REPÈRES (NOVEMBRE 2022) – REVUE-GFP N°1 – 2023



Doi:10.3166/gfp.2023.1.020

BUDGET DE L'ÉTAT ET DES OPÉRATEURS

->DONNÉES GÉNÉRALES SUR LES FINANCES PUBLIQUES

Novembre 2022 : les prix à la consommation augmentent de 6,2 % sur un an

Dans une note publiée le 30 novembre 2022, l'INSEE indique que sur un an, selon une estimation provisoire, les prix à la consommation augmenteraient de 6,2 % en novembre 2022, comme le mois précédent. Les prix de l'alimentation (notamment hors produits frais) et des produits manufacturés accéléreraient. Ceux des services augmenteraient sur un an à un rythme proche du mois précédent. Malgré la diminution des remises sur les carburants, les prix de l'énergie ralentiraient légèrement en novembre notamment du fait du moindre dynamisme des prix des produits pétroliers. Sur un mois, les prix à la consommation augmenteraient de 0,4 %, après +1,0 % en octobre. Les prix de l'énergie, de l'alimentation et – dans une moindre mesure – des produits manufacturés ralentiraient. Après avoir été stables en octobre, les prix des services augmenteraient en novembre.

->PROCÉDURE BUDGÉTAIRE

Projet de loi de finances pour 2023

Le 24 novembre 2022, le Sénat a adopté en première lecture, avec modifications, le volet « recettes » du projet de budget 2023 par 216 voix pour, 91 contre et 37 abstentions.

Les sénateurs ont en particulier rejeté la suppression de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) prévue par le gouvernement sur deux ans et revalorisé la dotation globale de fonctionnement (DGF) de 4,2 %, soit l'inflation prévue en 2023. La hausse de la DGF serait ainsi portée à 1,1 Md€ (contre les 320 M€ prévus par le gouvernement). De plus, le « filet de sécurité » introduit par le gouvernement pour amortir la forte hausse des dépenses énergétiques des collectivités a été élargi et simplifié. Le dispositif serait ouvert à toutes les collectivités.

Sur la transition écologique, le Sénat a notamment renforcé et amélioré la taxation sur la rente des énergéticiens, allongé la durée et élargi le périmètre du prêt à taux zéro pour l'achat de voitures peu polluantes, créé un prêt à taux zéro pour l'achat de poids lourds propres jusqu'en 2030 et un crédit d'impôt pour le Label Bas Carbone.

Concernant l'immobilier et le logement, l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) a été remplacé par un impôt sur la fortune improductive et le plafond pour les prêts à taux zéro destinés aux primo-accédants a été relevé de 156 000 à 190 000 euros.

Sur le sujet des transports, les sénateurs ont réduit la TVA sur les transports en commun de 10 à 5,5 % pour 2023 et 2024.

Le Sénat examine désormais le volet « dépenses » du projet de budget jusqu'au 6 décembre 2022, le 4 novembre 2022, l'Assemblée nationale ayant adopté sans vote en première lecture la seconde partie (dépenses) et l'ensemble du projet de budget pour 2023, après le rejet de la motion de censure du groupe de La France insoumise (LFI) consécutive au recours à l'article 49 alinéa 3 de la Constitution par la Première ministre le 2 novembre.

Adoption par le Sénat du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027

Après avoir été rejeté par l'Assemblée nationale, le 2 novembre 2022, en première lecture, les sénateurs ont quant à eux adopté le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027.

Les sénateurs ont adopté le texte en y apportant plusieurs modifications. Ils ont accéléré le retour du déficit public sous la barre des 3 % dès 2025 (au lieu de 2027, ce qui représente 37 Md€). Pour y parvenir, ils ont revu la trajectoire des dépenses publiques hors mesures de crise et hors charge de la dette des administrations centrales. Elles devront baisser de 0,5 % en volume chaque année jusqu'en 2027, pour s'aligner sur les dépenses des collectivités locales. Toujours pour réduire les dépenses publiques, les sénateurs ont introduit un objectif de réduction globale de 5 % des emplois publics d'ici fin 2027, soit 120 000 postes de fonctionnaires d'État.

Sur le volet « collectivités locales », les sénateurs ont supprimé l'article du texte qui instaurait des pactes de confiance. Pour parvenir à l'objectif de diminution de 0,5 % des dépenses des départements, les allocations individuelles de solidarité (revenu de solidarité active, allocation personnalisée d'autonomie et prestation de compensation du handicap) versées par les départements ont été retirées de leurs dépenses réelles de fonctionnement (DRF).

Sur le volet « environnement », un amendement porte à 20 % (contre 10 %) la diminution du ratio entre les dépenses considérées comme défavorables à l'environnement et celles considérées comme favorables. Un autre amendement permet d'intégrer des moyens financiers dans la loi de programmation de l'énergie.

Selon la procédure, le 28 novembre 2022 une commission mixte paritaire a été convoquée afin que les députés tentent de s'accorder sur une version commune du texte.

->BUDGET DES OPÉRATEURS

L’Autorité de régulation des transports

Le 29 novembre 2022, la Cour des comptes publie le rapport d’observations définitives relatif à la gestion de l’Autorité de régulation des transports.

La Cour constate que la régulation ferroviaire représente toujours près de la moitié du travail de l’Autorité et de ses effectifs mais son cadre demeure perfectible, alors que les enjeux changent de nature. A l’heure de l’ouverture à la concurrence, la structure de la tarification et la robustesse du réseau – qui doit être en mesure d’accueillir le supplément de trafic potentiel – deviennent des questions plus prégnantes.

Dans le domaine aéroportuaire, l’Autorité n’exerce pas un rôle complet de régulation. Il apparait pourtant opportun, sur la base de l’expérience acquise dans les autres secteurs régulés, de consolider les compétences de l’Autorité.

Dans le domaine autoroutier, les analyses et travaux de l’Autorité illustrent souvent la complexité de son positionnement, entre conseiller de l’État concédant et contrôleur des relations entre ce dernier et les sociétés concessionnaires. Ils attestent aussi d’une certaine absence, pour l’instant, de réflexion et de vision prospective sur ces sujets de la part des services de l’État, alors que certaines concessions autoroutières approchent de leur terme.

Au bilan, si la gouvernance de l’Autorité s’avère satisfaisante, elle reste toutefois perfectible. La Cour formule huit recommandations, dont l’une invite l’Autorité à redéfinir ses moyens financiers et humains, en adéquation avec les missions effectivement exercées et ajuster en conséquence la dotation pour charges de service public.

COMPTATIBILITE PUBLIQUE

->RESPONSABILITÉ DES GESTIONNAIRES PUBLICS

264e et dernier arrêt rendu par la CDBF

Le 24 novembre 2022, La Cour de discipline budgétaire et financière a rendu l’arrêt « Régie régionale des transports des Landes (RRTL) ». Saisie de la question de la conformité à la Constitution des dispositions des articles 29 et 30 de l’ordonnance du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics, la CDBF a décidé de transmettre cette question prioritaire de constitutionnalité au Conseil d’État et donc de sursoir à statuer sur le fond. Il est soutenu par l’ancien directeur de la Régie, mis en cause dans ce dossier, que les dispositions fixant des modalités d’entrée en vigueur différée, y compris pour les mesures qui allègent le régime de sanction, sont inconstitutionnelles car portant atteinte au principe de nécessité des délits et des peines garantis par la Constitution. La Cour a décidé de transmettre la QPC au Conseil d’État et de sursoir à statuer sur le fond

en estimant que le moyen soulevé « *ne peut être regardé comme dépourvu de caractère sérieux* ».

Il s'agit du dernier arrêt de la CDBF, le 264e depuis création en 1948. Pour rappel, l'ordonnance du 23 mars 2022 prévoit la suppression de la CDBF : à partir du 1er janvier 2023, c'est la chambre du contentieux de la Cour des comptes qui jugera en première instance les infractions commises par les gestionnaires publics. Commentant brièvement ce dernier arrêt sur son compte LinkedIn, Thierry Savy, secrétaire général de la CDBF, estime que « *le nouveau régime de nature répressive emprunte nombre de ses caractéristiques à la CDBF dont la jurisprudence, patiemment construite depuis près de 70 ans, devrait continuer au moins pour un temps à irriguer ce nouveau contentieux administratif et financier* ».

