

LE MENSUEL DE LA FONDATION iFRAP

SOCIÉTÉ CIVILE

Enquêter pour réformer N°223

2017-2021 1^{er} BILAN DU quinquennat

Mai 2021 - 8 €

FONDATION
iFRAP

FONDATION POUR LA RECHERCHE
SUR LES ADMINISTRATIONS ET
LES POLITIQUES PUBLIQUES

2017 - 2021 : 1^{er} BILAN DU QUINQUENNAT

9

À un an de la prochaine élection présidentielle, période au cours de laquelle le rythme des réformes tend à diminuer naturellement alors que les candidatures pour la prochaine présidence se préparent, il apparaît opportun de dresser le bilan de l'action de la présidence d'Emmanuel Macron et ce, alors qu'à l'instant T, la France est d'une certaine manière convalescente. Sous perfusion... par les milliards empruntés, par la politique de la planche à billets, notre pays souffre toujours de ses faiblesses structurelles.

La réalité, c'est qu'au cours de ce quinquennat, aucun des problèmes de la France n'a été réglé : la réforme des retraites ? Repoussée. La décentralisation ? Mise sous le tapis. La suppression de 120 000 emplois publics ? Enterrée. Pendant que les contrats aidés étaient supprimés dans le public, autant d'agents publics étaient embauchés. Rien non plus sur les suppressions de strates dans notre millefeuille administratif.

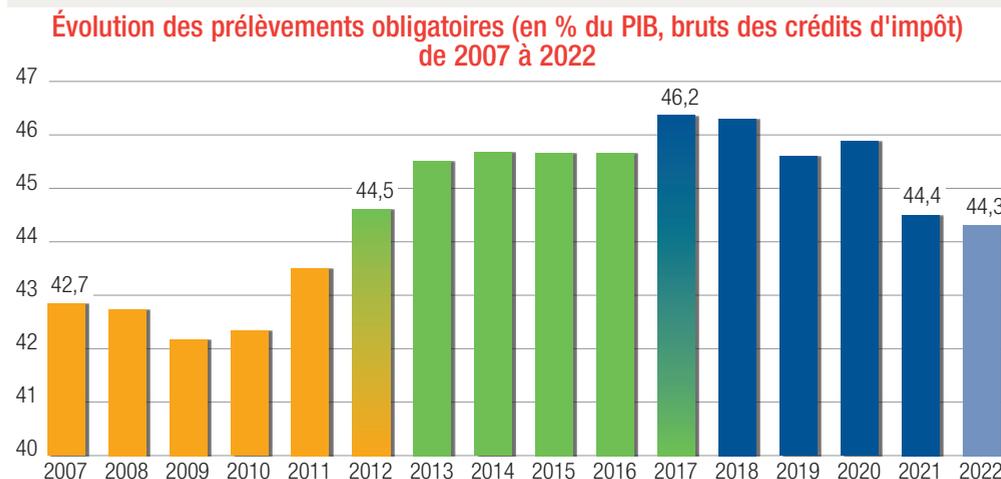
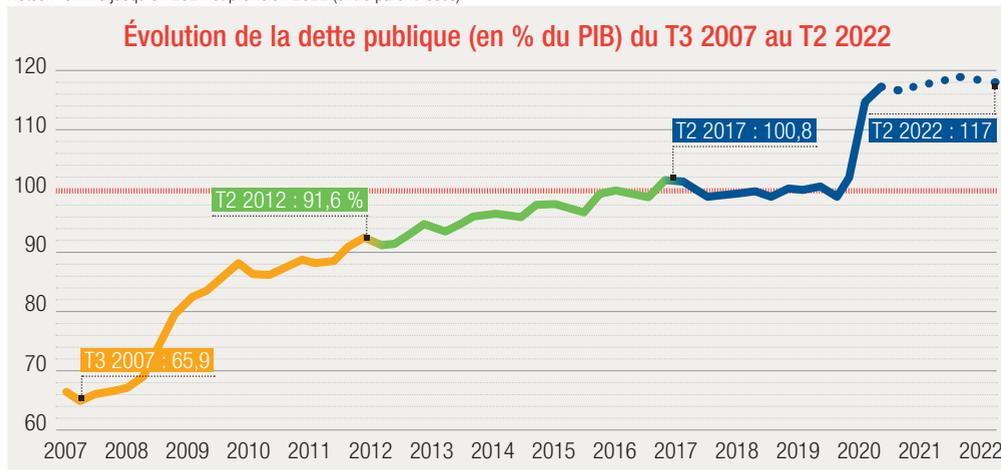
Si les promesses et les projets de loi étaient parfois ambitieux, les réformes ont systématiquement été amputées ou n'ont pas abouti. Il en résulte beaucoup de demi-mesures et une certaine timidité, notamment sur la réforme du code du travail qui est finalement très anecdotique. Un manque d'inspiration qui n'a pas été aidé par le fait que l'action d'Emmanuel Macron a vite été bouleversée par les crises successives (gilets jaunes, grèves contre la réforme des retraites, crise de la Covid). Des perturbations qui ont abouti à des volets entiers de mesures « conjoncturelles », non prévues initialement dans le projet présidentiel et qui ne constituent pas des réformes de long terme. Au final, un 1^{er} bilan du quinquennat permet de conclure que, depuis 2017 :

- La dette aura augmenté de +17 points de PIB d'ici 2021, soit une augmentation de 474 milliards €.
- Les impôts devraient baisser de -1,8 point de PIB d'ici 2021, tout en augmentant de 15,3 milliards €. Un taux 2021 à 44,4 % qui nous ramènerait à une situation pré-2012 mais qui reste sous réserve de fragiles prévisions. Pour rappel, le taux des prélèvements obligatoires étaient encore à 45,4 % du PIB en 2020.
- Les dépenses publiques devraient augmenter de +4,8 points de PIB d'ici 2021, soit une augmentation de 189 milliards €. Un taux 2021 à 61,3 %, loin de l'objectif présidentiel de 50 % du PIB, qui ne prend pas en compte l'impact des restrictions sanitaires de 2021. Ainsi, l'objectif gouvernemental d'un taux de dépense publique 2022 à 56,7% du PIB apparaît, lui, plus qu'irréaliste.
- Les effectifs physiques de la fonction publique ont augmenté de 87 000 postes entre 2017 et 2019, loin de l'objectif de baisse de 120 000 agents publics d'ici 2022. En conséquence, les dépenses de personnel des agents publics ont dérivé de +13 milliards € sur la période.
- Au niveau de l'État uniquement : la promesse était de réduire les effectifs de 50 000 postes, puis 10 000 suite au Grand Débat national. En réalité, les effectifs à temps plein auront augmenté de +1857 agents entre 2018 et 2021 (et jusqu'à +13 545 en incluant l'année électorale, soit entre 2017 et 2021).
- Le taux de chômage aura augmenté de +0,6% en 2021 mais une nouvelle baisse du chômage est attendue d'ici 2022. Néanmoins, la dette de l'Assurance chômage doit augmenter de 34,1 milliards entre 2019 et 2022. Un endettement massif que la réforme de l'Assurance chômage prévue par le Gouvernement ne pourra pas couvrir (2,26 milliards € d'économies au mieux).

Comparaison des finances publiques, de l'emploi et de l'activité législative sous les quinquennats Sarkozy (2007-2012), Hollande (2012-2017) et Macron (2017-2022)

En points de PIB	N. Sarkozy	F. Hollande	E. Macron*
Évolution de la dette ¹	+25,7	+10,6	+17 (+17,3)
Evolution du poids des prélèvements obligatoires ²	+1,8	+1,8	-1,8 (-1,9)
Evolution des dépenses publiques ²	+4,5	-0,6	+4,8 (+0,2)
Taux de chômage ³ (au sens du BIT, France entière)	+1,6	-0,2	+0,6 (-0,2)
Nombre de lois promulguées pendant les 4 premières années du quinquennat ⁴	181	185	157
Nombre d'ordonnances pendant les 4 premières années du quinquennat ⁴	112	157	245

Notes : *chiffre jusqu'en 2021 et prévision 2022 (entre parenthèses).



