

L'actualité des finances et de la gestion publique en mai 2020 qui se rattache à la crise sanitaire est regroupée dans une chronique « spéciale covid-19 ».

BUDGET

➤ Données générales sur les finances publiques

Les comptes définitifs des APU pour 2019

L'INSEE a publié le 29 mai les comptes définitifs 2019 des administrations publiques. Le déficit public augmente de 0,7 point du PIB (soit 3 %) et s'établit à 72,7 Md€. Le taux de prélèvement obligatoire des administrations publiques s'établit à 44,1 % du PIB. Le déficit des administrations centrales se dégrade de 18 Md€. Les administrations publiques locales deviennent déficitaires de 0,9 Md€ après un excédent de 2,7 Md€ en 2018. Les comptes sociaux accroissent leur excédent. La capacité de financement des administrations de sécurité sociale s'établit à + 14,1 Md€.

➤ Textes budgétaires

Projet de loi de règlement du budget 2019

Le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'État pour 2019 a été présenté le 2 mai 2020 en conseil des ministres par Gérald Darmanin. Le déficit public pour 2019 s'est établi à 3 % du PIB. La dette demeure stable en atteignant 98,1 % du PIB. Le poids des dépenses publiques (hors crédits d'impôt) diminue de 0,1 point atteignant 55,6 % en 2019. Dans son avis n° 2020-3 du 22 avril, rendu public le 2 mai, le Haut conseil des finances publiques (HCFP) constate que les déficits structurels, estimés à 2,2 points du PIB

pour 2018 et 2,0 points pour 2019, ne s'écartent pas de manière importante de ceux prévus par la loi de programmation des finances publiques (LPPF). En revanche, le HCFP souligne que si la diminution du déficit structurel est proche en 2019 de la trajectoire inscrite dans la LPPF, le solde structurel (2,0 points du PIB) reste éloigné de l'objectif de moyen terme (-0,4 point de PIB) » défini dans la LPPF.

➤ Budget des pouvoirs publics

Le budget 2019 de l'Élysée en baisse

Selon le projet de loi de règlement, en 2019, le budget de la présidence de la République s'est élevé à 105,4 M€. Le budget diminue de 4,4 % en raison notamment de déplacements moins nombreux du président de la République à l'étranger suite à la crise des « gilets jaunes ». Comme le note le 27 mai, René Dosière dans son blog, « cette baisse devrait s'accroître en 2020 compte tenu du coronavirus qui limite les déplacements et favorise la visio-conférence ».

FINANCES SOCIALES

➤ Situation des comptes sociaux

Certification des comptes 2019 du Régime général de Sécurité sociale

Le rapport de la Cour des Comptes sur la certification des comptes de la Sécurité sociale rendu le 19 mai relève un déficit de 1,9 Md€ pour l'ensemble du Régime général et du FSV (soit -1,5 Md€ pour la branche Maladie, -1,4 Md€ pour la branche Vieillesse, +1,5 Md€ pour la branche Famille, +1 Md€ pour la branche Accidents du travail et -1,5 Md€ pour le FSV). Les comptes combinés des 5 branches, ainsi que ceux de leurs caisses nationales respectives ont

tous été certifiés avec un nombre total de 28 réserves (contre 29 en 2018). La branche Maladie voit le nombre de ses réserves baisser de 2, la branche Recouvrement enregistre une réserve supplémentaire (comptabilisation à tort sur 2020 de produits à recevoir rattachables à 2019). Comme les années précédentes, la Cour relève les difficultés à progresser dans le contrôle interne et la persistance d'un nombre élevé d'anomalies-notamment sur les prestations-se traduisant par un risque financier résiduel, voire la dégradation d'un certain nombre d'indicateurs.

