

Repères

sur la gestion et les finances publiques

En Octobre 2021

BUDGET DE L'ÉTAT ET DES OPÉRATEURS

➤ Données générales sur les finances publiques

Le PIB progresse de 3,0 % au troisième trimestre 2021 et revient à son niveau d'avant-crise

Dans une note publiée le 29 octobre 2021, l'INSEE indique que le PIB accélère au troisième trimestre 2021 avec + 3,0 % après + 1,3 % au trimestre précédent. Ainsi, le PIB de la France revient quasiment à son niveau d'avant-crise (2019).

En particulier, les dépenses de consommation des ménages accélèrent très fortement (+ 5,0 %) et contribuent pour + 2,5 points à la croissance du PIB ce trimestre. Les exportations progressent (+ 2,3 % après +1,2 % au trimestre précédent) tandis que les importations sont quasi stables (+ 0,1 % après + 1,7 %). Le commerce extérieur demeure largement en retrait par rapport à l'année 2019, mais sa contribution à la croissance du PIB est positive ce trimestre : + 0,6 point, après - 0,2 point au trimestre précédent.

➤ Procédure budgétaire

Publication des documents budgétaires annexés au projet de loi de finances (PLF) pour 2022

Au cours du mois d'octobre, le Gouvernement a publié les documents annexés au PLF 2022, en particulier les « bleus budgétaires », les « jaunes budgétaires » et le « budget vert ». Ces documents peuvent être consultés sur le site du Ministère de l'économie et des finances.

Les « bleus budgétaires » ou les projets annuels de performances (PAP) sont conçus pour mieux rendre compte de la performance de l'action publique. Ils déclinent la stratégie, les objectifs, les

indicateurs et les cibles de résultats des 34 missions attachées aux 138 programmes qui composent le budget général de l'État.

Les « jaunes budgétaires » sont des annexes informatives présentant une vision d'ensemble des politiques publiques, pouvant concerner plusieurs missions ou programmes ou mettre en valeur un aspect particulier des finances publiques. Ces documents résultent, pour l'essentiel, des demandes de rapport formulées par le Parlement. Parmi les « jaunes » du PLF 2022 on retrouve notamment un rapport relatif à l'effort financier public dans le domaine du sport, un rapport sur l'effort financier de l'État en faveur des associations, un rapport sur les autorités administratives et publiques indépendantes, un rapport sur les personnels affectés dans les cabinets ministériels, ou encore un rapport relatif à l'État actionnaire.

Initiative lancée lors du « *One Planet Summit* » de 2017, le « budget vert » est un outil qui tend à aligner une politique budgétaire, économique et fiscale avec les enjeux de transition écologique. Pour 2022, le budget vert prévoit une augmentation des dépenses favorables à l'environnement. Au total, le « budget vert » comptabilise 42,0 Md€ de dépenses ayant un impact sur l'environnement, 53,4 Md€ en y ajoutant les dépenses fiscales (sur un total de 586,6 Md€ de dépenses budgétaires et fiscales évaluées pour le PLF 2022).

➤ Administration budgétaire

Les universités à l'horizon 2030 : plus de libertés, plus de responsabilités

Dans une note publiée le 21 octobre 2021, la Cour s'est intéressée à l'avenir des universités françaises. Ce document fait partie de la série « les enjeux structurels pour la France ». Cette série de publications permet à la Cour de s'exprimer sur des sujets structurels, d'identifier les principaux défis auxquels seront confrontés les

décideurs publics au cours des prochaines années, et d'envisager les leviers susceptibles de les relever. Avec ces notes à visée pédagogique, la Cour se place ainsi au cœur de sa mission d'information des citoyens.

Pour la Cour, les réformes menées depuis quinze ans n'ont permis de répondre que partiellement aux défis auxquels font face les universités : l'augmentation constante de la démographie étudiante et l'amélioration des conditions de prise en charge de la vie étudiante, l'acquisition d'une réelle autonomie de gestion, ou encore l'opportunité de relever les défis financiers, s'agissant à la fois des financements publics et des ressources propres.

Par conséquent, la Cour formalise trois recommandations pour les dix années à venir : face à ce constat, les différents travaux produits par la Cour permettent de distinguer trois leviers d'action pouvant être mobilisés dans les dix années à venir. Le premier concerne l'approfondissement de l'autonomie, qui passe par une réforme du dispositif d'allocation des moyens, par l'attribution de latitudes nouvelles pour mener une véritable stratégie de recrutement et de management des ressources humaines, par la reconnaissance d'un statut à part entière d'opérateur de recherche, et par une dévolution généralisée du patrimoine. Le second axe de réflexion conduit à penser l'université comme un véritable lieu de réussite et de vie, et en faire l'unique interlocutrice des étudiants. La troisième piste d'avenir serait d'assumer et de maîtriser les différences entre universités, ce qui ouvrirait la perspective de la création de collèges universitaires au sein desquels les formations pourraient ne plus être organisées par disciplines (correspondant aux sections du CNU) mais selon une spécialisation progressive à l'intérieur de grands champs disciplinaires (humanités, sciences du vivant,...) qui donnerait aux étudiants davantage le temps de trouver leur voie.

➤ Budget des opérateurs

Réseau de transport d'électricité (RTE)

Dans un rapport d'observations définitives publié le 12 octobre 2021, la Cour des comptes a contrôlé la gestion de RTE dont la société holding CTE (co-entreprise de transport d'électricité) est depuis mars 2017 détenue à hauteur de 50,1 % par EDF, 29,9 % par la Caisse des dépôts et consignations et 20 % par CNP Assurances.

Dans son rapport, la Cour constate que RTE remplit les missions qui lui sont confiées et fait face

à leur évolution, dans le contexte de la transition énergétique, du rôle croissant de mécanismes de marchés et du développement des interconnexions européennes.