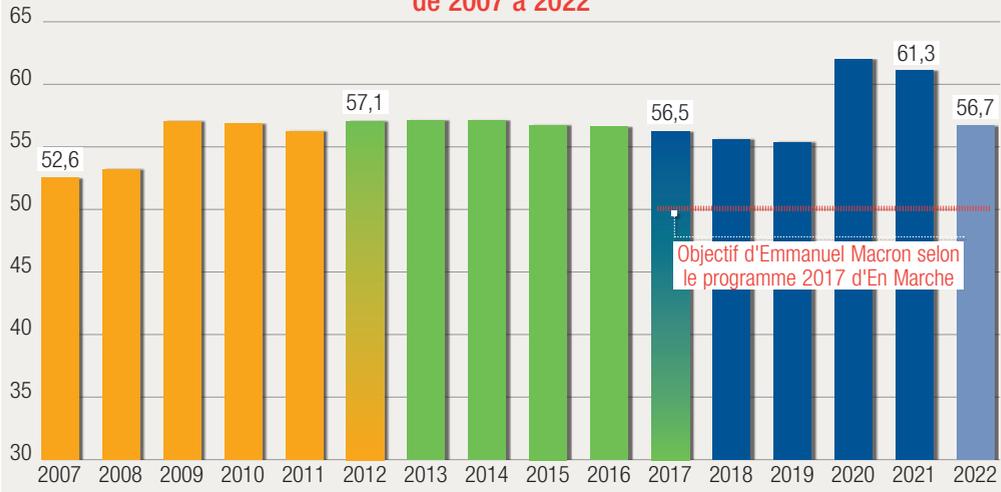
■ 1. Évolution de T3 de l'année d'élection à T2 de l'année de fin de quinquennat, sauf T2 2021 pour E. Macron et prévision T2 2022

■ 2. Brute des crédits d'impôt

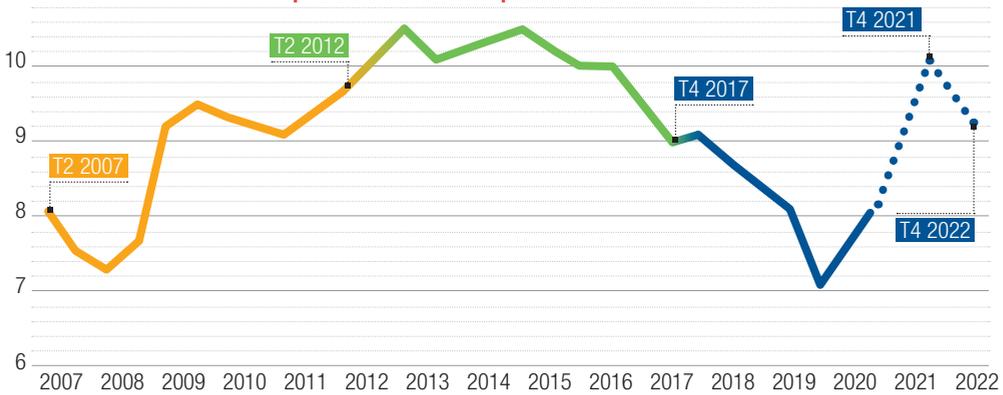
■ 3. Évolution de T2 de l'année d'élection à T2 de l'année de fin de quinquennat, sauf T4 2021 pour E. Macron et prévision T4 2022

■ 4. Soit : 2007, 2008, 2009, 2010 pour NS. 2013, 2014, 2015 pour FH. 2017, 2018, 2019, 2020 pour EM et année électorale divisée par 2.

Évolution des dépenses publiques (en % du PIB, brutes des crédits d'impôts) de 2007 à 2022



Évolution du taux de chômage de 2007 à 2022, France entière et prévisions Unedic pour T4 2021 et 2022



Nombre de lois promulguées (hors article 53 de la Constitution) et d'ordonnances, de 2007 à 2020





À l'élection d'Emmanuel Macron, la Fondation iFRAP a lancé « Le Macronomètre », un observatoire des réformes du Gouvernement. Avec cet outil, et en partenariat avec *le Figaro*, l'action du Gouvernement a été notée sur 10 chaque mercredi à l'occasion du conseil des ministres pour un suivi au plus près des réformes.

20 promesses de campagne d'Emmanuel Macron passées au crible

Fonction publique	Modernisation du management public	Partiellement tenue, pas de big bang mais plusieurs petits pas vers la bonne voie
	Réduction du nombre d'agents publics de 120 000 emplois	Non tenue : sur l'ensemble des effectifs publics entre 2017 et 2019, les effectifs augmentent de +86 000
	Réintroduction d'un jour de carence	Promesse tenue
Fiscalité	Rétablir les exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires	Promesse en partie tenue car n'incluant pas l'exonération des cotisations patronales (contrairement à la mesure initialement prise par Nicolas Sarkozy)
	Exonération de la taxe d'habitation pour 80 % des ménages	Promesse tenue
	Augmentation de 1,7 point de la CSG sur une base plus large (en l'occurrence les retraités)	En partie annulée puisque la hausse ne se concentre que sur 30 % des retraités après le recul du gouvernement suite au mouvement des Gilets Jaunes
	Transformer le CICE en baisse de charges pérenne de 6 points pour toutes les entreprises et sur tous les salaires et jusqu'à 10 points au niveau du SMIC	Promesses tenues
	Baisse de l'IS de 33,3 % à 25 %	
	Création d'une taxe sur les grands groupes de l'Internet	
	Transformation de l'ISF en impôt sur la rente immobilière (IFI)	
Dépenses publiques	Mise en place d'une baisse de 60 milliards d'euros des dépenses publiques afin de les ramener à 53,5 % du PIB à l'horizon 2017, et à 50 % en 2022	Non tenue : en 2021, les dépenses publiques ont atteint 61,1 % du PIB et la prévision 2022 vise 56,7 % du PIB. Sur la période, les dépenses auront augmenté de 135 milliards €
Travail	Référendum à l'initiative de l'employeur	Non tenue
	Flexibilisation du Code du Travail	Partiellement tenue avec quelques mesures d'assouplissement
Vie publique	Suppression de la réserve parlementaire et ministérielle.	Partiellement tenue puisque la suppression a été compensée par la création d'un Fonds pour le Développement de la Vie Associative doté de 25 millions
	Réforme et fiscalisation de l'IRFM	Plutôt non respectée : il y a bien eu une réforme et une clarification des frais des parlementaires mais peu de contrôle en face et l'exonération perdue
	Réduction d'un tiers du nombre de parlementaires	Non tenue
Social	Instauration d'un régime universel des retraites	Non tenues
	Création d'un versement social unique pour toutes les allocations sociales (guichet unique)	

SUR LA FONCTION PUBLIQUE

Le très bon point : la lutte contre le sous travail

Un jour de carence avait été mis en place en 2012 pour la fonction publique mais, présenté comme humiliant pour les agents par Marylise Lebranchu, alors ministre de la Fonction publique, il avait été supprimé au 1^{er} janvier 2014 avant d'être réintroduit en 2017. Le Gouvernement attendait 270 millions € avec la réintroduction du jour de carence qui lutte contre le micro-absentéisme... mais en réalité, un an plus tard, les économies annuelles étaient du même niveau qu'en 2012, autour de 164 millions €. Loin d'être suffisant pour résoudre le problème du surcoût de l'absentéisme dans le secteur public, estimé à environ 2 milliards € par an, mais c'est un pas dans la bonne direction.

