REPÈRES (MAI 2021) – REVUE-GFP N° 4 – 2021



DOI:10.3166/gfp.2021.4.019

BUDGET DE L'ÉTAT ET DES OPÉRATEURS

-> BUDGET DES POUVOIRS PUBLICS

Les aides publiques à l'innovation des entreprises Le 20 mai 2021, la Cour des comptes a rendu public un rapport sur les aides publiques à l'innovation, et notamment les dispositifs gérés par la banque publique d'investissement Bpifrance. Cette enquête a été réalisée à la demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale.

La Cour constate que la stratégie de soutien public à l'innovation des entreprises s'est renforcée de manière continue au cours des dix dernières années. Les moyens financiers ont progressé de façon continue, passant de 3 Md€ en 2010 à près de 10 Md€ par an aujourd'hui, dont les deux tiers liés au crédit d'impôt recherche. Ces moyens placent la France parmi les pays de l'OCDE ayant le plus haut niveau de soutien public à l'innovation.

La création de Bpifrance en 2013 a permis de réunir dans un seul opérateur, des compétences de financement, d'investissement en fonds propres et d'accompagnement au service du soutien à l'innovation des entreprises. Cette intégration au sein d'une même structure du rôle d'opérateur attribuant des aides directes à l'innovation et de banque publique de développement intervenant par des prêts et des investissements en fonds propres est atypique en Europe.

Les classements internationaux positionnent en 2020 la France au 10ème rang de l'Union européenne et au 12^{e} rang mondial en matière d'innovation, soit une progression de quatre places par rapport à 2019 pour le classement mondial. La politique de soutien à l'innovation a contribué à cette amélioration de la place de la France avec des progrès indéniables sur l'écosystème des startups qui sont venus renforcer les atouts en matière de qualité de la recherche. Toutefois, la Cour considère que les efforts sont à poursuivre face aux progrès plus rapides d'autres pays comme la l'Allemagne ou la Chine.

Les mesures en faveur de l'innovation se sont traduites par une multiplication des dispositifs (d'une trentaine en 2000 à une soixantaine aujourd'hui) qu'il convient maintenant de stabiliser et diffuser. La communication des opérateurs publics sur leurs dispositifs ne suffit pas à répondre aux difficultés d'accès à l'information des acteurs privés, en particulier dans les PME.

Le niveau européen est par ailleurs celui qui a la taille critique pour le financement de la croissance des start-ups : avec le conseil européen de l'innovation, la Commission se dote pour la première fois d'une capacité d'investissement direct pouvant aller jusqu'à 15 M€ et c'est une start-up française qui a été la première à en bénéficier en janvier 2021. Pour la Cour, les coopérations entre pays européens mériteraient d'être développées, au-delà des grands programmes impulsés par les États (aéronautique, batteries, hydrogène…) et intégrés dans la stratégie nationale de soutien à l'innovation.

-> PROCÉDURE BUDGÉTAIRE

Le retour du décret d'avance en 2021 !

Il avait disparu depuis 2018, le décret d'avance est réapparu avec le décret n° 2021-620 du 19 mai 2021 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance. Ce décret d'avance a pour objectif de réalimenter les aides d'urgence liées à la crise sanitaire. Son montant est conséquent : 7,2 Md€ de crédits ouverts aux programmes 356 (chômage partiel et financement des aides d'urgence aux employeurs) et doi:10.3166/gfp.2021.4.019 En Mai 2021 GFP N°4-2021 / Juillet-Août 2021 139 357 (fonds de solidarité pour les entreprises). Ces 7,2 Md€ correspondent à 0,99 % des crédits ouverts en loi de finances de l'année, juste en dessous du maximum autorisé fixé à 1 % par l'article 13 de la LOLF.

La commission des finances du Sénat a émis un avis favorable à ce décret d'avance. Cette commission s'est toutefois montrée extrêmement critique sur l'utilisation de ce dispositif : Elle constate notamment que « le présent projet de décret d'avance, bien que ses crédits ouverts atteignent quasiment les plafonds prévus par la loi organique relative aux lois de finances, ne suffira pas à satisfaire les besoins de crédits jusqu'à la fin de l'exercice, s'agissant notamment de la prolongation annoncée de certains dispositifs du plan d'urgence pour le reste de l'année 2021 et du soutien aux agriculteurs et viticulteurs touchés par un épisode de gel tardif ». Dès lors, la commission « regrette en conséquence que le Gouvernement n'ait pas présenté un projet de loi de finances rectificative plutôt qu'un projet de décret d'avance ».

Finalement, l'utilisation du décret d'avance ne fait que ranimer les critiques sur cet outil gouvernemental. Pour Stéphanie Damarey, cela est « d'autant plus regrettable que l'expérience de l'année 2020 a démontré qu'il était possible d'adopter rapidement une loi de finances rectificative ». Pour elle, « au final, on ne saurait deviner quelles sont les motivations qui ont finalement conduit Bercy à préférer un décret d'avance alors que très

vraisemblablement, il était également possible de déposer un projet de loi de finances rectificative. Mais quelles qu'elles soient, elles ne sont pas suffisantes pour justifier une telle déconsidération de l'autorisation parlementaire ».

Deux propositions de loi organique pour réformer le PLF et le PLFSS

Dans une proposition de loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 4 mai 2021, les députés Laurent SAINT-MARTIN et Éric WOERTH souhaitent renforcer la place de la pluriannualité dans les discussions budgétaires. Le texte propose que la loi de programmation des finances publiques définisse désormais une trajectoire d'évolution de la dépense publique en milliards d'euros et en pourcentage. Les documents budgétaires devront aussi distinguer l'investissement et le fonctionnement, comme c'est déjà le cas pour les collectivités.

