

BUDGET DE L'ÉTAT ET DES OPÉRATEURS

➤ Politique budgétaire

Le financement du « quoiqu'il en coûte »

Dans son discours de vœux, le Président de la République a assumé son « quoiqu'il en coûte » du 12 mars car « il a permis de préserver des vies et de protéger des emplois ». Mais il donne une orientation pour son financement : « Il nous faudra bâtir ensemble les réponses qui permettront de ne pas en faire un fardeau pour les générations futures ».

Nouvelles mesures de soutien aux entreprises

Dans le cadre des mesures d'adaptation du confinement, le Premier Ministre a annoncé le 10 décembre dans une conférence de presse un renforcement des dispositifs de soutien aux établissements touchés par les mesures de fermeture, notamment une extension du fonds de solidarité des entreprises.

➤ Textes budgétaires

Adoption, validation et publication de la LF 2021

La loi n°2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 a été promulguée le 29 décembre 2020 et a été publiée au JORF du 30 décembre 2020, texte n°1. L'Assemblée nationale avait définitivement adopté le PLF 2021 le 17 décembre. Le Conseil constitutionnel dans sa décision n°2020-813 DC du 28 décembre 2020 a validé l'essentiel de la loi de finances en validant plusieurs dispositions fiscales (v. infra Fiscalité) et en censurant 7 cavaliers « budgétaires ». La LF 2021 s'appuie sur une prévision de croissance de + 6 %, un déficit public à 8,5 % du PIB et une dette publique à 122,4 % du PIB.

➤ Dette publique

La mission de la commission Arthuis sur l'avenir des finances publiques

Un communiqué de presse de Maignon du 4 décembre 2020 précise que la commission « sur l'avenir des finances publiques », présidée Jean Arthuis, sera composée de « dix personnalités qualifiées – anciens élus, économistes, spécialistes des finances publiques ». Elle « aura pour mission de proposer des scénarios de retour à l'équilibre des comptes, dans un objectif de stabilisation puis de réduction progressive de notre dette publique ». « La commission sera par ailleurs chargée de formuler des propositions sur la stratégie de gestion de la dette publique, en expertisant notamment la pertinence d'un cantonnement de la dette COVID. Elle proposera enfin des voies d'amélioration des règles de gouvernance et des outils de pilotage de nos finances publiques afin d'améliorer leur soutenabilité pluriannuelle, de renforcer la responsabilité des gestionnaires publics, au niveau national comme dans les territoires, d'améliorer le processus d'élaboration et d'exécution des budgets de l'État et de la sécurité sociale ainsi que l'articulation des différents textes financiers, dans un souci de lisibilité de nos finances publiques ». Le rapport est attendu pour fin février 2021.

FINANCES LOCALES

➤ Données générales sur les finances locales

Loi de finances pour 2021 et collectivités territoriales

La loi de finances pour 2021 impacte fortement les finances locales avec, en premier lieu, la réforme des impôts de production, qui réduit une nouvelle fois le pouvoir de taux des collectivités après la réforme de la taxe d'habitation opérée

en 2020 : suppression de la part régionale de la CVAE remplacée par de la TVA, baisse du plafonnement de la contribution économique territoriale (CET) en fonction de la valeur ajoutée de 3 à 2 % et enfin la division par deux de la base d'imposition des locaux industriels grâce à une nouvelle méthode comptable d'estimation de la valeur de ces locaux. Cette loi de finances améliore les compensations aux collectivités avec la création d'un soutien exceptionnel de l'État au profit des collectivités du bloc communal confrontées à des pertes de recettes fiscales et domaniales du fait de la crise sanitaire avoisinant les 510 M€. Les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales s'élèvent à 43,4 Md€ avec une DGF représentant 26,7 Md€. D'autres lignes présentent un certain intérêt comme le FCTVA qui est estimé à 6,54 Md€. D'autres réformes annexes sont à noter comme celle de la réforme de la taxe d'aménagement.

Les leviers de l'investissement

L'Association des Maires de France et la Banque des territoires livrent une très intéressante étude intitulée *Analyse financière des communes et des EPCI - Les leviers de l'investissement*, le principal levier étant l'autofinancement. Le recul de l'investissement du mandat 2014-2019 est sans précédent depuis la mise en œuvre de la décentralisation, par son ampleur et sa généralisation à l'ensemble du territoire et les collectivités ont constitué, à la suite de la baisse des dotations, une épargne de précaution pour envisager l'avenir et préserver la capacité à investir. Au-delà des ressources connues (FCTVA, dotations et subventions, endettement), le rapport souligne l'importance de la taxe d'aménagement, qui représente 3 % du financement des dépenses d'investissement soit 4,17 Md€ sur la période « 2014-2018 ». Ce rapport se termine sur une note en demi-teinte en affirmant que les collectivités sont entrées dans la crise (8 Md€ de pertes pour le bloc communal) en bonne santé financière mais avec des différences réelles entre les territoires.

