

149 La fiscalité et les finances publiques à l'ère des pandémies

ÉRIC PICHET,

professeur à Kedge Business School,
chercheur associé au Laboratoire d'analyse et de recherche
en économie et finance internationale (LAREFI) de Bordeaux IV
et au Centre d'études sur la fiscalité des entreprises de Paris
(CEFEP) de Panthéon-Assas



En mars 2020 la première vague de la Covid-19 avait brutalement révélé la fragilité des comptes publics français. Pour répondre à l'effondrement historique de l'économie française, un plan d'urgence budgétaire d'ampleur inédite fut décliné dans les trois projets de lois de finances rectificatives déposés au premier semestre. Le projet de loi de finances pour 2021 a échafaudé un plan de relance historique de 100 milliards d'euros sur trois ans, en confirmant la nouvelle doctrine fiscale de l'année 2020 marquée par le refus de nouveaux impôts qui brideraient le potentiel de croissance future. Parallèlement le projet de loi de financement de la sécurité sociale entérinait l'abandon d'une politique budgétaire rigoureuse de l'assurance-maladie. La seconde vague de la Covid-19 et le second confinement annoncé le 28 octobre ont contraint l'exécutif à un second plan d'urgence qui accentue encore les mesures budgétaires et fiscales du premier pour soutenir les entreprises et protéger les ménages. L'ensemble des six lois de financement public votées en 2020 aboutit à un déficit public exceptionnel (de 11 % du PIB) et à un niveau de dette (+20 % à 120 % du PIB) inconnus en temps de paix. En 2021 le débat budgétaire portera au niveau européen sur la mise en place d'une importante dette commune ainsi que d'une véritable fiscalité commune destinée à la rembourser. En France la soutenabilité de la dette publique et la manière de réduire un déficit structurel historique supérieur à 5 % en 2020 – soit très supérieur à l'estimation gouvernementale de 0,6 % – animeront les débats budgétaires et fiscaux de l'entrée dans l'ère des pandémies déclenchées par le dérèglement climatique.

Introduction

« La catastrophe qui finit par arriver n'est jamais celle à laquelle on s'est préparé. »

Mark Twain

1 - La Covid-19 a très vite balayé les derniers espoirs d'un quelconque assainissement des comptes publics, esquissé au début du quinquennat¹ et en rupture avec les Trente-Six Dispendieuses². En réponse immédiate à l'épidémie, la nouvelle doctrine budgétaire et fiscale de l'année 2020 est marquée par le refus de nouveaux impôts qui brideraient le potentiel de croissance future mais surtout par le

« quoi qu'il en coûte » de M. Macron³ ouvrant grandes les vannes des dépenses publiques pour soutenir les entreprises et sauvegarder les revenus des ménages. Ainsi, au premier semestre 2020, la politique fiscale a-t-elle amplifié une politique budgétaire exceptionnellement et légitimement généreuse incarnée par le plan d'urgence contre la crise. Dans la première partie de l'étude, nous exposons d'abord les mesures fiscales des projets de lois de l'automne, principalement destinées à relancer l'économie via une baisse des prélèvements obligatoires sur les entreprises, puis l'impact des mesures budgétaires et fiscales des deux grands plans publics du second semestre. Le plan de relance de l'économie présenté dans le projet de loi de finances pour 2021⁴ était destiné à accroître la croissance potentielle du pays à moyen terme. Le second plan d'urgence a en revanche été élaboré en réponse directe à la seconde vague de la Covid-19 qui a déclenché un

1. V. É. Pichet, *Doctrine fiscale et budgétaire du quinquennat : un nouveau cap*, *Dr. fisc.* 2018, n° 4, étude 136 ; *L'Acte II du quinquennat maintient la doctrine fiscale initiale mais abandonne les ambitions budgétaires* : *Dr. fisc.* 2020, n° 6-7, étude 134.

2. Les trente-six années ininterrompues de dépenses publiques supérieures aux recettes de mai 1981 à mai 2017 qui ont amené la dette publique de 20 % à 100 % du PIB.

3. Selon l'expression employée par le président de la République lors de son allocution du 12 mars 2020.

4. *Projet de loi de finances pour 2021*, n° 3360, 28 sept. 2020.

second confinement le 30 octobre 2020⁵. L'ensemble des six lois de financement public votées en 2020 ont abouti à un déficit public nominal historiquement élevé en temps de paix de près de 11 % pour 2020, à un déficit structurel pour 2020 supérieur à 5 %, bien plus élevé que ne le prétend Bercy (0,6 %), et à un niveau de dette publique également inégalé de l'ordre de 120 % au 31 décembre 2020. Dans la seconde partie de l'étude nous examinons les conséquences économiques et fiscales de cette crise sanitaire d'abord au niveau européen puis en France. Au sein de l'Union européenne et après avoir soldé le Brexit décidé par référendum le 23 juin 2016 et effectif au 1^{er} janvier 2021, les 27 États membres ont renforcé, sous l'aiguillon du virus, leur intégration politique dans un moment quasi hamiltonien initié en juillet 2020 par le Conseil sous la forme d'un projet d'émission d'une dette européenne commune de grande ampleur. Cet accord, rendu possible par le Brexit qui a privé le Royaume-Uni de son pouvoir de blocage de l'intégration européenne, a été validé par le Conseil en décembre 2020, la Hongrie et la Pologne qui avaient longtemps refusé de conditionner ce plan au respect de l'État de droit l'ayant finalement accepté. Ce nouveau type de dette européenne commune à verser aux 27 États dès 2021 et jusqu'en 2026, devra être remboursée à partir de 2028, et nécessitera une véritable fiscalité européenne commune. En France, la question de la gestion de la dette publique va devenir centrale au cours des prochaines années, surtout si le potentiel de croissance est révisé à la baisse du fait de l'épidémie de 2020, d'autant que le dérèglement climatique en cours risque fort de déclencher de nouvelles pandémies similaires. La revendication générale de la baisse de la pression fiscale va heurter frontalement les demandes accrues de protection sociale et environnementale et la résistance de la société française face aux réformes. Les entreprises étant sanctuarisées depuis la création du CICE en 2013 et le virage du Pacte de responsabilité et de solidarité de 2014⁶, la question de la répartition du futur effort de redressement entre les foyers fiscaux va inévitablement resurgir... Dans un pays qui détenait déjà le record des prélèvements obligatoires dans le monde à 43,8 % du PIB en 2019 et celui des dépenses publiques à 54 %⁷.

1. Les trois derniers projets de lois de financement public de 2020 traduisent un plan de relance de l'économie de 100 milliards d'euros et un second plan d'urgence de 20 milliards d'euros face à la seconde vague de la Covid-19

2 - Élaboré au cours de l'été⁸, le plan de relance destiné à compléter le plan d'urgence du premier semestre s'élève à 100 milliards d'euros, dont 10 milliards débloqués dès 2020, et s'avère beaucoup plus ambitieux que celui de 2009⁹. La France s'inscrit d'ailleurs dans un vaste mouvement d'ensemble des pays riches qui ont tous cherché

à protéger leur économie et à stimuler leur croissance au cours de l'année 2020¹⁰.

A. - Le plan de relance du projet de loi de finances pour 2021

3 - Ce plan intitulé France Relance est doté de 100 milliards d'euros sur trois années (2020, 2021 et 2022), soit environ 4,3 points de PIB. Il est réparti en 70 programmes et a pour ambition de relever le potentiel de croissance de 0,1 point par an en créant notamment 60 000 emplois. Après l'État pompier du printemps 2020, qui avait pour objectif à court terme de parer à un effondrement brutal et durable de l'économie avec ses conséquences en matière d'emplois, l'automne a révélé l'État stratège, destiné à préparer « la France de 2030 ».

1° Une baisse historique des impôts sur les entreprises

« La politique est la science de la production. »
Émile Durkheim, *Le Socialisme*, 1928.

4 - Le Gouvernement a privilégié l'offre sur la demande, sans doute instruit par les résultats décevants à long terme des plans de relance de la demande de 1975 et 1981. Pour « relancer l'économie et lutter contre le chômage », le plan se présente comme un vaste programme d'investissement de long terme et de soutien aux entreprises, même si des mesures sociales symboliques de 800 millions d'euros sont mentionnées¹¹. Il est marqué par une baisse brutale et inédite de la fiscalité pesant sur les entreprises et par l'absence de contreparties sociales ou environnementales à ces baisses des impôts¹². Le plan se décompose en trois grands leviers de croissance. Le premier a trait à la transition écologique à hauteur de 30 milliards d'euros, dont 9 milliards dans les infrastructures de transport (la moitié pour le rail), 7 milliards pour la rénovation des bâtiments (4 milliards pour les bâtiments publics, 2 milliards pour la nouvelle aide à la rénovation énergétique à destination des logements privés qui remplace le CITE et 9 milliards pour la décarbonation de l'économie). Le second levier de 34 milliards doit renforcer la compétitivité des entreprises avec principalement une réduction inédite des impôts de production (20 milliards avec des impôts fonciers qui vont être divisés par deux pour 32 000 entreprises) et le renforcement des fonds propres pour les TPE et les PME (3 milliards de garantie pour des prêts participatifs, soit entre 10 et 20 milliards de fonds propres complémentaires avec l'effet de levier). Enfin, le troisième levier porte sur la cohésion territoriale et les compétences à hauteur de 36 milliards (dont un plan dit de sauvegarde l'emploi de 7,6 milliards)¹³.

10. À titre d'exemple les États-Unis sont allés bien plus loin dans ce soutien puisque leur plan de relance du printemps portait sur 2 200 milliards de dollars soit 10 % du PIB et celui de fin décembre sur 900 milliards de dollars supplémentaires (à comparer avec le plan d'aide 800 milliards de dollars pour lutter contre la crise de 2009), mais il est vrai que leurs mécanismes de protection sociale sont nettement plus modestes qu'en Europe.

11. Comme la majoration de 100 euros de l'allocation de rentrée ou les tickets restaurants universitaires à 1 euro pour les étudiants boursiers (600 millions) ou le soutien aux associations d'aide aux personnes vulnérables (200 millions).

12. Nous avons déjà explicité l'incongruité de prétendre subordonner ce type d'aides fiscales et budgétaires aux entreprises à l'occasion du Pacte de responsabilité et de solidarité de M. Hollande en 2014, car dans une économie moderne, l'État doit créer les conditions du développement des entreprises en les régulant mais sans passer un quelconque contrat (moral ou non) avec elles, V. É. Pichet, *Le programme de stabilité et le pacte de responsabilité : la trajectoire des finances publiques de 2014 à 2017 : Dr. fisc. 2014, n° 31-35, étude 471*.

13. *Gouvernement, dossier de presse, France Relance, 3 sept. 2020, p. 42 à 44.*

5. Allocution présidentielle du président de la République du 28 octobre 2020.

6. V. É. Pichet, *Le programme de stabilité et le pacte de responsabilité : la trajectoire des finances publiques de 2014 à 2017 : Dr. fisc. 2014, n° 31-35, étude 471*.

7. *Rapp. économique et financier du projet de loi de finances 2020, p. 87*.

8. Conférence de presse de Jean Castex du 3 septembre 2020.

9. Il en diffère par son ampleur (100 milliards d'euros pour le seul plan de relance soit 4,3 % du PIB hors mesures d'urgence contre 26 milliards d'euros soit 1,1 % du PIB en 2009) tout en étant proportionnel au choc économique subi (8,3 % de baisse du PIB en 2020 contre 3 % en 2009).

a) Une réduction subite après des années de tergiversations

5 - Afin de rehausser le potentiel de croissance de l'économie française, le plan de relance prévoit donc, outre un nouveau choc de simplification destiné à « décomplexifier » et à faciliter la vie des entreprises via la numérisation, de nombreuses baisses d'impôt presque exclusivement destinées aux entreprises. Certains allègements sont marginaux comme la neutralisation des conséquences fiscales des réévaluations libres d'actif des entreprises¹⁴ ou la suppression progressive de la majoration de 25 % pour revenus professionnels des non-adhérents à un organisme agréés¹⁵, mais deux mesures sont d'importance : la confirmation de la baisse de l'IS et surtout la baisse révolutionnaire des impôts de production.

6 - La trajectoire pluriannuelle de la baisse de l'impôt sur les sociétés, ébauchée en 2017¹⁶ et revue à la marge en 2018¹⁷ et 2019¹⁸ pour tenir compte des contraintes budgétaires de l'époque, a été maintenue. Pour les exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2020, le taux normal de l'IS était fixé à 28 %, à l'exception des grandes entreprises dont le chiffre d'affaires est égal ou supérieur à 250 millions d'euros, imposés au taux de 28 % jusqu'à 500 000 euros de bénéfices et à 31 % pour la fraction supérieure à 500 000 euros de bénéfices. Pour les exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2021, le taux normal de l'IS passe à 26,5 %, exception faite là encore des grandes entreprises, imposées au taux de 27,5 %. Enfin, pour les exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2022, le taux normal de l'impôt sur les sociétés sera abaissé à 25 % pour l'ensemble des entreprises. La loi de finances

pour 2021 a simplement élargi le champ des entreprises bénéficiaires du taux réduit de l'IS de 15 % jusqu'à 38 120 euros de bénéfices en relevant le plafond de chiffre d'affaires de 7,63 millions d'euros en 2020 à 10 millions d'euros à compter du 1^{er} janvier 2021¹⁹.

7 - Le poids excessif des impôts dits de production, dont nous avons relevé à maintes reprises la toxicité dans ces colonnes²⁰, est solidement documenté depuis plusieurs années. Il pèse sur la compétitivité des entreprises françaises par rapport à leurs concurrentes, mais aussi sur l'attractivité du territoire en affectant défavorablement les décisions d'implantation, notamment des entreprises industrielles. En France, leur produit s'élève à 77 milliards d'euros en 2018, soit 3,2 % du produit intérieur brut (PIB), contre 1,6 % en moyenne dans l'Union européenne²¹. En outre, ils frappent plus lourdement l'industrie qui en acquitte 19,2 % alors qu'elle ne représente 13,6 % de la valeur ajoutée nationale, ce qui explique en grande partie la désindustrialisation du pays (l'industrie étant passée de 23,4 % en 1980 à 13,4 % en 2018 alors que l'Allemagne est à 25,5 % et en Italie à 19,7 %). Depuis 2019 l'exécutif affirmait être conscient du problème mais se refusait d'agir du fait des contraintes budgétaires et de la nécessaire concertation avec les collectivités territoriales bénéficiaires²².

14. L. n° 2020-1721, 29 déc. 2020, art. 31 : Dr. fisc. 2021, n° 1-2, comm. 16, note A. de Massiac et M. Mouloudj. – L. n° 2020-1721, 29 déc. 2020, art. 32 : Dr. fisc. 2021, n° 3, comm. 76, note N. Vergnet.

15. L. n° 2020-1721, 29 déc. 2020, art. 34 : Dr. fisc. 2021, n° 1-2, comm. 13, note A. de Massiac et M. Mouloudj.

16. V. É. Pichet, *Doctrine fiscale et budgétaire du quinquennat : un nouveau cap* : Dr. fisc. 2018, n° 4, étude 136.

17. V. É. Pichet, *Doctrine fiscale et budgétaire du quinquennat à l'épreuve des réalités sociales* : Dr. fisc. 2019, n° 4, étude 119.

18. V. É. Pichet, *L'acte II du quinquennat maintient la doctrine fiscale initiale mais abandonne les ambitions budgétaires* : Dr. fisc. 2020, n° 6-7, étude 134.

