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

DOI:10.3166/gfp.2021.2.013

BUDGET DE L'ÉTAT ET DES OPÉRATEURS.

->DONNÉES GÉNÉRALES SUR LES FINANCES PUBLIQUES

Baisse du PIB estimée à -8,3 % sur l'année 2020

Dans une note du 29 janvier 2021, l'INSEE a publié une première estimation des chiffres du PIB au quatrième trimestre 2020. Selon cette estimation, le PIB recule de -1,3 % après +18,5 % au troisième trimestre 2020. La perte d'activité ce trimestre s'explique par les mesures sanitaires prise à partir d'octobre 2020.

En moyenne sur l'année 2020, le PIB a baissé de – 8,3 %, après +1,5 % en 2019. Ce chiffre est toutefois moins mauvais que ce qu'avait anticipé la Banque de France (entre -9 et -10 %), ou le Gouvernement (-11 %).

Selon l'INSEE, l'effet du deuxième confinement se traduit principalement dans les dépenses de consommation des ménages, qui baissent à nouveau fortement (–5,4 % au quatrième trimestre après +18,2 % au trimestre précédent). En revanche, le commerce extérieur poursuit son redressement. Pour le second trimestre consécutif, les exportations augmentent davantage que les importations (+4,8 % après +21,9 % pour les exportations, et +1,3 % après +16,2 % pour les importations). Au total, le commerce extérieur contribue positivement à la croissance du PIB ce trimestre : +0,9 point, après +0,8 point au trimestre précédent.

->DETTE PUBLIQUE

Perspective à 10 ans selon Pierre Moscovic

Le 17 janvier 2021, dans un entretien accordé à « Radio J », le Premier président de la Cour des comptes Pierre Moscovici, a estimé que la dette publique française restera supérieure à 100 % du PIB pendant « *dix ans au moins* » en ajoutant « *nous allons vivre pendant au moins 5 ans, 4 à 5 ans, avec des déficits budgétaires supérieurs à 3 % du PIB* ».

Si la France commencera l'année 2021 avec une dette d'environ 120 % du PIB, pour le Premier président de la Cour des comptes le niveau de cette dette ne doit pas en l'état effrayer : « *la dépense publique ne peut plus être considérée comme un ennemi. À crise exceptionnelle, il faut des mesures exceptionnelles* ». Le plus haut magistrat financier d'expliquer que « *le regard doit changer* » sur l'image de la dépense publique. La question ne doit pas être « *est-ce qu'il y a trop de déficit ?* », mais « *comment est-ce que dans l'avenir on doit avoir une dette soutenable pour que nos enfants ne soient pas écrasés sous le poids de la dette dans quelques années ?* ». Pour Pierre Moscovici, « *il faut être sérieux et se demander, avant tout, à quoi sert la dépense publique ? Est-ce que l'argent public est bien dépensé ? Quelle est sa performance ? Quelle est son efficacité ? Est-ce que l'argent public va au bon destinataire, au bon endroit ? Est-ce que cela permet d'avoir une économie plus forte ? Est-ce que cela permet une société plus juste ? Est-ce que cela permet une transition écologique ?* ».

->POLITIQUE BUDGÉTAIRE

Temps de travail et heures supplémentaires dans la police nationale

Dans un référé d'octobre 2020, publié le 12 janvier 2021, le Premier président de la Cour des comptes a présenté quelques observations au ministre de l'Intérieur à l'issue d'une enquête de la Cour sur les heures supplémentaires dans la police nationale.

Pour la Cour, « *complexe et peu lisible, l'organisation du temps de travail des policiers a donné lieu à des réformes qui n'ont pas été conduites à leur terme. Il en résulte des difficultés de gestion et de suivi du temps de travail, ainsi qu'une accumulation des heures supplémentaires et de droits à repos, dont la maîtrise n'apparaît pas garantie* ».

Du fait des conditions actuelles de liquidation des heures supplémentaires qui s'effectuent sous la forme de repos compensateurs, de congés de longue durée ou de départs anticipés en retraite et de l'absence d'indemnisation de ces dernières, leur coût pour l'État, qui équivaut en pratique à celui des heures travaillées, peut être estimé à 825,5 M€, ce qui correspond à près de 9 % des dépenses de personnel de la police nationale.

Les heures supplémentaires qui doivent normalement permettre de répondre aux pics d'activité, semblent constituer en pratique une modalité normale de gestion. Pour la Cour,

cette gestion est porteuse de risques sociaux pour les agents et contribue à augmenter le stock de droits à repos des policiers, en créant ainsi une dette dont la résorption va obérer à moyen terme les capacités opérationnelles et le budget de la police nationale.

La Cour formule cinq recommandations dont l'une vise à notamment privilégier par le droit l'indemnisation des heures supplémentaires travaillées en revoyant à la hausse leur niveau d'indemnisation.

->BUDGET DES OPÉRATEURS

Relations entre l'État et opérateurs

Dans un rapport publié le 27 janvier 2021, la Cour des comptes a présenté les conclusions d'une enquête menée sur les relations entre l'État et ses opérateurs, près de quinze ans après l'installation de cette notion en loi de finances, et quatre ans après ses derniers travaux d'ensemble sur le sujet.

La Cour a relevé un effort significatif pour limiter le nombre des opérateurs. Ces derniers ont vu leur nombre diminuer de 25 % sur la période 2010-2020, en grande partie sous l'effet de regroupements. Selon la Cour, ce mouvement est à poursuivre dès lors qu'il améliore l'efficacité de la mise en œuvre des politiques publiques et permet une mutualisation de compétences et de moyens.