Pour la Cour, si la situation financière de l'entreprise est favorable, les flux de trésorerie dégagés par l'exploitation ne garantissent pas pour autant le financement complet des investissements, d'où l'augmentation de l'endettement sur la période contrôlée. En revanche, les magistrats financiers relèvent que le fonctionnement interne de RTE pourrait gagner en agilité et la gestion des ressources humaines devrait être modernisée. La Cour formule au total sept recommandations dont l'ajustement de la politique de distribution de dividendes pour préserver dans la durée la capacité d'autofinancement de l'entreprise en fonction de la trajectoire des investissements à financer, la maîtrise de l'évolution de la masse salariale, la simplification des dispositifs de rémunération complémentaire pour en diminuer le coût et mieux les contrôler, ou l'identification des causes des écarts de rémunération entre les hommes et les femmes.

COMPTABILITÉ PUBLIQUE

➤ Juridictions financières

Le projet de responsabilité financière unifié : une approche contrastée

Dans une tribune au « Monde » publiée le 23 octobre 2021, le Professeur Stéphanie DAMAREY explique que la réforme envisagée du régime de responsabilité financière des gestionnaires publics dans le PLF 2022 (cf. *Repères* de septembre 2021) emmène la France sur une pente dangereuse.

Selon l'universitaire, le projet est équilibré en apparence mais dans le détail il est en réalité très inquiétant. Elle analyse que les interventions du juge financier seront désormais limitées à dessein en évoquant que le gouvernement, Bercy en tête, rêve depuis de nombreuses années de restreindre à portion congrue les hypothèses d'engagement de la responsabilité des comptables publics et, au-delà, des administrateurs étant précisé que les principaux acteurs de l'exécution budgétaire, à savoir les ministres et les élus locaux, échappent à toute responsabilité financière.

Aussi, le projet prévoit de supprimer les compétences juridictionnelles des chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) et de confier

la totalité du contentieux de l'emploi des fonds publics à une chambre spécialisée de Cour des comptes. Pour Stéphanie DAMAREY Il s'agit d'une régression dangereuse et l'expression d'une conception jacobine de l'État.

Finalement, le projet de réforme du régime de responsabilité financière des gestionnaires apparaît terriblement décevant. Stéphanie DAMAREY invite le Parlement à se saisir pleinement de la réforme et à ne pas accepter de confier au Gouvernement le soin d'agir sur le sujet par voie d'ordonnance. Pour le professeur lillois, la mise en place d'un régime effectif de responsabilité des gestionnaires publics en dépend.

FINANCES LOCALES

➤ Cap sur le coût de fonctionnement des piscines communales et intercommunales

Dans cette passionnante étude, l'Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales approfondit une précédente analyse de la Cour des comptes de 2018.

L'examen des piscines pour les collectivités représente un véritable enjeu financier, compte tenu de leur coût et des disparités d'une commune à une autre. De façon générale, la gestion d'une piscine ne s'équilibre pas, sachant que les recettes tarifaires ne couvrent qu'une faible partie du coût de fonctionnement des communes (22 % ; 235 €/m²/an en moyenne).

Le coût de fonctionnement net moyen, c'est-à-dire le coût de revient déduit des recettes tarifaires s'élève à 838 €/m²/an avec de fortes disparités.

25 % des communes ont un coût inférieur à 526 €/m²/an, et 25 % ont un coût

supérieur à 1 643€/m²/an. L'OFGL examine plusieurs éléments comme le caractère saisonnier, l'ancienneté, la gamme de la piscine ou encore la présence de bassins de confort.

➤ Adoption de la première partie du projet de loi de finances pour 2022 par l'Assemblée nationale

Le 19 novembre 2021, les députés ont adopté la première partie de la loi de finances pour 2022. Peu de modifications ont été effectuées par rapport au projet de loi déposé par le Gouvernement. Notons toutefois une amélioration du côté des recettes avec deux mesures permettant

d'assurer une compensation plus précise et plus juste de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales. D'un point de vue technique, la mesure a vocation à intégrer les rôles supplémentaires dans le calcul de la compensation. L'enjeu est de taille, il s'élève à plusieurs centaines de millions d'euros supplémentaires. Les débats ont, par ailleurs, été tendus sur la minoration des variables d'ajustement en 2022 concernant les régions. En effet, celles-ci baissent de 50 M€ uniquement sur la DC RTP des régions. Le débat n'est sans doute pas terminé sur ce point.

➤ Dotations de l'État aux collectivités territoriales

Le décret n° 2021-1291 relatif aux dotations de l'État aux collectivités territoriales et à la péréquation des ressources fiscales a été publié au Journal officiel le 5 octobre 2021. Le texte vient adapter ou créer plusieurs dispositions concernant la répartition des concours financiers de l'État aux collectivités locales ainsi que la péréquation des ressources fiscales. Il poursuit un double but :

- d'une part, mettre en œuvre des dispositions législatives récentes comme, par exemple, la répartition d'une fraction complémentaire de 250 M€ de TVA au profit des départements (pour tenir compte de la suppression de la taxe d'habitation et du transfert de la part départementale de la taxe foncière sur le bâti aux communes) ;
- d'autre part, préciser les critères ou modalités d'attribution de dotations et fonds déjà existants afin d'apporter davantage de souplesse de gestion aux acteurs concernés (par exemple, répartition du produit des amendes de police au profit des collectivités locales).

➤ Contribution de l'Association des Petites Villes de France (APVF)

Intitulé Pour un renouveau de la confiance entre l'État et les collectivités locales, ce document souhaite une refonte importante des finances locales.

De façon générale, cette contribution espère un renouveau de la contractualisation en l'étendant à des politiques publiques (grand âge, petite enfance, environnement, mobilité...) et en améliorant les moyens financiers en lien avec ces politiques publiques.

