éventuelle de la décote : il l'est aussi par les conditions de départ anticipé -qui ont une importance significative- et les règles relatives à l'invalidité, aux regards desquelles on observe des différences de situation importantes selon les catégories sociales ou les niveaux de diplôme. Ces disparités conduisent l'auteur de la note à préconiser, pour la réforme à venir, de considérer, non pas un mais trois paramètres d'âge ; l'âge légal minimal, combiné avec la durée de cotisation pour le taux plein, qui serait celui de droit commun, l'âge de la retraite anticipée pour carrières longues et l'âge de départ des personnes reconnues inaptes au travail.

Réforme des retraites : fin de la concertation « officielle », report au 10 janvier 2023

de l'annonce des orientations du projet de réforme et enjeux financiers

La concertation sur la réforme des retraites conduite depuis début octobre par le ministre du travail s'est achevée le 12 décembre. Mais l'annonce des orientations du futur projet de loi, que devait faire la Première ministre le 15 décembre, a été reportée au 10 janvier, sans doute pour mener d'ultimes travaux d'approche avec le groupe LR en vue de rechercher une majorité au Parlement, en prenant en compte le fait que le Sénat, lors des débats sur le PLFSS 2023, avait repris l'initiative et introduit par amendement un projet de réforme complet portant l'âge légal de départ à 64 ans, qui n'a bien sûr pas été retenu. Si le gouvernement a laissé passer un certain nombre de « fuites » sur plusieurs aspects de la réforme (ex. dispositif « carrières longues »), c'est sur les enjeux financiers qu'a été conduit un effort de clarification, effort absolument indispensable dans la mesure où l'opinion ne paraît toujours pas convaincue qu'il y a un problème d'équilibre financier du système à court terme. Cela à travers trois documents.

Le gouvernement a communiqué aux partenaires sociaux un document de travail avec deux scénarios de financement. À l'horizon 2035, le scénario du report de l'âge légal à 65 ans (au rythme de 4 mois par an) rapporterait 33 Md€ ; celui du report à 64 ans (au rythme de 3 mois par an), couplé à une accélération de la « réforme Touraine » pour l'acquisition du taux plein, rapporterait 22 Md€. À l'horizon 2030, l'effet des deux scénarios serait pratiquement équivalent, puisque le schéma à 65 ans dégagerait 19 Md€ et le schéma à 64 ans 17,7 Md€. Selon le gouvernement, cela suffirait à ramener les régimes sociaux à l'excédent en 2030, en retenant un scénario de gain de la productivité de 1 % par an et d'atteinte du plein emploi à 4,5 %.

C'est précisément l'ampleur du déficit tendanciel qu'un document du Haut-Commissariat au plan publié le 8 décembre « Retraites : une base objective pour le débat civique » s'efforce de clarifier. Le mérite du travail du HCP est de faire apparaître plus nettement la part que prend la situation des régimes de retraites publics dans l'équilibre d'ensemble du système de retraite, point essentiel que les rapports du COR abordent à travers un jeu de conventions (« Équilibre permanent des régimes-EPR » et « Effort de l'État constant-EEC »), ce qui complique la compréhension dans le débat public. Le HCP relève d'abord que l'ensemble des dépenses de retraite (346Md€) n'est financé qu'aux 2/3 par les cotisations, les collectivités publiques

apportant des financements sous forme de crédits budgétaires directs, de transferts ou d'affectations d'impôts, pour différents motifs (ex. compensations de charges de solidarité comme les suppléments de pension au titre de réduction d'activité, compensations d'exonérations sur les bas salaires, et « sur-cotisations »). Ces « sur-cotisations » payées pour équilibrer les régimes des fonctions publiques sont nécessitées principalement par la situation démographique plus défavorable de ceux-ci, et représentent un montant net annuel de 30Md€. En prenant comme hypothèse que l'État garantira, pour les retraites des fonctionnaires, un « équilibre permanent des régimes publics » mais pas nécessairement « un effort constant par rapport au PIB » qui serait peu justifié dans la mesure où, le ratio démographique des fonctions publiques s'améliorant, l'impasse à combler sera moindre, le HCP aboutit à un besoin annuel moyen de financement pour les régimes publics de 1,4 % du PIB sur la période 2021-2047 (la situation devenant meilleure ensuite), qui s'ajoute au besoin de financement de 0,7 % du PIB pour les autres régimes (voir *Repères* de septembre 2022 pour le rapport du COR). Le HCP envisage les différentes pistes pour y remédier; il en écarte deux (baisse du montant des pensions et hausse des cotisations retraites), il en relève deux autres (retour au plein emploi et hausse de la productivité) mais qui dépendent de la stratégie macroéconomique d'ensemble; pour autant, il se garde d'intervenir dans le débat sur les paramètres d'âge.

