REPÈRES (FÉVRIER 2021) – REVUE-GFP N° 2 – 2021



DOI:10.3166/gfp.2021.2.014

BUDGET DE L'ÉTAT ET DES OPÉRATEURS.

->DONNÉES GÉNÉRALES SUR LES FINANCES PUBLIQUES

Progression du revenu disponible brut malgré le recul du PIB

Dans une note du 26 février 2021, l'INSEE a publié les chiffres du pouvoir d'achat du revenu disponible brut (RDB) et du PIB pour le quatrième trimestre 2020. Selon l'INSEE, le RDB des ménages augmente au quatrième trimestre 2020 de +1,5 %. Sur l'année, il est en hausse de +1,1 %, après +3,1 % en 2019, et ce malgré la baisse historique du PIB.

En effet, au quatrième trimestre 2020, l'INSEE estime après révision que le PIB a reculé de 1,4 %. Durant ce trimestre, marqué par le deuxième confinement et la mise en place de couvre-feux, le PIB est inférieur de 4,9 % à son niveau de l'an dernier à la même date. En moyenne sur l'année, l'activité chute de manière historique de −8,2 % en 2020, après +1,5 % en 2019. L'effet des mesures sanitaires se traduit par une forte baisse des dépenses de consommation des ménages (−5,4 % ce trimestre, après +18,1 %). En revanche, le commerce extérieur poursuit son rebond, et les exportations augmentent davantage que les importations (+5,8 % après +22,1 % pour les exportations, et +1,8 % après +16,4 % pour les importations). Au total, le solde extérieur contribue positivement à la croissance du PIB : +1,0 point au quatrième trimestre 2020 après +0,8 au troisième trimestre 2020.

->DETTE PUBLIQUE

Le taux français à 10 ans est de nouveau positif

Le 25 février 2021, la presse spécialisée n'a pas manqué de souligner que le taux français à 10 ans était repassé en territoire positif, terminant la journée du 25 février à +0,03 %, une première depuis juin 2020.

Les taux d'intérêt des pays développés ont plongé depuis l'an dernier en raison des programmes de rachats massifs de dette publique des banques centrales. Ces programmes de soutien ont d'ailleurs permis de ne pas voir s'envoler les taux d'emprunt réclamés par les investisseurs lorsque les dettes publiques ont fortement augmenté, et ils ont concouru par là même à éviter une crise des dettes souveraines comme au tournant des années 2010.

Aujourd'hui, les investisseurs commencent à croire à un rebond de l'économie. De facto, les titres d'État commencent à perdre de l'attrait à leurs yeux. Ces ventes massives font baisser la valeur des obligations souveraines. Si cette hausse des taux peut être vue comme un signe positif, sa vigueur commence à inquiéter. Pour la France, se financer à 10 ans avec des intérêts à peine supérieurs à 0 % est encore très favorable. Une augmentation trop brutale des coûts de financement pourrait néanmoins conduire à revoir la politique du « quoi qu'il en coûte ».

->BUDGET DES OPÉRATEURS

Les fonds de garantie des assurances obligatoires et des victimes des actes de terrorisme (FGAO et FGTI)

Dans un référé du 25 novembre 2020, publié le 9 février 2021, la Cour des comptes a présenté ses observations et recommandations aux ministres de l'économie et de la justice pour faire suite à un examen des comptes et de la gestion du fonds de garantie des assurances obligatoires (FGAO), destiné à indemniser les victimes d'accidents de la circulation, et du fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI), pour les exercices 2008 à 2019.

Selon la Cour, les indemnisations versées aux victimes, 155 M€ pour le FGAO et 445 M€ pour le FGTI en 2019, sont assurées à court terme par une trésorerie qui reste pour l'instant excédentaire. Mais, la situation financière des deux fonds a connu une nette détérioration au cours des dix dernières années, et à moyen terme celle du FGTI est particulièrement inquiétante. Pour la juridiction financière, un réexamen des missions des fonds et des contributions qui les alimentent s'avère indispensable pour sécuriser, dans la durée, l'indemnisation des victimes. Pour accroître les ressources du FGTI, la Cour préconise un ajustement du taux de la contribution qui lui est affectée, mais aussi une réforme de son assiette.

D’autres clarifications semblent incontournables, comme celle du statut juridique du FGTI et se son lien avec le FGAO. Face à l’imprécision de la loi du 9 septembre 1986, la Cour juge essentiel de préciser par une nouvelle loi les obligations de service public du FGTI, mais aussi l’étendue et la nature de la délégation de gestion confiée par le FGTI au FGAO.

La Bibliothèque publique d’information (BPI) recherche un nouveau souffle

Dans un référé du 20 novembre 2020, publié le 1er février 2021 sur le site de la Cour des comptes, cette dernière dresse un constat amer de la situation frappant l’établissement public que constitue la BPI : la bibliothèque a vu sa fréquentation se réduire fortement, de 4 millions d’entrées en 1977 à 1,35 million aujourd’hui.

La Cour relève la grande inadaptation de l’offre proposée par la BPI. Très en retrait sur les usages numériques comme dans son rôle de tête de réseau assigné par le ministère de la culture, la BPI devrait chercher à dégager des marges de manœuvre financières pour développer des projets novateurs. En l’état, la Cour juge sévèrement que la BPI « n’assure pas convenablement le rôle qui incombe à un établissement public national, qu’il s’agisse d’éducation artistique et culturelle, d’éducation aux médias et à l’information, d’ateliers d’écriture ou de conversation ».

La juridiction financière invite à engager une intégration beaucoup plus forte avec le Centre Pompidou dans la mesure où rien ne semble justifier le maintien de deux structures administratives distinctes, chacune génératrice de coûts qui pourraient être mutualisés.

COMPTABILITÉ PUBLIQUE

->JURIDICTIONS FINANCIÈRES

Projet stratégique des juridictions financières « JF2025 »

Le jeudi 4 février 2021, le Premier président de la Cour des comptes Pierre Moscovici a présenté à la presse un nouveau projet stratégique des juridictions financières baptisé « JF2025 ».

Le rapport « JF 2025 » s’organise autour de 12 orientations destinées à rendre les travaux des juridictions financières plus diversifiés et accessibles, à moderniser les métiers du juge financier et à rendre plus agile et intégré le fonctionnement des juridictions financières.

