



HAL
open science

Repères sur la gestion et les finances publiques : en Janvier 2023

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

► **To cite this version:**

Fabrice Bin, Aurélien Baudu, Florent Gaullier-Camus, Matthieu Houser, Christophe Sinnassamy, et al.. Repères sur la gestion et les finances publiques : en Janvier 2023. G&FP - Gestion & finances publiques : la revue, 2023, Vol. 3 (N° 3), pp.106-121. 10.3166/gfp.2023.2.013 . hal-04547866

HAL Id: hal-04547866

<https://hal.science/hal-04547866>

Submitted on 18 Apr 2024

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 Janvier 2023

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

DANS **GESTION & FINANCES PUBLIQUES** 2023/2 (N° 2), PAGES 106 À 121
ÉDITIONS **LAVOISIER**

ISSN 1969-1009

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://www.cairn.info/revue-gestion-et-finances-publiques-2023-2-page-106.htm>



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

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



Distribution électronique Cairn.info pour Lavoisier.

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

Repères

sur la gestion et les finances publiques

En Janvier 2023

BUDGET DE L'ÉTAT ET DES OPÉRATEURS

➤ Données générales sur les finances publiques

Janvier 2023 : les prix à la consommation augmentent de 6,0 % sur un an

Dans une note publiée le 31 janvier 2023 l'INSEE indique que sur un an les prix à la consommation augmentent de 6,0 % en janvier 2023, après +5,9 % le mois précédent. Cette légère hausse de l'inflation serait due à l'accélération des prix de l'alimentation et de ceux de l'énergie. Les prix des produits manufacturés augmentent au même rythme que le mois précédent. Concernant les services, les prix des services ralentiraient sur un an.

Sur un mois, les prix à la consommation augmenteraient de 0,4 % en janvier 2023, après -0,1 % en décembre. Les prix de l'énergie rebondiraient du fait de la hausse des prix des produits pétroliers, en partie due à la fin des remises sur les carburants, et de celle, encadrée, des prix du gaz. Les prix de l'alimentation accéléreraient et ceux des services seraient stables. Les prix des produits manufacturés se replieraient en raison des soldes d'hiver.

➤ Budget des pouvoirs publics

L'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024

Le Premier président de la Cour des comptes a été auditionné le 10 janvier par la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat puis par la commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale. Ces auditions font suite à la remise au Parlement d'un rapport d'étape relatif à la préparation des Jeux olympiques et paralympiques 2024. Ce rapport a été publié sur le site de la

Cour le 11 janvier 2023. Il est le résultat d'une mission exceptionnelle conduite en vertu de l'article 29 de la loi olympique du 26 mars 2018 relative à l'organisation des Jeux de Paris 2024, par laquelle le Parlement a donné mandat à la Cour de contrôler les personnes morales bénéficiant de fonds publics pour la préparation des Jeux.

Compte tenu de l'ampleur du sujet, la Cour a démarré ses travaux dès l'année 2019. En effet, elle a choisi de conduire une série de contrôles en temps réel et tout au long des préparatifs de l'évènement, pour élaborer ce premier rapport d'étape. Fruit des premiers contrôles engagés en 2019-2021 sur le comité d'organisation des Jeux olympiques et paralympiques (Cojop) et la Société de livraison des ouvrages olympiques (Solideo), un premier référé sur la gouvernance financière et budgétaire des Jeux avait été adressé en avril 2021 au Premier ministre. En octobre 2021, une formation interjuridiction a été constituée, associant la Cour et des chambres régionales des comptes ; elle a conduit dix enquêtes, sur la délégation interministérielle (la Dijop), le Cojop, la Solideo, sur deux thématiques fondamentales pour la réussite des Jeux – la sécurité et les transports –, et sur cinq collectivités territoriales qui occupent une place majeure dans cette préparation. Au total, la Cour a formulé une centaine de recommandations. Ses constats, alertes et orientations ont déjà été en grande partie pris en compte par les différentes parties prenantes.

Ce premier rapport aborde plusieurs aspects de l'organisation des Jeux : la gouvernance des Jeux, la gestion des organismes particulièrement en charge de leur préparation (Cojop et Solideo), la livraison des ouvrages pérennes placée sous la responsabilité de la Solideo, l'organisation et la livraison des Jeux, l'exécution budgétaire du Cojop, les questions d'héritage. Si la Cour estime que la phase de planification stratégique s'est bien déroulée, elle relève des

points de vigilance qui la conduisent à formuler quinze recommandations, alors que s'engage la phase opérationnelle et que, à 18 mois de leur ouverture, les risques liés à l'exigence de livraison des sites olympiques et de la manifestation ne peuvent que croître.

Enfin, si la Cour n'a pas constaté à ce stade de dérive financière majeure par rapport aux budgets de la candidature, au-delà de facteurs exogènes à l'organisation des Jeux liés à l'accélération de l'inflation tant pour les ouvrages olympiques que pour le budget du Cojop, des incertitudes subsistent sur l'équilibre final du budget du Cojop, en recettes comme en dépenses. Ces incertitudes imposent un suivi très rigoureux pour s'assurer de la mise en œuvre notamment en dépenses de la révision budgétaire arrêtée en décembre dernier, d'autant que l'État apporte sa garantie en cas de déficit final du Cojop. La Cour, qui n'a pu examiner la soutenabilité de ce budget révisé dans le cadre de ce premier rapport, établira au cours du 1^{er} semestre 2023, un rapport complémentaire sur ce sujet. La Cour insiste enfin sur la nécessité d'établir un bilan financier le plus complet possible des Jeux en consolidant d'ores et déjà l'ensemble des dépenses engagées.

➤ Budget des opérateurs

Les comptes et la gestion de l'Inserm et d'Inserm Transfert

Dans deux rapports d'observations définitives publiés le 23 janvier 2023, La Cour des comptes a examiné les comptes et la gestion de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm) et d'Inserm Transfert, pour les exercices 2015 à 2021.

S'agissant de l'Inserm, la Cour estime que la multiplicité des organismes de recherche dans le domaine des sciences de la vie et leur fonctionnement cloisonné compliquent son positionnement, qui n'a fait l'objet de clarifications ni de sa part, ni de celle de ses tutelles. Pour la Cour, le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche n'a ainsi pas su prendre en main les problèmes fondamentaux, d'ordre stratégique, que soulève la fragmentation du paysage institutionnel de la recherche en santé. L'organisation de l'Inserm ne lui permet pas de tirer le meilleur parti de la plus-value de ses activités de recherche. Même si elles comportent des marges de progression, ce que reconnaît l'Institut lui-même, ses réalisations sont de qualité. L'impact de ses publications est, tout domaine confondu, supérieur à la moyenne mondiale.

L'Institut est également confronté à une situation financière qui soulève des points de vigilance. Malgré des efforts récents, la Cour constate des faiblesses dans la gestion, tant dans l'organisation de la chaîne financière et comptable que dans la gestion des ressources humaines et des systèmes d'information. Le nouveau contrat signé par l'Inserm et ses tutelles pour la période 2021-2025 annonce un renforcement appréciable des moyens de l'Institut et, pour la première fois, des financements en provenance du ministère de la Santé. La Cour formule dix recommandations.

S'agissant d'Inserm Transfert, filiale spécialisée dans le transfert de technologie et dans la recherche de financements collaboratifs, la Cour constate que l'entité s'inscrit dans un écosystème qui demeure en grande partie illisible pour les industriels et les chercheurs.

La Cour relève que le dispositif de rémunération de la filiale prévu par la convention en vigueur lors du contrôle de la Cour était à l'origine de flux financiers croisés inutilement complexes et d'un modèle économique inadapté. À la suite des présentes observations, un dispositif de rémunération forfaitaire d'Inserm Transfert a été introduit dans le nouveau contrat de concession signé en juillet 2022. La Cour admet que ces évolutions sont positives mais demeurent selon elle incomplètes. La Cour formule cinq recommandations.

FINANCES LOCALES

➤ Les finances des communes rurales

Dans cette note, la DGCL souligne la particularité des communes rurales qui représente plus de 30 000 communes sur les 36 000 que compte la France. La DGCL rappelle la spécificité de ces communes, à savoir des dépenses et des recettes inférieures à celles des autres catégories de communes. Cependant, leur épargne brute est similaire et les ratios financiers sont mêmes meilleurs pour les communes rurales. L'endettement est également plus faible. Toutefois, les disparités entre communes rurales sont importantes et l'étude distingue six catégories de communes en s'appuyant sur la classification ascendante hiérarchique (CAH), qui permet de classer les communes en fonction de leur profil.

➤ Rapport de la Cour des comptes sur la communauté éducative autour du projet d'établissement

Dans ce rapport, la Cour des comptes considère que le projet d'établissement instauré par la loi du 10 juillet 1989, qui a pour objectif une meilleur

leure réussite scolaire, s'impose difficilement au sein du territoire français. Il est vrai que les outils mis en œuvre pour le chef d'établissement sont limités. La Cour des comptes prône une amélioration de la performance des établissements avec la simplification des outils de pilotage. Trois éléments retiennent l'attention avec la nécessité de transformer la gestion des ressources humaines, la volonté de doter le chef d'établissement de davantage d'attributions et enfin le renforcement du rôle des collectivités territoriales.