Sans entrer dans le détail, ce texte plaide pour une réforme de la DGF avec une revalorisation

dans le temps de son montant. En outre, l'APVF demande un découplage entre une « part fixe » et une « part variable ». La part fixe pourrait être constituée d'une « dotation universelle de fonctionnement », garantie à toutes les communes et sanctuarisée.

Cette part fixe pourrait être affectée à la réalisation de projets définis dans le cadre des contrats territoriaux. Ceux-ci auraient pour objectif la réduction des fractures et la réalisation des transitions. La part variable, intitulée « dotation de solidarité territoriale », aurait une vocation péréquatrice.

Pour finir, le document émet plusieurs préconisations comme la refonte de l'autonomie financière ou encore la refonte de la fiscalité locale.

➤ **Référé de la Cour des comptes sur les procédures et crédits européens : une gestion à améliorer**

Ce référé n'intervient pas au hasard, le juge financier souhaite s'interroger sur l'efficacité de la consommation des crédits du fonds social européen, notamment à une période au cours de laquelle les montants sont élevés (7,5 Mds€).

Tel est en effet le montant du plan de relance européen en France au titre de l'insertion et de la formation professionnelles.

Cependant, le versement des crédits du plan de relance par le truchement du FSE implique de veiller à la régularité juridique. Or, il apparaît l'existence d'un taux d'erreur réel des dépenses présentées au remboursement sur crédits du fonds social européen de l'ordre de 11,68 % en 2018/2019.

En outre, persistent des incertitudes juridiques dans le cadre des SIEG notamment en matière de chantier d'insertion professionnelle. Concrètement, la Cour formule plusieurs recommandations : - ramener en-deçà de 2 %, par des actions ciblées, le taux d'erreur sur le programme opérationnel national du FSE ; - transférer la mise en œuvre de l'audit des opérations au titre du programme opérationnel national du FSE à la CICC ; - assurer un suivi consolidé des aides d'État versées par le ministère chargé du travail ; - renforcer la sécurité juridique du recours aux services d'intérêt économique général dans le respect de la réglementation européenne sur les aides d'État, en particulier pour les structures de l'insertion par l'activité économique ; - recourir plus systématiquement à la procédure de pré-notification auprès de la Commission européenne, en

amont de l'adoption de dispositifs susceptibles d'être qualifiés d'aides d'État ».

➤ **Rapport du Sénat sur le Fonds de péréquation des ressources intercommunale et communale (FPIC)**

La Commission des finances du Sénat décorique, à son tour, le FPIC. Il est intéressant de noter que le Gouvernement publie, tous les ans, un rapport très détaillé mais apparemment le Sénat a souhaité se doter de sa propre analyse. Le Grand soir n'aura cependant pas lieu car les sénateurs ne souhaitent pas tout refondre. Ils aboutissent à plusieurs recommandations, qui peuvent être mises en œuvre assez facilement. Ainsi, ils préconisent un lissage sur plusieurs années du mécanisme de garantie de sortie du FPIC, faire en sorte que 60 % du total des ensembles intercommunaux soient effectivement bénéficiaires du FPIC, évaluer l'opportunité d'introduire un indicateur reflétant les « charges de spatialité » supportées par les ensembles intercommunaux parmi les critères du FPIC.

FINANCES SOCIALES

➤ **Situation des comptes sociaux**

Le rapport d'information de la Commission des Affaires sociales du Sénat sur les conséquences du gel du plafond de la Sécurité sociale

Un rapport d'information de la commission des affaires sociales du Sénat évalue les conséquences de la dé-corrélation du montant du plafond de la Sécurité sociale (PSS) pendant la crise sanitaire. Le PSS est utilisé pour calculer le montant maximal des revenus d'activité sur lesquels sont prélevées les cotisations d'assurance vieillesse, ainsi que divers montants, seuils et assiettes de certaines prestations sociales. La valeur du PSS est fixée chaque année en tenant compte de l'évolution moyenne estimée du salaire moyen par tête (SMPT). Du fait de la crise sanitaire, le SMPT a baissé en 2020 (- 4,5 %), ce qui aurait dû entraîner la diminution du PSS, avec des conséquences sur les comptes des régimes de retraite (régime général et régimes spéciaux) et le montant des prestations de retraite d'un nombre important d'assurés. Le gouvernement a donc fait passer dans le PLFSS 2021 une disposition empêchant la diminution du PSS et sa reconduction pour 2021 au niveau de 2020, ce qui a évité les effets négatifs mentionnés ci-des-

sus. Par ailleurs, la prise en compte de l'évolution réelle des salaires (la baisse du SMPT 2020 ayant été un peu moins forte qu'anticipée) sera ajustée pour calculer le plafond de la Sécurité sociale pour 2022.

Le rapport de la Cour des Comptes sur la Sécurité Sociale

La Cour des Comptes a publié le 6 octobre son rapport annuel sur l'application des lois de financement de la Sécurité sociale jusqu'en 2020. Elle part du constat que la crise de la Covid19 bouleverse complètement et durablement la trajectoire financière de la Sécurité sociale, puisqu'en 2020 le déficit agrégé des régimes obligatoires de base et du FSV atteint 1,7 % du PIB, que l'amélioration prévue pour 2021 sera très limitée du fait du maintien à un niveau très élevé des dépenses de santé (en raison des tests, de la vaccination et de la montée en puissance du Ségur de la Santé (+ 7,9Md€), et que pour les années à venir le déficit ne pourra pas être inférieur à 13Md€ en raison du poids des dépenses de l'Assurance maladie (+ 12,5Md€ au titre du Ségur de la santé en 2022). De ce fait, selon la Cour, le plafond de 92Md€ d'autorisation de reprise de dette par la CADES pour la période 2020-2023 ne devrait pas permettre de couvrir le déficit de 2023. La priorité absolue est donc de contenir les dépenses-en particulier au titre de la santé- et l'endettement de la Sécurité sociale : cela passe d'abord par une réforme du cadre des LFSS (enrichissement des informations fournies, intégration des régimes de retraite complémentaire et de l'Assurance chômage, obligation de dépôt de projet de LFSS rectificative en cas de remise en cause des prévisions, renforcement de la cohérence entre les LFSS et la programmation pluriannuelle des dépenses publiques, conditionnement de toute nouvelle reprise de dette par la CADES à l'adoption d'une trajectoire de redressement des comptes) ; il convient ensuite de rénover la régulation des dépenses d'assurance maladie : inscription de l'ONDAM dans une trajectoire pluriannuelle intégrée dans la stratégie de santé, articulation de la rémunération des offreurs de soins en ville et à l'hôpital avec des objectifs de pertinence, renforcement des prérogatives des ARS pour décliner les orientations nationales dans le cadre de l'ONDAM. Dans un second volet, la Cour fait un certain nombre de recommandations pour sortir de la gestion de crise : amélioration des plans de continuité d'activité, renforcement des contrôles des dépenses et des assiettes de prélèvements sociaux, croisement avec les données de l'administration fiscale