La Cour a relevé un effort significatif pour limiter le nombre des opérateurs. Ces derniers ont vu leur nombre diminuer de 25 % sur la période 2010-2020, en grande partie sous l'effet de regroupements. Selon la Cour, ce mouvement est à poursuivre dès lors qu'il améliore l'efficacité de la mise en œuvre des politiques publiques et permet une mutualisation de compétences et de moyens.

Gestion des ressources humaines à la RATP

Dans son rapport d'observations définitives délibéré fin 2020 et publié le 25 janvier 2021, la Cour des comptes a dressé un état particulièrement nuancé de la gestion des ressources humaines à la RATP.

Si la Cour relève que de nets progrès ont été réalisés, notamment en matière de productivité, l'organisation du travail et l'accumulation de dispositifs avantageux induisent des surcoûts dangereux pour l'entreprise dans la perspective de l'ouverture à la concurrence du réseau francilien à l'horizon 2024.

L'organisation du temps de travail se caractérise par sa grande rigidité. Le temps de travail annuel effectif est très inférieur à la norme de 1 607 heures. Pour la Cour, le temps de travail des conducteurs du métro et du RER pourrait être sensiblement accru eu égard à la situation qui existe dans les entreprises comparables.

Le système des primes est par ailleurs jugé insatisfaisant, frôlant l'incohérence et l'absence de bien-fondé. La RATP a en outre accumulé avec le temps des dispositifs salariaux propres au secteur public (supplément familial de traitement, indemnité de maintien du pouvoir d'achat) et au secteur privé (intéressement, plan d'épargne d'entreprise, plan d'épargne-retraite collectif, indemnité de départ à la retraite), pour certains discutables et coûteux.

Le rapport souligne que la RATP offre à ses salariés de nombreux avantages sociaux, comme les facilités de circulation accordées aux retraités, qui mériteraient toutefois d'être revus, dans la mesure où ils représentent un coût élevé pour l'entreprise et sont susceptibles de pénaliser la RATP lorsqu'elle répondra aux futurs appels d'offres. Pour la Cour, cet effort est inévitable.

Enfin, la Cour impute une grande partie du retard pris par l'entreprise pour faire évoluer son cadre social historique au défaut d'anticipation de l'ouverture à la concurrence par l'État, alors même que le principe de cette ouverture à la concurrence est acté depuis 2009 : il a fallu attendre la loi d'orientation des mobilités du 24 décembre 2019 pour qu'enfin une stratégie soit effectivement mise en œuvre.

COMPTABILITÉ PUBLIQUE

Responsabilité des gestionnaires sur fond de modernisation des juridictions financières

Après le rapport de Jean Bassères et Muriel Pacaud sur la responsabilité des gestionnaires publics rendu public le 16 décembre 2020, une note adressée en janvier 2021 au Premier président, Pierre Moscovici, détaille à son tour vingt propositions de réforme pour moderniser la Cour des comptes. Cette note émane d'un comité de réflexion présidé par Bernard Attali, conseiller maître honoraire à la Cour.

Parmi les propositions, certaines concernent l'épineuse question de la responsabilité financière des gestionnaires publics. Le comité préconise que la responsabilité des ministres, et de tous ceux qui décident de l'affectation de l'argent public, puisse être directement engagée en cas de manquement, et sanctionnée par la Cour de discipline budgétaire et financière. Cela permet d'éviter « que le juge pénal intervienne quand la faute commise ne le justifie pas », mais aussi de juger plus vite les irrégularités constatées et d'offrir un palliatif bienvenu à la Cour de justice de la République, qui « mérite à tous égards d'être qualifiée de juridiction d'exception : elle n'a traité que sept cas en plus de trente ans ! », justifie le comité. Cette proposition n'est pas complétement nouvelle, mais s'inscrit à rebours du récent rapport Bassères.

Il est également préconisé un rapprochement fonctionnel entre la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes.

En outre, la note invite à revoir l'organisation des moyens humains des juridictions

financières, en suggérant une gestion des ressources humaines plus centralisée, avec une formation continue des magistrats et un recrutement en début de carrière ouvert aux universités et grandes écoles et non presque exclusivement limité à l'École nationale d'administration pour la Cour.

FINANCES LOCALES

Rapport du Gouvernement sur la réforme des indicateurs de mesure de péréquation

Ce rapport a été élaboré par le Gouvernement conformément à l'article 250 de la loi de finances pour 2020, selon lequel le Gouvernement remet au Parlement un « *rapport portant sur les conséquences de la réforme de la fiscalité locale opérée par la présente loi sur la détermination du montant et la répartition des concours financiers de l'État ainsi que sur les fonds de péréquation* ».

Cependant, ce rapport n'entre pas réellement dans le vif du sujet ; il se contente de définir les contours et d'esquisser des pistes de travail. Ainsi, il rappelle les réformes de ces deux dernières années impliquant un ajustement des indicateurs de mesure de la péréquation. Il rappelle la nécessité de prendre en compte des ressources perçues comme la taxe de séjour (268 M€ perçus par les communes et 2019, et 250 M€ perçus par les EPCI) ou d'autres ressources libres d'emploi. Ce rapport rappelle également que l'effort fiscal doit être revu. Il envisage également une piste de réforme avec par exemple le remplacement de l'effort fiscal par un ratio de pression fiscale, défini comme le rapport entre la somme des produits des impositions ménages perçues par une collectivité et la somme des revenus perçus par les habitants de cette même collectivité.

