



**HAL**  
open science

## Repères sur la gestion et les finances publiques En Mai 2022

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

► **To cite this version:**

Aurélien Baudu, Fabrice Bin, Florent Gaullier-Camus, Matthieu Houser, Christophe Sinnassamy, et al.. Repères sur la gestion et les finances publiques En Mai 2022. G&FP - Gestion & finances publiques: la revue, 2022, n°4, pp.76-86. 10.3166/gfp.2022.4.011 . hal-03932259

**HAL Id: hal-03932259**

**<https://hal.science/hal-03932259>**

Submitted on 7 Jun 2023

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# Repères

## sur la gestion et les finances publiques

En Mai 2022

### BUDGET DE L'ÉTAT ET DES OPÉRATEURS

#### ➤ Données générales sur les finances publiques

**Premier trimestre 2022, le PIB se replie légèrement (- 0,2 %)**

Dans une note publiée le 31 mai 2022, l'INSEE indique qu'au premier trimestre 2022 le PIB recule de - 0,2 %, après + 0,4 % au quatrième trimestre 2021. Cela serait lié à la faiblesse de la consommation des ménages (- 1,5 % après + 0,3 %), notamment en matériels de transport (- 2,3 % après - 0,9 %), en autres biens manufacturés (- 2,1 % après - 0,6 %) et dans l'hébergement-restauration (- 3,9 % après - 0,9 %).

Point positif cependant : les échanges extérieurs continuent de légèrement progresser. La hausse est davantage marquée du côté des exportations (+1,2 % après +2,6 %) que des importations (+0,5 % après +3,9 %). Ainsi, la contribution du commerce extérieur à l'évolution du PIB est légèrement positive ce trimestre : + 0,2 point, après - 0,4 au trimestre précédent.

#### **Mai 2022 : les prix à la consommation augmentent de 5,2 % sur un an**

Dans une note publiée le 31 mai 2022, l'INSEE annonce que sur un an, les prix à la consommation augmenteraient de 5,2 % en mai 2022, après + 4,8 % le mois précédent. Cette hausse de l'inflation serait due à une accélération des prix de l'énergie, des services, de l'alimentation et des produits manufacturés.

Ainsi, sur un mois, les prix à la consommation augmenteraient de 0,6 %, après + 0,4 % en avril. Après leur repli le mois précédent, les prix de

l'énergie se redresseraient en lien avec le rebond des prix des produits pétroliers. La hausse des prix de l'alimentation serait moins soutenue qu'en avril. Les prix des services et des produits manufacturés ralentiraient également.

#### ➤ Budget des pouvoirs publics

#### **Le compte des administrations publiques en 2021**

Le 31 mai 2022, l'INSEE a publié une synthèse de la situation financière des administrations publiques en 2021.

En 2021, le déficit public au sens de Maastricht atteint 160,7 Md€, soit 6,4 % du produit intérieur brut (PIB), en baisse de 44,9 Md€ par rapport à 2020. Malgré la reprise économique, le solde public est toujours affecté par la crise sanitaire.

Les recettes publiques augmentent fortement du fait du rebond de l'activité et des financements par l'Union européenne du plan de relance. Ce dernier contribue à maintenir une progression dynamique des dépenses.

L'État, en supportant la majeure partie du coût des mesures de soutien d'urgence et de relance, contribue au besoin de financement à hauteur de 143,7 Md€. Le déficit des administrations de sécurité sociale (ASSO) s'établit à 16,7 Md€. Les administrations publiques locales (APUL) sont proches de l'équilibre (déficit de 0,6 Md€) : les collectivités locales affichent un excédent de 4,7 Md€ tandis que le déficit des organismes divers d'administration locale augmente. Les organismes divers d'administration centrale (ODAC) sont également proches de l'équilibre.

## Certification des comptes 2021 de l'Assemblée nationale et du Sénat

Le 30 mai 2022, la Cour des comptes a publié les rapports de certification des comptes de l'Assemblée nationale et du Sénat.

La Cour indique que pour conduire les travaux de certification, la mission d'audit a notamment pu prendre connaissance des règles de tenue et d'établissement des comptes des deux assemblées, des livres comptables et mandats justifiant les opérations et les soldes comptables qui y figurent, ainsi que des dispositifs et procédures concourant au contrôle interne comptable et financier. Elle a également eu communication des documents nécessaires à la formulation d'une opinion sur les comptes.

Se fondant sur ces éléments, la Cour certifie qu'au regard des règles et principes comptables qui leur sont applicables, les comptes de l'Assemblée nationale et du Sénat de l'exercice clos le 31 décembre 2021 sont, dans leurs aspects significatifs, réguliers et sincères et qu'ils donnent une image fidèle de la situation financière et du patrimoine du Sénat.

### ➤ Budget des opérateurs

#### Les dépenses de fonctionnement de la Caisse des dépôts et consignations

Dans un référé du 10 janvier 2022, publié le 4 mai 2022, la Cour des comptes examine la gestion de la Caisse des dépôts et consignations pour les exercices 2016 à 2020, et notamment la mise en œuvre des recommandations formulées dans son référé de décembre 2016 consacré aux dépenses de fonctionnement de cet établissement public.

La Cour avait en effet dressé un constat sévère sur la gouvernance de la Caisse des dépôts, l'évolution de ses dépenses de fonctionnement et sa gestion budgétaire. Elle avait également relevé des pratiques irrégulières en matière de gestion des ressources humaines. La Cour avait insisté sur la nécessité d'améliorer la gouvernance, en renforçant le rôle de la commission de surveillance, et de moderniser sa gestion.