L'impact de la crise sanitaire

Le rapport de la Cour des comptes sur les finances publiques locales est paru le 15 décembre avec pour titre explicite *Une incidence financière de la crise sanitaire très inégale entre collectivités locales en 2020*. Particularité par rapport au suivi de J.-R. Cazeneuve, cette analyse s'attache à démontrer l'asymétrie de l'impact financier pour les différentes catégories de collectivités territoriales. Il pointe l'action de l'État par des mesures ciblées et l'accord favorable conclu avec les régions en contrepartie d'une contri-

bution au plan de relance. Si les tendances déjà observées sont confirmées, un fait nouveau est souligné : l'accroissement de la dette régionale avec des difficultés de trésorerie pour quelques régions.

Les métropoles

Ce troisième fascicule du traditionnel rapport de la Cour des comptes sur les finances locales offre une analyse éclairante sur la mise en place des métropoles depuis plusieurs années. Les juges financiers jugent le bilan « peu convaincant » pour plusieurs raisons. Tout d'abord, le statut juridique créé ne permet une intégration financière réellement plus poussée que les communautés urbaines. Ensuite, la mise en place de ces nouvelles structures a occasionné une hausse des recettes de fonctionnement (18,2 % entre 2015 et 2019) et notamment des taux de fiscalité en matière de taxe d'habitation, des taxes foncières, ainsi que de la cotisation foncière des entreprises (CFE) alors que l'intégration fiscale n'a pas progressé dans toutes les métropoles. Enfin, les dépenses de personnel restent très dynamiques. Malgré tout, les investissements ont progressé dans les métropoles.

FINANCES SOCIALES

➤ Situation des comptes sociaux et conséquences de la crise sanitaire

10 jours de congés payés pris en charge par l'État

Le Gouvernement a annoncé un dispositif de prise en charge exceptionnelle pour les entreprises dont l'activité aura été interrompue pour une durée d'au moins 140 jours depuis le 1^{er} janvier 2020 ou réduite de plus de 90 % du chiffre d'affaires (ce qui vise principalement l'hôtellerie restauration, mais aussi le secteur culturel, l'événementiel et les salles de sport). Cette aide portera sur 10 jours de congés payés à prendre entre le 1^{er} et le 20 janvier 2020 durant une période d'activité partielle.

La « prime Macron » ne sera pas reconduite en 2021

Selon l'information donnée par *les Échos*, la « prime Macron » défiscalisée et désocialisée qui avait été créée à la suite de la crise des « Gilets jaunes » et qui avait été prolongée en 2020 (voir Repères d'avril) ne sera pas reconduite en 2021. Cette prime avait bénéficié à 4,8 millions

de salariés pour un montant de 2,2 Md€ en 2019, et 5 millions de personnes pour un montant de 2,3 Md€ (avec un montant moyen de 458 €) sur les 9 premiers mois de 2020.

➤ **Lois de financement de la Sécurité sociale**

LFSS 2021 : déficits 49Md€ en 2020, 35Md€ en 2021

La loi n° 2020-1576 du 14 décembre 2020 de financement de la Sécurité sociale pour 2021 a été publiée au JO du 15 décembre 2020, texte n° 1. Elle arrête le déficit 2019 des Régimes obligatoires de base et du FSV à -1,7 Md€, et prévoit pour 2020 un solde négatif de -49 Md€. Pour 2021, le déficit prévisionnel des ROBSS et du FSV serait de -34,9 Md€. Le retour à l'équilibre apparaît hors de portée pour le moyen terme puisque le déficit attendu pour 2024 serait encore de -20,2 Md€. Le plafond d'emprunt autorisé pour l'ACOSS en 2021 serait de 95 Md€.

➤ **Dépenses de santé/Hôpital/ Assurance maladie**

La bonne situation financière des organismes complémentaires

Le rapport 2020 de la DREES sur la situation financière des organismes d'assurance complémentaire en santé prévu par la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2009, publié le 4 décembre, fait un bilan d'ensemble des 439 organismes (310 mutuelles, 103 sociétés d'assurance et 26 institutions de prévoyance qui se partagent le marché de la complémentaire santé en France (38Md€ de cotisations prélevées en 2019, dont 50 % par les mutuelles). Ces organismes, qui poursuivent le mouvement de concentration engagé depuis le début des années 2000, sont assujettis à la taxe de solidarité additionnelle aux cotisations d'assurance maladie complémentaire. En 2019 la croissance des prestations a dépassé celle des cotisations, du fait de la mise en place de nombre de soins en optique, dentaire et audioprothèse. Globalement, les prestations représentent 80 % des charges et les frais de gestion 20 %. D'une manière générale, l'ensemble du secteur est considéré comme solvable, au regard des règles prudentielles (Solvabilité 2).

