BEST OF DES REPÈRES DE L'ANNÉE 2020 – REVUE-GFP N°1 – 2021



DOI:10.3166/gfp.2021.1.018

LES FINANCES ET LA GESTION PUBLIQUES EN 2020 : L'ANNÉE DU « QUOI QU'IL EN COÛTE »

Dans chacun des six numéros de Gestion & Finances publiques et chaque mois sur www.gestionfinancespubliques.info et sur www.gfp.revuesonline.com, la chronique des repères d'actualité passe en revue les textes, rapports, déclarations et autres évènements marquants sous forme de courts articles de 5 à 30 lignes qui renvoient à des documents précisément référencés et directement accessibles par un lien sur les sites.

La présente sélection, établie par Michel le Clainche, est une synthèse de ces chroniques mensuelles réalisées par ***Aurélien Baudu*** *(fiscalité et procédure fiscale),* ***Fabrice Bin*** *(Europe, international),* ***Jean-François Calmette*** *(budget de l'État et des opérateurs),* ***Matthieu Houser*** *(finances locales),* ***Michel Le Clainche*** *(comptabilité publique, management public, coordination),* ***Yves Terrasse*** *(finances sociales).*

BUDGET DE L'ÉTAT ET DES OPÉRATEURS

->DONNÉES GÉNÉRALES ET TEXTES FINANCIERS

Les comptes définitifs des APU pour 2019 : un redressement inachevé

L'INSEE a publié le **29 mai** les comptes définitifs 2019 des administrations publiques. Le déficit public augmente de 0,7 point du PIB (soit 3 %) et s'établit à 72,7 Md€.Le déficit structurel atteint 2,2 %. Le taux de prélèvement obligatoire des administrations publiques

s'établit à 44,1 % du PIB. Les dépenses publiques dépassent 55 % du PIB. La dette publique est stable à 98,1 % du PIB. Le déficit des administrations centrales se dégrade de 18 Md€. Les administrations publiques locales deviennent déficitaires de 0,9 Md€ après un excédent de 2,7 Md€ en 2018. Les comptes sociaux accroissent leur excédent à 14,1Md€. Dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques rendu public le 30 juin, la Cour des comptes rappelle cependant que le redressement des finances publiques après la crise de 2009 était encore inachevé.

Quatre lois de finances rectificatives

Quatre lois de finances rectificatives au budget 2020 ont été votées au cours de l'année pour financer les mesures de soutien aux entreprises et aux ménages : LFR 1 (loi n° 2020-289 du **23 mars 2020**, JORF du 24 mars, texte n° 1) ; LFR 2 (loi n° 2020-473 du **25 avril 2020**, JORF du 25 avril, texte n° 1) ; LFR 3 (loi n° 2020-935 du **30 juillet 2020**, JORF du 31 juillet, texte n° 1). La quatrième loi de finances rectificative de l'année, n° 2020-1473 du **30 novembre 2020**, publiée au JORF du 1er décembre, texte n° 1, se base sur une croissance économique à la baisse (-11 % du PIB contre -10 % dans le PLF 2021). Le déficit public est revu à -11,3 % du PIB. La dette publique atteindrait 119,8 %. Les annonces consécutives à la mise en place du couvre-feu puis du reconfinement et aux nouvelles mesures d'urgence conduisent à modifier la prévision du solde public de 20 Md€.

Le projet de loi de finances 2021 : un contexte très particulier

Le projet de loi de finances pour 2021, présenté le **28 septembre** en conseil des ministres, est marqué par le contexte économique lié à la crise de la Covid et le financement du plan de relance. Le déficit public est prévu à -6,7 % du PIB (-10,2 % en 2020). Le solde de l'État s'établirait à 152,8 Md€ en 2021 (195,2 Md€ en 2020). La dette publique décroîtrait pour s'élever à 116,2 % du PIB même si les émissions de dette connaîtront en 2021 un niveau record (260 Md€). Les dépenses publiques (hors crédits d'impôts) s'élèveraient en 2021 à 58,5 % du PIB (62,8 % en 2020). L'État est le principal financeur du plan de relance (86 Md€ sur 100 Md€). La politique de baisse de la pression fiscale (45 Md€ de baisses entre 2018 et 2021) n'est pas remise en cause et même poursuivie : baisse de l'impôt sur les sociétés, suppression progressive de la taxe d'habitation et baisse des impôts de production (10 Md€ en 2021). La loi n° 2020-1721 de finances pour 2021 a été votée définitivement par l'Assemblée nationale le **17 décembre**, validée pour l'essentiel par le Conseil constitutionnel le **28 décembre** (n °2020-813 DC) et publiée au JORF du 30 décembre 2020, texte n°1. Compte tenu de l'incidence du deuxième confinement, le déficit attendu est de 8,5 % du PIB et l'endettement de 122,4 %.

Explosion de la dette publique, comment la gérer ?

Le ratio d'endettement n'a cessé d'augmenter tout au long de l'année. Une note d'information rapide de l'INSEE du **22 décembre** indique qu'à la fin du troisième trimestre

2020, la dette publique s'établit à 2. 674,3 Md€ (116,4 % du PIB contre 98,1 % fin 2019). La loi de finances pour 2021 prévoit un taux de 122,4 %. Les émissions nouvelles de dettes à moyen et long terme nettes de rachats s'élèvent à 260 Md€ en 2020 toujours à taux négatif (-0,14 %) et 276 Md€ en 2021. La charge de la dette diminue : 35,8 Md€ en 2020 (38 Md€ en LFI). Un rapport d'information sur la dette publique n° 3124 du 23 juin, publié le 17 juillet, présenté à l'Assemblée nationale par Laurent Saint-Martin, examine les diverses modalités de gestion de la dette : statu quo, mutualisation, dette à très long terme, dette perpétuelle, monétisation, annulation, restructuration. Le rapporteur conclut : « Pourquoi faudrait-il annuler une dette qui, en tout état de cause, fait aujourd'hui l'objet d'une forme de monétisation de facto, avec l'avantage non négligeable de respecter les règles juridiques européennes ? Pourquoi bouleverser une politique monétaire qui aujourd'hui est satisfaisante et efficace sur bien des points ? ». Cependant, il préconise un « allongement de la maturité de la dette » liée à la Covid et à la relance économique par des émissions tests de titres de dette de long terme (30 ans, 50 ans, voir 100 ans).