Les deux députés souhaitent également refondre le calendrier parlementaire pour le caler sur le calendrier européen en fusionnant le débat d'orientation des finances publiques (actuellement en juillet) avec celui sur le programme de stabilité (actuellement en avril). Grâce au temps libéré, un débat sur la dette et les modalités de son financement serait instauré chaque année. Eric Woerth et Laurent Saint-Martin proposent aussi de consacrer dans la LOLF le Printemps de l'évaluation (travaux d'évaluation et de contrôle des politiques publiques au printemps) et de rationaliser les débats propres aux collectivités territoriales lors de l'examen des lois de finances.

Une proposition de loi organique du député Thomas Mesnier adopte le même esprit concernant les lois de financement de la Sécurité sociale (LFSS). L'idée est de calquer son calendrier sur celui des lois de finances.

Actuellement, l'approbation des comptes de la LFSS de l'année n-1 se fait dans la première partie de l'examen du projet pour l'année suivante. Ainsi, à l'automne 2020, les parlementaires ont adopté les comptes définitifs de l'année 2019 dans le cadre du projet de loi de financement pour 2021. La proposition de loi organique prévoit donc la création d'une loi d'approbation de la LFSS qui serait débattue au printemps. Thomas Mesnier souhaite également que le PLF et le PLFSS soient déposés en même temps par le gouvernement. L'objectif du député est également de renforcer le rôle des LFSS en restreignant notamment à ce seul texte les exonérations sociales de plus de trois ans.

-> BUDGET DES OPÉRATEURS

L'Établissement pour l'insertion dans l'emploi (Épide)

Dans un rapport publié le 26 mai 2021, la Cour des comptes a présenté l'enquête réalisée sur l'Établissement pour l'insertion dans l'emploi (Épide) à la demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale

Créé en 2005, l'Établissement public national propose, dans ses dix-neuf centres, un dispositif d'insertion sociale et professionnelle, inspiré de l'expérience du monde militaire, à des jeunes en difficulté, de 16 à 25 ans, sortis du système scolaire sans diplôme ni qualification. Cet établissement relève de la tutelle des ministères chargés de l'emploi, de la politique de la ville et des armées. Les quelques 3 200 volontaires annuels signent un contrat de huit mois au minimum et bénéficient notamment d'une formation dans les savoirs de base, d'une couverture sociale et d'une indemnité mensuelle plafonnée à 300 €.

Pour la Cour, alors que l'offre pédagogique s'est améliorée et les capacités d'accueil ont progressé ces dernières années, l'Épide a toujours des difficultés à recruter des jeunes. L'établissement est également pénalisé dans l'accomplissement de ses missions par plusieurs obstacles, notamment concernant les incertitudes sur sa tutelle, l'implantation et l'entretien de ses centres, rendant son équilibre financier incertain. L'Épide connait d'ailleurs un déficit récurrent, lié à des dépenses de fonctionnement en hausse. Les ressources de l'Épide sont constituées d'une subvention pour charges de service public de l'ordre de 84 M€ à travers le programme 102 « Accès et retour à l'emploi » (56 M€) et le programme 147 « Politique de la ville » (28 M€). L'Épide bénéficie également de financements du Fonds social européen (FSE) à hauteur de 6 M€. La comptabilité analytique de l'établissement reste embryonnaire et l'affectation des dépenses n'est pas assez fine.

Malgré les apports indéniables de cet établissement à des jeunes en grande vulnérabilité, son modèle, fondé sur l'internat, pourrait se trouver à terme sérieusement remis en cause si ses difficultés persistantes n'étaient pas résolues et si le rôle du ministère des armées n'était pas précisé. La Cour formule neuf recommandations pour améliorer la stratégie, la gouvernance mais aussi la gestion immobilière et financière de l'établissement.

COMPTABILITÉ PUBLIQUE

-> JURIDICTIONS FINANCIÈRES

Une septième chambre chargée du contentieux à la Cour des comptes

Le décret n° 2021-604 du 18 mai 2021 modifiant la partie réglementaire du code des juridictions financières, publié le 19 mai, acte une réforme des instances de gouvernance de la Cour des comptes et crée une septième chambre chargée du contentieux. La réforme voulue par le Premier président, Pierre Moscovici, dans le programme « JF2025 » est donc en marche.

Cette chambre concentrera la mission contentieuse de la Cour, qui était traditionnellement répartie entre les chambres. L'organisation de la Cour des comptes prendra alors modèle sur celle du Conseil d'État. L'objectif est d'harmoniser les décisions juridictionnelles, qui ont pu être par le passé disparates sur certains sujets. Cette réforme est sans doute le début d'une plus importante encore, celle qui concerne la responsabilité de l'ensemble des gestionnaires

publics que Pierre Moscovici espère défendre avant la fin 2021. Cette réforme ambitieuse et attendue vise notamment à faire du juge financier de la Cour et des chambres régionale des comptes le juge unique des ordonnateurs et des comptables. Reste à convaincre le Conseil d'État, Bercy et le Parlement.

FINANCES LOCALES

-> LES CHIFFRES DE 2021 DE L'INTERCOMMUNALITÉ

Avec cette nouvelle note, la DGCL livre de précieux enseignements sur l'évolution de l'intercommunalité. Rappelons qu'il s'agit d'une véritable politique publique avec comme objectif la recomposition territoriale. Cette note revient sur l'année 2020 avec la stabilité du nombre de communes et de groupements à fiscalité propre en 2020 (1253) et sur le recul de 4 % du nombre de syndicats (9 065 syndicats, soit 400 de moins qu'en 2020), en particulier les syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU). Notons sur ce point que le recul de ce type de structures apparaît relativement lent compte tenu de l'absorption progressive de leurs compétences par les EPCI à fiscalité propre. Cette note revient aussi sur la part de la population qui réside dans une métropole ou dans une communauté urbaine en indiquant qu'environ 1/3 réside dans ces lieux urbanisés.

-> AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT SUR LA LOI « 4D »

Ce document, qui s'inscrit dans la volonté d'une plus grande transparence de la part du Conseil d'État, apporte quelques éléments sur le projet de loi, y compris en matière financière. Ainsi, concernant le transfert de la maîtrise d'ouvrage d'opérations d'aménagement du réseau routier national revêtant un intérêt local aux régions, départements, métropoles et communautés urbaines, la Haute juridiction relève le fait qu'il s'agira d'une nouvelle charge financière qui pèsera sur les collectivités et qu'« qu'aucune règle ni principe constitutionnel n'impose de prévoir, dans ce cas, une compensation financière ». Cet avis rappelle également la difficulté des transferts à venir notamment en matière de voirie pour des réseaux futurs qui sont souvent financés par des dispositions « du contrat de plan entre l'État et les régions, et se trouve alors déconnectée de la question de savoir quel est le propriétaire des voies ».

-> ENQUÊTE DE L'ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE (AMF) SUR LES CONSÉQUENCES BUDGÉTAIRES INDUITES PAR LA CRISE SANITAIRE

Dans cette enquête, l'AMF estime qu'au-delà de la baisse des ressources sur laquelle elle revient, l'impact de la crise sur l'aspect dépenses est important. Ainsi, sur trois ans, ces nouvelles dépenses sont estimées à 6 Mds€. Plus grave encore, les dépenses d'investissement ralentissent fortement. Plus précisément, « la baisse […] de plus de 10 % indiquée est près de deux fois supérieure à une baisse enregistrée lors d'une première année

de mandat ».

En matière de recettes, les pertes de redevances (taxe de séjour, taxe locale sur la publicité extérieure, octroi de mer…) sont importantes ; toutefois pour la « moitié des collectivités du bloc communal…la fermeture des services durant les deux confinements ont généré des économies suffisantes pour compenser les pertes ».

Dans le cadre de l'enquête, les collectivités indiquent qu'elles souhaitent poursuivre le soutien à la reprise et de maintenir leurs prévisions d'investissement.

-> NOTE DE LA FÉDÉRATION NATIONALE DES TRAVAUX PUBLICS

Il est parfois intéressant de s'intéresser aux analyses des fédérations professionnelles…Dans la présente note, cette fédération envisage une reprise des finances locales en 2021 en raison de la conjonction de plusieurs éléments. Il s'agit en premier lieu du maintien des taux d'intérêt à un niveau historiquement bas. Ensuite, vient la trésorerie des collectivités territoriales qui se trouve à un niveau historiquement haut (66,8 Md€), soit une hausse de + 13,1% sur un an.

Enfin, les dépenses locales devraient continuer à augmenter, notamment en investissement (+ 7,3% en 2021 et + 5,3% en 2022), permettant de soutenir l'économie locale.

FINANCES SOCIALES

-> SITUATION DES COMPTES SOCIAUX ET CONSÉQUENCES DE LA CRISE SANITAIRE

Le calendrier de sortie des aides aux entreprises se précise, la facture s'accroît encore

Le décret du 5 mai 2021 a prolongé le dispositif du Fonds de solidarité pour le mois d'avril 2021, tout en l'aménageant une nouvelle fois ; suite au calendrier du déconfinement annoncé fin avril par le Président de la République, le ministre de l'économie et des finances a confirmé la poursuite des aides pour les entreprises des secteurs les plus touchés, c'est-à-dire ceux qui ayant fait l'objet de fermeture administrative complète (cafés, restaurants, secteur culturel et sportif…), rouvriront progressivement à partir du 19 mai : à partir du mois de juin, ces entreprises n'auront plus à faire état, pour être éligibles au Fonds, d'une perte de 50 % de leur chiffre d'affaires, mais elle pourront en bénéficier même avec une perte inférieure (30 %, 20 %, 10 %…), pour un montant proportionnel au manque à gagner. Ce dispositif couvrira, avec une dégressivité, les mois de juin, juillet et août. S'agissant du chômage partiel, la ministre du travail a annoncé le 7 mai au Sénat que le reste à charge pour les entreprises passera à 15% en juillet et à 25% en août. Par ailleurs, si les exonérations de cotisations sociales vont disparaître, l'aide au paiement de ces cotisations sera toutefois prolongée. En ce qui concerne les PGE, le recours à cet instrument se stabilise,

un rapport de l'Institut des politiques publiques relativisant le risque budgétaire que ferait courir le non-remboursement de ces prêts du fait de l'amélioration de la situation économique. Au total, le nouveau confinement de mars-avril aura entraîné un surcroît très important de dépenses au titre des mesures d'urgence, notamment pour le Fonds de solidarité et le chômage partiel, ce qui a contraint le gouvernement à publier le 19 mai un décret d'avance d'un montant inédit de 7,2 Md€. Ces crédits nouveaux, qui seront gagés sur ceux destinés aux prises de participation de l'État moins utilisés, permettront d'assurer le service des aides jusqu'à la prochaine loi de finances rectificative qui sera adoptée en Conseil des ministres au début du mois de juin ; selon les indications données par le ministre de l'économie et des finances aux Échos, le montant des crédits ouverts par cette première LFR 2021 serait de 15 Md€.