Par exemple, le rapport préconise un régime unifié de responsabilité des gestionnaires publics, comptables comme ordonnateurs. Cette responsabilité serait engagée au cours de la même instance et devant le même juge de plein contentieux. Dans ce nouveau régime, les juridictions financières, Cour et CRTC, seraient les juges de premier ressort, la CDBF l’instance d’appel et le Conseil d’État le juge de cassation, garantissant ainsi l’accès à un double de degré de juridiction pour les gestionnaires publics poursuivis. Les incriminations

seraient adaptées et les sanctions proportionnées au manquement, au préjudice occasionné et aux circonstances dans lesquelles ont agi les responsables publics. A cette occasion serait également créée une chambre du contentieux à la Cour des comptes et des sections contentieuses dans les CRTC.

Par cet ambitieux projet « JF2025 », Pierre Moscovici souhaite ainsi parachever l'œuvre engagée sous la présidence de Philippe Séguin.

->RÉGLEMENTATION COMPTABLE

CNOCP : publication du rapport d'activité pour 2020

Le 11 février 2021, le Conseil de normalisation des comptes publics (CNOCP) a publié son rapport d'activité pour l'année 2020. Ce rapport est déposé auprès des commissions chargées des finances des deux assemblées, conformément aux dispositions législatives qui ont créé le CNOCP.

Outre les diverses actions menées courant 2020, le document indique que dans le cadre de l'élaboration du futur recueil de normes comptables pour les entités publiques locales, les instances du CNOCP ont validé le projet de norme sur les fonds propres et l'introduction du Recueil avec l'optique de publier une première version finalisée au cours du premier semestre 2021.

Le rapport précise que le CNOCP est engagé sur plusieurs chantiers concernant, notamment, la problématique de la consolidation, l'articulation entre la comptabilité générale et les autres outils comptables utilisés par les entités publiques, et l'optimisation de l'emploi de cette comptabilité générale dont la Cour des Comptes a regretté, dans son récent rapport sur la gouvernance des finances publiques, l'insuffisante utilisation. Le CNOCP poursuivra également sa participation aux travaux internationaux dans le cadre d'une convergence progressive que requiert le développement de la coopération internationale en matière de politiques publiques.

FINANCES LOCALES

Étude de la DGCL sur les dépenses des régions

A l'heure où le débat sur la fusion des régions semble réapparaître, cette nouvelle étude de la DGCL apporte de l'eau au moulin avec une analyse qui ne remet pas en cause financièrement les nouvelles régions.

Pour mémoire, les derniers rapports de la Cour des comptes avaient été très critiques sur le sujet. Ce rapport de la DGCL rappelle qu'entre 2015 et 2019, les frais de personnel et les charges financières des régions fusionnées ont progressé moins vite que celles des autres régions (hors dépenses de transport transférées des départements et hors gestion des fonds

européens).

En revanche, les achats et charges externes et les subventions versées ont augmenté davantage en 2019 pour les régions fusionnées. Au final, les dépenses totales de fonctionnement se trouvent en définitive au même niveau en 2019 qu'en 2015, que ce soit pour les régions fusionnées ou pour les autres régions, remettant ainsi en cause l'idée d'un surcoût. En matière d'endettement, les deux catégories de régions (fusionnées et non fusionnées) présentent un même niveau.

Rapport parlementaire du Sénat « Équité et souplesse, pour un commerce en pleine mutation »

Ce rapport parlementaire, qui cherche à construire le commerce de demain en conciliant le commerce traditionnel et l'essor de l'activité en ligne, souhaite une refonte de la fiscalité applicable au commerce traditionnel.

En premier lieu, la taxe sur les surfaces commerciales, couramment dénommée « Tascom », constituerait pour ce rapport une charge supplémentaire pour les commerces de détail car elle ne s'applique pas aux commerces en ligne.

Ce rapport rappelle également que cette taxe avait été initialement créée avec deux objectifs, qui n'ont jamais été remplis, d'une part limiter la généralisation des grandes surfaces et d'autre part, financer le FISAC (Fond d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat). Ce rapport est, par ailleurs, parfaitement conscient des limites de la TVA mais note que les directives européennes commencent à produire leurs effets sur l'application d'un taux de TVA au commerce en ligne.

Répartition des dotations par le Comité des finances locales

Le Comité des finances locales possède un faible rôle en matière de répartition des dotations. Il peut notamment amender la répartition au titre de la péréquation.

Lors de sa séance de février 2021, il n'a pas modifié les choix opérés par le Parlement dans le cadre de la loi de finances pour 2021. Pour mémoire, la dotation de solidarité urbaine et rurale augmente de 90 M€ chacune, la hausse de la dotation d'intercommunalité de +30,6 M€ et enfin les dotations de péréquation des départements de +10 M€. Le Comité des finances locales n'a pas modifié le choix fait par le Parlement de geler la dotation nationale de péréquation (DNP).

Le Comité a cependant décidé qu'en 2021, la dotation forfaitaire des communes sera ponctionnée de 144,4 M€ (60 % du besoin de financement) et la compensation «part salaires» des groupements à fiscalité propre le sera de 96,3 M€ (40 % du besoin de financement).

Les budgets des communes de moins de 500 habitants à la loupe

La Direction générale des collectivités locales (DGCL) vient de rendre une note sur les 17000 communes françaises de moins de 500 habitants. Pour mémoire, ces communes couvrent 32 % du territoire et ne regroupent que 6 % de la population. Plus des deux tiers (69 %) des communes de moins de 500 habitants ont une situation financière saine avec des dépenses légèrement inférieures à la moyenne et peu financées par l'emprunt. Les autres communes (31 %) ont des niveaux de dépenses supérieurs à la moyenne de leur strate. Parmi elles, environ 3 000 (18 %) connaissent «une situation financière dégradée, qui risque de durer.

On peut également distinguer un groupe de 1 900 communes – dont près de la moitié se situent en zone de montagne – qui investissent sans utiliser forcément le recours à l'emprunt. Seule une minorité, environ 280 communes, investissent beaucoup en recourant à l'emprunt. Enfin, notons que les communes qui ont fusionné en 2016 et 2017 n'ont pas effectué cette démarche pour des raisons financières.