➤ Retraites

La retraite, le patrimoine de ceux qui n'en ont pas

Une note de France Stratégie publiée le 5 mai s'est livrée à l'exercice suivant : calculer un équivalent patrimonial des droits à pension perçu par un individu pendant sa retraite (que l'on peut considérer comme un capital versé sous forme de rente) et le mettre en regard de son patrimoine privé. En prenant diverses hypothèses de revenu, d'espérance de vie et de taux d'actualisation, il en résulte que ce patrimoine retraite serait de 447 000 € en moyenne pour un individu des générations 1952-1967 (avec un léger avantage pour les femmes du fait de leur espérance de vie et des pensions de réversion) et une forte corrélation avec le revenu de carrière. Les inégalités de patrimoine retraite sont plus faibles que les inégalités de revenu d'activité, et beaucoup plus faibles que les inégalités de patrimoine privé. L'étude démontre également que le patrimoine retraite s'est réduit, pour l'échantillon de population considéré, de 7,4 %, du fait des réformes des régimes de retraite intervenues entre 2003 et 2018 qui ont diminué l'espérance de vie à la retraite. Cette analyse atteste donc du caractère fortement redistributif du système de retraite par répartition en « offrant un patrimoine à ceux qui n'en ont pas ». Pour autant, dans la mesure où il est nécessairement consommé et donc non transmissible à la différence du patrimoine privé, il ne réduit pas la reproduction des inégalités.

➤ Solidarités

Bilan 2018 des aides sociales départementales

Une note de la DREES du 12 mai présente les données annuelles pour 2018 des dépenses d'aide sociale des départements. Celles-ci se sont élevées à 38,4 Md€ (+ 0,7 % par rapport à 2017). Ces dépenses se répartissent en

4 grandes masses : le RSA (11,8 Md€), l'aide aux personnes en situation de handicap (7,9 Md€), l'aide aux personnes âgées (7,5 Md€, dont l'APA représente 90 %), et l'aide sociale à l'enfance (8 Md€). En 2018, les dépenses d'aides à l'enfance ont progressé (+1,3 %), alors que celles concernant les personnes âgées diminuaient (-0,6 %) et que les dépenses du RSA restaient stables. Les autres dépenses d'aide sociale ont en revanche fortement baissé (-3,1 %).

➤ Administration de sécurité sociale

Rapport de la Cour des Comptes sur la Mutualité sociale agricole

La Cour des Comptes a publié le 29 mai un rapport thématique sur la Mutualité sociale agricole. Elle repose sur une assise professionnelle qui se réduit continuellement avec environ 1,1 millions de cotisants (dont une majorité croissante de salariés par rapport aux exploitants, qui continuent toutefois de maîtriser la gouvernance du système). La MSA, qui verse environ 25 Md€ de prestations, est le principal régime à bénéficier de la solidarité nationale, par le biais des impôts et taxes affectés et par la compensation démographique (83 % de transferts pour le régime des exploitants). La Cour relève un niveau de performance dans la gestion insuffisant, une organisation fragmentée de l'activité, avec des résultats très inégaux -notamment pour le recouvrement des cotisations-suivant les caisses et des effectifs encore surdimensionnés au regard de la baisse d'activité. Elle considère que le régime agricole est en train de s'isoler par rapport au Régime général, et qu'il faut écarter toute velléité d'extension de son périmètre ou de ses activités au-delà de son cœur de métier. La Cour fait une douzaine de recommandations, qui portent sur l'amélioration de la gestion (pilotage plus resserré des moyens et des résultats par la CCMSA...), la redéfinition des interventions vis-à-vis d'organismes tiers et de certains opérateurs du domaine médico-social, la gouvernance, le rapprochement avec le Régime général et la reprise d'une partie de la dette par la CADES.

FISCALITÉ ET LUTTE CONTRE LA FRAUDE

➤ Impôt sur les sociétés

La taxe « GAFA », une ressource fiscale stable ?

En 2019, le législateur a créé une taxe sur les services numériques dite « GAFA » (L. n° 2019-

759 du 24 juillet 2019) qui selon le Conseil d'État ne méconnaît ni la Constitution, ni le droit de l'UE sur la libre circulation et les aides d'État, ni les conventions fiscales internationales (CE, Ass. Sect. finances, avis n° 396878, 28 février 2019). Elle devait générer 400 M€ de recettes en 2019. En janvier 2020, le ministre de l'action et des comptes publics avait annoncé un premier chiffre de 280 M€ tout en acceptant de suspendre le prélèvement des acomptes d'avril et de novembre, les négociations au sein de l'OCDE l'y conduisant, ainsi que les menaces de sanctions commerciales américaines sur des produits français comme le vin, pour finalement annoncer 350 M€ de recettes mois de mai. Environ 40 entreprises y sont assujetties dès lors qu'elles ont un chiffre d'affaires sur les activités numériques de 750 M€ dans le monde et de plus de 25 M€ en France. Le Gouvernement s'est engagé à retirer sa taxe GAFA en cas d'accord au sein de l'OCDE et à rembourser le trop-perçu aux entreprises assujetties. Pour la Cour des Comptes, « sans évaluation solide de l'impact économique » de la taxation des GAFA, l'État avance donc « quasiment à l'aveugle », cela serait « de nature à porter atteinte à la défense de nos intérêts » (C. comptes, enquête S2019-1421, 31 mai 2019 sur les conventions fiscales internationales).