Vers une réforme de la gouvernance des finances publiques ?

La Cour des comptes a consacré un rapport publié le **18 novembre** qui vise à améliorer le cadre organique de la gouvernance des finances publiques. Elle fait seize propositions d'amélioration sur le renforcement de la programmation pluriannuelle des finances publiques, le pilotage et le rétablissement d'une vision globale des finances publiques et, enfin, sur l'unité, l'universalité et l'efficience du budget de l'État. Installée le **4 décembre**, la commission sur l'avenir des finances publiques, présidée par Jean Arthuis, ancien ministre de l'économie et des finances, est chargée de réfléchir à « des scénarios de retour à l'équilibre des comptes, dans un objectif de stabilisation puis de réduction progressive de la dette publique… tout en pérennisant la baisse des prélèvements obligatoires » ; de formuler des propositions pour la stratégie de gestion de la dette publique, en expertisant notamment le cantonnement de la dette Covid ; de proposer des voies d'amélioration de la gouvernance et des outils de pilotage de nos finances publiques (pluriannualité, responsabilité des gestionnaires publics, élaboration et exécution des budgets de l'État et de la sécurité sociale, articulation des différents textes financiers).

->LES DÉPENSES PUBLIQUES LIÉES À LA CRISE SANITAIRE

Des aides de l'État « quoi qu'il en coûte »

La formule du Président de la république dans son discours du **12 mars 2020** a été reprise par l'ensemble des médias : « Tout sera mis en œuvre pour protéger nos salariés et pour protéger nos entreprises quoi qu'il en coûte ». Les premières mesures ont été annoncées le **16 mars** et progressivement réajustées (v. Le rapport de la mission d'information de l'Assemblée nationale, n° 3053 du **3 juin**, conférence de presse du Premier ministre du **15 octobre**, conférence de presse du premier ministre du 10 décembre) : report de charges fiscales et sociales ; prêts garantis par l'État ; fonds de solidarité pour les entrepreneurs,

commerçants, artisans, étendu aux indépendants ; aides spécifiques aux secteurs les plus touchés ; crédit d'impôt pour les bailleurs qui acceptent de réduire les loyers ; aides au chômage puis à l'activité partielle ; exonération des heures supplémentaires ; prime pour le pouvoir d'achat ; prime pour les soignants et les fonctionnaires mobilisés ; allocation exceptionnelle de solidarité pour les bénéficiaires de minima sociaux ; aide exceptionnelle en faveur des jeunes de moins de 25 ans. Lors de la présentation du PLFR4 , le **4 novembre**, le coût de la crise sanitaire pour l'État est estimé 186 Md€ (86 Md€ d'aides et 100 Md€ de pertes de recettes). Dans son discours de vœux, le **31 décembre**, le Président de la république a assumé ce « quoi qu'il en coûte », « car il a permis de préserver des vies et de protéger des emplois ». Mais, il a donné une orientation pour son financement : « Il nous faudra bâtir ensemble les réponses qui permettront de ne pas en faire un fardeau pour les générations futures ».

Le plan de relance de 100 Md€

Le plan de relance a été annoncé par le Président de la république dans son allocution du **14 juillet** et précisé par le gouvernement. Etalé sur 2021 et 2022 il doit être à la fois « industriel, écologique, local, culturel et éducatif ». Il est doté initialement de 100 Md€ se répartissant en 40 Md€ pour l'industrie, 20 Md€ pour la transition écologique, 20 Md€ pour l'amélioration des compétences, 20 Md€ pour les solidarités. (v. infra Finances sociales).

->PROCÉDURE BUDGÉTAIRE

Le premier budget vert

Un document ayant pour objectif d'évaluer « l'impact environnemental du budget de l'État » a été publié pour la première fois en annexe au PLF. Les mesures favorables à l'environnement atteignent 38,1 Md€ dans le PLF 2021 contre 29,6 Md€ en LFI 2020. Les dépenses « brunes » du budget, c'est-à-dire nocives à l'égard des objectifs environnementaux sont estimées à 10 Md€ et sont essentiellement des niches fiscales.

FINANCES LOCALES

->DONNÉES GÉNÉRALES

En 2019 : investissement dynamique

L'Observatoire des finances et de la gestion publique locale (OFGL) a rendu, le **8 septembre**, son traditionnel rapport sur les finances locales. Les administrations publiques locales affichent un léger besoin de financement en 2019 après avoir été en excédent en 2018 (-0,9 Md€ après +2,7 Md€ en 2018). Cette situation est tout à fait normale en fin de cycle électoral avec la hausse des dépenses d'investissement (+13 % en 2019 après +5,2 % en 2018). La dette atteint 210,3 Md€. Les dépenses de fonctionnement n'ont augmenté que de 1,1 %, après + 0,3 % en 2018 s'inscrivant dans la trajectoire de la loi de programmation des

finances publiques 2018- 2022. L'épargne brute a progressé en 2019 beaucoup plus rapidement qu'en 2018 (+ 11,0 % après + 5,6 %). Les recettes d'investissement (FCTVA, subventions reçues et dotations à l'investissement) ont, elles aussi, très fortement progressé (+7,9 %).

L'impact de la crise

Le rapport sur l'évaluation de l'impact de la crise du COVID 19 sur les finances locales présenté le **29 juillet** par le député Jean René Cazeneuve évalue la perte nette des collectivités territoriales à 7,35 Md€. La note de conjoncture de la Banque Postale du **24 septembre** rappelle l'effet ciseaux de la crise sanitaire avec des dépenses de fonctionnement plus élevées et des ressources en forte baisse. L'épargne brute se replie de 18,1 % à 32,2Md€ et les dépenses d'investissement pourraient diminuer de 5,8 %. Les dépenses de fonctionnement des collectivités locales resteraient modérées (+1,4 %, pour atteindre 191,9 Md€), soit un ralentissement par rapport à 2019. Les recettes de fonctionnement ralentiraient de 2,0 %, soit une perte de 4,5 Md€ imputable principalement à la fiscalité, aux produits de la tarification mais également pour près de moitié par la recentralisation du financement de l'apprentissage. Une étude de l'AMF, de la Banque des territoires et de la Banque Postale du **1er décembre** chiffre à 8 Md€ la perte de recettes du seul bloc communal en 2020, 2021 et 2022 et s'inquiète d'une chute des investissements. La Cour des comptes, dans un rapport rendu public le **15 décembre**, décrit un impact modéré mais inégalement réparti : la situation du bloc communal est contrastée avec une chute de 30 % de l'épargne brute et une détérioration de la capacité de désendettement qui passera de cinq à sept ans ; les départements sont victimes de l'effet de ciseaux entre la baisse de 20 % des recettes DMTO et l'augmentation des dépenses d'allocations individuelles de solidarité , leur épargne brute devrait diminuer significativement en 2020 et 2021 ; les régions bénéficient du remplacement de leur part de CVAE par un pourcentage de TVA.