FINANCES SOCIALES

->MESURES DE LUTTE CONTRE LA CRISE

12 et 25/02 : le Fonds de solidarité, dispositif clef du soutien aux entreprises. Autres mesures de soutien des revenus

Le ministre de l'économie et des finances a annoncé le 11 février devant la commission des finances de l'Assemblée nationale que l'éligibilité à l'aide mensuelle de 1500€ du Fonds de solidarité pour les entreprises de moins de 50 salariés hors secteurs S1 et S1bis (entreprises frappées directement ou indirectement par les fermetures administratives) serait prolongée jusqu'au 28 février 2021. De façon plus large, Bruno Le Maire a fait le 25 février un bilan du Fonds de solidarité devant la presse, en annonçant une accélération de l'instruction des procédures par la DGFiP et en précisant la portée des contrôles ; il a également annoncé la mise en place à partir du 1er mars d'un dispositif qui permettra de couvrir l'intégralité des coûts fixes des entreprises (dont le CA mensuel est supérieur à 1M€) fermées administrativement pour lesquelles le Fonds de solidarité ne suffit pas, et pour lesquelles les coûts fixes dépassent 200 000€ par mois. Le Fonds de solidarité est devenu à présent le principal dispositif de soutien aux entreprises : depuis le mois d'avril 2020, il a coûté 15Md€ pour 2 millions d'entreprises bénéficiaires. A présent, la dépense mensuelle est de l'ordre de 4,5Md€.

S'est ajoutée l'annonce par le gouvernement de la prolongation jusqu'à fin mai de l'aide exceptionnelle de 900€ (nette des minima sociaux) pour les travailleurs précaires (CDD courts et intérim) mise en place l'an dernier (voir REPÈRES de novembre dans le n° 2021-1). Le versement de l'allocation aux chômeurs en fin de droits sera prolongé jusqu'en juin, et la dégressivité de la prise en charge de l'activité partielle est repoussée au 1er avril. Par ailleurs, de nouvelles aides exceptionnelles ont été annoncées en faveur des étudiants, dans le

prolongement de ce que le chef de l'État avait dévoilé lors de son entretien à « But » en octobre dernier (cf. infra)

->SITUATION DES COMPTES SOCIAUX

12/02 : deux notes du Haut Conseil du financement de la protection sociale sur le financement de la protection sociale

Une note du HCFiPS sur l'évolution de la structure des recettes finançant la protection sociale met l'accent sur la transformation majeure qu'a connue le financement de la Sécurité sociale depuis quarante ans, avec une diminution continue de la part des cotisations (qui ne représentent plus que 55 % dans le Régime général) et un accroissement parallèle de la part des contributions et des impôts et taxes affectés, qui sont la conséquence des politiques d'allègements sur les bas salaires. L'un des faits majeurs est la part prise par la TVA qui depuis 2019 représente plus de 20 % des produits de l'assurance maladie. Autre évolution récente très significative, la part que prend à présent le financement public (CSG) dans les recettes de l'assurance maladie, où les cotisations ne représentent qu'à peine plus de la moitié du total.

Une seconde note du FCFiPS sur l'état des lieux du financement de la protection sociale au début de 2021 dresse le constat de la situation très dégradée de la protection sociale depuis l'an dernier. En 2020, le solde des ASSO (hors CADES) pourrait atteindre – 72Md€ (-3,3 % du PIB). Cette dégradation affecte toutes les composantes des ASSO : les régimes obligatoires de base et le FSV (-50Md€ ; voir Repères de décembre sur les développements consacrés à la LFSS) ; l'assurance chômage (-20,5Md€, situation que le HCFiPS qualifie d' « intenable » cf infra) ; les régimes complémentaires (-5,5Md€). Ces dégradations sont essentiellement dues aux pertes de cotisations (-4,2 % en 2020) liées à la contraction de la masse salariale, et frappent très lourdement l'assurance maladie et les régimes de retraite. ; les dépenses supplémentaires concernent essentiellement l'assurance maladie (+9,7 %, soit environ 18Md€ en 2020). Les perspectives de retour à l'équilibre sont reportées au-delà de 2024, si bien que, selon le HCFiPS, le schéma de reprise par la CADES des dettes passées et à venir liées à la crise pris en compte par la loi du 7août 2020 apparaît d'ores et déjà dépassé (92Md€ prévus-en plus des 31Md€ de dette antérieure – contre un cumul de déficit vraisemblable jusqu'en 2024 de l'ordre de 150Md€). Ce qui fait de la question de la soutenabilité du modèle de financement de la protection sociale un enjeu majeur des débats des mois à venir.

->POLITIQUES D'ALLÈGEMENT DES CHARGES ET COÛT DU TRAVAIL

08/02 : le plan « 1 jeune, 1 solution » « booste » l'apprentissage en 2020

Malgré la crise sanitaire , les entrées en apprentissage ont progressé de 40 % en 2020, avec 495 000 contrats signés, selon les données communiquées par le ministère du Travail. Cette

progression concerne toutes les régions et toutes les catégories entreprises. Les secteurs du commerce de détail, du BTP, des industries alimentaires et de l'hôtellerie restauration concentrent à eux seuls plus du tiers des embauches, mais l'apprentissage se développe également dans le tertiaire supérieur, avec un nombre croissant de diplômés de l'enseignement supérieur. Comme à ce chiffre s'ajoutent quelques 600 000 entrées dans les parcours d'accompagnement des jeunes les plus en difficulté, ces bons résultats paraissent largement imputables aux aides à l'embauche (prime de 8000€ pour les apprentis) mises en œuvre dans le cadre du plan « 1 jeune, 1 solution », à ce stade doté de près de 7Md€. (cf. Repères de juillet 2020 dans le n° 2020-5).

->DÉPENSES DE SANTÉ/HÔPITAL/ASSURANCE MALADIE

04/04 : Poursuite du « Plan cancer »

À l'occasion de la journée mondiale de lutte contre le cancer, le Président de la République a annoncé une stratégie nationale de lutte contre le cancer sur 10 ans. Poursuivant l'action menée depuis la présidence de Jacques Chirac il y a 20 ans, Emmanuel Macron a annoncé un plan à 10 ans, pour lequel 1,7Md€ seront mobilisés sur les 5 ans à venir, soit 20 % de plus que sur la période 2016-2021 ; ce plan sera articulé sur 3 axes : prévention, dépistage, accompagnement des patients pendant la maladie.