➤ France Relance : quel bilan pour les collectivités ?

Ce deuxième rapport de France stratégie, élaboré avec l'Inspection générale des finances, aborde différents points du plan de relance, dont la rénovation énergétique des bâtiments des collectivités locales et la réforme des impôts de production. Sur le premier aspect, ce rapport rappelle l'ampleur des subventions mises en place avec 1,3 milliard d'euros, dont 650 millions d'euros pour le bloc communal, 300 millions d'euros pour le bloc départemental et 300 millions d'euros de dotation d'investissement pour les régions (dotation régionale d'investissement - DRI). Pour ce rapport, cela représente une moyenne de 14 euros par habitant, avec une répartition assez équitable entre les aires d'attraction des villes. Ce choix de l'État d'opter pour la rénovation des bâtiments des collectivités s'explique par l'ampleur des biens locaux. Ainsi, si le patrimoine de l'État représente 99 millions de m², celui des collectivités territoriales avoisine 280 millions de m². Ce rapport examine également la réforme des impôts de production. Le premier constat qui est dressé est celui d'une baisse d'impôts, qui bénéficie à l'ensemble des territoires, en proportion de leur contribution à la valeur ajoutée nationale. Ce rapport reconnaît également que cette nouvelle réforme de la fiscalité locale « contribue à un affaiblissement du pouvoir des taux et du lien économique territorial pour les collectivités locales » et à terme cela présente un risque pouvant contraindre les collectivités à « réduire leurs investissements publics et [...] augmenter leurs taxes « ménages ».

➤ Circulaire sur la mise en place du fonds vert

Cette circulaire apporte de nombreuses précisions à la loi de finances pour 2023, qui ne précise pas grand-chose sur ce nouveau fonds. Le premier point qui frappe l'observateur, c'est la liberté donnée par l'État aux préfets dans la mise en œuvre de ce fonds. Il présente un triple objec-

tif, renforcer la performance environnementale, s'adapter au changement climatique et améliorer le cadre de vie. Ce fonds est cumulable avec d'autres fonds de l'État, la seule contrainte étant de vérifier le plafond de 80 % d'aides publiques cumulées. Le fonds doit présenter un effet levier important sur le territoire.

➤ « Fiabilisation » des comptes locaux : bientôt un coup d'accélérateur ?

Dans ce rapport de la Cour des comptes, les juges financiers reviennent sur la mise en œuvre de l'article 110 de la loi NOTRE d'une expérimentation de la certification des comptes publics locaux. Le bilan aboutit à la nécessité de faire progresser la fiabilité des comptes locaux. Plusieurs mesures sont développées comme la mise en place d'un compte financier unique à l'échelle de l'entité, fiable et lisible par tous, la divulgation d'un référentiel comptable doté d'une valeur réglementaire, l'obligation d'instaurer un contrôle interne, l'amélioration d'Hélios, le caractère obligatoire de la certification ou encore la création d'un référentiel d'audit propre au secteur public local.

➤ Analyse comparative du coût de fonctionnement des piscines des collectivités locales

Dans cette étude menée en commun par l'Afigese et l'OFGL, le coût des piscines revient sur le devant de la scène. Il est vrai que le coût énergétique de ces équipements interroge à l'heure de la flambée des prix de l'énergie. Ainsi, le coût de ces équipements est d'environ 3 300 €/jour et oscille entre 513 €/jour et 8 049 €/jour selon la piscine considérée. Il existe cependant de fortes disparités avec pour les piscines centrales un coût de 4 250€/jour et pour les piscines périphériques de 2 400 €/jour. Cette étude revient également sur le coût net, correspondant aux charges de fonctionnement et amortissement déduction faite des produits issus de l'activité de la piscine. Avec ce mode de raisonnement, le coût net moyen est de 3 390 €/jour, avec des valeurs comprises entre 822 €/jour et 9 910 €/jour.

➤ Rapport sur le financement des services départementaux d'incendie et de secours : réalisations - défis - perspectives

Ce rapport de l'IGA éclaire d'un jour nouveau une compétence majeure des départements pas assez étudiée. D'emblée, il souligne la hausse

du coût de cette compétence correspondant à une meilleure prise en charge. Ainsi, depuis 2002, la dépense évolue de 3,24 Md€ à 5,39 Md€ en 2021. Cette hausse correspond à une augmentation du nombre de sapeurs-pompiers (+10 000) ainsi que des personnels administratifs (+3 760). Il s'agit également de la conséquence de la hausse des rémunérations. Ce rapport souligne aussi l'indéniable modernisation du patrimoine, des équipements, de la formation ou encore du taux d'encadrement.

FINANCES SOCIALES

➤ Situation des comptes sociaux et politiques sociales

Note d'analyse de France Stratégie « Qui a vu son niveau de vie augmenter dans les années 2010 ? »

France Stratégie a analysé l'évolution du pouvoir d'achat des différentes classes d'âge des Français entre 2010 et 2019, évolution qui a été moins dynamique que celle constatée pendant la période précédente. Mais la variation a été hétérogène suivant les classes d'âge : les générations les plus jeunes – celles nées entre 1956 et 1980 – ont vu leur pouvoir d'achat augmenter, alors que les générations les plus anciennes, arrivées à l'âge de la retraite, ont vu le leur baisser, sous le double effet de la désindexation des pensions et de la baisse des revenus financiers attachés aux patrimoines plus importants que détiennent celles-ci. Au sein des deux grandes catégories (actifs et retraités), on constate des évolutions divergentes : les inégalités de pouvoir d'achat se sont un peu accrues chez les actifs les plus jeunes, elles ont diminué au sein de la catégorie des retraités. S'agissant par ailleurs des déterminants de cette évolution, l'étude révèle que c'est la dynamique des revenus primaires qui explique ces mouvements relatifs, plus que celle de la redistribution par les impôts et les prestations sociales.

Cinq chantiers sociaux « en panne » du fait de la réforme des retraites

La conflictualité autour du projet de réforme des retraites conduit à mettre entre parenthèses plusieurs chantiers de négociations sociales pourtant importants pour le gouvernement et les partenaires sociaux. Le journal *Les Échos* du 23 janvier en a listé cinq, qui ont été évoqués dans les « Repères » au cours de l'année 2022 : la négociation sur le « partage de la valeur », importante dans un contexte de revendications salariales attisées par l'inflation, qui avait débuté à l'automne 2022 ; le projet de réforme des rémunérations et

des carrières dans la fonction publique ; la négociation sur les accidents du travail et les maladies professionnelles, qui se trouve impactée par le « swap » de cotisations AT-MP et retraites mis en œuvre pour financer la réforme des retraites (voir infra) ; les discussions sur la gouvernance de l'Assurance chômage, qui auraient dû débiter en janvier et qui doivent impérativement déboucher sur une nouvelle convention Unedic d'ici la fin de l'année 2023 ; enfin la réforme du compte personnel de formation, avec l'introduction possible d'un « ticket modérateur » pour les salariés.

➤ Politique d'allègement des charges et coût du travail

Prolongation des aides à l'embauche d'alternants jusqu'à la fin du quinquennat

À l'occasion des vœux de la galette des rois à l'Élysée, le président de la République a annoncé que l'aide de 6 000 € pour l'embauche d'un alternant, majeur ou mineur, serait prolongée jusqu'à la fin du quinquennat. L'objectif est de recruter 1 million d'apprentis par an en 2027 (800 000 attendus en 2023)

➤ Dépenses de santé / Hôpital / Assurance maladie

Annonces du Président de la République sur la santé

Lors de la présentation de ses vœux aux acteurs de la santé le 6 janvier à Évry, le président de la République a pris un certain nombre d'engagements. Après avoir rappelé l'effort financier réalisé au cours de ces trois dernières années (50 Md€ de financements supplémentaires pour la santé), il a insisté sur la nécessité de libérer du « temps médical » : recrutement d'assistants médicaux (10 000 à la fin de 2023), poursuite des embauches de personnels infirmiers et amélioration de leur mode de recrutement. Il s'est prononcé pour, d'ici le 1^{er} juin 2023, une réorganisation du fonctionnement à l'hôpital avec la mise en place d'un tandem de direction administratif/médical et pour une remise à plat du temps de travail afin de pallier les difficultés récurrentes des 35 heures. S'agissant du financement, il a annoncé la sortie – au moins partielle – de la tarification à l'activité (ce qui avait été envisagé lors du précédent quinquennat mais avait fini par s'enliser), pour aller vers un mode de rémunération prenant mieux en compte les objectifs de santé publique à l'échelle des territoires, ainsi que les coopérations entre public/privé et ville/hôpital. Sur la question de l'accès aux soins, il s'est engagé en faveur d'une meilleure rémunération pour la per-

manence des soins et l'accueil de nouveaux patients, a appelé à un meilleur partage des tâches entre professionnels de santé et a promis un objectif de disponibilité d'un médecin traitant pour les 600 000 patients souffrant d'affections de longue durée qui en sont aujourd'hui dépourvus.