Note de Moody's sur la santé financière des collectivités territoriales

Dans une note du 11 janvier 2021, l'agence Moody's livre ses perspectives pour les collectivités pour l'année 2021. Globalement, l'agence envisage une stabilité de la santé financière des collectivités en 2020, notamment en raison de l'appui de l'État. Pour cette agence, le soutien de l'État peut être qualifié d'important, ce qui a permis d'atténuer les pertes de recettes fiscales. Ce document relève également la croissance modérée des dépenses de fonctionnement mais également des taux d'intérêt toujours très bas. En termes de dépenses d'investissement, cette agence envisage une évolution différente de l'investissement selon les strates de collectivités avec sans doute une diminution de l'investissement en 2020-2021 au niveau du bloc communal. En revanche, pour les régions et départements, compte tenu des mesures de soutien aux entreprises et à l'économie locale, les dépenses d'investissement resteront sans doute à des niveaux importants.

Lancement de la territorialisation du plan de relance en Région Sud Provence-AlpesCôte d'Azur

Le Premier ministre a signé début 2021 le premier contrat régional de relance avec la région Sud pour un montant de 1,7 milliards d'euros, mobilisables afin de financer des investissements dans la transition écologique, l'enseignement supérieur et la recherche, la formation, les transports…L'objectif est de parvenir à un début très rapide des travaux. Lors de cette signature, le Premier ministre a rappelé la nécessité de simplifier la contractualisation État-collectivités et d'engager une seule démarche contractuelle dans le cadre du «contrat de relance et de transition écologique» (CTRE).

Audition des associations d'élus par la Commission des finances de l'Assemblée nationale

La Commission des finances de l'Assemblée nationale a souhaité entendre les principales associations d'élus locaux sur la situation économique et financière des collectivités locales. Ont été plus précisément invités à cette discussion les représentants de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF), de l'Assemblée des communautés de France (AdCF), de France urbaine et de Villes de France. Les associations ont souhaité démontrer que la situation financière était compliquée et que l'approche de l'État demeure partielle. Ainsi ont été critiquées la non prise en compte de la journée complémentaire ou encore la non intégration des budgets annexes, particulièrement touchés par la crise s'agissant par exemple du transport. Au final, la présentation d'une hausse importante de l'épargne brute doit être fortement relativisée. Les élus s'étonnent également que l'Observatoire des finances et de la gestion publique locale n'ait pas été sollicité afin d'apporter son expertise.

FINANCES SOCIALES

->LES MESURES PRISES DANS LE CADRE DE LA CRISE SANITAIRE

Renforcement des mesures de soutien à l'économie suite à la généralisation du couvre-feu

Lors de la conférence de presse du Premier ministre du 14 janvier sur la situation sanitaire, une série de nouvelles mesures en faveur de l'économie a été annoncée par le ministre de l'économie et des finances et la ministre du travail. Les plus importantes concernent le renforcement du Fonds de solidarité pour les entreprises des secteurs S1 (celles des activités qui sont directement frappées par les fermetures administratives, comme l'hôtellerie-restauration, le tourisme, la culture…) et S1bis (les fournisseurs et prestataires du secteur S1) : prise en charge jusqu'à 70 % des coûts fixes des entreprises ayant un chiffre d'affaires supérieur à 1 M€ par mois dans la limite de 3M€ sur le premier trimestre 2021, et extension aux entreprises du secteur S1bis de l' indemnisation liée à la perte d'au moins 70 % de leur chiffre d'affaires à partir de décembre 2020 ; le dispositif du Fonds de solidarité, qui est en train de devenir le plus coûteux de l'arsenal déployé par le gouvernement, sera étendu aux

centres commerciaux, fermés à partir du 1er février. Parmi les autres mesures : le différé d'un an pour commencer à rembourser le prêt garanti par l'État (PGE) ; la prolongation en janvier 2021 des exonérations et aides au paiement des cotisations ; la possibilité de différer l'amortissement comptable des biens non utilisés pendant les confinements ; le maintien, pour les entreprises des secteurs les plus touchés subissant une baisse de leur CA d'au moins 80 %, de la prise en charge à 100 % du chômage partiel, la dégressivité de celle-ci intervenant à partir du 1er mars pour les autres ; par ailleurs, le 3 janvier, avait été annoncée la prolongation jusqu'au 31 mars de la prime de 4000 € à l'embauche des jeunes (8 000 € pour les apprentis et les contrats de professionnalisation) et le 18 janvier la prolongation d'un mois (jusqu'à fin février) des allocations de chômage pour les travailleurs arrivés en fin de droits. Mais, en revanche, il semble que la mise en place de la garantie de revenus de 900 € pour les plus précaires (voir REPÈRES de novembre) subisse du retard.