Enfin la dernière note du HCFiPS (cf. *supra*) souligne la dégradation significative de l'équilibre de la branche vieillesse à partir de 2024, principalement due à la CNAV et à la CNRA.

➤ Assurance chômage

Note de l'UNEDIC sur les effets de la réforme de 2019 et promulgation de la nouvelle loi

Une note de l'UNEDIC, dont *Les Échos* rapportent les conclusions, donne des indications sur les premiers effets de la révision des modalités d'indemnisation du chômage (nouvelles modalités du calcul du salaire journalier de référence qui sert de base à l'allocation afin de lutter contre la « permittance » et allongement de la durée minimale de travail pour l'ouverture des droits) opérée par la réforme de 2019 (dite réforme « Pénicaud »). Il s'ensuit qu'au premier semestre de 2022, 40 % des allocataires ont ouvert des droits avec une allocation journalière

inférieure à ce qu'ils auraient touché avec les anciennes règles. La réforme avait prévu une contrepartie à ce durcissement avec un allongement de la durée d'indemnisation, mais celle-ci va être rabaissée à la suite de l'entrée en vigueur de la loi du 22 décembre 2022 « portant mesures d'urgence relatives au fonctionnement du marché du travail » (voir *Repères* de novembre 2022), qui va ouvrir la possibilité pour le gouvernement d'édicter une nouvelle réforme pour faire varier les règles d'indemnisation avec la situation du marché du travail, avec un projet de décret qui vient d'être soumis aux partenaires sociaux.

FISCALITÉ ET PROCÉDURES

FISCALES

➤ Politique fiscale

« Superprofits » du raffinage : controverse sur le chiffrage de l'imposition exceptionnelle

Après l'étude publiée le mois précédent (v. *Repères*, nov. 2022), qui estimait entre 3 et 6 Md€ le rendement budgétaire potentiel de la contribution temporaire mise en place par le Gouvernement (v. Étude de l'IPP, « Entre profits exceptionnels et hétérogénéité d'exposition à la crise énergétique, le grand écart des entreprises ? », 17 nov. 2022), le ministère des finances confirme une prévision à hauteur de 200 M€. Le ministère des finances estime qu'entrent principalement dans le champ d'application de la contribution, les activités de Esso, marque associée à la compagnie pétrolière américaine ExxonMobil, et de TotalÉnergies depuis 2021 qui ont réalisé la majorité du chiffre d'affaires du raffinage et des industries extractives en France, secteur sur lequel pèse la contribution exceptionnelle de solidarité. Lors de son audition en septembre par les députés de la commission des finances de l'Assemblée nationale, le patron de TotalÉnergies avait indiqué que les raffineries françaises généreraient environ 600 M€ de bénéfices en 2022, après des années de pertes. Ce serait donc sur ces deux groupes seulement, Esso et Total, que les calculs du ministère des finances reposeraient, et non sur une approche macroéconomique globale comme s'y est attelé l'IPP. Si les bénéfices réalisés au niveau mondial par les groupes concernés sont significatifs, seule une fraction est réalisée en France et relève du périmètre de la contribution.

Fiscalité : la décision du Conseil constitutionnel sur la loi de finances pour 2023