->RETRAITES

10/02 : l'âge moyen de départ en retraite n'a pas évolué en 2020

Selon le directeur de la CNAF qui s'exprimait en visioconférence le 9 février, l'âge moyen de départ en retraite des salariés du secteur privé est resté stable à 62,8 ans en 2020, après une progression continue depuis 2016. Il ne paraît avoir été impacté ni par la mise en œuvre du premier palier de la « réforme Touraine » de 2014, qui allonge d'un trimestre tous les 3 ans la durée de cotisation jusqu'en 2033, ni par la réforme de l'AGIRC-ARRCO qui avait instauré un bonus-malus afin de dissuader les départs en retraite. Il est difficile d'apprécier l'effet de l'épidémie de COVID-19 sur les effectifs de retraités et le volume des pensions servies, les conséquences du surcroît de mortalité enregistré en 2020 ne pouvant véritablement être perceptibles que sur l'exercice suivant.

->FAMILLE

22/02 : les dépenses d'aide au logement continuent à diminuer

Selon les Comptes du logement 2019, qui viennent d'être publiés, le montant des aides au logement (38,5Md€) a continué de diminuer en 2019 (-4 %) après la baisse déjà enregistrée en 2018 (-4,8 %). Leur proportion par rapport au PIB s'est trouvée ainsi ramenée à 1,6 % (contre 2,2 % en 2012). Les prestations sociales (52,4 % du total) maintiennent leur part, tandis que les avantages fiscaux (37,2 %) voient leur montant diminuer, tout comme les

avantages de taux. L'État, qui prend en charge la quasi-totalité des avantages fiscaux et les trois quarts des prestations sociales (allocation de logement familial -ALF, aide personnalisée au logement-APL, allocation de logement social -ALS, ces trois allocations en baisse après la diminution de 5€), reste le principal contributeur, avec près de 80 % du total des aides, suivi des collectivités locales qui interviennent surtout par le biais de subventions d'investissement. 70 % de ces aides vont au secteur locatif, et 17 % aux propriétaires occupants.

->ASSURANCE CHÔMAGE

24/02 : Situation financière extrêmement préoccupante de l'assurance chômage

Le bureau de l'Unedic a validé le 24 février des prévisions financières actualisées du régime extrêmement inquiétantes : après un déficit de -17,4Md€ en 2020, imputable à hauteur de 30 % au surcoût des dépenses d'indemnisation et à hauteur de 70 % à la charge du chômage partiel (qui représente à elle seule la moitié du déficit) et après les reports de cotisations et pertes de recettes, le déficit serait encore de -10Md€ en 2021 et de -6,4Md€ en 2022. La dette passerait de 54Md€ en 2020 à 70,6Md€ en 2022, soit un quasi doublement par rapport à 2019. Ces prévisions sont fondées sur des hypothèses modérées de rebond du chômage du fait de la réduction progressive des aides (-231 000 destructions d'emploi en 2021) , mais ne prennent pas en compte les effets potentiels de la réforme du régime, pour laquelle les négociations doivent reprendre début mars.

25/02 : un rapport de la Cour des Comptes sur l'adéquation géographique de l'offre et de la demande d'emploi, à travers l'exemple des Hauts de France

Un rapport thématique de la Cour des Comptes « Mobilité et accès à l'emploi » dresse, à partir d'une enquête menée dans les Hauts de France, une analyse des obstacles à la mobilité qui freinent l'adéquation de l'offre et de la demande d'emploi. Elle fait d'abord le constat d'une offre foisonnante d'aides à la mobilité (pour le transport, l'hébergement, les repas…), accordées par Pôle Emploi, la région, les conseils départementaux, les intercommunalités ou les associations intervenant dans ce domaine, mais aussi de leur inégale répartition dans le territoire (forte concentration autour de la métropole lilloise). Elle relève également que ces aides sont mal connues et mal coordonnées, malgré les initiatives de la région. Faisant l'estimation que les mauvais appariements géographiques seraient responsables de 1 à 2,5 points de taux de chômage à l'échelon national et que la crise sanitaire ne peut qu'aggraver la situation. La cour fait neuf recommandations en vue de remédier aux dysfonctionnements qui ont été constatés.

->SOLIDARITÉ/LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ/ REVENU UNIVERSEL

12/02 : les projets de « chèque alimentaire » du gouvernement

Selon des informations parues dans les Échos du 12 février, le gouvernement travaille sur un

projet de « chèque alimentaire » qui vise à permettre aux ménages les plus modestes d'avoir accès à des produits alimentaires de bonne qualité. Ce dispositif, qui a été mis en place dans un certain nombre de pays, et notamment aux USA, a été préconisé par la Convention citoyenne pour le climat, avec le soutien du Président de la République. Deux modèles s'affrontent, celui très large du ministère de l'agriculture, qui y voit aussi un moyen de soutenir les producteurs engagés dans les filières « bio » et les circuits courts , mais qui coûterait entre 2 et 4Md€ ; et celui du ministère de l'économie qui viserait à faire compenser par l'État le différentiel entre un panier alimentaire normal et un panier correspondant à des critères « durables », et à faire distribuer l'aide par les centres communaux d'action sociale, cela pour un montant bien inférieur (200 à 300M€).