pour améliorer les actions de recouvrement. La Cour préconise enfin de relancer les chantiers d'amélioration de la gestion dans 4 domaines : le financement des établissements dans le domaine de l'accueil des personnes âgées et handicapées et des soins psychiatriques ; le champ et les modalités de la e-prescription ; la reconnaissance et la réparation des accidents du travail ; l'amélioration des modes de gestion du minimum vieillesse (Aspa) et le l'Allocation de rentrée scolaire qui sont trop complexes.

L'Institut de la protection sociale fait le constat d'une nationalisation accélérée du système de protection sociale pendant ce quinquennat

Une note de l'Institut de la Protection sociale (proche des milieux de l'entreprise) estime que le quinquennat 2017-2022 aura vu se succéder une série de projets structurants de nature à aboutir à une « nationalisation du système de protection sociale » : parmi ceux-ci, le projet de retraite universelle, qui selon l'auteur de l'article devait aboutir à limiter l'intervention des partenaires sociaux dans la gestion de la Sécurité sociale, le transfert du pilotage de l'Assurance chômage entre les mains de l'État, et le projet de « Grande Sécu » (en fait jamais présenté). La note, qui passe en revue le niveau de réalisation des engagements du candidat Macron de 2017 et revient sur les textes adoptés qui ne faisaient pas partie du programme (ainsi que ceux qui n'ont jamais vu le jour comme le texte sur la dépendance), donne cependant acte des mesures de la loi Pacte qui ont relancé l'épargne salariale et le marché de la retraite complémentaire.

➤ Dépenses de santé/Hôpital/ Assurance maladie

Les travaux du Haut Conseil pour l'avenir de l'Assurance maladie sur la « Grande Sécu »

Selon des informations parues dans *Les Échos* le 14 octobre, le Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance Maladie a produit des travaux provisoires sur l'organisation future de l'assurance maladie et la place des complémentaires santé. Quatre scénarios seraient examinés : l'un d'entre eux viserait à étendre considérablement le champ de l'assurance maladie obligatoire et donc à étendre le mécanisme de prise en charge à 100 %, avec la définition de paniers de soins remboursés par la « Grande Sécu ». Cette réforme irait dans le sens d'un renforcement de la prévention dans le

système de soins et de la généralisation du tiers payant. Le HCAAM doit produire son rapport définitif courant novembre.

Un nouveau bras de fer sur la contribution financière des complémentaires santé

Selon des informations parues dans Les Échos du 21 octobre, le bras de fer est reparti entre le gouvernement et les organismes complémentaires de santé. Ceux-ci s'étaient vu imposer en 2020 une contribution de 1,5 Md€ au motif qu'ils avaient fait des économies du fait du moindre recours aux soins pendant la pandémie et pour contribuer au redressement financier de la Sécurité sociale. Les ministres Olivier Véran et Olivier Dussopt leur ont écrit pour leur signifier que le niveau des économies constatées avait été encore supérieur de 500M€ en 2020 et qu'il conviendrait de le restituer à leurs adhérents sous forme d'un gel des tarifs en 2022. Cela a provoqué de vives réactions de la part des organismes, qui ont fait valoir qu'ils avaient subi le choc des reports de soins en 2021 ainsi que de la réforme de la prise en charge à 100 % de certaines dépenses. Ce bras de fer intervient dans un climat animé par les réflexions sur la « Grande Sécu » (cf. *supra*) contre laquelle les organismes complémentaires sont vent debout.

Retraites

La revalorisation a minima des retraites complémentaires

Le Conseil d'administration de l'AGIRC-ARRCO va revaloriser de 1 % les retraites complémentaires au 1^{er} novembre, soit 0,5 points de moins que la prévision de l'inflation prévue pour 2021, en application des dispositions de l'accord interprofessionnel.

Une note de la Cour des comptes sur la réforme des retraites

Dans le cadre des travaux qu'elle conduit sur les enjeux structurels des grandes politiques publiques et dans le prolongement du rapport « Une stratégie de finances publiques pour la sortie de crise » (Voir *Repères* de juin) la Cour des Comptes a produit une contribution « Continuer à adapter le système de retraites pour résorber les déficits et renforcer l'équité ». Après avoir rappelé les 5 réformes qui ont été mises en œuvre au cours des 25 dernières années (Réforme Balladur de 1993, réforme Fillon de 2003, réforme des régimes spéciaux de 2008, réforme Sarkozy

de 2010, réforme Touraine de 2014) et la dizaine d'accords pour l'AGIRC-ARRCO (dont les derniers en 2015, 2017 et 2019), la Cour fait le constat que ces mesures ont permis de limiter le poids des dépenses de retraites à 14 % du PIB (alors qu'on aurait atteint une proportion de 19 % sans réformes). L'effet le plus massif a été celui du passage de l'indexation des pensions sur les salaires à une indexation sur l'inflation. La contrepartie aux réformes a été la mise en œuvre de dispositifs de départ anticipés très coûteux (14 Md€ en 2017) de même que la convergence des régimes spéciaux avec le Régime général est encore très loin de son aboutissement. Il reste que le déficit du régime de retraite va se prolonger au moins pendant 10 ans (voir *Repères* de septembre), surtout si la croissance est faible. La Cour rappelle les paramètres qui peuvent être actionnés pour y parvenir, tout en ayant présent à l'esprit l'objectif d'équité entre générations et au sein de chaque génération.