L'assouplissement des règles de gestion budgétaire

L'ordonnance n° 2020-330 du **25 mars 2020** relative aux mesures de continuité budgétaire, financière et fiscale des collectivités territoriales et des établissements publics locaux reporte plusieurs échéances en particulier l'adoption du budget primitif : au 31 juillet 2020 contre le 15 ou le 30 avril 2020 et les dates-limites du vote des taux et tarif des impôts locaux. Selon l'article 12 de la loi n° 2020-290 du **23 mars 2020** d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 (JORF n° 0072 du 24 mars 2020), l'encadrement contractuel État-collectivités n'est pas applicable en 2020 par dérogation à l'article 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques.

->TRANSFERTS DE L'ÉTAT

Les mesures de soutien aux collectivités

Une circulaire du Premier ministre du **5 mai** prévoit des versements anticipés de fiscalité locale ou en matière de DGF, de dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) ou de FCTVA. Le Premier ministre a annoncé le **29 mai** un plan massif de soutien aux collectivités territoriales d'un montant initial de 4,5 Md€ pour compenser les pertes liées à l'épidémie de Covid-19 en 2020 et 2021 : une compensation des pertes de recettes fiscales et domaniales de 750 M€, la prise en charge à 50 % des achats de masques, un lissage des dépenses liées à la Covid sur trois ans, une avance sur les DTMO pour les départements et un soutien de 1 Md€ à l'investissement vert. Ces mesures sont reprises et actualisées dans les LFR 3 et 4.

L'accord État-Régions sur les réformes financières

Après plusieurs semaines de négociation, l'État et les régions ont signé, le jeudi **30 juillet 2020**, un « accord de méthode » définissant les engagements réciproques des deux parties principalement dans le domaine financier. Les régions ont obtenu une compensation de 600 M€ sur leurs pertes de recettes liées à la crise en 2020 et s'engagent à hauteur de 20 Md€ dans les futurs contrats de plan État-région 2021-2027. L'accord porte aussi sur la réduction de la CVAE et sa compensation par un transfert de TVA (v.ci-dessous).

Mise en place des plans de relance et de transition écologique (CRTE)

Une circulaire du Premier ministre du 20 novembre indique que tous les territoires devront être couverts par des contrats de relance et de transition écologique d'ici le 30 juin 2021. Juridiquement, il s'agit d'une déclinaison des contrats de cohésion territoriale prévue par la loi n° 2019- 753 du 22 juillet 2019. Ces contrats devront être signés soit par des EPCI ou des structures plus importantes mais ne pourront excéder le cadre départemental. Ils pourront inclure des fonds du plan de relance mais également la DSIL ou la DETR.

->FISCALITÉ LOCALE

Les élus contre la réforme des impôts de production

À plusieurs reprises (courrier commun du **2 mars**, note de l'AMF du **9 mars**, communiqué de l'AMF du **2 septembre**), les associations d'élus locaux ont demandé l'abandon de tout projet de réforme des impôts économiques locaux qui aboutirait à transformer des recettes fiscales en dotations de l'État. Toutefois, dans l'accord du 30 juillet avec les régions, l'État s'est engagé à remplacer la part régionale de CVAE par un transfert de TVA à compter de 2021, choix qui semble a priori satisfaire les régions. (v.infra Fiscalité).

FINANCES SOCIALES

->DONNÉES GÉNÉRALES

État d'urgence sanitaire

L’état d’urgence sanitaire et les ordonnances

La loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d’urgence pour faire face à l’épidémie de Covid-19, JORF du 24 mars 2020, texte n° 2, crée l’état d’urgence sanitaire et habilite le Gouvernement à prendre par ordonnances (dites de l’article 38 de la Constitution) diverses mesures exigées par les circonstances exceptionnelles : fonctionnement de la justice, droit du travail, adaptation des règles relatives aux difficultés d’entreprises, paiement des factures d’électricité et de gaz, modalités de délibération des règles de gouvernance des organismes publics, organisation des examens et concours, situation des étrangers, report des délais de déclaration, responsabilité des comptables publics (ordonnance n° 2020-326 du 25 mars 2020, JORF du 26 mars 2020, texte n° 57), continuité des institutions locales, règles de la commande publique, fonds de solidarité des entreprises, compléments d’allocations et d’aides sociales.

Explosion des déficits

Le déficit du régime général et du FSV atteint 1,9 Md€ en 2019. La LFSS pour 2020 avait prévu un déficit (régime général +FSV) de 5,4 Md€. Cette prévision a été réajustée tout au long de l’année (rapport de la Commission des comptes de la SS du 29 septembre, PLFSS, amendement au PLFSS). La loi n° 2020-1576 du **14 décembre 2020** de financement de la Sécurité sociale pour 2021 arrête les déficits 2019 des Régimes obligatoires de base et du FSV à -1,7 Md€ pour 2019, -49 Md€ pour 2020 et -34,9Md€ pour 2021. Le retour à l’équilibre apparaît hors de portée pour le moyen terme puisque le déficit attendu pour 2024 serait encore de -20,2 Md€.

Transfert de dette sociale à la CADES

Le Conseil des Ministres du 27 mai a adopté deux projets de loi ordinaire et de loi organique pour assurer l’apurement de la dette sociale, qui va considérablement augmenter du fait de la crise du COVID 19, et pour créer un nouveau risque « dépendance ». La CADES verra sa mission -qui devait normalement s’éteindre en 2024 – prolongée jusqu‘en 2033 pour assurer le remboursement d’une dette de 136 Md€ intégrant un montant de 44 Md€ de dette passée et de 92 Md€ de dette prévisible pour la période 2020-2033, sans augmentation des taux de prélèvement des ressources affectées (CSG et CRDS) (Loi organique n° 2020-996, et la loi n° 2020-992 du **7 août**, publiés au JORF du 8 août, textes n° 1 et 2).