FINANCES LOCALES

2e loi de finances rectificative pour 2022

Le 2 novembre 2022, le Gouvernement a déposé le projet de loi de finances rectificative n° 2, qui ajuste certaines mesures pour lutter contre l'inflation et répartit la compensation de 120 millions votée cet été lors de la 1ère loi de finances rectificative concernant la revalorisation anticipé du RSA.

La répartition de la compensation prendra en compte la part des dépenses des départements de RSA de 2021 constatée dans les comptes de gestion. Ce texte a été adopté très rapidement avec la réunion de la Commission mixte paritaire le 22 novembre. Concernant les collectivités, les parlementaires sont, par ailleurs, revenus sur la disposition de la loi de finances pour 2022, qui imposait un partage de la taxe d'aménagement (TA) communale au bénéfice des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). L'article 15 de la loi de finances rectificative du 1er décembre, parue le 2 décembre 2022 au JO, prévoit désormais qu'il s'agit d'une simple faculté.

Étude sur le système fiscal de l'objectif de zéro artificialisation nette des sols

Cette étude du Conseil des prélèvements obligatoires intitulée *La fiscalité locale dans la perspective du ZAN* s'interroge sur la place de la fiscalité locale dans l'objectif de zéro artificialisation. Le constat de départ est celui d'un faible impact actuel de la fiscalité locale sur cet objectif. Le CPO relève certes l'impact sur les résidences logements et sur la densification urbaine. Le CPO appelle de ses vœux une réflexion accrue sur la modification de la fiscalité locale dans le sens de l'objectif ZAN. Ainsi, il souhaite un chiffrage plus abouti des impacts financiers et une réflexion plus poussée. Néanmoins, le Conseil considère que la taxe d'aménagement présente des caractéristiques, qui pourraient être adaptées à l'objectif ZAN.

Rapport de la Cour des comptes sur la Banque des territoires

Le 30 novembre 2022, la Cour des comptes publie le rapport d'observations définitives relatif à la gestion de la Banque des territoires sous-titré « *Un projet ambitieux, des résultats financiers encore incertains* ». Ce projet est né du regroupement de plusieurs directions de la Caisse des dépôts. La Banque des territoires a pour objectif de rendre plus efficaces les actions de conseil, de financement et d'investissement en direction des acteurs publics locaux. Trois ans après sa création, la Cour a analysé les premiers résultats de cette entité.

La Banque des territoires répond à une stratégie ambitieuse : repositionner la Caisse des dépôts vis-à-vis des acteurs du développement local, renforcer le réseau territorial et le pilotage commercial.

Selon la Cour, les premiers résultats et les synergies entre les différents métiers de la Banque apparaissent encore limités. L'objectif de mise en œuvre a été atteint dans les délais prévus, dans une période marquée par la pandémie et une mobilisation de la Banque pour déployer le plan de relance. L'Institution a bénéficié d'une croissance significative de ses moyens depuis sa création. Elle doit désormais passer d'une phase de lancement de projet à un fonctionnement en rythme de croisière plus économe en termes de moyens et en améliorant son pilotage financier et extra-financier. La Cour note la hausse très soutenue de ses dépenses de fonctionnement, de + 19 %de 2018 à 2021, notamment sous l'influence de la croissance de ses effectifs (+16 %). Il convient de passer « *d'une phase de lancement de projet à un fonctionnement en rythme de croisière plus économe en termes de moyens* ».

En ce sens, la Cour formule six recommandations dont l'une invite la Banque à fonder son pilotage financier sur une comptabilité analytique auditable permettant d'apprécier la contribution des différents métiers à ses résultats.

Censure par le tribunal administratif de Strasbourg du financement de la mosquée

Dans un jugement du 10 novembre, le tribunal administratif de Strasbourg a annulé la délibération du conseil municipal de Strasbourg du 22 mars 2021 validant une subvention de 2,5 M€. Le juge administratif évite cependant soigneusement de rentrer dans un débat politique. Pour le juge, le droit à l'information des élus sur la base de l'article 2121-12 du CGCT n'a pas été respecté. Ensuite, le juge relève que la subvention n'a pas été accordée avant le début des travaux. Enfin, le juge estime que l'analyse des besoins n'a pas été assez étayée par le juge administratif.

Position de la commission des finances du Sénat sur le projet de loi de finances pour 2023

Dans le nouveau contexte politique de l'Assemblée nationale, le Sénat retrouve des couleurs et entend bien peser sur le débat budgétaire, notamment pour les collectivités. Cela explique que la commission des finances ait proposé une salve d'amendements. Notons son souhait de voir la réforme de la CVAE décalée d'un an, assortie d'une réflexion plus globale sur les impôts de production. Concernant les nouvelles valeurs locatives des locaux d'habitation, le

Sénat n'est pas favorable à un report de deux ans et estime que la réforme doit entrer en vigueur à compter de 2026.

Situation mensuelle comptable des collectivités locales

La DGFIP a décidé de publier chaque mois une situation financière du bloc local avec l'état des recettes, des dépenses, de la trésorerie ou de l'épargne brute. Le champ retenu ne prend en compte que les budgets principaux. Au-delà de donner une information presque en « temps réel » sur la trésorerie (avec bien évidemment le décalage entre recettes et dépenses), la situation mensuelle peut permettre d'alerter sur l'existence de tendances en cours d'année. Au 31 octobre 2022, les recettes sont en hausse de +3,2 % (soit +5,1 Md€) par rapport à l'année dernière et les dépenses de +4,1 % (soit +5,7 Md€), ce qui explique la légère baisse de l'épargne brute. Notons que parmi les dépenses, les achats et charges externes augmentent de +9,2 % (soit +2 Md€).

FINANCES SOCIALES

->FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE / SITUATION DES COMPTES SOCIAUX / MESURES DE LUTTE CONTRE LA CRISE ÉNERGÉTIQUE

Adoption du deuxième projet de loi de finances rectificative 2022 : mesures sociales

Le Conseil des ministres du 2 novembre a adopté le deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2022. Dans le cadre d'une prévision de déficit public de 5 % du PIB pour 2022, ce texte prolonge notamment les mesures de soutien aux ménages pour faire face à la crise énergétique figurant dans la première loi de finances rectificative d'août dernier (voir *Repères* d'août 2022) : chèque énergie exceptionnel de 100 ou 200 € octroyé sous conditions de revenu (pour une dépense de 1,4 Md€), prolongation jusqu'à la mi-novembre au niveau de 30 cts par litre de la remise carburant (ramenée à 10cts jusqu'à fin décembre). Le PLFR prévoit également des ouvertures de crédits en faveur de divers opérateurs (ex. universités, culture) pour faire face à leurs dépenses d'énergie, ainsi qu'un renflouement à hauteur de 2 Mds€ de France Compétences (cf. infra) et un ajustement de la compensation à la sécurité sociale des exonérations de cotisations (1,2 Md€). Des annulations de crédit permettent de financer en partie les dépenses nouvelles, notamment sur les appels en garantie de l'État du fait du moindre recours au PGE (prêt garanti par l'État) à hauteur de 2 Md€, sur les crédits de l'emploi et sur les dépenses d'urgence liées à la crise sanitaire. La discussion à l'Assemblée nationale s'est déroulée dans une atmosphère plus apaisée que lors des débats financiers précédents puisque le texte a été adopté le 9 novembre par l'Assemblée, sans qu'il soit besoin de recourir au 49-3, au prix de quelques concessions du gouvernement (ex. institution d'un « chèque chauffage au bois », petit ajustement des crédits pour l'aide alimentaire). La

loi n° 2022-1499 du 1° décembre 2022 de finances rectificative de 2022 a été publiée au JO du 2 décembre.