D'autant que le Gouvernement, dans sa loi pour une transformation de la fonction publique, s'est attaqué à un vieux tabou qui est le non-respect des 35 heures dans le secteur public ou la durée de service légal de 1 607 heures annuelles. En 2016, le rapport Laurent démontrait, qu'en moyenne, les trois fonctions publiques travaillent 1 584 heures par an, soit 23 heures par an et par agent en dessous du service légal. En cause ? Le maintien des régimes antérieurs, la création de règles dérogatoires et de jours de congés locaux (comme le jour du maire par exemple). Pour mettre fin à ce problème, le Gouvernement a organisé une « *harmonisation* » des temps de travail et a demandé le réexamen de tous les accords locaux et des régimes dérogatoires avec un respect obligatoire des 1 607 heures annuelles. Pour cela, un délai d'un an a été accordé aux collectivités... à compter des prochaines élections locales. Les échéances étaient donc, initialement, fixées à mars 2021 pour les agents des communes, mars 2022 pour les agents des départements et décembre 2022 pour les agents des régions. Mais la crise sanitaire et le décalage des élections locales ont bousculé

le calendrier : aujourd'hui, les communes ont jusqu'au 1^{er} janvier 2022 pour trouver un accord. Si aucun accord n'est conclu, ce sont les préfets qui prendront le relais : ils pourront supprimer des jours de congés aux agents ou encore, suspendre le versement des heures supplémentaires.

C'est une très bonne mesure car l'enjeu est colossal : si tous les agents territoriaux effectuaient réellement les 1 607 heures, cela représenterait le travail de 50 000 agents à temps plein, soit 1,5 milliard € d'économies potentielles pour une qualité de service équivalente. Notons néanmoins que la délicate question du temps de travail des enseignants n'est pas abordée. Selon le bilan social 2020 de l'Éducation nationale, le service hebdomadaire moyen des enseignants du second degré était de 18,3 heures par semaine pour les hommes et 17,9 heures par semaine pour les femmes⁵.

La demi-modernisation de la gestion de la fonction publique

En parallèle, la loi pour la transformation de la fonction publique a également flexibilisé la gestion des ressources humaines publiques, la réorganisation des services et l'externalisation vers le secteur privé notamment pour les fonctions support. Petit bémol néanmoins, en cas de réorganisation des services, les agents statutaires peuvent toujours refuser des mutations ce qui représente un véritable frein pour les restructurations. Néanmoins, pour faciliter les transferts d'agents d'une structure à l'autre, la loi a mis en place une priorité locale de mutation ou de détachement (dans les trois versants de la fonction publique), elle renforce aussi la mobilité des fonctionnaires via des mises à disposition ou des départs volontaires. Le recours aux contractuels a également été facilité dans la fonction publique d'État avec l'ouverture de certains postes autrefois réservés aux titulaires et dans la fonction publique territoriale

■ 5. www.dalloz-actualite.fr/sites/dalloz-actualite.fr/files/resources/2021/03/statistiques_de_la_norme-indicateurs_de_suivi_de_lactivite_normative_-_2021.pdf

où les emplois permanents peuvent être occupés de façon permanente par des agents contractuels dans les communes de moins de 1 000 habitants. Cela est loin d'être anecdotique car ces mesures permettent de grignoter le statut par les deux bouts : par les postes de direction d'une part et par les postes dans les communes rurales d'autre part. Si aucun objectif de contractualisation n'a été fixé et si l'alignement des conditions de travail entre public et privé reste tabou, le Gouvernement a néanmoins glissé un pied dans la porte du statut... sans y toucher toutefois.

Notons enfin que la volonté du Gouvernement de moderniser le management public et de lutte contre le sous-travail a complètement volé en éclats lors de la gestion du Covid et notamment du 1^{er} confinement. En effet, lorsque le télétravail était impossible, les salariés du privé pouvaient être placés en chômage partiel, payé à 84 %... quand les fonctionnaires étaient, eux, placés en ASA (autorisation spéciale d'absence), payé à 100 %. Une différence de traitement tout simplement injuste d'autant qu'il apparaît que le recours aux ASA a été engagé pour certains postes où le télétravail était possible

et que le retour en présentiel à l'été 2020 a été particulièrement difficile à mettre en place, notamment dans la territoriale.

La promesse de baisse des effectifs non respectée

C'est l'un des engagements de la campagne d'Emmanuel Macron les plus marquants. La réduction du nombre d'agents publics de 120 000 emplois sur la durée du quinquennat. Voilà ce que le programme promettait : « *Cela correspondra à un volume de 50 000 postes non renouvelés dans la fonction publique d'État et d'environ 70 000 dans la fonction publique territoriale, où les départs en retraite vont être nombreux dans les années à venir. Les effectifs de la fonction publique hospitalière seront en revanche maintenus* ». En jeu, près de 3 milliards d'économies⁶.

Premier point important, le Gouvernement n'a la main, via l'élaboration des budgets, que sur l'évolution des effectifs de l'État. En ce qui concerne la fonction publique territoriale, ce sont les plus de 35 000 employeurs territoriaux qui sont responsables. Cette promesse de campagne apparaît donc plus simple à respecter pour les effectifs de l'État

Variation 2019-2017 des effectifs physiques dans la fonction publique

	Fonctionnaires (y c. militaires)	Contractuels (hors contrats aidés)	Bénéficiaires de contrats aidés	Autres catégories et statuts	Ensemble hors contrats aidés
Fonction publique de l'État (FPE)	-6,8	53,9	-42,8	-4,4	42,6
Ministères	-0,6	20,4	-2,2	-5,2	9,4
Établissements publics à caractère administratif	-1,1	33,6	-40,6	0,7	33,2
Fonction publique territoriale (FPT)	0,6	31,6	-35,3	1	33,3
Régions	3,9	2,6	-0,1	0,2	6,6
Départements	-7,7	4,5	-3,3	-0,9	-4,2
Secteur communal	4,4	24,5	-31,8	1,8	30,8
Fonction publique hospitalière (FPH)	-16	22,9	-9	4	10,8
Ensemble (FPE+FPT+FPH)	-22,2	108,3	-87,1	0,5	86,8

Source : INSEE, mars 2021. Retraitement Fondation iFRAP.

⁶ www.education.gouv.fr/bilan-social-du-ministere-de-l-education-nationale-de-la-jeunesse-et-des-sports-2019-2020-308115