->DÉPENSES DE SANTÉ/ HÔPITAL/ ASSURANCE MALADIE

Document de travail du HCAAM sur la place de la complémentaire santé et prévoyance en France

France Stratégie a publié le 7 janvier un document de travail du Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie (HCAAM). Ce document dresse un panorama de l'activité de protection sociale complémentaire en matière de santé, qui est occupée par 3 familles d'organismes (sociétés d'assurance, mutuelles et institutions de prévoyance) et en souligne l'évolution depuis 30 ans, ainsi que les défis auxquels elle est confrontée. Couvrant aujourd'hui 95 % de la population, les complémentaires santé sont passées d'une situation très concurrentielle à un cadre très réglementé (en particulier pour le contenu de leurs prestations) du fait de la généralisation de la couverture santé, qui a commencé avec la création de la CMUc en 2004 et a abouti en 2019 avec la réforme du « 100 % santé ». Cette évolution se traduit aujourd'hui par une articulation de plus en plus étroite avec l'assurance maladie obligatoire (AMO). Le document insiste sur les principales questions qui se posent au secteur, spécialement au regard de la soutenabilité du modèle actuel de partage des dépenses de santé ente l'AMO et les AMC, avec le problème du reste à charge, et, par là même, de son pilotage. Il envisage 3 options possibles, la plus radicale allant jusqu'à intégrer les garanties offertes par les complémentaires santé dans la couverture de base de santé.

->RETRAITES

Policy brief de l'OFCE : « heurs et malheurs du système universel de retraite »

Un « policy brief » de l'OFCE du 19 janvier fait l'historique du projet de système universel des retraites. Ce projet (dont les principes et les finalités ont été analysés dans les Repères de 2019 et du début de l'année 2020) a été inspiré par des travaux universitaires de la fin de la décennie précédente, et a été consacré par l'engagement de campagne du candidat Macron

en 2017, puis a fait l'objet d'une très longue concertation, et, après une mobilisation des régimes spéciaux à l'automne 2019, a paru avoir franchi une première étape avec l'adoption en première lecture à l'Assemblée nationale le 5 mars 2020. L'auteur de l'article rappelle comment la réforme, qui paraissait susciter un accueil d'ensemble plutôt favorable, a vu sa mécanique se dérégler à la fin du printemps 2019 avec l'introduction d'objectifs paramétriques, qui se centraient sur la notion d' « âge pivot ». Les difficultés se sont ensuite multipliées avec l'ajout de nombreux aménagements dérogatoires (indépendants, professions libérales....), l'introduction de périodes de transition (pour les régimes spéciaux....), le choix de la date de mise en œuvre de la réforme (à partir de la génération 1975), le traitement de la question de l'emploi des seniors, le changement de la période de référence (les 6 derniers mois) pour les fonctionnaires...si bien que l'on en est venu à se poser des questions sur les finalités mêmes de la réforme. L'irruption de la crise sanitaire rebat fondamentalement les cartes, dans la mesure où elle remet en question les modèles économiques et la soutenabilité financière des régimes de retraite, qui repose sur le bon niveau de l'activité économique. L'avenir du projet paraît aujourd'hui, selon l'auteur, très compromis, et sa relance éventuelle suppose la recherche d'un équilibre entre deux écueils : « que le système de répartition ne se transforme pas en un dispositif financier où chacun jugera d'abord de la rentabilité de l'opération « épargne » pour lui-même », et « qu'il ne conduise pas à générer (...) des rentes indues au bénéfice de certaines générations ou de groupes sociaux mieux protégés que les autres ».

->ASSURANCE CHÔMAGE

Note du Conseil d'analyse économique pour « repenser l'assurance chômage »

La note du Conseil d'analyse économique « Repenser l'Assurance chômage : règles et gouvernance » publiée le 13 janvier a suscité beaucoup de réactions. Les auteurs partent des menaces considérables que fait peser la crise sanitaire sur le marché de l'emploi en France pour poser la question de la place du régime (qui, dans notre pays, a la particularité d'être porté par les partenaires sociaux) par rapport aux autres dispositifs de soutien à la personne, ainsi que de ses modalités de pilotage. Ils font 6 recommandations, la première est la plus spectaculaire puisqu'elle vise à instaurer un pilotage des dépenses à long terme en ajustant les modalités d'indemnisation en fonction de l'activité économique (ce qui signifie accroître l'indemnisation en période de crise et la réduire au moment de la reprise, pour éviter les effets contra-cycliques) ; pour que Pôle Emploi ait des moyens proportionnés de façon à adapter son action d'accompagnement à l'emploi en période de crise, il conviendrait que celui-ci dispose d'une dotation indépendante des recettes de l'assurance-chômage ; les règles d'indemnisation du chômage et de l'activité partielle devraient être mieux coordonnées ; l'expertise partagée serait assurée à travers un « Haut Conseil de l'assurance-chômage » sur le modèle du COR ; les paramètres de l'assurance-chômage et l'accompagnement des demandeurs d'emploi devraient être déterminés au sein d'un « Conseil de négociation » tripartite (avec ou non pouvoir de décision en dernier ressort de

l'État); enfin l'assurance chômage serait intégrée dans le périmètre des LFSS. Au demeurant, de plus en plus d'observateurs critiquent la gouvernance de l'Assurance chômage, qualifiée par certains de « baroque » (voir les Échos du 29 janvier 2021).

Reprise des négociations sur la réforme de l'assurance chômage

La ministre du travail a reçu le 26 janvier les partenaires sociaux pour rouvrir les discussions sur l'avenir des dispositions de l'assurance-chômage dont l'entrée en vigueur avait été repoussée au 1er avril 2021. Plusieurs questions font encore l'objet de désaccords de fond avec le gouvernement : la durée minimum d'activité pour ouvrir ou recharger les droits, les modalités de détermination du salaire journalier de référence (déjà mise en cause par le Conseil d'État – voir Repères de novembre 2020), la dégressivité de l'indemnisation des cadres gagnant plus de 4500 €, la modulation du taux de cotisation des employeurs en fonction du recours aux contrats courts (« bonus-malus »). Une temporalité serait appliquée dans la mise en œuvre des différentes mesures, sachant que le temps presse au regard du creusement du déficit de l'assurance chômage, dont la convention doit avoir été renégociée d'ici fin 2022.