La Cour constate que des évolutions importantes sont intervenues en ce sens. Ainsi, une réforme importante de la gouvernance a eu lieu en application de la loi PACTE de 2019 qui a notamment renforcé le rôle de la commission de surveillance et modifié les modalités d'adop-

tion du budget de la Caisse des dépôts. Des progrès ont également été réalisés pour moderniser et simplifier certains aspects du statut de l'établissement, notamment son cadre comptable.

Depuis 2017, une trajectoire budgétaire pluriannuelle a été progressivement mise en place. La comptabilité analytique permet désormais à la Caisse de présenter une trajectoire par métier. Des progrès restent néanmoins à accomplir pour parvenir à une maîtrise réelle du budget, qui a encore progressé de 3 % par an depuis 2015. Concernant la gestion des ressources humaines, certaines irrégularités ont pu être résorbées mais cette normalisation reste à poursuivre, alors que les frais de personnel ont continué à progresser entre 2015 et 2020, notamment sur le sujet brûlant de l'intéressement qui demeure particulièrement généreux à la Caisse des dépôts.

La Cour formule au total trois recommandations dont l'une vise à fixer des critères de déclenchement de l'intéressement plus exigeants et strictement liés à la performance, pour *in fine* maîtriser la part de la masse salariale qui lui est consacrée.

## COMPTABILITÉ PUBLIQUE

### ➤ Juridictions financières

#### Le suivi des recommandations des juridictions financières

Dans un rapport publié le 17 mai 2022, la Cour des comptes dresse un bilan du suivi des recommandations formulées par les juridictions financières entre 2017 et 2020.

Pour la première fois, ce suivi - jusqu'alors intégré dans le rapport public annuel - fait l'objet d'une publication spécifique, dont la présentation illustrée et concrète constitue un axe important du projet stratégique de modernisation des juridictions financières (JF2025).

Les recommandations peuvent être classées en trois catégories : mise en œuvre complète, partielle et non mise en œuvre. De façon générale, le taux global de mise en œuvre des recommandations par les organismes contrôlés (Cour et CRTC) est stable depuis 2018, avec près de 80 % de recommandations complètement ou partiellement mises en œuvre. De façon plus précise concernant les CRTC, celles-ci ont adressé 717 rapports d'observations définitives (ROD) à 394 personnes publiques soumises à

la loi NOTRé – à 70 % des communes, 22 % des EPCI, 6 % des départements et 2 % des régions. Parmi les principaux domaines d'intervention, on trouve la fiabilisation des comptes, la gestion des ressources humaines, les transferts de compétences, la grille tarifaire des TER, ou encore l'éclairage des espaces publics.

La Cour observe que le taux global de mise en œuvre des recommandations par les organismes contrôlés est resté stable depuis 2018, avec près de 80 % de recommandations complètement ou partiellement mises en œuvre. Dès lors, les recommandations formulées par les juridictions financières permettent effectivement d'améliorer l'efficacité de l'action publique et l'utilité de la dépense publique.

Pour l'illustrer, la Cour présente une série d'exemples concrets (sur l'inclusion bancaire, les soins visuels, la protection de l'enfance, la restauration collective...) qui révèle l'impact qu'ont les recommandations des juridictions financières sur la qualité du service rendu par les organismes contrôlés - en termes de bénéfice réel pour les usagers -, mais aussi sur la performance de la dépense publique et sur l'amélioration de la gestion publique.

Par exemple, dans le domaine de la protection de l'enfance, les recommandations formulées par les chambres régionales des comptes ont été suivies par la création de plusieurs centaines de places destinées à l'accueil des mineurs non accompagnés et à l'accueil d'urgence de l'enfance en danger. Elles ont également conduit les départements à revoir leur organisation pour mieux suivre les dysfonctionnements graves et autres signaux d'alerte au sein des structures d'accueil de mineurs protégés - enjeu qui reste d'actualité.

Autre exemple, le rapport souligne que depuis 2018, la gestion des ressources humaines des collectivités, et en particulier la question du temps de travail, fait l'objet d'observations récurrentes de la part des CRTC, majoritairement sous la forme de rappels à la règle de droit.

## FINANCES LOCALES

### La remise en cause des PÉTR

Créés par la loi MAPTAM du 27 janvier 2014, les pôles d'équilibre territorial et rural (PÉTR) devaient « mieux prendre en compte le monde

rural » et contribuer à « une plus grande efficacité dans la territorialisation des politiques publiques ». Ces objectifs « n'ont été que très partiellement atteints », constate la Cour des comptes dans un sévère référé rendu public le 10 mai. La Cour y critique la « rigidité institutionnelle » et l'« absence de visibilité tant financière que dans l'exercice des missions » des PÉTR. Pour elle, ces structures n'ont pas d'avenir. À court terme, ils pourraient devenir des syndicats mixtes ouverts. A moyen terme, les magistrats recommandent leur transformation en établissements publics de coopération intercommunale ou le retour à une forme associative.

### Analyse de l'emprunt des collectivités territoriales 2021

Le cabinet Orfor vient de rendre une intéressante analyse sur le recours à l'emprunt de la part des collectivités territoriales. Concernant le secteur bancaire, l'étude relève que six grands groupes bancaires délivrent la très grande majorité des prêts avec La Banque Postale, BPCE, Crédit Agricole, Crédit Mutuel/Arkéa, Société Générale et Agence France Locale. Notons que la Banque Postale demeure le premier prêteur du secteur public local.

D'un point de vue plus technique, les liquidités s'avèrent abondantes avec des taux toujours très bas, ce qui se concrétise par deux caractéristiques : d'une part, l'allongement de la durée d'emprunt à 20 ans et d'autre part, le recours à des taux fixe (98 % des emprunts). À titre d'information, pour les emprunts à 20 ans, le taux moyen en 2022 s'élève à 0,87 %.