Controverses sur le coût et les effets du bouclier tarifaire

Le Gouvernement a chiffré à 110 Md€ sur la période 2021-2023 le coût de l'ensemble des mesures de différente nature prises en faveur des particuliers, des entreprises et des collectivités locales et opérateurs pour faire face à l'envolée des prix de l'énergie. Selon le rapporteur général du budget au Sénat, Jean-François Husson, cette estimation ne prend pas en compte les dépenses qui vont se poursuivre au-delà de 2023, dans la mesure où le gouvernement a fait l'hypothèse, dans la loi de programmation des finances publiques, que le volet fiscal du bouclier tarifaire sur l'électricité, à travers la baisse de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE), serait maintenu jusqu'en 2027. Cette mesure renchérirait le coût du bouclier tarifaire de 40 Md€ sur les 4 années à venir, auxquels s'ajouteraient plus de 20 Md€ restant à verser au titre de la compensation aux fournisseurs d'électricité et de gaz. Au total, selon le rapporteur, le coût total du bouclier tarifaire, dans ses composantes actuelles, serait bien plus élevé, de l'ordre de 170 Md€. Mais le gouvernement a reçu un soutien de l'Institut des politiques publiques (qui avait été pourtant fort critique sur le bilan du précédent quinquennat en matière de pouvoir d'achat en mars dernier). Selon l'étude du CEFREMAP dont les conclusions ont été rapportées dans *Les Échos*, le bouclier tarifaire aurait contribué à réduire l'inflation de 1 point en 2022, à préserver 1,7 point de croissance du PIB, et ainsi à sauvegarder les niveaux de vie, même si cela a été moins marqué pour les revenus les plus modestes que pour les plus aisés (voir *infra*). Cet organisme écarte toute option en faveur d'une indexation des salaires, qui aurait contribué à accroître l'inflation et à peser sur les marges des entreprises, et donc sur la croissance. De même la portée générale du bouclier tarifaire a eu des effets plus bénéfiques sur la croissance que n'auraient eus des aides ciblées, ce qui, selon lui, milite pour sa reconduction en 2023.

Une note de l'OFCE sur l'exposition de la protection sociale face aux risques environnementaux et aux implications de la transition écologique.

Une note de l'OFCE analyse les dangers possibles que font peser les risques environnementaux et les implications de la transition écologique sur le système français de protection sociale. Le *working paper* aborde ce sujet à travers trois problématiques : 1) le financement de la protection sociale risque-t-il d'être compromis ? 2) la montée des risques d'origine environnementale est-elle de nature à nécessiter de nouvelles politiques publiques sociales permettant de les prévenir ou de les couvrir ? 3) la montée des risques environnementaux va-t-elle impliquer un effort accru d'adaptation à la transition et de redistribution pour faire face à de nouvelles formes d'inégalités et de pauvreté ? Sur la question du financement, l'auteure de la note, Mireille Elbaum, ne considère pas que les actions et les investissements nécessités par la stratégie bas carbone en vue d'assurer la neutralité en 2050 doivent avoir un impact sur le PIB – sur lequel est indexé le financement

de la sécurité sociale – qui soit de nature à compromettre l'évolution de ses ressources ; elle estime par ailleurs qu'il n'y a pas grand-chose à attendre de la fiscalité environnementale pour financer la protection sociale. En ce qui concerne la couverture de risques environnementaux accrus, il est fait le constat de la multiplicité des dispositifs et circuits publics déjà existants (ex. fond de prévention des risques naturels majeurs) ou privés (ex. assurances) pour la couverture et l'indemnisation, qui sont des réponses de coup par coup plutôt que le résultat d'une stratégie globale ; la note préconise d'avoir une approche plus globale des prises en charge, avec un suivi individualisé et une meilleure coordination des acteurs. Enfin, s'agissant de l'apport des politiques publiques sociales, la note voit deux domaines d'intervention privilégiés pour celles-ci : a) l'accompagnement de la mutation des emplois, qui va entrainer des besoins considérables; or les dispositifs de soutien à l'emploi sont essentiellement fondés sur les exonérations générales de cotisations au détriment des dispositifs ciblés, qui sont quasiment en voie d'extinction, de même que les mécanismes d'emplois aidés encore peu orientés vers les métiers de la transition écologique ; b) la prévention de l'accroissement des inégalités et de la pauvreté, au niveau des consommations et des conditions de vie, qui va impliquer une inflexion des politiques de redistribution, avec la nécessité de perfectionner les instruments de mesure du pouvoir d'achat et des inégalités.

->POLITIQUE DU TRAVAIL

Ouverture de la négociation interprofessionnelle sur le partage de la valeur

Le ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion a ouvert le 8 novembre la négociation interprofessionnelle sur le partage de la valeur, à laquelle vont participer l'ensemble des organisations syndicales et patronales. Selon le document d'orientation, il s'agit de « généraliser le bénéfice des dispositifs de partage de la valeur pour les salariés, notamment, des PME, de moderniser » la formule de la participation et notamment de voir son articulation avec la « prime Macron », et enfin d'orienter l'épargne salariale « vers les grandes entreprises d'intérêt commun ». Cela fait suite à la proposition du candidat-Président de créer un « dividende salarié » qui devait initialement figurer dans la loi sur le pouvoir d'achat. Mais il est probable que les syndicats vont largement utiliser cette concertation pour pousser leurs revendications en faveur de l'augmentation des salaires.

Forte augmentation des bénéficiaires de la « prime Macron »

Le ministre de l'économie a souligné le 10 novembre la dynamique soutenue de la « prime Macron » devenue « prime de partage de la valeur » dans le cadre de la loi « Pouvoir d'achat », d'août 2022 avec des conditions sensiblement modifiées (voir *Repères* d'août 2022). Sur les deux derniers mois, 730 000 salariés ont reçu cette prime, pour un montant moyen de 710 €.

->DÉPENSES DE SANTÉ/HÔPITAL/ASSURANCE MALADIE

Rectification de l'ONDAM 2022 et crédits supplémentaires pour l'hôpital

Lors de l'examen du PLFSS 2023 au Sénat, le gouvernement a annoncé une rectification sensible de l'ONDAM 2022. Il s'est d'abord engagé sur une rallonge de 600 M€ pour les hôpitaux, pour faire face notamment à la crise des services de pédiatrie et aux difficultés consécutives à l'augmentation du prix de l'énergie, ainsi que pour prolonger les aides accordées aux établissements afin de les aider à passer la période estivale suite à la « mission flash » sur les urgences de juillet dernier (notamment revalorisation des gardes et des astreintes et des heures de nuit). Le 21 novembre, le gouvernement a rajouté un abondement de 500 M€, ce qui porte l'effort supplémentaire à plus d'1 Md€. Par ailleurs, pour faire face à la baisse d'activité des établissements de santé qui ont encaissé les effets de la crise du COVID et au manque de personnel, qui ont entrainé des fermetures de lits -ce qui a fragilisé leur financement dans le cadre de la tarification à l'acte- le gouvernement s'est engagé à définir pour 2023 « un dispositif transitoire » susceptible de « favoriser la reprise d'activité », qui sera défini par arrêté.

->RETRAITES

Revalorisation des retraites complémentaires

En application de la décision intervenue au conseil d'administration de l'AGIRC-ARRCO le 6 octobre, les retraites complémentaires du secteur privé seront augmentées de 5,12 % le 1er novembre 2022. Cette augmentation s'inscrit dans le cadre des règles de pilotage du régime découlant de l'accord interprofessionnel de mai 2029 et qui prennent en compte la trajectoire financière du régime et son niveau de réserve ; elle correspond à l'évolution du salaire moyen de 4,82 % à laquelle s'ajoute un rattrapage de 0,2 % au titre de l'inflation constatée en 2021 et un supplément exceptionnel de 0,2 %.

Note de la DREES sur la comparaison des régimes de retraite du public et du privé

Une note de la DREES présente une simulation de ce que pourraient percevoir les assurés du régime de la fonction publique si leur étaient appliquées les règles des salariés du secteur privé. Même si ces règles se sont rapprochées depuis une vingtaine d'années, des différences importantes subsistent : très faible part – par rapport aux pensions complémentaires de l'AGIRC-ARRCO – de la pension complémentaire RAFP assise sur les primes pour les fonctionnaires, prise en compte pour ces derniers des six derniers mois de traitement hors primes. Cette simulation appliquée à la génération 1958 de personnels sédentaires fait apparaître que le basculement serait favorable à 62 % des agents (avec un gain supérieur à 10 % pour 35 % d'entre eux), que 32 % seraient pénalisés (avec une perte supérieure à 10 % pour 13 %) surtout pour les fonctionnaires aux pensions les plus élevées, et que 6 % verraient leur situation inchangée. à peu de choses près. Au total, la pension

moyenne du retraité de la génération 1958 serait supérieure de 1,5 % avec les règles du privé. Cette quasi neutralité tiendrait à la combinaison d'effets en sens inverse : les agents publics perdraient au regard du taux de liquidation du régime de base, de 75 à 50 %, mais récupéreraient l'affiliation au régime complémentaire. Cet exercice, pour intéressant qu'il soit, apparaît aujourd'hui quelque peu dépassé dans la mesure où le Président de la République a renoncé à son projet de « régime universel » au profit d'une réforme strictement paramétrique.