Les pressions s'accroissent sur le gouvernement pour doper le plan de relance

Alors que le gouvernement vient tout juste de déposer son plan de relance à Bruxelles, de nombreuses voix, sans doute alarmées par la comparaison avec le plan de relance massif de Joe Biden, s'élèvent pour dire qu'avec un montant de 100 Md€ le compte n'y est pas. Dans un article publié sur le site Legrandcontinent, Jean Pisani-Ferry et Olivier Blanchard proposent de rajouter 40 Md€ en 2022 et 2023 à la fois pour soutenir la consommation et l'investissement, selon les informations rapportées par les Échos du 6 mai. Pour le soutien de la consommation, ils envisagent un transfert de l'ordre de 5 Md€ vers les catégories les moins aisées, une hausse de l'allocation de rentrée scolaire 2021 et peutêtre une baisse temporaire de certains taux de TVA. Pour les entreprises, ils préconisent des abandons de créances fiscales et sociales, et des conversions de dettes en fonds propres. Des propositions allant dans le même sens ont été faites par le Haut-Commissaire au plan.

Le rapport de la Cour des Comptes sur la certification des comptes 2020 de la Sécurité sociale constate une nette dégradation de la qualité des comptes des organismes

Le rapport de la Cour des comptes sur la certification des comptes 2020 de la Sécurité Sociale (accompagné du premier rapport sur la certification du Conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants -CPSTI- créé à la suite de la suppression du RSI et de l'intégration des non-salariés dans le Régime général) constate un déficit de -38,7 Md€ du Régime général et du FSV, soit : -30,4 Md€ pour la branche Maladie, -3,7 Md€ pour la branche Vieillesse, -1,8 Md€ pour la branche Famille, -0,2 Md€ pour la branche AT-MP et -2,5 Md€ pour le FSV. Pour la première fois, la Cour s'est déclarée dans l'impossibilité de certifier les comptes combinés de la branche Recouvrement en raison de désaccords importants sur les enregistrements comptables et de la dégradation du contrôle interne. Les comptes combinés des autres branches sont certifiés , avec, pour tous, une augmentation significative du nombre de réserves ; cette détérioration est due au caractère dégradé des conditions de travail du fait de la crise sanitaire, à la multiplication des dispositifs d'urgence et à l'allègement contraint des dispositifs de contrôle interne , qui a multiplié la fréquence et

l'impact financier des erreurs de liquidation : ainsi, pour la branche Vieillesse, une prestation sur six nouvellement attribuée en 2020 comporterait au moins une erreur, et le risque financier résiduel des mesures non recherchées et non corrigées pourrait atteindre 1,6 Md€. Les comptes des Caisses nationales ont, pour leur part, tous été certifiés avec le même nombre de réserves qu'en 2019, et la Cour s'est par ailleurs déclarée dans l'impossibilité de certifier les comptes du CPSTI.

-> LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Le troisième « Printemps de l'évaluation des politiques publiques » à l'Assemblée Nationale

Mis en place en 2019, le « Printemps de l'évaluation des politiques publiques » examine cette année, dans le domaine social, les conditions d'application des LFSS sur des thèmes variés : protection sociale des artistes auteurs, reste à charge zéro… Il va donner également le coup d'envoi de l'examen de la proposition de loi organique de Thomas Mesnier, rapporteur général du budget de la SS, visant à élargir le champ des LFSS. Cette proposition, qui va moins loin que celle du Sénat, vise notamment à mieux articuler l'examen des LFSS avec celui des lois de Finances et à augmenter le contrôle du Parlement sur les exonérations de cotisations sociales (cf. partie sur le budget de l'État et les LF).

-> DÉPENSES DE SANTÉ/HÔPITAL/

Assurance maladie Le dérapage des dépenses d'assurance maladie en 2021

Selon les déclarations du directeur de la sécurité sociale devant la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale le 25 mai, les dépenses de l'assurance maladie pourraient dépasser de 10 Md€ le montant prévu par la LFSS 2021 (224,6 Md€), du fait des dépassements sur les tests, la vaccination (coût total de 5 Md€), les surcoûts hospitaliers (ex. heures supplémentaires, arrêts de travail, déprogrammations) , le « contact-tracing » ; au total la facture du Covid au titre des dépenses de santé en 2021 pourrait avoisiner celle de 2020 (13,9 Md€). Ce dérapage sera constaté lors du prochain comité d'alerte de l'ONDAM.

-> POLITIQUE DE LA FAMILLE

Le rapport du Haut Conseil de la Famille, de l'enfance et de l'âge sur l'évolution des dépenses sociales et fiscales consacrées aux enfants à charge au titre de la politique familiale

France Stratégie a publié le 4 mai le rapport du Haut Conseil de la Famille, de l'enfance et de l'âge qui fait le bilan des dépenses sociales et fiscales consacrées à la politique familiale depuis 20 ans. Le périmètre retenu représente 85 Mds€ en 2017, dont 38,7 Mds€ de prestations familiales et autres prestations en espèces, 21 Mds€ d'aide et d'action sociale, 16,6 Mds€ de dépenses fiscales, 5,8 Mds€ de suppléments liés aux minima sociaux et d'aides

aux logement et 2,9 Mds€ de frais de gestion de la branche famille. Après avoir mis en lumière le fait que la politique familiale entrait en concurrence avec d'autres politiques à vocation redistributive (lutte contre la pauvreté, aides au logement…), que les dépenses d'action sociale ont augmenté malgré les tensions qui ont pesé sur les budgets locaux notamment des départements et que de fortes contraintes d'équilibre ont affecté la branche famille à partir de 2014, le rapport constate que la politique familiale a évolué dans un sens fortement redistributif au cours de ces dernières années. Les prestations familiales ont été ciblées sur les familles les plus modestes (en particulier la modulation des allocations familiales), les baisses du plafond quotient familial en 2013 et 2014 ont conduit à une forte hausse du montant de l'impôt sur le revenu acquitté par les familles les plus aisées. Il s'en est suivi un transfert de prestations universelles vers des prestations d'entretien ciblées sous conditions de ressources et une redistribution des dépenses des couples avec deux enfants vers les familles les plus modestes et les foyers monoparentaux. Le Haut Conseil définit plusieurs priorités majeures , la principale étant de répondre au problème de la pauvreté des familles et des enfants (1 enfant sur 5 sous le seuil de pauvreté) et formule 5 propositions : 1) réaffirmer le caractère universel de la politique de la famille ; 2) garantir les ressources de la branche famille ; 3) assurer une revalorisation des barèmes et des plafonds a minima en fonction de l'évolution des prix ; 4) répondre aux besoins sociaux non couverts des familles (création d'une prestation par enfant sous forte condition de ressources pour les familles pauvres ; 5) s'inscrire dans une logique de développement de l'enfant et des droits de l'enfant.