->SOLIDARITÉ/LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ/ REVENU UNIVERSEL

Extension de l'expérimentation « Territoires zéro chômeurs »

La loi du 14 décembre 2020 0 relative au renforcement de l'inclusion dans l'emploi par l'activité économique et à l'expérimentation « territoire zéro chômeur de longue durée » prolonge pour 5 ans l'expérimentation instituée par la loi du 29 février 2016. Ce dispositif, expérimenté au départ dans 10 territoires, vise à employer des chômeurs de longue durée en CDI dans des activités non couvertes par l'initiative privée par le truchement d' « entreprises à but d'emploi (EBE) », le financement étant assuré par la réaffectation des indemnités de chômage et des minima sociaux comme le RSA et, depuis le nouveau texte, par une possibilité de concours des conseils départementaux. Bien que critiqué pour des résultats insuffisants par rapport aux dépenses engagées, le dispositif pourra être étendu à 50 nouveaux territoires à partir de 2021.

Rapport sur l'extension de la « garantie jeunes »

Le rapport du Conseil d'orientation des politiques de jeunesse sur l'évolution de la « Garantie jeunes » a été remis le 7 janvier à la ministre du travail. La Garantie jeunes, créée en 2013, est un dispositif personnalisé d'accompagnement vers l'emploi (de 12 mois) des jeunes qui ne sont ni en emploi ni en formation, mis en œuvre par les missions locales et assorti d'une aide financière de 500€ mensuels ; selon la DARES, 29 % des bénéficiaires seraient en emploi au bout de 8 mois. Sa portée a été étendue lors du renforcement du plan « 1 jeune, 1 solution » annoncé le 23 juillet dernier (voir Repères de juillet 2020). Missionné par le gouvernement pour réfléchir à l'extension de la Garantie jeunes, le Conseil a formulé 29

recommandations : en particulier, il préconise de faire de ce dispositif la « porte d'entrée » pour l'accompagnement des jeunes de 16 à 25 ans en situation de précarité, pour pallier notamment les insuffisances souvent dénoncées du RSA sur ce volet. Le Gouvernement paraît en effet déterminé à faire de l'extension de la Garantie jeunes une réponse aux pressions visant à étendre le RSA aux moins de 25 ans.

FISCALITÉ ET PROCÉDURE FISCALE

->PROCÉDURE FISCALE

Apport-cession et stipulation de soulte : quinze avis du Comité de l'abus de droit fiscal

Suite aux précédents du 26 juin 2020, à l'occasion de ses trois dernières réunions (CADF/ AC n° 5/2020 du 15 oct. 2020 ; CADF/AC n° 4-1&2/2020 du 24 sept. 2020) rendues publiques en janvier 2021, le comité de l'abus de En Janvier 2021 Repères GFP N°2-2021 / Mars-Avril 2021 103 droit fiscal (art. L. 64 du LPF) s'est prononcé sur quinze affaires relatives à des opérations d'apport-cession avec stipulation de soulte (art. 150-0 B ter du CGI). La DGFIP dispose de l'opportunité, dans le cadre de cette procédure, d'imposer la soulte reçue, s'il s'avère que cette opération ne présente pas d'intérêt économique pour la société bénéficiaire de l'apport, uniquement motivée par la volonté d'échapper à l'impôt.

->IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS

Décret n°2021-25 du 13 janvier 2021 portant création de l'examen de conformité fiscale

Ce décret pris par le Premier ministre (JORF n° 0012, 14 janv. 2021) vient créer l'examen de conformité fiscale pour l'année 2021 auprès des entreprises soumises à l'IS, qui sera réalisé par les commissaires aux comptes (CAC), experts comptables, et organismes de gestion agréés. Cette nouvelle prestation, destinée à offrir un service d'audit et de validation de points fiscaux définis par la DGFIP, poursuit l'objectif d'accroître la sécurité juridique des entreprises en matière fiscale. L'arrêté d'application du 13 janvier 2021 (JORF n° 0012, 14 janv. 2021) précise le chemin d'audit, le cahier des charges, le modèle de compte-rendu de mission et le modèle de contrat établi entre l'entreprise et le prestataire. Il porte sur un seul exercice fiscal. Dans le cadre de la transmission des déclarations par voie électronique (art. 1649 quater B quater du CGI), le compte-rendu de mission est télétransmis à la DGFIP par le certificateur aux comptes au moyen de la procédure de transfert des données fiscales et comptables (TDFC). Ce nouvel instrument mis à disposition des entreprises s'inscrit dans la continuité des mesures relatives au « droit à l'erreur » mises en place par le législateur dans le cadre de la loi ESSOC (L. n° 2018-727 du 10 août 2018, JORF n° 0184 du 11 août 2018 – v. dossier de presse « Entreprises et administration fiscale : une nouvelle relation de confiance » 14 mars 2019, p. 20 et s.).