->ASSURANCE CHÔMAGE

Les orientations du gouvernement pour la mise en œuvre de la réforme de l'Assurance Chômage

Le Parlement a définitivement adopté le 17 novembre le projet de loi « portant mesures d'urgence relatives au fonctionnement du marché du travail en vue du plein emploi » (voir *Repères* de septembre 2022), après quelques amendements intervenus au moment de la discussion au Sénat portant notamment sur la suppression des allocations en cas de refus de convertir un CDD ou une mission d'intérim en CDI et la mise en œuvre du bonus-malus pour le recours aux contrats courts. Le 21 novembre, le ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion a présenté aux partenaires sociaux, avec lesquels une période de concertation avait été ouverte en octobre, les orientations du décret à venir qui doit mettre en œuvre la modulation des indemnités de chômage en fonction de la conjoncture selon le principe de « contracyclicité ». Le premier paramètre concernera l'état du marché du travail, avec deux indicateurs : un taux de chômage au sens du BIT au niveau national de 9 % et une progression de 0,8 points du taux de chômage sur un trimestre. Si ces seuils sont atteints, la durée de l'indemnisation ne changera pas, s'ils passent en dessous (zone verte), le coefficient réducteur sera appliqué. Le second paramètre concerne précisément ce coefficient réducteur, le gouvernement a renoncé à la modulation du niveau d'indemnisation au profit de la durée de celle-ci : en cas d'évolution favorable du marché du travail, celle-ci sera réduite de 25 %, avec toutefois un plancher de 6 mois. Des exceptions sont prévues pour les intermittents du spectacle, quelques professions (ex. dockers) et les DOM, où le chômage est beaucoup plus élevé. La réforme s'appliquera aux demandeurs d'emploi qui ouvriront des droits à partir du 1er février 2023, ce qui aboutit à ce que les premiers effets interviendront au début d'août 2023. Le ministre a indiqué que le gouvernement escomptait de la réforme de 100 000 à 150 000 retours à l'emploi en 2023 et qu'il tablait sur sa pérennisation dans la nouvelle convention sur la gouvernance et les règles d'indemnisation sur laquelle les partenaires sociaux doivent se mettre d'accord d'ici le 1er janvier 2024.

->FORMATION PROFESSIONNELLE

Renflouement de France Compétences et coup de rabot en perspective pour le compte personnel de formation.

La dégradation très alarmante de la situation financière de France Compétences depuis un an a fait l'objet de plusieurs signalements dans les *Repères* et d'une sévère mise en garde de la Cour des comptes (voir *Repères* de juin 2022). La deuxième loi de finances rectificative pour 2022 prévoit un complément de dotation de 2 Md€ pour l'opérateur, ce qui compte tenu de l'ensemble des ajustements intervenus depuis novembre 2021 (voir *Repères* de novembre 2021) aura porté à plus de 6 Md€ le refinancement de celui-ci. Pour l'essentiel, ces besoins supplémentaires tiennent à l'apprentissage, pour lequel la demande reste très forte (860 000 contrats prévus pour 2022), poussée notamment par la crainte d'une réduction possible de l'aide de 6000 € à l'embauche d'apprentis (à laquelle le gouvernement a finalement renoncé). Selon l'information parue dans *Les Échos* des 3 et 24 novembre, la situation financière de l'opérateur risque de continuer à être très tendue pour les années à venir, faute de marge de manœuvre sur les deux autres principaux postes de dépense, le financement des CFA et le compte personnel de formation. Toutefois, dans la perspective de mieux maîtriser les dépenses de ce dernier et d'être beaucoup plus sélectif dans l'éligibilité des formations, le gouvernement vient de déposer un amendement au PLF 2023, visant à introduire un mécanisme de régulation, dont les modalités seront définies par décret en Conseil d'État, et qui devra permettre de s'assurer que les formations « présentent un objectif réel pour l'insertion ou le maintien dans l'emploi ». Cela reviendra à introduire un « ticket modérateur » pour les salariés, qui pourrait être de l'ordre de 20 à 30% et qui pourrait générer un supplément de recettes de l'ordre de 800 M€ pour l'opérateur. Toutefois, cette initiative serait très contestée par les syndicats estimant qu'elle pénaliserait trop les demandes de formation des chômeurs.

Troisième rapport du comité scientifique de l'évaluation du Plan d'investissement en compétences

Le troisième rapport du comité scientifique de l'évaluation du « Plan d'investissement en compétences », mis en place en 2018, qui vient d'être publié par la DARES, dresse à nouveau un bilan mitigé. Le nombre d'entrées en formation (900 000) en 2021, a retrouvé le niveau d'avant crise de 2019, notamment grâce à un effort additionnel substantiel des régions par rapport au niveau initial de dépenses. Mais, bien que l'offre de formation en direction des demandeurs d'emploi peu ou pas qualifiés et des jeunes éloignés du marché du travail – qui est un objectif prioritaire du PIC – ait progressé, de même que le nombre de bénéficiaires, le pourcentage d'entrées en formation de ces catégories par rapport au total des entrées n'a pas sensiblement varié, puisque les personnes disposant d'un niveau inférieur au bac constituent toujours environ la moitié des accès en stage de formation professionnelle, comme en 2018 ; les freins à l'entrée en formation de ces catégories demeurent : éloignement des centres de formation dans les zones rurales, « déperdition » dans les parcours d'inscription et de fréquentation des stages, pratique parfois « sélective » des organismes de formation… Au total, le rapport estime que le PIC a un effet volume, mais pas un effet emploi. Pour autant, le rapport constate une augmentation des formations pour les métiers au numérique et pour les métiers en tension de recrutement.

->SOLIDARITÉ/LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ/REVENU UNIVERSEL

Selon l'INSEE, les réformes socio-fiscales de 2020-2021 ont augmenté le revenu disponible des ménages

Dans son édition 2022 du « Portrait social de la France », l'INSEE fait le bilan de l'effet des mesures fiscalo-sociales adoptées en 2020-2021 sur le revenu disponible des ménages. Il s'agit d'abord des réformes pérennes, comme la baisse du barème de l'impôt sur le revenu et la suppression progressive de la taxe d'habitation, auxquelles s'ajoutent les mesures particulières liées à la crise sanitaire et la hausse du coût de l'énergie (ex. indemnité inflation). L'ensemble de ces mesures a engendré un gain moyen de 280 € par personne et par an. Mais ce gain serait inégalement distribué, de 470 € par an pour les catégories les plus aisées (8° et 7° décile) à 90 € par an pour les 50 % de ménages les plus modestes, qui ont toutefois plus profité des aides ciblées. Sans ces versements exceptionnels, le taux de pauvreté aurait augmenté de 0,3 points, alors qu'il n'a pratiquement pas varié sur la période (+0,1 points). Sur la même problématique, *Les Échos* rendent compte, le 30 novembre, des résultats d'une étude parue dans le blog « Fipaddict » spécialisé en finances publiques. Selon les calculs de son auteur, le pouvoir d'achat par habitant devrait être en France, à la fin de 2022, supérieur de 1,5 % par rapport à son niveau de fin 2019, malgré le recul attendu en 2022. Il serait stable en Allemagne (+0,1 %), mais devrait baisser en Italie (-0,7 %), au Royaume-Uni (-2,3 %) et en Espagne (-6,8 %), ce qui fait de la France, selon l'auteur de l'étude, le seul grand pays européen où le pouvoir d'achat devrait augmenter depuis la crise sanitaire. Les mesures prises pour faire face à la crise sanitaire, puis à la crise énergétique grâce au bouclier tarifaire sur le gaz et l'électricité et aux remises à la pompe ont limité l'effet de l'inflation importée, de même que les fortes créations d'emploi sur la période récente ont contribué au maintien du pouvoir d'achat et amélioré la répartition de la valeur ajoutée au profit des ménages, mais au détriment des administrations publiques. La tension sur les déficits publics rend inévitable un renversement de la situation à partir de 2023.

FISCALITÉ ET PROCÉDURES FISCALES

->POLITIQUE FISCALE

Un taux de prélèvements obligatoires stabilisé en France ?