## FINANCES SOCIALES

### ➤ Situation des comptes publics sociaux

#### Rapport de certification sur les comptes 2021 de la Sécurité sociale

La Cour des Comptes a rendu le 24 mai le rapport sur la certification des comptes 2021 de la Sécurité sociale. Le fait majeur est le refus de la Cour de certifier les comptes combinés de la branche recouvrement (pour les comptes 2020, la Cour s'était déjà déclarée dans l'impossibilité de certifier les comptes de cette branche). Le désaccord principal porte sur la comptabilisation des cotisations des travailleurs indépendants: en 2020, le montant des appels provisionnels de cotisations avait été minoré de moitié pour soutenir la trésorerie des entreprises

en raison de la crise sanitaire ; symétriquement, du fait des régularisations intervenues en 2021 au vu des revenus réels 2020, le montant des produits 2021 s'est trouvé majoré d'autant ; devant cette situation de modification de périmètre, qui empêchait la comparabilité des exercices 2020 et 2021, la Cour avait demandé à l'ACOSS d'effectuer une correction à son bilan d'ouverture de 2021, ce qui lui a été refusé. Il s'en est ensuivi, selon la Cour, une surévaluation de 6,7Md€ du déficit du Régime général de 2020 (qui se trouve ramené à 31,2Md€) et une sous-évaluation équivalente du déficit de 2021 (qui doit être remonté à 27,8Md€) et, de ce fait, une présentation exagérée d'environ 10Md€ de l'amélioration du solde du Régime général entre 2020 et 2021 telle qu'elle ressort de l'arrêté des comptes de 2021 (voir *Repères* de mars). Pour des raisons analogues, la Cour a refusé de certifier les comptes du Conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants. En revanche, elle a certifié avec réserves les comptes combinés des 5 branches prestataires : la Maladie, les Accidents du travail, la Vieillesse, la Famille, et la nouvelle branche Autonomie (pour laquelle elle a pourtant souligné les difficultés de la montée en puissance). D'une manière générale, la Cour regrette que les contrôles, qui avaient été différés pendant la crise sanitaire, n'aient pas retrouvé leur niveau antérieur ; elle souligne à nouveau l'insuffisante efficacité des dispositifs de maîtrise des risques, qui se traduit toujours par des taux importants d'erreurs, dans la liquidation des prestations de retraite (une pension de retraite sur 7), le règlement des prestations des CAF, notamment au titre du RSA et de la prime d'activité (montant cumulé des erreurs estimé à 5,3Md€), ainsi que celui des frais de santé par l'Assurance maladie (2,5Md€). Enfin, les comptes des Caisse nationales têtes de réseau ont tous été certifiés.

### ➤ Dépenses de santé/ Hôpital/ Assurance maladie

#### Les propositions de Martin Hirsch pour la réforme de l'hôpital

Le patron de l'AP-HP a transmis au gouvernement une note de propositions pour une réforme de l'hôpital qui a été publiée sur le site des *Echos*. Celles-ci s'articulent autour de trois problématiques : les statuts des professionnels de santé, la place et la gouvernance de l'hôpital, le financement. S'agissant des statuts, pour les médecins et les personnels de santé, Martin Hirsch fait le constat qu'un statut de fonction

publique n'est plus adapté dans la mesure où il freine les mobilités et n'offre plus de perspectives de carrière suffisamment attractives par rapport au privé, avec la conséquence d'un recours accru à l'intérim ; il propose à cet égard un changement du mode de rémunération, avec 3 étages : un plancher déterminé au plan national, une part tenant compte de la situation géographique et du coût de la vie dans la région, un dernier étage à la disposition de l'établissement pour tenir compte des compétences, étages auxquels s'ajouteraient des compléments pour l'encadrement ou les activités de recherche et d'enseignement. Pour ce qui concerne la gouvernance, il préconise de donner plus de responsabilité aux établissements, notamment dans les négociations, et de mettre fin aux chaînes de responsabilités parallèles, médecins et administratifs, en associant mieux les paramédicaux ; il conviendrait également d'assurer un véritable rapprochement entre la ville et l'hôpital, en créant des structures mixtes liées à l'hôpital dans un cadre contractuel. S'agissant enfin du financement, Martin Hirsch ne s'inscrit pas dans le mouvement de remise en cause de la T2A, pour laquelle il relève qu'elle a été peu ou prou mise en œuvre dans de nombreux pays, mais il propose un certain nombre d'aménagements visant à simplifier les processus : financement intégral par l'Assurance maladie -idée qui se retrouve dans le projet de « Grande Sécu » qui a été analysé dans les *Repères*, encouragement aux traitements ambulatoires par la tarification, généralisation des mécanismes d'intéressement à la qualité. Martin-Hirsch propose par ailleurs un certain nombre de mesures particulières à l'AP-HP qui, de par sa dimension, a des problèmes spécifiques.

### ➤ Retraites

#### Une enquête d'opinion révèle les attentes et les inquiétudes des Français vis-à-vis de la réforme des retraites

Une enquête d'opinion du cabinet Mercer et Yougov précise les attentes des Français en matière de retraite et d'épargne salariale : 68 % d'entre eux attendent une réforme du prochain gouvernement, mais le recul de l'âge légal de départ à 65 ans figurant dans le programme de campagne du Président ne recueille que 21 % d'avis favorables, ce qui est en phase avec l'hostilité des syndicats à l'encontre du projet. Les Français acceptent, pour un tiers d'entre eux, l'idée d'une augmentation des cotisations

en cours de carrière et, ce qui est surprenant, 31 % seraient favorables au développement de la retraite par capitalisation, pour autant que celle-ci soit financée au moins à part égale par l'employeur. Les personnes interrogées ne semblent toutefois pas avoir les idées claires en ce qui concerne la capitalisation, puisque 82 % avouent ne pas connaître le nouveau PER, qui paraîtrait pourtant de nature à satisfaire une partie de leurs aspirations à cet égard.