➤ **Retraites**

Des propositions pour le redressement financier des systèmes de retraite

Le comité de suivi des retraites institué par la loi du 20 janvier 2014 doit rendre un avis annuel au regard des quatre objectifs que doit remplir

le système de retraites : verser des pensions en rapport avec les revenus d'activité ; traiter équitablement les assurés ; assurer la solidarité intra et intergénérationnelle ; préserver la pérennité financière. Le 7° rapport du CSR du 21 décembre 2020 s'appuie sur les projections du Conseil d'orientation des retraites du 26 novembre dernier (voir les Repères de novembre) dont il critique les indicateurs de déficit qui dépendent largement de la contribution de l'État employeur au financement des retraites de ses agents et des hypothèses économiques (croissance du PIB et de la productivité) pour l'horizon plus lointain qui sont devenues très aléatoires et trop optimistes. Un indicateur plus satisfaisant est la part des retraites dans le PIB (13,8 % avant la crise sanitaire), qui correspond à un choix social de la collectivité. Le CSR rappelle les effets attendus de la crise avec une très forte dégradation de l'équilibre financier à très court terme et une amélioration marquée pour le très long terme. Pour le court terme, le CSR préconise une sous-indexation des pensions (tout en préservant les plus modestes) et un recours temporaire à l'endettement ou à la ponction sur les réserves des régimes (qui seraient de l'ordre de 192 Md€ -régimes complémentaires +FRR), même si la valeur des actifs de celles-ci a été laminée par la crise. Pour le moyen et long terme, le CSR exclut la poursuite du recours à l'endettement et préconise en priorité le recul de l'âge de liquidation qui va s'ajouter à la baisse tendancielle du taux de remplacement, celle-ci devant être toutefois mieux partagée entre secteur public et secteur privé.

Le panorama des systèmes de retraites

Un rapport du COR sur le panorama des systèmes de retraite, publié le 17 décembre, montre que le dispositif français reste l'un des plus généreux du monde. Il se situe en effet au deuxième rang (derrière l'Italie) en ce qui concerne la part des dépenses dans le PIB (13,9 %). Il est au premier rang pour la durée moyenne espérée de retraite (27 ans pour les femmes et 22,5 ans pour les hommes), et pour le niveau de vie des seniors rapporté au niveau de vie de l'ensemble de la population (seul pays avec un niveau de vie supérieur en 2016), ce qui a un corollaire en termes de taux de pauvreté et de montant de patrimoine entre les différentes classes d'âge.

➤ **Famille**

Un bilan de la politique de protection de l'enfance

Un rapport thématique de la Cour des Comptes, publié le 1^{er} décembre, fait le bilan de la politique de protection de l'enfance à fin 2018. Cette

politique concernait 328 000 mineurs pour une dépense globale de 8,4 Md€, dont 7,99 Md€ à la charge des départements. La Cour relève que la prise en charge des enfants est souvent trop complexe et longue en regard de leurs besoins et que leur suivi est insuffisant. Elle pointe un pilotage insuffisant tant au niveau national que local, ainsi que le défaut d'un cadre homogène entre les départements pour le suivi, le contrôle et l'évaluation des opérateurs en charge de mettre en œuvre la politique de l'enfance. La Cour formule 10 recommandations, sachant qu'une loi redéfinissant une nouvelle stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance est attendue pour 2021.

➤ Assurance chômage

La dégressivité des allocations chômage : que peut-on en attendre ?

Un blog de l'OFCE du 7 décembre procède à une analyse mitigée des effets d'une dégressivité des allocations chômage. Celle-ci est prévue pour les cadres par le décret du 26 juillet 2019 réformant l'assurance chômage et n'a pas été remise en cause par l'arrêt récent du Conseil d'État (voir Repères de novembre). Les effets comptables d'une telle dégressivité seraient importants (selon les calculs de l'UNEDIC, une économie potentielle de 460M€ par an), mais ses effets sur les comportements attendus des chômeurs (incitation à accélérer la recherche d'emploi) seraient plus incertains et elle pourrait créer des inégalités selon la situation des allocataires touchés en fonction de leurs droits.