Le montant des prélèvements obligatoires (PO) en France est de 1 108 Md€, soit 44,3 % du PIB, en 2021, après 1 026 Md€ (44,4 % du PIB) en 2020 selon la méthodologie de l'INSEE. Ce chiffre figure dans l'article liminaire du PLF pour 2023 (art. 1H LOLF). La prévision pour 2022 est de 45,2 % du PIB, et pour 2023 de 44,7 % du PIB. Ces données sont nettes des crédits d'impôts. La définition retenue par Eurostat diffère à ce sujet, ce qui vient complexifier les comparaisons entre États, et selon celui-ci le taux de prélèvements obligatoires serait établi à 47 % du PIB en 2021, selon une méthodologie distincte de celle de l'INSEE, soit un écart de

près de 3 points. Cette étude démontre toutefois que la France dispose du niveau de pression fiscale le plus élevé au sein de la zone monétaire commune (UEM). Au sein de l'Union européenne (UE), seul le Danemark dispose d'un taux de prélèvements obligatoires plus élevé que celui de la France à 48,8 % selon les données d'Eurostat. La moyenne pour l'UEM est de 42,2 % du PIB et de 41,7 % pour l'UE. Seules l'Italie et la Belgique ont un niveau proche de celui de la France, lesquelles ont un niveau d'endettement public également élevé… Si la baisse des impôts de production décidée par le Gouvernement a permis de stabiliser le taux de prélèvements obligatoires en 2021, sous l'effet du rebond économique de 2021 mais aussi de l'inflation, celui-ci a mécaniquement augmenté en 2022 de 0,9 points. Cela tient aussi à des accises sur les carburants, les tabacs ou les alcools dont le niveau de taxation est plus élevé en France que dans les autres États de l'UEM. Le dernier record avait été atteint en 2017 avec 45,1 %, juste avant la crise des « gilets jaunes ».

Des baisses d'impôts en trompe l'œil ?

L'INSEE a évalué, dans une étude publiée en novembre (v. INSEE, « Les réformes socio-fiscales de 2020 et 2021 augmentent le revenu disponible des ménages, en particulier pour la moitié la plus aisée », nov. 2022), l'impact des baisses d'impôts et des aides exceptionnelles mises en œuvre en 2020 et 2021 sur le revenu disponible des ménages. Le gain atteint 280 € en moyenne pour une personne et 600 € pour une famille, mais avec de fortes disparités. Cette hausse du niveau de vie des personnes résidant en France métropolitaine (+1,1 %) profite surtout à la moitié la plus aisée de la population, particulièrement concernée par les principales réformes pérennes mises en œuvre (baisse du barème de l'IR, suppression progressive de la TH). Les mesures induisent une augmentation du niveau de vie allant jusqu'à 90 € pour les 50 % les plus modestes. Les mesures ont un effet quasi neutre sur le taux de pauvreté (+0,1 point).

Un second PLFR pour 2022 avec le grand retour des dispositions fiscales en fin de gestion

Début novembre, le Gouvernement a présenté un second PLFR pour 2022. Ce projet de texte marque une amélioration du déficit public pour 2022, qui s'établit à 4,9 % du PIB, contre 6,5 % en 2021 et 5 % dans le premier PLFR pour 2022 (L. n° 2022-1157 du 16 août 2022 de fin. rect. pour 2022). Le solde budgétaire de l'État s'améliore de 4,6 Md€, sous l'effet d'une réévaluation des prélèvements obligatoires, qui est plus dynamique qu'initialement prévue (+20 Md€), à 1 194,9 Md€. Les recettes fiscales en 2022 s'élèveraient à 315,8 Md€, soit en hausse de 28,2 Md€ par rapport à la LFI 2022 et de 4,2 Md€ par rapport à la LFR 1 de l'été 2022, hausse notamment due au dynamisme de l'IR et de l'IS. En 2021, ces recettes fiscales avaient atteint 295,7 Md€ (v. *Repères* de l'année 2021). Dans le présent PLFR de fin de gestion 2022, on retrouve notamment comme dispositions fiscales : l'assouplissement des conditions d'exonération d'IR sur l'indemnité compensatrice versée à un agent général d'assurance (art. 1 modifiant l'art. 151 septies du CGI) ; précisions concernant la définition d'un investissement initial ouvrant droit au bénéfice du crédit d'impôt pour investissement en

Corse (art. 2 modifiant art. 244 quater E-I-3e dernier al. du CGI) ; doublement du seuil d'imputation du déficit foncier sur le revenu global à 21.400 € pour des dépenses de rénovation énergétique jusqu'alors de 10.700 € (art. 12 modifiant art. 156-I-3° 3e al. du CGI) ; obligation de mentionner le taux moyen et le taux marginal d'imposition sur l'avis d'IR du contribuable (art. 13 modifiant art. 170-3 avant dernier al. du CGI) ; l'alignement des modalités de paiement de l'IFER photovoltaïque sur ce qui est fait pour l'éolien est une mesure de clarté (art. 14 modifiant art. 1609 nonies C du CGI) ; exonération de la TFPB des bâtiments ruraux affectés à un usage agricole par une société exclusivement constituée entre associés exploitants agricoles (art. 16 modifiant art. 1382 du CGI) ; revalorisation de la valeur forfaitaire des piscines pour le calcul de la taxe d'aménagement (art. 17 modifiant l'art. 1635 quater J du CGI) ; un rapport sur l'opportunité de mettre en place des mesures d'aides aux ménages qui utilisent du chauffage au bois (art. 18). Depuis l'exercice 2018, le Gouvernement présente un PLFR de fin de gestion dépourvu de mesures fiscales portant au-delà de l'exercice en cours. Le présent PLFR a une nouvelle fois été présenté par le Gouvernement, dans son texte initial, sans mesures fiscales nouvelles. Au sujet de ce second PLFR pour 2022, c'est lors de son examen à l'Assemblée nationale, qu'il a été complété par cinq articles additionnels modifiant des dispositions fiscales au sein du CGI. Si les circonstances sont certes particulières, dans la mesure où le Gouvernement a interrompu les débats sur le PLF pour 2023 en engageant sa responsabilité sur le vote du texte (art. 49 al. 3 Const.), empêchant ainsi l'examen d'amendements qui avaient parfois été adoptés par la commission des finances de l'Assemblée nationale, les sénateurs ont justement rappelé la nécessité de respecter le nouvel esprit de la LOLF suite à la loi organique du 28 déc. 2021. À compter du 1er janvier 2023, si le Gouvernement présente un PLFR de fin de gestion, nouvelle catégorie de lois de finances, ces lois pourront ouvrir et annuler des crédits pour l'exercice en cours, mais ne pourront pas introduire de nouvelles dispositions fiscales.

« Superprofits » : taxation exceptionnelle, captation ou participation aux résultats ?

Après les débats vifs du mois précédent sur un sujet politiquement sensible (v. *Repères*, oct. 2022), il y a désormais une confusion sur le chiffrage de l'imposition exceptionnelle sur les « superprofits » visant le raffinage et les industries extractives (pétrole, gaz, charbon) introduite dans le PLF pour 2023 par le Gouvernement. Consistant en une contribution temporaire de ces entreprises, fixée à 33 % des bénéfices lorsque ceux-ci excèdent 20 % de la moyenne des années 2018-2021, selon le Gouvernement, cette imposition ne devrait rapporter que 200 M€ environ. Dans une étude rendue publique, au mois de novembre 2022, l'Institut des politiques publiques (IPP) estime entre 3 et 6 Md€ le rendement budgétaire potentiel de la contribution temporaire mise en place par le Gouvernement (v. Étude de l'IPP, « Entre profits exceptionnels et hétérogénéité d'exposition à la crise énergétique, le grand écart des entreprises ? », 17 nov. 2022). Toutefois, les directions du Trésor et de la législation fiscale semblent stupéfaites de cette évaluation alors que Total annonce 600 M€

de bénéfice fiscal cette année dans le raffinage… Ce dispositif de taxation exceptionnelle doit être distingué d'un autre mécanisme de plafonnement des revenus des producteurs d'électricité et de la captation de leur rente, dénommé mécanisme de « rente inframarginale » souhaité par le Gouvernement (v. *Repères*, oct. 2022) qui devrait générer 5 à 7 Md€ de recettes fiscales selon ce dernier. Un amendement gouvernemental dans le PLF pour 2023, examiné au Sénat, veut étendre la période concernée, ce qui viendrait accroître les recettes de ce mécanisme à environ 11 Md€. Enfin, un compromis de court terme consisterait à imposer le versement d'un surcroît de participation en cas de « superprofits » des entreprises concernées. L'option fait son chemin. Elle est l'objet d'une expertise technique par le député européen Pascal Canfin, chargé d'une mission sur le partage de valeur, et de négociations avec les partenaires sociaux.