## Les enseignements de l'étude 2022 sur les retraites et les retraités

La DRESS a publié le 19 mai son étude 2022 sur la situation des retraites et des retraités en France. Il en ressort qu'à la fin de 2020, 16,9 millions de personnes étaient retraitées de droit direct, soit 200 000 de plus qu'en 2019 (rythme de progression comparable à celui des années précédentes). Le montant moyen de la pension s'élevait à 1 509€ bruts par mois (soit 1 400€ nets), en progression de 0,4 % constants par rapport à l'année précédente (compte tenu d'une inflation nulle en 2020). L'âge conjoncturel de départ en retraite s'est élevé à 62 ans et 4 mois, cette progression se ralentissant depuis 2016 du fait que l'effet du recul de l'âge légal de départ, mis en œuvre en 2010, est moindre et que la montée en charge du relèvement de l'âge d'annulation de la décote (réforme Toulousaine) a un impact plus faible. L'étude indique également que la durée de vie espérée à la retraite commencerait à diminuer pour la génération née en 1951.

## Retraites : annonce d'une prochaine revalorisation des pensions et incertitudes sur l'engagement de la réforme

Dans un entretien à RTL le 24 mai, le nouveau ministre du travail, Olivier Dussopt, a confirmé la revalorisation au 1<sup>er</sup> août des pensions sur la base de l'inflation moyenne anticipée en 2022, mesure qui serait intégrée à la future loi sur le pouvoir d'achat qui sera présentée après les législatives. Il a été plus flou, en revanche, sur l'engagement de la réforme des retraites. Après avoir rappelé la nécessité de cette réforme en évoquant les prévisions de déficit projetées par le COR, (déficit des régimes de retraites entre 9 et 11 Md€ par an en 2027-2028), il a souligné que les différentes réformes engagées conduisaient déjà à un âge de départ effectif de l'ordre de 64 ans en 2027, et n'a pas insisté sur l'objectif de 65 ans pour le report de l'âge légal, chiffre dont la Première ministre avait déclaré quelques jours auparavant qu'« ne constituait

pas un totem ». Selon Olivier Dussopt, les travaux de concertation devraient commencer en septembre-octobre.

## Peu de succès du bonus-malus de l'AGIRC-ARRCO pour inciter à différer l'âge du départ en retraite

Le dispositif de bonus-malus sur les pensions de retraites complémentaires institué par l'AGIRC-ARRCO pour inciter les salariés à différer leur départ en retraite par rapport à l'âge du taux plein du Régime général ne paraît pas avoir rencontré un grand succès. En effet, selon les données publiées par le ministère des solidarités, 1 % des personnes concernées a bénéficié de la surcote en 2020, alors que 55 % des salariés ont choisi de subir un malus. Cela paraît confirmer que les Français n'ont guère l'intention de travailler plus longtemps, et anticipe l'ampleur de la résistance que va rencontrer le gouvernement pour faire passer sa réforme.

## ➤ Formation professionnelle

### Prolongation des primes à l'apprentissage

Dans le même entretien précité à RTL, Olivier Dussopt a indiqué que les primes à l'embauche d'apprentis (5 000€ pour un mineur, 8 000€ pour un apprenti de plus de 18 ans), qui devaient s'arrêter au 30 juin, seraient prolongées jusqu'à la fin de 2022. Le recours à l'apprentissage connaît un succès qui ne se dément pas (voir *Repères* de février), l'objectif étant de parvenir à 100 000 embauches par an d'ici la fin du septennat.

## ➤ Solidarité / Lutte contre la pauvreté / Revenu universel

### Le non recours aux prestations du minimum vieillesse

Une étude de la DREES révèle qu'en 2016 50 % des personnes seules éligibles au minimum vieillesse n'y recouraient pas. Cela représente plus de 300 000 personnes au regard des 635 000 allocataires actuels de l'allocation supplémentaire vieillesse (ASV) ou de l'allocation supplémentaire aux personnes âgées (ASP) qui constituent le minimum vieillesse. Ce non recours représente 60 % des sommes actuellement versées au titre du minimum vieillesse, soit une dépense supplémentaire de 800M€ à 1,1Md€ si ces droits étaient effectivement réclamés. L'étude fait apparaître que les « non-recourants » sont plutôt des retraités âgés et



des femmes, que le taux de non recours est d'autant plus élevé que le montant attendu est faible (il est de 77 % pour un montant mensuel attendu inférieur à 100€) et que celui-ci est plus fréquent chez les personnes relevant de la MSA non salariée ou du RSI. Le versement à la source des minima sociaux pour éviter le non recours a constitué une des propositions marquantes du candidat Macron à l'élection présidentielle.

## ➤ Dépendance

### Le dernier rapport de l'AGEFIPH révèle une amélioration relative de l'emploi des personnes en situation de handicap

Le dernier rapport d'activité de l'association en charge de la gestion des aides pour l'emploi des personnes en situation de handicap fait état d'une dynamique favorable puisqu'en 2018, avant l'entrée en vigueur de la « réforme Pénicaud » qui a modifié le dispositif, le seuil de 500 000 personnes employées dans le secteur privé a été dépassé et que leur taux de chômage constaté a été le plus bas depuis 5 ans (14 %, contre 7,3 % dans la population générale). L'objectif est d'atteindre rapidement le niveau de 4 % des effectifs employés dans le secteur privé (l'obligation légale est de 6 %). Cette population a beaucoup bénéficié des aides mises en place durant la crise du COVID (aide à l'embauche de 4 000€ en CDI). Elle a également profité du rapprochement de Cap Emploi, réseau chargé de l'accompagnement à l'emploi des personnes handicapées, avec celui de Pôle Emploi.

