Repères

sur la gestion et les finances publiques

En Février 2022

BUDGET DE L'ÉTAT ET DES OPÉRATEURS

➤ Données générales sur les finances publiques

Rapport public annuel de la Cour des comptes : la situation d'ensemble des finances publiques

La situation d'ensemble des finances publiques est le thème qui ouvre le rapport public 2022 de la Cour des comptes centré sur la crise sanitaire et ses conséquences sur l'action publique et publié le 16 février 2022. La situation des finances publiques est donc analysée après le choc majeur de l'année 2020, qui s'est traduit par une récession économique de 8 % et un déficit public de 9,1 points de PIB.

L'année 2021 est celle du rebond de l'activité économique, avec une croissance du PIB attendue à 6 ¼ % dans la prévision associée à la dernière loi de finances rectificative de l'exercice. Elle pourrait même atteindre 7 % d'après les dernières indications de l'INSEE. Après avoir retrouvé son niveau d'avant-crise au cours du second semestre 2021, l'activité continuerait à se redresser dans le courant 2022 et, selon les prévisions du Gouvernement, la croissance atteindrait alors 4 %. Selon la deuxième loi de finances rectificative pour 2021 et la loi de finances initiale pour 2022, le déficit public devrait rester très élevé en 2021 (8,2 points de PIB) et en 2022 (5 points de PIB), malgré la reprise économique marquée. Le déficit corrigé de l'impact de la conjoncture (déficit structurel) s'élèverait, lui aussi, à 5 points de PIB en 2022, soit le double de son niveau d'avant-crise. Conséquence de ces niveaux de déficit, la dette publique représenterait 113,5 points de PIB en 2022 et dépasserait alors de 16 points de PIB son niveau de 2019.

Il faut toutefois noter quelques incertitudes à ce stade qui pourraient venir modifier les chiffres

présentés par la Cour : Selon les déclarations du Gouvernement (mi-janvier 2022), le déficit public pour 2021 pourrait s'établir à un niveau proche de 7 points de PIB, soit nettement plus faible qu'attendu ; En toute logique, les perspectives pour 2022 contenues dans le rapport annuel ne prennent pas en compte les conséquences de la guerre en Ukraine qui a débuté fin février 2022.

La Cour relève ainsi que près de deux ans après le début de la crise sanitaire, la France fera partie des pays de la zone euro dont la situation des finances publiques est la plus dégradée. Cette situation appellera la définition d'une trajectoire à moyen terme de redressement des finances publiques exigeante pour assurer un repli de la dette rapportée au PIB.

En février 2022, les prix à la consommation augmentent de 3,6 % sur un an

Dans une note publiée le 25 février 2022, l'INSEE constate que sur un an les prix à la consommation augmenteraient de 3,6 % en février 2022, après +2,9 % le mois précédent. Cette hausse de l'inflation résulterait d'une accélération des prix de l'énergie, des services, des produits manufacturés et de l'alimentation. La légère baisse des prix du tabac sur un an serait la même qu'en janvier.

Sur un mois, les prix à la consommation augmenteraient de 0,7 %, après +0,3 % en janvier. Les prix des produits manufacturés rebondiraient en lien avec la fin des soldes d'hiver. Les prix de l'énergie accéléreraient dans le sillage de ceux des produits pétroliers. Ceux des services augmenteraient légèrement, notamment en raison du rebond des prix des services de transports. Les prix de l'alimentation et du tabac ralentiraient.

La prochaine publication sur ce thème interviendra fin mars 2022 et devrait confirmer la hausse de l'inflation, notamment en lien avec la guerre en Ukraine et ses conséquences sur l'économie mondiale.

➤ Budget des opérateurs

L'Agence France Trésor et la gestion de la dette publique

À la demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale, la Cour a réalisé une enquête sur la gestion de la dette publique et l'efficacité du financement de l'État par l'Agence France Trésor (AFT). Cette enquête a été publiée le 23 février 2022 sur le site de la Cour.

Créée le 8 février 2001, l'AFT est chargée de la gestion de la dette de l'État en poursuivant trois objectifs : l'émission des titres, la minimisation du coût de ces émissions et la gestion des risques y afférant.

Si sa stratégie robuste a permis de faire face à l'augmentation des besoins de financement durant la crise sanitaire, la Cour invite l'AFT à renforcer son analyse stratégique face à l'émergence de nouveaux enjeux (tels que le retrait progressif des achats de l'Eurosystème), à communiquer davantage sur sa stratégie et à renforcer la coopération entre émetteurs publics.

La Cour précise en outre qu'au-delà du rôle bien spécifique de l'AFT, une stratégie globale de finances publiques est nécessaire. Il est constant qu'une bonne gestion de la dette publique permet de se financer à moindre coût et d'utiliser au mieux les différentes configurations des marchés financiers pour lever les fonds nécessaires au financement des déficits. Mais ces déficits s'imposent au gestionnaire de dette et ce sont leurs niveaux actuels et à venir qui sont cruciaux pour assurer sa soutenabilité. Après avoir rappelé que le niveau de dette publique n'a fait que progresser depuis la crise financière et atteint désormais un niveau très élevé, supérieur à 110 points de PIB et que le déficit structurel serait proche de 5 points de PIB en 2022, la Cour martèle qu'il est crucial de construire une trajectoire de finances publiques qui permette d'amorcer une décrue de la dette et de reconstruire des marges de manœuvre pour faire face à un prochain ralentissement de l'économie.

COMPTABILITÉ PUBLIQUE

➤ Responsabilité des gestionnaires publics

Le projet de réforme vivement critiqué par la Professeure Damarey

Dans une tribune publiée sur le site d'Acteurs Publics le 22 février 2022, la professeure Stéphanie Damarey ne mâche pas ses critiques en direction

du projet d'ordonnance qui vise à réformer la responsabilité financière des gestionnaires publics.

Après avoir relevé que la réforme ne changeait rien ou presque pour les ministres et élus locaux qui demeurent largement exclus du nouveau régime de responsabilité, la professeure relève que la rédaction de certaines infractions va soulever des difficultés majeures d'interprétation. Pour d'autres infractions, le juge financier se trouvera particulièrement contraint dans l'exercice de son activité juridictionnelle.