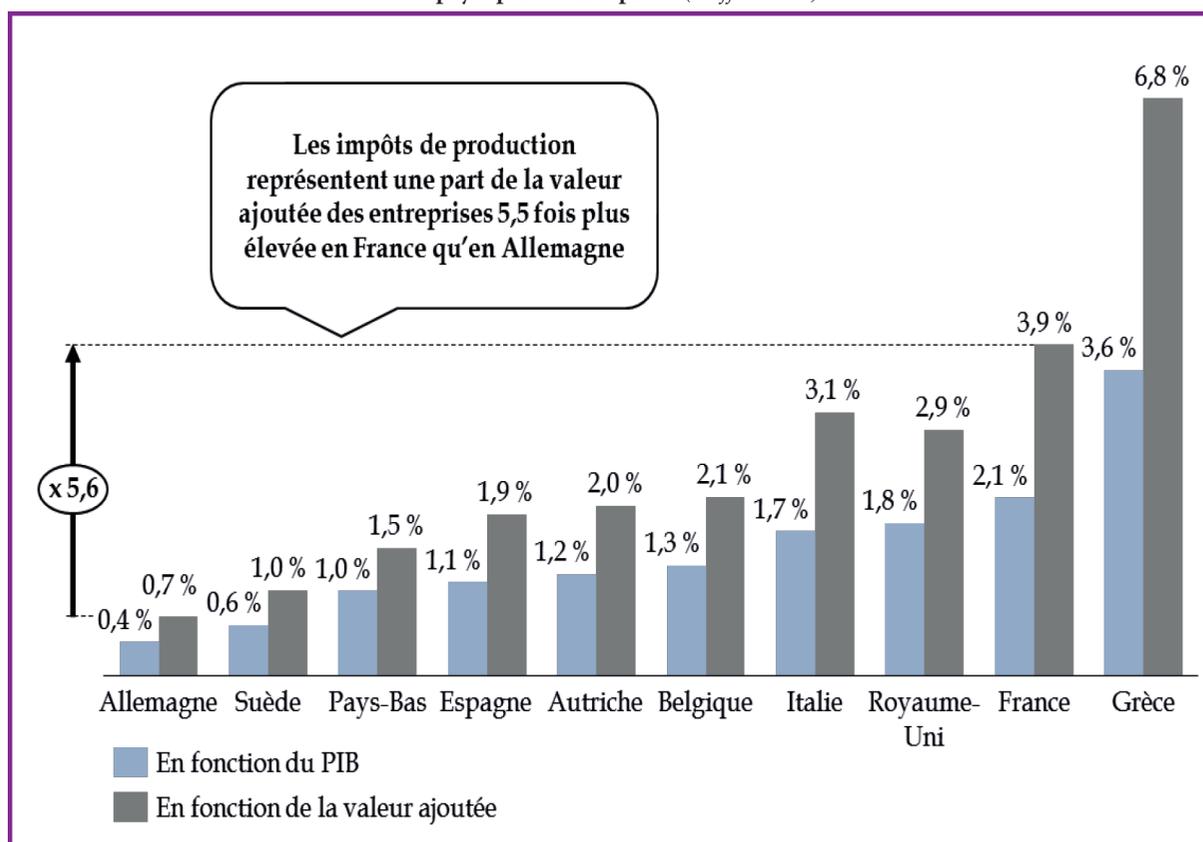
19. L. n° 2020-1721, 29 déc. 2020, art. 18 : Dr. fisc. 2021, n° 1-2, comm. 34, note A. de Massiac et M. Mouloudj.

20. É. Pichet et G. Lang, *La compétitivité fiscale du Mittelstand allemand : une leçon pour la France* : Dr. fisc. 2012, n° 14, étude 245. – É. Pichet, *L'acte II du quinquennat maintient la doctrine fiscale initiale mais abandonne les ambitions budgétaires* : Dr. fisc. 2020, n° 6-7, étude 134.

21. PLF 2021, p. 44. Il faut toutefois préciser que les subventions à la production s'élèvent à 2,9 % (soit 70 milliards d'euros) en France contre 1,6 % en zone euro et 0,9 % en Allemagne. Ces subventions sont innombrables : des aides à l'embauche, à l'implantation dans des territoires défavorisés, à la réduction de la pollution, au soutien à la recherche et au développement, aux tarifs sociaux EDF, aux tarifs publics de la SNCF et de la RATP, etc.

22. « Nous sommes dans un environnement contraint. Au fur et mesure que des marges de manœuvre se dégageront, nous pourrions nous engager à réduire dans une certaine proportion la fiscalité de production », affirmait le Premier ministre Édouard Philippe le 28 mai 2018.

**Comparaison européenne des impôts de production
payés par les entreprises (chiffres 2018)**



Source : commission des finances du Sénat, à partir des données Eurostat Rapport Sénat n° 138 sur le Projet de loi de finances 2021, t. II, fasc. 1, p. 84.

8 - Conséquence immédiate de la crise sanitaire, les graves défaillances dans la chaîne logistique d'approvisionnement des masques ont déclenché une catharsis bienvenue : « Nous sommes aujourd'hui trop dépendants de nos partenaires extérieurs, et insuffisamment présents sur certains secteurs stratégiques », avait souligné Jean Castex devant les députés²³. Finalement, afin de stimuler la compétitivité des entreprises françaises notamment industrielles et de favoriser l'implantation de nouvelles activités sur le territoire²⁴, la baisse annoncée des impôts de production représente 20 des 40 milliards d'euros du plan de relance consacrés au volet industriel (10 milliards en 2021 et autant en 2022)²⁵.

b) Les modalités de la baisse de ces impôts dans le projet de loi de finances 2021

9 - Deux grands types de mesures ont été approuvés dans la loi de finances pour 2021 : la baisse de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises de 7,2 milliards et celle sur le foncier déclinée en une baisse de la taxe foncière sur les propriétés bâties acquittée par les entreprises pour 1,8 milliard et de la cotisation foncière des entreprises pour 1,5 milliard.

10 - Baisse des impôts de production sur la valeur ajoutée. – Comme le rappelle le Gouvernement dans le projet de loi de finances 2021, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) représentait une part prépondérante des impôts de production, avec, en 2019, un produit d'environ 19 milliards euros, réparti entre les trois niveaux de collectivités territoriales. 21 % de la CVAE étant payée par

les entreprises du secteur manufacturier, elle pénalisait particulièrement celles qui avaient besoin de procéder à un renouvellement régulier de leur outil productif et les secteurs les plus intensifs en capital²⁶. La loi de finances pour 2021 a donc abaissé, à compter de 2021, le taux de CVAE à hauteur de la part affectée à l'échelon régional, soit 50 %²⁷, et revu le schéma de financement des régions en lui substituant une ressource dynamique : une fraction de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). En outre, pour éviter tout effet d'éviction, en particulier en défaveur des secteurs industriels, le plafonnement de la contribution économique territoriale (CET) en fonction de la valeur ajoutée est abaissé de 3 % à 2 %²⁸.

11 - Révision des bases des taxes foncières sur les entreprises. – La baisse des prélèvements sur la production s'effectue également via une révision de la méthode comptable d'évaluation servant au calcul des impôts fonciers de la plupart des établissements industriels. La base d'imposition à la cotisation foncière des entreprises (CFE) et à la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) de la plupart des établissements industriels était calculée sur la valeur des immeubles inscrite au bilan en appliquant au prix de revient des différents éléments des établissements industriels des taux dits « d'intérêt ». Toutefois, ces paramètres, qui n'avaient pas été actualisés depuis leur détermination en 1973, n'étaient plus adaptés à la réalité économique actuelle et généraient une imposition des établissements industriels plus dynamique que celle des autres locaux professionnels. Pour y remédier, la loi de finances pour 2021 a donc réduit de moitié la valeur locative de

23. Déclaration de politique générale du 15 juin 2020.

24. Rapp. AN n° 3399 sur PLF 2021, 8 oct. 2020, t. I, p. 85.

25. B. Le Maire, France 2, 17 juill. 2020.

26. PLF 2021, p. 44.

27. L. n° 2020-1721, 29 déc. 2020, art. 8 : Dr. fisc. 2021, n° 1-2, comm. 52, note B. Toulemont et A. Nikolic.

28. Ibid.

ces établissements²⁹, ce qui se traduit mécaniquement par une réduction de moitié des cotisations d'impôts fonciers pour environ 32 000 entreprises exploitant 86 000 établissements. L'allègement d'impôt s'élèvera à 1,75 milliard euros pour la TFPB et 1,54 milliard euros pour la CFE³⁰.

12 - Révolution fiscale soumise à critiques. – Cette véritable révolution fiscale a suscité quatre types de critiques. La première émanait des collectivités territoriales bénéficiaires qui s'inquiétaient des pertes de recettes et de leur autonomie fiscale mais le dispositif voté prévoit que l'État affectera des ressources à hauteur de la baisse d'impôts³¹, ce qui n'a pas empêché les représentants des territoires de qualifier cette baisse des impôts de « faute politique et économique »³². La seconde provenait de l'opposition de gauche qui dénonçait des cadeaux aux entreprises sans contrepartie. La troisième critique visait le ciblage trop favorable à l'industrie alors que les services comme le tourisme, la restauration et le commerce étaient bien plus sérieusement touchés par la crise. Enfin la quatrième était d'ordre budgétaire puisque l'État devra compenser le manque à gagner des collectivités territoriales.

2° Des mesures fiscales presque toutes favorables aux contribuables

13 - Si la grande majorité des autres mesures fiscales du second semestre 2020 concernent des allègements d'impôts, des alourdissements au nom de l'environnement ou de l'équité sont toutefois à signaler.

a) Des mesures d'allègements d'impôts à destination des ménages

14 - Après une brève valse-hésitation (au nom des circonstances exceptionnelles de l'épidémie qui auraient pu décider de son report) le président de la République a tranché en faveur de la disparition de la taxe d'habitation, aiguillonné en cela par la décision du Conseil constitutionnel de décembre 2017 qui avait soulevé au visa de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme de 1789³³ un risque sérieux de rupture d'égalité³⁴. En 2020, seuls 20 % des ménages l'acquittaient encore (soit les détenteurs de revenus supérieurs à 2 500 euros net mensuel pour un célibataire). Ils la verront en principe disparaître sur trois ans, la taxe d'habitation sur la résidence principale des derniers assujettis devant diminuer de 30 % en 2021, de 65 % en 2022, pour disparaître totalement en 2023. Les résidences secondaires et les locaux meublés non affectés à l'habitation principale restant imposés, la taxe sera rebaptisée en 2023.

15 - Le Parlement a exonéré de charges fiscales et sociales les aides aux indépendants et professions libérales liées à la crise sanitaire et appliqué un taux de TVA de 0 % sur les vaccins et les tests Covid. Il a

également prolongé certaines niches fiscales comme la hausse décidée au printemps 2020 du plafonnement des dons aux associations d'aide aux personnes en difficultés à 1 000 euros³⁵. Le Pinel est étendu de 2021 à 2024 au moins pour les logements situés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville ou qui répondent à des normes environnementales draconiennes (pour un coût de 1 milliard d'euros par an et 200 000 bénéficiaires) le temps de mettre en place un dispositif de soutien à l'investissement immobilier locatif dans le neuf plus efficient³⁶. Le dispositif Madelin en faveur de l'investissement dans les PME est également prolongé d'un an jusqu'au 31 décembre 2021³⁷. Enfin, face à la crise sans précédent de l'industrie cinématographique du fait de la fermeture administrative des cinémas en 2020, la réduction d'impôt pour les SOFICA est non seulement prolongée jusqu'en 2023 mais également élargie.

16 - La fiscalité environnementale incitative est symbolisée par la création d'un crédit d'impôt – marginal – de 75 % des dépenses sur l'installation de bornes de recharge d'un véhicule électrique dans la résidence principale, qui concerne tous les ménages et s'applique aux dépenses effectuées à compter du 1^{er} janvier 2021 et jusqu'au 31 décembre 2023, dans la limite de 300 euros par foyer³⁸. Quant au crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE), qui arrivait à échéance au 31 décembre 2020, il a été définitivement remplacé par « MaPrimeRénov' ». Il s'agit d'une subvention versée par l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) lancée le 1^{er} janvier 2020, contemporaine à la réalisation de la dépense, renforcée au 1^{er} octobre 2020 et désormais accessible à tous les propriétaires (quoique modulable selon le revenu fiscal de référence) et à toutes les copropriétés pour le financement des travaux d'isolation, de chauffage, de ventilation ou d'audit énergétique d'un logement.

17 - Pour attester de la poursuite de l'effort de rationalisation de la fiscalité depuis le lancement du programme de suppression de petites taxes³⁹ en 2018⁴⁰, la loi de finances pour 2021 a procédé à la disparition de sept d'entre elles pour un total de 750 millions d'euros, après 209 millions en 2019 et 226 millions en 2020.

b) Quelques mesures fiscales punitives

18 - La fiscalité environnementale punitive s'incarne dans deux articles de la loi de finances pour 2021. L'article 55 modifie l'article 1012 ter du CGI en relevant le plafond du malus des émissions de CO₂ en 2021 au-delà de 133 grammes de CO₂ (contre 138 précédemment) de 20 000 euros à 30 000 euros. L'article 171 instaure à compter du 1^{er} janvier 2022 une taxe sur le poids des véhicules de tourisme qui dépassent les 1 800 kilogrammes (à l'exception de certains véhicules hybrides électriques et des véhicules électriques ou à hydrogène)⁴¹.

19 - Parallèlement à une suppression anecdotique de petites niches fiscales comme l'exonération d'IR et de cotisations sociales sur le prix French Tech et l'exonération de taxe intérieure de consommation pour les huiles végétales pures utilisées comme carburant agricoles ou avitaillement (et dont d'ailleurs le bilan environnemental

29. L. n° 2020-1721, 29 déc. 2020, art. 29 : Dr. fisc. 2021, n° 1-2, comm. 49, note B. Toulemont et A. Nikolic.

30. PLF 2021, p. 49.

31. En contrepartie est affectée aux régions, au Département de Mayotte, à la collectivité de Corse et aux collectivités de Martinique et de Guyane une fraction de la TVA égale, en 2021, au montant de la CVAE qu'ils ont perçu en 2020. Ainsi, l'échelon régional ne sera pas exposé à la baisse prévisible des recettes de CVAE du fait de la crise sanitaire. Les règles d'affectation de la CVAE sont adaptées afin de maintenir à l'identique les ressources perçues par le bloc communal et les départements, PLF 2021, p. 44.

32. Comme M. Baroin le jeudi 19 novembre 2020 (V. Le Monde, 21 nov. 2020) en sa qualité de président de l'Association des maires de France alors que son parti et lui-même avaient fait de la baisse de ces impôts une des pierres angulaires de leur programme présidentiel en 2017...

33. « Pour l'entretien de la force publique et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable. Elle doit être également répartie entre tous les citoyens en raison de leurs facultés ».

34. Cons. const., 28 déc. 2017, n° 2017-758 DC – notre analyse dans É. Pichet, *Doctrine fiscale et budgétaire du quinquennat : un nouveau cap* : Dr. fisc. 2018, n° 4, étude 136.

35. L. n° 2020-1721, 29 déc. 2020, art. 187 : Dr. fisc. 2021, n° 1-2, comm. 12.

36. L. n° 2020-1721, 29 déc. 2020, art. 168 : Dr. fisc. 2021, n° 1-2, comm. 4.

37. L. n° 2020-1721, 29 déc. 2020, art. 110 : Dr. fisc. 2021, n° 1-2, comm. 5.

38. L. n° 2020-1721, 29 déc. 2020, art. 53, I, 2° : Dr. fisc. 2021, n° 3, comm. 60.

39. L'Inspection générale des finances avait retenu un seuil de 150 millions d'euros dans son rapport de mars 2014 et en dénombrait 192. Elle reprochait – à juste titre – à ces taxes de contribuer à la complexité du système fiscal, de présenter des coûts de collecte trop importants en proportion de leurs recettes et de permettre des débudgétisations qui heurtaient le principe d'universalité de l'impôt.