->LES MESURES DE SOUTIEN

Le volet social du plan de relance et les mesures d’urgence

Le Premier Ministre a présenté le **3 septembre** le plan de relance de 100Md€. Le volet social concerne :

- la sauvegarde de l’emploi : 7,6 Md€, dont 6,6 Md€ sont

consacrés au nouveau dispositif d'activité partielle de longue durée » ; 7 Md€ pour l'emploi des jeunes ; 2 Md€ pour les opérateurs

- le domaine de la santé et de la dépendance : 6 Md€ pour l'investissement des hôpitaux annoncés dans le Ségur de la santé ; 0,8 Md€ pour le soutien des personnes précaires (majoration de l'allocation de rentrée scolaire et ticket de restaurant universitaire à 1 €, développement de l'hébergement d'urgence)
- la recherche (3 Md€) et la cohésion territoriale (9,5 Md€). En déplacement à Marseille, le Premier Ministre a annoncé le **24 octobre** une nouvelle série de mesures pour lutter contre la pauvreté (1,265 Md€) (aide de solidarité unique de 150 € aux bénéficiaires du RSA et de l'ASS ; aide de 150 € aux jeunes de moins de 25 ans) et pour l'hébergement et le maintien dans le logement.

Ces mesures représentent une enveloppe de près de 2 Md€ jusqu'en 2022. Des mesures complémentaires ont été annoncées le **26 novembre** par le Premier ministre (garantie de ressources pour les travailleurs précaires, allocation pour les jeunes en difficulté).

->ASSURANCE-MALADIE

Le Ségur de la santé : 33 propositions pour refonder le système de santé

Le Ministre des Solidarités et de la Santé a rendu publiques le 21 juillet les conclusions du Ségur de la santé : 19 Md€ d'investissements, se répartissant en 13 Md€ de reprise de dette des établissements participant au service public hospitalier et 6 Md€ de plan d'équipement s'étalant sur 3 à 5 ans, avec un accent particulier sur le numérique ; décentralisation des décisions d'investissement pour les projets de moins de 100 M€ ; réduction de la part de la T2A et expérimentation de modes de financement mixte prenant en compte des critères qualitatifs ; une plus large place aux praticiens dans la gouvernance de l'hôpital et une évolution des ARS. L'ensemble de ces actions fera l'objet d'un financement supplémentaire de 9,1Md€ par an d'ici 2022 (qui s'ajoutent aux 19 Md€ prévus pour l'investissement).

->RETRAITES

Le feuilleton de la réforme des retraites

Le projet de loi organique et projet de loi ordinaire ont été rendu publics le **10 janvier** puis approuvés en conseil des ministres le 2**4 janvier** : institution d'un régime universel, retraite

par points, âge d'équilibre, dispositifs spécifiques (carrières longues, pénibilité), dispositifs de solidarité (minimum de retraites, interruption de carrière, droits familiaux et conjugaux), caisse nationale de retraite universelle, conférence de financement pour atteindre l'équilibre financier en 2027, entrée en vigueur en 2022 pour la génération 2004 et en 2025 pour la génération de 1975. Ces textes, qui prévoient 29 ordonnances complémentaires, ont été adoptés en 1re lecture par l'Assemblée nationale après l'échec de deux motions de censure en mars. Le **16 mars**, le Président de la république a annoncé le report de la réforme en même temps que le confinement. À la conférence sociale du **17 juillet puis à celle du 26 octobre**, le Premier ministre a annoncé que le principe d'une réforme systémique était maintenu, mais que la concertation était suspendue jusqu'au début 2021.

Déficits : projections alarmistes du COR

Après une note d'étape du **15 octobre**, le Conseil d'orientation des retraites a rendu le **21 novembre** le rapport définitif sur l'évolution des régimes de retraites à l'horizon 2030. À partir de quatre scénarios d'évolution du PIB, l'évolution tendancielle fait apparaître que les dépenses du système de retraite resteraient stabilisées autour de 13,8 % du PIB en 2030, que l'âge moyen effectif du départ en retraite passerait à 63,3 ans (contre 62,1 ans en 2018) et que le niveau de vie moyen des retraités resterait à peu près à parité avec le niveau de vie moyen de la population. Les prévisions pour 2020 seraient d'un déficit de 23,4 Md€ (1,1 % du PIB) et, pour 2030, entre -8 Md€ et -27 Md€ (de -0,3 % à -1 % du PIB). Dans son avis du 21 décembre, le comité de suivi des retraites suggère à court terme une sous-indexation des retraites et, à plus long terme , un recul de l'âge de départ avec une retraite à taux plein.

->EMPLOI, CHÔMAGE

La réforme du chômage reportée

Prévue au 1er avril 2020, la mise en œuvre du nouveau dispositif est reportée le **16 mars** au 1er septembre, puis, le **17 juillet**, au début 2021 et enfin, lors de la conférence sociale du 26 octobre, au 1er avril 2021.

Le déficit de l'Assurance chômage

Le bureau de l'UNEDIC a confirmé le **21 octobre** un déficit du régime d'Assurance chômage de -18,7 Md€ en 2020, et une prévision de -9,7 Md€ en 2021, ce qui porterait la dette de l'UNEDIC à 65,2 Md€ fin 2021. En 2020, ce déficit s'explique à hauteur de 57 % par le financement de l'activité partielle incombant au régime, de 28 % par l'augmentation du volume des allocations chômage et d'environ 15 % par les reports de cotisation.

->AUTONOMIE, SOLIDARITÉ

Création du cinquième risque « dépendance »

La loi organique n°2020-996, et la loi n° 2020-992 du **7 août**, publiées au JORF du 8 août, textes n° 1 et 2, visent à assurer l'apurement de la dette sociale et à créer un nouveau risque « dépendance ». Une cinquième branche « dépendance » serait dotée, à travers la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, de 0,15 points de CSG (2,3 Md€ par an). La mission conjointe conduite par Laurent Vachey a remis son rapport au gouvernement le **14 septembre**. Le rapport préconise d'élargir le périmètre de la branche en incluant des prestations relevant aujourd'hui d'autres branches (allocation d'éducation de l'enfant handicapé, une part des dépenses d'unités de soin de longue durée…) ou du budget de l'État (allocation aux adultes handicapés, aides aux postes aux travailleurs handicapés….), ce qui en ferait passer le champ de 27 Md€ à 41 Md€. Les propositions les plus débattues portent sur le financement. Le rapport Libault de mars 2019 avait prôné un effort budgétaire annuel de 6,2 Md€ par an à partir de 2024 et de 9,2 Md€ en 2030. Le PLFSS 2021 n'envisage qu'un supplément de 2,3 Md€ à partir de 2024.