Elle note ainsi que le projet d'ordonnance laisse l'impression d'un texte rédigé pour cantonner au maximum les possibilités d'engagement de la responsabilité financière des gestionnaires publics et réduire à peau de chagrin les marges de manœuvre du juge financier dans l'élaboration de sa jurisprudence.

➤ Juridictions financières

Pierre Moscovici salue les avancées de la loi « 3DS »

Dans un communiqué de presse publié le 9 février 2022, Pierre Moscovici, Premier président de la Cour des comptes a expliqué en quoi la loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (dite « 3DS ») était importante pour l'avenir des juridictions financières. Ce texte, qui a fait l'objet d'un accord entre les sénateurs et les députés après neuf mois de discussion parlementaire, comporte des dispositions structurelles pour le fonctionnement des juridictions financières, dans le contexte de la mise en œuvre du projet stratégique « JF 2025 » initié par la Cour.

La loi « 3DS » crée une compétence d'évaluation des politiques publiques pour les chambres régionales des comptes (CRC), rapprochant ainsi leurs missions de celles de la Cour des comptes. Les CRC pourront également être sollicitées pour rendre un avis sur les conséquences de tout projet d'investissement exceptionnel dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par la collectivité auteur de la saisine. La loi « 3DS » élargit par ailleurs les cas et les modalités d'intervention des commissaires aux comptes dans le contrôle des entreprises publiques locales et renforce le suivi des observations rendues par les CRC sur ces structures.

Le Premier président de la Cour des comptes tient « *la volonté partagée du législateur de faire des CRC des acteurs majeurs de l'évaluation des politiques publiques locales et de contrôle de l'action des collectivités territoriales. Tandis que*

nous célébrons cette année le quarantième anniversaire de la création des CRC, ces mesures vont dans le sens du renforcement de leur implication dans l'action publique locale, afin d'assumer pleinement leur rôle de tiers de confiance, de vigie et d'expert ».

À l'heure où les CRC se préparent à perdre leur mission juridictionnelle au profit de la seule Cour des comptes (cf. projet d'ordonnance portant réforme de la responsabilité des gestionnaires publics), la nouvelle perspective offerte par la loi « 3DS » paraît toutefois une bien maigre consolation.

FINANCES LOCALES

Les finances locales dans le rapport annuel de la Cour des comptes

Ce traditionnel rapport consacré uniquement aux conséquences financières de la crise Covid sur les finances publiques aborde l'impact de la crise sur les finances locales. Côté dépenses, les magistrats financiers relèvent la croissance en 2021 et 2022 des dépenses : +4,7 % en 2021 ; 2,7 % en 2022. Ce rapport ne manque pas de rappeler la reprise des dépenses d'investissement et la progression limitée de la masse salariale de l'ordre de 2 % en moyenne sur les deux dernières années. Ce rapport public s'intéresse également à la question de la délégation de service public. Pour mémoire, ce mode de gestion est utilisé dans les trois quarts des transports publics et dans environ la moitié des services des ordures ménagères et des centres de congrès. En termes de données chiffrées, le chiffre d'affaires des DSP représente 130 Mds€, soit 6 % du PIB. Le nombre de personnes employées s'élève à 1,3 million. La Cour des comptes insiste sur deux points particuliers : d'une part, la préservation de la rentabilité des entreprises privées grâce à l'intervention de la personne publique et d'autre part elle relève l'absence de stratégie des autorités délégantes pour faire face aux impératifs de continuité et d'adaptation du service public.

Les magistrats financiers s'intéressent aussi aux interventions économiques des collectivités territoriales avec un focus sur l'Occitanie. Les juges relèvent la difficile coordination des interventions des acteurs publics locaux avec notamment l'intervention de douze départements en dehors de leur champ de compétence. Pour mémoire, le tribunal administratif de Limoges avait déjà rappelé ce point dans un jugement du 23 septembre 2021 selon lequel la crise sanitaire ne permet pas à un département d'aider des entreprises (Jugement rendu par Tribunal administratif de Limoges, 23-

09-2021, req. n° 2001015, AJDA, 2022, p. 131). Au final, les juges relèvent l'existence d'un foisonnement de dispositifs *a priori* peu propice à l'efficience.

Note du Gouvernement pour la préparation des budgets primitifs 2022

La note du 9 février 2022 revient sur les innovations opérées par la loi de finances pour 2022 sur le champ des finances publiques locales avec une analyse des points suivants : Aménagement du schéma de compensation de la réforme de la taxe d'habitation ; Modification de la formule de calcul du coefficient correcteur ; Dispositions relatives à l'intercommunalité ; Précisions concernant la procédure de diminution unilatérale des attributions de compensation par le conseil communautaire en cas de réduction du produit global des impôts économiques sur le territoire de l'EPCI ; Modalités de calcul de la dotation de solidarité communautaire en cas de non-adoption d'un pacte financier et fiscal consécutif à la signature d'un contrat de ville ; Métropole du Grand Paris ; Les dispositions afférentes à la fiscalité directe locale ; Compensation intégrale par l'État aux collectivités, pendant 10 ans, de la perte de recette liée à l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties dont bénéficie la production de logements locatifs sociaux ; Exonérations de TFPB ; Les dispositions afférentes aux autres impositions locales ; Taxe locale sur la publicité extérieure ; Taxe sur les éoliennes en ZEE.

Décisions du Comité des finances locales

Le Comité des finances locales (CFL) a la possibilité de moduler la répartition interne de la DGF. Concernant la dotation de solidarité rurale (DSR), le CFL a choisi de privilégier les bourgs-centres assurant des fonctions de centralité en milieu rural (4 169 communes en 2021) et les 10 000 communes rurales identifiées comme les plus fragiles. Les parts respectives de la DSR qui reviennent à ces deux catégories de communes (« bourgs-centres » et « cibles ») se voient affecter chacune 45 % de la progression de la dotation. Le reste (10 %) bénéficie aux quelque 33 000 communes éligibles à la part dite « péréquation ».