15/02 : les mesures pour faire face à la précarité des jeunes se multiplient

Particulièrement préoccupé par la dégradation de la situation des jeunes, et tout spécialement des étudiants, le gouvernement, au-delà des mesures du plan « 1 jeune, 1 solution » (cf. supra) prolonge les aides de soutien au revenu mises en place à l'automne et en annonce d'autres : augmentation des bourses, repas à 1€, gel des loyers des résidences universitaires, doublement des fonds d'urgence, institution d'une prime de 1000€ pour le premier logement pour les jeunes actifs. Il a repris quelques-unes des mesures préconisées dans le rapport du Conseil d'orientation des politiques de jeunesse sur l'évolution de la Garantie jeunes, (voir REPÈRES de janvier 2021 dans ce numéro) en élargissant un certain nombre de critères d'éligibilité, notamment sur les plafonds de ressources, et en augmentant la durée d'accompagnement. Le gouvernement espère ainsi résister à une pression croissante en faveur de l'élargissement du bénéfice du RSA aux moins de 25 ans. D'autant que les initiatives en ce sens se multiplient ; outre les travaux d'économistes (P. Aghion et l'idée d'un « revenu universel jeune sur le modèle danois »),on relève les propositions des partis : dans l'esprit du « revenu universel » prôné par Benoît Hamon dans sa campagne de 2017, le PS vient de déposer une proposition de loi en faveur de l'instauration d'un « minimum jeunesse (« Ailes » pour Aide individuelle à l'émancipation solidaire » qui combinerait un revenu de base mensuel de 564€ équivalent au RSA ou à la prime d'activité et une « dotation universelle » de 5000€ destinée à financer un projet de formation ou d'entreprenariat ; le coût serait de l'ordre de 21Md€ par an. À noter aussi les expérimentations : la Métropole de Lyon (EELV) vient d'annoncer la création à titre expérimental d'un RSA pour les 18-25 ans sortis du système scolaire et d'autres dispositifs d'aide, d'un montant mensuel de 300 à 400€ ; et la région Ile de France va proposer le 1er mars « un revenu jeunes actifs » de 500 à 670€ par mois conditionné à une formation pour les 18-25 ans.

FISCALITÉ ET PROCÉDURES FISCALES

->PROCÉDURE FISCALE

Décret n°2021-61 du 25 janvier 2021 relatif aux « aviseurs fiscaux »

Pris sur le fondement de l'article 37-1 de la Constitution, pour un objet et une durée limités avec un caractère expérimental, et de l'article L. 10-0 AC du LPF, créé par le législateur (art. 175 L. n° 2019-1479 du 28 déc. 2019 de finances pour 2020 codifiant le dispositif prévu art. 109 L. n° 2016-1917 du 29 déc. 2016 de finances pour 2017) permettant au Gouvernement d'autoriser la DGFIP à indemniser les personnes étrangères aux administrations publiques qui lui fournissent des renseignements ayant conduit à la découverte de manquements à certaines règles et obligations déclaratives fiscales, le présent décret (JORF n° 0023, 27 janv. 2021), pris par le Premier ministre, dans le prolongement de l'autorisation donnée au Gouvernement pour ce faire (Décr. N° 2017-601, 21 avril 2017), vient étendre cette autorisation aux manquements aux règles de la TVA et permet à l'administration fiscale d'expérimenter un périmètre différent, défini par la gravité de certains agissements, manquements ou manœuvres en infraction avec la législation fiscale, lorsque le montant estimé des droits éludés est supérieur à 100 000€. Depuis la mise en place du système de renseignement en 2017, près de 100 M€ ont pu être recouvrés grâce aux « aviseurs fiscaux », ce qui explique que le Gouvernement vienne ainsi pérenniser le recours à ces derniers dans le cadre de l'objectif de lutte contre la fraude fiscale.

->CONTRÔLE FISCAL

Manquement délibéré : le comportement du contribuable pendant la vérification ne peut en lui-même justifier la pénalité

Dans cette affaire, le Conseil d'État (CE, 9e ch., 11 février 2021, MBE, Req. N° 432960) rappelle qu'en cas de contestation des pénalités fiscales appliquées à un contribuable au titre des impôts directs, de la TVA et des autres taxes sur le chiffre d'affaires, des droits d'enregistrement, de la taxe de publicité foncière et du droit de timbre, la preuve de la mauvaise foi et des manœuvres frauduleuses incombe à l'administration. Il rappelle que la pénalité pour manquement délibéré a pour seul objet de sanctionner la méconnaissance par le contribuable de ses obligations déclaratives, et que le comportement d'un contribuable, au cours d'une vérification, ne suffit pas en lui-même à justifier l'application de la pénalité pour manquement délibéré.

->ADMINISTRATION FISCALE

Décret n°2021-148 du 11 février 2021 relatif au dispositif « Big Data Bercy »

Pris en application de la loi de finances pour 2020 (art. 154 L. n° 2019-1479 du 28 déc. 2019) et de son dispositif dit « Big Data Bercy » (v. Cons. Const., décis. N° 2019-796 DC, 27 déc. 2019, LFI 2020, §75 et s ; v. Repères, déc. 2019), après avis de la section des finances du

Conseil d'État et de la Commission nationale informatique et libertés (CNIL, délibération n° 2020-124, 10 déc. 2020), ce décret (JORF n° 0038, 13 févr. 2021) met en œuvre, à titre expérimental et pour une durée de trois ans, l'autorisation donnée aux administrations fiscale et douanière de collecter et exploiter de manière automatisée les contenus accessibles publiquement sur les sites internet de certains opérateurs de plateforme, aux fins de recherche de manquements et d'infractions en matière fiscale et douanière. Il précise notamment les conditions assurant que les traitements mis en œuvre sont proportionnés aux finalités poursuivies et en quoi les données personnelles traitées sont adéquates, pertinentes et, au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées, limitées à ce qui est strictement nécessaire. Les contribuables devront désormais être attentifs aux informations diffusées sur Instagram, Facebook, LinkedIn, Twitter, etc., ou sur des sites tels que Airbnb, Leboncoin ou autre Blablacar qui peuvent désormais constituer un précieux outil dans la chasse aux domiciliations fiscales frauduleuses, trafics illicites ou autres activités occultes…

->IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS

Référé de la Cour des comptes sur la fiscalité des associations

Le 10 février, la Cour des comptes a rendu public un référé, adressé le 8 décembre 2020 au Premier ministre, sur la fiscalité des dons en faveur des associations. Avec plus de 1,5 M€ d'associations actives en France, l'effort budgétaire consenti par l'État en leur faveur est de 7,2 Mds€ de subventions, auxquelles s'ajoutent 21 avantages fiscaux pour environ 3,7 Mds€ en 2018. Leur poids financier croissant a conduit la Cour des comptes à examiner les règles fiscales, la pratiques des rescrits fiscaux (5 400 rescrits en 2019 contre 4 672 traités en 2017, soit environ le tiers de l'ensemble des rescrits fiscaux), et l'organisation des contrôles. La Cour recommande d'augmenter le nombre et la portée des contrôles sur les associations réalisées par l'administration fiscale. Selon la Cour des comptes, le projet de loi sur le séparatisme pourrait permettre de donner un fondement juridique plus assuré à l'examen, par l'administration fiscale, de la situation des associations à contenu idéologique (v. X. CABANNES, « Financement privé des associations et enjeux publics », Club des juristes, 2021).