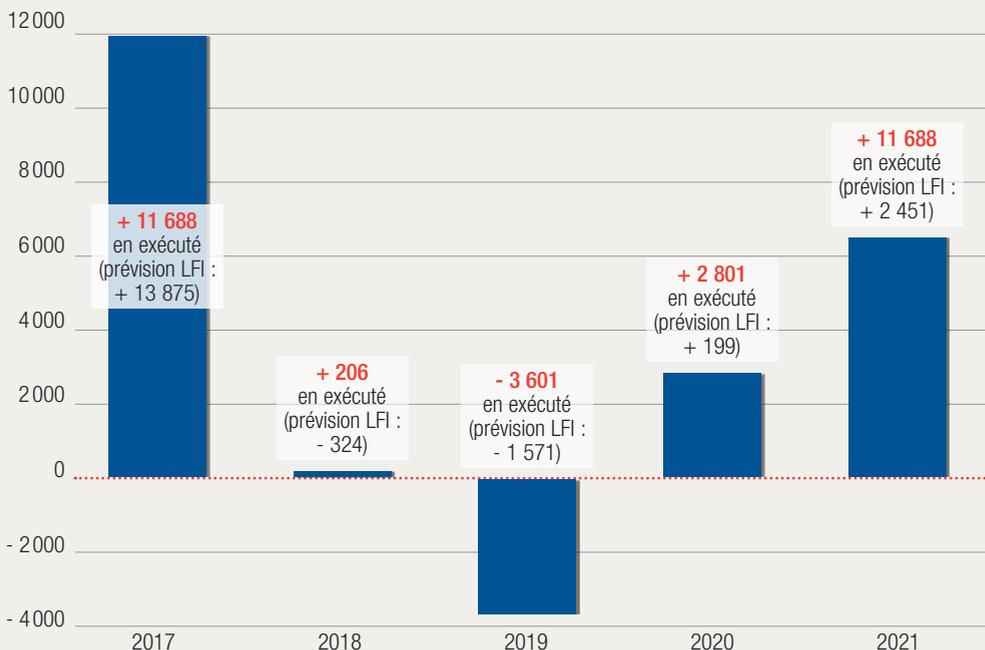
que pour ceux de la territoriale. Malgré cela, on constate entre 2017 et 2019, un véritable jeu de passe-passe où les contrats aidés baissent de 87 100 sur l'ensemble des trois fonctions publiques, tandis que les contractuels augmentent de 108 300 et que les titulaires baissent de 22 200. Au total, les agents publics hors contrats aidés augmentent de 86 800 effectifs physiques sur la période. Il est tout de même possible de suivre l'évolution des effectifs ETP de l'État jusqu'en 2021 à travers les budgets votés successivement pendant le quinquennat et leurs exécutions. Emmanuel Macron avait promis une baisse de 50 000 agents sur ce périmètre... Un objectif revu à la baisse, suite au Grand Débat mené après le mouvement des Gilets Jaunes, pour atteindre une baisse de 10 500 postes seulement. Un objectif vraisemblablement inatteignable puisque depuis 2017, les effectifs de l'État se sont renforcés de 13 545 agents (en incluant la prévision d'embauche de la LFI 2021 de + 2 451 ETP).

En admettant que la moitié des créations de 2017 incombe à l'ancienne majorité (dernier budget voté sous François Hollande), on atteint une hausse divisée de moitié, avec + 7 701 postes jusqu'en 2021. En excluant totalement l'année 2017, la balance penche toujours pour une augmentation des effectifs avec + 1 857 postes créés. Pendant le quinquennat, seuls deux budgets planifiaient une baisse des effectifs, celui de l'année 2018 qui prévoyait 324 suppressions mais a réalisé 206 embauches... et celui de 2019 qui prévoyait 1 571 suppressions mais en a réalisé 3 601. C'est la seule année où un effort a été réalisé.

Un point sur les dépenses de personnel

Sur la totalité des effectifs, on constate une dérive de +13 milliards € de 2017 à 2019 (cumul des variations) sur la rémunération de salariés des administrations publiques (y compris cotisations sociales imputées).

Évolution des effectifs ETP de l'État, de 2017 à 2021⁷, en prévision (LFI) et en exécution



Source : Cour des comptes, rapport annuel sur l'exécution des comptes de l'Etat de 2017 à 2020.

7. www.ifrap.org/impact-du-programme/emmanuel-macron#section-120

Évolution de la masse salariale des salariés des administrations publiques

	Milliards €	2017	2018	2019	2020	Variation 2018-2020
D1	Rémunération des salariés	290,9	293,8	297,5	303,8	13,0
D11	Salaires et traitements bruts	193,6	196,4	199,3	205,0	11,4
D12	Cotisations sociales à la charge des employeurs	97,3	97,4	98,1	98,9	1,6
D121	Cotisations sociales effectives à la charge des employeurs	54,3	53,8	54,1	54,4	0,1
D122	Cotisations sociales imputées à la charge des employeurs	43,0	43,7	44,0	44,5	1,4

Source : Cour des comptes, rapport annuel sur l'exécution des comptes de l'Etat de 2017 à 2020.