Taxation des GAFA et notion « d'établissement stable » : les premiers pas du Conseil d'État

Dans cette affaire (CE, Plen., 11 déc. 2020, Société Conversant International Ltd, Req. N°420174), le Conseil d'État a reconnu que la filiale française d'une société de publicité en ligne (ex-Valueclick), ayant fait l'objet d'un redressement fiscal de plusieurs millions d'euros en 2015 et ayant son siège social en Irlande, constituait un « établissement stable ». Il vient ainsi élargir cette qualification juridique ce qui a pour corollaire que cette entité soit soumise à l'impôt sur les bénéfices et à la TVA en France. L'État va-t-il enfin pouvoir plus facilement imposer les géants du numérique (GAFA) sur leurs bénéfices ? En reconnaissant pour une société ayant son siège en Irlande le qualificatif « d'établissement stable », une évolution jurisprudentielle semble être enclenchée.

->IMPÔT SUR LE CAPITAL

Plus-value immobilière et abattement forestier : les apports du Conseil d'État

Dans cette affaire (CE, 3e et 8e r., 26 janv. 2021, M. et Mme B., Req. N°429576), le Conseil d'État apporte une précision concernant la diminution de l'IR au titre de plus-value immobilière et notamment au sujet de l'abattement forestier (art. 150 VF-III du CGI). Un désaccord avait persisté sur le refus de l'administration fiscale d'inclure des parts acquises en 1981 dans le calcul de l'abattement pour cession de peuplements forestiers, qui avait été sollicité sur ce fondement. Après rejet de leur réclamation, les requérants avaient saisi le TA de Montpellier d'une demande de décharge en vain. Ils se sont pourvus en cassation contre l'arrêt de la CAA de Marseille du 7 février 2019. Ici le Conseil d'État donne raison à cette dernière car les parts détenues par les requérants depuis 1981 n'avaient fait l'objet d'aucune imposition, et la DGFIP n'avait donc pas, selon lui, à les prendre en compte pour déterminer le montant de l'abattement prévu. Ainsi, l'abattement forestier qui permet de réduire l'IR au taux de 19 % afférent à la plus-value immobilière réalisée lors de la cession de parts de peuplements forestiers se calcule sur les seules parts ayant donné lieu à imposition.

Taxe foncière et entreprises industrielles : un revirement de jurisprudence du Conseil d'État

Le Conseil d'État (CE, plén., 11 déc. 2020, SA GKN Driveline, Req. N° 422418) revient ici sur sa jurisprudence antérieure (CE, 25 sept. 2013, SAS Les Menuiseries du Centre, Req. N° 357029) relative à la définition des biens d'équipement spécialisés pour la détermination de l'assiette de la TFPB et de la CFE des entreprises industrielles (art. 1382-11° du CGI). Les biens d'équipement spécialisés s'entendaient strictement comme ceux qui participent directement à l'activité industrielle de l'établissement et qui sont dissociables des immeubles. Dès lors, la DGFIP En Janvier 2021 Repères 104 GFP N°2-2021 / Mars-Avril 2021 incluait dans l'assiette de ces impôts les outillages spécialisés dès lors que ceux-ci n'avaient pas vocation à être déplacés et n'étaient pas essentiellement mobiles et démontables (v. A.

BAUDU, L’essentiel de droit de la fiscalité locale, Lextenso, 2020). Certains observateurs y voyaient une survivance de la taxe professionnelle, « impôt imbécile » selon les mots du président Mitterrand car pénalisant l’investissement des entreprises. En suivant les conclusions de son rapporteur public, le Conseil d’État exonère donc de TFPB et de CFE les outillages et autres installations et moyens matériels d’exploitation d’un établissement industriel (fours industriels, centrales de traitement d’air, cuves, réacteurs, ponts roulants, etc.), qui sont spécifiquement adaptés aux activités susceptibles d’être exercées dans un établissement industriel. Il s’agit d’une décision très favorable aux entreprises industrielles (fabricants aéronautiques, raffineries, groupes agroalimentaires, sociétés de logistique, etc.) qui est complémentaire de la décision prise par le législateur fiscal, en loi de finances pour 2021, de baisser les impôts de production. En revanche, les collectivités territoriales y voient une perte de recette fiscale supplémentaire.

ISF : le feuilleton judiciaire « Finaréa » devant la Cour de cassation…

Il s’agit d’un feuilleton judiciaire qui a démarré en 2007 à la suite d’un redressement à l’ISF concernant le dispositif « ISF-PME» (réduction de 75 % de l’investissement réalisé jusqu’à un plafond de 50 000 €, art. 16 L. n° 2007-1223 dite TEPA du 21 août 2007) qui a concerné un millier de contribuables pour un montant total d’environ 25 M€. Cette affaire a été retentissante avec 53 décisions juridictionnelles dans toute la France. Si 45 d’entre elles ont donné raison aux souscripteurs ayant subi un redressement fiscal, les autres décisions n’ont pas reconnu le caractère de « holding animatrice » et les souscripteurs n’ont donc pas été soumis au même traitement fiscal, malgré des « conventions d’animation » délivrées par Finaréa aux contribuables. De son côté, pour les impôts relevant de sa compétence, le Conseil d’État a pris soin de préciser la notion de « holding animatrice » (CE, Plen., 13 juin 2018, M. et Mme A… B. et autres, Req. N° 395495) en indiquant qu’il s’agit d’une société « qui a pour activité principale, outre la gestion d’un portefeuille de participations, la participation active à la conduite de la politique du groupe et au contrôle de ses filiales et, le cas échéant et à titre purement interne, la fourniture de services spécifiques, administratifs, juridiques, comptables, financiers et immobiliers, est animatrice de son groupe et doit, par suite, être regardée comme une société exerçant une activité commerciale, industrielle, artisanale, libérale, agricole ou financière ». Selon la doctrine administrative, deux critères cumulatifs sont utilisés pour apprécier le caractère non prépondérant de l’activité commerciale : le chiffre d’affaires procuré par l’activité commerciale, qui doit être au moins égal à 50 % du chiffre d’affaires total ; et le montant de l’actif brut immobilisé affecté à l’activité commerciale, qui doit être d’au moins 50 % de l’actif brut immobilisé total. En 2019, dans une précédente affaire de redressement en matière d’ISF (Cass., Com., 19 juin 2019, *Société Vivarte*, pourvoi n° 17-20556), la Cour de cassation avait déjà donné tort à la DGFIP en précisant que la participation minoritaire d’une holding au capital d’une PME n’excluait pas de facto son caractère « animateur ». A l’occasion du feuilleton « Finaréa », la Cour de cassation apportera-t-elle un nouvel éclairage à la notion de « holding animatrice » dans un souci de plus grande sécurité juridique ? Affaire à suivre…