->IMPÔT SUR LE CAPITAL

Régime de CFE des entreprises propriétaires de bâtiments agricoles à double usage

En réponse à une question écrite d'un sénateur (JO Sénat, 28 janv. 2021, p. 584), l'administration fiscale vient préciser le régime d'imposition de la CFE pour les entreprises propriétaires de bâtiments agricoles à double usage dans le cadre d'une activité de production d'énergie. S'il est certain que les exploitants agricoles qui exercent une activité de nature agricole sont exonérés de CFE à ce titre (CGI, art. 1450), cette exonération ne s'étend pas aux activités qui présentent un caractère industriel ou commercial, comme la

production et la vente d'électricité. L'activité de production d'électricité d'origine photovoltaïque réalisée sur le toit d'un bâtiment agricole par une société tierce constitue une activité professionnelle imposable à la CFE pour celui qu'il l'exerce.

La mise en œuvre de la réforme de la fiscalité locale de la loi de finances pour 2021

Avec la clause de sauvegarde des recettes fiscales, instituée dans la 3e loi de finances rectificative pour 2020 (art. 21, L. n°2020-935 du 30 juillet 2020), les services de l'État calculent concrètement la moyenne 2017-2019 des produits d'un certain nombre d'impositions locales afin de garantir un montant équivalent si les exercices 2020 et 2021 se soldent par un rendement fiscal inférieur à cette moyenne (dispositif abondé de 750 M€ et profitant à 12 000 collectivités selon le Gouvernement), dans le but de garantir aux collectivités un niveau minimum de ressources et assurer leur capacité d'autofinancement ; la loi de finances pour 2021, désormais entrée en vigueur, comporte de nombreuses mesures concernant la fiscalité locale (v. art. 8, 29 et 42 L. n° 2020-1721 du 29 déc. 2020 de finances pour 2021), validées implicitement par le Conseil constitutionnel (Cons. Const. Décis. N° 2020-813 DC du 28 déc. 2020, LFI 2021). Les principaux impôts de production sont réduits : CFE, CVAE et TFPB pour les entreprises industrielles. Le législateur a prévu une réduction de 10,55 Mds€ des impôts locaux dits « de production ». Pour la CVAE, il s'agit d'une baisse de moitié, applicable à toutes les entreprises (et pas seulement donc les industries) lors du premier acompte de juin 2021, qui sera égal à seulement 25 % de la CVAE 2020 au lieu de 50 % habituellement, ce qui déséquilibre le dispositif initial, sauf pour les plus petites entreprises (moins de 500 000 € de CAHT) qui ne sont pas redevables de la CVAE (v. A. BAUDU, L'essentiel de droit de la fiscalité locale, Lextenso, 2020). À compter de 2021, la part régionale de CVAE, environ 7,25 Mds€, est supprimée et remplacée par une fraction de TVA. Le législateur prévoit également la réduction de moitié de la valeur locative des entreprises industrielles, se traduisant par une réduction de moitié de TFPB, observable au 15 octobre 2021, et de CFE, observable au 15 décembre 2021, pour environ 32 000 entreprises exploitant 86 000 établissements industriels (1,54 Mds€ de TFPB et 1,75 Mds€ de CFE). La baisse de la CFE s'accompagne de la possibilité de prolonger de trois ans l'exonération de CFE en cas de création ou d'extension d'établissements. Le taux de plafonnement de la CET est par ailleurs plafonné à 2 % de la valeur ajoutée produite contre 3 % auparavant, mesure qui profitera aux plus petites entreprises, non concernées par la baisse de CVAE. Cette réforme de la fiscalité locale était censée profiter pleinement aux établissements industriels selon le Gouvernement (cf. Repères, sept. 2020, n° 2020-6), or c'est loin d'être manifeste. Avec une baisse de la CVAE qui est applicable à toutes les entreprises, ce ne sont pas les territoires qui comptent le plus d'usines qui seront avantagés, mais ceux qui ont le plus d'entreprises, comme l'Ile de France… Enfin, c'est une atteinte certaine à l'autonomie fiscale des collectivités territoriales et une forme de « recentralisation » de la fiscalité locale. De plus, cette réforme n'impacte pas seulement les régions, puisque le bloc communal est également impacté à hauteur de 1,75 Mds€ sur la TFPB et de 1,54 Mds€ sur la CFE. Le

Gouvernement rétablit une forme de curatelle financière sur les collectivités territoriales dont les ressources dépendent de plus en plus de la seule décision de leur curateur…

Taxe d'habitation sur les résidences secondaires pendant le confinement ?

En réponse à une question écrite d'une députée (JOAN, 16 févr. 2021, p. 1411), l'administration fiscale a précisé ne pas avoir envisagé de mettre en place un dégrèvement exceptionnel de la TH pour les propriétaires de résidences secondaires n'ayant pu accéder à leur demeure pendant la période de confinement lié à la crise sanitaire.

La mise en œuvre de la réforme de la taxe d'aménagement et des taxes d'urbanisme

La loi de finances pour 2021, désormais entrée en vigueur, comporte deux mesures concernant la fiscalité immobilière (v. art. 141 et 155, L. n° 2020-1721 du 29 déc. 2020 de finances pour 2021), validées implicitement par le Conseil constitutionnel (Cons. Const. Décis. N° 2020- 813 DC du 28 déc. 2020, LFI 2021). L'article 141 de la LFI 2021 vise à adapter la taxe d'aménagement (C. Urb., art. L. 331-1 à L. 331-34) en vue de lutter contre l'artificialisation des sols. Il vise à élargir aux opérations de renaturation les emplois de la part départementale de cette taxe ; prévoir une exonération de plein droit de la taxe d'aménagement pour les places de stationnement intégrées au bâti dans un plan vertical, moins consommatrices de surfaces que les places de stationnement extérieures ou attenantes à des bâtiments ; faciliter le recours aux taux majoré de la part communale de la taxe, en assouplissant les conditions à remplir pour mettre en œuvre cette majoration et en étendant la liste des opérations pouvant être financées par cette recette. L'article 155 de la LFI 2021 acte le transfert de la gestion des taxes d'urbanisme des directions départementales des territoires à la DGFiP et prévoit de décaler l'exigibilité de la taxe d'aménagement à l'achèvement des travaux soumis à autorisation en application du Code de l'urbanisme « afin de fusionner les obligations déclaratives avec celles liées aux changements fonciers et de réduire les tâches de gestion à faible valeur ajoutée ». Enfin, le Gouvernement est habilité à légiférer par voie d'ordonnance afin de définir, d'ici au 1er janvier 2022, le cadre normatif du transfert des taxes d'urbanisme en concertation avec les collectivités territoriales.