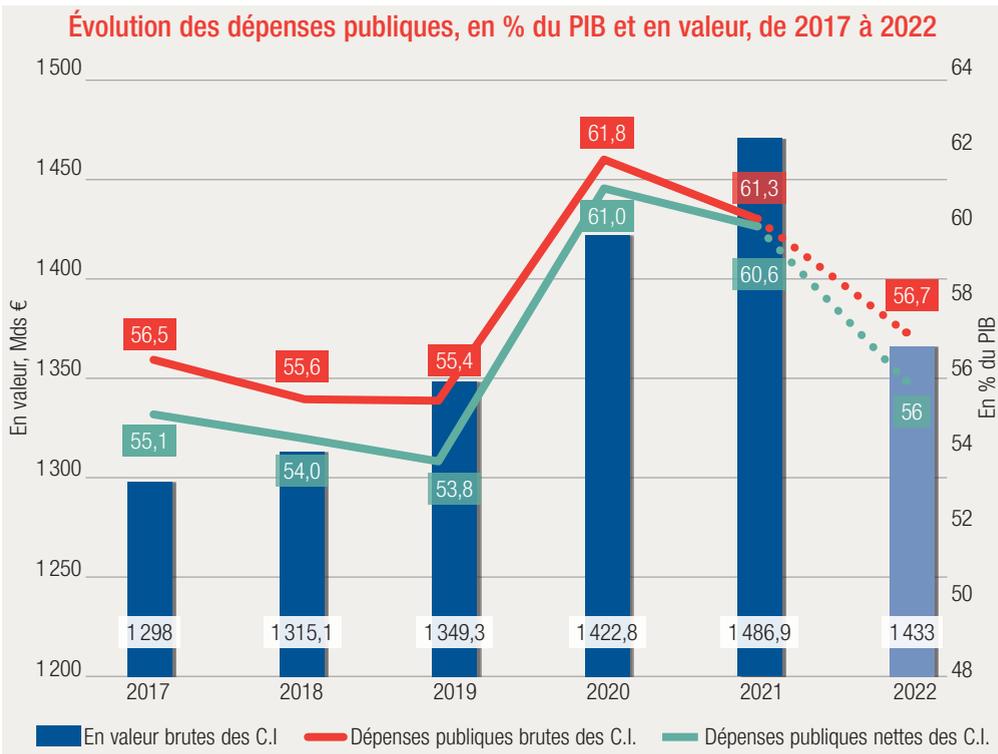
Le mirage de la suppression de l'ENA

En 2008, Nicolas Sarkozy souhaitait supprimer le classement de sortie de l'ENA. Cela ne sera pas concrétisé. Sous François Hollande, une réduction du poids des grands corps était passée *in extremis*... mais un décret daté du 28 juin 2017 par le premier Gouvernement d'Emmanuel Macron, a rétabli le classement de sortie dans son organisation originelle. Une crise des Gilets Jaunes plus tard, ce dernier déclarait pourtant : « *Je pense qu'il faut supprimer, entre autres, l'ENA [...] pour bâtir quelque chose qui fonctionne mieux.* » Il ajoutait même : « *Je souhaite que nous mettions fin aux grands corps.* » Sauf que deux ans (et une crise de la Covid) plus tard, le rapport Thiriez « *Mission haute fonction publique* » était remis au placard et le président de la République annonçait qu'il allait réserver désormais des places à l'ENA à des candidats issus de milieux modestes. Six mois plus tard, dernier revirement et le Président annonce de nouveau une suppression de l'ENA. De quoi donner le tournis mais cette fois, une réforme semble bien en route et prévoit la création d'un ISP (Institut de Service Public) qui sera la nouvelle école qui accueillera le tronc commun de 13 écoles déjà existantes (ENA, INET, ENM, EHESP, EN3S, ENAP, 4 écoles d'application de Polytechnique, FOGN et FNS). Cette école assurera la formation initiale des fonctionnaires destinés à accéder au corps des administrateurs de l'État. En parallèle, le projet prévoit la création d'un seul corps : le corps des administrateurs de l'État, ce qui reviendra à mettre les anciens corps concernés partiellement ou totalement en extinction. Cela se rapproche du modèle britannique où la haute fonction publique forme un seul grand corps interministériel rattaché au Premier ministre. Toujours sur l'exemple britannique, la réforme prévoit la fonctionnalisation de la haute fonction publique pour éviter la constitution de « *rentes à vie* » en détachant les fonctionnaires formés pour une durée déterminée (2 à 3 ans) dans les postes A+, assurant rotation et non pérennisation des rémunérations qui leur sont attachées. Voilà pour les bons points mais des zones d'ombre persistent... notamment le statut de l'ISP qui ne sera pas universitaire mais administratif. Ce choix devrait empêcher l'école de délivrer directement des diplômes contrairement à ce qui se pratique au Royaume-Uni et surtout en Allemagne, où c'est la compétence technique acquise à l'université qui prime. Également, si la sortie des élèves ne se fait plus directement dans les grands corps... on ne sait pas encore si les agents seraient titularisés dans le corps des administrateurs de l'État. Si oui, les avantages de la réforme tomberaient à l'eau et la fonctionnalisation serait fictive car fonctionnant encore en vivier fermé. Il ne sert, en effet, à rien de supprimer l'ENA si l'on conserve des titulaires à vie dans la haute fonction publique. Dernier regret, il est dommage que cette réforme n'intègre pas la promesse de campagne d'Emmanuel Macron de faire entrer un quart de dirigeants dans les administrations, issus du secteur privé. Il semble que cette promesse pourtant essentielle à la mixité de parcours dans nos administrations ait été oubliée.

Et à périmètre constant 2006, les dépenses de masse salariale de l'État en 2020 s'élèvent à 99,6 milliards €, soit une croissance de 2,5 milliards € en seulement 3 ans (2018-2020). À périmètre courant et en incluant la variation du budget 2018 exécuté

par rapport à l'exécution 2017, l'augmentation atteint +4,1 milliards €. À titre indicatif, la variation était de +2,5 milliards € sous le quinquennat de Nicolas Sarkozy et de +5,4 milliards € sous le quinquennat de François Hollande.

SUR LES FINANCES PUBLIQUES



Dépenses publiques 2017-2021 : +4,8 % du PIB et 189 milliards €

Concernant les dépenses publiques, Emmanuel Macron avait une promesse forte : il promettait la mise en place d'une baisse de 60 milliards € des dépenses publiques afin de les ramener à 53,5 % du PIB à l'horizon 2017, puis 50 % en 2022. Il n'en sera rien, car en 2021, la dépense publique pèse pour 61,3 % du PIB. Évidemment, le pic est dû aux dépenses de soutien de l'année 2020 avec une augmentation de +6,4 % du PIB en un an... mais même avant, la promesse

du Président n'aura pas pu être remplie car en 2019, les dépenses publiques représentaient encore 55,4 % du PIB. Le programme d'En Marche proposait pourtant des mesures d'économies via des réformes sociales ambitieuses sur les retraites, la politique du logement, l'Assurance chômage ou encore la baisse des effectifs publics mais systématiquement, ces projets ont été abandonnés ou les mesures d'économies ont disparu lors du travail parlementaire. Un manque d'ambition qui n'est pas sans conséquence sur nos finances publiques.

Annuellement, tous les budgets votés et exécutés sous cette présidence ont fait augmenter les dépenses publiques : +34,2 milliards € de 2018 à 2019, le premier budget où la majorité avait la main à 100 % et une année non impactée par la crise sanitaire. Si l'on regarde l'évolution des dépenses publiques en pourcentage du PIB, on constate une baisse de 1,1 point de PIB jusqu'en 2019 par rapport à 2017 avant une explosion de +6,4 en 2020. Aujourd'hui, le Gouvernement mise pour 2022 sur une baisse de la dépense publique de -4,6 points, ce qui ramènerait le bilan du quinquennat à une hausse beaucoup plus modeste de +0,2 point (pour 135 milliards € de hausses en valeur). Une prévision très ambitieuse dont la réalisation s'annonce très difficile, d'autant que les prévisions 2021 sont déjà entachées d'incertitudes.

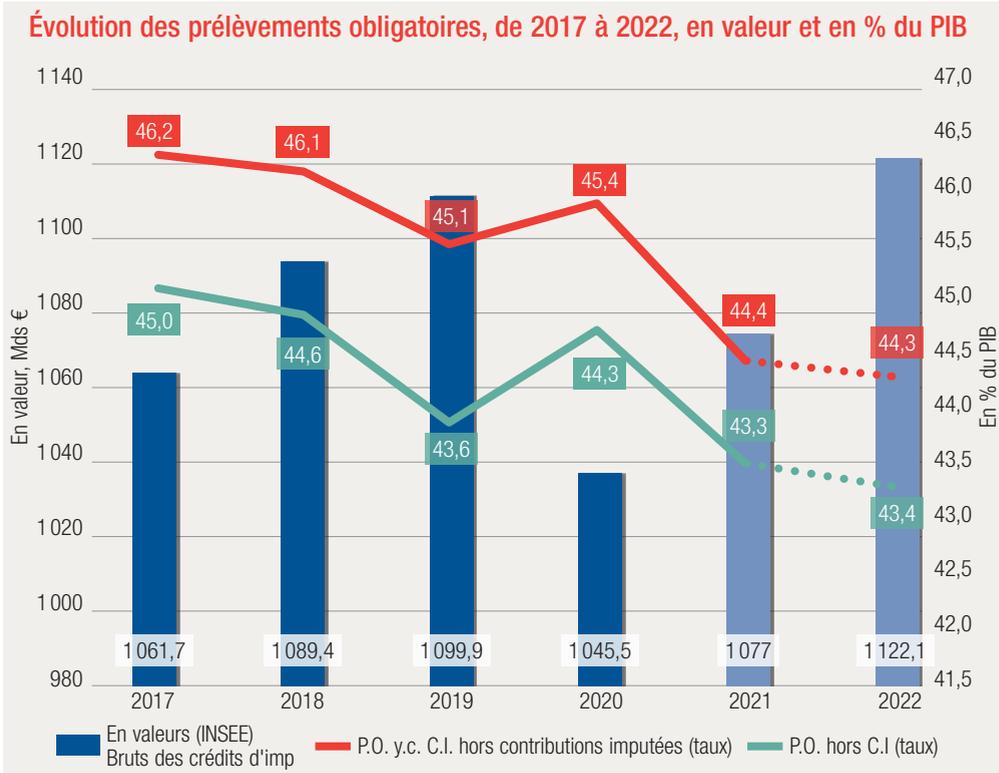
En effet, le budget 2021 prévoyait initialement une baisse des dépenses de 6,9 milliards € mais elle n'aura jamais lieu : cette prévision n'incluant pas les mesures de restrictions sanitaires en place depuis le début de l'année (couvre-feu, fermeture des commerces, des restaurants, puis des écoles en avril – qui ont conduit à un recours accru au chômage partiel) : chaque mois, ces mesures coûtent entre 7 et 11 milliards € en soutien aux entreprises et en financement du chômage partiel. Les derniers documents budgétaires programmant les finances publiques de l'État jusqu'en 2027, montrent une hausse des dépenses publiques pour 2021 de 50,6 milliards €, ce qui apparaît en phase avec les restrictions en cours. Ce document ne prévoit d'ailleurs pas un retour des dépenses publiques aux alentours de 50 % du PIB pour le prochain quinquennat : la meilleure prévision visant 53,8 % du PIB en 2027 avec une hausse des dépenses publiques de 2021 à 2027 d'environ +101,2 milliards €. Pour y parvenir, Bercy mise sur une réforme organique de la gouvernance de nos finances publiques afin de fixer une règle de dépenses à ne pas franchir hors crise. Sur ce sujet, tout reste donc à faire.