Le rapport du Haut-Commissariat au plan sur la démographie française

Le Haut-Commissariat au plan a publié une note sur le devenir de la démographie française. Au-delà des aspects les plus commentés sur le recours à l'immigration, ce rapport a rappelé que cette problématique était essentielle pour l'avenir de notre système de protection sociale, puisque le maintien du contrat social français fondé sur la redistribution et la solidarité entre générations – et en premier lieu le financement des retraites – dépend étroitement de la structure équilibrée de la population. Le modèle français de politique familiale, avec ses diverses composantes (quotient familial, aides directes aux familles comme l'allocation de rentrée scolaire, prise en charge précoce de la petite enfance, dispositifs de congés à la naissance…) a permis le maintien d'un taux de fécondité exceptionnel en Europe. Mais un ralentissement de l'évolution du solde naturel s'est amorcé depuis 2010. Pour autant, le recours à l'immigration n'est pas la solution univoque pour pallier financièrement le ralentissement de la démographie en raison du coût des politiques sociales d'accompagnement qu'elle induit. Le Haut-Commissariat conclut à la nécessité de revoir tous les leviers de la politique familiale dans leur ensemble dans le cadre d'un « Pacte national pour la démographie ».

-> ASSURANCE CHÔMAGE

Les propositions du MEDEF pour une réforme de l'assurance chômage

Le président du MEDEF a présenté une proposition « choc » (mais, à vrai dire, pas totalement neuve) pour transformer le régime de l'assurance en un dispositif à 3 étages. Un premier étage regrouperait les dépenses de solidarité (ASS des chômeurs en fin de droit, cotisations retraite, une partie des intérêts de la dette du régime) , soit un montant de 17 Mds€ financé par l'État ; un second étage (25 Mds€ correspondrait aux indemnisations de droit commun et serait financé par les cotisations (avec une réintroduction a minima de la contribution salariée supprimée en 2018), dans le cadre d'une gestion paritaire ; le troisième étage couvrirait les dépenses de Pôle Emploi et serait financé à 85 % par l'État. La dette du régime (64 Mds€ attendus au 1er janvier 2022) serait reprise aux 2/3 par l'État et au 1/3 par le régime assurantiel. La portée du changement de financement de Pôle Emploi à travers ces propositions a fait l'objet d'une analyse dans un blog de l'OFCE ;

-> FORMATION PROFESSIONNELLE

Le Conseil d'analyse économique présente une évaluation mesurée des résultats de l'aide à l'embauche des jeunes

Un focus du CAE présente une évaluation des effets de l'aide à l'embauches des jeunes, aide de 4000€ sur un an pour l'embauche d'un jeune de moins de 26 ans, créée dans le cadre du plan « Un jeune, une solution » (voir les Repères de juillet 2020) et qui a été prolongée pour les embauches inférieures à 1,6 SMIC jusqu'au 31 mai 2021 ; l'évaluation conclut à un supplément d'embauches, sur la période d'août 2020 à février 2021 de 8 % en prenant en compte les seuls CDD de plus de 3 mois et de 6% en incluant les CDI. Une autre étude de la DARES évalue de son côté l'effet de l'AEJ à 7 % (soit 60 000 emplois en CDI ou en CDD de plus de 3 mois chez les jeunes âgés de 22 à 25 ans).

FISCALITÉ ET PROCÉDURES FISCALES ..

-> POLITIQUE FISCALE

Projet de loi de finances rectificative pour 2021 (1) et ses mesures fiscales

D'une part, ce projet de loi prévoit un assouplissement temporaire du dispositif fiscal du report en arrière des déficits (art. 1 du projet de loi – CGI, art 220 quinquies), pour le déficit constaté au titre du premier exercice déficitaire clos à compter du 30 juin 2020 et jusqu'au 30 juin 2021. À cet effet, les entreprises soumises à l'IS seront autorisées à reporter en arrière le déficit constaté au titre de l'exercice concerné sur les éventuels bénéfices constatés au titre des trois exercices précédents afin d'améliorer la situation financière des entreprises.

D’autre part, une hausse temporaire de l’avantage fiscal en faveur des dons aux associations cultuelles est prévue par ce projet de loi (art. 7 du projet de loi). En effet, la crise sanitaire a conduit à imposer des restrictions inédites à l’exercice public du culte, éloignant les fidèles des lieux de culte. Il en est notamment résulté une baisse substantielle des dons en faveur des associations cultuelles. Dans ce contexte particulier et afin de soutenir ces associations et établissements publics, le Gouvernement projette de porter, de manière temporaire, le taux de la réduction d’impôt (CGI, art. 200) de 66 % à 75 % pour les dons et versements effectués entre le 2 juin 2021 et le 31 décembre 2022 au profit d’associations cultuelles ou d’établissements publics des cultes reconnus d’Alsace-Moselle dans une limite de 554 € pour ceux effectués au cours de l’année 2021, revalorisée dans la même proportion que la première tranche du barème de l’impôt sur le revenu pour les dons consentis en 2022.