Assurance chômage

L'entrée en vigueur de la réforme de l'Assurance chômage. Quels effets attendus pour l'UNEDIC ?

Les trois dispositions de la réforme de l'Assurance chômage suspendues à une clause de « retour à meilleure fortune » (allongement à 6 mois de la durée minimale d'affiliation pour ouvrir ou recharger des droits, dégressivité après 6 mois des allocations pour les cadres, nouveau mode de calcul pour le salaire journalier de référence) sont entrées en vigueur le 1^{er} octobre. Le Conseil d'État, par sa décision en référé du 22 octobre a validé cette entrée en vigueur. Selon les informations contenues (p131) dans le rapport économique, social et financier annexé au PLF 2022, le gouvernement attend de cette réforme 1,9 Md€ d'économies en 2022, qui contribueraient à ramener le Régime à l'équilibre dès 2022 (contre un déficit de - 11,9 Md€ en 2021). L'endettement de l'UNEDIC se stabiliserait autour de 66 Md€ en 2022. Ces prévisions paraissent confortées par les très bonnes statistiques de l'emploi qui permettent d'escompter un taux de chômage au sens du BIT stabilisé à 7,6 % à la fin de 2021 selon l'INSEE. Les nouvelles prévisions financières avisées par le bureau de l'UNEDIC du 22 octobre confirment un déficit de -10 Md€ en 2021, puis un excédent de 1,5 Md€, et de 2,3 Md€ en 2023 ; cette amélioration spectaculaire serait la résultante de 3 facteurs : pour 60 % la fin des mesures d'urgence (financement d'une partie de l'activité partielle), pour 25 % du rebond de l'emploi avec

une croissance escomptée de 3,8 % en 2022 et pour 15 % des premiers effets de la réforme de l'indemnisation.

➤ Solidarité/Lutte contre la pauvreté

La note d'étape du comité d'évaluation de la stratégie pour la prévention et la lutte contre la pauvreté

Le comité d'évaluation de la stratégie nationale pour la prévention et la lutte contre la pauvreté a publié une note d'étape le 18 octobre pour faire le point des effets de la crise sanitaire sur les populations fragiles; le comité donne acte aux pouvoirs publics de l'importance des mesures de soutien qui ont permis d'accompagner les ménages, en particulier les plus pauvres : maintien des droits pour les chômeurs de longue durée et poursuite des droits à titre dérogatoire pour certaines prestations (RSA, AAH, Prime d'activité...). Il ne se prononce pas sur la réalité de leur effet redistributif, ni sur la mesure de l'impact sur la pauvreté. Il souligne également l'importance des mesures de soutien pour l'emploi (fonds de solidarité, report de cotisations...) qui ont permis d'atténuer les effets de la crise pour les travailleurs les plus fragiles (jeunes, indépendants...) et cela alors même que la reprise s'annonce meilleure que prévu. Restent également à évaluer l'incidence de la crise sur l'accès aux services publics, le taux de non recours aux prestations..., problématiques pour ces populations. Par ailleurs les effets de la réforme de l'assurance chômage, ainsi que de la contemporanéisation des APL devront être suivis avec vigilance. Une étude de la DREES confirme que la confiance dans le système de cohésion sociale s'est maintenue pendant la crise.

FISCALITÉ ET PROCÉDURES FISCALES

➤ Procédures fiscales et Contrôle fiscal

La taxation d'office pour défaut de déclaration d'avoirs figurant sur des comptes ou contrats d'assurance-vie à l'étranger : décision QPC du Conseil constitutionnel (2)

Le Conseil Constitutionnel a été saisi le 15 juillet 2021 par la Cour de cassation (v. *Repères*, août 2021) d'une question prioritaire de constitutionnalité relative à la conformité à la Constitution de l'article L. 23 C du LPF, dans sa rédaction

issue de la loi n°2012-1510 de finances rectificative pour 2012, et de l'article 755 du CGI, dans sa rédaction résultant du décret n° 2013-463 du 3 juin 2013. Les requérants contestaient la constitutionnalité de ces dispositions qui, selon eux, méconnaîtraient le principe d'égalité devant les charges publiques. Selon le Conseil constitutionnel, les griefs tirés de la méconnaissance par le législateur de l'étendue de sa compétence et du principe d'égalité devant les charges publiques doivent être écartés. Par ailleurs, les dispositions contestées, qui visent à établir l'assiette de l'impôt et à en fixer le taux, ne constituent pas une sanction ayant le caractère d'une punition. Ces dispositions ne méconnaissent pas non plus le principe d'égalité devant la loi et le droit au respect de la vie privée, ni aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit. Le Conseil constitutionnel a considéré qu'elles doivent être déclarées conformes à la Constitution (Cons. const., 15 oct. 2021, décis. n°2021-939 QPC, *M. Claude-Alain L.*).

L'amende pour factures fictives validée par le Conseil constitutionnel

Le Conseil d'État (CE, 9^e ch., 19 juillet 2021, Société Décor Habitat 77, Req. n°453359) avait, dans l'été, saisi le Conseil constitutionnel d'une QPC afin de déterminer si l'article 1737-I-1 du CGI relatif à l'amende de 50 % pour factures de complaisance et factures fictives est ou non conforme à la Constitution. Selon le Conseil constitutionnel, ces dispositions ne méconnaissent ni le principe de proportionnalité des peines ni le principe de nécessité des délits et des peines (Cons. const., 21 oct. 2021, décis. n°2021-942 QPC, *Société Décor habitat 77*).