40. L. n° 2018-1317, 28 déc. 2018 de finances pour 2019.

41. L. n° 2020-1721, 29 déc. 2020, art. 55 et 171 : Dr. fisc. 2021, n° 3, comm. 100, note J.-C. León Aguirre.

était loin d'être vertueux)⁴², le champ du crédit d'impôt recherche (CIR) a été réduit sous la pression de la Commission européenne. Il s'agit, à compter du 1^{er} janvier 2022, du plafonnement de l'assiette des dépenses de recherche externalisées auprès d'organismes publics ou privés à trois fois le montant total des autres dépenses ouvrant droit au CIR et dans cette limite d'un autre plafonnement de 10 millions d'euros (en l'absence de dépendance entre l'entreprise donneuse d'ordre et le sous-traitant) ou de 2 millions (en cas de dépendance), ainsi que de la suppression du mécanisme de doublement d'assiette du CIR au profit de la sous-traitance publique⁴³. La volonté sans cesse affichée par tous les gouvernements de réduire le coût des dépenses fiscales évalué par le Gouvernement à 81 milliards d'euros (hors CICE en voie d'extinction) en 2020 et 2021⁴⁴ est une nouvelle fois repoussée alors que l'identification des principales dépenses fiscales inefficaces et coûteuses est désormais solidement établie par la recherche en économie de la fiscalité⁴⁵.

Les 15 dépenses fiscales les plus coûteuses en 2021

Dépenses fiscales	Montant (en M €)
Crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et de l'emploi	8,0
Crédit d'impôt en faveur de la recherche (CIR)	6,4
Abattement de 10 % sur les pensions	4,3
Crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile	3,8
Taux de TVA de 10 % pour certains travaux de rénovation	3,4
Taux de TVA de 10 % sur les ventes à consommer sur place	3,0
Exonérations de l'épargne versée au titre de l'intéressement ou de la participation	2,2
TVA dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion	2,1
Exonération d'IR pour les heures supplémentaires	2,1
Exonération des prestations familiales et autres allocations	2,0
Exonération en faveur des personnes âgées, handicapées ou de condition modeste	1,9
Déduction d'IR pour des dépenses de réparations et d'amélioration	1,7
Exclusion de TICPE pour le carburant des départements d'outre-mer	1,7

42. É. Pichet, *PLF 2014, situation budgétaire et prémices d'une fiscalité environnementale cohérente* : Dr. fisc. 2013, n° 43, étude 490.

43. L. n° 2020-1721, 29 déc. 2020, art. 35 : Dr. fisc. 2021, n° 1-2, comm. 21, note V. Restino et Z. de Dampierre.

44. *Voies et moyens annexes du PLF 2021, t. II.*

45. V. not. É. Pichet, *Théorie générale des dépenses socio-fiscales* : Éditions du Siècle, 2016 – et pour une synthèse, É. Pichet, *Théorie générale des dépenses socio-fiscales : application au cas français* : Dr. fisc. 2016, n° 36, étude 437.

Dépenses fiscales	Montant (en M €)
Réduction d'impôt au titre des dons	1,5
Tarif réduit (remboursement) pour le gazole non routier, le fioul lourd et les gaz de pétrole liquéfié utilisés pour les travaux agricoles et forestiers	1,4
Total	45,5

Source : projet de loi de finances pour 2021, annexe Évaluations des voies et moyens, tome II.

20 - La loi de finances pour 2021 remet en cause certains avantages accordés au solaire. Constatant que les aides destinées à favoriser les parcs photovoltaïques mis en place de 2006 à 2011 généraient un retour sur investissement de l'ordre de 20 % tout en mobilisant, en 2020, un tiers du soutien public à la production d'électricité renouvelable pour moins de 5 % de cette production, le Gouvernement a proposé de revenir sur les engagements de l'État aux quelque 1 000 parcs supérieurs à 250 kWc (hors particuliers et agriculteurs) sur les 238 000 contrats en cours pour un coût annuel de 300 et 400 millions sur un total de 600 millions⁴⁶. Le Conseil constitutionnel, dans une importante décision, a validé la remise en cause de ces contrats (suivant en cela l'avis du Conseil d'État) en invoquant un motif d'intérêt général suffisant : « il est loisible au législateur d'apporter à la liberté contractuelle, qui découle de l'article 4 de la Déclaration de 1789, des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi »⁴⁷.

21 - Deux prélèvements significatifs ont été votés dans le cadre de la loi de finances pour 2021. Il s'agit, d'une part, d'une contribution de la société Action Logement Services au Fonds national d'aide au logement (FNAL) pour un montant de 1 milliard d'euros en 2021, qui prendra la forme d'un unique versement avant le 16 mars 2021 « pleinement compatible avec les engagements pris par Action Logement dans le cadre de la convention quinquennale 2018-2022 et dans le cadre du plan d'investissement volontaire »⁴⁸. La seconde contribution exceptionnelle prend la forme d'une hausse de la taxe de solidarité additionnelle qui touche les complémentaires santé au motif – très discutable – de la baisse de la sinistralité consécutive à l'épidémie de Covid et donc d'économies estimées par le Gouvernement à 2,2 milliards sur les deux années. La hausse du taux de cette taxe qui passe de 13,27 % à 16,5 % sera évidemment répercutée sur les adhérents.

22 - Conclusion. – Sans conteste, l'année 2020 signe la plus forte baisse d'impôt des vingt dernières années : entre 2018 et 2021, soit sur l'ensemble des années utiles du quinquennat, la pression fiscale aura diminué de quelque 44 milliards dont 22,6 milliards sur les ménages. Ce sont principalement les classes moyennes qui ont bénéficié de ces baisses avec 15,2 des 17,6 milliards que totalise la baisse cumulée de 12,6 milliards de la taxe d'habitation et la réforme (de 5 milliards) du barème de l'IR⁴⁹. Les ménages les plus aisés ont bénéficié du remplacement de l'ISF par l'IFI (pour 3,2 milliards) et de mise en place de la *flat tax* pour 1,8 milliard soit 5 milliards⁵⁰. Les entreprises auront également économisé environ 22 milliards d'euros entre les impôts

46. L. n° 2020-1721, 29 déc. 2020, art. 225.

47. *Cons. const.*, 28 déc. 2020, n° 2020-813 DC, pts 43 à 55.

48. *PLF 2021*, art. 47, p. 158.

49. Réforme issue du grand débat national organisé en 2019 suite au mouvement des gilets jaunes.

50. Ils devraient en outre bénéficier de la fin programmée de la taxe d'habitation pour un montant total de 7,4 milliards d'euros.

de production (pour 9 milliards), la baisse actée de l'IS à 25 % pour toutes les entreprises en 2022 (8,2 milliards) et les exonérations de cotisations patronales (4,4 milliards).

B. - Des mesures d'urgence renforcées pour répondre à la deuxième vague de la Covid-19

23 - La seconde vague de l'épidémie a contraint l'exécutif à imposer un second confinement dès le 30 octobre 2020⁵¹ et a généré de nouvelles mesures d'urgence, dans le prolongement et sur le modèle de celles prises lors de la première vague⁵². Ces mesures ont trouvé principalement leur place dans le 4^e projet de loi de finances pour 2020 mais aussi, par voie d'amendements gouvernementaux, dans le projet de loi de finances pour 2021.

1° Les mesures d'urgence

24 - En principe le dernier projet de loi de finances rectificative de l'année (ou collectif budgétaire) ne traite que des ajustements budgétaires sans intervenir significativement dans la fiscalité, mais le second confinement en a décidé autrement.

a) Des mesures d'aides aux entreprises fermées administrativement

25 - Le Fonds de solidarité créé en mars 2020 avait distribué environ 7 milliards d'euros de dépenses publiques entre fin mars et fin novembre 2020 afin de venir en aide aux commerçants, artisans, professions libérales et autres agents économiques qui avaient souffert de la crise sanitaire (fermés pour des raisons administratives ou subissant une perte de chiffre d'affaires d'au moins 50 %) ⁵³. Face à la seconde vague, ce fonds a été réactivé et élargi. Initialement ouvert aux seules entreprises de moins de dix salariés, il a vu son champ d'application s'étendre aux entreprises comptant jusqu'à cinquante salariés. L'indemnisation, dès que le chiffre d'affaires chute de 50 %, jusqu'alors plafonnée à 1 500 euros, a atteint 10 000 euros ⁵⁴. Ainsi dimensionné, il a distribué 6 milliards d'euros pour le seul mois de novembre 2020.

26 - Les mesures sanitaires perdurant en décembre 2020, le Fonds de solidarité a été de nouveau recalibré fin novembre ⁵⁵. Ainsi, les entreprises toujours fermées administrativement en décembre ont pu choisir l'option la plus favorable entre la compensation de l'intégralité du chiffre d'affaires dans la limite de 10 000 euros et la compensation de 20 % du chiffre d'affaires dans la limite de 200 000 euros, et ce, quelle que soit leur taille. Les entreprises directement touchées par le confinement et accusant au moins 50 % de perte de chiffre d'affaires ont pu aussi bénéficier de l'évolution de ce dispositif pour décembre. Si de nombreux commerces non alimentaires ont rouvert le 28 novembre, cette aide a concerné entre autres les restaurants, bars, discothèques, cinémas, salles de spectacle, salles de sport. Nombre de ces aides ont pris fin au 31 décembre 2020 et seules les entreprises fermées administrativement et celles appartenant aux secteurs les plus touchés par la crise en ont bénéficié en janvier 2021.

27 - Les règles d'exonération de cotisations sociales, massivement renforcées et élargies, ont été alignées sur celles du Fonds de solidarité. Ainsi, les établissements fermés administrativement ont bénéfi-

cié d'une exonération totale de charges sociales. Pour les entreprises des secteurs S1 et S1 bis perdant 50 % de leur chiffre d'affaires, l'exonération a également été intégrale. Toutes les autres entreprises ont eu droit à des allègements plus ciblés et ont pu demander un report du paiement de leurs cotisations ayant pour échéance novembre 2020 (automatique pour les indépendants) ⁵⁶.

28 - Les bailleurs, personnes physiques ou morales de droit privé, ont bénéficié d'un crédit d'impôt au titre des abandons de loyers consentis sur la période de confinement commencée le 30 octobre 2020 jusqu'au 31 décembre 2020. Seules les entreprises preneuses de bail de locaux faisant l'objet d'une interdiction d'accueil du public ou exerçant leur activité principale dans un secteur particulièrement touché par la crise sanitaire et dont l'effectif est inférieur à 5 000 salariés sont éligibles, à condition de ne pas être en difficulté au 31 décembre 2019 au regard de la réglementation européenne ni en liquidation judiciaire au 1^{er} mars 2020. La base de ce crédit d'impôt est égale à 50 % des abandons, à savoir de la totalité des loyers consentis au titre d'un mois pour les entreprises locataires de moins de 250 salariés et des deux tiers des loyers pour les entreprises de 250 salariés ou plus, sachant que le montant total des abandons ou renoncations de loyers dont bénéficie chaque entreprise locataire ne peut excéder 800 000 euros ⁵⁷.

b) Des mesures concernant toutes les entreprises

29 - Complétant le crédit d'impôt ciblé pour abandons de loyers, le régime fiscal dérogatoire des abandons de loyers bénéficiant aux propriétaires quels que soient leurs locataires (et qui concerne les différentes catégories de revenus : BIC, BNC et revenus fonciers), initialement prévu pour s'appliquer entre le 15 avril et le 31 décembre 2020 ⁵⁸, a été prorogé jusqu'au 30 juin 2021 ⁵⁹. Les abandons de loyers sont donc déductibles en intégralité du bénéfice imposable sans qu'il soit besoin de justifier d'un intérêt à cette déduction.

30 - La loi du 17 juin 2020 autorisait certaines instances à affecter une partie des réserves financières des régimes d'assurance vieillesse complémentaire et des régimes d'invalidité et décès des indépendants à verser une aide financière exceptionnelle à leurs adhérents. Cette aide exceptionnelle aux travailleurs indépendants a été exonérée d'IR et de toutes contributions et cotisations sociales ⁶⁰.

31 - Enfin la neutralisation fiscale de la première réévaluation libre des actifs temporaire et optionnelle permet à toutes les entreprises qui le souhaitent de restaurer leurs capitaux propres sans imposition immédiate. Concrètement, l'écart de réévaluation constaté ne sera pas pris en compte dans le résultat imposable de l'exercice au titre duquel elle procède à cette réévaluation, pour la première réévaluation, au terme d'un exercice clos à compter du 31 décembre 2020 jusqu'au 31 décembre 2022 ⁶¹.

32 - Conclusion. - Le nouveau plan d'urgence, annoncé devant l'Assemblée nationale le 29 octobre 2020 par le Premier ministre, représente un coût pour les finances publiques de l'ordre de 20 milliards d'euros. Il a été calibré pour financer les besoins de deux mois de confinement et se décompose principalement en 6 milliards alloués au Fonds de solidarité, 7 milliards au financement de l'activité partielle, 1 milliard pour les loyers et 1 milliard pour les exonérations de charges (en outre, une aide exceptionnelle aux plus précaires représente 1,2 milliard). Au total, en 2020, la facture globale de la crise

51. Allocation d'Emmanuel Macron du 28 octobre 2020.

52. É. Pichet, *L'heure de vérité ou les conséquences budgétaires et fiscales de la Covid-19* : Dr. fisc. 2020, n° 36, étude 334.

53. Le Fonds de solidarité est ouvert à toutes les entreprises administrativement fermées, mais également à certaines entreprises des secteurs dits S1 et S1 bis, notamment les secteurs du tourisme, de l'événementiel, de la culture et du sport, qui subissent une perte de chiffre d'affaires d'au moins 50 %.

54. *Audition de Bruno Lemaire, 4 nov. 2020 : Rapp. AN n° 3531, 7 nov. 2020 relatif au PLFR 04, p. 48 et 49.*

55. Allocation d'Emmanuel Macron du 24 novembre 2020.

56. *Audition de Bruno Lemaire, 4 nov. 2020 : Rapp. AN n° 3531, 7 nov. 2020 relatif au PLFR 04, p. 49.*

57. L. n° 2020-1721, 29 déc. 2020, art. 20 : Dr. fisc. 2021, n° 1-2, comm. 17.

58. L. n° 2020-1473, 30 nov. 2020, art. 3.

59. L. n° 2020-1721, 29 déc. 2020, art. 20 : Dr. fisc. 2021, n° 1-2, comm. 17.

60. L. n° 2020-1721, 29 déc. 2020, art. 26 : Dr. fisc. 2021, n° 1-2, comm. 19.

61. L. n° 2020-1721, 29 déc. 2020, art. 31 : Dr. fisc. 2021, n° 1-2, comm. 16, note A. de Massiac et M. Mouloudj.

s'élève à environ 157 milliards d'euros pour les finances publiques, soit 90 milliards de pertes de recettes et 67 milliards d'argent public décaissés (pour une enveloppe de 86 milliards budgétés dans les quatre budgets rectificatifs, le solde étant reporté en 2021). La répartition des sommes décaissées se répartit en 23 milliards au chômage partiel (17,8 milliards pour l'État et 5,2 pour l'UNEDIC), 12 milliards au Fonds de solidarité créé en mars 2020 et 32 milliards pour les autres mesures (3,9 milliards au titre des exonérations de cotisations des TPE/PME fermées ou touchées par la crise, 4 milliards aux ménages, 13 milliards au titre des dépenses exceptionnelles de santé et 8 milliards pour les aides sectorielles aux entreprises). Selon la Banque de France, les administrations publiques auront supporté 62 % des pertes de revenus du fait de la crise, les ménages 11 % et les entreprises 27 %.