Après que le Parlement eut examiné le projet de loi de finances pour 2023 dans les conditions prévues par la Constitution et la LOLF, et que le Gouvernement eut recours à plusieurs reprises aux dispositions de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution pour en achever l'examen parlementaire, 60 députés du groupe LR et 60 députés de la NUPES ont saisi le Conseil constitutionnel de la loi de finances pour 2023 dont ils ont critiqué la procédure d'adoption et la sincérité budgétaire de ses prévisions (Cons. const., décis. n° 2022-847 DC, 29 déc. 2022). Certaines dispositions fiscales étaient concernées par ces griefs. D'une part, les requérants contestaient la procédure d'examen de l'article 6 de la loi déferée (v. art. 39 quinquies G du CGI) qui prévoit que certaines entreprises captives de réassurance peuvent constituer, en franchise d'impôt, une provision destinée à faire face aux charges afférentes à certaines opérations de réassurance. Cette disposition, relative à une niche fiscale pour les entreprises qui se dotent de filiales de réassurances, avait fait polémique car le ministre des finances avait lui-même promis de ne pas la conserver alors qu'elle figure finalement dans le texte définitif. L'irrégularité de la procédure d'adoption de l'article 6 a été écartée par le Conseil constitutionnel (v. décis. préc. §39). D'autre part, les requérants contestaient la procédure d'examen de l'article 55 de la loi déferée qui a pour objet de supprimer la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) à compter du 1^{er} janvier 2024 et d'attribuer, en compensation, de nouvelles ressources aux collectivités territoriales. Les députés de la NUPES ont fait valoir que la présidente de l'Assemblée nationale aurait déclaré à tort neuf amendements portant sur cet article comme irrecevables au titre de l'article 40 de la Constitution, alors que le président de la commission des finances, consulté pour avis, aurait estimé qu'ils étaient recevables. Il en résulterait, selon eux, une méconnaissance du droit d'amendement des parlementaires. Comme les requérants n'établissent pas que la décision statuant sur la recevabilité financière de ces amendements aurait été contestée en séance publique, conformément à sa jurisprudence constante, le Conseil constitutionnel a considéré que la question de leur recevabilité financière ne peut ainsi être directement invoquée devant lui (v. décis. préc. §43). Enfin ont été considérés comme étant des « cavaliers budgétaires », à savoir des dispositions étrangères au domaine des lois de

finances : l'article 83 qui prévoit que les agents des finances publiques sont déliés du secret professionnel à l'égard des assistants spécialisés détachés ou mis à disposition par l'administration fiscale en application de l'article 706 du code de procédure pénale (v. décis. préc. §64) ; l'article 142 qui modifie l'expérimentation prévue pour une durée de cinq ans par l'article 34 de la loi du 21 février 2022 dite 3DS, afin d'élargir les missions au titre desquelles un établissement public territorial de bassin peut remplacer la contribution budgétaire de ses membres par une contribution assise sur le produit de la fiscalité locale (v. décis. préc. §66) ; l'article 187 qui fixe le nombre des membres de la commission des infractions fiscales (v. décis. préc. §69).

➤ Dépenses fiscales

Rapport de la commission des finances du Sénat sur les dons aux associations condamnées

Le rapporteur général du budget et le rapporteur spécial de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » au Sénat ont présenté un rapport d'information sur les mécanismes de suspension de la réduction d'impôt pour les dons aux associations, et notamment celles qui ont été condamnées par l'autorité judiciaire (J. F. Husson, E. Jeansannetas, rapport, n° 188 Sénat, doc. parl., 7 déc. 2022). Les dons déclarés représentent 2,8 Mds€. Il y a 4,8 millions de foyers fiscaux donateurs. Le coût de la réduction d'impôt (art. 200 CGI) au titre de l'IR représente environ 1,6 Mds€. C'est donc un enjeu financier public et politique majeur pour l'État. C'est une question sensible pour les associations alors que le nombre de donateurs décroît ces derniers temps et que certaines associations, dans un souci de meilleure visibilité dans le débat public, utilisent des moyens illégaux contre des activités légales qu'elles combattent. Cette mesure viserait ainsi les associations qui mènent des actions d'entrave, de violence, d'intrusion et de dégradation au nom d'une cause qu'elles considèrent comme juste. Faut-il rappeler que la liberté d'association est un principe fondamental reconnu par les lois de la République mais qui doit être concilié avec d'autres principes à valeur constitutionnelle... Le contrôle administratif paraît donc extrêmement difficile à mettre en place. Après plusieurs mois de travaux, d'auditions et de réflexions, les rapporteurs préconisent la mise en œuvre effective de la procédure de suspension de la réduction fiscale pour les associations qui commettent des infractions pénales (et fiscales ?). Il est important de relan-

cer le canal d'informations entre l'autorité judiciaire et l'administration fiscale à ce sujet selon le rapport. Les rapporteurs préconisent un recensement précis des organismes à but non lucratif émettant des reçus fiscaux ouvrant droit à la réduction d'impôt sur le revenu pour les dons et qui ont été toutefois condamnés au pénal par l'autorité judiciaire. Il faut regretter que le rapport ne vienne pas apporter un chiffrage précis des montants en jeu.