Du côté des départements, le CFL n'a pas touché à la progression de 10 M€ (soit + 0,66 %) en faveur de la péréquation, inscrite dans la dernière loi de finances. Il a été par ailleurs décidé d'affecter 75 % de la progression de la péréquation aux départements ruraux (dotation de fonctionnement minimale), le reste (25 %) étant dévolu aux

départements urbains (dotation de péréquation urbaine).

Décret sur la taxe locale de consommation d'électricité

Le pouvoir réglementaire a publié un nouveau décret concernant la réforme de la taxe locale de consommation d'électricité votée par l'article 54 de la loi de finances pour 2021. Ce décret précise les règles de calcul des produits de la TICFE revenant aux communes, et selon les cas, aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), aux départements et à la métropole de Lyon, qui leur sont substitués au titre de leur compétence. Sur le fond, les collectivités devraient voir le produit augmenter car elles vont bénéficier des frais de gestion. Pour les contribuables, certaines évolutions à la hausse sont susceptibles d'être constatées.

Indemnité inflation et instruction budgétaire M14

L'arrêté du 13 janvier 2022 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M14 applicable aux communes et aux établissements publics communaux et intercommunaux à caractère administratif a été publié le 10 février 2022. Il modifie le plan de comptes développé des communes de plus de 500 habitants en y ajoutant un compte 6 415 : « indemnité inflation ».

FINANCES SOCIALES

➤ Situation des comptes publics sociaux

La dépense sociale au cœur du redressement des comptes publics pour la Cour

Dans son rapport public 2022, la Cour des Comptes dresse la situation des comptes publics à la fin de l'exercice 2021, considérablement impactée par la crise sanitaire. Se penchant sur la trajectoire des finances publiques jusqu'en 2027 - adressée à la Commission européenne en octobre 2021 et qui table sur un déficit effectif ramené à 2,7 points de PIB (déficit structurel à 3,2 % de PIB), la Cour relève que la réalisation de cet objectif est entachée de nombreuses incertitudes : outre celles qui concernent les hypothèses de croissance, le principal facteur d'inquiétude concerne l'objectif de maîtrise de la dépense publique qui est fondé sur un taux de croissance moyen annuel des dépenses de 0,4 % (contre 1 % entre 2010-2019) et qui suppose un effort

d'économies de 9 Md€ chaque année. La Cour rappelle que, dans sa « Stratégie de finances publiques pour la sortie de crise » publiée en juin 2021 (voir *Repères* de juin 2021), complétée à l'automne par des notes consacrées à plusieurs grandes politiques publiques (voir *Repères* de novembre 2021), elle avait identifié cinq secteurs clés pour la réalisation d'économies, qui tous relèvent de la sphère sociale : les systèmes de retraite, l'assurance maladie, la politique de l'emploi, les minima sociaux et la politique du logement. La Cour passe en revue les mesures prises pour faire face à la crise dans une vingtaine de secteurs, dont cinq, qui relèvent plus particulièrement de la sphère sociale seront analysés *infra*.

➤ Mesures de lutte contre la crise

Le succès de la « prime Macron » confirmé en 2021

Selon des informations publiées dans *Les Échos*, et rapportant les propos du ministre des comptes publics lors de la séance de questions au gouvernement du 1^{er} février, la « prime exceptionnelle de pouvoir d'achat », exonérée de charges fiscales et sociales, devrait avoir concerné, en 2021, près de 4 millions de salariés (contre 5 millions en 2019 et 6 millions en 2020) ; le montant des primes versées s'élèverait à près de 2 Md€, pour un montant moyen de 506€ par salarié.

Le plan « 1 jeune 1 solution » pour l'emploi des jeunes dans le rapport annuel de la Cour

Ce plan, qui a fait l'objet de plusieurs développements dans les *Repères* a été marqué par un effort massif en faveur des jeunes au chômage ou en situation précaire, qui ont été particulièrement frappés par la crise. Il s'est appuyé sur l'amplification de dispositifs en vigueur (ex. PACEA, Garantie jeunes, Accompagnement intensif jeunes (AIJ), parcours destinés plus spécifiquement aux décrocheurs, contrats aidés qui ont été réactivés) ainsi que sur les aides exceptionnelles à l'embauche pour les contrats en alternance (apprentissage et insertion professionnelle). Doté initialement de 6,5Md€ pour 2020 et 2021, le plan aurait finalement coûté 9,7Md€ et concerné 615 000 jeunes. Dans son rapport, la Cour dresse un constat mitigé sur l'efficacité de ce plan, dans la mesure où plusieurs dispositifs n'ont pas atteint leurs objectifs (ex. PACEA, Garantie jeunes) et où les aides financières à l'embauche n'auraient finalement eu qu'un effet limité sur le nombre de jeunes en emploi (cas de l'apprentissage, dont la croissance spectaculaire a largement profité aux jeunes diplômés, dont l'insertion dans l'emploi était déjà satisfaisante).

La Cour relève que le plan a globalement permis de préserver la situation des jeunes durant la crise mais que la dépense n'a pas été maîtrisée pour les aides à l'embauche d'apprentis (ce dispositif ayant toutefois fait l'objet de plusieurs prolongations). La Cour fait plusieurs recommandations, visant à mieux cibler les dispositifs et les publics prioritaires.

Les mesures fiscales de soutien aux entreprises vues par la Cour des comptes

Dans son rapport, la Cour relève que, comme dans la plupart des pays européens, les reports d'échéances fiscales - remaniés et prolongés à plusieurs reprises - ont été mis en œuvre très rapidement dès le début de la crise sanitaire, mais que leur effet sur la trésorerie des entreprises (3,6 Md€ d'échéances reportées au 1^{er} juillet 2021) est resté relativement modeste par rapport aux autres dispositifs (140 Md€ au titre des PGE, 21,4 Md€ de reports d'échéances sociales). Elle souligne les efforts en matière de réactivité, de simplification et de communication qui ont été réalisés par l'administration fiscale; mais elle indique aussi que, même si l'administration a cherché à limiter les effets d'aubaine, la baisse des contrôles pendant les confinements de l'année 2020 et un cadre insuffisamment défini pour la surveillance des engagements de conditionnalité (comme le non versement de dividendes en 2020) auraient nécessité un suivi plus marqué en sortie de crise.