➤ Lutte contre la fraude fiscale

Affaire Balkany : condamnation en appel pour blanchiment de fraude fiscale

Le 27 mai 2020, la chambre financière de la Cour d'appel de Paris a condamné Patrick et Isabelle Balkany respectivement à cinq et quatre ans d'emprisonnement pour blanchiment de fraude fiscale (C. pénal, art. 324-1 et s. – estimée à 13 M€ par la DGFIP entre 2007 et 2014), la Cour considérant que les époux ont « mis en œuvre des moyens sophistiqués » pour y parvenir, et « les investigations contredisant l'origine exclusivement successorale des fonds » selon elle. Il a en outre été reconnu coupable « de prise illégale d'intérêt » (CA Paris, 27 mai 2020, Époux Balkany, n° 19/12444). Les dommages et intérêts à l'égard de l'État, au regard de la mobilisation de ses services fiscaux et judiciaires, s'élèvent à 1 M€ et une amende de 0,1M€ est réclamée à chacun des époux Balkany. Si leur condamnation est définitive, il appartient au JAP d'examiner, au regard de leur âge et de leur état de santé, si une détention s'impose, ou pas. Ils ont décidé de se pourvoir en cassation. Le feuilleton judiciaire se poursuit...

➤ Politique fiscale

Loi de règlement 2019 et des recettes fiscales en hausse

En mai 2020, le Parlement a examiné le projet de loi de règlement pour 2019. Les recettes fiscales ont été en 2019 supérieures de 8 Md€ aux prévisions de la LFI pour 2019. Les recettes fiscales nettes ont atteint 281,3 Md€ en 2019, avec 2 Mds€ supplémentaires pour l'IS, 1,3 Md€ de plus pour l'IR, et 2,8 Md€ supplémentaires pour les impositions sur le patrimoine et les revenus du capital. La baisse des impôts s'est toutefois poursuivie en 2019 avec la suppression progressive de la TH, la diminution du taux de l'IS, la transformation du CICE en allègements de charges pour environ 1 point de PIB.

➤ Dépenses fiscales

Loi de règlement 2019 et un débat récurrent sur l'avenir des niches fiscales

La rationalisation des niches fiscales est un dossier complexe et sensible. Trop nombreuses, pas toujours efficaces et mal encadrées. Le Parlement rencontre des difficultés à les supprimer... Nombre de dépenses fiscales pour le logement, la famille ou l'outre-mer sont unanimement soutenues. Les 472 dispositifs représentent un coût de 99,4 Md€ sur un total de 421 Md€ de recettes fiscales brutes. La conciliation entre leur rationalisation et leur pérennité pour le financement de certaines politiques publiques, dont l'évaluation est souvent lacunaire, est difficile. Le Gouvernement souhaite faire des propositions au sujet des niches fiscales polluantes, classées en fonction de leur impact sur l'environnement dans le PLF pour 2021 afin de privilégier les dépenses fiscales positives pour l'environnement mais dont les critères de sélection ne sont pas aisés à identifier (CO₂, biodiversité, déchets, artificialisation des sols, etc.).

➤ Impôt sur le revenu

QPC : les conditions de déduction de la contribution aux charges du mariage

Le Conseil constitutionnel (Cons. const., décis. n° 2020-842 QPC, 28 mai 2020, M. Rémi V.) a jugé non conforme à la Constitution le 2^e du paragraphe II de l'article 156 du CGI relatif aux conditions de déduction de la contribution aux charges du mariage dans ses rédactions issues des décrets de 2015 et 2016.