Lancement d'une mission sur les mécanismes de régulation et de financement des produits de santé

La Première ministre a lancé une mission interministérielle sur les produits de santé qui a pour objectif de lutter contre les pénuries de médicaments, de s'inscrire dans un cadre soutenable pour les dépenses de santé, et de renforcer le tissu productif notamment pour la production de produits très innovants dans un objectif de souveraineté sanitaire. Cette initiative, qui intervient dans une situation de manque de médicaments très utilisés, s'inscrit dans une démarche de relance des industries de santé, qui avait été réaffirmée par le Comité stratégique des industries de santé créé en 2018 et qui a été prise en compte dans les plans « France Relance » et « France 2030 ».

Retraites

Présentation du projet de réforme des retraites

La Première ministre a présenté le 10 janvier le projet de réforme des retraites. Le gouvernement justifie le caractère absolument indispensable de la réforme par trois constats : le déficit financier du système dès 2023, et cela de façon durable si rien n'est fait, en raison d'un déséquilibre démographique croissant dans la mesure où le ratio cotisant/retraité qui était de 2,3 en 2002 passe à 1,7 en 2022 et à 1,5 en 2040 ; un taux d'emploi des seniors (60/64 ans) qui est un des plus bas d'Europe ; un niveau de vie des retraités par rapport à celui des actifs (actuellement le deuxième le plus élevé d'Europe après l'Italie) qui ne peut que se dégrader sans réforme et sans que l'on puisse en corriger les inégalités entre régimes.

Le projet de réforme peut s'analyser en quatre volets principaux : 1) les mesures d'âge : à compter du 1^{er} septembre 2023, l'âge légal de départ sera relevé de 3 mois par génération pour être porté à 64 ans en 2030 ; la durée d'assurance requise pour bénéficier du taux plein restera fixée à 43 années, mais cette cible devra être atteinte dès 2027 (au lieu de 2035 prévue dans la « réforme Touraine ») au rythme d'un trimestre par an ; l'âge d'annulation de la décote restera fixé à 67 ans ; 2) les dispositions pour les départs anticipés : elles bénéficieront à ceux qui auront

eu des carrières longues : sous réserve d'avoir la durée d'assurance requise majorée d'une année (soit 44 ans), soit un âge de départ limité à 58 ans pour ceux qui auront commencé à travailler avant 16 ans, 60 ans pour ceux qui auront commencé avant 18 ans et 62 ans pour ceux qui auront commencé avant 20 ans ; s'y ajoute le maintien de la possibilité de partir à 62 ans à taux plein pour les personnes invalides ou en inaptitude, ainsi que pour les victimes d'accidents du travail ou de maladies professionnelles, et de partir dès 55 ans pour les personnes reconnues en situation de handicap ; enfin, seront introduites des améliorations au régime de la pénibilité (adaptation du C2P) ; un fonds d'1 Md€ pour la prévention de la pénibilité sera créé ; 3) l'extinction des régimes spéciaux (à l'exception des régimes autonomes des professions libérales et avocats, de ceux des marins, de l'Opéra de Paris et de la Comédie française), les nouveaux entrants (mise en œuvre de la « clause du grand-père »), désormais affiliés au Régime général au 1^{er} septembre 2023, se verront appliquer le décalage de 2 ans de l'âge de départ et l'accélération de la durée de cotisation à partir des bornes d'âge spécifiques de leurs régimes actuels : le glissement s'appliquera aussi aux agents des trois fonctions publiques, avec le maintien des départs anticipés pour les catégories « actives ». 4) la revalorisation de la pension minimale (MICO), qui, sous réserve d'une carrière complète, sera portée à 85 % du SMIC brut soit 1 200 €/mois, la Première ministre ayant indiqué par la suite que cette revalorisation s'appliquerait également au « stock » de retraités, ce qui a été intégré dans le solde financier. Enfin, une concertation sera ouverte pour la revalorisation des pensions des retraités actuels dans certains secteurs comme les indépendants et les exploitants agricoles, et le gouvernement s'est engagé à traiter en priorité la question fondamentale de l'emploi des seniors (dont le taux d'emploi se situe à 56 % selon la dernière étude de la DARES), en généralisant aux fonctionnaires et aux travailleurs indépendants l'accès à la retraite progressive, en aménageant le cumul emploi-retraite, et en rendant obligatoire la mise en place d'un « index » de l'emploi des seniors.

S'agissant du financement, le gouvernement escompte un équilibre financier du système de retraite en 2030, s'établissant comme suit : -13,5 Md€ (déficit) + 17,7 Md€ (recettes supplémentaires découlant des mesures d'âge) -5,9 Md€ (mesures d'accompagnement) = -1,7 Md€. Ce déficit résiduel serait comblé par un relèvement de 0,12 point des cotisations patronales vieillesse compensé à due concurrence par une réduction de la cotisation accidents du

travail/maladies professionnelles dont le régime est excédentaire, ainsi que par une augmentation de 1 point du taux de cotisation de la CNRACL ; l'État économiserait par ailleurs 1,1 Md€ sur les retraites des fonctionnaires. Le déficit affiché ne préjuge pas d'éventuelles autres concessions lors du débat parlementaire. Plusieurs commentateurs ont fait valoir la fragilité de l'équilibre financier affiché par le gouvernement : la trajectoire financière paraît escompter que les mesures d'âge envisagées pourraient permettre de continuer à couvrir le déficit tendanciel qui continue à se creuser après 2030, (-21,2 Md€ en 2035, -23,7 Md€ en 2040), mais elle n'intégrerait pas la pérennisation des mesures d'accompagnement (6 Md€ annuels). De surcroît, la trajectoire financière retenue est fondée sur celle des hypothèses du COR prenant en compte la convention « Équilibre permanent des régimes publics » (v. « Repères » de septembre 2022) assortie d'une perspective de croissance annuelle de la productivité de 1 % (alors que la moyenne constatée sur la période récente n'a été que de 0,7 % et que, selon une étude de la DARES, elle se dégrade depuis 2019) ainsi que d'une prévision de taux de chômage à terme de 4,5 % (contre 7,2 % aujourd'hui). Dans son avis, le Haut Conseil des finances publiques estime que ce projet ne permettra pas de contribuer de manière suffisante à l'objectif de redressement des finances publiques prévu dans le programme pluriannuel.

Une analyse de la réforme a été publiée dans un blog de l'OFCE du 18 janvier. Par ailleurs, l'Institut Montaigne a présenté une enquête sur l'attitude des Français vis-à-vis de la problématique des fins de carrière.

Le projet de loi de financement rectificatif de la Sécurité sociale pour 2023 a été adopté au Conseil des ministres du 23 janvier ; il n'affecte qu'à la marge le solde des régimes de base de SS pour 2023 (-400 M€) et ne remet pas en cause l'objectif de 5 % de déficit public du gouvernement pour 2023. Il sera discuté au Parlement à partir du 30 janvier, en recourant à l'article 47-1 de la Constitution, procédure qui permet d'accélérer le vote des LFSS mais qui n'a jamais été employée à ce jour et n'a donc jamais été soumise au Conseil constitutionnel.

Publication de l'étude d'impact relative à la réforme des retraites et points de cristallisation des oppositions

L'étude d'impact qui accompagne le projet de loi sur les retraites précise les conditions d'équilibre financier de la réforme et en détaille les effets concrets sur les différentes catégories de retraités.

Pour désamorcer le point de la réforme qui est le plus radicalement contesté, elle commence par mesurer l'impact réel sur l'âge de départ effectif des deux mesures d'âge qui en constituent le fondement, le report à 64 ans de l'âge légal et l'accélération de la durée d'assurance requise (43 ans) pour l'obtention du taux plein. L'étude met en avant que la réforme conduira à une « hausse relativement contenue de l'âge moyen de départ en retraite » (p. 87 de l'étude), de 6 mois en moyenne par rapport à celui qui aurait été constaté en l'absence de réforme, et que la durée passée en retraite (28 % de la totalité de la vie en moyenne) resterait stable ; cela s'explique à la fois par la hausse spontanée de l'âge effectif de liquidation des droits qui se poursuit notamment du fait de la « réforme Touraine » et par l'effet de l'ensemble des mesures d'assouplissement prises pour atténuer les effets de la réforme notamment pour les publics fragiles et les carrières longues. Cette moyenne recouvre toutefois des disparités selon les générations et les situations : pour un assuré ayant débuté sa carrière à 22 ans, l'augmentation par rapport à la situation actuelle est limitée pour la génération 1962 (3 mois), et atteint un pic pour les générations 1966-67 (9 mois), pour se neutraliser à la génération 1973 ; le relèvement de l'âge de départ sera plus marqué pour les femmes (9 mois pour la génération 1972) que pour les hommes (6 mois), effet dû à la perte des trimestres liés aux enfants, et situation qui a soulevé de très fortes critiques de la part des opposants à la réforme.