Fiscalité 2017-2021 : +15,3 milliards €, -1,8 % du PIB

La politique fiscale du Gouvernement a été guidée, jusqu'en 2020, par les nombreuses promesses d'Emmanuel Macron sur le sujet. Dès 2018, ont ainsi été mis en œuvre les engagements relatifs à la transformation du CICE en baisse de charges pérennes et à une baisse de l'impôt sur les sociétés de 33,3 à 25 %. Deux mesures qui font directement suite aux dernières mesures de François Hollande. Le taux d'IS normal est donc passé de 33,33 % à 31 % en 2019, puis à 28 % en 2020, 26,5 % en 2021 et 25 % en 2022 pour une baisse des recettes totales de 13,6 milliards €.

Concernant la taxation des grands groupes Internet, cette promesse de campagne a été réalisée en 2019 avec le lancement de la taxe GAFA... une création qui n'est pas sans conséquence puisque les États-Unis menacent encore de taxer les exportations françaises de luxe (notamment les maroquineries et les cosmétiques) en guise de représailles. Mais le vrai danger de la taxe GAFA est de tuer dans l'œuf nos propres poussins, ou de les condamner à se développer ailleurs, alors que le marché mondial reste ouvert. Une balance risque/gain qui apparaît très déséquilibré d'autant plus que la collecte 2019 n'était que de 350 millions € pour l'État.

Du côté des ménages (voir notre étude à paraître en juin), la majorité des promesses de campagne ont été validées dans les premiers budgets avec l'augmentation de la CSG effective dès le 1^{er} janvier 2018 (avant le rétro-pédalage du Gouvernement en fin d'année) et la suppression progressive de la taxe d'habitation sur les résidences principales pour 80 % des ménages qui sont exonérés depuis 2020. Pour les 20 % restants, l'exonération devrait être complète d'ici 2023... si la prochaine majorité ne revient pas dessus. À ce jour, l'impact de la suppression de la taxe d'habitation est toujours discuté, et discutable, puisque les pertes de



recettes pour les collectivités sont prises en charge par l'État... et donc par le contribuable. Quant à la promesse de rétablir les exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires, elle est seulement partiellement effectuée puisque la mesure ne s'applique pas sur les cotisations employeurs (à la différence de la mesure initiale sous Nicolas Sarkozy).

Enfin, sur le patrimoine, les deux promesses principales ont toutes les deux été validées lors du vote du premier budget 2018 avec la transformation de l'ISF en IFI et la création d'une PFU.

Tout cela pour quels résultats ? Incontestablement, jusqu'en 2019, les mesures fiscales du Gouvernement tendaient vers une baisse générale de la fiscalité : -1,1 point de PIB, une baisse mesurée d'autant plus qu'en valeur, les prélèvements continuaient bien à augmenter (+ 38,2 milliards € par rapport à 2017 [bruts

des crédits d'impôt]). Une stratégie bouleversée par la crise sanitaire de 2020 où l'on voit un effacement des prélèvements obligatoires de 54,4 milliards € ; une baisse due à une contraction du PIB puisque le taux de prélèvements obligatoires, lui, remonte quasiment à son niveau de 2018 effaçant les efforts réalisés en 2019. Néanmoins, il faut souligner que le Plan de Relance du Gouvernement inclut une série de mesures d'allègements fiscaux pour les entreprises et les professionnels. L'enjeu ? Limiter la casse économique et créer un rebond. C'est pour cela, qu'en 2021, les mesures de baisse des prélèvements obligatoires sont de 14,8 milliards pour l'État et de 3,4 milliards sur les organismes d'administration centrale (ODAC) mais compensées par des hausses de 2,1 milliards € sur les collectivités territoriales et de 8,7 milliards pour la Sécurité sociale. Grâce à ces mesures, le Gouvernement espère baisser les prélève-

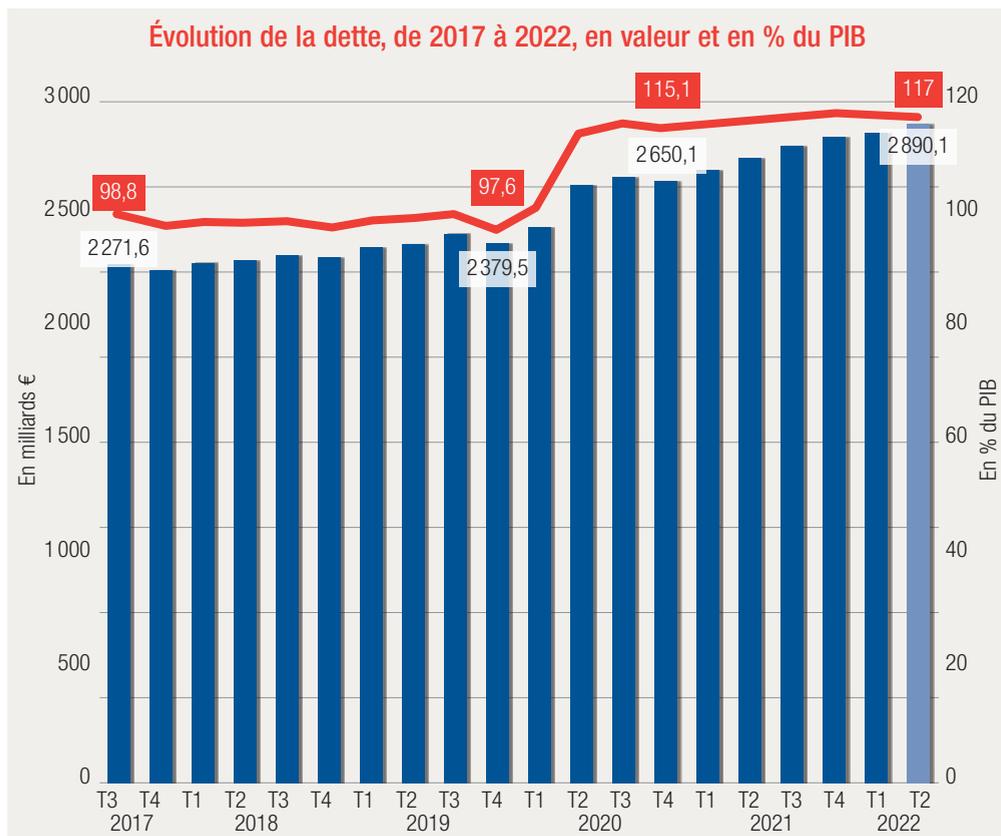
ments obligatoires à 44,6 % du PIB, ce qui était également le niveau de 2012.

Au final, en valeurs, les impôts des Français et de leurs entreprises auront augmenté de +15,3 milliards € de 2017 à 2021 mais ce taux devrait avoir baissé de -1,8 point sur la durée du quinquennat. Un résultat très fragile et encore conditionné à l'espoir d'un rebond économique en 2021. Si on accepte les prévisions 2022, l'évolution de la fiscalité sur le quinquennat serait d'une baisse de 1,9 points et d'une hausse en valeur de 60,4 milliards €. En termes de baisse, ce résultat est inédit sur un quinquennat mais il faut souligner qu'en 2017, Emmanuel Macron arrive au pouvoir sur le pic le plus haut de la fiscalité française en pourcentage du PIB et que le taux qui doit être atteint en 2021 ne fait que nous ramener à la situation d'avant 2013. Quant à la baisse du taux de prélèvement obligatoire autour de

42,2 % qui est planifiée pour le quinquennat 2022-2027, elle ne fait que nous ramener à la situation de 2009. Pour véritablement baisser la pression fiscale qui pèse sur les Français, il faudrait aller beaucoup plus loin.