➤ Impôts sur le capital

Annulation de la surtaxe instituée pour la protection du patrimoine foncier en Polynésie

Le Conseil d'État a annulé les principales dispositions d'une loi de pays de Polynésie française visant à créer une hausse importante des droits d'enregistrement et de l'impôt sur les plus-values immobilières pour les acheteurs ne justifiant pas d'une durée de résidence d'au moins dix ans sur le territoire. Ces majorations étaient notamment applicables aux acquéreurs ne justifiant pas d'au moins dix ans de résidence. Les dispositions prévues dans la loi de pays du 10 mai 2022 avaient pour but de contribuer à résoudre les difficultés que rencontrent les Polynésiens souhaitant acquérir un bien immobilier au regard de la rareté du foncier, de la hausse des prix et de la spéculation imputée notamment aux investissements réalisés par des personnes ne résidant pas en Polynésie française. Or, le Conseil d'État constate qu'aucune démonstration n'est faite que les investissements réalisés par des personnes non résidentes ou ayant une durée de résidence inférieure à dix ans seraient à l'origine des difficultés d'accès à la propriété des résidents. Il en conclut donc une forme d'incohérence au motif que l'ancienneté de la résidence en Polynésie ne constitue pas un critère en relation avec l'objectif poursuivi par la loi de pays. Il a aussi analysé la légalité des dispositions de la loi de pays avec la loi organique du 27 février 2004 prise sur le fondement de l'article 74 de la Constitution. Il a jugé qu'en l'absence de dispositions contenues dans la loi organique l'y autorisant, la Polynésie française ne pouvait pas prendre les mesures prévues aux dispositions de la loi de pays du 10 mai 2022. Au regard de l'ensemble de ces considérations, le Conseil d'État a prononcé l'annulation des principales dispositions de la loi de pays du 10 mai 2022 (CE, 10^e et 9^e ch. r., 9 nov. 2022, Fédération polynésienne des agents immobiliers, Req. n° 464367).

Fiscalité des licitations : les précisions de Bercy

Selon l'article 746 du CGI, le droit de partage est fixé à 2,5 %. Pour autant, avec l'entrée en vigueur de la loi de finances pour 2020, il a été ramené à 1,80 % à compter du 1^{er} janvier 2021 et à 1,10 % à compter du 1^{er} janvier 2022, pour les partages des intérêts patrimoniaux consécutifs à une séparation de corps, à un divorce ou à une rupture d'un pacte civil de solidarité (PACS). Or l'article 750, II, du CGI impose à 2,5 % les licitations entre ces mêmes personnes, le texte n'ayant pas été modifié par la loi de finances pour 2020. Un parlementaire a donc soulevé cette incohérence par le biais d'une question au Gouvernement. Une licitation intervenant à l'occasion d'un divorce, d'une séparation de corps ou de la rupture d'un PACS emporte taxation au droit de partage au taux de droit commun de 2,5 % et non au taux réduit de 1,1 % (Rép. Min. Renaud-Garabedian, n° 00356, JO Sénat 22 déc. 2022, p. 6646).

➤ Impôt sur les revenus

Accord entre la France et la Suisse sur le télétravail des frontaliers

Dans un communiqué, le ministère des finances a indiqué que dès le 1^{er} janvier 2023, le télétravail sera possible jusqu'à 40 % du temps de travail par année sans remettre en cause l'État d'imposition des revenus d'activité salariée, notamment pour le personnel frontalier, soulignant que le télétravail qui s'est développé pendant la crise sanitaire constitue un changement appelé à perdurer. Cette solution négociée a été présentée par la France et la Suisse comme « un résultat équilibré reflétant les intérêts budgétaires des deux États, des collectivités et des cantons concernés ». Cela concerne environ 200 000 personnes. Un accord a aussi été trouvé pour les travailleurs qui relèvent de la convention de double imposition entre la Suisse et la France, qui prévoit de maintenir l'imposition dans l'État de situation de l'employeur, si le télétravail effectué depuis l'État de résidence ne dépasse pas 40 % du temps de travail.

➤ Impôt sur les sociétés

Réforme fiscale internationale, suite et fin ?