Les deuxième et troisième parties de l'étude mettent en avant les objectifs de justice et d'équité de la réforme : 1) la hausse du montant moyen des pensions : celle-ci serait de 0,3 % pour les personnes nées en 1962, de 1,5 % pour celles nées en 1972, avec un effet de revalorisation plus important pour les femmes du fait que la prolongation relative de leur activité sera plus marquée que pour les hommes ; cette hausse prend en compte la revalorisation à 1 200 € bruts mensuels du minimum contributif, pour les anciens et nouveaux retraités, ce qui pourrait concerner les 40 % de Français ayant les pensions les plus modestes, une revendication supplémentaire portant sur le passage éventuel du brut au net ; 2) les mesures en faveur des publics fragiles : l'âge de départ des personnes reconnues inaptes ou invalides sera maintenu à 62 ans, de même que sera conservé l'âge actuel de départ pour les personnes en situation de handicap ; le dispositif de retraite anticipé pour carrières longues (cas des carrières « hachées ») sera ajusté avec une borne haute portée à 62 ans, ce qui devrait augmenter l'âge de départ effectif de 9 mois environ pour la

génération 1972 de ce public, sous réserve toutefois d'avoir 44 années de cotisation (au lieu de 43) pour l'obtention du taux plein : cette dernière discordance a suscité déjà de très fortes critiques mais selon le gouvernement il serait très coûteux de la remettre en cause. 3) les dispositions en faveur de l'emploi des seniors : introduction des retraites progressives dans la fonction publique ; amélioration du cumul emploi/retraite ; meilleure prise en compte de la pénibilité dans le cadre du « C2P » (compte pénibilité/prévention) ; création d'un « index » de l'emploi des seniors, calqué sur celui de la parité, mais auquel les critiques de la réforme préféreraient voir substituer des mesures plus contraignantes à l'égard des entreprises ; au titre de ces quatre mesures, le gouvernement escompte une augmentation du nombre de personnes de 55-65 ans en emploi de 300 000 (soit 6 points de taux d'emploi de cette tranche d'âge par rapport aux 56 % actuels) en 2030.

➤ Assurance chômage

Mise en œuvre de la modulation de la durée d'indemnisation du chômage

En application de la loi du 21 décembre 2022 portant mesures d'urgence relatives au fonctionnement du marché du travail (v. « Repères » de décembre 2022) le décret n° 2023-33 du 26 janvier 2023 met en œuvre le coefficient de réduction de la durée d'indemnisation du chômage en fonction de la situation du marché du travail (par rapport à une référence du taux de chômage à 9 %).

➤ Solidarité / Insertion / Lutte contre la pauvreté

Les effets de la « garantie jeunes » sur l'insertion professionnelle des jeunes

La « garantie jeunes », expérimentée à partir de 2013, généralisée en 2017 et remplacée en 2022 par le « contrat engagement jeunes », qui vise à insérer des jeunes de 18-25 ans en grande précarité, dans le cadre d'un accompagnement de 12 mois et assorti d'une allocation de 500 €/mois (v. « Repères » de novembre 2021) a été un des instruments privilégiés du plan « 1 jeune, 1 solution ». Une étude de la DARES conclut à un effet positif du dispositif sur les chances des bénéficiaires de la garantie jeunes d'accéder à un emploi, sensible surtout au cours de la deuxième année suivant leur entrée dans ce régime : selon une estimation, 47 % des jeunes ayant bénéficié du dispositif seraient en emploi dans les 13 à 16 mois suivant leur entrée, contre 22 % pour ceux n'en ayant pas bénéficié. Toutefois, cet effet

porte surtout sur les emplois à durée limitée, CDD ou intérim.

Étude de la DREES sur le fonctionnement du RSA

Une étude de la DREES parue le 24 janvier fait le point sur le fonctionnement du RSA en 2018 et notamment sur les conditions d'accompagnement des allocataires. Selon l'enquête, deux tiers des allocataires déclarent rencontrer des freins dans leur recherche d'emploi, l'obstacle principal paraissant être les difficultés et les coûts de transport, et pour les plus de 50 ans, les problèmes de santé. Seuls 58 % d'entre eux disent avoir entendu parler des « droits et devoirs » attachés à la situation de bénéficiaire, c'est-à-dire l'obligation de rechercher un emploi ou d'entreprendre des actions nécessaires à une meilleure insertion sociale ou professionnelle. Toutefois, trois bénéficiaires sur cinq ont eu, en 2018, un besoin d'accompagnement qui n'a pas abouti, et 28% seulement de ceux qui sont au chômage déclarent avoir eu un accompagnement à finalité professionnelle (ex. aide à la recherche d'emploi, à la rédaction d'un CV, établissement d'un bilan de compétences). Cette situation illustre l'urgence d'une révision du fonctionnement du RSA : la Cour des comptes avait émis de sévères critiques à cet égard dans un rapport de 2022 (v. les « Repères » de janvier 2022) ; ce devrait être un des thèmes abordés dans le projet de réforme du service public de l'emploi (projet « France Travail ») pour lequel le Haut commissaire à l'emploi et à l'engagement des entreprises, Thibault Guilluy, a été chargé d'une mission de préfiguration, pour laquelle il vient de remettre un pré rapport.

➤ Administration de Sécurité sociale

Le gouvernement renonce à transférer aux URSSAF le recouvrement des cotisations AGIRC-ARRCO

En marge des annonces sur les retraites, le ministre du Travail a indiqué que le gouvernement renonçait à transférer aux URSSAF le recouvrement des cotisations AGIRC/ARRCO, qui avait été déjà repoussé à plusieurs reprises. Le motif avancé est d'ordre technique, de nombreuses mises en garde ayant eu lieu sur le risque d'« accident industriel » à l'image de celui du RSI il y a 15 ans, mais la raison en est vraisemblablement plus politique, tous les partenaires sociaux -syndicats et patronat-redoutant qu'à cette occasion les substantiels excédents des régimes complémentaires (et qui sont appelés à s'accroître avec la réforme des retraites) ne servent pour le gou-

vernement à boucler le financement des régimes de base.

FISCALITÉ ET PROCÉDURES FISCALES

➤ Politique fiscale

Sixième cérémonie de vœux pour le ministre de l'Économie et des Finances à Bercy

Battra-t-il le record de longévité en tant que ministre de l'Économie et des Finances ? Les premiers mots de Bruno Le Maire lors de sa 6^e cérémonie de vœux en témoignent : « même lieu, même décor, même ministre. La stabilité règne ». En poste depuis plus longtemps que Christine Lagarde ou Pierre Bérégoovoy, depuis le début de la V^e République, seul Valéry Giscard d'Estaing a tenu ce portefeuille plus longtemps que lui (aux finances sans discontinuité de 1959 à 1966, et de 1969 jusqu'au décès du président Pompidou). À cette occasion, le ministre a évoqué un prochain projet de loi relatif à l'industrie verte afin de créer « un environnement fiscal plus attractif pour l'industrie verte ». Il compléterait la baisse de 8 Md€ des impôts de production sur 2 ans, décidée en LFI 2023. Le ministre a vanté les mérites de la politique fiscale du Gouvernement : « quand nous mettons en place une fiscalité sur les géants du numérique, quand nous mettons en place la taxation minimale à l'IS, nous défendons une idée plus juste et plus efficace de la fiscalité internationale ». Selon le ministre, « le moment est donc venu d'engager à nouveau le rétablissement des finances publiques, comme en 2017 et 2018 ». Ce rétablissement se veut progressif mais ferme, pour tenir les engagements européens de la France, et parce qu'il est « comptable de la promesse du président de la République : pas d'augmentation des impôts, pas de dette supplémentaire ». C'est donc une revue des dépenses étatiques, locales et sociales qui est envisagée et une stabilité fiscale. Bref, rien de neuf sous le soleil... Le Gouvernement entend lancer en février 2023 des « Assises des finances publiques », qui réuniront des économistes, des grands témoins internationaux, des représentants du monde économique, des parlementaires et des élus locaux. À suivre.

Des irrecevabilités financières de l'article 40 de la Constitution

L'évolution des recettes du budget général a été supérieure de plus de 7 Md€ aux prévisions, mal-

gré une conjoncture internationale difficile. Le rendement de l'IS est en amélioration de plus de 3 Md€, porté par un 5^e acompte supérieur à ce qui était anticipé. De même, le rendement de l'IR dépasse de 1,6 Md€ la prévision initiale, traduisant la bonne tenue du marché de l'emploi et le dynamisme des revenus des foyers fiscaux selon le Gouvernement. Les autres recettes fiscales enregistrent un surplus de 2,5 Md€. Les recettes fiscales sont attendues en hausse de 1 Md€ par rapport aux prévisions en LFR pour 2022 (L. n° 2022-1499 du 1^{er} déc. 2022, *JORF*, 2 déc. 2022), grâce surtout à l'IS et l'IR car les recettes de TVA sont stables. Les recettes de l'IS avaient déjà été réévaluées de plus de 2 Md€ à l'automne 2022 (v. les « Repères » de novembre 2022). Par rapport à l'exécution 2021, le déficit du budget de l'État s'est amélioré de 19,3 Md€ notamment grâce au dynamisme des recettes fiscales en 2022.