Dettes 2017-2021 : +474 milliards € et +17 % du PIB

Sur le sujet de la dette, Emmanuel Macron n'avait pas fait de promesse particulière et la gestion de la dette de son Gouvernement tendait à une très légère baisse jusqu'en 2019, pour une dette qui continuait à se situer autour des 98 % du PIB. Une situation qui perdure et qui s'aggrave depuis la crise de 2008, ne nous laissant aucune marge de manœuvre en cas de nouveau coup dur. Et coup dur, il y a eu : si entre 2008 et 2009, la dette avait augmenté de +14,2 points de PIB passant de 68,8 à 83 %, en 2020, nous avons encaissé une hausse de la



Une fiscalité verte toujours sur le retour

14 milliards €, c'était la hausse planifiée de la fiscalité verte d'ici 2022... et plus spécifiquement la hausse des taxes sur les carburants, notamment celle sur les produits pétroliers (TICPE, pour « taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques ») qui en 2018 étaient respectivement de 59,4 et 68,3 centimes. Le Gouvernement avait prévu pour 2019, d'augmenter la taxe sur le gazole de 6,5 centimes et celle sur le super de 2,9 centimes. Le problème c'est que le poids de la fiscalité dite environnementale est en hausse continue : +11,3 milliards € entre 2016 et 2019 dont 4,92 milliards prévus entre 2018 et 2019 et cette augmentation reposait pour 3,9 milliards sur la TICPE liée à la convergence diesel-essence, à la montée en puissance de la composante carbone et à la suppression partielle de la niche du gazole non-roulant. Et malgré le terme de « *fiscalité verte* », les sommes ne sont pas destinées à la transition énergétique : sur les 3,9 milliards de hausse planifiés, seulement 80 millions € devaient être reversés sur le Compte d'affectation spécial (CAS) Transition énergétique, un fonds dédié. Les milliards d'euros restants devaient être affectés au budget général de l'État : la fiscalité verte n'est donc qu'un prétexte pour augmenter la fiscalité en général et générer des recettes pour l'État. Finalement, face à la gronde des Gilets Jaunes, le Gouvernement a abandonné son projet et gelé les taxes à leurs niveaux de 2018 et ce, jusqu'en 2022.

Au final, la réponse du Gouvernement au mouvement des Gilets Jaunes s'est traduite par un effort de 10 milliards € en 2018, jusqu'à 13 milliards € en 2019 et ce, principalement en baisse de la fiscalité (moratoire sur la fiscalité énergétique, suspension de la hausse de la CSG pour 70 % des retraités, retour des heures supplémentaires défiscalisées, prime exceptionnelle défiscalisée...) La majorité a également lancé un Grand Débat national pour orienter le reste du quinquennat et une Convention Citoyenne sur le climat dont les conclusions ont abouti, en juin 2020 à 150 mesures... et 10 milliards de hausses d'impôts proposées. La fiscalité verte retrouve toujours son chemin.

Et ce n'est pas tout, six mois après le mouvement des Gilets Jaunes, le Gouvernement signait également une Loi Énergie et Transition énergétique qui fixe des objectifs inatteignables pour le pays (comme atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050, réduire la consommation énergétique primaire des énergies fossiles de 40 % en 2030 et réduire la part du nucléaire dans la production d'électricité à 50 % à l'horizon 2035). Encore plus inquiétant, toujours en pleine crise de la Covid, le Gouvernement a choisi de traduire la plupart des conclusions de la Convention Citoyenne sur le climat dans une grande loi Climat qui institue le délit d'écocide, vise l'interdiction de vente de tout véhicule à carburant fossile à partir de 2040, fixe un objectif de zéro artificialisation des sols (ce qui conditionne la construction neuve à des destructions/renaturalisations parallèles) et veut interdire les vols courts nationaux (alors que le secteur aéronautique est à l'arrêt depuis 2020).

Mais le plus étonnant est qu'à travers cette loi, le Gouvernement planifie une nouvelle et discrète hausse de la TICPE, cette même taxe qui a mis le feu aux poudres des Gilets Jaunes. En effet, le texte prévoit la suppression de l'avantage fiscal sur la TICPE dont « *bénéficie le gazole consommé par les poids lourds du transport routier de marchandises* » d'ici 2030. Une très mauvaise nouvelle qui continuera de pénaliser davantage un secteur très concurrentiel dont le taux de taxation est de 45,2 €/hl quand le plancher européen est à 33 €/hl. Si on inclut la TVA, la France est le pays le plus taxé (59,4 €/hl) après la Belgique (61,6 €/hl), l'Italie (61,7 €/hl) et le Royaume-Uni (65,1 €/hl). À cela s'ajoute le recyclage de l'écotaxe poids lourds qui avait déclenché la colère des Bonnets Rouges. Elle pourrait être mise en place par les régions mais aussi par les départements (afin d'éviter des effets de déport) pour financer l'entretien du réseau routier.

dette de +17,6 points du PIB pour atteindre le taux inégalé de 115,1 %. Et cette trajectoire va se poursuivre malheureusement : en 2021, 117,2 % du PIB, 117 % à la fin du 2^e trimestre 2022 mais ce taux remonterait jusqu'à 128 % d'ici 2030 à politique inchangée d'après la

commission Arthuis (avec une croissance à 1,5 % en moyenne). Selon les prévisions 2022, on peut s'attendre à ce que la dette augmente de +17,3 % du PIB sur la durée du quinquennat, pour une augmentation en valeur de +618 milliards €.

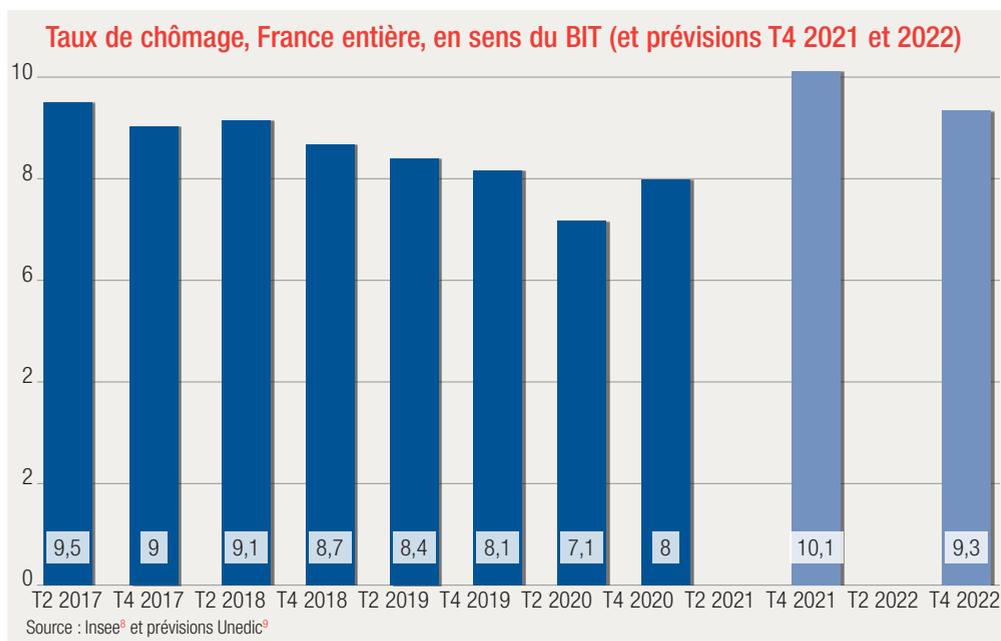
SUR L'EMPLOI

Une très timide flexibilisation du Code du travail

C'était le premier grand chantier du quinquennat d'Emmanuel Macron : les ordonnances Travail effectives dès septembre 2017. Si elles vont dans le bon sens d'une flexibilisation du Code du travail, elles font également suite aux dernières mesures prises par le Gouvernement de François Hollande, les accords Rebsamen et la loi El Khomri notamment. En termes de résultats, difficile de dissocier l'impact de chaque majorité. Les décisions se complètent même parfois : c'est le cas sur la question de la définition de la cause réelle et sérieuse du licenciement. Le premier Gouvernement Philippe fixant un plafond aux indemnités