MANAGEMENT PUBLIC

->POLITIQUE DE MODERNISATION

Réforme de l’ENA

L’ENA a engagé depuis deux ans une réforme importante de la scolarité de la formation initiale. Il s’agit de promouvoir l’individualisation du parcours des élèves. L’arrêté du Premier ministre et de la ministre de la transformation et de la fonction publiques est paru le 22 décembre 2020 au *Journal officiel*.

Le texte valide les modifications du règlement intérieur de l’école (approuvés à l’unanimité par le Conseil d’administration le 25 novembre 2020). Il prévoit l’obligation d’effectuer un stage dans une PME (article 4), réforme la scolarité autour d’une approche par compétences (article 7) et instaure de nouvelles épreuves de classement de sortie (article 12).

Ces nouvelles dispositions s’appliquent dès janvier 2021 pour les aspects relatifs à la scolarité et en 2022 pour le classement de sortie.

->ADMINISTRATION CENTRALE

Nouvelle organisation du ministère de la culture

La réorganisation du ministère de la culture est désormais effective par la publication au En Janvier 2021 Repères GFP N°2-2021 / Mars-Avril 2021 105 Journal officiel du décret n° 2020-1831 du 31 décembre 2020 qui vient modifier le décret n° 2009-1393 du 11 novembre 2009 relatif aux missions et à l’organisation de l’administration centrale du ministère de la culture et de la communication. L’administration centrale comprend désormais :

• le secrétariat général ;

• la direction générale des patrimoines et de l’architecture • la direction générale de la création artistique ;

• la direction générale des médias et des industries culturelles ; • la délégation générale à la transmission, aux territoires et à la démocratie culturelle.

Le ministère dispose également de trois types d’établissements et services déconcentrés : les directions régionales des affaires culturelles (DRAC), les établissements publics (EPA ou EPIC) et les services à compétence nationale (SCN).

->RELATIONS AVEC LES USAGERS

Réforme du Conseil économique, social et environnemental

La loi organique n° 2021-27 du 15 janvier 2021 relative au Conseil économique, social et

environnemental (CESE) a été publiée au *Journal officiel* du 16 janvier 2021. Le Conseil économique, social et environnemental est régi par les articles 69 à 71 de la Constitution. Sa mission évolue avec la loi du 15 janvier 2021 : il peut désormais consulter, après information des collectivités territoriales ou de leurs groupements concernés, une ou plusieurs instances consultatives créées auprès de ces collectivités ou groupements. Sa saisine par voie de pétition est également simplifiée. Il peut enfin organiser des consultations publiques, de sa propre initiative ou à la demande du gouvernement.

Commission d'enquête pour l'évaluation des politiques publiques face aux grandes pandémies à la lumière de la crise sanitaire de la covid-19

Le rapport du Sénat n° 199 au nom de la commission d'enquête pour l'évaluation des politiques publiques face aux grandes pandémies à la lumière de la crise sanitaire de la covid-19 a été rendu public (voir la synthèse).

Dans le cadre de leurs travaux, les rapporteurs partagent plusieurs constats. Ils soulignent en premier lieu le défaut de préparation et de stratégie globale en matière de gestion de l'épidémie. Par ailleurs, ils indiquent que la pénurie des masques et autres équipements de protection individuelle a, dès le départ au mois de mars 2020, porté un lourd préjudice à la lutte contre le virus. Ils regrettent également l'insuffisante coordination des instances d'expertise à laquelle s'est ajoutée une communication de crise gouvernementale trop « verticale ». En revanche, ils constatent que l'effort de recherche clinique pour trouver un traitement et un vaccin a été d'une ampleur inédite, notamment grâce à des moyens financiers spécifiques et à la mobilisation de l'ensemble de la communauté scientifique.

->FONCTION PUBLIQUE

Formation des fonctionnaires au principe de laïcité

Une mission vient d'être confiée à Pierre Besnard et à Isabelle de Mecquenem par la ministre de la transformation et de la fonction publiques et la ministre déléguée auprès du ministre de l'intérieur chargée de la citoyenneté. Cette mission doit permettre de définir le socle de compétences minimales à maîtriser par l'ensemble des fonctionnaires dans l'exercice de leurs missions. Ces travaux de réflexions et de débats s'inscrivent dans le cadre de l'examen par le Parlement du projet de loi confortant « le respect des principes de la République » (dit « projet de loi sur les séparatismes »). L'objectif affiché est que la totalité des nouveaux arrivants soient formés d'ici 2023, fonctionnaires comme contractuels.