Des irrecevabilités financières de l'article 40 de la Constitution

La circulaire du Premier ministre du 4 juin 2010, en point 4 de son annexe, prévoit que dans l'hypothèse où un amendement parlementaire serait malgré tout adopté, le Gouvernement doit s'abstenir, le cas échéant, de lever le « gage » censé assurer la recevabilité de l'amendement au regard de l'article 40 de la Constitution. Or on observe que l'article 97 de la loi de finances pour 2023 (art. 97 L. n° 2022-1726, 30 déc. 2022, *JORF*, 31 déc. 2022), à la demande du Gouvernement, vient supprimer les « gages », destinés à compenser des baisses de ressources publiques adoptées par voie d'amendement parlementaire, qui n'ont pas été levés lors de l'adoption de la loi de finances rectificative pour 2022. Sont ainsi abrogés les IV et V de l'article 2, les IV et V de l'article 5, le II de l'article 12 et le V de l'article 13 de la loi n° 2022.1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022. Vers une remise en cause de la circulaire du Premier ministre relative à l'édiction de mesures fiscales ?

➤ Dépenses fiscales

Indemnité « carburants » : parution du décret fixant les modalités pratiques

La Première ministre a fixé par décret les modalités pratiques de la ristourne fiscale relative aux carburants (Décret n° 2023-2 du 2 janv. 2023 relatif à la création, aux conditions et aux modalités de versement d'une indemnité carburant, *JORF*, 4 janv. 2023). Cette indemnité concerne les membres d'un foyer fiscal dont le revenu fiscal de

référence par part est inférieur ou égal à la borne supérieure du cinquième décile de la distribution (14 700 €), ayant déclaré des revenus d'activités au titre de 2021 et utilisant un véhicule (motorisation thermique et/ou électrique, à deux, trois ou quatre roues) à des fins professionnelles (art. 4B du CGI). La mise en place d'une indemnité carburant est destinée à limiter les effets de la hausse des coûts du carburant pour les actifs utilisant un véhicule à des fins professionnelles sous condition de ressources. Son entrée en vigueur a été fixée au 16 janvier 2023. Cette dépense fiscale, versée en une seule fois, se veut plus ciblée sur les ménages modestes que la ristourne générale, qui a déjà pesé sur les finances publiques de l'État (environ 8 Md€). La nouvelle indemnité carburant de 100 €, versée à chaque membre du foyer fiscal éligible, représente une enveloppe budgétaire de 1 Md€.

Dépenses fiscales : les principales mesures contenues en loi de finances pour 2023

La loi de finances pour 2023 (L. n° 2022-1726 du 30 déc. 2022, *JORF*, 31 déc. 2022) prévoit la suppression de dépenses fiscales inefficaces (art. 72). Six dépenses fiscales sont supprimées concernant les situations suivantes : tuteur de chômeur créant ou reprenant une entreprise (art. 200 octies du CGI) ; société agréée de financement de la pêche artisanale (Sofipeche - art 199 quaterdecies du CGI) ; cession de navires des entreprises de pêche maritime (art. 39 quaterdecies, 1 quater du CGI) ; entreprises créées en Corse dans les secteurs de l'artisanat, de l'industrie, de l'hôtellerie, du bâtiment et des travaux publics (art. 208 sexies du CGI) ; revenus issus des inventions brevetables non brevetées (art. 238, I-5° du CGI) ; maîtres-restaurateurs (art. 244 quater Q du CGI) ; l'exonération d'IR sur les produits de placement en valeurs mobilières effectués en vertu d'engagements d'épargne à long terme et sur les gains nets résultant de leur cession (art. 163 bis A du CGI) ; l'exonération d'IS pour les entreprises créées en Outre-mer entre 1960 et le 31 décembre 2006 (art. 208 quater du CGI).

➤ Fiscalité environnementale

Fiscalité environnementale : les principales mesures contenues en loi de finances pour 2023

La loi de finances pour 2023 (L. n° 2022-1726 du 30 déc. 2022, *JORF*, 31 déc. 2022) prévoit : la création d'une exemption de TGAP applicable à certains résidus issus du traitement de déchets (art. 69) ; un report de l'entrée en vigueur de la taxe sur les hydrofluorocarbones (art. 72) ;

l'extension de l'exonération de taxe poids lourds pour les agriculteurs (art. 47) ; l'exonération de malus au poids et de malus écologique des véhicules de secours (art. 48) ; le relèvement des plafonds du tarif de sûreté et de sécurité de la taxe sur le transport aérien de passagers pour les aérodromes de classes 1 et 3 (art. 79).

➤ Contrôle fiscal et procédures fiscales

Rapport de la commission des finances du Sénat sur la fraude et l'évasion fiscales

Le rapporteur général du budget au Sénat a présenté un rapport d'information sur *La fraude et l'évasion fiscales : faire les comptes et intensifier la lutte* (J.-F. Husson, rapport, n° 72, Sénat, doc. parlement, 25 oct. 2022). Selon ce rapport, en 2021, le contrôle fiscal a permis de rapporter 10,7 Md€ à l'État, soit une hausse de 37,5 % des montants recouverts depuis l'entrée en vigueur de la loi relative à la lutte contre la fraude (L. n° 2018-898 du 23 oct. 2018, *JORF*, 24 oct. 2018). Il est noté que des progrès ont été accomplis. La pleine effectivité de l'arsenal normatif en matière de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales est en question. L'absence d'évaluation de l'ampleur de ces phénomènes est problématique. Les travaux de cette mission d'information, lancée en février 2022, s'inscrivent dans la continuité des travaux engagés par la commission des finances du Sénat ces derniers temps, dans le cadre du groupe de travail sur l'économie numérique de 2015 et de 2017 et des tables rondes organisées fin 2021 au lendemain de la publication des *Pandora Papers* et des révélations sur les *Cumex Files* (v. « Repères » de 2021). Il ressort de ces travaux sénatoriaux que, si certains dispositifs, tel que l'assouplissement du « verrou de Bercy » ou l'introduction d'un principe de responsabilité solidaire des plateformes en ligne, ont constitué un renforcement bienvenu de l'arsenal normatif, des marges d'amélioration existent encore. Le rapport formule plusieurs propositions d'ajustements et d'évolutions pour assurer la pleine effectivité de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, que ce soit au niveau national ou international. Le rapport formule 20 recommandations visant à promouvoir une meilleure évaluation de la fraude et des outils de *datamining*, à fluidifier les relations entre l'administration fiscale et la justice, à renforcer les dispositions en matière de lutte contre la fraude à la TVA, à garantir l'effectivité des dispositifs d'accès aux données pour les agents du contrôle fiscal et à lutter contre la multiplication des montages abusifs à l'échelle internationale.

Vers un nouveau plan du Gouvernement de lutte contre la fraude fiscale ?

Après ce rapport sénatorial sur la nécessité de renforcer la lutte contre la fraude fiscale, le ministre des comptes publics a défendu devant les sénateurs, la procédure de justice négociée avec les entreprises et prôné le renforcement du service d'enquêtes judiciaires des finances, et un nouveau projet de loi de lutte contre la fraude fiscale. Au sein de l'administration fiscale, le débat autour de la modernisation et la simplification du contrôle fiscal est clairement posé. Voilà plusieurs années que la modernisation du contrôle fiscal signifie une rationalisation du réseau DGFIP du contrôle fiscal, sa progressive externalisation, avec l'accentuation des démarches d'accompagnement des entreprises, et le renforcement des moyens axés sur l'intelligence artificielle et autres technologies nouvelles (ex. *datamining*, facturation électronique). Ces orientations ne constituent-elles pas au contraire un risque à terme d'un démantèlement des missions de l'administration fiscale et donc de l'État ? Tout en se voulant être des plans de renforcement de la lutte contre la fraude, il n'est pas rare d'observer qu'ils constituent davantage une consolidation des freins à l'exercice des missions de contrôle fiscal. Face à la frénésie normative en matière fiscale, un bilan exhaustif et contradictoire de l'ensemble des dispositifs en vigueur, notamment la loi ESSOC (L. n° 2018-727 du 10 août 2018, *JORF*, 11 août 2018) et la loi relative à la lutte contre la fraude (L. n° 2018-898 du 23 oct. 2018, *JORF*, 24 oct. 2018), et leurs impacts sur l'exercice de la mission et les conditions de travail des personnels, est réclamée par l'administration fiscale depuis longtemps. Quel intérêt de mettre en place de nouveaux outils normatifs si l'administration fiscale ne dispose plus du personnel suffisant pour les mettre en œuvre ? Avec désormais moins de 100 000 fonctionnaires en son sein, il est évident que la question est sensible. Des recrutements d'emplois statutaires à la hauteur des enjeux (catégorie A et A+) et une formation initiale et continue de qualité à l'ENFIP semblent être des moteurs indispensables à relancer. L'intelligence artificielle ne peut en aucun cas remplacer la technicité et les compétences des fonctionnaires qualifiés de la DGFIP. Les derniers chiffres décevants du contrôle fiscal en attestent (v. « Repères » de novembre 2022). Les suppressions d'emplois observées depuis dix ans ont bien évidemment des conséquences organisationnelles et techniques sur le fonctionnement de l'administration fiscale, avec des dysfonctionnements parfois observés à tous les niveaux de la chaîne du contrôle. Il en résulte d'ailleurs une baisse si-

gnificative du contentieux fiscal en juridictions administratives et judiciaires, et la crise sanitaire n'explique pas tout, car tout simplement moins de dossiers sont traités par l'administration. Plutôt que d'empiler les législations en matière de procédures fiscales, ne faudrait-il pas plutôt avoir une législation plus précise, moins bavarde, plus intelligible, et moins sujette à interprétations diverses, et plus offensive en matière de lutte contre la fraude fiscale ?