-> IMPÔT SUR LE CAPITAL

Rapport de l’OCDE relatif aux impôts sur les successions et les donations

Faut-il augmenter les impôts sur les successions et les donations en France pour couvrir les charges publiques suite à la crise sanitaire ? Pour l’instant, le Président Macron et le gouvernement Castex s’en défendent. Pour alimenter le débat, l’OCDE vient de publier un rapport relatif aux impôts sur les successions et les donations dans les États de l’OCDE (Inheritance Taxation in OECD countries, 2021). Il fournit des données sur la répartition et l’évolution du patrimoine et des héritages des ménages, évalue les arguments en faveur de l’imposition des successions, ainsi que les arguments inverses, et examine la conception des impôts sur les successions et les donations dans 37 États de l’OCDE. À l’heure actuelle, la majorité d’entre eux, soit 24 États de l’OCDE, prélève un impôt sur les successions ou sur les donations. Toutefois, ces impôts ne génèrent le plus souvent que peu de recettes fiscales. Aujourd’hui, seulement 0,5 % en moyenne des recettes fiscales totales provient des impôts sur les successions et les donations dans les États qui en prélèvent. Sans grande surprise, la France occupe la 3e place sur le podium des États prélevant le maximum de recettes fiscales à ce titre (soit 1,3 % des recettes fiscales totales en 2019), le record étant détenu par la Belgique au sein de l’UE (1,4 %) et la Corée au niveau mondial (1,6 %). Selon Pascal Saint-Amans, directeur du Centre de politique et d’administration fiscales de l’OCDE : « il existe des arguments forts en faveur d’un usage accru des impôts sur les successions, mais pour qu’ils atteignent leurs objectifs, leur conception devra être améliorée ». Ce rapport préconise un impôt calculé en fonction du patrimoine reçu par chaque bénéficiaire, et d’un abattement pour les successions les plus faibles ; plutôt que de taxer séparément chaque transmission de patrimoine, il préconise d’appliquer aux bénéficiaires un impôt sur l’ensemble des donations et héritages reçus à l’échelle d’une vie afin de limiter l’optimisation fiscale, ce qui peut être source de complexités ; enfin il préconise de limiter les exonérations et les allègements fiscaux pour renforcer la collecte de recettes, mais aussi l’efficacité et l’équité des impôts sur les successions et les donations. Il est vrai que certains États de l’UE pourraient envisager de mettre en œuvre ces préconisations afin d’améliorer la structure et

le fonctionnement de l'impôt sur les successions (Italie : 0,1 % ; Allemagne et Espagne : 0,5 % des recettes fiscales totales en 2019). En ce qui concerne la France, le traitement fiscal préférentiel de l'assurance-vie et les règles de parenté mériteraient d'être repensés.

QPC transmise par la Cour de cassation sur l'assujettissement des dons manuels aux droits de mutation à titre gratuit (DMTG)

Selon la Cour de cassation la question est sérieuse (Cass. Com., 12 mai 2021, pourvoi n° 20-21.109) : les dispositions législatives (CGI, art. 757) assujettissant les dons manuels, consistant en une simple remise matérielle d'un bien meuble quelconque (un objet, une somme d'argent, un chèque, voire des valeurs mobilières ou des titres) ce qui exclut les immeubles, pour lesquels un acte notarié est obligatoire, aux droits de mutation à titre gratuit (DMTG) sont-elles contraires au principe d'égalité des contribuables devant la loi fiscale ainsi qu'à celui de la sécurité juridique qu'elle doit leur garantir ? En effet, L'évaluation du don doit se faire soit au jour de la déclaration du don ; soit au jour de la remise matérielle ; et c'est la plus élevée de ces deux valeurs qui est retenue. Les règles d'évaluation sont également différentes selon la nature des biens... La chambre commerciale de la Cour de Cassation a donc décidé de transmettre au Conseil constitutionnel cette QPC. Affaire à suivre...

-> IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS

Décret n°2021-499 du 23 avril 2021 et réduction d'impôt pour souscriptions au capital de sociétés de presse

Ce décret du Premier ministre (JORF, 25 avril 2021) vient aménager les obligations déclaratives relatives à la réduction d'impôt pour souscriptions au capital de sociétés de presse (CGI, art. 220 undecies). Il prévoit désormais la remise d'un état individuel à l'entreprise souscriptrice par la société de presse bénéficiaire de la souscription. Par cet état, la société de presse atteste qu'elle remplit les conditions posées par le dispositif, notamment au regard de son régime fiscal, de la nature de ses publications de presse ou services de presse en ligne et du respect des contraintes posées par le droit de l'UE (Règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission du 18 déc. 2013 relatif à l'application des art. 107 et 108 du TFUE aux aides de minimis). Pour rappel, aux termes de ce dispositif, les entreprises pouvant bénéficier d'une réduction d'impôt pour souscription au capital de sociétés de presses doivent être soumises à l'IS, conserver, pendant cinq ans à compter de la souscription en numéraire, les titres ayant ouvert droit à la réduction d'impôt, et n'avoir aucun lien de dépendance (CGI, art. 39-12) avec l'entité bénéficiaire de la souscription.

Taxe d'aménagement : son assiette précisée par le Conseil d'État

La taxe d'aménagement, dont le régime juridique a été récemment retouché par le législateur (v. L. n°2020-1721 du 29 déc. 2020 de finances pour 2021 : Modification de sa

date d'exigibilité ; lutte contre l'artificialisation des sols ; modification de ses modalités de gestion), voit son assiette précisée par le Conseil d'État, qui établit qu'elle doit être calculée sur la base de la surface totale des constructions nouvellement créées (CE, 10e ch., 20 mai 2021, Société civile de construction vente Villa Carlotta, Req. n° 440162).