## ➤ Lutte contre la fraude fiscalo-sociale

### La fraude à l'identité bancaire affecte le versement des prestations sociales

Dans un référé récent, la Cour des Comptes a à nouveau appelé l'attention du ministère de l'économie et des finances sur les risques croissants de détournement des prestations sociales par fraude à l'identité bancaire. Les détournements de virements ont globalement été multipliés par 10 entre 2016 et 2020. Les montants détectés qui concernent le versement des prestations sociales seraient de l'ordre de 4M€ par an selon la Cour. Elle relève que les organismes de protection sociale (à l'exception de la CNIEG) procèdent de manière très insuffisante au rapprochement de leur stock de données bancaires avec le fichier FICOBA tenu par la DGFIP. La Cour enjoint donc à cette dernière de faire aboutir rapidement le projet de

rapprochement automatisé avec FICOBA des coordonnées bancaires communiquées par les assurés, les professionnels de santé et les tiers autorisés, qui avait été engagé il y a près d'une dizaine d'années.

### Une première évaluation de l'Assurance maladie sur les fraudes à la complémentaire santé solidaire

Selon une information publiée dans les Echos la CNAM a procédé à une première évaluation de la fraude à la complémentaire santé solidaire. Celle-ci a été présentée à la Mission de contrôle et d'évaluation de la Sécurité sociale du Sénat et le montant s'élèverait à 25M€, soit 1,22 % du total des prestations versées à ce titre (2,47Md€ en 2021). La lutte contre la fraude a sensiblement progressé grâce à la mise en œuvre, au début de l'année, du recoupement des données des différentes caisses pour évaluer l'ensemble des revenus directs ou indirects dont ont bénéficié les assurés. Ces données seront complétées en 2023 par la communication des pensions alimentaires et revenus de capitaux fournie par la DGFIP. Par ailleurs l'Assurance maladie s'est penchée sur les fraudes dans le domaine des soins infirmiers libéraux, pour lesquels elle évalue la fraude liée aux remboursements de 5 à 7 % de leur montant total, soit entre 375 et 515 M€, la plupart de ces fraudes portant sur le non-respect de la nomenclature des actes ou le gonflement des indemnités kilométriques. L'Assurance maladie prévoit d'adapter ses modalités de contrôles, ceux-ci étant insuffisants pour une population de 100 000 personnes, mais elle va le faire avec prudence face aux revendications de celle-ci qui s'estime très pénalisée par la hausse du coût de l'énergie.

## FISCALITÉ ET PROCÉDURES FISCALES

### ➤ Politique fiscale

#### Baisse des impôts : la Banque de France appelle le Gouvernement à la prudence

Depuis 2020, la Banque de France considère que les impôts ne doivent pas s'accroître... mais pas non plus décroître car le Gouvernement a déjà procédé à des baisses significatives d'impôts ces dernières années (suppression de la TH sur les résidences principales, baisse du taux nominal d'IS, allègement de l'IR, etc.). En

mai 2022, lors d'une conférence organisée par le Haut Conseil des finances publiques (HCFP), le Gouverneur de la Banque de France, François Villeroy de Galhau, a rappelé au Gouvernement la nécessité de freiner la croissance des dépenses publiques (alors que le débat public se tourne déjà vers de nouvelles mesures budgétaires en faveur du pouvoir d'achat avec la montée de l'inflation) et surtout à renoncer à de nouvelles baisses d'impôts (alors que le Gouvernement prévoit 15 Mds€ de mesures fiscales baissières nouvelles : réduction des impôts locaux de production, suppression de la contribution à l'audiovisuel public, etc.). Le Gouverneur de la Banque de France met en garde le Gouvernement contre la remontée des taux sur les marchés financiers et de son corollaire haussier sur les charges de la dette publique (crédits évaluatifs). Il a estimé qu'il fallait privilégier la stabilité fiscale. Selon lui, la confiance des contribuables dépend de la garantie d'une stabilité du niveau de pression fiscale. Selon le Gouverneur de la Banque de France, l'État « n'a pas les moyens budgétaires et financiers de financer de nouvelles baisses d'impôts après celles initiées ces dernières années (...) Nous devons cesser de repousser la consolidation budgétaire aux calendes grecques ».

## ➤ Impôt sur le revenu

### Suppression de la « redevance audiovisuelle » : suite et fin ?

Il s'agit d'une des promesses fiscales du Président de la République, formulée durant la campagne présidentielle de 2022 (cf. Repères, mars 2022). Lors du conseil des ministres du 11 mai 2022, le Gouvernement a annoncé la suppression définitive et pérenne dès 2022 de la contribution à l'audiovisuel public (CAP). En matière de CAP, chaque année, l'administration fiscale comptabilise environ 60 000 contrôles des professionnels et entre 8 000 et 10 000 contrôles des particuliers (l'année 2020 ayant constitué une exception du fait des circonstances sanitaires, v. *rapport d'activités de la DGFIP de 2020*). Ensuite, il suffit d'observer le nombre croissant de réclamations contentieuses de la CAP (392 278 en 2018 ; 414 610 en 2019) et de remises gracieuses pour déchiffrer les calculs du Gouvernement le conduisant à supprimer cet impôt. Cette donnée constitue d'ailleurs un baromètre précieux des évolutions passées et à venir de la législation fiscale car la taxe d'habitation connaissait un niveau supérieur de contestation par les contribuables, et