À propos de la justice transactionnelle avec les entreprises en matière fiscale

Dans ces colonnes, il n'est plus rare d'évoquer une justice fiscale négociée, et de mettre un coup de projecteur sur des conventions judiciaires d'intérêt public (CJIP), instrument introduit dans notre législation par la loi Sapin 2 (L. n° 2016-1691 du 9 déc. 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, *JORF*, 10 déc. 2016) étendu, depuis 2018, aux affaires de fraude fiscale. En 2022, on pense au règlement de l'affaire McDonald's, le groupe ayant accepté de s'acquitter de plus d'1 Md€ pour solder son contentieux fiscal en France (v. « Repères » de juillet 2022) ; ou encore les 0,2 Md€ acquittés par l'Établissement Crédit suisse (v. « Repères » d'oct. 2022). Il n'est donc plus exceptionnel qu'une CJIP provienne d'un contentieux lié à l'impôt. C'est pourquoi le Parquet national financier (PNF) vient de mettre à jour, en janvier 2023, ses lignes directrices à propos de la formule de calcul des amendes. Son objectif est d'assurer aux entreprises davantage de prévisibilité juridique. La formule de calcul se base sur le gain tiré des manquements et y sont ensuite appliqués des facteurs majorants (ex. obstruction à l'enquête, trouble grave à l'ordre public) et minorants (ex. révélation spontanée, indemnisation préalable des victimes). L'amende ne peut jamais excéder 30 % du chiffre d'affaires moyen annuel calculé sur les trois derniers exercices, étant donné qu'il s'agit du chiffre d'affaires consolidé. Les entreprises et leurs conseils considèrent que cette base de calcul constitue un point contestable. Toutefois, le PNF a insisté sur le contentieux fiscal qui est ainsi évité, dont l'issue est parfois incertaine, et sur la confidentialité préservée des éléments qui lui sont remis par l'entreprise. S'agit-il finalement d'une justice fiscale à la carte ? Si certains parlent d'une justice d'adhésion d'autres considèrent que cette méthode de négociation laisse entendre aux contribuables que la loi fiscale ne s'applique pas de la même manière selon que l'on est herculéen ou indigent... mais elle a la grande vertu d'alimenter les caisses du Trésor public de plusieurs milliards

d'euros résultant de la lutte contre la fraude fiscale (Google, McDonald's, Airbus, JP Morgan, Unilabs France, etc.), dans une temporalité raccourcie, afin de couvrir des charges publiques (v. entretien de J-F. Bohnert, *Les Échos*, janv. 2023).

Vers une convention judiciaire d'intérêt public avec le groupe néerlandais Booking ?

Le groupe néerlandais Booking a accepté de verser 153 M€ à la DGFIP, pour mettre fin aux poursuites engagées depuis plusieurs années, et portant sur une période d'observation spécifique de 2006 à 2018. Il était notamment reproché à l'entreprise Booking d'avoir déclaré aux Pays-Bas – à la fiscalité plus avantageuse qu'en France – une grande partie de son chiffre d'affaires réalisé en France, ce qui lui permettait de minorer son impôt sur les sociétés (IS) en France, une technique hélas souvent observée au sein des multinationales, ce qui a conduit le législateur à baisser le taux normal d'IS, désormais fixé à 25%. L'entreprise néerlandaise avait longtemps contesté l'argumentaire de la DGFIP, faisant valoir que toutes les réservations effectuées en France via sa filiale Booking, étaient gérées par ses salariés aux Pays-Bas, où son siège européen est implanté, laissant entendre que sa filiale française avait seulement vocation à gérer le centre d'appels de Tourcoing qui assure seulement le service après-vente des réservations. Initialement, l'administration fiscale réclamait à cette entreprise 356 M€ au titre de la période 2003-2012, et 70 M€ au titre de la seule année 2013 (v. les « Repères » de 2020). À suivre.

Scandale des « Dubaï Papers » et l'appel du PNF à une justice négociée

Dans le cadre du scandale des « Dubaï Papers », révélé par la presse en 2018 (v. les « Repères » de 2018) concernant une structure localisée aux Émirats arabes unis ayant créé des sociétés *offshores* pour permettre à ses clients d'échapper à l'impôt dans leur État de résidence, le Parquet national financier (PNF) a lancé un appel aux contribuables français impliqués dans cette fraude fiscale de grande ampleur. Dans un communiqué de janvier 2023, le PNF les invite à se manifester avant le 30 avril 2023 et à régulariser leur situation. Il faut souligner que le PNF avait lui-même été destinataire par des envois anonymes de supports informatiques comptant plusieurs milliers de documents. Ces documents ont été exploités par la DGFIP, ce qui a permis d'ouvrir plusieurs dizaines

d'enquêtes préliminaires confiées à l'Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales (OCLCIFI) et au service d'enquêtes judiciaires des finances (SEJF). Au total, 71 perquisitions et 51 auditions et gardes à vue ont été menées à ce jour. Quatre contribuables ont été condamnés par le tribunal judiciaire de Paris à des peines d'emprisonnement et d'amendes. D'autres procédures sont en voie d'achèvement et donneront lieu également à des poursuites dans les prochains mois selon le communiqué du PNF. Cet appel du PNF s'inscrit dans la logique d'une « justice négociée » au nom de l'égalité en matière fiscale, de l'exemplarité, et de la couverture des charges publiques, au risque d'installer une justice fiscale à plusieurs vitesses.

D'ailleurs, d'autres scandales continuent d'occuper la DGFIP et la justice judiciaire grâce à l'exploitation d'informations nées de fuites de documents confidentiels. Les affaires relatives aux « Panama Papers » et aux « Paradise Papers » ont ainsi permis à l'État d'encaisser près de 200 M€ selon la DGFIP. Plusieurs centaines de dossiers ont été examinés par l'administration fiscale, et a donné lieu à des régularisations ou à des redressements à la suite de contrôles fiscaux ciblés.

Blanchiment de fraude fiscale et confiscation des biens mal acquis

Dans un communiqué de presse de janvier 2023, la Chancellerie a indiqué que l'Agence de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC), qui gère administrativement les biens saisis comme les véhicules, les immeubles, les fonds de commerce, les bateaux, etc., allait bénéficier de la création de trois nouvelles antennes à Bordeaux, Nancy et Fort de France. Le déploiement de cette politique publique hautement stratégique s'illustre depuis 2020 par des résultats inédits, démultipliés notamment par la création de quatre antennes régionales depuis 2021 à Marseille, Lyon, Rennes et Lille qui ont permis de réaliser plus de 771 M€ de saisies par les juridictions en 2022 (725 M€ en 2021 et 592 M€ en 2020). Le législateur (L. n° 2021-401 du 8 avril 2021 améliorant l'efficacité de la justice de proximité et de la réponse pénale, *JORF*, 9 avril 2021) a étendu les missions de l'AGRASC, en lui permettant désormais d'assurer sur l'ensemble du territoire et sur mandat de justice, la mise à disposition d'un bien immobilier dont la gestion lui est confiée, au bénéfice de certaines associations – dispositif pensé dans une logique réparatrice au service des victimes ou des plus démunis. Selon le Garde des Sceaux « l'AGRASC est le bras armé de l'État pour aller chercher réparation

auprès des délinquants en les tapant au portefeuille. Son efficacité n'est plus à démontrer » : 171 M€ confisqués, dont 98,9 M€ versés au budget général de l'État en 2022 ; 168 immeubles vendus pour un montant de 35,2 M€ (+31,3 % par rapport à 2021) ; 4 221 biens meubles vendus pour un montant de 15,6 M€ ; 3 073 biens affectés aux services (+63,6 % par rapport 2021) ; 3 immeubles affectés socialement ; un fonds a été alimenté à hauteur de 6,1 M€ versés au titre des biens mal acquis. En parallèle, les montants restitués après relaxe ont, eux aussi, fortement augmenté, à 103 M€, ce qui représente 20 % des encaissements de l'AGRASC. Ce niveau n'inquiète pas la Chancellerie, qui insiste sur une relative stabilité du ratio saisies/restitutions, signe d'une « appropriation satisfaisante du dispositif par les parquetiers et les juges d'instruction ». Le Gouvernement cherche à encourager cette pratique de confiscation des biens des criminels. Les effectifs de l'AGRASC ont été portés à 83 agents en 2022 contre seulement 45 en 2020.