Si les travaux de l'OCDE sur la Convention multilatérale pour la mise en œuvre du pilier « Un » sont toujours en cours (v. *Repères*, nov. 2022),

Le 15 décembre 2022, les 27 États membres de l'Union européenne ont approuvé, après la levée du veto hongrois et de celui de la Pologne, la mise en place du pilier « Deux » d'un impôt mondial sur les multinationales. Issue d'un accord auparavant signé par près de 140 États, cette taxe de 15 % minimum sur les bénéfices des entreprises doit prochainement entrer en vigueur. L'accord européen reprend l'essentiel des règles définies au niveau de l'OCDE, en y ajoutant quelques éléments proposés par la Commission européenne dans son projet de directive du 22 décembre 2021. Les États de l'UE ont jusqu'au 31 décembre 2023 pour transposer la directive pilier « Deux ». Si ce second pilier peut directement être introduit par chaque État dans sa législation fiscale, la répartition des surprofits (pilier « Un ») nécessite une convention multilatérale. L'OCDE, qui devait initialement l'élaborer pour la fin de l'année 2022, a souhaité reporter cette échéance à la mi-2023. La convention devra ensuite être ratifiée par l'ensemble des Parlements nationaux, dont le Congrès américain, pour une entrée en vigueur ajournée à 2024.

MANAGEMENT PUBLIC

➤ Gestion publique

Conférence territoriale de l'action publique

Le décret n° 2022-1581 du 16 décembre 2022 précise les modalités d'élection et de désignation des membres de la conférence territoriale de l'action publique (CTAP). Pour mémoire, l'article L. 1111-9-1 du code général des collectivités territoriales prévoit que dans chaque région est instituée une CTAP qui peut débattre de la conduite de politiques publiques nécessitant une coordination ou une délégation de compétences entre les collectivités territoriales et leurs groupements.

➤ Administration centrale

Mise en extinction du corps du contrôle général économique et financier

Le décret n° 2022-1600 du 21 décembre 2022 vient mettre en extinction le contrôle général économique et financier. Le texte intègre les dispositions du décret n° 2021-1550 du 1^{er} décembre 2021 portant statut particulier du corps des administrateurs de l'État et de la mise en place d'un emploi fonctionnel par le décret n° 2022-335 du 9 mars 2022 relatif aux services

d'inspection générale ou de contrôle et aux emplois tenus au sein de ces services.

➤ Services déconcentrés

Cours criminelles départementales

Une circulaire relative aux cours criminelles départementales a été publiée le 14 décembre 2022. Ces cours sont prévues à l'article 9 de la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire. Le texte précise plusieurs dispositions procédurales applicables devant ces juridictions. Sont également annexés à la circulaire un tableau récapitulatif des modes de saisine des cours criminelles départementales ainsi que d'autres données récapitulatives relatives aux délais d'audience et de détention provisoire en cas de saisine desdites cours.

EUROPE

➤ Politique européenne

Accord provisoire sur le système d'échange de quotas d'émission et le fonds social pour le climat

Le 18 décembre le Conseil et le Parlement européen sont parvenus à un accord politique provisoire sur des propositions législatives importantes du paquet « Ajustement à l'objectif 55 » qui réduiront davantage les émissions et atténueront leurs conséquences sociales. L'accord est provisoire dans l'attente de son adoption formelle par les deux institutions. Le 7 décembre, le Conseil et le Parlement étaient parvenus à un accord provisoire pour réduire les émissions des vols dans les transports aériens.

➤ Pacte de stabilité

Réunion de l'Eurogroupe

Le 5 décembre 2022, l'Eurogroupe a souhaité une coordination des mesures de soutien économique et a examiné la réforme du pacte de stabilité. Selon son président Donohoe, réélu à cette occasion, il y a consensus pour conserver un cadre budgétaire européen et pour aboutir à un accord début de l'année 2023.

➤ Budget européen

Le Parlement européen demande une réforme urgente du budget de l'UE

Le 15 décembre 2022 le Parlement européen a adopté une résolution sur « l'augmentation du CFP 2021-2027 : un budget de l'UE résilient et adapté aux nouveaux défis » par 366 voix pour, 128 contre et 55 abstentions. Sur la base du constat que « le monde a radicalement changé depuis l'adoption du budget septennal de l'UE en 2020 », les députés demandent à la Commission de proposer une révision urgente du « cadre financier pluriannuel » (CFP) pour répondre efficacement aux besoins, combler les lacunes de financement et être plus flexible et réactif face aux crises.