FISCALITÉ

->POLITIQUE FISCALE

Les propositions fiscales de la Conférence citoyenne sur le climat

La Conférence citoyenne sur le climat a formulé 150 propositions dans son rapport publié le **18 juin**. Dans le volet « fiscalité », de nouvelles taxes sont proposées : notamment celles sur la publicité, sur le prix net des contenants non-standardisés, sur les produits alimentaires ultra-transformés à forte empreinte carbone et à faible apport nutritionnel ou sur le cannabis légalisé, un renforcement du malus/bonus automobile et de taxes existantes et notamment sur les transactions financières et sur les fournisseurs de services numériques, une taxe carbone aux frontières de l'UE et une taxe de 4 % sur les dividendes distribués par les plus grandes sociétés qui a été d'emblée écartée par le Président de la république. Il est proposé aussi des retouches à la fiscalité des particuliers, des baisses ciblées de taux de TVA et la suppression de niches fiscales favorables aux énergies fossiles. Selon une première étude de l'Institut pour l'économie du climat (I4CE) , le coût de l'ensemble des mesures sur les finances publiques serait raisonnable et estimé à court terme à 6 Md€ .

L'impact de la crise sanitaire

En **mars**, diverses ordonnances prises en application de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 aménagent les procédures fiscales : suspension des délais de procédure et de contentieux, report de déclarations et d'échéances. Le creusement des déficits et de l'endettement pour financer les mesures de soutien aux entreprises et aux ménages a donné lieu à des débats

sur l'opportunité d'un financement par un supplément d'impôt tel que le rétablissement de l'impôt sur la fortune, un impôt de solidarité sur les profits et les patrimoines comme en 1916 et 1944 ou un impôt extraordinaire du type de l'impôt sécheresse de 1976. Les recettes fiscales sont en baisse. En novembre, les recettes fiscales nettes prévues dans la 4e LFR (L. n° 2020-1473, 30 nov. 2020) s'élèvent à 249,3 Md€, en hausse de 2,5 Md€ environ par rapport au niveau révisé lors de la présentation du PLF pour 2021, mais toujours en diminution importante de 43,7 Md€ (soit 15 %) par rapport au niveau prévu en LFI 2020 et, pour la première fois depuis la deuxième guerre mondiale, inférieur au montant net des émissions de dettes à moyen et long terme. Les trois recettes fiscales les plus impactées par la crise liée à la Covid-19, en rapport des prévisions de la LFI 2020, sont l'IS (-15,5 Md€), la TVA (-14 Md€) et la TICPE (-6,1 Md€).

Les mesures fiscales du PLF 2021

Le projet de loi de finances pour 2021, présenté le 28 septembre, comporte plusieurs mesures fiscales dont : la baisse des impôts de production (v.infra), la baisse du taux du crédit d'impôt-recherche et du crédit d'impôt innovation, le report au 1er juillet 2021 du régime de TVA sur le commerce électronique, le remplacement du crédit d'impôt pour la transition énergétique énergie par MaPrim'Renov.

->IMPOSITION DES ENTREPRISES

La taxe « GAFA », suspendue puis appliquée

En 2019, le législateur a créé une taxe sur les services numériques dite « GAFA » de 3 % sur le chiffre d'affaires des entreprises numériques qui ont un chiffre d'affaires de 750 M€ dans le monde et de plus de 25 M€ en France. (L. n° 2019-759 du 24 juillet 2019, art. 299 et s. du CGI). Une vingtaine d'entreprises y sont assujetties. Elle a généré 277 M€ de recettes en 2019 ; 405 M€ puis 358 M€ sont attendus pour 2020 et 2021. En **janvier 2020**, dans le cadre des travaux de l'OCDE et devant les menaces américaines, le Gouvernement avait annoncé la suspension des acomptes d'avril et de novembre, puis il s'est engagé à retirer sa taxe GAFA et à rembourser le trop-perçu en cas d'accord au sein de l'OCDE. En l'absence d'accord, la DGFIP a confirmé en **novembre** que les entreprises assujetties à la taxe « GAFA » avaient reçu un avis d'imposition pour le versement des acomptes de 2020 (v.infra International).

La baisse des impôts de production

Contrairement à l'impôt sur les bénéfices ou la TVA, les impôts de production (C3S, CVAE et CFE) ont un impact direct sur les coûts de production (74 Md€ chaque année, soit 3,7 % de la valeur ajoutée en France en 2018) et agissent comme un impôt sur les exportations et une subvention aux importations. Ils sont sept fois plus élevés en France qu'en Allemagne (0,7 % de la VA) et deux fois plus forts que la moyenne de l'UEM. En 2019, le Conseil d'analyse

économique, sollicité par le Premier ministre, a formulé des propositions, confirmées par un focus n° 42 du **3 juillet 2020**, pour la suppression de la C3S (4 Md€) et de la CVAE (17 Md€). La **loi de finances 2021** (art. 3 PLF 2021) acte une réduction de 10 Md€ : suppression de la part CVAE des régions (-7,25 Md€) remplacée par une part de TVA, abaissement du plafond de la CET en fonction de la valeur ajoutée de 3 à 2 % et, à l'horizon 2022, réduction de moitié de la CFE (-1,75 Md€) et de la TFPB (- 1,54 Md€).