2° Les conséquences budgétaires de l'ensemble des mesures votées en 2020

33 - Le plan de soutien français à l'économie et en particulier aux entreprises s'inscrit dans un vaste mouvement initié par tous les pays développés. Ainsi, l'Allemagne a temporairement abandonné sa règle du frein à la dette (ou *schwarze null*), inscrite dans sa loi fondamentale⁶², qui interdit à l'État d'emprunter dans une proportion supérieure à 0,35 % du PIB, puisque le plan d'aide fédéral à l'économie de 75 milliards d'euros et une récession de 5,7 % ont abouti à un déficit historique de 158,2 milliards d'euros en 2020, soit 4,8 % du PIB, le taux d'endettement public augmentant de 10 points à 75 % du PIB au 31 décembre 2020⁶³. Les deux pays les plus volontaristes (qui sont également les plus touchés par le virus) sont le Royaume-Uni, avec un déficit de 19 % du PIB et une récession de 11 % sur l'année, et les États-Unis avec deux grands plans de soutien de 2 200 milliards de dollars au premier semestre et de 900 milliards fin décembre⁶⁴ aboutissant là aussi à un déficit public de l'ordre de 20 % du PIB.

a) Le déficit public en 2020

34 - Conséquence de la chute des prélèvements obligatoires et de la hausse inédite des soutiens publics, le déficit public s'établit autour de 11 % du PIB en 2020 à 247,9 milliards d'euros, dont 178,2 milliards supportés par l'État, finalement inférieur aux attentes de 223,3 milliards du collectif budgétaire⁶⁵. Sur les 35 milliards qui n'ont pas été consommés en 2020, 29 sont simplement décalés sur le budget 2021, dont 20 constituant une réelle marge de manœuvre⁶⁶.

62. Sauf circonstances exceptionnelles et temporaires.

63. *Le Monde*, 16 janv. 2021, p. 19.

64. Auquel s'ajoutera début 2021 le plan du nouveau président – *American Rescue Plan* – d'un montant de 1 900 milliards de dollars.

65. *L. n° 2020-1473*, 30 nov. 2020, art. liminaire et art. 4.

66. Présentation des comptes de l'État par MM. Le Maire et Dussopt devant la commission des finances de l'Assemblée nationale le 20 janvier 2021, AN, compte rendu n° 45, p. 4 à 6.

Évolution du scénario budgétaire gouvernemental pour 2020 (en points de PIB)

	2019	2020 (PLFR n° 3)	2020 (PLF 2021)	2020 (PLFR n° 4)
Solde public	- 3,0	- 11,4	- 10,2	- 11,3
Prélèvements obligatoires	44,1	44,2	44,8	45,2
Dépenses publiques	54,0	63,6	62,8	64,3
Endettement public	98,1	120,9	117,5	119,8

Source : commission des finances du Sénat (d'après les réponses transmises par le Gouvernement)⁶⁷.

1) L'État porte l'essentiel du déficit public

35 - Pour mesurer l'ampleur du déficit, il faut garder à l'esprit qu'en 2020, la moitié des dépenses de l'État, qu'il s'agisse de dépenses courantes ou de dépenses liées à la crise, a été financée par l'emprunt. Cette dégradation a deux grandes causes. La première est la diminution des recettes de l'ordre de 85 milliards entre le projet de loi de finances pour 2020 et le réalisé⁶⁸, due à la baisse d'activité mais aussi aux dispositifs d'exonération mis en place. La seconde est bien sûr liée aux dépenses supplémentaires liées à la crise, préalablement estimées à 86 milliards d'euros par la dernière loi de finances rectificative pour 2020⁶⁹ et finalement ramenées à 55 milliards en réalisé⁷⁰.

36 - En 2020 les mesures de soutien étatiques à l'économie se répartissent comme suit :

Évolution du coût 2020 des mesures de soutien ayant un impact sur le déficit (en Md €)

Nature	PLF 2021	PLFR n° 4	Évolution
Activité partielle	30,8	34,0	+ 3,2
Fonds de solidarité pour les entreprises	8,5	19,4	+ 10,9
Dépenses de santé exceptionnelles	9,8	11,8	+ 2,0
Exonération de cotisations sociales	5,2	8,2	+ 3,0
Ouverture de crédits divers	5,6	6,0	+ 0,4
Prime pour les indépendants	0,9	0,9	0,0

67. *Rapp. Sénat n° 236 sur PLFR 2021*, 16 nov. 2020, p. 12.

68. Présentation des comptes de l'État par MM. Le Maire et Dussopt devant la commission des finances de l'Assemblée nationale le 20 janvier 2021, AN, compte rendu n° 45, p. 4 à 6.

69. *Audition M. Dussopt*, 4 nov. 2020, devant l'Assemblée nationale : *Rapp. AN n° 3531, PLFR 2020*, 7 nov. 2020, p. 52.

70. Présentation des comptes de l'État par MM. Le Maire et Dussopt devant la commission des finances de l'Assemblée nationale le 20 janvier 2021, AN, compte rendu n° 45, p. 6.

Nature	PLF 2021	PLFR n° 4	Évolution
Inclusion sociale et protection des personnes vulnérables	0,9	2,0	+ 1,1
Avances remboursables aux PME	0,5	0,5	0,0
Assurance chômage	1,6	1,6	0,0
Achats de masques non chirurgicaux	0,3	0,6	+ 0,3
Sinistralité des prêts BEI	0,1	0,1	0,0
Report en arrière des déficits (« carry back »)	0,4	0,4	0,0
Total	64,5	85,4	+ 20,9

Source : *commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)*⁷¹.

37 - Comparé à celui de l'État, le déficit des collectivités territoriales est marginal puisque le rapport économique social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2021 l'évalue à 2,2 milliards en 2020 contre 0,9 milliard en 2019⁷². Il est vrai que les assiettes des impositions locales sont très stables, n'étant pas corrélées à l'activité, et que l'État compense les baisses de taux qu'il leur impose. Rappelons en outre qu'avant la pandémie, en 2019, malgré une inflation de 1,1 %, leurs recettes fiscales avaient encore progressé de 3,1 % à 150,7 milliards, tirées par les groupements de communes dont les dépenses avaient augmenté de 7,3 % alors même que ces groupements étaient censés permettre de réaliser des économies locales...⁷³

38 - Les recettes de fonctionnement du bloc communal, qui avaient progressé depuis 2013 de 1,6 % par an en moyenne, ont subi un coup d'arrêt limité, leur assiette étant peu sensible au niveau de l'activité économique, les produits de la taxe d'habitation, de la taxe foncière et de la taxe sur les ordures ménagères continuant même leur hausse. Les recettes de CVAE perçues par les intercommunalités avec un décalage d'un an ont poursuivi leur progression en 2020 mais devraient régresser de 8 % en 2021, selon les dernières estimations⁷⁴.

39 - Les pertes de recettes des régions ont également été moins fortes qu'anticipé et sont en outre compensées par l'État : ainsi, la perte nette de TVA perçue par les régions devrait être contenue à 266 millions d'euros, soit - 5,8 % par rapport à 2019. Elles ont dû faire face à des dépenses supplémentaires en matière de développement économique et de formation professionnelle, ainsi qu'à des dépenses de fonctionnement liées à l'acquisition de matériel de protection, mais dans le cadre de l'accord de méthode État/régions du 30 juillet, elles se sont vu octroyer une enveloppe de 600 millions d'euros⁷⁵.

40 - Ce sont surtout les départements qui ont été les plus directement affectés par la crise. En 2019, leurs recettes de fonctionnement s'élevaient à 65,2 milliards d'euros, dont 11,4 milliards de droits de

mutation à titre onéreux (DMTO) (ou « frais de notaire ») mais ces derniers devraient enregistrer une baisse de l'ordre de 20 %, soit un manque à gagner de 2,3 milliards d'euros en 2020. Dans le même temps leurs dépenses sociales ont progressé avec la hausse des allocations du revenu de solidarité active au-delà des 2 millions en 2020.

2) Les déficits de la sphère sociale

41 - Les recettes des régimes sociaux dépendent majoritairement (à 60 %) de la masse salariale du secteur privé (le secteur marchand non agricole) qui a nettement reculé en 2020 (- 6,9 %), conséquence d'une baisse des effectifs salariés de 2,3 %, des salaires moyens de 5,7 % mais aussi des exonérations de charge et du travail partiel.

42 - L'assurance maladie est le domaine le plus visible du fait de la baisse des recettes et bien sûr du coût de la pandémie en dépenses hospitalières, les dépenses additionnelles de santé portant la progression de l'ONDAM à 9,23 % contre 2,45 % anticipé par la loi de financement de la sécurité sociale 2020⁷⁶. L'ONDAM atteint 218,9 milliards en 2020, soit 18,5 milliards de plus qu'en 2019. Son déficit 2020, estimé à 31,1 milliards en juillet 2020 contre 1,5 milliard en 2019⁷⁷, a d'ailleurs été revu à la hausse à 33,7 milliards (et 19 milliards estimés en 2021) suite à la deuxième vague⁷⁸.

43 - Le déficit 2020 de l'assurance vieillesse est de 8,6 milliards (contre 1,4 en 2019 et 7,3 estimé en 2021) auquel il faut ajouter le FSV de 2,9 milliards (contre 1,6 en 2019 et 2,4 attendus en 2021), soit un total de 11,5 milliards. Encore faut-il noter que le déficit du régime AGIRC-ARRCO, qui n'entre pas dans le périmètre de la Sécurité sociale puisque géré par un organisme privé paritaire, représente environ 12 milliards des quelque 25 milliards de déficit de l'ensemble du système de retraite.

44 - Si on ajoute à ces deux principaux déficits les deux autres branches de la sécurité sociale, soit la famille (avec un déficit de l'ordre de 3,5 milliards en 2020 alors qu'elle était excédentaire de +1,5 en 2019) et les accidents du travail (stable à 0,3 milliard contre 0,4 milliard en 2019), le déficit global de la Sécurité sociale (incluant le FSV) s'élève à 49 milliards d'euros en 2020 contre 1,9 milliard en 2019 (en outre, on attend encore un déficit de 27,1 milliards en 2021).

45 - Dans la sphère sociale mais hors sécurité sociale, le déficit de l'UNEDIC s'élèverait à 18,7 milliards d'euros à fin 2020 (pour se réduire à 9,7 milliards en 2021) en raison de la hausse des dépenses d'allocations (54,2 milliards en augmentation de 32 % sur 2019) et de moindres recettes de 10 % à 35,5 milliards. L'UNEDIC est en effet beaucoup plus affectée que les autres régimes de protection sous le double effet de ciseau de la baisse des recettes générée par la hausse du chômage⁷⁹ et par le chômage partiel (1,9 milliard de manque à gagner pour cette seule mesure) et de la hausse spectaculaire des dépenses nettes du chômage partiel estimée à 8,3 milliards qui s'ajoute aux dépenses causées par les 420 000 nouveaux chômeurs fin 2020.

46 - Pour obtenir une vision globale du déficit de la sphère sociale, il faut ajouter au déficit historique de la sécurité sociale (49 milliards avec le Fonds de solidarité vieillesse), celui de l'UNEDIC (19 milliards) et celui des régimes de retraite complémentaire du privé (environ 12 milliards), soit 80 milliards d'euros en 2020⁸⁰.

71. *Rapp. Sénat n° 236 sur PLFR 2021, 16 nov. 2020, p. 11.*

72. *Rapp. économique social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2021, p. 124.*

73. *Rapp. de la Cour des comptes, Les finances publiques locales, 2020 ; Rapp. sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics (fasc. 2), Une incidence financière de la crise sanitaire très inégale entre collectivités locales en 2020, 15 déc. 2020.*

74. *Ibid.*

75. *Ibid.*

76. *Cour des comptes, Synthèse du rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, juin 2020, p. 13.*

77. *Commission des comptes de la Sécurité Sociale, Les comptes de la Sécurité sociale, juin 2020, synthèse, p. 8 et 9.*

78. *Amdt PLFSS 2021 en première lecture au Sénat, 9 nov. 2020.*

79. Avec 360 000 emplois supprimés en 2020 selon les données publiées par l'INSEE en janvier 2021.

80. Encore faut-il préciser que les subventions d'équilibre aux régimes de retraite spéciaux qui coutent entre 2 et 3 milliards d'euros par an à l'État ne sont pas prises en compte dans ces données, ni bien sûr le déficit implicite des régimes de retraite des fonctionnaires.

b) Les difficultés d'évaluation du déficit structurel et ses conséquences

47 - Millésime exceptionnel à tous points de vue, l'année 2020 l'est également pour l'évaluation très disparate du déficit structurel, mesure clé du Pacte de stabilité et de croissance européen et indicateur d'une grande utilité conceptuelle mais qui a le défaut majeur – et manifeste en période de crise – de ne pas pouvoir être évalué directement.

1) Des évaluations officielles fantaisistes

« *Au-dessus de la vérité, très au-dessus, infiniment au-dessus, il y a l'actualité* ».

Marcel Aymé, *Le Confort intellectuel*, Flammarion, 1949.

48 - La dernière estimation du déficit structurel donnée par Bercy dans le quatrième projet de loi de finances rectificative, de 0,6 % en 2020 puis de 3,6 % en 2021⁸¹, est différente de celle donnée deux mois plus tôt dans le projet de loi de finances 2021 (1,2 % en 2020 pour toujours 3,6 % en 2021). Elle est en outre significativement plus basse que celle de 2019 (2,2 %), ce qui est totalement aberrant même avec une hypothèse de croissance potentielle optimiste (1,25 % en 2019 et 2020 et 1,3 % en 2021)⁸². Cette amélioration du solde structurel saugrenue provient du choix d'enregistrer les mesures d'urgence de 2020 comme temporaires (de l'ordre de 3 points de PIB) et donc sans impact sur le solde structurel en 2020 et les mesures du plan de relance (dépenses supplémentaires et baisses de prélèvements obligatoires, pour un total de l'ordre de 4 points de PIB sur l'ensemble de la durée d'exécution du plan de relance) comme structurelles.

49 - Devant une telle aberration, le HCFP a préféré s'abstenir et considérer prudemment dans un encadré intitulé « Une absence de signification du solde structurel pour 2020 » que « les estimations de solde structurel présentées par le Gouvernement dans le projet de loi de finances pour 2021 ne peuvent être interprétées que sur l'année 2021 en comparaison avec l'année 2019. En effet, contrairement à 2020, la décomposition du solde public en 2021 n'est affectée que marginalement par les choix réalisés par le Gouvernement sur le partage entre la composante conjoncturelle et la composante structurelle du déficit »⁸³. Il a proposé, dans son avis relatif au projet de loi de finances pour 2021, une contre-expertise basée sur des documents fournis par le Gouvernement admettant que « le niveau du PIB potentiel devrait être révisé à la baisse de 1,5 point en 2020 et de plus de 2 points en 2011 par rapport aux hypothèses de la loi de programmation des finances publiques »⁸⁴. Le HCFP obtient ainsi un solde du déficit structurel de 1,9 % en 2020 et de 4,8 % en 2021.