Les recettes fiscales croissantes de la taxe sur les transactions financières (TTF)

Instaurée par la loi de finances pour 2012, la TTF (CGI, art. 235 ter ZD), qui s'applique aux titres des sociétés dont la capitalisation boursière est supérieure à 1 Md€ (BOFIP, 23 déc. 2020), soit environ 134 sociétés, a généré en 2020 environ 1,785 Mds€, soit 340 M€ supplémentaires par rapport à l'exercice 2019, du fait de l'explosion des volumes de transactions boursières en 2020.

->IMPÔTS SUR LE REVENU ET DÉPENSES FISCALES

Crédit d'impôt des particuliers employeurs : vers une réforme du dispositif en 2022 ?

Un récent arrêt du Conseil d'État (CE, 8e et 3e ch. r., 30 nov. 2020, La société Les jardins d'Iroise de Auch, Req. N° 442046), excluant certaines prestations du périmètre de l'emploi à domicile, inquiète, par son interprétation stricte, les particuliers employeurs au sujet du crédit d'impôt sur le revenu, notamment les prestations annexes qui sont effectuées en dehors du foyer fiscal, comme par exemple, l'accompagnement des enfants entre l'école et le domicile ou le transport d'une personne âgée vers sa résidence. Ces services étaient jusqu'alors intégrés à une offre globale, selon une interprétation plus large de l'administration fiscale. Selon le Conseil d'État, ils ne doivent plus être comptabilisés dans les dépenses ouvrant droit au crédit d'impôt de 50 % des dépenses engagées dans la limite d'un plafond annuel (CGI, art. 199 sexdecies). Cette interprétation du Conseil d'État vient annuler celle de la DGFiP suite à un recours pour excès de pouvoir à l'encontre du §80 des commentaires administratifs publiés (BOFiP – impôts, 20 septembre 2017 – BOI-IR-RICI-150-10). Face à l'inquiétude du secteur (4 M de foyers fiscaux – 5 Mds€), l'objectif du Gouvernement est d'aboutir au versement en temps réel du crédit d'impôt pour les particuliers employeurs en 2022, ce qui mettrait fin aux deux versements opérés par l'État, l'un à hauteur de 60 % du crédit d'impôt en janvier, et l'autre à hauteur du solde à l'été, qui prévaut depuis l'instauration du prélèvement à la source. Cette réforme conduirait à ce que le particulier employeur ne décaisse que le solde à payer net d'impôt sur le revenu. En attente de celle-ci, le Gouvernement, favorable à une stabilité du cadre fiscal, a décidé de passer outre la décision du Conseil d'État, au mépris de l'autorité de la chose jugée, puisque des consignes vont être données aux services fiscaux, pour que l'ensemble des dépenses engagées en 2020 par les particuliers employeurs puissent bénéficier dudit crédit d'impôt. Cadre fiscal éclairci ou insécurité juridique ? À suivre…

MANAGEMENT PUBLIC

->POLITIQUE DE MODERNISATION

L'Assemblée nationale adapte son fonctionnement face à la crise

Dans le contexte de crise sanitaire, la commission des lois de l'Assemblée nationale a adopté une proposition de résolution le 17 février 2021 tendant à « modifier le Règlement (…) en ce qui concerne l'organisation des travaux parlementaires en période de crise ». Celle-ci prévoit qu'en cas de circonstances exceptionnelles, le vote à distance sera possible.

Cette initiative repose sur une évaluation des pratiques instituées au cours de l'année 2020 du fait de la pandémie qui a révélé l'inadaptation des dispositifs en place (effectifs dans l'hémicycle et en réunion, horaires des discussions, fixation des ordres du jour…). L'idée

générale du texte est d'adapter les règles aux circonstances, en ayant recours aux outils numériques (notamment la visioconférence) et en développant un mode de fonctionnement hybride (présence de certains députés et travail à distance pour d'autres).

Le vote par correspondance des détenus

Une instruction du 4 février 2021 relative à la « *création d'un bureau de vote centralisant les votes des électeurs bénéficiant de conditions d'attache communale dérogatoire et de vote par correspondance des personnes détenues* » est parue au *Journal officiel.* »

Le texte s'inscrit dans le cadre de l'application de la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique. Cette loi crée en effet un vote par correspondance sous pli fermé pour certaines personnes détenues. La procédure est uniquement ouverte aux personnes qui l'ont expressément choisie et qui, à cette fin, ont demandé de s'inscrire sur la liste électorale de la commune chef-lieu du département de leur établissement de détention.

Le texte détaille les modalités de création et de gestion de ces bureaux de vote spécifiques ainsi que la procédure de vote par correspondance. Les dispositions sont applicables à tous les scrutins, à l'exception des scrutins à circonscription nationale (élections présidentielle et européennes) pour lesquels le vote des personnes détenues par correspondance est centralisé au sein d'un bureau national contrôlé par une commission *ad hoc*.

->ADMINISTRATION CENTRALE

Les propositions du CNEN en vue d'un nouveau « pacte territorial »

Le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) vient de publier un rapport relatif à « *l'intelligibilité et à la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales au service de la transformation de l'action publique* ». Plusieurs propositions sont avancées pour donner à l'action publique « l'efficacité optimale » indispensable en vue de « *relever le défi du redressement économique* » de la France.

Parmi les réflexions conduites pour fluidifier les relations entre l'État et les collectivités territoriales, le CNEN recommande de renforcer la portée du principe d'autonomie. Il s'agit notamment « *d'aiguiller le législateur dans l'élaboration des projets de texte applicables aux collectivités territoriales* » en précisant, au niveau constitutionnel (et organique), le contenu précis de la notion de libre administration.