➤ Formation et insertion professionnelle

La régulation des plateformes numériques de travail

M. Jean-Yves Frouin, ancien président de la chambre sociale de la Cour de Cassation a remis le 2 décembre au Premier Ministre un rapport sur le statut et les droits sociaux des travailleurs des plateformes numériques. Le rapport fait 13 recommandations, articulées autour de 5 thèmes : conservation du statut d'indépendant, avec le bénéfice de certains droits applicables aux salariés; recours à un tiers qui salarierait le travailleur (ce qui lui ouvrirait tous les droits en matière de protection sociale) sans introduire de lien de subordination; représentation au niveau de la plateforme, avec agrégation des résultats au niveau du secteur ; la création d'une autorité de régulation permettrait de favoriser l'harmonisation des conditions de travail, des conditions de rupture ainsi que de la rémunération minimum ; défini-

tion d'un socle de droits communs minimum pour l'ensemble des travailleurs quelle que soit la forme de travail.

Le succès de l'apprentissage en 2020

La crise sanitaire et économique n'aura pas empêché l'apprentissage de connaître un succès croissant en 2020, puisque selon les chiffres provisoires rapportés par *les Échos* du 11 décembre, le nombre de contrats d'apprentissage signés en 2020 serait de 420 000, soit 19 % de plus qu'en 2019. Ce succès est largement dû aux mesures pour l'emploi des jeunes prises dans le plan « 1 jeune, 1 solution » qui prévoit une prime de 5 000 à 8 000 € pour l'embauche d'un apprenti. Cet afflux d'embauches risque de poser un problème de financement pour France Compétences qui répartit les ressources entre les opérateurs, sachant qu'un communiqué du Gouvernement a confirmé qu'il renonçait à baisser le niveau de prise en charge des diplômés, lequel n'interviendra pas avant 2022.

Lancement du « Service public de l'insertion et de l'emploi »

Mesure importante de la « Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté » annoncée par le Président de la République en 2018 (voir Repères de septembre 2018), la création du Service public de l'insertion et de l'emploi avait pris du retard du fait de la crise sanitaire. Elle devait viser à proposer un accompagnement de parcours à toutes les personnes en situation de précarité professionnelle (au-delà des seuls bénéficiaires du RSA pour lesquels les défaillances ont été pointées par le rapport établi à la suite de la concertation qui a précédé le lancement du projet), en s'appuyant sur des outils numériques et en renforçant la coordination entre les différents intervenants (services de l'État, CAF, Pôle emploi, départements). Un appel à manifestation d'intérêt a été lancé le 16 décembre pour 30 territoires, qui sera suivi d'un nouvel appel en juin 2021 pour 35 autres territoires.

➤ Solidarité, lutte contre la pauvreté/ revenu universel

Des études sur les effets redistributifs des mesures fiscales et sociales

Une note de France Stratégie du 4 décembre analyse les effets sur les inégalités primaires de la redistribution par les prélèvements sociaux et fiscaux. L'étude part du constat qu'en France, les inégalités primaires de revenu sont plutôt moins élevées que dans l'ensemble de l'Europe et que les écarts entre hommes et femmes y sont également plus faibles du fait de la bonne participa-

tion des femmes au marché du travail dans notre pays ; cette homogénéité concerne aussi bien les revenus d'activité que les revenus du patrimoine. L'effet de la redistribution en France est supérieur à la moyenne européenne. Ce sont les prestations sociales qui, par leur volume et leur ciblage, assurent l'effet de redistribution le plus important, l'impact le plus significatif concernant les allocations logement, le chômage et les prestations familiales. S'agissant des prélèvements obligatoires, leur effet redistributif est moindre, il est plus marqué pour les cotisations sociales employeur que pour les prélèvements sur les revenus (cotisations salariales et fiscalité directe). Cette analyse peut donner des indications sur les marges de manœuvre pouvant améliorer la performance redistributive du système « fiscal-social » français, notamment pour accompagner les conséquences de la crise sanitaire. S'agissant plus particulièrement des conséquences de la crise sanitaire, un billet de la Direction générale du Trésor du 23 décembre, s'appuyant notamment sur une étude de l'Institut des politiques publiques, aboutit à la conclusion que les aides sociales exceptionnelles mises en place en 2020 pour les ménages ont été plus fortement ciblées sur le bas de l'échelle des niveaux de vie, puisqu'elles ont apporté un soutien de plus de 5 % de revenu pour le premier vingtième de la distribution des niveaux de vie et de 2,6 % pour le vingtième suivant. En revanche, le chômage partiel a plutôt plus bénéficié aux classes moyennes.