50 - La Commission européenne effectue une analyse beaucoup plus pertinente de la situation. Elle avait d'ailleurs précisé les critères permettant d'identifier une dépense en mesure ponctuelle et temporaire en y intégrant les coûts temporaires associés à la réponse à des désastres naturels majeurs ou d'autres événements exceptionnels⁸⁵. Elle relève dans son avis sur le projet de loi de finances pour 2021 qu'une bonne partie des dépenses de soutien dédiées à la lutte contre la crise « ne semblent pas être temporaires ni compensées » mentionnant en particulier les hausses de salaire des personnels hospitaliers et la baisse des impôts de production soit 18 milliards ou près de 1 % du PIB⁸⁶. Dans son analyse détaillée du projet de loi de finances pour

2021 qui accompagne son opinion, elle évalue le déficit structurel français de manière beaucoup plus lucide que nos deux institutions nationales à 3,3 % en 2019, à 5,1 % en 2020 et à 5,7 % en 2021⁸⁷.

51 - Nous avons estimé le potentiel de croissance de l'économie française à 1,5 % ces dernières années grâce aux mesures favorables prises au début du quinquennat⁸⁸. La violence de la crise détruisant une partie du capital matériel et immatériel, dégradant des compétences humaines et donc l'employabilité des demandeurs d'emploi, détruisant des entreprises viables et réduisant l'investissement, amoindrira nécessairement la croissance potentielle pour la ramener sans doute autour de 1 %. La crise financière de 2008 s'étant traduite par un décrochage très significatif du PIB par rapport à sa tendance d'avant-crise et la crise sanitaire en cours étant bien plus violente, la détérioration du déficit non rattrapable n'en sera que plus grande et une bonne partie du décrochage (trois fois plus marqué qu'en 2009) ne sera donc jamais rattrapé. C'est pourquoi nous estimons, comme la Commission européenne et à partir de notre évaluation du déficit structurel de 2019 estimé à 3 %⁸⁹, que le déficit structurel s'est significativement dégradé en 2020, sans doute de 2 points de PIB pour se situer autour 5 %, et qu'il se dégradera encore en 2021 de 0,5 point pour se situer vers 5,5 %.

2) La nécessité d'une nouvelle loi de programmation et la remise en cause d'un indicateur utile

52 - Dans son avis sur le projet de loi de finances pour 2021, le Haut Conseil relevait l'évidence, à savoir que la loi de programmation de janvier 2018 constituait désormais une référence totalement dépassée, qu'il s'agisse du scénario macroéconomique ou de celui des finances publiques, « le solde structurel prévu en 2021 devenant inférieur de 2,4 points à celui inscrit dans cette loi de programmation, soit un écart important au sens de la loi organique de décembre 2012 »⁹⁰. En conséquence, le Haut Conseil estimait logiquement nécessaire l'adoption, dès le printemps 2021, d'une nouvelle loi de programmation des finances publiques fixant une nouvelle trajectoire d'évolution du PIB et du PIB potentiel ainsi que des finances publiques⁹¹.

53 - Lors de son audition en commission des finances à propos de l'avis du Haut Conseil sur le troisième projet de loi de finances rectificatives pour 2020, M. Pierre Moscovici, président du Haut Conseil, appelait à une remise en cause de l'indicateur et même du Pacte de stabilité et de croissance⁹² en reprenant les arguments développés par M. Chirac en... mars 2005 qui affirmait déjà face à des finances publiques françaises structurellement déficitaires que « l'application d'un tel pacte ne peut être purement technocratique, elle doit être politique »⁹³. Cette position a été reprise par le secrétaire d'État aux affaires européennes qui a lui aussi déclaré qu'« on ne peut pas imagi-

81. Avis HCFP n° HCPF-2020-06, 2 nov. 2020, p. 8.

82. Avis HCFP n° HCPF-2020-05, 21 sept. 2020, p. 18.

83. *Ibid.*, p. 19 et 20.

84. *Ibid.*, p. 19.

85. Loi n° 2018-32, 22 janv. 2018, de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, ann. n° 2.

86. Opinion sur le projet de loi budgétaire de la France pour 2021, 18 nov. 2020, p. 6.

87. Commission Staff Working Document Analysis of the Draft Budgetary Plan of France accompanying the document : Doc. SWD (2020) 858 final, 18 nov. 2020, p. 10.

88. V. É. Pichet, *Doctrine fiscale et budgétaire du quinquennat : un nouveau cap* : Dr. fisc. 2018, n° 4, étude 136, spéc. n° 107 à 110.

89. É. Pichet, *L'Acte II du quinquennat maintient la doctrine fiscale initiale mais abandonne les ambitions budgétaires* : Dr. fisc. 2020, n° 6-7, étude 134.

90. Avis HCFP n° HCPF-2020-05, 21 sept. 2020, p. 1.

91. *Ibid.*, p. 2.

92. « Il n'est plus possible de rester accrochés aux ancrés de Maastricht, il faut engager dès maintenant le débat sur la révision du Pacte de stabilité et de croissance [...]. Ensuite, il doit être intelligent et pas automatique : si l'on est incapable d'apporter des éléments d'intelligence collective ou de jugement, on risque d'aboutir à des décisions parfaitement contre-productives. Enfin, il doit être sérieux tout en étant de nature à soutenir la croissance dans une période où nous en aurons besoin pour nos économies et pour l'emploi », *Audition de M. Moscovici devant la commission des finances de l'Assemblée nationale* : Rapp. AN n° 3132, 25 juin 2020 sur le projet de loi de finances rectificative n° 3, p. 130 et 131.

93. *Le Monde*, 7 mars 2005.

ner remettre en place le même Pacte de stabilité et de croissance [...] Nous sommes dans une période où il faudra, encore plus qu'avant la crise, investir pour nos économies »⁹⁴.

54 - Conclusion sur les déficits. – Conséquences inexorables de la baisse du PIB de 8,3 % en 2020⁹⁵ et de l'activisme budgétaire légitime du Gouvernement, le déficit et la dette publique ont atteint des niveaux jamais vus depuis 1945, bien supérieurs à ceux qui ont suivi la crise de 2008⁹⁶. Si le déficit public s'est finalement établi à 3 % du PIB en 2019 après 2,3 % en 2018⁹⁷, il se situe autour de 11 % en 2020. Le déficit structurel de 2020, évalué à un niveau ridiculement bas de 0,6 % par le Gouvernement et à seulement 1,9 % par le HCFP, atteint en réalité à un niveau proche de l'évaluation de la Commission européenne de 5,1 %, autour de 5 %.

2. Les conséquences budgétaires et fiscales du déséquilibre des comptes publics

« La crise n'est pas un état dans lequel les indicateurs sociaux et macroéconomiques sont mauvais, mais un moment au cours duquel les anciens modèles explicatifs de la réalité ne fonctionnent plus. »

Robert Rochefort, *La Société des consommateurs*, Odile Jacob, 1995

55 - « L'Union européenne progresse via les crises et grâce aux crises », ce dicton s'avère particulièrement pertinent en 2020 ou sous la pression de la Covid-19 et grâce au Brexit⁹⁸, les 27 États membres ont non seulement su faire preuve de résilience mais aussi d'imagination vers une plus grande intégration européenne.

A. - La réponse de l'Union européenne

56 - Si les mesures d'urgence prises par la Commission européenne au premier semestre 2020⁹⁹ ont été rapides et calibrées, la gestation du plan de relance européen conçue le 27 juillet aura été longue et laborieuse jusqu'à sa naissance, le 10 décembre 2020, après que la Pologne et la Hongrie eurent levé – non sans réticences – leur veto. Le plan impose en effet aux États récipiendaires du plan le respect des valeurs de l'Union européenne – ce qui est bien le moins – tout particulièrement l'indépendance de la justice et des médias, conditions *sine qua non* de l'accord pour les pays dits « vertueux » emmenés par les Pays-Bas. Le compromis trouvé évite toutefois aux États défaillants une sanction automatique de la Commission, en autorisant la saisine suspensive de la Cour de justice de l'UE, ce qui permet à la Pologne et à la Hongrie de gagner du temps en cas d'infractions tout en sauvant la face et en bénéficiant de la manne dont leurs économies ont bien besoin. Incidemment il permet également aux autres États d'attendre... un inéluctable changement de majorité chez les deux réfractaires.

94. Le secrétaire d'État aux affaires européennes, *entretien Les Échos*, 22 sept. 2020.

95. INSEE, *Inf. rap.* n° 026, 29 janv. 2021.

96. Selon l'INSEE le déficit public s'élevait à 7,5 % du PIB en 2009, *in* INSEE, *Inf. rap.* n° 88, 31 mars 2010, p. 1.

97. *Cour des comptes, Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*, juin 2020, p. 19.

98. Une chance pour l'Europe car le Royaume-Uni aurait bloqué le plan de relance. En outre les vicissitudes du divorce et surtout ses conséquences outre-Manche devraient vacciner pour longtemps les éventuels candidats au départ.

99. É. Pichet, *L'heure de vérité ou les conséquences budgétaires et fiscales de la Covid-19* : Dr. fisc. 2020, n° 36, étude 334.

1° Un moment quasi hamiltonien et un *aggiornamento* du Pacte de stabilité et de croissance

« Le chaos provoque les frissons sacrés. »
Friedrich Nietzsche, *Le Cas Wagner*, 1888

57 - À l'instar de la guerre d'indépendance qui a permis le fameux moment hamiltonien contraignant les 13 colonies américaines à se doter, sous l'impulsion du premier secrétaire au trésor Alexander Hamilton, d'une administration commune pour lever et regrouper l'ensemble de leurs dettes et instaurer une imposition fédérale, « la guerre » contre le coronavirus a contraint les 27 États membres à émettre une dette commune pour financer les plans de relance et à instaurer une fiscalité commune pour financer ladite dette. Il ne s'agit toutefois pas du véritable moment hamiltonien de l'Union européenne car, à la différence des États-Unis, les anciennes dettes ne sont nullement mutualisées et seule la nouvelle dette commune est garantie par l'ensemble des États membres et à hauteur de 750 milliards d'euros.

a) Le plan de relance de 750 milliards

58 - Le plan de relance à 750 milliards d'euros complète le budget européen 2021-2027 de 1 074 milliards euros et marque un moment clé dans une construction européenne plus fédérale et plus solidaire. Sur les 750 milliards d'euros du plan, le curseur a été fixé à 390 milliards de subventions (dont 30 % doivent être consacrées au verdissement de l'économie) et 360 milliards de prêts financés par un emprunt à lever à compter du 1^{er} janvier 2021.

59 - L'enveloppe de ce plan dénommé « Next Generation EU » pour bien souligner l'effort d'investissement à long terme de l'Europe se décompose en deux parties. La première est la Facilité de relance et de résilience (FRR) de 672 milliards euros (dont 312 milliards de subventions et 360 milliards de prêts que les pays membres sont libres ou non de demander puis de distribuer via leurs collectivités locales, une banque d'investissements ou une agence gouvernementale). La seconde consiste en un abondement de 78 milliards d'euros au budget européen de 2021-2027 via des programmes d'investissements comme le plan RECAT EU de soutien à la reprise de 47,5 milliards, le Fonds de transition juste (pour la transition climatique) de 10 milliards et le programme Horizon Europe recherche et innovation de 5 milliards.

60 - Pour éviter tout laxisme des États récipiendaires, il est bien précisé que le plan de relance ne peut servir à financer ni des hausses de salaires des personnels de santé ni du chômage partiel, que 37 % des fonds seront consacrés à la transition énergétique et 20 % à la digitalisation économie. Il est prévu de verser 70 % des sommes levées en 2021, 20 % en 2022 et 10 % en 2023, sans dépasser 6,8 % du PIB d'un pays. Par pays, la répartition des aides tiendra compte pour 30 % de la conjoncture en 2021 et 2022 et donc des effets de la seconde vague. Ainsi la Hongrie touchera 4,3 % du PIB et la Pologne 4,4 % contre seulement 3,7 % pour l'Italie et 4,8 % pour l'Espagne, pays pourtant bien plus durement touchés par le virus¹⁰⁰.

61 - Autre innovation de cette levée de dette, la part significative et inédite des *green bonds* (ou obligations « vertes ») qu'elle comportera. Dans son discours sur l'État de l'Union du 16 septembre 2020, la présidente de la Commission a en effet annoncé qu'un tiers des obligations, soit 225 milliards d'euros, seront « vertes » à comparer avec la capitalisation actuelle de ce marché naissant, soit 600 milliards. Le remboursement de cette dette de 750 milliards est prévu sur 30 ans jusqu'en 2058. Les contributions annuelles des États membres basées sur 1 % de leur PIB étant notoirement insuffisantes puisque le budget annuel de l'UE est de l'ordre de 150 milliards d'euros, l'Union doit

100. Paolo Gentiloni, *commissaire européen à l'économie* : *entretien Le Monde*, 19 nov. 2020.

dégager des ressources communes nouvelles et donc mettre en place une véritable fiscalité de l'Union : c'est d'abord en cela que cette dette est révolutionnaire.

b) Une remise en cause du Pacte de stabilité et de croissance

« Soit une règle quelconque, aussi fondamentale et nécessaire qu'elle soit pour la science, il y aura toujours des circonstances où il est préférable non seulement de l'ignorer, mais d'adopter la règle contraire. »
Paul Feyerabend, *Contre la méthode, Esquisse d'une théorie anarchiste de la connaissance*, 1975

62 - Devant la complexité des règles du Pacte de stabilité et de croissance, illustré emblématiquement par les divergences d'estimation du solde structurel français exposé *supra*, la Commission européenne avait elle-même initié, le 5 février 2020, un réexamen de la gouvernance économique de l'UE et promu un débat sur son avenir, dans le cadre des dispositions des paquets législatifs « six-pack » et « two-pack » qui lui imposent de procéder tous les cinq ans à ce réexamen et d'établir un rapport sur leur application. Cette revue vise trois grands objectifs : assurer la viabilité des finances publiques, une croissance économique durable, et la prévention des déséquilibres macroéconomiques ; permettre une coordination plus étroite des politiques économiques ; promouvoir la convergence des performances économiques des États membres.

63 - Dans le cadre de cette revue quinquennale, la Commission a relevé pour s'en réjouir que plus aucun État membre n'était, début 2020, soumis à la procédure pour déficit excessif, contre 24 en 2011, que la moyenne des déficits publics avait chuté de 6,4 % en 2010 à 0,9 % en 2019 et que le taux de chômage avait décru de 9,7 % à 6,2 % pendant cette période. Si la crise sanitaire va dégrader fortement ces indicateurs, la Commission rappelle que les trois objectifs présentés *supra* restent néanmoins valables et que ces règles restent cruciales car en l'absence d'une capacité centrale de stabilisation, la possibilité de diriger l'orientation budgétaire de l'ensemble de la zone euro repose exclusivement sur la coordination des politiques budgétaires nationales. La Commission suggère cependant de compléter les trois objectifs en cours d'un quatrième sur le financement de la transition écologique et numérique et d'un cinquième concernant la simplicité et la lisibilité des règles adoptées¹⁰¹. Elle reconnaît enfin que « le cadre budgétaire est devenu excessivement complexe et a perdu en transparence et en prévisibilité, et qu'il est devenu plus difficilement communicable et moins propre à emporter l'adhésion politique »¹⁰².

2° L'émergence d'une véritable fiscalité européenne commune

« La crise force à revenir aux questions elles-mêmes et requiert de nous des réponses, nouvelles ou anciennes. »
Hannah Arendt, *La Crise de la culture*, 1961.