Vote de la première partie du projet de loi de finances pour 2023 au Sénat

Le Sénat a adopté fin novembre le volet consacré aux ressources et à l'équilibre financier du PLF pour 2023 (216 voix pour et 91 voix contre). Le Gouvernement dénonce une baisse en trompe-l'œil des recettes fiscales. Les sénateurs ont souhaité baisser les droits de succession pour 2 Md€, réduire plusieurs taux de TVA notamment sur le transport collectif, la margarine ou la filière équine pour 700 M€ ou réévaluer le crédit d'impôt pour la garde d'enfants pour un coût de 250 M€. Finalement, les sénateurs ont supprimé en deuxième délibération plusieurs amendements coûteux pour les finances publiques, et notamment celui sur la baisse des droits de succession. Quant à la disposition relative à la baisse des impôts de production, et notamment de la CVAE, les sénateurs ont supprimé le dispositif (cf. *infra*.) contre l'avis du Gouvernement.

->FISCALITÉ LOCALE

L'étalement sur 2023 et 2024 de la baisse de la CVAE est-il toujours en bonne voie ? (suite)

Après la volte-face du Gouvernement sur la baisse annoncée des impôts de production en décidant un étalement sur deux ans avant de supprimer définitivement la CVAE (v. *Repères*, sept. 2022) et son débat à l'Assemblée nationale (v. *Repères*, oct. 2022), c'est désormais la confusion qui a prédominé au Sénat après le rejet de la réforme. La majorité sénatoriale a été mise en minorité, et le Sénat a voté, contre l'avis du Gouvernement, la suppression de cette réforme (v. art. 5 PLF pour 2023). Si le rapporteur général du Budget au Sénat, le sénateur Husson, est convaincu du besoin d'alléger les impôts des entreprises, il estime nécessaire de différer la prise d'effet de la réforme jusqu'en 2025quitte à mettre en œuvre un dégrèvement de 50 % accordé par l'État pour aider les entreprises. La réforme sera réintroduite par le Gouvernement à l'Assemblée nationale dans sa version initiale. À suivre.

Un système fiscal local « à bout de souffle » selon la Cour des comptes

La Cour des comptes a publié un rapport relatif au financement des collectivités territoriales (v. *Repères*, oct. 2022 rubrique « Finances locales »). Ce rapport fait suite à la demande de la commission des finances du Sénat d'examiner le financement des collectivités territoriales dans un contexte de suppression de la TH sur les résidences principales et de baisse des impôts de production. Selon la Cour des comptes, la fiscalité locale est devenue peu lisible tant pour les contribuables que pour les élus territoriaux. Elle estime que si le choix était fait de transférer au bloc communal l'intégralité du produit des impôts locaux, près de 90% des recettes du bloc communal pourraient provenir des impôts locaux. Pour cela, le bloc communal devrait se voir affecter la part départementale des DMTO et de la CVAE, la taxe sur les certificats d'immatriculation et la part des IFER des départements et régions. La fiscalité nationale partagée représente actuellement environ 20% des recettes des collectivités territoriales grâce à trois impositions de toutes natures : la TVA pour 37,4 Md€, la TICPE pour 11 Md€ et la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) pour 8,2 Md€. La part de la fiscalité nationale partagée est en revanche très hétérogène selon les niveaux de collectivités territoriales : si elle représente une part principale des recettes régionales, elle ne représente qu'une part infime de celles du bloc communal. La Cour des comptes préconise pour ce faire d'affecter un tiers de la TVA, la totalité de la TIPCE et une fraction de l'IS aux collectivités territoriales. Selon la Cour des comptes, il conviendrait de recentrer la fiscalité locale sur le seul bloc communal. Elle envisage un financement plus solidaire (?) pour les départements et souhaite renforcer le financement des régions au travers de la fiscalité nationale économique. La fiscalité de l'énergie (TICPE) serait quant à elle affectée à l'État seulement afin de lui permettre de piloter les évolutions nécessaires pour promouvoir la transition énergétique. La Cour des comptes insiste sur le fait que cette réforme doit étroitement associer les élus locaux en amont de la préparation de la loi de finances et de la loi de programmation des finances publiques. Quant au fait de créer une autorité indépendante chargée d'organiser le dialogue entre l'État et les collectivités territoriales, la liste de ces autorités n'est-elle pas déjà suffisamment longue et le Parlement n'est-il pas déjà un lieu de dialogue ? À suivre dans l'attente du rapport du groupe de travail du Sénat sur la décentralisation en cours de finalisation.

->IMPÔT SUR LES REVENUS

Précisions fiscales sur les indemnités parlementaires versées par le Parlement européen

Dans un arrêt (CE, 27 juill. 2022, Req. n° 458543), le Conseil d'État précise que les indemnités versées par le Parlement européen au titre du mandat de député européen ne sont susceptibles d'être rattachées ni à la catégorie des traitements et salaires ni à celle des bénéfices non commerciaux (BNC) pour la détermination du revenu imposable à l'impôt sur le revenu en France. Comme le souligne le rapporteur public, M. Laurent Domingo, dans ses conclusions, « la qualité même d'élu, disposant d'un statut destiné à garantir son indépendance, exclut, contrairement à ce que soutient le ministre, que, sans disposition

spéciale, les indemnités qui leur sont allouées soient mécaniquement soumises à l'impôt sur le revenu. On peut souhaiter, et c'est notre cas, qu'elles le soient, et elles le sont au niveau européen, mais pour qu'elles le soient également au niveau national, c'est à la loi de le prévoir explicitement et d'en déterminer les modalités. Les articles 79 et 92 du CGI ne suffisent pas ». À quand une modification du CGI en loi de finances à ce sujet ?

->IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS

Constitutionnalité du précompte mobilier

Les dispositions, dans leur version issue de la loi de finances pour 2000, qui prévoient que les sociétés mères qui distribuent des dividendes en provenance de leurs filiales situées en France ou en dehors de l'UE sont redevables d'un précompte alors que celles dont les filiales sont situées dans un autre État membre ne sont pas tenues de s'en acquitter, sont déclarées conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel, dans une décision du 14 octobre 2022 (Cons. const., 14 oct. 2022, *Société Schneider electric et autres*, décis. n° 2022-1014 QPC).

Taxe GAFA à la française et réforme fiscale internationale

Les recettes fiscales de la taxe GAFA à la française ont plus que doublé depuis sa création. Le ministère des finances estime que la taxe sur les services numériques, qui a vu le jour en France en 2019, pourrait rapporter près de 700 M€ en 2023. C'est environ deux fois et demie ce qu'elle représentait en 2019 à l'origine. La taxe sur les services numériques a permis à l'État d'encaisser environ 590 M€ en 2022. Les prévisions pour 2022 ont été revues en hausse pour tenir compte de la dynamique de l'activité. La durée de vie du dispositif dépendra de l'entrée en vigueur de la réforme internationale de la fiscalité menée sous l'égide de l'OCDE. Quant à la Convention multilatérale pour la mise en œuvre du Pilier « Un », elle est en bonne voie d'être finalisée d'ici la mi-2023. Un nouveau rapport d'étape sur le Pilier « Un » a présenté une ébauche complète des règles types techniques qui serviront à mettre en œuvre le nouveau droit d'imposition autorisant les juridictions de marché à taxer des bénéfices réalisés par certaines des plus grandes entreprises multinationales**.** Ce rapport a été soumis à une consultation publique jusqu'à la mi-août 2022. L'OCDE s'emploiera ensuite à finaliser une nouvelle convention multilatérale d'ici la mi-2023, pour une entrée en vigueur prévue en 2024.Selon le Secrétaire général de l'OCDE, l'objectif est de « faire aussi vite que possible pour achever ces travaux, mais nous prendrons tout le temps qu'il faudra pour élaborer correctement les règles. Ces règles façonneront nos relations fiscales internationales pendant plusieurs décennies. Il est important de bien faire les choses ». Quant aux travaux techniques au titre du pilier « Deux », qui met en place un impôt minimum mondial au taux de 15 %, ils sont pour l'essentiel achevés (v. Rapport sur la fiscalité du Secrétaire général de l'OCDE à l'intention des ministres des Finances et des gouverneurs de banque centrale des États du G20).