EUROPE

->POLITIQUE EUROPÉENNE

Prolongation de l'encadrement temporaire des aides d'État

Le 19 janvier 2021, la Commission européenne a envoyé aux États membres, pour consultation, un projet de proposition afin de prolonger jusqu'au 31 décembre 2021 l'encadrement temporaire des aides d'État adopté initialement le 19 mars 2020 pour soutenir l'économie dans le contexte de la flambée de coronavirus et d'en revoir le champ d'application. Tout au long du mois de janvier elle a encore validé nombre d'aides d'État permettant de soutenir les économies nationales.

Effets sur l'agriculture des accords commerciaux

Le 25 janvier 2021, lors de la réunion du Conseil agriculture, le commissaire Wojciechowski a présenté les résultats d'une étude sur les effets économiques attendus d'ici à 2030 des accords commerciaux de l'Union européen. Elle conclut à une augmentation équilibrée des exportations et des importations agroalimentaires européennes. La balance commerciale nette positive s'accroîtrait de 800 M€ à 1 Md€. Les incidences sur la production et les prix à la production resteraient modérées.

Première émission d'obligations européennes

Le 27 janvier 2021, la Commission européenne a émis avec succès des obligations sociales pour un montant de 14 Md€ dans le cadre de l'instrument SURE de l'UE visant à protéger les emplois et les travailleurs. Cette émission comprenait deux obligations, 10 Md€ devant être remboursés en juin 2028 et 4 Md€, en novembre 2050.

->BUDGET EUROPÉEN

Fonds social européen « plus » : le Conseil et le Parlement parviennent à un accord provisoire

Le 28 janvier 2021, la présidence portugaise du Conseil et les députés au Parlement européen sont parvenus à un accord politique sur le projet de règlement établissant le Fonds social européen « plus » (FSE+), qui fait partie du budget de l'UE pour la période 2021-2027 et serait ainsi doté d'une enveloppe financière globale de près de 88 Md€.

->EURO

Eurogroupe : la pandémie a exacerbé les déséquilibres économiques

Lors de leur réunion en visioconférence du 18 janvier 2021, en se fondant sur une note technique élaborée par la Commission européenne, l'Eurogroupe a tenu un débat thématique sur les déséquilibres macroéconomiques dans la zone euro, exacerbés par la crise de la COVID19. Ils ont discuté des stratégies politiques nécessaires pour y faire face.

Stratégie de la Commission pour favoriser le système économique et financier européen

Le 19 janvier 2021, la Commission européenne a présenté aux États membres une nouvelle stratégie destinée à favoriser « l'ouverture, la solidité et la résilience du système économique et financier de l'UE », notamment en promouvant l'utilisation de l'euro par les pays tiers, en liaison avec l'émission d'obligations de l'UE dans le cadre de NextGenerationEU.

Signature de l'accord modifiant le traité instituant le MES

Le 27 janvier 2021, les représentants des États membres ont signé les accords du 30 novembre 2020 modifiant le traité instituant le mécanisme européen de stabilité et l'accord intergouvernemental concernant le fonds de résolution unique, ce qui lance les procédures de ratification nationales. Cet accord permet notamment au MES de fournir un filet de sécurité commun pour le fonds de résolution unique au moyen d'une ligne de crédit à partir du début de 2022, soit deux ans avant la date prévue.

->FISCALITÉ

Rapport de la Cour des comptes sur les échanges d'informations fiscales

Le 26 janvier 2021, la Cour des comptes européenne a rendu son rapport 3/2021 relatif aux échanges d'informations fiscales. Si elle estime le système solide, elle constate que la mise en œuvre est encore « perfectible du point de vue de la surveillance, de la garantie de la qualité des données ainsi que de l'utilisation des informations reçues ».

->ÉTATS-MEMBRES

Allemagne : le débat sur le frein à la dette

En 2020 le gouvernement fédéral avait déjà prévu le creusement du déficit et la mise en suspens du « frein à la dette » (qui restreint les déficits publics à 0,35 % du PIB fédéral), inclus dans la Constitution en 2009. Le débat s'est tendu le 26 janvier quand Helge Braun, ministre fédéral et chef de la chancellerie fédérale a appelé à s'en affranchir pendant de nombreuses années. Son discours empreint de réalisme a suscité l'opposition de plusieurs membres de la CDU, le parti de la chancelière.

INTERNATIONAL

->ÉTATS

France : le FMI prévoit un rebond de la croissance mais incite à réduire la dette

Dans son rapport annuel publié le 19 janvier 2021, le FMI a observé que la France avait En Janvier 2021 Repères GFP N°2-2021 / Mars-Avril 2021 107 connu sa plus importante récession depuis la seconde guerre mondiale : environ 9 % de baisse du PIB en 2020. D'après ses perspectives mondiales du même mois, c'est moins que le Royaume-Uni (10 %), que l'Espagne (11,1 %) ou que l'Italie (9,2 %) mais plus que la moyenne des « pays avancés »

(4,9 %). Elle devrait cependant connaître en 2021 un rebond de croissance identique à la reprise mondiale (5,5 %), qui sera tout de même difficile, de même qu'en 2022 (4,1 %). La presse a souligné que les experts du FMI estiment que c'est pour elle le moment d'adopter « un plan d'assainissement budgétaire crédible à moyen terme » pour réduire sa dette publique. ■

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).