64 - Les États membres ont toujours veillé jalousement à leurs prérogatives fiscales et ce d'autant plus aisément que les contribuables respectent très majoritairement l'adage selon lequel un bon impôt est un vieil impôt. Il aura donc fallu attendre un choc centennal comme la pandémie de 2020 pour imaginer des ressources com-

munes et progresser vers l'union fiscale. Cette révolution est facilitée par le fait que les nouveaux impôts envisagés ne toucheront pas directement les particuliers et concerneront plutôt des biens et des services extérieurs à l'Europe.

a) Une taxation des multinationales sur le lieu du client

65 - Le principe d'une taxe sur les multinationales de l'économie digitale basée sur le lieu de consommation du service et non sur la localisation du siège de l'entreprise a été grandement stimulé ces dernières années par les réflexions multilatérales et nationales. Elle semble faire l'objet d'un vaste consensus puisque 24 à 25 États la soutiennent selon le secrétaire d'État aux affaires européennes¹⁰³. Elle pourrait donc aboutir dès 2021, son entrée en vigueur dépendant encore des résultats de l'initiative de l'OCDE dans ce domaine et de la politique de l'administration Biden pour rapporter jusqu'à 30 milliards d'euros par an dans sa version radicale.

66 - Au niveau multilatéral, l'OCDE, dans un rapport adopté le 8 octobre 2020, propose un cadre d'imposition et de répartition de ces impositions sur les entreprises transnationales qui pourrait accroître les recettes fiscales mondiales de 50 à 80 milliards de dollars. Le premier pilier du projet définit un nouveau concept d'imposition basé non pas sur la présence physique d'une entreprise dans un pays mais sur sa présence numérique et entraînerait une nouvelle répartition de l'imposition entre les différents États. Le second pilier, sans doute inspiré de l'impôt fédéral minimum américain sur le revenu, repose sur l'instauration d'un impôt minimum de 12 à 13 %, ce qui générerait un surcroît de recettes fiscales pour tous les pays.

67 - Au niveau français, et sans attendre un hypothétique accord international, une taxe dite GAFA¹⁰⁴ a été créée dès 2019¹⁰⁵ sous la forme d'un prélèvement de 3 % sur le chiffre d'affaires des services numériques, à savoir les revenus issus de la publicité en ligne, de l'utilisation des données personnelles et des ventes réalisées sur les places de marché. Elle touche actuellement les entreprises dont les ventes mondiales sur Internet dépassent 750 millions, dont 25 millions en France, pour un rendement de 277 millions d'euros en 2019, de 400 millions en 2020 et attendu à 358 millions en 2021¹⁰⁶. Sa justification a été d'ailleurs renforcée par une décision du 11 décembre 2020 du Conseil d'État¹⁰⁷ qui a effectué un important revirement de jurisprudence en jugeant que la filiale française d'une société basée en Irlande constituait bel et bien un « établissement stable » au motif qu'elle prenait de manière habituelle des décisions sur les transactions que la maison mère irlandaise ne faisait que valider : elle était donc soumise à l'IS en France. Conséquence directe de cette nouvelle jurisprudence : les multinationales du numérique pourraient subir une double peine sous la forme de la taxe GAFA de

101. *Rapp. AN n° 3399 sur le PLF 2021*, 8 oct. 2020, t. I, p. 72 et 73. On rappellera en outre ici que dans sa décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999, le Conseil constitutionnel a reconnu valeur constitutionnelle à l'objectif consistant à rendre la loi plus accessible et plus intelligible, de manière à en faciliter la connaissance par les citoyens.

102. *Commission européenne, communiqué de presse*, 5 févr. 2020, « La Commission présente un réexamen de la gouvernance économique de l'UE et lance un débat sur son avenir. »

103. *Le secrétaire d'État aux affaires européennes, entretien Les Échos*, 28 sept. 2020, p. 7.

104. Du nom des principales entreprises du monde numérique : Google, Apple, Facebook, Amazon.

105. *L. n° 2019-759*, 24 juill. 2019, portant création d'une taxe sur les services numériques et modification de la trajectoire de baisse de l'impôt sur les sociétés.

106. *Les Échos*, 15 déc. 2020.

107. *CE, plén. fisc.*, 11 déc. 2020, n° 420174, min. c/ *Conversant International Ltd*, anciennement dénommée *Valueclick International Ltd* : *Dr. fisc.* 2021, n° 4, comm. 117, concl. L. Cytermann, note F. Deboissy et G. Wicker. – V. également, A. Maitrot de la Motte, *L'invention de l'établissement stable* : *Dr. fisc.* 2021, n° 4, étude 116. – Adde B. Gouthière, *Un agent dépendant qui décide de transactions caractérisé un établissement stable même s'il ne les conclut pas formellement*. À propos de *CE, plén. fisc.*, 11 déc. 2020, n° 420174, min. c/ *Conversant International Ltd* : *Dr. fisc.* 2021, n° 1-2, act. 1. – Y. Sérandour, *La TVA sur les services numériques fournis en France par l'établissement stable d'une société irlandaise*. À propos de *CE, plén. fisc.*, 11 déc. 2020, n° 420174, min. c/ *Conversant International Ltd* : *Dr. fisc.* 2021, n° 1-2, act. 2.

3 % et l'imposition à l'IS des profits réalisés en France (déduction faite de la taxe GAFA)...

b) Des taxations éthiques sur les contribuables européens ou aux frontières de l'Europe

« Il faut être juste, avant d'être généreux. »

Sébastien-Roch Nicolas de Chamfort, *Maximes et Pensées, Caractères et Anecdotes*, 1795.

68 - La taxe « plastique » imaginée en 2018 est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2021 mais reste proche du principe historique de la contribution de chaque État membre au budget de l'UE. Son assiette est en effet fondée sur le plastique non recyclé, calculé selon le poids des déchets d'emballage plastiques non recyclables avec un taux d'appel de 80 cents par kilo. Il est vraisemblable que l'État français, qui sera un des principaux contributeurs car peu vertueux en la matière, répercutera son coût annuel d'environ 1,4 milliard¹⁰⁸ sur les collectivités qui ont compétence pour gérer ces déchets via une augmentation de leur contribution aux éco-organismes en charge du recyclage, actuellement fixée à 35 centimes par kilogramme d'emballage plastique. Cette nouvelle taxe pèsera donc sur les entreprises qui devraient logiquement la répercuter à leur tour sur les consommateurs européens.

69 - Toujours dans une logique vertueuse et pour atteindre l'unanimité des 27, l'idée de taxer la spéculation au même titre que la pollution est évidemment populaire. C'est pourquoi la Commission a relancé l'idée d'une taxe sur les transactions financières (TTF) reprise dans une pétition signée par 69 eurodéputés le 16 juillet 2020. L'Allemagne y est devenue favorable et s'est engagée à l'intégrer dans sa fiscalité d'autant que Britanniques, qui y étaient très opposés, ont quitté le navire européen. Cette taxe s'inspirerait amplement de la taxe française de 0,2 % sur les achats d'actions de sociétés dont la capitalisation boursière est supérieure à 1 milliard d'euros et son rendement serait de 3,5 milliards euros.

70 - Enfin la taxe carbone aux frontières est désormais un projet bien avancé au sein de Commission qui doit faire des propositions concrètes aux États membres au premier semestre 2021. L'idée est de taxer les marchandises entrant dans l'Union européenne selon leur empreinte carbone. Reste à déterminer la manière d'évaluer le carbone émis pour chaque produit et le prix de la tonne de carbone ainsi que le calendrier de taxation, mais son rendement se situerait entre 5 et 14 milliards d'euros par an.

B. - Les conséquences économiques fiscales et sociales de l'année 2020 en France

« Le pessimiste dit : ça ne peut pas aller plus mal.

L'optimiste répond : mais si, mais si. »

Alexandre Zinoviev, *Les Hauteurs béantes, L'Âge d'homme*, 1976.

71 - Mise au service de la guerre contre la Covid-19¹⁰⁹, la politique budgétaire incarnée par le nombre record de six projets de lois de financement public de 2020 a été entièrement dédiée au soutien à l'économie et en particulier aux entreprises, la politique fiscale très majoritairement axée sur l'allègement des impôts, amplifiant les effets des mesures budgétaires. Le Gouvernement a en outre tiré les leçons de l'échec des hausses d'impôt décidées en 2011¹¹⁰ et 2012¹¹¹ qui avaient cassé la dynamique de la croissance. Il a donc prévu la

poursuite du soutien public en 2021 en réitérant son refus d'augmenter les impôts à moyen terme, tablant sur le retour de la croissance pour rétablir les équilibres budgétaires et la gestion de la dette.

1° La gestion de la dette publique en France

72 - En 2021, la problématique de la dette publique va porter sur le cantonnement de la dette dite Covid et sur la soutenabilité à moyen terme de l'ensemble de la dette publique, d'autant que la dernière loi de finances rectificative pour 2020 prévoit la poursuite de la dérive budgétaire avec un déficit attendu de 8,5 % contre 11,3 % en 2020 et un endettement estimé à 119,8 % du PIB fin 2020¹¹².

a) Le niveau de la dette publique et la question de son cantonnement

73 - En 2020, la dette publique a augmenté de près de 270 milliards d'euros en 2020 à 120 points de PIB, progressant – à peu près comme dans les autres pays européens – de 20 points de PIB mais en partant de plus haut¹¹³. Ce phénomène est mondial puisque selon Fitch Ratings la dette des États a augmenté de 10 000 milliards de dollars en 2020, soit autant qu'entre 2012 et 2019¹¹⁴ à 77 800 milliards de dollars (94 % du PIB mondial) dont 60 000 milliards pour les pays développés (un montant multiplié par trois depuis 2000) et 19 000 milliards dans les pays émergents (multiplié par sept en 20 ans). Le taux d'intérêt que doivent payer les pays émergents étant bien plus élevés que celui des pays riches, la charge d'intérêt des deux blocs devrait converger vers 860 milliards de dollars en 2022. Rien d'étonnant donc que 2020 ait connu cinq défauts souverains : l'Argentine, l'Équateur, le Liban, le Surinam et la Zambie.

1) Le niveau de la dette publique et sa soutenabilité

74 - En France, la dette publique reste très majoritairement portée par l'État à hauteur de 83 % au 31 décembre 2020 contre 9 % pour les administrations publiques locales et 8 % pour les administrations de sécurité sociale¹¹⁵. Exemple emblématique des ravages de la crise sanitaire, l'UNEDIC, qui est un organisme paritaire mais dont la dette est systématiquement garantie par l'État, est passée d'un endettement nul en 2000¹¹⁶ à 37,40 milliards au 1^{er} janvier 2020 pour atteindre 55,5 milliards d'euros au 31 décembre 2020¹¹⁷. On l'attend même à 68,8 milliards fin 2021¹¹⁸ et encore sous condition de l'entrée en vigueur de la réforme paramétrique, plus pénalisante pour les chômeurs, repoussée au moins jusqu'au 1^{er} avril 2021 sous l'effet de la Covid-19.

75 - Comme évoqué dans ces colonnes, le pays est, depuis 1981 (époque où la dette publique était limitée à 20 % du PIB, et début des Trente-Six Dispendieuses), incapable de maîtriser la hausse de sa dette publique, qui s'envole à chaque récession pour ne jamais retomber après comme l'indique la figure ci-dessous : ainsi, à chacune des grandes crises de 1993, 2009 et 2020, la dette publique a régulièrement progressé de 20 points.

111. V. É. Pichet, *La doctrine budgétaire et fiscale actuelle : contraintes, mise en œuvre et conséquences* : Dr. fisc. 2012, n° 46, étude 46.

112. Rapp. AN n° 3531, 7 nov. 2020, p. 7.

113. Ainsi l'Allemagne passera de 60 à 77 % de son PIB et la zone euro de 84 à 105 %.

114. *Les Échos*, 18 janv. 2021, p. 29.

115. INSEE, *Informatiques rapides n° 2020-151*, 19 juin 2020, p. 2.

116. *Ibid.*, p. 4.

117. Unédic, *Situation financière de l'assurance-chômage. Perspectives 2020. Conséquences du Covid-19, Communiqué de presse*, 18 juin 2020, p. 1.

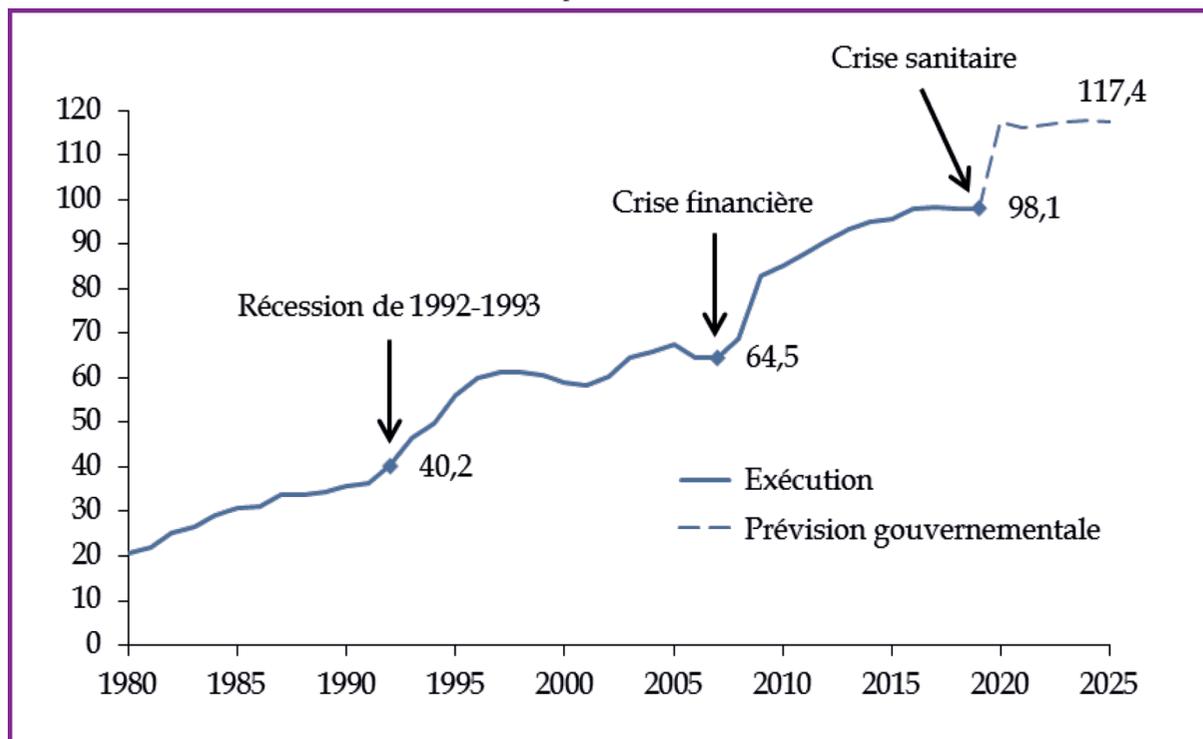
118. Unédic, *Synthèse du Conseil d'administration*, 28 janv. 2021, p. 4.

108. *Les Échos*, 6 août 2020.

109. Selon l'expression employée par le président de la République, allocution du 16 mars 2020.

110. V. É. Pichet, *La réforme de la fiscalité patrimoniale de 2011 : réévaluation après l'épreuve parlementaire* : Dr. fisc. 2011, n° 30-34, étude 438.

Évolution de la dette publique française depuis 1980
(en points de PIB)



Source : commission des finances du Sénat (d'après les données de l'Insee¹¹⁹).