Inconstitutionnalité de l'amende pour défaut de facturation : suite et fin ?

Selon le Conseil Constitutionnel, saisi par le Conseil d'État de cette QPC (CE, 9e et 10e ch. r., 24 févr. 2021, Société KF3 plus, Req. n° 447219 – v. Repères mars 2021), les dispositions contestées sont manifestement disproportionnées au regard de la gravité du manquement constaté. Elle a été déclarée contraire à la Constitution. Comme l'abrogation immédiate des dispositions contestées entraînerait des conséquences manifestement excessives, le Conseil constitutionnel a décidé qu'il y avait lieu de reporter au 31 décembre 2021 la date de l'abrogation des dispositions contestées. Au législateur fiscal de faire le nécessaire désormais… (Cons. const., 26 mai 2021, décis. n° 2021-908 QPC, Société KF3 Plus).

-> IMPÔT SUR LE REVENU

Constitutionnalité du régime fiscal des pensions alimentaires versées en garde alternée

Selon le Conseil Constitutionnel, saisi par le Conseil d'État de cette QPC (CE, 9e et 10e ch. r., 24 févr. 2021, M. Stéphane R. et autres, Req. n° 447219), les dispositions contestées (CGI, art. 156-II-2° al. 2) ne méconnaissent pas le principe d'égalité devant les charges publiques ni le principe d'égalité devant la loi, notamment en ce qui concerne l'impossibilité de déduire la pension versée à un descendant mineur pris en compte dans la détermination du quotient familial du débiteur au titre de l'impôt sur le revenu. Les requérants soutenaient notamment que, dans ce cas, ce parent est privé de la possibilité de déduire cette pension alors que ne lui est attribuée, au titre de l'enfant, qu'une moitié de majoration de quotient familial. Selon le Conseil Constitutionnel les dispositions contestées ne méconnaissent pas les principes précités (Cons. const., 14 mai 2021, décis. n° 2021- 907 QPC, M. Stéphane R. et autre).

-> FISCALITÉ ÉCOLOGIQUE

La fin de l'avantage fiscal du gazole non routier ?

La fiscalité environnementale est généralement la grande oubliée lorsqu'il y a une crise économique et sociale (v. dossier spécial au n° 2021/2 de la présente revue). Après les funérailles de l'évolution de l'assiette carbone de la TICPE fin 2018 suite au mouvement des « gilets jaunes», le Gouvernement Castex vient de renoncer pour cette mandature à la fin de l'avantage fiscal accordé au gazole non routier, censé générer 870 M€ de recettes fiscales à l'État, puisque la suppression du taux réduit dont bénéficie notamment le secteur du bâtiment a été repoussée au 1er janvier 2023, après les élections présidentielle et législatives…

MANAGEMENT PUBLIC

-> FONCTION PUBLIQUE

L'assouplissement des règles de télétravail (Fonction publique de l'État)

Une circulaire du 26 mai 2021 de la ministre de la transformation et de la fonction publiques assouplit les règles en vigueur en matière de télétravail dans l'administration de l'État. Selon le texte, le calendrier suivant s'applique, sauf nouvelle dégradation de la situation sanitaire :

• dès à présent : possibilité de revenir un jour par semaine sur site sans en faire la demande expresse ;

• à compter du 9 juin 2021 : passage de cinq jours à trois jours de télétravail par semaine ;

• à compter du 1er juillet 2021: passage à deux jours de télétravail par semaine ;

• à compter du 1er septembre 2021 : retour au régime de droit commun avec application du nouvel accord-cadre télétravail s'il est signé.

Concernant le travail sur site, les règles sanitaires renforcées doivent continuer à être strictement appliquées, en particulier en ce qui concerne la désinfection des postes de travail et le respect des gestes barrière. Par ailleurs, les réunions en présentiel, qui depuis le 5 février 2021 devaient être évitées autant que possible et limitées à six (si elles s'avéraient indispensables), sont de nouveau autorisées à compter du 9 juin 2021.

Les fortes disparités dans l'attribution des primes Covid-19 (Fonction publique territoriale)

La crise sanitaire de 2020 a fortement affecté le fonctionnement des administrations locales. Dans ce cadre, l'AMF, l'ADF, le CNFPT, la FNCDG et Régions de France ont souhaité analyser ses impacts sur les collectivités territoriales en matière de gestion de leurs ressources humaines.

34 794 communes, 1 251 intercommunalités et l'ensemble des régions et départements ont été destinataires d'un questionnaire conduisant à la publication d'une étude très complète publiée en mai 2021.

Un aspect important de l'analyse concerne l'attribution des primes Covid-19. Il ressort de l'analyse qu'avant la publication des textes instituant ces dispositifs indemnitaires spécifiques (décret n° 2020-570 du 14 mai 2020), « seules 7 % des collectivités répondantes [avaient] augmenté le régime indemnitaire de certains agents pour tenir compte des sujétions particulières liées à la gestion de la crise sanitaire. Cela [concernait] principalement les EPCI ».

On relève également que la prime Covid n'aura pas bénéficié à tous les agents, mais seulement à ceux particulièrement sollicités dans le cadre de la crise sanitaire. Près d'un quart des collectivités l'ayant instituée en ont fait bénéficier tous leurs agents. Dans près d'un quart des collectivités (22 %) l'ayant instituée, tous les agents en ont bénéficié. En revanche, « dans environ la moitié des collectivités concernées (47 %), plus de la moitié des agents ont perçu la prime exceptionnelle ». Par ailleurs, « les primes n'ont jamais bénéficié à tous les agents dans les départements, régions, EPCI, (moins de 20 % de ces collectivités en ont fait bénéficier à la moitié des agents) ».