Procédures fiscales : les principales mesures contenues en loi de finances pour 2023

La loi de finances pour 2023 (L. n° 2022-1726 du 30 déc. 2022, *JORF*, 31 déc. 2022) prévoit la mise en œuvre du transfert du recouvrement de certaines impositions et amendes à la DGFIP (art. 80). Cette disposition parachève le transfert de certaines impositions et amendes à la DGFIP (infractions constatées par la douane, taxe due par les employeurs de main-d'œuvre étrangère) et fixe à 2025 certains transferts prévus, dont l'accise sur les carburants (ex-TICPE). Il ratifie la partie législative du code des impositions sur les biens et services (CIBS) et prévoit un dispositif limitant les formalités administratives et les charges de trésorerie induites par les impositions de ce code. On retrouve aussi : l'actualisation des modalités du droit de communication des administrations fiscale et douanière auprès des dépositaires de documents publics (art. 92) ; une demande auprès des banques de la communication des comptes bancaires connus dès l'engagement de la procédure d'ESFP (art. 89) ; un droit de communication à la douane des données non nominatives (art. 81) ; l'extension des compétences des officiers fiscaux judiciaires aux escroqueries concernant la TVA (art. 84) ; un aménagement des modalités de contrôle des membres d'un assujetti unique à la TVA (art. 91) ; l'abrogation du droit de suite au privilège spécial mobilier du Trésor en matière d'IS et de taxe foncière (art. 85) ; la possibilité pour l'administration

de disposer rapidement des marchandises saisies impropres à la consommation (art. 93).

➤ Impôt sur les revenus

Impôts des particuliers : les principales mesures contenues en loi de finances pour 2023

La loi de finances pour 2023 (L. n° 2022-1726 du 30 déc. 2022, *JORF*, 31 déc. 2022) prévoit la revalorisation du barème de l'impôt sur le revenu pour les revenus de 2022 et des grilles de taux par défaut du prélèvement à la source avec indexation sur l'inflation (art. 2) ; l'amélioration du mécanisme du prélèvement à la source (PAS – art. 3) ; le report de la réforme des modalités de transmissions des déclarations relatives aux rentes viagères (art. 96) ; la prorogation pour 2023 du taux majoré de la réduction d'impôt « Madelin » (art. 17) ; l'extension du champ d'application de la demi-part pour les veuves des titulaires de carte du combattant (art. 8) ; la prorogation des dispositifs d'exonération en ce qui concerne les plus-values immobilières en cas de construction de logements sociaux (art. 7) ; nouvelle obligation déclarative pour les contribuables bénéficiaires du crédit d'impôt « service à la personne » (art. 18) ; hausse du plafond applicable pour le crédit d'impôt pour garde d'enfants de moins de 6 ans (art. 20) ; légalisation de l'exonération d'impôt sur le revenu de certaines allocations (art. 9) ; prorogation du crédit d'impôt pour installation de bornes de recharge à domicile (art. 31) ; refonte et prorogation du dispositif « DEFI-Forêt » (art. 10) ; prorogation de la réduction d'impôt « Malraux » (art. 19) ; extinction du crédit d'impôt « Premier abonnement » au 31 décembre 2022 (art. 21) ; extension de la réduction d'IR pour dons des particuliers au profit de communes et organismes locaux de gestion forestière pour l'entretien, le renouvellement et la reconstitution des forêts (art. 11) ; taxation spécifique des plus-values immobilières élevées en Corse (art. 28) ; impôt sur le revenu des indemnités des députés européens (art. 35 – v. « Repères » de novembre 2022).

➤ Impôt sur les sociétés

Fiscalité des entreprises : les principales mesures contenues en loi de finances pour 2023

La loi de finances pour 2023 (L. n° 2022-1726 du 30 déc. 2022, *JORF*, 31 déc. 2022) prévoit : la suppression progressive de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE - art. 55) dans un but de soutien de l'activité économique et de

reconquête industrielle, la CVAE, dont le taux a été divisé par deux en 2021 (v. les « Repères » de 2021), est diminuée de moitié en 2023 et supprimée en 2024 pour les entreprises redevables. En parallèle, le plafonnement de la cotisation foncière des entreprises (CFE) est abaissé en deux temps ; le relèvement à 42 500 €, au lieu de 38 120 € jusqu'alors, du seuil de bénéfice imposable au taux réduit de 15 % d'impôt sur les sociétés pour les PME (IS – art. 37) pour l'imposition des résultats des exercices clos à compter du 31 décembre 2022 ; la prolongation du dispositif en faveur des jeunes entreprises innovantes (JEI) et aménagements de son volet fiscal ; le rétablissement du crédit d'impôt « rénovation énergétique » des bâtiments à usage tertiaire des PME (art. 50) en vigueur en 2021, est rétabli pour 2023 et 2024 suite à un amendement du Gouvernement ; création d'un régime fiscal adapté aux captives de réassurance en France ; création d'une contribution temporaire de solidarité pour certaines entreprises du secteur des énergies (art. 40), par amendement du Gouvernement, qui est de 33 % et applicable aux entreprises des secteurs du pétrole, du charbon, du raffinage et du gaz ayant réalisé des profits supérieurs de 20 % à leur profits des années précédentes ; aménagements de la taxe sur les services numériques ; prorogation et évaluation du crédit d'impôt formation des dirigeants d'entreprises ; droits de mutation : assimilation d'une cession d'entreprise individuelle soumise à l'IS à une cession de droits sociaux.

Pacte Dutreil : le Gouvernement veut définitivement clore le débat

Dans une réponse ministérielle de décembre 2022, le Gouvernement vient de confirmer la position de l'administration fiscale, plusieurs fois exprimée, visant à exclure le bénéfice de l'exonération partielle en présence d'un engagement réputé acquis lorsque la fonction de direction, poste transmission, est exercée par le seul donateur. Cette fonction de direction ne peut être exercée par le seul donateur, au risque de faire perdre le bénéfice de l'exonération partielle (art. 787 B du CGI). Pour mémoire, en mai 2022, la Cour de cassation avait rendu un arrêt dans lequel elle admettait que la perte de la qualité de holding animatrice de groupe en cours d'engagement de conservation ne faisait pas tomber le bénéfice de l'exonération Dutreil (Cass. com., 25 mai 2022, pourvoi n° 19-25513 - v. « Repères » de mai 2022). Pour faire échec à la jurisprudence de la Cour de cassation sur la question du caractère permanent de la condition d'éligibilité de

l'activité de la société dont les titres sont transmis sous le bénéfice du pacte Dutreil, le législateur était intervenu cet été dans le cadre de la première loi de finances rectificative pour 2022 (art. 8 L. n° 2022-1157 du 16 août 2022, *JORF* du 17 août 2022) pour compléter le dispositif, dans le sens entendu par l'administration fiscale, précisant que l'activité opérationnelle doit être exercée pendant toute la durée des engagements de conservation (v. « Repères » de juillet 2022).

➤ TVA

TVA : les principales mesures contenues en loi de finances pour 2023

La loi de finances pour 2023 (L. n° 2022-1726 du 30 déc. 2022, *JORF*, 31 déc. 2022) prévoit : les mesures relatives aux factures électroniques puisque le législateur instaure une nouvelle méthode de sécurisation des factures électroniques et apporte des précisions s'agissant des modalités de conservation de ces factures (art. 62) ; l'aménagement des obligations déclaratives et des modalités de contrôle des membres d'un groupe TVA (art. 86) ; les aménagements techniques des régimes suspensifs de TVA (art. 86, I, 2°) ; un nouveau cas de dispense d'identification à la TVA (art. 86, I, 3°) ; une dispense de dépôt d'un état récapitulatif des clients pour les bénéficiaires de la franchise en base (art. 86, I, 4°) ; une obligation de tenue de registre pour les prestataires de services de paiement (art. 87) ; une extension du dispositif d'invalidation du numéro d'identification à la TVA (art. 88) ; une mise en conformité du régime TVA des transmissions universelles de patrimoine avec la directive européenne (art. 58) ; une application des taux de 5,5 % ou de 10 % aux livraisons à soi-même de travaux portant sur des locaux d'habitation (art. 56) ; un élargissement du taux de 5,5 % de TVA dans le secteur agroalimentaire et de la production agricole (art. 61) ; une application du taux de 5,5 % aux prestations de pose, d'installation et d'entretien d'infrastructures de recharge pour véhicules électriques (art. 65-I B) ; un aménagement des dispositions relatives au taux réduit de TVA pour les travaux de rénovation énergétique (art. 65 I C) ; la prorogation de l'exonération de TVA applicable aux ventes au bénéfice de touristes en croisière en Martinique et en Guadeloupe (art. 105) ; la codification de certaines exonérations de TVA réservées aux victimes de catastrophes (art. 59) ; une modification des conditions de l'exonération de TVA en faveur des organismes internationaux et des forces armées (art. 60) ;

prorogation du taux réduit de TVA pour la lutte contre la Covid-19 (art. 63).