MANAGEMENT PUBLIC

➤ Décentralisation

Un rescrit administratif pour les collectivités territoriales

Un décret n° 2020-634 du 25 mai 2020, publié au JORF du 27 mai, texte n° 48, organise le rescrit administratif prévu par l'article L1116-1 du CGCT issu de l'article 74 de la loi « Engagement et proximité » du 27 décembre 2019. Une personne représentant la collectivité pourra demander au préfet une prise de position formelle sur la légalité d'un projet d'acte en exposant en détail les éléments de droit et de fait du dossier. La position du préfet lui sera opposable au moment du contrôle de légalité sauf si les circonstances de droit ou de fait ont changé. Ce rescrit ne pourra cependant pas faire obstacle aux recours des tiers devant les juridictions compétentes. Par dérogation à la règle « le silence vaut accord », l'absence de réponse pendant un délai de trois mois à la demande de rescrit ne vaudra pas prise de position tacite.

➤ Gestion publique

Rapport d'activité de la DAJ

Le rapport d'activité de la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances relate les principaux événements et données concernant cette direction à vocation interministérielle : entrée en vigueur du code de la commande publique le 1er avril 2019, lancement du chantier de révision des cahiers de clauses administratives générales (CCAG), participation à l'élaboration et au suivi de la loi Pacte, 1000 consultations juridiques, 6 500 dossiers contentieux enregistrés au titre des fonctions d'Agent judiciaire du Trésor, préparation de l'intégration de l'Agence du patrimoine immatériel de l'Etat au sein de la DAJ.

➤ Fonction publique

Le recours au télétravail facilité

Un décret du 5 mai, publié au JORF du 6 mai 2020, texte n° 37, pris en application de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, élargit et facilite le recours au télétravail dans la fonction publique. Cette organisation peut désormais être mise en place pour des travaux ponctuels ou dans des circonstances exceptionnelles. Il peut être prévu à jours fixes ou sous un volume de jours flottants. Le télétravail peut s'exercer non seulement au domicile ou dans des locaux désignés par l'employeur mais dans « tous locaux privés ou professionnels ». L'utilisation de l'ordinateur personnel peut être autorisée. Les leçons de la crise sanitaire ont été tirées.

Rapport d'activité de l'ENA

Le rapport d'activité 2019 de l'École nationale d'administration démontre, selon son directeur, que celle-ci n'a pas attendu la réforme annoncée pour innover en matière de diversité sociale et de formation commune aux hauts fonctionnaires. En 2019, l'ENA a recentré sa pédagogie sur l'acquisition des compétences, elle a accueilli les docteurs du 4^e concours, simplifié son organigramme et assuré son redressement financier. Elle a accueilli 177 élèves français et 55 élèves étrangers. 36,6 % des admis aux concours étaient titulaires d'une bourse de l'enseignement supérieur. Avec la formation continue, 7 008 élèves, auditeurs et étudiants ont été formés à l'Ena en 2019.

Vers des accords collectifs normatifs dans les fonctions publiques

Un rapport sur la négociation collective dans la fonction publique préparé par Marie-Odile Esch, Christian Vigouroux et Jean-Louis Rouquette formule des préconisations pour la mise en oeuvre de l'article 14 la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique qui prévoit qu'une ordonnance définira les modalités de mise en oeuvre des accords collectifs dans les fonction publiques qui seraient dotés d'une force juridique les rendant opposables aux parties. Ce dispositif de « négociation à portée normative » paraît aux rapporteurs de nature à renforcer la qualité et la densité du dialogue dans la fonction publique. Il recommande la consultation des instances de dialogue social (comités technique et comités sociaux) et un seuil d'approbation majoritaire. Ils soulignent la nécessité d'une clarification sur le domaine des accords par rapport aux matières couvertes par les lignes directrices de gestion. Des mesures complémentaires sont suggérées pour renforcer le dialogue social : accords de méthode et accord sur les agendas sociaux, obligation de négocier sur certains thèmes prioritaires, mise en place d'un réseau de médiateurs.