FISCALITÉ ET PROCÉDURES FISCALES

➤ Données générales

LFI pour 2021 : Le Conseil constitutionnel valide trois dispositions fiscales

La loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 a été publiée au JORF du 30 décembre, texte n°1 après que le Conseil constitutionnel a rendu sa décision n° 2020-813 DC du 28 décembre 2020 (v. *supra* Budget de l'État). Trois dispositions fiscales étaient critiquées, mais ont été néanmoins validées : l'article 55 de la loi déferée modifie le régime de la taxe sur les émissions de CO₂ par les véhicules de tourisme (art. 1012 ter du CGI) en instaurant son plafonnement en fonction du prix d'acquisition du véhicule : les requérants estimaient que ces dispositions, sans indiquer s'il s'agissait du prix HT ou du prix TTC, étaient contraires à l'objectif

de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi fiscale (art. 4, 5, 6, 16 DDHC 1789). De manière laconique, le Conseil constitutionnel a écarté ce grief. Il a également considéré que le législateur s'était fondé sur un critère objectif et rationnel en rapport avec l'objet de la loi, et que le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques devait être aussi écarté (cf. déc. § 2 à § 9). L'article 147 de la loi déferée institue une réduction d'impôt pour souscription au capital de sociétés de presse (art. 220 undecies du CGI) : les requérants critiquaient le caractère trop restreint de cet avantage fiscal, et selon eux le législateur aurait méconnu les principes d'égalité devant les charges publiques et devant la loi, et de plus, en privilégiant certains titres de presse, le législateur aurait méconnu l'objectif de valeur constitutionnelle de pluralisme et d'indépendance des quotidiens d'information politique et générale. Le Conseil a écarté ces griefs (cf. déc. §10 à §16). L'article 171 de la loi déferée institue une taxe sur « la masse en ordre de marche » des véhicules de tourisme les plus lourds (> 1800 kg) causant des nuisances environnementales spécifiques (art. 1012 ter A du CGI) : les requérants contestaient ces dispositions à l'aune du principe d'égalité devant les charges publiques, grief que rejette le Conseil considérant que le législateur s'est fondé sur un critère objectif et rationnel en lien avec l'objectif poursuivi, les dispositions contestées n'établissant, en elles-mêmes, aucune distinction injustifiée (cf. déc. § 17 à § 28).

➤ Impôt sur les sociétés

La taxe « GAFA » devrait générer entre 350 et 405 millions d'euros en 2021

Selon la LFI 2021, la taxe sur les services numériques (TSN - L. n°2019-759 du 24 juillet 2019 – art. 299 du CGI) sera recouvrée par la DGFIP. Si c'est une certitude depuis l'échec des négociations menées sous l'égide de l'OCDE (cf. Repères nov. 2020), la France n'exclut pas de poursuivre de façon multilatérale à l'échelle européenne cette bataille. Les risques en matière d'emploi à court terme et la perte de pouvoir d'achat pour le consommateur français sont réels. Les relations entre les États-Unis et l'Europe sont compliquées, notamment dans les secteurs aéronautique et automobile, mais aussi du luxe et du vin en lien avec les éventuelles représailles américaines à la TSN française qui générerait entre 350 et 405 M€ de recettes fiscales selon le PLF 2021.

➤ Impôt sur le capital

La révision des valeurs locatives cadastrales : « *what else?* »

La révision des valeurs locatives a été lancée l'an dernier en LFI 2020 (art. 146 L. n° 2019-1479, 28 déc. 2019) et validée par le Conseil constitutionnel (v. Cons. const., décis. n°2019-796 DC, 27 déc. 2019, §68 à §74 – v. Repères déc. 2019 et X. CABANNES, « La réforme des valeurs locatives cadastrales : et après ? », RFDA, 2020, p. 995 et s.). Une récente étude de l'Institut des politiques publiques (IPP) apporte des éclairages déjà connus sur les corollaires de la réforme sur la liquidation de la TFPB, raison pour laquelle elle a été depuis longtemps reportée (cf. rapport « La fiscalité locale » CPO, 2010). L'âge des logements est une donnée importante selon l'étude, qui rappelle que ceux qui ont été construits avant 1950 verraient leur valeur locative cadastrale s'accroître, car ils ont souvent connu d'importantes rénovations, qui ont accru leur valeur foncière. Et ils sont concentrés dans les centres-villes, où le prix du foncier a fortement grimpé depuis 1970. La valeur locative cadastrale pourrait aussi s'intensifier pour les logements les plus spacieux. Ceux situés en deuxième couronne urbaine également car les réseaux de transport aménagés depuis cinquante ans les ont valorisés. À l'inverse, selon cette étude, les logements plus petits et construits dans les années 1960-1970 devraient voir leur valeur locative cadastrale se réduire. Ces années correspondent à une forte intensité de construction et certains édifices immobiliers ont mal vieilli.

➤ Contrôle fiscal

Fin du secret bancaire, des données fiscales toujours plus abondantes

En 2019, la DGFIP a reçu des informations sur 4,8 millions de comptes à l'étranger détenus par des contribuables français. C'est cinq fois plus qu'au lancement du dispositif d'échanges automatiques de données entre États en septembre 2017. Ce sont donc 92 États qui ont transmis des renseignements à la DGFIP. Le nombre de comptes bancaires déclarés en 2019 par les États partenaires est en augmentation de 22 % par rapport à la campagne de 2018 (cf. orange budgétaire « Lutte contre l'évasion fiscale et la fraude en matière d'impositions de toutes natures et de cotisations sociales », p. 51, PLF 2021).