➤ Dépenses de santé / Hôpital / Assurance maladie

Le rapport sur la situation financière des organismes complémentaires assurant une couverture santé

Le rapport annuel sur la situation financière en 2020 des complémentaires santé ayant acquitté la taxe de solidarité additionnelle aux cotisations d'assurance maladie complémentaire, établi par la DREES en application de la loi de financement de la SS de 2009, confirme la poursuite du mouvement de concentration des organismes (301 mutuelles, 102 sociétés d'assurance et 25 institutions de prévoyance). La masse des cotisations a baissé en 2020 du fait de la crise COVID, mais les dépenses de prestations (79 % du total des dépenses) ont baissé encore plus fortement (-7,8 %) du fait d'un moindre recours aux soins en 2020. Les frais de gestion sont stables (20 % du total), ce qui a conduit à une amélioration des résultats. Le rapport conclut sur une bonne solidité financière des complémentaires santé, avec des

fonds propres de qualité « niveau 1 » conformément au dispositif de Solvabilité 2.

Le rapport de la Cour des Comptes sur la santé des enfants

La communication de la Cour des Comptes sur la santé des enfants, réalisée à la demande de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, part d'un constat contrasté de la situation de la France dans ce domaine (le total des dépenses de santé pour les enfants de moins de 12 ans s'est élevé à près de 9 Md€ en 2019), en particulier en ce qui concerne la mortalité périnatale et la couverture vaccinale. Elle relève la persistance d'importantes inégalités sociales, liées aux indicateurs socio-économiques des mères de famille, ainsi que des défaillances dans le système de suivi et de surveillance. Elle souligne également l'éclatement de la stratégie nationale de santé pour cette population, partagée entre des plans nationaux thématiques, avec une part réduite des dépenses de prévention, ainsi qu'une cohérence insuffisante de l'action des différents acteurs (État, Assurance maladie, Protection maternelle et infantile relevant des départements). La Cour préconise donc de redéfinir le parcours de santé des enfants autour de la prévention et du médecin traitant, et de réallouer les ressources autour de priorités plus lisibles et davantage pilotées, avec la finalité de réduire les inégalités de santé des enfants.

Une étude de la DREES sur les effets redistributifs de l'Assurance maladie

Une étude de la DREES fait apparaître que l'Assurance maladie obligatoire constitue un facteur important de la redistribution des revenus. Cet effet provient à la fois des prestations et des cotisations. S'agissant des prestations, celles-ci sont plus élevées pour les ménages les plus modestes : 6000€ par an en moyenne pour les 2^e à 4^e niveaux de vie (les plus faibles), 4400€ au sein du 10^e (le plus élevé). Cela est dû à une consommation médicale plus importante chez les plus modestes (ex. états de santé plus dégradés, âge, prise en charge en ALD, dépenses de psychiatrie pour les jeunes). En ce qui concerne le financement, celui-ci a également un effet progressif, puisque le poids des cotisations sociales (patronales) est plus faible sur les bas salaires et que les taux de CSG sont plus élevés sur les revenus du patrimoine (concentrés sur les catégories les plus aisées) que sur les revenus d'activité. Toutefois, les taxes affectées (ex. TVA, taxes sur les tabacs et les alcools) qui financent 15 % de l'Assurance maladie ont un effet régressif. Les calculs produits par la DREES font apparaître que l'AMO

contribue à une réduction de 20 % des inégalités, la contribution des prestations étant toutefois beaucoup plus importante (83 %) que celle des cotisations et contributions.

➤ Retraites

L'utilisation des réserves des caisses de retraite pendant la crise vue par la Cour

Dans son rapport, la Cour commence par rappeler les principes et les pratiques relatifs à la constitution et à la gestion de réserves par les caisses de retraites, celles-ci s'avérant différentes selon qu'on se situe en capitalisation (en France, essentiellement le régime additionnel de la fonction publique) ou en répartition, et en fonction de leur situation démographique. Fin 2020, le montant de ces réserves - finalement assez peu affecté au regard de la valeur comptable - s'élevait à 125 Md€, dont 53 Md€ pour la seule AGIRC-ARRCO. La Cour relève que la crise sanitaire a eu des effets contrastés selon les régimes, les conséquences les plus importantes ont concerné l'AGIRC-ARRCO, qui a clôturé l'exercice 2020 avec un déficit technique de - 5,3Md€, ce qui a dû conduire les partenaires sociaux à adopter des mesures (minoration de la revalorisation des pensions en deçà de l'inflation) pour replacer le régime sur une trajectoire d'équilibre. Par ailleurs, le Fonds de réserve des retraites (FRR) a été amené à engager la quasi-totalité de ses réserves (23,5 Md€) au profit de la CADES en vue de l'extinction de la dette de celle-ci en 2033, ce qui pose la question de son avenir. La Cour propose in fine une harmonisation comptable des actifs, des produits financiers, ainsi que des frais de gestion et une actualisation du cadre réglementaire de la gestion des réserves des caisses.

➤ Assurance chômage

Le retour à l'équilibre de l'Assurance chômage en 2022

Au regard d'une situation de l'emploi en très nette amélioration en 2021 (le taux de chômage à la fin de cette année s'est établi à 7,4 % au quatrième trimestre) et de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions sur l'indemnisation, le bureau de l'UNEDIC a entériné de nouvelles prévisions financières pour la période 2022-2024. En 2022, l'excédent attendu serait de +2,2 Md€ (après un déficit de -9,3 Md€ en 2021), et pourrait atteindre +5,4 Md€ en 2024. Cet excédent résulterait pour 70 % de la baisse des dépenses d'indemnisation et pour 30 % de la hausse des recettes. La dette du régime qui s'est élevée à 63,9 Md€ en 2021, commencerait à diminuer

légèrement en 2022 (61,7 Md€) pour atteindre 52,2 Md€ (contre 36,8 Md€ à fin 2019).