Rapport de la Cour des comptes sur les contributions RNB au budget de l'UE

Le 8 décembre 2022 la Cour des comptes a publié son rapport spécial 25/2022 « Vérification du revenu national brut aux fins du financement du budget de l'UE ». L'examen du plus récent cycle complet de vérification du RNB (2016-2019) montre que, dans l'ensemble, la Commission en a assuré la gestion de manière efficace et efficiente mais des contrôles plus ciblés s'imposent néanmoins.

Le Conseil adopte une aide de 18 milliards d'euros en faveur de l'Ukraine

Le 10 décembre 2022 le Conseil a adopté à son tour l'aide financière à l'Ukraine, pour un montant de 18 Mds d'euros, qui avait été adopté par le Parlement le 24 novembre.

➤ Euro

Contre l'inflation, de nouvelles hausses des taux d'intérêts

Le 15 décembre 2022, la BCE a décidé d'une nouvelle hausse des trois taux d'intérêt directeurs de la BCE de 50 points de base. Les taux d'intérêt des opérations principales de refinancement, de la facilité de prêt marginal et de la facilité de dépôt ont été ainsi relevés à respectivement 2,50 %, 2,75 % et 2,00 % à compter du 21 décembre 2022. Dans un entretien publié dans *Le Monde* le 22 décembre, Luis de Guindos, vice-président de la BCE a précisé que, malgré la récession (la croissance ne devant pas dépasser 0,5 % en 2023 dans la zone euro), la BCE n'a pas d'autres choix que d'augmenter les

taux pour lutter contre l'inflation qui a atteint sur un an 10,1 % en novembre en zone euro. Les membres du conseil des gouverneurs ont prévu de procéder à ces augmentations en février et mars.

➤ Fiscalité

Approbation du Code de conduite (fiscalité des entreprises)

Le 6 décembre, le Conseil a approuvé des conclusions saluant les progrès réalisés par le groupe « Code de conduite » au cours de la présidence tchèque, en particulier sa récente réforme qui met en évidence l'engagement politique renforcé des États membres à continuer de combattre les pratiques fiscales dommageables.

Paquet de lutte contre la fraude proposé par la Commission

Le 8 décembre, la Commission a proposé une série de mesures visant à moderniser le système de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) de l'Union et à le rendre plus efficace pour les entreprises et plus résistant à la fraude en adoptant et en promouvant la numérisation. Son rapport 2022 pointe un manque à gagner (« écart de TVA ») de 93 Mds€ en 2020. Elle a aussi proposé de nouvelles règles de transparence fiscale pour tous les prestataires de services facilitant les transactions sur crypto-actifs pour les clients résidant dans l'Union européenne. Ces dernières complèteraient le règlement sur les marchés de crypto-actifs (MiCA) et les règles en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux. La veille, 7 décembre, le Conseil avait arrêté sa position en faveur d'un corpus réglementaire renforcé sur cette dernière question.

Accord au Conseil sur un niveau minimum d'imposition pour les plus grandes entreprises

Le 12 décembre, le Conseil a réussi à s'entendre sur l'application de l'accord OCDE sur la taxation minimale à 15 % des multinationales. La Commission a salué cette décision. La Hongrie ayant levé son veto (ainsi que sur l'aide à l'Ukraine), le Conseil a approuvé le plan national « Next Generation EU » de la Hongrie et n'a suspendu que 6,3 Mds€ de versements à Budapest au titre du mécanisme de conditionnalité liée à l'État de droit, les mesures correctives prises par la Hongrie n'étant que partielles

INTERNATIONAL

➤ Monnaie

La Fed ralentit le rythme des hausses de taux

La Fed ralentit le rythme des hausses de taux

Le 14 décembre, la banque centrale américaine (Fed) a relevé à l'unanimité son principal taux directeur d'un demi-point de pourcentage. Celui-ci se situe désormais dans une fourchette de 4,25 à 4,50 %. C'est une augmentation plus faible que prévu en raison du ralentissement de l'inflation. En 2023, les taux vont néanmoins continuer d'augmenter, jusqu'à 5,1 %, selon les estimations des membres du comité de politique monétaire de la banque centrale américaine.

Retournement de la Banque du Japon avec une légère hausse de ses taux

Le 20 décembre, la banque du Japon, qui défendait obstinément depuis des années une politique de taux proches de zéro, a opéré un changement de position face à une inflation à

3,6 % en octobre. Le rendement de ses obligations à dix ans est porté à 0,5 %. Les analystes y voient un début de resserrement monétaire. Le yen bondit face au dollar. ■

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.