COMPTABILITÉ PUBLIQUE

Centralisation de certains fonds publics au Trésor

Une ordonnance n°2020-1496 du 2 décembre 2020, publiée au JORF du 3 décembre, texte n° 6, prévoit que différents organismes qui en étaient dispensés vont devoir déposer leurs fonds disponibles au trésor public, diminuant d'autant le besoin de financement de la trésorerie de l'État. Sont concernés : le Fonds de garantie des dépôts et de résolution, le Commissariat à l'énergie atomique, l'IFP énergie nouvelle, France compétence, Pôle emploi, l'Institut de France et l'ANRU. Ces nouveaux correspondants du trésor représentent environ 10 Md€ pour, à la fin 2019, 60 Md€ des collectivités locales, 28 Md€ des établissements publics nationaux, 15 Md€ des banques centrales africaines et 5,6 Md€ des hôpitaux.

Responsabilité financière: des propositions novatrices, une réaction rapide

Le rapport de Jean Bassères et Muriel Pacaud (inspection des finances) sur la responsabilité des gestionnaires publics a été rendu public le 16 décembre. Il préconise une suppression de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics, l'organisation d'une responsabilité managériale effective des gestionnaires et un régime unifié de responsabilité des ordonnateurs et des comptables devant la Cour de discipline budgétaire et financière dont la composition serait élargie à des personnalités qualifiées. La responsabilité financière serait limitée aux fautes graves. Les sanctions seraient proportionnées aux fautes, non assurables et plafonnées à trois mois du traitement indiciaire. Au passage, le rapport effectue une comparaison inédite de l'application du principe de séparation des ordonnateurs et des comptables dans les administrations et les grandes entreprises. Le parangonnage européen réalisé par le rapport de la professeure Damarey expose la grande diversité des systèmes et suggère une responsabilité juridictionnelle de l'ensemble des gestionnaires sans débet, ni remise gracieuse. Une première réaction de la Cour des comptes a pris la forme d'un communiqué du 18 décembre. La Cour reconnaît « que le système actuel souffre d'évidentes imperfections » et que « des évolutions sont nécessaires » en précisant qu'elles se situent dans le cadre « de la responsabilité des comptables devant les juridictions financières ou

bien de celle des ordonnateurs devant la Cour de discipline budgétaire et financière ».

MANAGEMENT PUBLIC

➤ Politique de modernisation

Les priorités de la ministre

Dans un éditorial de la lettre de la Daj n° 308 du 18 décembre 2020, Amélie de Montchalin, ministre de la transformation et de la fonction publiques, présente une synthèse de ses priorités : une administration plus transparente faisant l'objet d'un baromètre public, une administration plus simple notamment par la déconcentration des responsabilités en matière budgétaire et de ressources humaines et par plus de différenciation, dérogation et expérimentation ; une administration numérisée avec une réaffirmation de l'objectif de dématérialisation de 100 % des 250 démarches les plus usuelles et de plus d'inclusion ; une administration plus attentive à ses agents, davantage consultés, dans une administration plus attractive et plus soucieuse d'égalité entre les femmes et les hommes, de diversité, d'égalité des chances et d'accès aux fonctions publiques.

L'urgence écologique dans la transformation publique

Un rapport, rendu public le 3 décembre, d'EY Parthenon, une équipe du cabinet de consultant Ernst et Young, expose les trois leviers principaux à la disposition des États pour réussir la transition énergétique et écologique : améliorer le fonctionnement des services publics (plan services publics éco-responsables, bilan carbone des ministères, renouvellement du parc automobile, rénovation énergétique des bâtiments publics, mobilisation de l'achat public), mieux orienter les politiques publiques (rénovation thermique des copropriétés, engagement des entreprises publiques), réguler les filières économiques publiques (orienter les aides du plan de relance et les dispositifs de soutien à l'export, développer la finance verte, verdier la fiscalité (TVA, IS, IFI).