Enfin, le montant moyen versé par les collectivités répondantes « s'est élevé à 488 €, le minimum étant de 40 € et le maximum de 1 000 € ».

-> RESSOURCES DOCUMENTAIRES

La financiarisation des politiques publiques

Le dernier numéro de la revue Action publique – Recherche et pratiques réalisée par l'Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE) aborde la question du processus de financiarisation des politiques publiques qui s'illustre dans cette nouvelle façon de penser l'action publique. Il concerne à la fois l'organisation des circuits de financements – nationaux et internationaux – et les outils de gestion développés par l'État. En pratique, sur le terrain, la financiarisation se révèle par la mise en place de pratiques, de modèles et de méthodes issus du secteur financier mais désormais utilisés afin de redessiner les contours d'une action publique profondément transformée.

EUROPE

-> POLITIQUE EUROPÉENNE

Le Conseil adopte les règlements sur la cohésion pour la période 2021-2027

Le 28 mai 2021, le Conseil a adopté définitivement une série de règlements régissant les Fonds structurels et d'investissement, qui s'élèvent à plus de 330 Mds€ (aux prix de 2018), soit près d'un tiers du budget à long terme de l'UE. Ces fonds financeront classiquement « des projets régionaux et locaux destinés à réduire les disparités économiques et sociales entre États membres et régions », tout en « stimulant une reprise durable après la pandémie grâce à des investissements dans les priorités écologiques et numériques ».

-> BUDGET EUROPÉEN

Le Conseil adopte les règlements sur la cohésion pour la période 2021-2027

Le 6 mai 2021, la Cour des comptes européenne a publié son rapport annuel d'activité. Même si elle a dû réduire ses contrôles sur place de 70 % en raison de la crise sanitaire, elle a

assuré la continuité de l'exercice de ses fonctions en adoptant rapidement des mesures comme la généralisation du télétravail. En ce qui concerne l'exercice 2019, la Cour a émis une « opinion favorable » sur les comptes et sur les recettes de l'UE mais une « opinion défavorable » sur les dépenses de l'UE en raison de la part des « dépenses à haut risque » qui ont représenté 53 % de la population examinée, chiffre plus élevé que lors des deux exercices précédents. D'après les estimations de la Cour, le niveau d'erreur pour les dépenses à haut risque s'est établi à 4,9 % (contre 4,5 % pour l'exercice 2018) et concerne avant tout les fonds structurels.

Feu vert de tous les États membres à la relance

Le 31 mai 2021, le Conseil a reçu des 27 États membres de l'UE des notifications formelles concernant l'approbation de la décision relative aux ressources propres. La Cour constitutionnelle allemande ayant finalement rejeté le 21 avril le recours qui avait provoqué la suspension de la procédure nationale en mars, il n'y avait plus de blocage outre-Rhin à la signature du président Steinmeier. Les procédures nationales de ratification étant achevées, la mise à disposition des fonds de 672,5 Mds€ au titre de la « facilité » pour la reprise et la résilience peut commencer. Les États membres ont commencé au cours de ce mois de mai à publier leurs plans officiels « pour la reprise et la résilience ». Cette « facilité » est la pièce principale de Next Generation EU, l'instrument de l'UE pour la relance après la pandémie, instrument dont les modalités ont été débattues au Parlement européen le 31 mai, Parlement qui exige par ailleurs le 20 mai un contrôle démocratique des mesures nationales de relance.

-> FISCALITÉ

Nouveau programme de la Commission en matière de fiscalité des entreprises

Le 18 mai 2021, la Commission européenne a adopté une communication sur la fiscalité des entreprises visant à promouvoir un système fiscal « solide, efficace et équitable pour les entreprises ». Elle définit une vision à long et à court terme pour aider l'Europe à se relever de la pandémie actuelle et pour garantir des recettes publiques suffisantes au cours des prochaines années. Elle vise à « créer un environnement équitable et stable pour les entreprises, susceptible de stimuler une croissance durable et génératrice d'emplois dans l'UE et d'accroître l'autonomie stratégique ouverte de l'UE ». Cette communication tient compte des progrès réalisés dans le cadre des discussions menées par le G20 et l'OCDE sur la réforme fiscale mondiale.

INTERNATIONAL

-> ÉTATS

Un projet de budget américain de 6 000 milliards de dollars pour 2022

Le 28 mai 2021, la présidence américaine a présenté un projet de budget pour l'année

prochaine atteint 6 000 milliards de dollars, montant très élevé mais moindre que ce que le gouvernement fédéral a dû décaisser en 2020 et 2021 à cause de la pandémie de Covid-19. Ce budget est justifié par un redressement économique encore éloigné des niveaux d'avant pandémie. À titre de comparaison, le budget 2020 présenté par Donald Trump en 2019 prévoyait 4 700 milliards de dollars de dépenses. À l'instar de son prédécesseur, Joe Biden fonde son budget sur des perspectives de croissance très optimistes : + 6,2 % en 2022, + 4,2 % en 2023 puis 3,8 % à 4 % entre 2024 et 2031, soit quasiment le double de ce que prévoit la Banque centrale. Très critiqué par l'opposition républicaine, ce projet vise un financement supplémentaire par l'augmentation des taux d'imposition des contribuables les plus aisés. ■

Aurélien BAUDU (Fiscalité et procédure fiscale),
Fabrice BIN (Europe, international),
Florent GAULLIER-CAMUS (budget de l'État et des opérateurs),
Matthieu HOUSER (finances locales),
Christophe SINNASSAMY (management public),
Yves TERRASSE (finances sociales),
Robin DEGRON (coordination).