➤ Formation professionnelle

Le succès non démenti de l'apprentissage en 2021

Selon les statistiques publiées par le ministère du travail, 698 000 contrats d'apprentissage ont été conclus en 2021, soit une progression de 37 % par rapport à 2020 ; tous les niveaux de formation ont progressé, notamment pour le supérieur et les formations au niveau du baccalauréat, ce qui ne règle pas nécessairement le problème des secteurs en tension qui recrutent souvent au niveau du CAP. L'apprentissage a largement bénéficié des primes prévues dans le plan « 1 jeune, 1 formation ». Pour autant ce succès pose le problème de son financement, les dépenses étant très supérieures aux recettes de la taxe d'apprentissage, ce qui met en péril l'équilibre financier de « France compétences ». (cf. Repères de novembre 2021).

➤ Dépendance

Le rapport public 2022 à propos de la situation des personnes hébergées dans les EHPAD

Dans ce rapport, la Cour met en parallèle les très fortes conséquences de la crise sanitaire dans les EHPAD (34 000 décès soit 34 % du total entre mars 2020 et mars 2021) et le coût des mesures conjoncturelles qui ont été mises en œuvre pour compenser les dépenses supplémentaires et les pertes de recettes dans ce secteur (1,7 Md€), auxquelles s'ajoutent les actions pérennes (revalorisations salariales, aides à l'équipement immobilier et informatique) du « Ségur de la santé ». Elle constate que ce mauvais bilan ne s'explique pas seulement par la fragilité des personnes hébergées, mais par les défaillances structurelles qui prévalent depuis longtemps : faiblesses des ressources médicales et adossement insuffisant au système de santé, fortes tensions sur le personnel qui connaît des taux de rotation élevés. La Cour fait plusieurs recommandations, en particulier l'insertion des EHPAD dans un réseau territorial, dans le cadre de contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens. Par ailleurs, sur ce même sujet, la Cour a publié le 28 février une communication à la commission des affaires sociales du Sénat sur la prise en charge médicale des personnes âgées en EHPAD ; soulignant que le volume de la dépense publique consacrée aux soins et à la dépendance en EHPAD a progressé trois fois plus vite que le PIB entre 2011 et 2019 (11,24Md€ en

2019), elle dresse quatre constats : 1/ un manque persistant de personnel qualifié (en particulier pour la prise en charge médicale), ce qui a entraîné une dégradation de celle-ci ; 2/ l'insuffisance des actions de prévention et d'amélioration de la qualité ; 3/ la complexité du financement tripartite (ARS pour les soins médicaux, département pour la prise en charge de la dépendance, usager pour l'hébergement) ; 4/ l'isolement de nombreux établissements, qui ne sont pas intégrés dans une organisation territoriale de la prise en charge gériatrique, qui doit s'accompagner d'un contrôle accru. La Cour fait plusieurs recommandations pour un nouveau modèle d'EHPAD, la dépense additionnelle pour les mesures concernant le financement des EHPAD serait compris entre 1,30 et 1,90 Md€.

➤ Solidarité / Lutte contre la pauvreté / Revenu universel

La lutte contre la pauvreté : poursuite du lancement du Service public de l'insertion

Annoncée par le Président de la République dans le cadre de la « Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté » le 13 septembre 2018, la création du Service public de l'insertion (SPIE) doit permettre une meilleure coordination des acteurs publics et privés de l'insertion (État, départements, Pôle Emploi, régions, communes, CAF, missions locales, Cap Emploi, associations, entreprises) pour accompagner les jeunes, les allocataires du RSA et les demandeurs d'emploi vers la reprise d'activité, en assurant la continuité de leur parcours. Après la labellisation de 31 territoires de déploiement en 2021, le ministère du travail a procédé à l'annonce de 34 territoires supplémentaires (essentiellement au niveau des départements) qui ont été retenus pour 2022 (cf. Repères d'avril 2021).

FISCALITÉ ET PROCÉDURES FISCALES

➤ Politique fiscale

Première édition du « Baromètre des prélèvements obligatoires » du CPO

Le « baromètre des prélèvements obligatoires » est un sondage commandité par le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) et réalisé auprès d'un échantillon représentatif de la population française. Il a vocation à mesurer périodiquement la perception qu'ont les Français des prélèvements fiscaux et des cotisations sociales et ainsi à éclairer les pouvoirs publics sur l'état et l'évo-

lution de l'opinion dans ce domaine. Tels qu'ils sont entendus dans le cadre de ce sondage, les « prélèvements obligatoires » désignent l'ensemble des prélèvements auxquels les contribuables sont soumis : impositions de toutes natures, mais aussi cotisations sociales destinées à financer les organismes de Sécurité sociale. Le baromètre s'inscrit dans la mission du CPO, qui est chargé, selon le législateur, « d'apprécier l'évolution et les incidences économiques, sociales, budgétaires et financières de l'ensemble des prélèvements obligatoires, ainsi que de formuler des recommandations sur toute question relative aux prélèvements obligatoires » (art. L. 331-1 du CJF suite art. 7 L. n° 2021-1577 du 6 déc. 2021 modifiant la L. n° 2005-358 du 20 avril 2005). Ce baromètre poursuit l'ambition d'œuvrer à la consolidation du civisme fiscal et à la bonne acceptation des prélèvements obligatoires. L'objectif du sondage est de mesurer auprès des Français la compréhension qu'ils ont du système fiscal et leur sentiment général face à l'impôt et aux cotisations sociales. Les résultats de ce premier baromètre ne sont pas surprenants : 75 % des sondés trouvent le niveau des impôts trop élevé en général ; 82 % des Français trouvent le système de prélèvements obligatoires inéquitable . Il est donc clair que ce baromètre témoigne d'un « ras-le-bol fiscal » en France ! À noter cependant que 80 % des Français considèrent le paiement de l'impôt comme un acte citoyen.