Une loi touffue pour simplifier l'administration

La loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique (ASAP comme « as soon as possible ») a été publiée au journal officiel du 8 décembre, texte n° 1. Le Conseil constitutionnel dans une décision du 3 décembre a annulé d'office 26 articles introduits en première lecture comme

cavaliers législatifs et a validé les dispositions contestées relatives à la commande publique (augmentation à 100 000€ du seuil de dispense de mise en concurrence et de publicité pour les marchés de travaux jusqu'au 31 décembre 2022, nouveau « motif d'intérêt général » pour pouvoir conclure un marché sans appel d'offres ni publicité préalable et possibilité pour le gouvernement de déroger au code des marchés en cas de circonstances particulières et au droit de l'environnement, allégé pour faciliter les implantations industrielles. Doté lors de sa présentation en février de 50 articles de simplification administrative s'inscrivant dans le prolongement du grand débat national et de la loi Essoc du 18 août 2018 (rationalisation des commissions administratives ; déconcentration des décisions individuelles, notamment dans le domaine de la santé ou de la culture ; simplification de démarches ; suppression de justificatifs de domicile, inscription en ligne au permis de conduire), le projet voté en octobre en comprenait 150. Ce texte « fourre-tout » traite, par exemple, de l'information des maires sur l'implantation d'éoliennes, de la vente en ligne de médicaments ou de la réforme de l'Office National des Forêts.

➤ Administration numérique

Le numérique en santé

Le ministère de la santé a publié le bilan 2020 de la feuille de route du numérique en santé qui rend compte des nombreuses initiatives destinées à lutter contre la Covid (par exemple : traçage : tousanticovid et MesConseilsCovid ; suivi du dépistage : Si-Dep ; suivi statistique des malades à l'hôpital : Si-Vic). Le document fait le point des 30 actions de la feuille de route 2019-2022, par exemple : l'identifiant national de santé, la carte vitale dématérialisée (ApCV), la messagerie sécurisée de santé (MSSanté), le dossier médical partagé (DMP), l'espace numérique santé, le Health data hub, le guichet national des innovations et des usages (G-Nius).

Pour une politique publique de la donnée

Le rapport Bothorel propose des réformes de la politique d'ouverture des données et des codes sources et d'utilisation des logiciels libres qui doit bénéficier d'un second souffle. Il préconise notamment un portage politique et administratif plus fort (comité interministériel), l'organisation d'un réseau d'administrateurs des données, des algorithmes et des codes-sources, un renforcement du pouvoir de sanction de la CADA et des compétences de conseil de la CNIL, le dévelop-

pement d'une politique adaptée d'acculturation et de formation.

➤ Administration territoriale de l'État

Réorganisation de l'administration territoriale de l'État

Deux décrets du 9 décembre, publiés au JORF du 10 décembre, poursuivent la réorganisation (à la marge) de l'administration territoriale de l'État. Un service public de l'insertion est créé par le décret n° 2020-1545, texte n° 22, par une extension des missions des anciennes Direccte qui deviennent des directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités et par la reconstitution de directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités (et le cas échéant, de la protection de population). Les services chargés de la jeunesse, de la vie associative et des sports sont intégrés aux rectorats et aux directions départementales des services académiques par le décret n° 2020-1542, texte n° 13.

➤ Relations avec les usagers

Les services publics vus par les Français et les usagers

Le baromètre de l'Institut Paul Delouvrier en partenariat avec la DITP réalisé par Kantar fin octobre auprès d'un échantillon de 2503 personnes fait apparaître une bonne opinion sur l'attitude des services publics face à la crise (pour 62 %, ils ont bien assuré la continuité du service) et une augmentation générale des opinions favorables à tous les services publics sauf la justice. Les services fiscaux et de la collecte des impôts recueillent le meilleur taux de satisfaction des services publics, 84 % (+3 pts) contre 76 % de satisfaction moyenne pour l'ensemble des services publics (+2 pts). Les Français sont partagés sur l'arbitrage entre impôts et prestations : le taux de préférence pour plus de prestations financées par davantage d'impôt qui avait atteint son maximum en 2019 (53 %) baisse de 5 points à 48 % contre 47 % pour l'opinion inverse.

➤ Gestion publique

Les rapports sur la gestion de la crise sanitaire

Le rapport de la mission d'information de l'Assemblée nationale sur la gestion de la crise sanitaire (Rapport présenté par E. Ciotti et J. Borowczyk, n° 1399 du 2 décembre 2020) dénonce une « succession d'impréparations, de pesanteurs et

sans doute d'hésitations ». Les principales propositions visent à la création d'un ministre délégué auprès du Premier ministre chargé de l'anticipation des crises, une départementalisation des actuelles ARS, le renforcement du rôle des préfets de département, l'amélioration des liens entre la médecine de ville et la médecine hospitalière, le rééquilibrage des pouvoirs à l'hôpital entre la direction et le corps médical. Le rapport du Sénat, n°199, du 8 décembre est tout aussi critique. Les rapporteurs, C. Deroche, B. Jomier, S. Vermeillet font « le triple constat d'un défaut de préparation, d'un défaut de stratégie ou plutôt de constance dans la stratégie et d'une communication inadaptée ». Parmi les nombreuses propositions : créer une instance nationale d'expertise unique, créer un comité de liaison citoyen, créer une fonction de délégué interministériel à la préparation et à la réponse aux urgences sanitaires, clarifier les responsabilités de Santé publique France, renforcer l'échelon départemental des ARS, et garantir un pouvoir de décision des collectivités territoriales, en particulier du conseil régional, sur l'offre de soins.