Le renforcement du secret des avocats ou la protection de la lutte contre la fraude fiscale ?

Dans le cadre de la discussion du projet de loi pour la confiance dans la justice au Parlement, les parlementaires ont introduit des limites au renforcement du secret des avocats, notamment dans le cadre de la lutte contre la fraude fiscale, à la demande de la DGFIP et des ONG qui avaient sonné l'alerte... S'agissant des perquisitions fiscales, suite à l'accord trouvé en commission mixte paritaire, l'extension du secret des avocats est limitée. En mai 2021, les députés avaient adopté à l'unanimité un amendement particulièrement favorable à la profession d'avocat puisqu'il élargissait la protection du secret des avocats aux activités de conseil, y compris dans les affaires

fiscales. Les sénateurs avaient réintroduit, en septembre, des exceptions à cette extension du secret, notamment en matière de fraude fiscale, et de blanchiment de fraude fiscale... Parallèlement, hasard du calendrier ou pas, la circulaire du 4 octobre 2021, émise au lendemain de l'affaire « Pandora Papers » (v. *Le Monde*, 3 oct. 2021) relative aux pratiques d'évitement d'impôts utilisés par de nombreuses personnalités politiques, et s'inscrivant dans l'objectif d'un renforcement de la lutte contre la fraude fiscale, a conduit le ministère de la justice à préciser le régime issu de la loi n°2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude fiscale et à la levée du « verrou de Bercy ». Alors que la direction des affaires criminelles et des grâces a adressé aux procureurs généraux et aux procureurs de la République cette « circulaire relative à la lutte contre la fraude fiscale », publiée le 8 octobre 2021 au *Bulletin officiel du ministère de la Justice*, il pouvait apparaître invraisemblable de voter simultanément au Parlement un texte législatif qui se serait inscrit à contre-courant d'une politique de renforcement de la lutte contre la fraude fiscale...

➤ Impôt sur le capital

Le 3^e rapport du Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital

Après un 1^{er} rapport rendu (v. *Repères* d'octobre 2019), puis un 2^e rapport rendu (v. *Repères*, octobre 2020) sur le sujet, le comité d'évaluation des réformes de la fiscalité (France Stratégie, Premier ministre), a remis le 15 octobre 2021, son 3^e rapport qui vient actualiser les données chiffrées fournies dans les précédents rapports sur l'instauration du PFU et la transformation de l'ISF en IFI, ce qui permet de dresser quelques enseignements. Le rapport souligne que l'instauration de la « flat tax » a pu conduire à une hausse globale de l'investissement des entreprises, notamment dans d'autres sociétés, dans l'immobilier, etc. Ainsi, la réforme de la fiscalité du capital a bien eu des effets positifs sur l'économie selon le rapport (nombre record de créations d'entreprises, augmentation des levées de fonds, amélioration du rang occupé par la France dans le classement européen de l'attractivité, etc.). Selon le Comité, les réformes menées dans le cadre de la loi de finances pour 2018 ont conduit à ramener les taux d'imposition de la France sur les actifs mobiliers à des niveaux proches de la moyenne observée dans les principaux États. Auparavant, le taux d'imposition marginal effectif des placements financiers pouvait dépasser 100 % pour les contribuables assujettis à l'ISF,

ce qui était « dissuasif » note le rapport. La forte progression des dividendes déclarés par les ménages au titre de 2018 (23 Mds€ contre 14 Mds€ en 2017) s'est confirmée en 2019 (24 Mds€) et en 2020 (24 Mds€), ce qui a permis d'alimenter les caisses de l'État en recettes fiscales, alors qu'à l'inverse, la soumission des revenus du capital au barème de l'impôt sur le revenu en 2013 s'était traduite au final par une perte nette. Le passage de l'ISF à l'IFI, a permis une baisse du nombre d'expatriations fiscales et une hausse du nombre d'impatriations fiscales de ménages français fortunés, même si le revenu médian des « redevants » déclarés reste toutefois inférieur à celui des « partants » : 94 000€ contre 156 000€ pour 2019. Si le passage de l'ISF à l'IFI a représenté une perte de recettes fiscales d'environ 3 Mds€, le coût de la réforme est bien inférieur aux prévisions, environ 1,5 Mds€, sans compter les autres recettes fiscales liées aux retours non évaluées à ce jour (ex. IR, TH, TFPB).

Le niveau élevé des taxes foncières sur les propriétés bâties ?

Selon l'Union nationale des propriétaires immobiliers (UNPI), la taxe foncière sur les propriétés bâties, hors taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) et taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB), aurait connu une augmentation de près de 28 % entre 2010 et 2020, dont 11,5 % de hausse au cours des cinq dernières années (35,3 Mds€ collectés en 2020). En mai 2021, une étude de l'Association des maires de France a confirmé cette tendance haussière. La revalorisation nationale des valeurs locatives cadastrales, pour les locaux professionnels, et les hausses de taux décidées localement expliquent principalement cette évolution. La plus forte augmentation a été constatée à Nantes avec une hausse de 37,5 % en dix ans. Toutefois, sur l'ensemble des cinquante villes les plus peuplées de France, la hausse des taxes foncières se limite à 1 %. Pour les plus petites communes, il s'agit notamment de compenser les pertes liées à la suppression programmée de la taxe d'habitation sur les résidences principales.

➤ Impôt sur les sociétés

L'impôt mondial et le crédit d'impôt recherche en France

Alors que 136 États, y compris l'Irlande, ont adhéré à la Déclaration finalisant l'accord mondial pour la mise en œuvre, dès 2023, d'une grande réforme fiscale, avec un taux d'impôt de 15 %, conclu en juillet 2021 dans le cadre de l'OCDE (cf.

rubrique International), la définition de la base taxable demeure un enjeu majeur, qui préoccupe les grandes entreprises françaises. Les dispositifs fiscaux dérogatoires accordés par l'État aux entreprises sont l'objet d'interrogations. Le crédit d'impôt recherche ne devrait pas être affecté par la réforme. Affaire à suivre...