l'issue a été également sa suppression en ce qui concerne les résidences principales (Cf. *Rapport au Parlement sur Remises et transactions à titre gracieux et règlements d'ensemble en matière fiscale pour l'année 2020, 2021*, 26 p.). Ce sont donc environ 27,6 millions de contribuables qui seraient définitivement libérés de la CAP et 23 millions de redevables qui ne s'acquitteraient plus de la CAP en novembre 2022 lors du recouvrement de la taxe d'habitation, qui a vocation à s'éteindre en 2023. Il faut souligner que la case relative à la détention d'un téléviseur prévue à cet effet sur la déclaration de l'impôt sur les revenus de 2021 a été maintenue en 2022 en vue du recouvrement de la CAP. Une disposition en loi de finances rectificative est donc nécessaire. Cette contribution a représenté environ 3,7 Mds€ de recettes fiscales encaissées en 2020 par l'État, soit un montant non négligeable de recettes fiscales qui ne sera plus affecté au financement de l'audiovisuel public en 2022. Le compte spécial « Avances à l'audiovisuel public » devra être équilibré par d'autres recettes en 2022. Le Gouvernement souligne que le financement de l'audiovisuel public sera assuré dans le respect de l'objectif à valeur constitutionnelle de pluralisme et d'indépendance des médias sans fournir plus de précisions. S'il n'est pas question pour le Gouvernement de privatiser le groupe France Télévisions et Radio France pour l'instant, son objectif est à ce jour de remplacer cette recette fiscale par une dotation budgétaire définie de manière pluriannuelle. Pérennité du financement de l'audiovisuel public ou vulnérabilité ? Affaire à suivre.

## ➤ TVA

### Modalités de délivrance et de retrait de l'accréditation des représentants fiscaux

Le Premier ministre a pris un décret (Décret n° 2022-589 du 20 avril 2022) au sujet des modalités de délivrance et de retrait de l'accréditation des représentants fiscaux prévue à l'article 289 A du Code général des impôts (CGI). Il précise les nouvelles modalités de délivrance et de retrait de l'accréditation des représentants fiscaux, à la suite des modifications apportées par le législateur (art. 30 L. n° 2021-1900 du 30 déc. 2021 de finances pour 2022). Afin d'accompagner l'entrée en vigueur, à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2021, des nouvelles règles régissant la TVA afférente au commerce électronique (art. 51 L. n° 2020-1721 du 29 déc. 2020 de finances pour 2021), qui implique un recours accru aux repré-



sentants fiscaux pour les entreprises établies hors UE, l'article 30 de la loi de finances pour 2022 ajoute de nouvelles exigences pour l'accréditation des représentants fiscaux, dans un objectif de lutte contre la fraude sur les places de marchés (« marketplace »). De nouveaux critères sont pris en compte afin de déterminer la moralité fiscale et économique des représentants fiscaux, à savoir : ne pas avoir commis d'infractions graves ou répétées aux dispositions fiscales ; ne pas avoir fait l'objet de sanctions applicables dans le cadre d'une procédure collective (liquidation judiciaire ou faillite personnelle) ; ne pas avoir fait l'objet d'une mesure d'interdiction en cours d'exécution en cas de faillite personnelle (interdiction de diriger, gérer, administrer ou contrôler une entreprise), disposer d'une organisation administrative et de moyens humains et matériels lui permettant d'assurer sa mission de représentation, disposer d'une solvabilité financière ou d'une garantie financière à hauteur d'un quart des sommes nées de ces obligations de représentation.

### ➤ Impôts sur les sociétés

#### Taxation des GAFAs : la DGFIP tire les conséquences de la position du Conseil d'État

Il y a plus d'un an (v. *Repères*, janv. 2021), le Conseil d'État reconnaissait pour une société ayant son siège en Irlande le qualificatif « d'établissement stable » (CE, Plen., 11 déc. 2020, *Société Conversant International Ltd*, Req. n° 420174) ce qui annonçait des évolutions en matière de taxation des GAFAs (art. 1 L. n° 2019-759 du 24 juillet 2019 portant création d'une taxe sur les services numériques). Le 8 avril 2021 l'administration fiscale, après consultation publique, publiait ses commentaires définitifs concernant cette taxe (v. *Repères*, avril 2021). Dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir, la SASU Amazon Online France a attaqué plusieurs des paragraphes desdits commentaires, qui ont été dernièrement annulés par le Conseil d'État (CE, 8<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> ch. r., 31 mars 2022, *SASU Amazon Online France*, Req. n° 461058). L'administration fiscale vient de tirer les conséquences de cette censure en abrogeant les paragraphes contestés (BOFIP-Impôts 18 mai 2022).

#### Pacte Dutreil : une évolution législative prochaine en loi de finances rectificative ?

Selon la Cour de cassation, seules les conditions expressément posées par le législateur

(caractère animateur de la holding au moment du décès, conservation des titres par les héritiers bénéficiaires de l'exonération, et respect de la condition tenant aux fonctions de direction) doivent être respectées. Selon elle, le fait d'imposer que la société holding conserve sa fonction d'animation de groupe jusqu'à l'expiration du délai légal de conservation rajouterait une condition non prévue par la loi. En se prononçant ainsi, la Cour de Cassation condamne les commentaires définitifs relatifs à l'exonération Dutreil et publiés par l'administration en décembre 2021 (v. *Repères*, janv. 2022). Cette décision pourrait inciter le Gouvernement, dans une prochaine loi de finances rectificative, à proposer une nouvelle écriture de l'article 787 B du CGI intégrant cette condition qui aujourd'hui n'est pas prévue par la loi. À suivre. (Cass. Com., 25 mai 2022, pourvoi n° 19-25.513).