➤ Fiscalité écologique

Vers une réconciliation citoyenne avec la fiscalité énergétique ?

Lors de la remise de son rapport annuel, le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) a considéré que la redistribution, l'innovation, et la lutte contre le changement climatique constituaient trois enjeux fiscaux majeurs en sortie de crise sanitaire. Déjà en 2019, le CPO avait travaillé sur ce sujet en publiant un rapport, intitulé *La fiscalité environnementale au défi de l'urgence climatique*, qui s'appuyait sur cinq rapports particuliers thématiques. L'un dressait le panorama de la fiscalité environnementale ; le deuxième en analysait le cadre et les contraintes juridiques ; un troisième présentait les expériences étrangères et procédait à des comparaisons internationales. Enfin, deux rapports particuliers analysaient en détail, selon différentes hypothèses, les effets macroéconomiques et microéconomiques de la fiscalité du carbone. La conclusion était claire : la fiscalité carbone est un instrument inséré dans un jeu d'opportunités et de contraintes dont le maniement est complexe, et la reprise d'une tra-

jectoire d'augmentation de la fiscalité carbone paraît inéluctable pour espérer atteindre les objectifs que la France s'est assignés ; toutefois les enjeux d'acceptabilité sociale doivent faire l'objet d'une attention renouvelée, et les actions doivent être engagées aux niveaux européen et international pour éviter que la France n'agisse seule. Les conclusions de ce rapport sont à ce jour restées lettre morte (indemnité inflation retenue, gel de l'évolution à la hausse de l'assiette carbone depuis 4 ans qui constitue un mauvais signal concernant les objectifs de transition écologique...). Trois ans après ce rapport, il a semblé nécessaire au CPO de revenir sur le thème de l'acceptabilité de la fiscalité environnementale pour tenir compte d'une part des enseignements à tirer de l'expérience des « gilets jaunes » en France qui a nourri de nombreuses contributions de chercheurs en sciences sociales, y compris chez les juristes même si le rapport n'en fait pas état (v. *Rev. Gest. & finances publiques*, n° 2021/2, p. 12 et s.). Ce rapport identifie six directions principales et complémentaires à travers lesquelles les instruments de la fiscalité environnementale pourraient gagner en acceptabilité sociale : une révision des méthodes de préparation en amont des réformes touchant à la fiscalité environnementale ; une attention renouvelée à la pédagogie autour de l'outil ; privilégier des outils de type bonus-malus plutôt que de recourir aux seules hausses de taxation (et le coût budgétaire de ces mesures ?) ; une allocation des ressources issues de la fiscalité qui permette de lever certains facteurs de non-consentement à la fiscalité environnementale (et le principe d'universalité budgétaire ?) en allouant une partie des recettes au financement de projets verts (théorie du juste retour dont on connaît les limites) ; en allouant une partie des recettes à une compensation des pertes de revenus des ménages affectés par la mise en œuvre de la taxe (à la condition que ces mesures soient orientées vers l'aide à la transition énergétique), en particulier les plus modestes d'entre eux ; une forme de consultation ou de participation des citoyens aux décisions adoptées (et le débat et le contrôle parlementaires ? et le CESE ?). Bref rien de neuf sous le soleil pour réconcilier les citoyens avec la fiscalité énergétique.

➤ Dépenses fiscales

Crédit d'impôt recherche (CIR) : la plaidoirie du CPO pour son plafonnement

Le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) formule dans son rapport annuel, et notamment dans son rapport thématique intitulé *La fiscalité*

de l'innovation : améliorer l'efficacité des dispositifs existants, poursuivre leur évaluation, cinq propositions pour améliorer l'efficacité du CIR et rendre le dispositif plus incitatif. Il préconise de poursuivre la démarche évaluative engagée pour le CIR, afin d'évaluer l'impact sur l'innovation (proposition n° 3) et d'intégrer les incitations fiscales dans un pilotage global de la politique publique d'innovation (proposition n° 5). Il recommande surtout de soumettre le CIR à un plafond au regard du coût budgétaire élevé de ce dispositif qui est l'une des niches fiscales les plus coûteuses pour les finances publiques (environ 6 Mds€ en 2021). Si ce dernier était fixé à 20 M€, les PME seraient les premières bénéficiaires du dispositif et l'État pourrait économiser 1,6 Mds€ par an. Le dispositif actuel vise à soutenir les activités de recherche et développement des entreprises, quels que soient leur secteur ou leur taille. Son taux varie selon le montant des investissements : il s'élève à 30 % jusqu'à 100 M€ de dépenses de R&D et 5 % au-delà. Les membres du CPO sont revenus sur l'efficacité limitée en termes de développement de la recherche privée comme l'a déjà démontré une étude pilotée par France Stratégie en juin 2021 (v. *Repères*, juin 2021) puisque ce dispositif n'a pas inversé la perte d'attractivité du territoire national en matière de recherche et développement des grandes entreprises. Cette recommandation ne devrait pas réjouir les membres du MEDEF qui ne sont visiblement pas parvenus à convaincre les rapporteurs du CPO.

➤ Procédure fiscale

Les administrations fiscales et douanières durant la crise sanitaire

Dans le cadre de son rapport public annuel de février 2022, la Cour des comptes n'a pas manqué de saluer la rapidité d'adaptation des services de la DGFiP et de la DGDDI bien qu'elles aient été insuffisamment préparées à la survenance d'une crise d'une telle ampleur. La Cour souligne que des dispositifs exceptionnels (dé-douanement des masques, fonds de solidarité pour les entreprises) ont été mis en œuvre dans des délais très brefs et sous une forte pression, avec des attentes particulièrement fortes de la part de l'opinion publique. Toutefois, elle regrette un manque d'anticipation qui s'est traduit par une faible disponibilité des agents et une forte baisse d'activité sur la période du premier confinement (mars à mai 2020), comme en ont témoigné les résultats décevants du contrôle fiscal et de la lutte contre la fraude fiscale en 2020 (v. *Repères*, Best of 2021). La Cour des comptes