->CONTRÔLE FISCAL

Les résultats mitigés du contrôle fiscal en 2019

Un rapport sénatorial n° 668 du 12 juillet portant sur l'adéquation des moyens humains et matériels aux enjeux du contrôle fiscal, rédigé par les sénateurs Nougein (LR) et Carcenac (PS), formule trois constats : la diminution des résultats du contrôle fiscal depuis 2015 hors exercice 2019 ; le développement de techniques innovantes d'analyse de données ; la fin de la sanctuarisation des effectifs dédiés au contrôle fiscal. Il souligne les difficultés d'une appréciation des résultats du contrôle fiscal dont la variation dépend des contentieux fiscaux à enjeux. L'absence d'évaluation de la fraude fiscale ne permet pas un pilotage efficace. Les résultats du data mining sont décevants : cette technique a permis de recouvrer en 2019 seulement 785 M€ sur 12 Md€ alors que le nombre de dossiers analysés par la mission dédiée est passé de quelques centaines en 2016 à plus de 101 000 en 2020. En revanche, d'après l'annexe orange budgétaire l'échange automatique d'informations fiscales entre pays de l'OCDE s'accélère : en 2019, la France a reçu des informations sur 4,8 millions de comptes de la part de 92 États.

COMPTABILITÉ PUBLIQUE

->COUR DES COMPTES

Un nouveau Premier président

Pierre Moscovici a été nommé Premier président de la Cour des comptes au conseil des ministres du **3 juin**. Dans son allocution lors de l'audience solennelle du **11 juin**, il a fixé six orientations pour les juridictions financières : conduire le chantier de la réforme de la responsabilité des gestionnaires et des comptables publics ; moderniser la gestion des ressources humaines ; être l'instance de référence en matière d'évaluation de politiques publiques ; développer les capacités prospectives et comparatives ; consolider leur rôle de vigie et d'éclaireur de l'action publique par des missions courtes, une programmation plus réactive, un renforcement des missions, des compétences et des moyens du HCFP ; développer la dimension comparative, européenne et internationale des travaux. Il a lancé une large concertation en vue de l'élaboration d'un projet « Juridiction financière 2025 ».

->RESPONSABILITÉ DES GESTIONNAIRES PUBLICS

Deux missions sur la responsabilité des gestionnaires publics

Une réforme des dispositifs de responsabilité des gestionnaires publics a été inscrite dans le programme « Action publique 2022 ». Le ministre de l'action et des comptes publics a confié en décembre 2019 à Jean Bassères, inspecteur général des finances, directeur général de Pôle emploi et ancien directeur général de la comptabilité publique, une mission relative à la rénovation de la responsabilité financière des acteurs de la chaîne financière et comptable publique. Une mission de synthèse des expériences étrangères est confiée à Stéphanie Damarey, professeure de droit public à l'Université de Lille. Le rapport de Jean Bassères et Muriel Pacaud a été rendu public le **16 décembre**. Il préconise la suppression de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics, l'organisation d'une responsabilité managériale effective des gestionnaires et un régime unifié de responsabilité des ordonnateurs et des comptables devant la cour de discipline budgétaire et financière dont la composition serait élargie à des personnalités qualifiées. Le rapport de Stéphanie Damarey suggère également une responsabilité juridictionnelle unifiée, sans débet, ni remise gracieuse. Dans un communiqué du **18 décembre**, la Cour reconnaît que « des évolutions sont nécessaires » en précisant qu'elles se situent dans le cadre « de la responsabilité des comptables devant les juridictions financières ou bien de celle des ordonnateurs devant la Cour de discipline budgétaire et financière ».

MANAGEMENT PUBLIC

->POLITIQUES DE MODERNISATION

Les priorités de la Ministre

Dans divers entretiens, dans une communication au conseil des ministres du **10 novembre** et dans un éditorial de la lettre de la Daj du **18 décembre**, Amélie de Montchalin, ministre de la transformation et de la fonction publiques, a présenté ses priorités : améliorer le service rendu aux citoyens dans le cadre d'un programme « service plus » (porter le taux de satisfaction des usagers à 77 % en 2022, simplifier, numériser 100 % des démarches les plus fréquentes, favoriser l'inclusion numérique, déployer France Connect qui permet d'accéder à une multitude de services publics par un identifiant unique) ; déconcentrer les responsabilités en matière budgétaire et de ressources humaines et développer les différenciations, dérogations et expérimentations ; rendre l'administration plus attractive et plus soucieuse d'égalité entre les femmes et les hommes (avec un objectif de 40 % des premières nominations aux emplois d'encadrement supérieur), de diversité, d'égalité des chances et d'accès aux fonctions publiques. Ces priorités sont assorties d'indicateurs et feront l'objet d'un suivi interministériel dans le cadre d'un « baromètre des résultats de l'action publique ».

Le suivi des priorités du Gouvernement : de bonnes résolutions

Le Premier ministre a adressé aux membres du Gouvernement une circulaire n° 6230/SG datée du **18 novembre 2020** sur le suivi de l'exécution des priorités gouvernementales. Le pilotage interministériel est renforcé : désignation d'un membre du gouvernement comme chef de file responsable, chefs de projet, suivi par la ministre de la transformation et de la fonction publiques, par les cabinets et par la direction interministérielle de la transformation publique, point régulier en partie D du conseil des ministres. Un pilotage territorial est confié aux préfets qui associeront les parties prenantes dont les parlementaires. Un suivi des réformes prioritaires sera assuré au moyen d'un tableau de bord et d'un baromètre.

Mieux conduire et partager les évaluations de politiques publiques

Le **3 septembre**, le Conseil d'État a présenté son étude annuelle, consacrée à l'évaluation des politiques publiques. Si cette démarche connaît un intérêt grandissant (2.600 évaluations entre 2007 et 2017) et si des progrès ont été réalisés, des faiblesses récurrentes demeurent. Le Conseil d'État formule 20 recommandations autour de trois axes : se donner les moyens de mieux évaluer notamment en développant les commandes d'évaluation par le Parlement ; améliorer la qualité des évaluations par un pilotage collégial et pluraliste, la prévention des conflits d'intérêt et une association des citoyens ; mieux diffuser les résultats des évaluations et les plans d'action qui en découlent.