➤ Politique fiscale

Le vote par les députés de nouvelles dispositions fiscales au projet de loi de finances pour 2022

Après sa présentation en conseil des ministres, le projet de loi de finances pour 2022 a été examiné en commission des finances puis en séance publique à l'Assemblée nationale. Sur plusieurs milliers d'amendements déposés sur la première partie du projet de loi de finances, seules quelques dizaines d'amendements ont été adoptées en commission (sachant que le texte examiné en séance publique est le texte initial du Gouvernement, art. 42 Const.). De nouveaux articles, issus de la discussion de la première partie du projet de loi de finances pour 2022 à l'Assemblée nationale, ont été créés après cette première lecture par les députés. Comme principales nouvelles dispositions on retrouve : l'exonération de cotisations sociales et d'impôt sur le revenu sur les pourboires (art. 3 bis PLF 2022) ; le système du quotient (art. 163-0A du CGI) s'appliquera au revenu exceptionnel après imputation des déficits (art. 3 ter PLF 2022) ; clarification des règles applicables en matière d'obligations déclaratives concernant le report de la plus-value de transmission à titre gratuit de titres au profit d'une fondation reconnue d'utilité publique (art. 4 bis PLF 2022) ; création d'un régime permettant aux sociétés agricoles de fusionner entre elles sous réserve que la société absorbante reprenne le passif fiscal (art. 4 ter PLF 2022) ; allongement de la durée du statut « jeunes entreprises innovantes » de sept à dix ans (art. 4 quater PLF 2022) ; les paiements pour services environnementaux (PSE) recevront la qualification de bénéficiaires agricoles (art. 4 quinquies PLF 2022) ; possibilité pour entrepreneurs individuels (BIC, BNC, BA) d'opter pour leur assujettissement à l'IS (art. 4 sexies PLF 2022) ; clarification des modalités pratiques de détermination du bénéfice d'imputation dans le cadre de l'application du dispositif de report en arrière des déficits (art. 4 octies PLF 2022) ; la reconnaissance fiscale du compte auxiliaire d'affectation « plan épargne retraite » (art. 5 bis PLF 2022) ; les bénéficiaires issus des opérations sur actifs numériques sont assimilés aux

BNC (art. 5 ter PLF 2022) et possibilité pour les particuliers cédant des actifs numériques d'opter pour une imposition au barème progressif de l'IR (art. 5 quinquies PLF 2022) ; tarif réduit de TICFE en faveur de l'électricité fournie dans les aéroports aux aéronefs lors de leur stationnement (art. 8 ter PLF 2022) ; clarification de la situation relative à l'utilisation de l'huile de soja dans les biocarburants (art. 8 quater PLF 2022) ; possibilité de minoration du tarif de TICGN (art. 8 quinquies PLF 2022) ; dispositions diverses en matière de TVA (art. 9 bis et s. PLF 2022) ; suppression de dépenses fiscales inefficaces (art. 10 et s. PLF 2022) suppression de la contribution de solidarité territoriale (CST), à compter du 1^{er} janvier 2022, puis la taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires (TREF) à compter du 1^{er} janvier 2023 (art. 10 bis PLF 2022). Enfin, il faut noter la suppression de dispositions prévoyant des « gages » qui n'ont pas été levés par le Gouvernement lors de l'adoption de la LFR 2021 dans le cadre des irrecevabilités financières de l'article 40 de la Constitution (art. 16 bis PLF 2022), ce qui est contraire à l'esprit des circulaires du Premier ministre du 4 juin 2010 et du 14 janvier 2013.

Le rapport d'une mission d'information à l'Assemblée nationale sur les accises sur les tabacs

Cette mission d'information (députés E. Woerth et Z. Park) avait pour objet d'étudier l'évolution de la consommation de tabac et du rendement de la fiscalité applicable aux produits du tabac pendant le confinement et aux enseignements pouvant en être tirés. Face à la forte progression des ventes de tabac réalisées auprès des buralistes dans les premiers mois du confinement, la commission des finances de l'Assemblée nationale a constitué une mission d'information ayant pour objectif d'analyser ce phénomène et d'en tirer des enseignements utiles. En 20 ans, le paquet de cigarette a connu une hausse de 230 % de son prix (3,20 euros en 2000 contre 10,50 en 2020). Entre 2010 et 2020, les ventes ont baissé de 30 %. Toutefois, la proportion des fumeurs quotidiens parmi les personnes de 18 à 75 ans n'a pas décru, puisqu'elle s'est stabilisée autour de 30 % entre 2003 et 2016. Le confinement et la fermeture des frontières ont permis aux buralistes de capter l'intégralité de la demande du tabac et ont constitué un « laboratoire grandeur nature permettant d'observer en situation réelle le marché parallèle ». Les ventes de tabacs ont ainsi augmenté de 5 % au niveau national et de 22 % dans les territoires frontaliers au deuxième trimestre 2020. Par ailleurs, le rendement des

droits de consommation imputable aux ventes en France continentale s'est élevé à 14,3 Mds€ en 2020, soit 1,7 Mds€ de plus qu'en 2019. Le rapport révèle ainsi que le marché parallèle capterait entre 14 et 17 % de la consommation totale des produits du tabac et entre 16 et 20 % des ventes réalisés par les buralistes. La perte de recettes fiscales s'élèverait entre 2,5 et 3 Mds€ par an pour les administrations publiques. Le rapport formule 11 propositions basées sur cinq axes : tenir compte des effets des hausses de prix du tabac sur l'évolution du marché parallèle ; favoriser une harmonisation vers le haut des droits d'accise sur le tabac et limiter la circulation intracommunautaire de tabac ; faciliter, renforcer et coordonner les contrôles ; réduire la rentabilité du trafic de tabac ; renforcer les outils d'accompagnement des buralistes.