->FONCTION PUBLIQUE

Attributions des DGS : la position du Conseil d'État

Un arrêt du Conseil d'État du 26 janvier 2021 reconnaît la nature particulière des fonctions exercées par les directeurs généraux des services des collectivités. En l'espèce, la haute

assemblée est conduite à prononcer l'annulation des résultats d'une élection professionnelle d'une communauté de communes au motif qu'un emploi fonctionnel figurait sur la liste présentée au titre des collèges des salariés.

Selon la décision, les agents détachés ou recrutés sur un emploi fonctionnel de directeur général des services (DGS) ou de directeur général adjoint (DGA) « *ne peuvent se porter candidats aux élections des représentants du personnel au sein d'un comité technique, dès lors qu'ils doivent être regardés, eu égard à la nature particulière de leurs fonctions, comme ayant vocation à représenter la collectivité ou l'établissement employeur* ».

Sur ce point, le Syndicat national des directeurs généraux des collectivités territoriales (SNDGCT) a souligné l'importance que le gouvernement puisse rapidement clarifier par décret les missions des DGS et DGA, malgré une opposition de principe du Sénat. Ce dernier y voit en effet une grave atteinte à la libre administration des collectivités comme aux pouvoirs propres des exécutifs locaux.

Gel du point d'indice des fonctionnaires en 2022 ?

Dans une circulaire du 4 février 2021 relative au lancement de la procédure budgétaire pour l'exercice 2022, la direction du budget demande aux ministères de retenir une série d'hypothèses concernant la masse salariale dont, notamment, la « *valeur stable* » du point d'indice.

Lors du « *rendez-vous salarial* » de juillet 2020, la ministre Amélie de Montchalin avait indiqué qu'une augmentation d'1 % du point d'indice des fonctionnaires représenterait au total une dépense globale de l'ordre de 2 Md€ (gain individuel d'une quinzaine d'euros pour un agent touchant 2 000€ nets par mois).

Finances publiques et Covid-19

La Cour des comptes va évaluer les conséquences de la crise sanitaire sur les finances publiques. C'est à la demande du Premier ministre que l'institution doit remettre au mois d'avril 2021 un rapport devant déterminer les priorités de l'action publique pour l'après-crise. La Cour devra notamment « *s'attacher à analyser l'impact de la crise sur les trajectoires macro-économiques et budgétaires. Elle se prononcera sur les modalités de sortie des dispositifs d'urgence une fois la crise passée et pourra faire des recommandations sur l'efficience des politiques publiques (…). Par ailleurs, elle conduira des réflexions sur le fonctionnement de l'action publique pendant la crise, et en tirera des recommandations sur les moyens d'améliorer l'efficacité et la pertinence des interventions publiques* ».

Cette analyse prospective très attendue s'inscrit notamment dans le cadre de la réponse budgétaire sans précédent (dispositifs d'aide et plan de relance) mise en place par le gouvernement.

EUROPE

->EURO FISCALITÉ

Mise à jour de la liste de l'UE des pays et territoires non coopératifs

Le 22 février, le Conseil a adopté des conclusions relatives à la liste révisée de l'UE des pays et territoires non coopératifs à des fins fiscales et décidé d'ajouter la Dominique à la liste de l'UE des pays et territoires non coopératifs (annexe I des conclusions) et d'en retirer la Barbade. L'annexe II recense les pays et territoires qui ne se conforment pas encore à toutes les normes fiscales internationales mais qui ont pris des engagements suffisants en vue de la mise en œuvre des principes de bonne gouvernance fiscale. Le Maroc, la Namibie et Sainte-Lucie ont été retirés du document. La Jamaïque a été ajoutée étant donné qu'elle s'est engagée à modifier ou à supprimer son régime fiscal dommageable (régime de zone économique spéciale) d'ici la fin de 2022. Les Maldives, l'Australie et la Jordanie ont obtenu une prolongation du délai. La Turquie a été invitée à résoudre toutes les questions en suspens relatives à l'échange effectif d'informations avec l'ensemble des États membres.

INTERNATIONAL

->ÉTAT

Londres détrônée par Amsterdam comme place financière

Dans un article paru le 10 février, le *Financial Times* constate que Londres a été détrônée. Amsterdam devient la première place financière européenne en volume d'échanges boursiers en récupérant les transactions « perdues par le Royaume-Uni depuis le Brexit ». Près de 9,2 Mds€ d'actions ont été négociés chaque jour à la Bourse d'Amsterdam en janvier, « soit quatre fois plus qu'en décembre », contre 8,6 Mds€ pour la City, selon des données de CBOE Europe, l'une des principales plateformes de négociation d'actions européennes.

->RELATIONS MULTILATÉRALES

La Nigériane Ngozi Okonjo-Iweala nommée directrice générale de l'OMC

Seule candidate après le retrait, vendredi 5 février, de la sud-coréenne Yoo Myung-hee, la Nigériane Ngozi Okonjo-Iweala a été nommée le 15 février 2021, par consensus, directrice générale de l'Organisation mondiale du commerce. Elle est la première femme à diriger l'organisation. Sa candidature avait été bloquée par l'administration Trump et finalement soutenue par la nouvelle administration Biden. Elle entrera en fonction le 1er mars et son mandat, renouvelable, prendra fin le 31 août 2025.

->MONNAIES

Déclaration de Christine Lagarde contre le bitcoin

Dans un entretien télévisé le 7 février 2021, la présidente de la BCE Christine Lagarde a fustigé les monnaies numériques en déclarant à propos du bitcoin que « ce n'est pas une monnaie. Les cryptoactifs, ce n'est pas une monnaie. C'est un actif hautement spéculatif ». Elle a précisé que là où « on peut plus parler de monnaie, c'est Diem, que l'on appelait autrefois Libra, qui était la tentative par Facebook de mettre en place un élément d'échange qui s'échangerait pour un dollar ». Contre un dollar, mais pas contre un euro, « parce que nous, on n'est pas d'accord ». Ces déclarations ont eu lieu quelques jours après le constat de variations extrêmes du bitcoin. ■

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).