s'est intéressée aux mesures de « bienveillance », consistant à suspendre puis limiter les contrôles fiscaux en 2020. Cette baisse des contrôles en 2020 a été significative (-17 %) et a fait chuter de 34 % les droits rappelés à 2,5 Mds€. La Cour des comptes regrette le choix de l'élargissement de la suspension des pénalités de retard à la TVA, qui devait s'appliquer aux seuls impôts directs, pour de simples raisons techniques liées à l'outil informatique. Avec la reprise des contrôles, la Cour des comptes réclame à l'administration fiscale un suivi plus rigoureux des « engagements de responsabilité » (versement de dividende, rachat d'actions, siège ou filiale dans un paradis fiscal...) pris par les entreprises qui ont bénéficié des mesures fiscales de crise. Selon la Cour, il importe que l'administration fiscale fixe la liste des entreprises liées par ces engagements, ce qui n'est pas le cas pour le moment, et prévoie de contrôler spécifiquement le respect de ces derniers. Ainsi, la Cour formule au titre de ses recommandations d'actualiser annuellement les plans de continuité d'activité, afin d'assurer la continuité de leurs activités, développer les capacités de travail à distance tout en garantissant un niveau de sécurité approprié (DGFiP, DGDDI). La Cour renouvelle par ailleurs la recommandation qu'elle a déjà formulée dans le rapport public annuel 2021 et dans le rapport réalisé à la demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale sur les dépenses publiques pendant la crise afin de mettre en œuvre effectivement des plans de contrôle *a posteriori* sur les aides du fonds de solidarité versées depuis mars 2020 ; et en cas de versement à tort, engager les mesures de récupération des indus et, le cas échéant, des poursuites pénales (DGFiP).

➤ Impôt sur les sociétés

Les mesures fiscales de soutien aux entreprises durant la crise sanitaire

Dans le cadre de son rapport public annuel de février 2022, la Cour des comptes est revenue sur l'efficacité des soutiens déployés à l'égard des entreprises, en passant en revue trois types de mesures fiscales mises en œuvre pour faire face aux conséquences de l'épidémie sur le tissu économique. En premier lieu, la Cour des comptes revient sur les dispositifs de soutien à la trésorerie des entreprises, tels que les reports de paiement des impôts directs ou des dettes fiscales et l'accélération des remboursements de créances fiscales dues aux sociétés (v. à ce sujet *RFFP* mai 2021, n° 154 p. 31 et s.). Ce sont environ 2,3 Mds€ de paiements d'impôts qui ont été reportés sur une durée de trois à neuf mois. La Cour constate

que la quasi-totalité des reports a été régularisée par les entreprises à la date convenue avec l'administration fiscale. La Cour des comptes regrette l'insuffisance de la fiabilité et de la précision des données de suivi eu égard aux enjeux. Elle regrette aussi que ces données aient été présentées par le Gouvernement sans être assorties de réserves suffisantes. En deuxième lieu, la Cour des comptes revient sur un autre dispositif : les baisses temporaires d'impôts, pour un total de 4 Mds€. La Cour des comptes ne conteste pas les baisses de contributions fiscales appliquées sur les produits destinés à lutter contre l'épidémie (ex. masques, gants, gel hydro-alcoolique, vaccins, seringues) pour 1,6 Mds€, qui constitue une perte de recettes fiscales qui a largement bénéficié à des opérateurs publics comme Santé publique France par exemple. En troisième lieu, la Cour des comptes critique la méthode et le manque d'information du Parlement en ce qui concerne le prolongement de l'avantage fiscal sur le gazole non routier (v. *Repères*, juin 2021). Le secteur du BTP devait voir sa réduction de TICPE fondre progressivement, mais avec la crise, le Gouvernement a reporté cette mesure, ce qui représente un coût net de 1,7 Mds€ pour le budget de l'État sur la période 2020 à 2023 selon la Cour des comptes.

Impôts de production : une analyse comparée souligne une surcharge fiscale en France

Une analyse comparée menée par l'Institut Montaigne et les experts en fiscalité du cabinet Mazars permet de comparer avec précision le poids des impôts de production dans divers États européens. Ils représentent 100 Mds€ en France, soit quatre fois plus qu'en Allemagne selon cette étude. Sous la XV^e législature, le législateur fiscal est allé dans cette direction en allégeant de 10 Mds€ la pression fiscale sur les entreprises (CVAE, CFE) sans toutefois revenir sur la C3S. En juin 2019, le Conseil d'analyse économique (CAE, v. *Repères* de juin 2019) avait estimé dans une note que les impôts sur la production contribuaient à la « relative atrophie du secteur productif français ». La suppression de la C3S pourrait améliorer la balance commerciale de la France de 5 Mds€ selon cette instance.

➤ Impôt sur le capital

Pacte Dutreil : vers un « capitalisme familial » en France ?

Le dispositif dit « Dutreil » (art. 787 B du CGI) vient favoriser les transmissions d'entreprises par donation ou succession, en permettant, sous certaines conditions, une diminution significative

des DMTG (exonération de 75 % d'assiette, réduction de droits de 50 % en cas de donation en pleine-propriété avant les 70 ans). Il a récemment fait l'objet de nouveaux commentaires (v. *Repères*, janv. 2022). Le président de la République veut favoriser les « transmissions populaires », en ciblant notamment celles en ligne indirecte (v. *Repères*, janv. 2022). Le ministre de l'économie et des finances suggère d'aller plus loin et de soutenir aussi la transmission d'entreprise en doublant le montant de l'abattement pour les opérations réalisées en ligne directe. Il estime que relever le montant défiscalisé sur les transmissions tous les quinze ans de 100 000 € à 200 000 € est « viable, efficace et donne de la visibilité pour construire le capitalisme familial ». La mise en garde contre le risque d'inconstitutionnalité d'une exonération intégrale de droits de mutation sur les donations ou transmissions d'entreprises, préconisée par certains candidats à l'élection présidentielle, est partagée par de nombreux observateurs.