->TVA

Généralisation de la facturation électronique dans les transactions entre assujettis à la TVA et transmission des données de transaction

Un décret de la Première ministre (Décret n° 2022-1299, 7 oct. 2022, *JORF*, 9 oct. 2022) fixe les modalités d'application des obligations d'émission, de transmission et de réception des factures électroniques et de transmission des données de facturation et de paiement à la DGFiP à compter du 1er juillet 2024 pour les grandes entreprises : 1er janvier 2025 pour les entreprises de taille intermédiaire ; 1er janvier 2026 pour les petites et moyennes entreprises et les microentreprises. L'obligation de réception des factures électroniques entre assujettis s'applique pour toutes les entreprises à compter du 1er juillet 2024.

TVA sur la marge et opérations de cession de terrains à bâtir

Le régime de la TVA sur la marge n'est pas applicable à la cession d'un terrain à bâtir issu de la division parcellaire d'un terrain acquis bâti, selon le Conseil d'État (CE, 8e et 3e ch. r., 11 oct. 2022, *SARL BH Concept*, Req. n° 464.561). Afin de déterminer si des terrains à bâtir ont été acquis en cette même qualité par leur cessionnaire auprès de leurs anciens propriétaires, le juge de l'impôt doit rechercher s'il ressort des actes de vente que ces terrains avaient été acquis par la société cédante comme terrains à bâtir, distinctement des terrains supportant des constructions.

->CONTRÔLE FISCAL

L'annexe « Gestion des finances publiques, lutte contre l'évasion fiscale » du PLF 2023

La rapporteure spéciale, chargée de l'examen des crédits de la mission « Gestion des finances publiques » à l'Assemblée nationale, a formulé des critiques et 34 recommandations (annexe n° 26 au PLF 2023, *Doc. parl.*, A.N., 2022). Selon cette annexe explicative à la seconde partie du PLF pour 2023, la lutte contre l'évasion fiscale n'est pas suffisamment efficace en France, reprenant dans les grandes lignes les conclusions du rapport rendu par le CPO en 2019 intitulé « La fraude aux prélèvements obligatoires » (v. *Repères*, 2019). Le manque de moyens humains au sein de la Direction générale des finances publiques (DGFIP) est pointé du doigt par la rapporteure spéciale. Les effectifs dédiés au contrôle fiscal auraient diminué de plus de 4.000 fonctionnaires depuis 2010 dont 1.600 depuis 2017. Selon la rapporteure, ces baisses d'effectifs auraient un réel effet sur l'efficacité du contrôle fiscal dont le rendement chute sur longue période avec moins de 16 Md€ notifiés, et un peu plus de 10 Md€ encaissés depuis 2019. Au sein de la DGFIP, l'organisation syndicale majoritaire « Solidaires Finances publiques » souligne également l'importance des moyens humains, alors que l'intelligence artificielle, principal argument développé par le Gouvernement pour

contrebalancer ces réductions d'effectifs, désormais utilisée dans 44 % des contrôles fiscaux, ne compte que pour 8,9 % des rentrées fiscales. Le rapport préconise donc un moratoire sur les suppressions de postes au sein de la DGFIP, et notamment au sein du contrôle fiscal. La rapporteure suggère de déroger à la grille salariale de la fonction publique pour recruter des experts des schémas de fraude et d'optimisation agressive, ou même de faire évoluer le plafond de rémunération fixé à 1 M€ pour les « aviseurs fiscaux ».

MANAGEMENT PUBLIC

Télétravail et modernisation du service public

La Cour des comptes vient de publier le 22 novembre 2022, un rapport sur le télétravail dans la fonction publique. La Cour relève qu'avant le déclenchement de la crise sanitaire, le télétravail avait connu deux « *évolutions significatives* ».

Au plan juridique, le décret du 5 mai 2020 avait entériné l'élargissement du recours au télétravail ; l'accord collectif du 13 juillet 2021 avait, quant à lui, imposé aux employeurs de la fonction publique de négocier (ou de renégocier) leur dispositif de télétravail. Au plan pratique, le recours au télétravail durant la pandémie de Covid-19 avait également ouvert la voie à sa banalisation. On peut retenir du rapport les éléments suivants : le télétravail constitue un « *défi stratégique et opérationnel* » pour les employeurs publics, tant sur un plan matériel que d'un point de vue managérial ; les employeurs doivent d'une part s'assurer que le télétravail ne « *dégrade pas la productivité globale de leurs services* » et, d'autre part, de mettre en place des modalités de contrôle « *opérantes des agents en télétravail en apportant un cadre et un appui au management de proximité, à la fois pour des raisons de productivité mais aussi d'équité entre les agents* » ; le télétravail offre un « *riche potentiel d'amélioration du service public* » ; le télétravail peut aussi être utilisé à titre pérenne pour renforcer l'attractivité de fonctions « *délaissées par les agents, à titre transitoire quand il s'agit de déménagements de services ou de de mutations géographiques* ».

Exonération fiscale des indemnités de rupture des relations de travail des agents publics

Le Conseil d'État vient de transmettre au Conseil constitutionnel une question prioritaire de constitutionnalité relative à l'exonération d'impôt sur le revenu des indemnités perçues par les agents publics lors de la rupture de leur relation de travail. Cette exonération, officialisée dans la loi de finances en 2020, n'est en effet prévue que pour les indemnités spécifiques de rupture conventionnelle (ISRC) mais pas pour les indemnités de licenciement.

Dans sa décision de renvoi de la QPC, le Conseil d'État a en effet estimé que la question de l'atteinte de ces dispositions aux droits et libertés garantis par la Constitution présentait « *un caractère sérieux* » en raison de « *l'atteinte que ces dispositions portent aux droits et libertés garantis par la Constitution et, notamment, aux principes d'égalité devant la loi et d'égalité*

devant les charges publiques ».

Service public local face à la crise énergétique et inquiétude des élus face aux violences

La quatrième enquête de l'Observatoire de la démocratie de proximité (Association des maires de France) et du CEVIPOF (Sciences Po) est parue au mois de novembre 2022. Intitulée *Inquiétudes d'un monde qui vient*, l'analyse souligne les difficiles conséquences de la crise énergétique sur l'avenir des communes et, en particulier, sur leur équilibre financier. De manière très concrète, on note plusieurs mesures largement adoptées par les élus locaux : 90 % d'entre eux envisagent de réduire l'intensité ou l'amplitude horaire des éclairages publics ; 86 % annoncent réduire le chauffage dans les installations sportives et 81 % dans les bâtiments municipaux ; 40 % déclarent renoncer ou reporter les projets de recrutement de personnels ; 33 % projettent de réduire les dépenses consacrées à la voirie.

Un autre point significatif concerne les violences faites aux élus. Le rapport souligne qu'alors que « *53 % des maires déclaraient avoir été victimes d'actes d'incivilités (impolitesse, agressivité…) en 2020, ils sont désormais 63 % à reconnaitre subir de telles formes d'incivilité depuis qu'ils exercent la fonction de maire (+ 10 points en 2 ans). La même tendance se confirme pour les insultes ou injures puisque 37 % des maires déclarent en avoir été victimes (+ 8 points en 2 ans) et pour les menaces verbales ou écrites qui progressent de 11 points pour s'établir à 39 %* ».

EUROPE

->POLITIQUE EUROPÉENNE

Cour des comptes européenne : nombreux rapports

Au cours du mois de novembre, la Cour des comptes européenne a publié de nombreux rapports et avis, parmi lesquels, le 14 novembre son rapport sur la performance du budget de l´UE (Situation à la fin de 2021). Les auditeurs y plaident en faveur d´un « meilleur ancrage des grandes priorités stratégiques dans le budget de l´UE ». En effet, les grandes priorités stratégiques (lutte contre le changement climatique, préservation de la biodiversité, égalité entre les hommes et les femmes, objectifs de développement durable et transition numérique) sont intégrées à des degrés très divers dans les programmes de dépenses de l'UE. Outre que l'égalité entre les hommes et les femmes est celle sur laquelle le budget de l'UE met le moins l'accent, la Cour observe un manque de cohérence important dans la façon dont la Commission mesure la contribution budgétaire de l'UE aux cinq politiques transversales et rend compte de leur réalisation. Elle a par ailleurs publié le 21 novembre un rapport spécial 23/2022 relatif aux synergies partiellement inexploitées entre Horizon 2020 et les Fonds structurels et d´investissement européens ainsi qu'un communiqué regrettant le faible impact des financements de l´UE pour la recherche et l´innovation en raison de leur

faible coordination ; le 25 novembre son rapport, favorable, sur les comptes annuels des Écoles européennes (créées en 1953 pour accueillir les enfants des fonctionnaires européens) relatifs à l'exercice 2021 ; le 29 novembre, un rapport spécial 26/2022 consacré aux statistiques européennes dont la qualité est encore perfectible et le 31 novembre son rapport annuel sur les risques financiers qui pèsent sur le mécanisme de résolution unique (MRU), système mis en place par l'UE pour la liquidation ordonnée des banques défaillantes au sein de l'union bancaire. Ces risques ont diminué mais la Cour appelle à rester vigilant. Enfin, le 22 novembre, elle avait publié son avis n° 07/2022 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE, Euratom) 2018/1046 en ce qui concerne l'établissement d'une stratégie de financement diversifiée en tant que méthode d'emprunt générale, relatif notamment à la couverture de l'aide financière à l'Ukraine débattue le surlendemain au Parlement européen. Les auditeurs se sont montrés réservés quant aux imprécisions des procédures projetées.