->ADMINISTRATION NUMÉRIQUE

Débat autour du traçage numérique

Cédric '0, secrétaire d'État au numérique, a présenté le **8 avril** le projet StopCovid qui vise à développer une application qui permettrait de repérer les chaînes de transmission en signalant les contacts avec une personne identifiée positive au virus. Le projet, qui ne fait pas l'unanimité des experts, ni sur le plan de son efficacité sanitaire et encore moins du point de vue de la protection des données personnelles, a fait l'objet d'avis et de délibération du 25 mai de la CNIL, d'un débat parlementaire le 27 mai et du décret n° 2020-650 du 29 mai 2020, JORF du 30 mai, texte n° 17. L'application Stopcovid , téléchargeable sur la plupart des téléphones portables et entrée en service le **2 juin,** aurait été téléchargée par 3 millions de personnes en 5 mois, soit moins de 5 % de la population, pour 800 cas contacts signalés. Le Gouvernement a lancé le **22 octobre** sa nouvelle application de traçage « Tousanticovid » qui apporte plus d'informations et a bénéficié d'un meilleur soutien des pouvoirs publics. La nouvelle appli présente les mêmes avantages que la précédente (sécurité garantie) et les mêmes inconvénients (absence de compatibilité avec les systèmes des pays voisins). Le 27 novembre, on comptait 9,8 millions d'utilisateurs et 13 866 notifications.

->FONCTION PUBLIQUE

Réforme de l'ENA : Des propositions en attente

Le rapport de la Mission Haute fonction publique (Frédéric Thiriez avec Florence Méaux et

Catherine Lagneau), daté de janvier, a été publié le **18 février 2020**. Après un constat sévère : « La haute fonction publique n'a pas su, ou n'a pas voulu, effectuer le saut culturel qu'impose la demande sociale », ses 42 propositions sont organisées en trois volets. Pour décloisonner, il est proposé : un tronc commun de formation initiale de six mois, essentiellement sur le terrain ; une École d'administration publique (EAP) pour les actuels énarques et ingénieurs de l'État ; la suppression du classement de sortie ; une première affectation d'un an dans une administration déconcentrée ou un ministère prioritaire ; la fusion des trois grands corps d'inspection et leur transformation en emplois fonctionnels ; l'affectation différée au Conseil d'État ou à la Cour des comptes. Pour diversifier, il est proposé : de revoir les programmes et la composition des jurys ; d'organiser un concours d'entrée unique pour l'ensemble des écoles administratives (l'EAP et 5 autres écoles) avec des épreuves spécifiques par école ; de créer une vingtaine de classes préparatoires et une voie d'accès « « égalité des chances » ; de créer une voie professionnelle regroupant les 2e et 3e concours et le tour extérieur. Pour dynamiser, il est proposé de revoir le référentiel des compétences des hauts fonctionnaires ; de faire de la DHAFP une véritable « DRH de groupe » ; de créer un Institut des hautes études du service public offrant des formations décloisonnées d'un an en milieu de carrière. Dans un communiqué du même jour, le Premier ministre fixe cinq axes de travail pour l'instruction de ces propositions. Sans attendre la « grande » réforme de l'ENA, Patrick Gérard, le directeur de l'école fait évoluer la scolarité. Un arrêté du 22 décembre (JORF du 24 décembre, texte n° 2) substitue la notion de « compétences » à celle de connaissances académiques pour définir le contenu des enseignements et des épreuves du classement de sortie et rend obligatoire les stages en PME.

->ADMINISTRATION CENTRALE

Création du Haut commissaire au Plan

Un décret n°2020-1101 du **1er septembre 2020**, publié au JORF du 2 septembre, texte n°1 institue un Haut commissaire au Plan « chargé d'animer et de coordonner les travaux de planification et de réflexion prospective conduits pour le compte de l'État et d'éclairer les choix des pouvoirs publics au regard des enjeux démographiques, économiques, sociaux, environnementaux, sanitaires, technologiques et culturels ». Un décret rectificatif publié au JORF du **3 septembre**, texte n° 1, précise que le Haut Commissaire dispose : « du concours de France stratégie et des administrations et services de l'État susceptibles de contribuer à l'exercice de sa mission ». Dans sa lettre de mission du **21 septembre**, le Président de la république charge le Haut commissaire de « prendre en charge le long terme ». Dans son discours du **22 septembre** devant le CESE, François Bayrou, a évoqué trois grands thèmes de travail.

->GESTION PUBLIQUE

Des rapports critiques sur la gestion de la crise sanitaire

Le rapport de la mission d'information de l'Assemblée Nationale sur la gestion de la crise sanitaire (Rapport E. Ciotti et J. Borowczyk, n° 1399 du **2 décembre 2020**) dénonce une « succession d'impréparations, de pesanteurs et sans doute d'hésitations ». Le rapport du Sénat, n° 199, du 8 décembre est tout aussi critique. Les rapporteurs font « le triple constat d'un défaut de préparation, d'un défaut de stratégie ou plutôt de constance dans la stratégie et d'une communication inadaptée ». Les principales propositions visent à la création d'un ministre ou d'un délégué interministériel chargé de l'anticipation des crises, l'institution d'une instance nationale d'expertise unique, une départementalisation des actuelles ARS, le renforcement du rôle des préfets de département et des collectivités territoriales, l'amélioration des liens entre la médecine de ville et la médecine hospitalière, le rééquilibrage des pouvoirs à l'hôpital entre la direction et le corps médical. La gestion de crise a fait l'objet de deux autres rapports demandés par le gouvernement : le rapport du Général Lizurey sur le fonctionnement de la cellule de crise et le rapport Pittet sur la gestion sanitaire.

EUROPE

->LES RÉPONSES EUROPÉENNES À LA CRISE SANITAIRE

La solidarité européenne à l'épreuve des mesures d'urgence

Le **13 mars 2020**, la Commission lance une « initiative d'investissement en réaction au coronavirus » : 37 Md€ d'investissements publics européens ; flexibilité maximale dans l'application des règles de l'UE en matière de dépenses et accès au Fonds de solidarité de l'Union européenne pouvant aller jusqu'à 800 Md€. Le **20 mars**, elle annonce la suspension du pacte de stabilité et de croissance, entérinée par les ministres des finances lors d'un conseil Ecofin le 23 mars 2020. Pour lutter contre la crise pandémique, la Commission a publié le 2 avril plusieurs propositions : initiative SURE de 100 Md€ pour permettre aux travailleurs de garder leur emploi et aux entreprises de poursuivre leurs activités, soutien au chômage partiel, soutien au secteur sanitaire, transferts possibles entre fonds structurels et d'investissement, simplification de procédures, réorientation du budget pluriannuel européen. En **avril 2020**, le Conseil de l'Union européenne a approuvé l'utilisation accrue des ressources prévues au titre de la politique de cohésion, puis a mis à disposition la quasi-totalité du budget restant de l'année en cours pour lutter contre la pandémie de COVID-19.