➤ Fiscalité locale

Fiscalité locale : les principales mesures contenues en loi de finances pour 2023

La loi de finances pour 2023 (L. n° 2022-1726 du 30 déc. 2022, *JORF*, 31 déc. 2022) prévoit : la suppression progressive de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE – art. 55) ; le report à 2025 de l'actualisation des valeurs locatives des locaux professionnels (art. 103) ; le décalage de deux ans de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation (art. 106) ; l'aménagement de certains allègements de taxe foncière et de taxe d'habitation (art. 102) ; l'aménagement des exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties applicables aux logements sociaux (art. 65) ; la taxe d'aménagement et lutte contre l'artificialisation des sols (art. 65) ; le maintien des seuils dérogatoires à Mayotte pour le bénéfice des allègements de taxe foncière (art. 15) ; l'abrogation du crédit d'impôt sur la cotisation foncière des entreprises pour les micro-entreprises implantées en ZRD (art. 36) ; la taxe spéciale d'équipement affectée à la Société du Grand Projet du Sud-ouest : relèvement du plafond et création d'une taxe complémentaire (art. 77) ; taxe sur les logements vacants : élargissement du périmètre et hausse des taux (art. 73 et 74) ; exonération de taxe sur les bureaux et autres locaux en Île-de-France des terrains de sport attenants à un local commercial (art. 101) ; création d'une taxe sur les locaux à usage de bureaux dans les départements des Bouches-du-Rhône, du Var et des Alpes-Maritimes (art. 75) ; création de nouvelles taxes additionnelles à la taxe de séjour dans certains départements (art. 76).

MANAGEMENT PUBLIC

➤ Collectivités territoriales

Rapport annuel 2022 de l'Observatoire SMACL

La société d'assurance SMACL vient de rendre public son rapport annuel 2022. Ce document est consacré aux risques pénaux auxquels font face les élus locaux et les fonctionnaires territoriaux. De sa lecture, on pourra retenir notamment que : 1) près de 2 000 élus locaux ont été poursuivis au cours de la période 2014-2020, soit une hausse de plus de 50 % par rapport à la précédente mandature ; 2) le taux de mise en cause pénale des élus locaux reste marginal : au 1^{er} janvier 2021,

le taux de mise en cause pénale est de 0,342 % toutes infractions confondues ; 3) en moyenne le taux de condamnation des élus locaux poursuivis (rapport du nombre de condamnations sur le nombre de poursuites) est de 39,7 % (donc 6 élus poursuivis sur dix bénéficient finalement d'une décision qui leur est favorable) ; 4) 970 fonctionnaires territoriaux ont été poursuivis dans l'exercice de leurs fonctions au cours de la mandature 2014-2020 (soit une hausse de 20 % par rapport à la précédente mandature avec une moyenne de trois fonctionnaires poursuivis pénalement chaque semaine) ; 5) Les manquements au devoir de probité constituent toujours – et largement – le premier motif de poursuites et de condamnations des élus locaux, comme des fonctionnaires territoriaux.

➤ Administration numérique

Publication de données publiques

Le règlement d'exécution européen du 21 décembre 2022 porte sur les données publiques devant être publiées. Ce règlement détaille les modalités d'application de l'article 14 de la directive 2019/1024 sur les données ouvertes et la réutilisation des informations du secteur public (État, collectivités, entreprises publiques). Le règlement impose la mise à disposition des ensembles de données dans un format lisible par machine et au moyen d'interfaces de programmation d'applications (API). Six thèmes sont concernés : les données géospatiales, les données d'observation de la terre et de l'environnement, les données de météorologie, les données statistiques, les données d'entreprises et de propriété d'entreprises, les données de mobilité.

➤ Fonction publique

Fin du classement de l'Institut national du service public

Le décret n° 2023-30 du 25 janvier 2023 relatif aux conditions d'accès et aux formations à l'Institut national du service public a été publié le 26 janvier 2023. Ce texte réforme d'abord la formation initiale dispensée au sein de l'INSP. Il prévoit également que la formation initiale s'appuie sur un référentiel de compétences dans une logique de plus grande professionnalisation. Ensuite, le décret institue un comité d'aptitude pour les élèves dont les résultats aux évaluations continues ne permettraient pas de considérer comme acquises les compétences socles attendues pour exercer les missions dévolues aux corps de sortie de l'institut. Enfin, le texte modifie la procédure d'affectation des élèves à l'issue de leur forma-

tion. Une nouvelle procédure est créée répondant à l'exigence d'une meilleure adéquation entre les compétences détenues et les compétences recherchées. Une commission de suivi assure la régularité et le bon déroulement de cette procédure et est notamment chargée de garantir le respect des principes d'impartialité et d'égalité de traitement entre les élèves.

Droit d'option et mise en extinction de certains corps de la haute fonction publique d'État

La direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) vient de publier une note détaillant les modalités de fonctionnement du droit d'option dont bénéficient les membres de certains corps de la haute fonction publique d'État mis en extinction (ex. corps d'inspection générale ministérielle). Ces derniers ont jusqu'au 31 décembre 2023 pour décider de rejoindre le nouveau corps interministériel des administrateurs de l'État ou de rester dans leur corps d'origine. Le droit d'option concerne l'ensemble des membres des corps placés en extinction, quelle que soit leur position administrative au moment de sa mise en place. Les agents intégrés dans le corps des administrateurs de l'État demeureront affectés dans leur ministère d'origine. Quand ils effectueront une mobilité, ils resteront rattachés à ce ministère pendant 6 années afin de faciliter leur éventuel retour. S'ils le souhaitent, ils pourront aussi demander leur rattachement à leur administration d'accueil.

EUROPE

➤ Politique européenne

Travaux de la Cour des comptes européenne

Au cours du mois, la Cour a publié successivement, le 11 janvier, le rapport spécial n° 01/2023 : « Outils destinés à faciliter les voyages dans l'UE lors de la pandémie de COVID-19 » ; le 16 janvier, le document d'analyse n° 02/2023 : « L'action de l'UE face à la prolifération des déchets dangereux » ; le 19 janvier, le document d'analyse n° 01/2023 : « Le financement octroyé par l'UE au titre de la politique de cohésion et de la facilité pour la reprise et la résilience : une analyse comparative » ; le 23 janvier l'Audit-Info n° 01/2023 : « État de droit et financements de l'UE : analyse des garde-fous en place » (rapport en anglais : « The rule of law and the Commission's action to

protect the EU's financial interests in the cohesion policy and the RRF »). Enfin, le 31 janvier, le rapport spécial n°03/2023 consacré à « L'intégration du marché intérieur de l'électricité ».

Aides d'État : enquête ouverte sur Fret SNCF

Le 18 janvier 2023, la Commission a ouvert une enquête approfondie sur les mesures de soutien françaises en faveur de Fret SNCF.

➤ Budget européen

La Hongrie prête à négocier pour ne pas perdre de fonds Erasmus

Le 26 janvier, le gouvernement hongrois a annoncé être prêt à faire volte-face dans son dernier bras de fer avec l'UE pour ne pas perdre les fonds Erasmus. La Hongrie avait déjà été condamnée en décembre 2020 par la CJUE pour ses réformes du droit des associations qui avaient chassé de Budapest l'université libre financée par G. Soros. En 2021, elle a privatisé l'ensemble des vingt-et-une universités hongroises en les confiant à des fondations contrôlées par les membres du parti au pouvoir. Face à la disparition des libertés académiques, début janvier, la Commission européenne avait averti que ces « établissements » allaient perdre les fonds européens destinés aux programmes Erasmus+ et Horizon Europe. Désormais Orban est prêt à rappeler les membres du gouvernement dans les conseils d'administration.

➤ Euro

La Croatie adopte l'euro

Ce 1^{er} janvier 2023, comme cela avait été décidé l'an dernier, la Croatie entre dans la zone euro et intègre aussi l'espace Schengen. Pour les experts, le passage à la monnaie unique européenne contribuera à protéger l'économie croate, l'une des plus faibles de l'UE, face à une inflation galopante, une grave crise énergétique et à l'insécurité géopolitique ».

➤ États membres

Corruption : la Hongrie au dernier rang des pays de l'UE

Le 31 janvier, l'association Transparency International a publié son classement annuel et annonce que la Hongrie occupe le dernier rang en termes de corruption au sein de l'UE. Cette annonce intervient alors que l'Union européenne bloque quelque 12 milliards d'euros de fonds réservés à

Budapest dans l'attente de réformes visant justement à endiguer la corruption.

INTERNATIONAL

➤ Monnaies

La FED estime faible les risques de récession

Le 18 janvier 2023, la FED a publié ses analyses de la conjoncture économique. Selon elle une récession pourrait être évitée aux États-Unis même si l'activité économique est restée en stagnation ces dernières semaines, voire en très légère augmentation en décembre. ■

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

➤ Retrouvez sur www.revuegfp.fr :

- l'intégralité des REPÈRES d'actualité des finances et de la gestion publiques depuis 2015
- le 15 du mois, les REPÈRES d'actualité du mois précédent.