### ➤ Contrôle fiscal

#### Le siège de McKinsey perquisitionné en France pour soupçons de fraude fiscale

Suite au rapport de la commission d'enquête du Sénat sur l'influence des cabinets de conseil privés sur les politiques publiques lors de la XV<sup>e</sup> législature (É. Assassi, Un phénomène tentaculaire : l'influence croissante des cabinets de conseil sur les politiques publiques, Sénat, Rapport n° 578, t. 1, mars 2022), une perquisition fiscale a été lancée au siège du cabinet de conseil McKinsey France à Paris. Le parquet national financier (PNF) a lancé une enquête préliminaire pour blanchiment aggravé de fraude fiscale. Il est reproché à ce cabinet de conseil d'avoir mis en place un montage fiscal lui permettant de ne verser aucun impôt sur les sociétés entre 2011 et 2020. Ledit cabinet de conseil a confirmé la tenue d'opérations de visite à son siège, assurant avoir fourni l'ensemble des informations requises. À suivre.

### ➤ Fiscalité locale

#### La loi dite 3DS, les établissements publics territoriaux de bassin et la taxe GEMAPI

La loi dite « MAPTAM » (L. n° 2014-58 du 27 janv. 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, JORF, 28 janv. 2014) introduit une nouvelle compétence : la compétence Gestion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations (GEMAPI). Cette compétence, affectée aux communes, est obligatoire pour les établissements

publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018. Elle peut être transférée ou déléguée à des groupements de collectivités et notamment à des établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau (EPAGE) ou à des établissements publics territoriaux de bassin (EPTB). Les EPTB n'étant pas des EPCI à fiscalité propre, ils ne peuvent instituer et percevoir la taxe GEMAPI, même s'ils exercent cette compétence. Les ressources des EPTB se composent des contributions de leurs membres, de subventions et de prêts (art. L. 213-12 Code Env.) Pour l'exercice de la compétence GEMAPI, les membres d'un EPTB versent ainsi des contributions budgétaires, dans des conditions définies soit par les statuts de l'établissement lorsqu'il s'agit d'un transfert de compétence, soit par la convention de délégation lorsqu'il s'agit d'une délégation. La commune ou l'EPCI à fiscalité propre instituant la taxe GEMAPI peut alors reverser tout ou partie de son produit à l'EPTB exerçant la compétence, par le biais des contributions budgétaires qu'il lui verse. La Loi dite « 3DS » (Art. 34 L. n° 2022-217 du 21 févr. 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique local) permet aux EPTB volontaires situés dans un bassin dont la liste est fixée par arrêté et qui exercent la compétence de défense contre les inondations et contre la mer pourront, à titre expérimental et pour une durée de cinq ans, remplacer, en tout ou partie, la contribution budgétaire qu'ils perçoivent de leurs membres par un produit de contributions fiscalisées assis sur le produit de la TH, des taxes foncières et de la CFE. Ces contributions, dont le produit est arrêté annuellement, sont instituées par délibération de l'organe délibérant de l'EPTB. Leur produit ne peut dépasser le montant des charges de fonctionnement et d'investissement résultant de l'exercice de la compétence de défense contre les inondations et contre la mer.

### Validation de l'augmentation de la taxe sur la plus-value immobilière en Polynésie française

Selon le Conseil d'État (CE, 10<sup>e</sup> ch., 19 mai 2022, Mme A. C., Req. n° 460705), l'article LP 30 de la loi polynésienne dite « loi du pays » du 27 décembre 2021 qui impose depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022 à 50 %, au lieu de 20 %, les plus-values immobilières sur les biens revendus dans les cinq

premières années suivant l'acquisition n'entraîne pas une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques.

## MANAGEMENT PUBLIC

### Administration numérique

#### Lignes directrices sur le calcul des amendes administratives dans le cadre du RGPD

Lors de sa 65<sup>e</sup> séance plénière du 12 mai 2022, le Comité européen de la protection des données (CEPD) a adopté des lignes directrices visant à harmoniser les méthodes de calcul des amendes administratives adoptées par les autorités nationales. Ces lignes directrices complètent celles sur l'application et la fixation des amendes administratives dans le cadre du RGPD qui se concentraient sur les circonstances dans lesquelles les infliger aux entreprises. Ces règles relèvent que trois éléments doivent désormais être en pris en compte : la nature des infractions ; leur gravité ; le chiffre d'affaires de l'entreprise.

### Administration centrale

#### Suppression du corps diplomatique

Le décret du 16 avril 2022 fixe les modalités de mise en extinction, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023, des corps des conseillers des affaires étrangères et des ministres plénipotentiaires. Le texte tire les conséquences de la réforme de la haute fonction publique pour ce qui concerne les corps du ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Il fixe les modalités de mise en extinction des corps des conseillers des affaires étrangères et des ministres plénipotentiaires sauf droit d'option exercés par ces derniers au profit du nouveau corps interministériel des administrateurs de l'État.

### Fonction publique

#### Dérogations aux règles de parité pour le recrutement de professeurs d'université

Le décret n° 2022-822 du 16 mai 2022 dresse la liste des disciplines du Conseil national des universités (CNU) dans lesquelles il peut être dérogé à la proportion minimale de 40 % de personnes de chaque sexe imposée pour la désignation des membres siégeant au sein des comités de sélection. Le texte précise également les proportions minimales dérogatoires qu'elles doivent respecter.