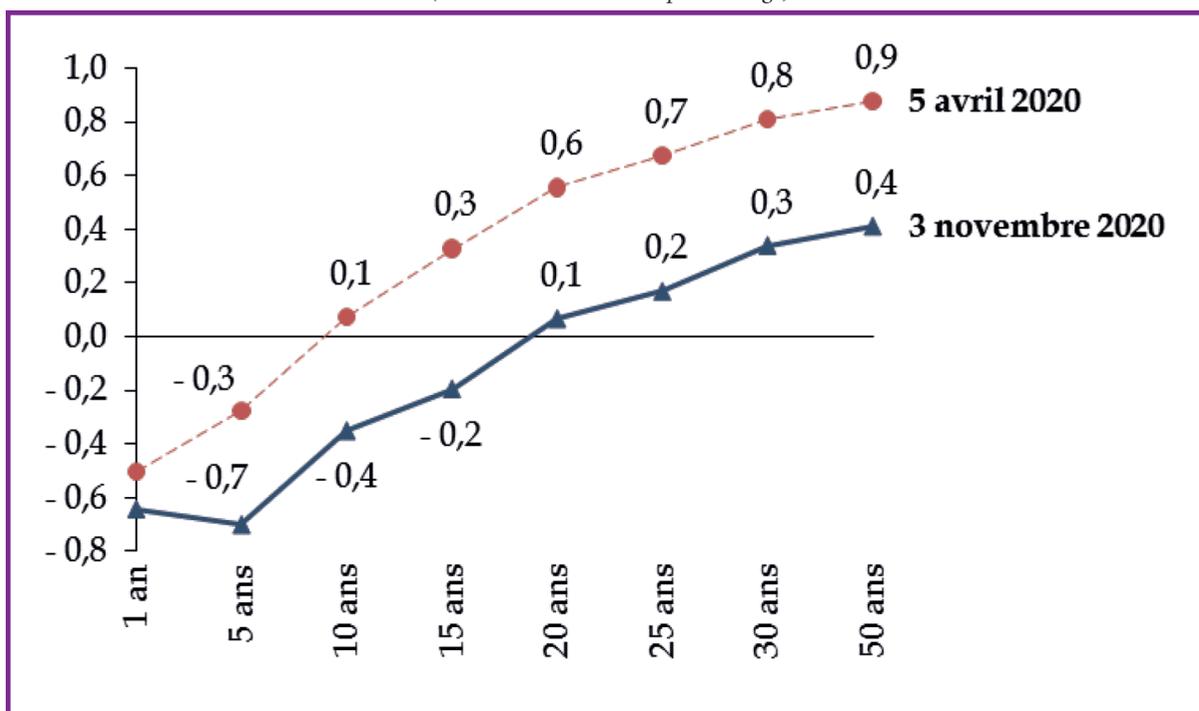
76 - En 2021, la soutenabilité de la dette publique, c'est-à-dire la capacité à honorer sa dette à long terme, n'est pas en cause en France car son montant nominal atteint des sommets historiques en temps de paix, la politique monétaire particulièrement agressive de la BCE permet à l'État d'emprunter à taux négatifs. Ainsi, début 2021, les obligations arrivant à échéance émises à des taux pouvant dépasser les 4 % sont remboursées pour être immédiatement remplacées par des

obligations émises sur 10 ans à des taux négatifs de l'ordre de -0,40 %. Le besoin de financement de l'État en 2020, composé du déficit à financer de 222,9 milliards et de l'amortissement de la dette à moyen et long terme de 136 milliards, a nécessité 362 milliards d'émissions de dettes dont 260 à moyen et long terme qui ont été levés sans la moindre difficulté à des taux historiquement bas et, comme indiqué, souvent négatifs¹²⁰.

119. Rapp. Sénat n° 138 sur PLF 2021, 19 nov. 2020, t. I, p. 86.

120. PLFR 4 nov. 2020, p. 25.

Évolution du coût de financement de la France
(taux d'intérêt annuel en pourcentage)



Source : commission des finances du Sénat (d'après : World Government Bonds) ¹²¹.

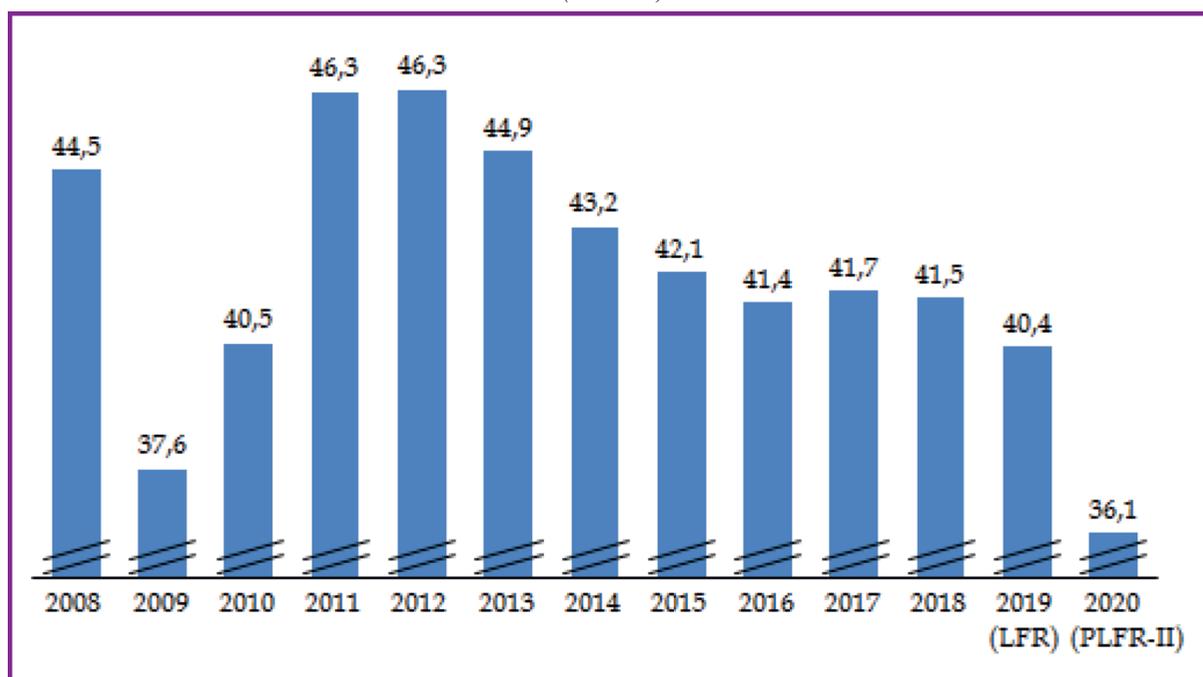
77 - Dans ces conditions, la charge de la dette qui représente le montant annuel des intérêts n'en finit pas de baisser alors même que le montant total de cette même dette s'envole. Ainsi, le montant des

intérêts payés en 2020 s'élevait à 35,8 milliards contre 40,3 milliards payés en 2019, amplifiant même la tendance des années précédentes ¹²².

121. Rapp. Sénat n° 138 sur PLF 2021, 19 nov. 2020, t. I, p. 23.

122. Rapp. Sénat n° 138 sur PLF 2021, 19 nov. 2020, t. I, p. 109.

Évolution de la charge de la dette (crédits du programme 117)¹²³
(en Md €)



Source : commission des finances du Sénat. Chiffres en loi de règlement pour les années 2008 à 2018, en loi de finances rectificative pour 2019 et dans le présent projet de loi de finances rectificative.

2) Les débats sur le cantonnement

78 - Comme indiqué dans ces colonnes en juillet 2020¹²⁴, l'exécutif a profité de la crise sanitaire pour rouvrir une nouvelle fois la CADES, entité de cantonnement distincte de l'État et des organismes de sécurité sociale créée en janvier 1996¹²⁵ pour financer la dette sociale accumulée entre 1993 et 1996 suite à une brutale récession (l'équivalent de 44 milliards de nos euros)¹²⁶ et qui devait initialement s'éteindre en... 2009¹²⁷. La CADES doit d'ores et déjà reprendre la dette de l'ACOSS de 31 milliards d'euros au 31 décembre 2019, l'ensemble des déficits sociaux estimés entre 2020 et 2023 à 92 milliards d'euros mais aussi les 13 milliards destinés à l'investissement dans les hôpitaux du plan soit un total de 136 milliards d'euros¹²⁸. Sa date théorique d'extinction a donc été une nouvelle fois repoussée à fin 2033 via la loi organique de juillet 2020¹²⁹.

79 - Le financement de la CADES est principalement assuré par la CRDS, prélèvement à assiette très large et à rendement élevé et stable de l'ordre de 17 milliards, qui ne concerne pas les entreprises et qui est indolore pour les personnes physiques habituées à le payer. C'est pourquoi Bercy étudie un nouveau cantonnement non plus de la dette sociale mais bien de l'ensemble de la dette publique directement liée à la crise sanitaire (soit environ 150 milliards), suivant en cela l'exemple de nos voisins allemands qui s'orientent vers cette solution

(118 milliards à amortir outre-Rhin entre 2023 et 2042)¹³⁰. C'est d'ailleurs la proposition faite par la Cour des comptes qui estime logique de transférer à la CADES le surcoût généré par la crise à l'ensemble des administrations publiques, comme l'UNEDIC¹³¹. L'idée serait de réaliser un différé d'amortissement rendu sans frais par les taux négatifs jusqu'à la nouvelle extinction officielle de la CADES en 2033 pour en étendre une fois encore sa date d'extinction « par exemple, jusqu'en 2042 », a précisé M. Le Maire¹³².

b) La monétisation et l'annulation éventuelle de la dette publique détenue par la banque centrale

80 - Le débat – quelque peu surréaliste et très français – sur la possibilité d'annuler la dette des 19 États de l'eurozone détenue par la BCE, soit à peu près la totalité de la dette dite Covid (20 % du PIB en France), va sans doute se propager en 2021 au sein de la classe politique hexagonale. Pour le comprendre, il faut revenir au tabou de la monétisation de la dette publique.

1) Les débats sur la monétisation

81 - Initié le 22 janvier 2015 en imitant la Federal Reserve américaine, le *Quantitative Easing* de la BCE consistait en des achats – sur le marché secondaire – de titres obligataires publics et privés d'un montant de plus de 1 100 milliards d'euros échelonnés entre mars 2015 et septembre 2016 avec création monétaire¹³³. Cette initiative avait déclenché la saisine de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe par des citoyens allemands qui estimaient qu'il s'agissait d'une monétisation

123. Rapp. Sénat n° 634 sur le projet de loi de finances rectificative du 15 juin 2020, 15 juill. 2020, t. I, p. 69.

124. É. Pichet, *L'Acte II du quinquennat maintient la doctrine fiscale initiale mais abandonne les ambitions budgétaires* : Dr. fisc. 2020, n° 6-7, étude 134.

125. Ord. n° 96-50, 24 janv. 1996 relative au remboursement de la dette sociale.

126. Rapp. Sénat n° 345, 10 mai 2006 p. 12.

127. En réalité il s'agit de la septième reprise de dette depuis sa création... pour un historique de la CADES V. É. Pichet, *Financement de la santé : la CADES en route vers l'éternité* : *The Conversation*, 26 mai 2020.

128. *Projet de loi relatif à la dette sociale*, mai 2020, art. 1^{er}.

129. *Projet de loi organique relatif à la dette sociale* mai 2020, art. 1^{er}.

130. Selon Bercy, « L'Allemagne conduit actuellement le même exercice avec un schéma conduisant à l'amortissement de cette dette d'ici à 2042 ».

131. *Cour des comptes, La situation et les perspectives des finances publiques*, juin 2020, p. 123.

132. « Cette dette Covid, nous devons la rembourser. Nous la rembourserons par la croissance, pas par les impôts. Nous la rembourserons en la cantonnant et en la séparant des 100 points de dette initiale », B. Le Maire devant les députés, 29 juin 2020.

133. ECB, M. Draghi, *Introductory Statement to the Press Conference*, 22 janv. 2015.

déguisée de la dette publique, à savoir « l'utilisation de la création monétaire comme source permanente de financement des dépenses publiques »¹³⁴, strictement interdite par l'article 123 du Traité de l'Union. Saisie d'une question préjudicielle par les juges constitutionnels allemands, la Cour de justice de l'UE avait validé la position de la BCE le 10 décembre 2018, au nom du principe de proportionnalité¹³⁵, la BCE respectant la clé de répartition établie pour la souscription à son capital et s'interdisant de détenir plus du tiers de la dette d'un État membre. Cette politique non conventionnelle devait en outre cesser une fois la situation économique stabilisée. Malgré cette interprétation, la Cour de Karlsruhe a demandé à la BCE le 5 mai 2020 de prouver dans un délai de trois mois l'absence d'effets secondaires néfastes du programme de 2015, faute de quoi la Bundesbank ne pourrait plus participer à un tel programme, ce qui avait suscité une certaine émotion sur le marché monétaire et resserré un peu plus l'étau juridique sur la BCE.

82 - La crise sanitaire et l'effondrement de la croissance prévue en 2020 dans la zone euro a contraint la BCE non seulement à prolonger son *quantitative easing* mais surtout à le multiplier en quatre étapes au cours de l'année 2020. Un premier programme de rachat de 350 milliards d'euros ajoutait au *Purchase Sector Public Programme* déjà en cours¹³⁶ un second programme nettement plus ambitieux dit *Pandemic Emergency Public Purchase* qui portait sur 750 milliards d'euros le 18 mars 2020¹³⁷, encore renforcé de 600 milliards le 4 juin 2020¹³⁸ et de 500 milliards le 10 décembre 2020 pour atteindre 1 850 milliards fin 2020¹³⁹. Conséquence logique de ces politiques, la BCE détenait fin 2020 une part supérieure à 20 % de la dette publique des États de l'eurozone et très exactement 613 milliards d'euros de dette publique française, soit 23,4 % de son montant total.

2) Les débats sur l'annulation de la dette Covid

83 - Dans ces conditions, il est tentant de suggérer à la banque centrale d'annuler la dette publique des États membres qui sont également ses actionnaires. Quelles en seraient alors les conséquences ? La première est comptable et laisserait la banque centrale avec des fonds propres négatifs de l'ordre de 2 000 milliards d'euros, mais une banque centrale, comme un État, n'est pas soumise aux mêmes contraintes qu'une entreprise privée, elle pourrait donc continuer à exercer sa mission. La seconde inciterait inévitablement les États dépensiers à mener des politiques budgétaires encore plus laxistes (hausse des dépenses publiques ou baisses des impôts) en les dispensant des réformes nécessaires à la soutenabilité de leur dette publique. La troisième serait une reprise de l'inflation, actuellement inexistante sous l'effet de puissantes forces déflationnistes, du moins pour ce qui est des prix à la consommation car le *quantitative easing* a bel et bien généré une inflation des actifs que sont les actions, l'immobilier mais aussi les obligations dont le cours évolue en sens inverse des taux très bas voire négatifs. Enfin, la quatrième serait sans doute une baisse de la devise mais comme tous les pays disposant de devises fortes pratiquent une même politique monétaire agressive leurs taux de change respectifs restent globalement stables, l'indicateur le plus fiable de la dévaluation des devises étant sans doute le cours de l'or qui a progressé de + 20 % en 2020, passant de 1 500 dollars l'once à plus de 1 800 dollars.

84 - Mais comme l'a montré la décision de la Cour de Karlsruhe, le principal obstacle, dirimant, à l'annulation des dettes Covid-19 détenues par la BCE est juridique et découle directement du traité. Si la monétisation de la dette est interdite par l'article 123, toute annulation est *a fortiori* totalement impossible, sauf à... modifier le traité. L'Allemagne et les pays vertueux (ou frugaux selon les points de vue) comme les Pays-Bas, l'Autriche ou la Finlande étant farouchement opposés à toute modification du traité susceptible d'affaiblir la monnaie, seul un pays qui quitterait l'euro pourrait (au terme d'un long processus) reprendre sa souveraineté monétaire pour envisager une annulation de la dette publique détenue par sa banque centrale (ce que pourrait faire par exemple les États-Unis, le Royaume-Uni ou le Japon puisque ces pays peuvent décider de l'avenir de leur monnaie). Dans la zone euro, cette hypothèse est d'autant plus exclue que le seul pays qui aurait pu quitter l'euro, la Grèce en juillet 2015, est finalement rentré dans le rang après avoir entrevu l'effondrement de son économie quelques semaines après avoir voté à une très large majorité le refus de tout diktat de Francfort.