MANAGEMENT PUBLIC

➤ Administration numérique

L'Open data des décisions de justice

L'article 21 de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique a posé le principe d'une mise à la disposition du public (à titre gratuit) des décisions de justice sous forme électronique (open data). Dans ce contexte, la Cour de cassation a décidé d'établir une doctrine commune relative à l'anonymisation des décisions de justice avant leur publication. L'enjeu est en effet fondamental afin de garantir le respect de la vie privée et la sécurité des personnes concernées. L'atteinte à la « sécurité » est entendue de manière extensive comme une « atteinte tant à l'intégrité physique (*risques d'agressions, de menaces graves, voire de mort*), qu'à l'intégrité morale d'une personne physique (*harcèlements, diffamations, outrages ou des pratiques discriminatoires, usurpation d'identité dans le cadre d'escroqueries ou de production de faux documents*) ».

La numérisation des patrimoines des territoires

Le *Forum Heritech* a donné lieu, le 6 octobre 2021, à la présentation du premier *Livre blanc - numérisation des patrimoines*. L'ouvrage a été édité conjointement avec département de la Haute-Loire et l'Institut d'Auvergne-Rhône-Alpes de développement des territoires (IADT), en partenariat avec Orange. Il recense une soixantaine d'initiatives destinées à valoriser le patrimoine des territoires – et notamment les lieux culturels

– grâce aux technologies numériques. L'idée est ainsi de permettre aux acteurs locaux de s'approprier pleinement le potentiel des nouvelles technologies pour les mettre au service de leur développement et de l'épanouissement des populations.

➤ Ressource documentaire

L'accueil des élèves transgenres

Une circulaire relative à l'accueil des élèves transgenres a été publiée par le ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports le 29 septembre 2021. Il s'agit, selon son titre, de prendre « *en compte des questions relatives à l'identité de genre en milieu scolaire* ». On y lit notamment que si la transidentité « est un fait qui concerne l'institution scolaire », elle peut également « *se traduire par une certaine souffrance psychique et être, parfois, la cause de harcèlement* » ce qui peut créer des « *situations préjudiciables au bien-être et donc à la réussite scolaire des élèves concernés* ».

Ce texte qui est à destination de l'ensemble des personnels (premier et second degré) a pour objet de rappeler, « *dans le respect du droit commun, les règles à suivre pour prendre en compte les élèves transgenres et partager les bonnes pratiques qui ont pu être mises en œuvre dans des établissements scolaires en vue de faciliter leur accompagnement et [de] les protéger* ».

Trois grands thèmes sont détaillés dans cette circulaire :

- comprendre les réalités et la diversité des situations de transidentités ;
- savoir répondre aux situations d'élèves transgenres ;
- prévenir la transphobie par la mise en place des mesures concrètes.

EUROPE

➤ Budget européen

250 milliards d'euros d'obligations vertes NextGenerationEU

Après avoir adopté le 7 septembre un cadre pour les obligations vertes, qui garantit aux investisseurs que les fonds mobilisés seront affectés à des projets verts et que la Commission rendra compte de l'impact environnemental de ces projets, la Commission européenne a lancé, le 12 octobre 2021, la première émission d'obli-

gations vertes NextGenerationEU, levant ainsi 12 milliards d'euros exclusivement destinés à des investissements verts et durables sur tout le territoire de l'Union. Leur montant pourrait atteindre 250 milliards d'euros, soit 30 % de l'émission totale de NextGenerationEU.

➤ Euro

La démission du président de la Bundesbank

Le mercredi 20 octobre 2021, après plus de dix ans de mandat, Jens Weidmann a fait savoir qu'il quitterait ses fonctions à la tête de la Banque centrale d'Allemagne, en fin d'année. Pour les défenseurs de l'orthodoxie monétaire à l'allemande, son départ *serait un abandon face à la politique interventionniste menée depuis 10 ans et à laquelle il était réticent.*

La dernière visite de Mme Merkel en Grèce

Le 29 octobre 2021, Mme Merkel est passée faire une ultime visite à Athènes avant de quitter le pouvoir. Elle a reconnu avoir demandé beaucoup à la Grèce lors de la crise des dettes souveraines, ce qui a été interprété par la presse comme une forme « d'auto-critique ». Elle reste, pour cette raison, peu appréciée dans le pays.

➤ Fiscalité

Mise à jour de la liste des paradis fiscaux

Le 5 octobre 2021, dans des conclusions, le Conseil a décidé de retirer Anguilla, la Dominique et les Seychelles de la liste de l'UE des pays et territoires non coopératifs à des fins fiscales. Il reste neuf noms sur la liste de l'UE des pays et territoires non coopératifs (annexe I): les Samoa américaines, les Fidji, Guam, les Palaos, le Panama, le Samoa, Trinité-et-Tobago, les Îles Vierges américaines et le Vanuatu.

INTERNATIONAL

➤ Relations multilatérales

La directrice du FMI finalement maintenue en poste

Le 12 octobre, le Conseil d'administration a finalement soutenu la directrice du FMI, Kristalina Georgieva, mise en cause pour son implication, au profit de la Chine, dans la falsification du rapport annuel « Doing business » de la Banque mondiale, pour laquelle elle travaillait en 2018. Les États-Unis se sont finalement ralliés aux Européens qui souhaitaient son maintien.

➤ Fiscalité

L'accord sur l'imposition minimale des multinationales lors du G20

Le vendredi 8 octobre 2021, l'accord définitif sur une taxation des multinationales au taux de 15 % été signé par 136 pays, dont l'Irlande qui a fini, avec l'Estonie, par s'y rallier la veille. L'Inde a accepté ce texte *in extremis*. Il été validé au sommet du G20 à Rome, le 30 octobre. ■

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.rgfp.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.