MANAGEMENT PUBLIC

➤ Administration numérique

Euro numérique

En octobre 2020, la Banque centrale européenne (BCE) a publié un rapport sur l'euro numérique, c'est-à-dire pour les paiements de détail (dépenses courantes des particuliers et des entreprises). Elle a lancé l'expérimentation de ce projet le 14 juillet 2021, en vue d'un déploiement à partir de 2024. A ce stade, les observations suivantes peuvent être formulées : l'euro numérique sera émis par la Banque centrale européenne et circulera dans des porte-monnaie électroniques, parallèlement aux autres moyens de paiement ; alors que les espèces permettent l'anonymat des paiements – et donc l'absence de traçage des achats effectués et de risque pour la vie privée – on ne sait pas encore si le futur euro numérique offrira également cette possibilité ; au plan national, la CNIL travaillera étroitement avec la Banque de France afin de concilier au mieux les exigences légales en matière financière et celles de la vie privée des personnes.

➤ Relations avec les usagers

Simplification du droit

La loi n° 2022-171 du 14 février 2022 tendant à abroger des lois obsolètes pour une meilleure lisibilité du droit a été publiée au *Journal officiel* du 15 février 2022. Il s'agit de 115 lois (la plus

ancienne remonte à 1941) dont les dispositions étaient obsolètes donc inutiles dans le paysage juridique. Cette simplification des textes s'inscrit dans la démarche de recherche de la plus grande intelligibilité du droit, principe rappelé par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999.

Titre professionnel de médiateur social accès aux droits et services

L'arrêté relatif au titre professionnel de médiateur social accès aux droits et services a été publié au *Journal officiel* du 16 février 2022. Ce titre est enregistré dans le répertoire national des certifications professionnelles (RNCP) sous le nouvel intitulé de médiateur social accès aux droits et services pour une durée de cinq ans à compter du 16 mai 2022. Il est classé au niveau 4 du cadre national des certifications professionnelles et est constitué de trois blocs de compétences : participer à une veille sociale et s'inscrire dans les réseaux professionnels d'un territoire ; assurer un service de médiation sociale ; faciliter et organiser des activités supports à la médiation sociale.

➤ Ressources documentaires

Proposition de loi pour automatiser la mise à jour des listes électorales

Une proposition de loi relative à l'automatisation de la mise à jour des listes électorales a été enregistrée à la présidence du Sénat le 26 janvier 2022. Elle apporte des modifications au code électoral, notamment en inscrivant d'office sur la liste électorale par le maire de la commune de leur domicile en vue de participer à un scrutin : « tous les électeurs dont il est établi (...) qu'ils ont leur domicile réel dans la commune ou y habitent depuis six mois au moins et leurs enfants de moins de vingt-six ans ; les personnes qui ont atteint l'âge prévu par la loi pour être électeur à la date de ce scrutin ou, lorsque le mode de scrutin permet un second tour, à la date à laquelle ce second tour a vocation à être organisé ; les personnes qui viennent d'acquérir la nationalité française ».

EUROPE

➤ Politique européenne

Prévisions de croissance avant la guerre en Ukraine

Le 10 février 2022 avaient été publiées par la Commission les prévisions de croissance de l'hiver 2022. Après avoir enregistré une expansion notable de 5,3 % en 2021, l'économie de l'UE

devait afficher une croissance de 4,0 % en 2022 et de 2,8 % en 2023. Le taux de croissance de la zone euro était également attendu à 4,0 % en 2022, puis il devrait reculer à 2,7 % en 2023. Le PIB de l'ensemble de l'UE a retrouvé son niveau d'avant la pandémie au troisième trimestre de 2021 et chaque État membre devait franchir ce jalon d'ici la fin de 2022.

Aide à l'Ukraine et sanctions contre la Russie

Dès le 21 février 2022, le Conseil a adopté une opération d'assistance macrofinancière d'urgence d'un montant de 1,2 Md€ sous la forme de prêts destinés à favoriser la stabilité en Ukraine qui avait été proposée le 1er février. Cette mesure avait pour objectif de fournir une aide rapide dans une situation de crise aiguë et de renforcer la résilience de l'Ukraine. Puis, à la suite de l'invasion russe, le Conseil a adopté le 25 février 2022 des sanctions individuelles et économiques de grande ampleur, qui ont été à plusieurs reprises étendues.

➤ Budget européen

Conditionnalité des fonds européens : Pologne et Hongrie déboutées par la CJUE

Le 16 février 2022, la Cour de justice de l'Union européenne a rejeté le recours de la Pologne et de la Hongrie et donc approuvé au regard des Traités européens le mécanisme conditionnant le versement des fonds européens au respect de l'État de droit. La décision a été dénoncée par Budapest et Varsovie, où elle a provoqué des tensions au sein de la coalition gouvernementale. Par ailleurs, depuis l'invasion russe, le premier ministre polonais Morawiecki craint que cela n'ait des conséquences sur les moyens accordés à la Pologne pour accueillir les réfugiés ukrainiens.

➤ Fiscalité

Stabilité de la liste des États et territoires non coopératifs

Le 24 février 2022, le Conseil a mis à jour, comme il le fait deux fois par an, sa liste de pays et territoires non coopératifs à des fins fiscales. Sur la base du rapport du groupe « Code de conduite » du Conseil et en l'absence d'avancées de leur part, le Conseil a décidé de maintenir les pays et territoires suivants sur la liste: les Samoa américaines, les Fidji, Guam, les Palaos, le Panama, Samoa, Trinité-et-Tobago, les îles Vierges américaines et le Vanuatu.

INTERNATIONAL

➤ Monnaies

Face à l'inflation la Banque centrale anglaise relève son taux d'intérêt

Comme prévu depuis décembre, la Banque centrale anglaise (*Bank of England*) a relevé le 3 février son taux directeur à 0,5 %. Cette accélération du resserrement de la politique monétaire vise à calmer l'inflation que l'institution voit atteindre son pic en avril à 7,25 %. Ce relèvement intervient après celui de janvier. C'est la première fois depuis 2004 que la Banque opère deux hausses consécutives. ■

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.