**EUROPE****➤ Politique européenne****Réunions de l'Eurogroupe**

Le 3 mai 2022 l'Eurogroupe s'est réuni en configuration ouverte, par vidéoconférence, pour débattre du projet de plan de travail du président de l'Eurogroupe relatif à l'achèvement de l'union bancaire, mandat donné à Versailles les 10 et 11 mars 2022. Puis, réunis en configuration ordinaire le 23 mai, l'Eurogroupe a discuté des évolutions macroéconomiques sur la base des prévisions de printemps de la Commission, perturbées par l'invasion russe de l'Ukraine. Celle-ci a présenté aux ministres ses avis positifs rendus le 19 mai concernant les projets de plan budgétaire actualisés de l'Allemagne et du Portugal. Ils ont été approuvés notamment parce que le Portugal limite dans l'ensemble la croissance de ses dépenses courantes financées au niveau national, comme le recommande le Conseil.

**Rapports de la Cour des comptes européenne**

Au cours de ce mois de mai, la Cour des comptes européenne a publié coup sur coup plusieurs rapports particulièrement intéressants en matière de finances publiques. Outre son rapport annuel d'activités pour 2021 publié le 5 mai, elle a notamment diffusé le 17 mai un Rapport spécial n°07/2022 relatifs aux « Instruments en faveur de l'internationalisation des PME ». Elle constate à ce propos que les nombreuses actions de soutien existantes ne sont pas pleinement cohérentes et coordonnées. Le 23 mai, elle a publié le Rapport spécial n° 11/2022: « Protection du budget de l'UE - La mise sur liste noire, un outil à mieux utiliser ». Il s'agit de la base de données EDES, avec laquelle l'UE essaie d'empêcher que des fonds publics soient versés à des cocontractants non fiables, qui se seraient par exemple rendus coupables de fraude, de corruption ou d'autres irrégularités. La Cour constate qu'elle n'est pas suffisamment utilisée et qu'elle devrait être étendue aux fonds gérés par les États membres. Enfin, le 30 mai a été publié le Rapport spécial n° 09/2022 : « Dépenses climatiques du budget 2014-2020 de l'UE ». La Cour remarque que si la Commission a annoncé que l'objectif avait été atteint, avec 216 Mds€ de dépenses climatiques déclarées pour cette période, elle a constaté que celles-ci n'étaient pas toujours liées à des actions en faveur du climat et qu'elles étaient

globalement surestimées, de 72 Mds€ au moins selon ses calculs.

**Fin de l'encadrement temporaire des aides d'État COVID**

Le 12 mai 2022, la Commission européenne a annoncé qu'elle supprimera progressivement l'encadrement temporaire des aides d'État COVID, adopté le 19 mars 2020 et modifié en dernier lieu le 18 novembre 2021, qui permet aux États membres de remédier à une perturbation grave de l'économie dans le contexte de la pandémie de coronavirus. Il ne sera pas prolongé au-delà de la date d'expiration actuelle, fixée au 30 juin 2022 pour la plupart des outils fournis.

**➤ Pacte de stabilité****Paquet « Semestre européen » du printemps et suspension prolongée du PSC**

Le 23 mai 2022, la Commission européenne a publié son paquet « Semestre européen » du printemps 2022 afin de fournir aux États membres un soutien et des orientations deux ans après les premiers effets de la pandémie de COVID-19 et dans le contexte de l'invasion actuelle de l'Ukraine par la Russie. Ce conflit fragilise l'économie de l'UE. Celle-ci devrait cependant continuer à croître en 2022 et 2023, selon les prévisions économiques du printemps 2022 de la Commission.

La Commission considère « que les conditions d'un maintien de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance en 2023 et de sa désactivation en 2024 sont remplies ». La montée des incertitudes et l'importance des risques qui pèsent sur les perspectives économiques, sur fond de guerre en Ukraine, d'envolée des prix de l'énergie et de perturbations persistantes des chaînes d'approvisionnement, justifient le prolongement de la clause dérogatoire générale jusqu'à la fin de 2023.

**➤ Budget européen****La Commission propose un renforcement du règlement financier**

Le 16 mai 2022, la Commission européenne propose de renforcer encore les principales règles régissant la gestion du budget de l'UE. Les principaux éléments de la proposition présentée aujourd'hui visent, en utilisant les instruments numériques (ex. bases de données, calcul de risque) à garantir 1°) une transparence

accrue du budget de l'UE ; 2°) un budget de l'UE mieux protégé et 3°) un budget de l'UE plus adaptable.

## ➤ Fiscalité

### Douanes : accord provisoire sur le guichet unique de l'UE

Le 19 mai, le Conseil et le Parlement européen sont parvenus à un accord provisoire sur un guichet unique pour les douanes, qui établit les conditions nécessaires à la collaboration numérique entre les autorités douanières et les autorités compétentes partenaires. L'objectif est de faciliter le commerce international, de raccourcir les délais de dédouanement et de réduire le risque de fraude. La proposition contribuera également à réduire la charge administrative qui pèse sur les opérateurs.

### Propositions de la Commission contre les incitations fiscales à l'endettement des entreprises

Le 11 mai 2022, encourageant les États membres à lutter contre les incitations fiscales favorisant l'endettement (DEBRA) des entreprises, la Commission a proposé des incitations fiscales favorisant l'utilisation de fonds propres afin d'aider les entreprises à se développer et à devenir « plus robustes et plus résilientes ».

## INTERNATIONAL

### ➤ Monnaies

#### Christine Lagarde : Les cryptomonnaies « ne valent rien »

Dans un entretien donné le 23 mai donnée à la télévision néerlandaise, la présidente de la Banque centrale européenne, Christine Lagarde a dénoncé les cryptomonnaies alors que les cryptoactifs subissaient un krach sans précédent sur les marchés. La BCE appelle donc à une régulation du secteur tout en mettant en garde les investisseurs. ■

**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](http://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.