Négociations laborieuses puis accord historique pour un plan de relance

Le **9 avril**, le Conseil Ecofin est parvenu difficilement à un accord partiel sur un plan de sauvetage plafonné à 540 Md€ : 240 Md€ de prêt du MES limité à 2 % du PIB 2019 du pays

pour « le financement domestique des coûts directs et indirects de santé et relatifs à la prévention » ; 200 Md€ de prêts de la BEI et 100 Md€ pour le financement du chômage partiel par des prêts européens (projet SURE). Après la proposition de la France et l'Allemagne le **18 mai**, d'un plan de relance européen de 500 Md€, la Commission présente le **27 mai** une communication sur un vaste projet de plan de relance pour l'Europe fondé sur l'instrument de relance « Next Generation EU » et sur une refonte du budget de l'Union, d'un montant de 750 Md€ répartis entre 500 Md€ de subventions et 250 Md€ de prêts, financé par un emprunt commun et qui pourrait être remboursé par de nouvelles ressources propres de l'Union. Après plusieurs réunions infructueuses (Conseil Ecofin du **9 juin** et Conseil européen du **19 juin**), et malgré les réticences des « frugaux » (Autriche, Danemark, Pays-Bas et Suède) et le refus de la Pologne et de la Hongrie d'une conditionnalité du plan au respect de l'état de droit, un accord a été trouvé, le **21 juillet**, lors du Sommet européen ouvert le **17 juillet**.

La BCE hésite puis agit vigoureusement

Le **12 mars 2020**, la présidente de la BCE, Christine Lagarde, déclarant qu'une « réponse budgétaire, ambitieuse et coordonnée est indispensable », a considéré que la BCE « n'est pas là pour réduire le spread », propos rectifiés le **19 mars 2020** en affirmant qu'il « n'y a pas de limites à notre engagement envers l'euro ». Diverses mesures ont été prises et réajustées : report des stress tests bancaires, assouplissement des règles de fonds propres, nouveaux prêts à long terme aux banques (TLTRO3 et PELTRO), programme de rachat d'urgence face à la pandémie (PEPP) via des rachats de dette publique et privée porté au Conseil du **10 décembre** à 1850 Md€, et étendu jusqu'en mars 2022 soit un programme total de rachat de dettes de 2400 Md€. Quant aux taux d'intérêt des opérations principales de refinancement ainsi que ceux de la facilité de prêt marginal et de la facilité de dépôt, ils demeurent inchangés, à respectivement 0,00 %, 0,25 % et -0,50 %.

->LE BUDGET DE L'UNION

Négociations difficiles sur le CFP 2021- 2017 et le budget 2021

Le sommet européen extraordinaire des **20 et 21 février**, consacré à la négociation du cadre financier pluriannuel 2021-2027 s'est terminé par un échec. Le départ du Royaume-Uni provoque un manque à gagner de plus de 60 Md€ pour la période. Les « frugaux » (Pays-Bas, Autriche, Danemark et Suède), soutenus par l'Allemagne, souhaitent maintenir un strict plafond de dépenses à 1 % du PIB de l'Union alors que leurs partenaires voudraient relancer les politiques européennes par un budget plus élevé. Le **21 juillet 2020**, le Conseil européen extraordinaire s'est mis d'accord sur le Cadre financier pluriannuel 2021-2027. L'opposition du Parlement européen à une réduction du budget communautaire et sa volonté d'imposer les règles de l'état de droit n'a été surmontée par un accord que le **10 novembre**. Le 1**6 novembre 2020**, les premiers ministres hongrois et polonais ont bloqué l'adoption du plan de relance et du cadre financier 2021-2028 sur la question de la conditionnalité. Un accord a

finalement été trouvé au Sommet européen du **10 décembre**. Et le dispositif a été finalisé le **17 décembre** : le CFP prévoit 1074 Md€ de crédits sur 7 ans ; le budget de l'Union pour 2021 s'élève à 164 Md€ en engagements et à 166 Md€ en crédits de paiement.

->L'EURO ET LA BCE

Cour de Karlsruhe c/BCE

Dans un arrêt très détaillé et particulièrement véhément rendu le **5 mai 2020**, la Cour constitutionnelle allemande a exigé que la Banque centrale européenne (BCE) justifie la conformité de ses rachats de dettes publiques à son mandat. Cette décision concerne les mesures prises pour répondre à la crise de 2008 mais pourrait avoir des conséquences sur le plan de relance de la BCE (Pandemic Emergency Purchase Programme : PEPP). Le **7 mai**, la présidente Lagarde a réaffirmé son indépendance et signifié qu'elle a l'intention de maintenir les rachats massifs de dettes des États et des entreprises en zone euro. Le mercredi **24 juin 2020**, lors de la réunion de leur conseil, les gouverneurs de banques centrales ont décidé de transmettre à la Bundesbank des documents internes et jusqu'alors confidentiels et de publier le compte rendu de la réunion de politique monétaire du Conseil des gouverneurs des 3 et 4 juin 2020. Lundi **3 août**, la Bundesbank s'était déclarée satisfaite des informations apportées par la BCE. Mais il n'est pas certain que les plaignants renoncent à intenter une nouvelle action contre le PEEP.

INTERNATIONAL

->LA FISCALITÉ DES GAFA

L'OCDE reporte le projet de taxation des multinationales du numérique

Le **4 mai**, l'OCDE a annoncé que, sous l'effet de la pandémie, le projet de « taxe GAFA » mondial ne serait finalement présenté qu'en octobre au G20 finances de Washington. Le **12 juin**, les États-Unis ont informé par courrier leurs partenaires européens qu'ils se retiraient des négociations et les ont menacés de représailles. La France, le Royaume-Uni, l'Italie et l'Espagne ont néanmoins affiché leur volonté d'aboutir. Le **28 et 29 octobre 2020**, les ministres des finances des États membres ont fait le point : le premier piler sur la répartition des assiettes entre pays a fait l'objet d'un cadre général ; aucun seuil d'imposition minimum n'a été fixé pour le second pilier. La France souhaite une accélération des négociations alors que l'Allemagne est plutôt attentiste par rapport à l'évolution de la position américaine. ■

Michel Le Clainche