Achats communs de gaz et mécanisme de solidarité

Le 24 novembre les ministres de l'énergie de l'UE sont parvenus à un accord sur le contenu de la proposition de règlement du Conseil relatif à des mesures temporaires d'urgence supplémentaires visant à contenir les prix élevés de l'énergie et à améliorer la sécurité de l'approvisionnement. Les nouvelles mesures ont pour but de renforcer la solidarité en cas de véritable urgence et de réelle pénurie d'approvisionnement en gaz, d'améliorer la coordination des achats communs de gaz, de limiter la volatilité des prix du gaz et de l'électricité et de permettre de fixer des indices de référence fiables pour les prix du gaz.

Lutte contre les cyberattaques dans le domaine financier

Le 28 novembre le Conseil adopte le règlement sur la résilience opérationnelle numérique du secteur financier (règlement DORA), afin de renforcer la sécurité informatique des entités financières telles que les banques, les compagnies d'assurance et les entreprises d'investissement contre les risques toujours plus importants de cyberattaques.

Brexit : Adoption par l'Union européenne d'une loi permettant d'imposer des sanctions au Royaume-Uni en cas de non-respect de l'accord sur le Brexit

Le 30 novembre 2022, les eurodéputés ont adopté une législation permettant de prendre des mesures de rétorsion à l'encontre du Royaume – si Londres refuse d'appliquer les termes de l'accord du Brexit, portant sur le commerce et la coopération ou le retrait. Ainsi, la Commission européenne serait habilitée à imposer des restrictions sur le commerce, les investissements et d'autres activités.

Cette loi qui rentrera en vigueur au début de l'année 2023, permet à l'Union européenne d'affirmer ses textes et de s'assurer de leur bonne application.

->PACTE DE STABILITÉ

La Commission présente ses suggestions pour la réforme du PSC

Le 9 novembre 2022 le commissaire Paolo Gentiloni et le vice-président Dombrovskis ont présenté de façon détaillée les recommandations de la Commission pour la réforme du cadre budgétaire européen sous la forme d'une communication adoptée ce jour. Elle souhaite que soit proposé à chaque État membre un plan budgétaire national de référence sur quatre ans, adapté à sa situation, afin de le mettre sur le chemin d'une « réduction crédible de sa dette ». Elle suggère ainsi que chaque pays membre puisse définir sa propre trajectoire de réduction de la dette, en s'engageant sur un programme de réformes et des projets d'investissements.

Semestre européen 2023 : Paquet d'automne

Bien que le pacte de stabilité et de croissance reste suspendu, la Commission a présenté le 22 novembre ses prévisions économiques qui lancent le cycle du Semestre européen 2023. Elle prévoit un pic d'inflation en 2023, un marché du travail qui resterait résilient et une croissance faible, la forte inflation et les mesures de soutien au secteur énergétique pesant sur les déficits. Pour la coordination des politiques économiques, la Commission définit des orientations pour aider à surmonter la crise énergétique et rendre l'Europe plus verte et plus numérique.

->BUDGET EUROPÉEN

Le Conseil et le Parlement d'accord sur le budget 2023

Après un échec le 11 novembre, le Comité de conciliation réunissant Conseil et Parlement a réussi le 14 novembre, dans le délai légal (qui expirait à minuit), à trouver un accord sur le budget européen pour 2023 avec le soutien de la Commission. Le montant total des engagements est fixé à 186,6 Md€. Il s'agit d'une augmentation de 1,1 % par rapport au budget 2022 tel qu'il a été modifié. Une marge de 0,4 Md€ a été maintenue disponible sous les plafonds de dépenses du cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027, afin de permettre à l'UE de répondre à des besoins imprévus. Le total des paiements s'élève à 168,6 Md€, ce qui correspond à une hausse de 1 % par rapport à 2022. Le Conseil a ensuite formellement adopté cet accord le 22 novembre et le Parlement lors de sa session plénière du 23 novembre. Le budget 2023 est ainsi adopté.

Parlement : approbation d'une aide financière à l'Ukraine pour 2023

Le 24 novembre 2022, par 507 voix pour, 38 contre et 26 abstentions, le Parlement européen a largement approuvé un prêt de 18 Md€ en faveur de l'Ukraine pour 2023 qui servira à soutenir les services publics essentiels – le fonctionnement des hôpitaux, des écoles, le logement pour les personnes déplacées -, la stabilité macroéconomique et la réhabilitation

des infrastructures critiques détruites par la Russie.

La Commission approuve le plan de relance hongrois mais sous réserve et propose de suspendre les versements

Le 30 novembre 2022 la Commission européenne approuve le plan pour la reprise et la résilience de la Hongrie, doté d'une enveloppe de 5,8 Md€, sous réserve de la mise en œuvre des jalons relatifs à l'état de droit. Elle propose donc pour le moment de suspendre les versements. Le Conseil a jusqu'au 19 décembre pour se prononcer sur ce dossier, une majorité qualifiée étant nécessaire pour que la suspension des fonds entre en vigueur. C'est un sérieux revers pour Budapest.

->EURO

Banque centrale européenne : relèvement des taux prévu et pessimisme

Le 16 novembre la Banque centrale a publié son rapport *Financial Stability Review* annonçant un accroissement des risques en raison de la détérioration des conditions économiques et financières. Si la poursuite du relèvement des taux semble confirmée, la publication le 24 novembre du compte-rendu de sa dernière réunion du 27 octobre ayant décidé de relever les taux directeurs montre que plusieurs membres du Conseil des gouverneurs sont réticents à poursuivre sur cette lancée en raison des risques de récession, malgré une inflation moyenne à 10 % bien loin de la cible de 2 %. Ces dissensions laissent penser une modération des prochaines décisions, ce qui a été salué par la bourse.

->FISCALITÉ

Fiscalité : identification des mesures fiscales dommageables

Le 8 novembre, les ministres des finances conviennent de renforcer le code de conduite utilisé pour identifier les mesures fiscales dommageables des États membres et les enrayer.

->ÉTATS-MEMBRES

Allemagne : le « Conseil des sages » propose de taxer temporairement les plus riches pour affronter la crise énergétique

Le 9 novembre 2022, le « Conseil des sages » qui conseille le gouvernement allemand en matière économique (officiellement « Conseil allemand des experts économiques » créé en 1963 alors que notre Conseil d'analyse économique date de 1997 et n'a pas le même poids) a rendu son rapport annuel. Il a totalement surpris la presse car ce bastion de l'ordolibéralisme a suggéré d'augmenter temporairement les impôts pour financer la coûteuse mutation énergétique à laquelle l'Allemagne est confrontée depuis la rupture avec la Russie et sur laquelle elle se reposait depuis trente ans. Plusieurs organes de presse ont souligné que l'option était peu vraisemblable en raison de l'opposition de principe des

libéraux membres de la coalition au pouvoir.

INTERNATIONAL

->MONNAIES

Poursuite de la lutte contre l’inflation

Le 2 novembre 2022, la *Federal Reserve* a augmenté à nouveau ses taux directeurs de 0,75 point à leur plus haut niveau depuis près de 15 ans entre 3,75 et 4 %. Elle compte poursuivre cette politique. Elle a été suivie le lendemain par la Banque d’Angleterre qui fait face à une inflation supérieure à 10 %. Pour la huitième fois d’affilée, elle a remonté elle aussi ses taux de 0,75 point de base pour atteindre 3 %, un niveau jamais atteint depuis la crise financière de 2008.