EUROPE

➤ Euro

La justice allemande demande à la BCE de justifier son programme anticrise

Dans un arrêt très détaillé et particulièrement véhément rendu le 5 mai 2020 La Cour constitutionnelle allemande a exigé que la Banque centrale européenne (BCE) justifie la conformité de ses rachats de dette publique à son mandat, dans un arrêt retentissant qui met en

péril le plan de soutien européen. Le 7 mai, au cours d'une table-ronde organisée par l'agence Bloomberg, la présidente Lagarde a réaffirmé son indépendance et signifié qu'elle a l'intention de maintenir les rachats massifs de dettes des États et des entreprises en zone euro. Le 8 mai, la CJUE a répliqué et déclaré dans un communiqué être « seule compétente pour constater qu'un acte d'une institution de l'Union est contraire au droit de l'Union ». Elle a précisé *in fine* qu'elle « s'abstiendra de toute autre communication à ce sujet ». Le 10 mai, La présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, fait pour sa part une déclaration s'opposant à l'analyse des juges de Karlsruhe et évoquant la possibilité d'une procédure d'infraction contre l'Allemagne. Le 13 mai, contre toute attente, la chancelière allemande prend position devant le Bundestag pour une plus grande intégration budgétaire au sein de l'Union européenne, donc contre l'analyse des juges constitutionnels allemands.

➤ États

Un revenu minimum vital en Espagne

Le 29 mai, le gouvernement espagnol a adopté un décret créant le revenu minimum vital (IMV) qui garantit 462 € mensuels pour une personne seule et 1 015 € maximum pour une famille avec deux enfants. Ce dispositif devrait bénéficier à 2,3 millions de personnes. La crise sanitaire a amplifié l'ampleur de la pauvreté en Espagne où 3,8 millions de foyers étaient déjà sous le seuil de pauvreté avant la pandémie.

L'expérimentation finlandaise de revenu universel

Le blog de l'OFCE du 25 mai présente les résultats de l'expérience finlandaise de revenu universel. Portant sur le versement de 500 € mensuels à une population de 2 000 individus, l'étude conclut à un petit effet sur l'incitation à travailler et sur l'emploi (6 jours de plus travaillés en moyenne) et à des effets positifs sur la sécurité économique et la santé mentale. L'auteur du blog relève que, du fait de l'étroitesse de l'échantillon et de l'absence d'un mode de financement défini (augmentations d'impôt), l'étude n'apporte pas d'enseignement sur les effets de la mise en place d'un revenu universel global.

INTERNATIONAL

➤ Monnaie

Accord France-UMOA

Lors du Conseil des ministres du 20 mai a été présenté un projet de loi autorisant l'approba-

tion de l'accord de coopération entre le Gouvernement de la République française et les Gouvernements des États membres de l'Union monétaire ouest-africaine (UMOA), signé le 21 décembre 2019. Cet accord, remplaçant l'accord de coopération du 4 décembre 1973, préserve les paramètres économiques clefs de stabilité monétaire et de résilience de la monnaie de l'UMOA, à savoir la parité fixe de la monnaie commune avec l'euro et le soutien apporté par la garantie de la France. Il met ainsi fin au Franc CFA.

➤ États

Le Liban, en faillite, appelle le FMI à l'aide

Dans l'impossibilité de faire face à une dette de 92 milliards de dollars (84,4 milliards d'euros), équivalente à 170 % du produit intérieur brut (PIB), le 30 avril, le Premier ministre libanais Hassan Diab a demandé au FMI un soutien d'au moins dix milliards de dollars en proposant en échange un vaste plan de réformes. Des négociations délicates ont commencé le 18 mai.

L'Argentine à nouveau en défaut de paiement

Le 22 mai, en n'honorant pas une échéance de 500 millions de dollars, l'Argentine, pour la neuvième fois de son histoire, se retrouve en défaut de paiement. Les négociations avec ses créanciers pour la restructuration de 66 milliards de dollars de dette se poursuivent. « Nous ne payons pas [les intérêts], mais les négociations continuent », a déclaré à l'Agence France-press une source au sein du gouvernement argentin. ■

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).

➤ Retrouvez sur www.gestionfinancespubliques.info :

- l'intégralité des REPÈRES d'actualité des finances et de la gestion publiques depuis 2015
- le 15 du mois, les REPÈRES d'actualité du mois précédent

- le 15 janvier 2020, le BEST OF des repères d'actualité de l'année 2019.

- et, en continu, les réflexions des blogueurs de G&FP.