2° L'évolution de la doctrine budgétaire et fiscale du début du quinquennat et les débats fiscaux de la fin du quinquennat

« De tout temps, quand les hommes se battent, ils s'imaginent être engagés dans la plus grande des guerres. »
Thucydide, *La Guerre du Péloponnèse*, I

85 - On vient de le voir, l'annulation de la dette Covid-19 est utopique sans sortir de l'euro. Si l'on exclut le défaut sur la dette publique, il n'y a que cinq moyens de gérer celle-ci. Le premier est l'inflation mais la principale mission de la BCE est précisément de lutter contre. Le second est une forte croissance peu probable avec une croissance potentielle autour de 1 % comme vu *supra*¹⁴⁰. Le troisième, la répression financière de l'épargne actuellement en cours, qui se traduit par des taux d'intérêt négatifs, est principalement due à l'action de la BCE et des autres grandes banques centrales : c'est un phénomène historiquement exceptionnel qui ne devrait pas perdurer. Il ne reste donc que deux moyens de réduire le stock de la dette et le déficit structurel dans les prochaines années : la baisse des dépenses publiques (mises en œuvre au Canada et en Suède avec succès dans les années 1990) qui nécessite un réel consensus social ou... la hausse de la fiscalité dans un pays qui en détient déjà le record.

a) Les réformes de l'État au point mort

« Quand je veux enterrer une affaire, je crée une commission. »
Georges Clemenceau

86 - La doctrine budgétaire présidentielle de M. Macron annonçait un ambitieux plan de réduction des dépenses publiques exprimée dans la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 visant à réduire les déficits sur la durée du quinquennat¹⁴¹. Ce plan prévoyait un véritable ralentissement de la hausse des dépenses publiques en effectuant 60 milliards d'économies non pas dans l'absolu mais par rapport à leur croissance naturelle. Elle s'incarnait en trois objectifs principaux sur le quinquennat¹⁴² : une baisse de cinq points

134. *Federal Reserve Bank of Saint Louis, In-Depth : is the Fed Monetizing Government Debt ?*, avr. 2013.

135. CJUE, gr. ch., 11 déc. 2018, aff. C-493/17, H. Weiss et a. : *JurisData* n° 2018-022944 ; JCP G 2018, 1388, obs. D. Berlin ; *Dr. adm.* 2019, comm. 10, note R. Lanneau ; *Europe* 2019, comm. 105, obs. D. Simon.

136. *European Central Bank, Public Sector Purchase Programme*, 2 avr. 2020.

137. *European Central Bank, Pandemic Emergency Purchase Programme*, 18 mars 2020.

138. *Ibid.*, 4 juin 2020.

139. *Ibid.*, 10 déc. 2020.

140. D'autant que la croissance future est largement tributaire de nouvelles pandémies hautement probables du fait du dérèglement climatique en cours.

141. « Il n'y a pas de politique qui vaille sans responsabilité budgétaire. C'est pour cela qu'il faut réduire nos déficits », *Programme d'Emmanuel Macron pour la présidentielle, préc.*, p. 30.

142. Selon Benjamin Griveaux, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Économie et des Finances, devant la commission des finances du Sénat le 27 septembre 2017 : « Nous avons symbolisé notre volonté de transformation en trois chiffres : 5, 3 et 1 ».

du ratio d'endettement public, de trois points des dépenses publiques (hors crédits d'impôt) et d'un point des prélèvements obligatoires.

1) Des effectifs de la fonction publique en hausse depuis le début du quinquennat

87 - Annoncée au début du quinquennat de M. Macron, l'objectif initial de suppression de 120 000 postes dans la fonction publique, dont 50 000 postes dans la fonction publique d'État, avait mal commencé puisque le Gouvernement annonçait pour 2018 un schéma d'emplois (correspondant au solde des entrées et des sorties) se limitant à une diminution des effectifs de l'État de... 324 emplois à temps plein (soit une quasi-stabilité des effectifs contre 14 000 créations au cours de 2017)¹⁴³. Cette ambition initiale a été brutalement revue à la baisse lors de la crise des gilets jaunes, l'objectif de suppression de postes passant alors à 10 000, pour être définitivement enterré par la crise sanitaire. Selon l'INSEE, la fonction publique employait 5,66 millions de personnes fin 2019 (en incluant les contrats aidés), soit une hausse de 17 400 postes en un an (+ 0,3 %), ce qui efface la baisse constatée entre 2017 et 2018 (- 0,4 %).

88 - Quant à l'année 2020, elle s'achève sur une hausse de 5 350 postes publics¹⁴⁴, dont 2 340 à Pôle Emploi, ce qui efface totalement les 7 131 postes supprimés en 2018 et 2019. La réforme de la fonction publique lancée par M. Darmanin en 2019 se résume pour le moment au lancement d'une modeste déconcentration d'une fraction des 100 000 agents du fisc qui concernera 2 500 d'entre eux de 2021 à 2026 sur la base du volontariat. Les agents délocalisés pourront opter pour des villes moyennes qui seront donc revitalisées comme Lons-le-Saulnier, Mende, Chaumont ou Fontenay-le-Comte et Decazeville. Il s'agit d'initier un mouvement de « démétropolisation » destiné à rééquilibrer la présence des services sur le territoire via la réorganisation de filières comme la publicité foncière, les services d'appui et d'expertise pour l'ensemble du ministère.

2) Des tentatives de réforme de nouveau avortées

89 - Le diagnostic encore renouvelé par la Cour des comptes en 2020 est parfaitement connu : il porte sur la complexité du cadre institutionnel constitué de plus de 90 000 entités¹⁴⁵ relevant des trois sous-secteurs d'administrations publiques (État, sécurité sociale et collectivités territoriales), dont les compétences se chevauchent souvent et évoluent constamment. Cette organisation conduit à la mise en place d'instruments de gouvernance des finances des administrations publiques à la fois complexes et lacunaires. Les multiples liens financiers entre les différentes sphères de l'action publique qui en résultent affectent en outre la pertinence des soldes de chacune des administrations publiques¹⁴⁶.

90 - Après l'échec de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) du quinquennat 2007-2012 et de la Modernisation de l'action publique (MAP) du quinquennat 2012-2017, qui « n'ont pas été à la hauteur des enjeux de redressement des finances publiques et de modernisation de l'action publique »¹⁴⁷, le gouvernement de M. Philippe prétendait mettre en œuvre une transformation profonde des politiques publiques fondée sur un plan stratégique dénommé « Action publique 2022 ». Début janvier 2021, ce comité n'a

rien produit de concret et semble, comme ses prédécesseurs, totalement enlisé et ce n'est pas le cinquième comité interministériel de la transformation publique, réuni par le Premier ministre le 5 février 2021 à Mont-de-Marsan, qui y changera quoi que ce soit, malgré la promesse de délocaliser 6 000 agents d'administration dans les services territoriaux de l'État¹⁴⁸.

91 - Une nouvelle commission sur l'avenir des finances publiques a été installée début décembre 2020. Présidée par Jean Arthuis, cette instance est destinée à réfléchir à la rénovation du cadre de gouvernance et des outils de pilotage des comptes pour éclairer le débat public sur la trajectoire des finances publiques. Elle doit remettre ses conclusions à la mi-mars 2021. Elle rendra sans doute un diagnostic bien connu et maintes fois répété destiné à réduire les effectifs de la fonction publique et à en améliorer le fonctionnement. Elle constatera sans doute, une fois de plus, l'échec des lois organiques de 2008 instaurant des lois de programmations des finances publiques puisqu'aucune des cinq premières lois de programmation n'a respecté ses objectifs.

92 - Même un texte qui se voulait contraignant comme le Traité sur la stabilité la coordination et gouvernance (TSCG) a été transposé *a minima* en un ensemble de dispositions peu exigeantes par la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques. Comme mentionné dans ces colonnes à plusieurs reprises¹⁴⁹, tout se passe comme si la classe politique en général et ses représentants les plus emblématiques que sont les parlementaires en particulier, refusent fermement tout engagement de long terme en repoussant systématiquement, pour des raisons électorales de court terme, toute mesure contraignante et ambitieuse. L'exemple de la limitation des pouvoirs du HCFP est particulièrement éclairant puisque cette entité censée rappeler les dérapages budgétaires vis-à-vis du Pacte de stabilité et de croissance n'a jamais pu faire preuve de fermeté.

b) Les grandes réformes sociales bloquées par la crise sanitaire

93 - Ce ne sont pas seulement les réformes de la fonction publique (qui n'ont jamais véritablement débuté) qui n'avancent pas mais également les grandes réformes sociales qui ont été reportées *sine die* par la crise sanitaire.

1) la réforme des retraites dans les limbes

94 - Le déficit spectaculaire du système français des retraites évalué *supra* à quelque 25 milliards d'euros en 2020 (dont 12 milliards pour la seule ARRCO-AGIRC ; 8,6 milliards pour l'assurance vieillesse et 2,9 pour le FSV) aurait pu agir de manière cathartique pour rappeler l'urgence de la réforme et l'introduction de plus d'équité. Telle était l'ambition de la réforme des retraites annoncées le 11 décembre 2019 par Édouard Philippe sous la forme d'une lente convergence des régimes de retraite vers un régime universel à points qui ne s'appliquerait vraiment que dans deux décennies. Au début de 2021, ce ne sont finalement pas les puissants intérêts catégoriels de trois grands régimes spéciaux (qui perdurent plus par la capacité de nuisance de leurs salariés que par des conditions de leur travail) qui ont bloqué la réforme, mais bien la Covid-19 qui l'a stoppée net. Les contribuables continuent donc de financer leurs avantages à hauteur de 2 à 3 milliards d'euros par an¹⁵⁰.

143. V. É. Pichet, *Doctrine fiscale et budgétaire du quinquennat : un nouveau cap*, Dr. fisc. 2018, n° 4, étude 136

144. Audition de M. Dussopt devant la commission des finances de l'Assemblée nationale sur le PLFR pour 2020, *Rapp. AN n° 3531, 7 nov. 2020*, p. 53.

145. On en compte 15 000 dans un État fédéral comme l'Allemagne, *Cour des comptes, Rapport public thématique Pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance*, nov. 2020, p. 71.

146. *Cour des comptes, Synthèse du Rapport public thématique Pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance*, nov. 2020, p. 11.

147. *Rapp. économique social et financier du projet de loi de finances 2018, Perspectives des finances publiques*, p. 92.

148. V. *Dossier de presse du 5ème Comité interministériel de la transformation publique*, 5 févr. 2021.

149. É. Pichet, *La trajectoire des finances publiques de 2014 à 2017 : impuissance du droit et vérité des comptes* : Dr. fisc. 2014, n° 48, étude 651.

150. É. Pichet, *Régimes spéciaux, quel coût pour l'État ? The Conversation*, 12 déc. 2019.

2) La réforme des dépenses de santé

95 - Tout comme la réforme des retraites, la réforme de la dépendance est également peu avancée, malgré la création officielle de la cinquième branche de la sécurité sociale (en sus de la famille, la vieillesse, la maladie et les accidents du travail) par la loi du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie. Cette loi en a confié la gestion, à compter du 1^{er} janvier 2021, à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) instaurée en 2004, au lendemain de la canicule de 2003, l'article 32 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2021 en définissant les missions. Le problème réside dans l'absence de financement de cette nouvelle branche qui nécessite au minimum 10 milliards par an. En 2021, la CNSA gère l'ensemble des dépenses publiques liées directement ou indirectement à la dépendance, soit 31 milliards, mais ses ressources additionnelles futures ne sont toujours pas identifiées. Parmi les hypothèses de financement, une ponction sur le Fonds de réserve des retraites (initialement destiné à améliorer les retraites des salariés du privé) ou une fraction annuelle de 2,3 milliards de la CSG à compter de 2024 sont les plus probables.

96 - Conclusion. – Les mesures prises dans le cadre des six lois de financement public de 2020 constituent les différentes strates d'un vaste plan d'urgence complété par les mesures du plan de relance du PLF 2021 contre les conséquences économiques et sociales de la pandémie ¹⁵¹. En France, l'objectif budgétaire fixé en 2017 par le nouveau président, déjà malmené par les gilets jaunes en 2018 ¹⁵², a été balayé par la Covid-19 et comme annoncé à de nombreuses reprises dans ces colonnes, le pays a abordé la crise en situation de faiblesse. Si la question de la soutenabilité de la dette ne se pose pas actuellement dans une période paradoxale combinant forte hausse de la dette publique et taux d'intérêt nominaux négatifs, son niveau inédit en temps de paix traduit le vocabulaire guerrier employé dès le 12 mars 2020 par le Président qui affirmait tout faire pour combattre le virus

151. Selon le rapporteur de la commission des finances de l'Assemblée nationale : « Il faut se concentrer sur les mesures d'efficacité : le soutien à la trésorerie des entreprises, le soutien financier aux ménages », *Rapp. AN n° 3226, commission paritaire, 21 juill. 2020, p. 10.*

152. *Ibid.*

« quoi qu'il en coûte » ¹⁵³. La crise sanitaire a en outre bloqué toutes les grandes réformes du programme présidentiel de M. Macron, institutionnelles d'abord mais surtout celles qui ont un impact budgétaire comme celle des retraites, de l'assurance-chômage et de l'État.

Conclusion

97 - La France a affronté la crise sanitaire de mars 2020 en état de faiblesse avec un déficit nominal et structurel des plus élevés et une dette déjà à 100 % du PIB. Après l'adoption de six lois de financement public en 2020 (dont un record de quatre lois de finances rectificatives), la France signe un déficit public historique en temps de paix de 11 % du PIB et une dette elle aussi à un niveau inédit depuis 1945, à 120 %. L'indicateur le plus préoccupant est précisément celui qui attire les foudres de tous ceux qui rêvent d'alléger définitivement le Pacte de stabilité et de croissance qui discipline – un peu – les États dispendieux comme la France. Ainsi, le déficit structurel qui aurait dû, selon la loi de programmation des finances publiques en cours, être ramené à 1,6 % du PIB se situe, selon notre évaluation, proche de celle de la Commission européenne autour de 5 %, soit très loin d'une estimation gouvernementale surréaliste de 0,6 % et de celle du HCFP de 1,9 %. Comme souvent, c'est dans les périodes de crise que l'Union européenne progresse, la Covid-19 l'a une fois de plus démontré en créant les conditions d'un moment quasi hamiltonien favorisé par le Brexit et permettant l'adoption d'un plan de relance audacieux financé par une dette commune de 750 milliards, donnant naissance à une véritable fiscalité commune. En France, le Gouvernement persiste à attendre d'une hypothétique croissance la résolution des déficits et de la dette publique aggravés par les nécessaires plans d'urgence et de relance de 2020. En 2021, les réformes des dépenses publiques initiées au tout début du quinquennat étant enlisées, il est à craindre une baisse globale du niveau de vie des Français victimes d'un État et d'une sphère publique qui continuent à vivre au-dessus de leurs moyens. Cette inévitable détérioration du niveau de vie des ménages sera lourde de tensions fiscales et sociales et donc politiques surtout si, comme c'est prévisible, la Covid-19 est l'annonciatrice de l'ère des pandémies causée par le dérèglement climatique.

153. Allocation présidentielle du 12 mars 2020.