➤ Fonction publique

Réforme de la scolarité à l'ENA

Sans attendre la « grande » réforme de l'ENA, Patrick Gérard, le directeur de l'école fait évoluer la scolarité. Un arrêté du 22 décembre (JORF du 24 décembre, texte n° 2) substitue la notion de « compétences » à celle de connaissances académiques pour définir le contenu des enseignements et des épreuves du classement de sortie. Un référentiel a été élaboré autour de trois familles de compétences métiers : la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques ; le pilotage des transformations de l'action publique ; l'exercice des missions essentielles de l'État. Un socle technique et un socle comportemental complètent cette grille complexe. Le même texte rend obligatoire les stages dans des PME.

➤ Ministère des finances

La démétropolisation des services de la DGFIP

Un communiqué du 16 décembre annonce les 16 villes, petites ou moyennes, péri-urbaines ou en milieu rural qui s'ajoutent aux 50 déjà retenues pour accueillir des services venant de Paris ou des grandes métropoles et regroupant 2 500 agents.

UNION EUROPÉENNE

➤ Politique européenne

Les nouvelles règles de l'OLAF

Le 17 décembre, avec le règlement (CE) n° 883/2013 révisé (« règlement relatif à l'OLAF »), de nouvelles règles qui renforcent le rôle de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) et ouvrent la voie à une collaboration harmonieuse avec le nouveau Parquet européen ont été adoptées par le Parlement européen.

➤ Budget européen

Accords budgétaires pour 2021 et le cadre financier 2021-2028

Lors du Conseil européen des 10 et 11 décembre, face à la perspective que les autres États membres se mettent d'accord sur un plan de relance à 25, la Hongrie et la Pologne ont fini par céder et lever leur veto sur le cadre financier 2021-2027 de 1 074 Md€ et le plan de relance de 750 Md€ en échange d'une déclaration qui ne peut que ralentir la mise en œuvre de la conditionnalité des aides à l'état de droit. Le 14 décembre les institutions européennes finalisaient les différentes mesures d'application des accords du 11, notamment les modalités de calcul des ressources propres dans le cadre du nouveau plafond de dépense fixé à 1,40 % du PIB de l'Union. Le budget européen 2021 a ainsi pu être adopté dans la foulée le 18 décembre.

➤ Euro

La BCE décide d'une rallonge de 500 milliards

Le 10 décembre, face à la crise, le Conseil des gouverneurs de la Banque centrale européenne porte son intervention à 1 850 Md€. Par ailleurs elle a laissé les taux d'intérêts inchangés.

Réforme du mécanisme européen de stabilité

Le 11 décembre, la réunion de l'Eurogroupe a approuvé la réforme du Mécanisme européen de stabilité obtenue le 30 novembre par les ministres de l'Union. Elle renforce notamment le rôle du fonds de sauvetage dans la conception, la négociation et le suivi des programmes d'aide financière. Est en outre créée une nouvelle fonction de parachute pour le Fonds de résolution unique (FRU), dispositif de réserves alimenté par les contributions des banques pour parer à l'éventuelle faillite d'un établissement. Il entrera en vigueur dès 2022, soit deux ans avant la date prévue.

Yves Mersch quitte le directoire de la BCE

Le 14 décembre, l'ancien gouverneur de la Banque luxembourgeoise a quitté le directoire de la BCE où il siégeait depuis 2012. Nous avons mentionné ses réserves sur les mesures de rachat d'actifs de la BCE dans cette chronique de septembre 2020 (v. cette revue n° 6-2020, p. 140) et son attachement aux réformes structurelles. Il a été remplacé par l'ancien membre du directoire de la Banque nationale néerlandaise (Nederlandsche Bank) Frank Elderson, nommé ce jour par le Conseil européen.

➤ États membres

Débat en Allemagne sur la dette

Dans un article paru le 27 novembre, *les Échos* ont présenté le débat qui a eu lieu en Allemagne au mois de décembre sur l'envol de la dette publique. La question majeure porte sur la mise à contribution des Länder à cet effort financier consenti pour répondre à la crise.

INTERNATIONAL

➤ Monnaie

Le Libra devient le Diem

Par un communiqué du 1^{er} décembre, la Libra association qui porte le projet de cryptomonnaie de Facebook a annoncé changer de nom et devient la Diem association, notamment pour mieux se distinguer de Facebook. Problème : le nom (Diem signifie « jour ») existe déjà pour une entreprise concurrente qui souhaite saisir la justice. ■

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

Dans ce numéro : le « best of » de l'actualité des finances et de la gestion publique 2020.