de licenciements jugés abusifs... plafond très proche du barème indicatif institué en 2016 : 24 mois d'indemnités pour 30 ans d'ancienneté sous François Hollande et 20 mois d'indemnités en pareil cas sous Emmanuel Macron.

Au niveau de la durée légale du travail, même timidité : sans toucher aux 35 heures, les ordonnances se sont contentées d'une inversion limitée de la hiérarchie des normes : la possibilité, pour l'employeur, de négocier en direct avec les salariés à la majorité des deux tiers... mais uniquement dans les entreprises jusqu'à 20 salariés et à condition qu'il n'y ait pas de délégué du personnel. Entre 20 et 50 salariés, il faut négocier avec un salarié mandaté. Mais il n'y aura pas de référendum à l'initiative de



8. www.ifrap.org/fonction-publique-et-administration/157-ou-5-479-agents-pour-letat-en-2021

9. blog.comiteo.net/cse-parle-t-on-de-baisse-de-moyens/#:~:text=En%20moyenne%2C%20le%20nombre%20total,heures%20de%20de%20C3%A9ga%20par%20mois

l'employeur, alors que le programme d'Emmanuel Macron le prévoyait.

Même demi-mesure en matière de seuils sociaux. En 2017, le Gouvernement, via la fusion des instances représentatives dans un comité social et économique (CSE), a renforcé le seuil critique que représente l'embauche du 50^e salarié alors que c'est un véritable frein pour le développement des PME. Point positif cependant, cette fusion a permis une baisse d'environ 26 %¹⁰ du nombre d'heures de délégation pour les 600 000 salariés protégés du secteur privé. En 2019, la loi Pacte promettait de nouveau une flexibilisation au passage du seuil, mais comme le Gouvernement a opté pour réformer « hors Code du travail », aucun allègement des seuils n'a été possible. Seul gain : les entreprises de plus de 20 et de moins de 50 employés n'ont plus l'obligation de rédiger un règlement intérieur.

De manière générale, la loi Pacte n'a pas représenté un big bang : l'effort financier de l'État est très limité sur le sujet, à peine 500 millions €, et difficile d'y trouver des mesures vraiment suffisantes pour aider au financement de la croissance des entreprises en création et en développement. Il faut vraiment regretter que la loi Pacte n'ait pas planché à un remplacement de l'ISF-PME, car avec sa disparition, les incitations ont quasiment disparu et le dispositif IR-PME reste beaucoup trop limité par le plafond global des niches. Pour conclure, difficile de voir dans l'action de cette majorité, une vraie flexibilisation du secteur économique : en pratique, le nombre d'articles du Code est passé entre 2017 et 2021, de 11 330 à 10 840, soit son niveau de 2015. Pour rappel, en 2002, le Code du Travail comptait seulement 4 981 articles¹¹.

Une baisse du chômage annulée par l'année 2020

En 2018, le Gouvernement présentait sa réforme de l'Assurance chômage. Les premières mesures devaient entrer en application fin 2019, puis le 1^{er} avril 2020... mais crise

de la Covid oblige, la date a été repoussée finalement au 1^{er} juillet 2021.

À cette date, le mode de calcul des allocations va donc changer : ce nouveau mode de calcul doit empêcher un allocataire de toucher plus au chômage qu'en travaillant. Cette réforme devrait conduire la 1^{re} année à une diminution des allocations de 17 % en moyenne pour 1,15 million de bénéficiaires. Au 1^{er} juillet 2021, doit également (et de nouveau) entrer en vigueur la dégressivité des allocations-chômage pour les hauts revenus. Pour rappel, cette mesure était effective depuis le 1^{er} novembre 2019 mais du fait de la crise de la Covid, elle a été gelée... Cette dégressivité concerne les bénéficiaires de moins de 57 ans percevant un salaire, avant chômage, supérieur à 4 500 € brut, et pourra aller jusqu'à 30 % à partir du 7^e mois indemnisé (soit en janvier 2022). À son lancement, en 2020, cette mesure ne devait concerner qu'entre 1 000 et 2 000 allocataires par mois pour une économie d'environ 20 millions €, mais une fois en régime de croisière (courant 2022 initialement), la dégressivité devrait s'appliquer sur les indemnités de 400 000 à 700 000 allocataires par an, pour une économie attendue de 220 millions d'euros. Selon l'Unedic, la diminution moyenne par allocataire concerné sera de 11 000 euros bruts. Si l'introduction de la dégressivité dans la durée est une bonne chose, l'équité de cette mesure ciblée interroge néanmoins car les cotisations des cadres, selon la CFE-CGC, représentent 42 % du total alors qu'ils ne perçoivent que 15 % des allocations.

L'ouverture des droits est également modifiée. Calée pour entrer en vigueur au 1^{er} octobre 2021, la règle de base sera qu'il faudra avoir travaillé 6 mois sur 24 (36 derniers mois pour les salariés de 53 ans et plus) pour toucher une indemnisation. Bémol, cette bonne mesure qui doit nous rapprocher des moyennes européennes vient d'être repoussée en 2022. Même recul pour la mise en place d'un bonus/malus par la taxation des contrats courts : cette fois c'est une bonne chose car les contrats courts représentent une marge

■ 10. https://www.dalloz-actualite.fr/sites/dalloz-actualite.fr/files/resources/2021/03/statistiques_de_la_norme-indicateurs_de_suivi_de_lactivite_normative_-_2021.pdf

■ 11. www.insee.fr/fr/statistiques/2107840

Réforme des retraites et décentralisation : les manqués du quinquennat

Le plus gros manquement du quinquennat sera incontestablement la non-réforme des retraites. Après des mois de consultations et des mouvements de grève qui ont pénalisé la vie des Français à la fin de l'année 2019, le Gouvernement semblait encore tenir bon et a bien présenté un projet de loi pour les retraites (certes allégé), le 22 janvier 2020 en Conseil des ministres. Depuis mars 2020, le projet est toujours « *en première lecture* » entre les deux Assemblées. Aujourd'hui, le projet qui devait rapprocher les systèmes de retraites publiques et privées et instaurer un régime universel est au point mort. Le projet était d'ailleurs sûrement condamné à ne pas aboutir : il relevait, en effet, de promesses incompatibles puisque voulant harmoniser les règles pour tous, Emmanuel Macron s'engageait également à « *ne pas toucher à l'âge de départ à la retraite, ni au niveau des pensions* » et que « *les taux de cotisation ou les conditions d'âge pourront différer, en raison notamment des caractéristiques des métiers* ». Certains membres du gouvernement commencent cependant à re-évoquer le sujet. Non pas celui d'une réforme structurelle mais d'une réforme « *light* » pour modifier les paramètres. Cela ne sera pas suffisant puisqu'avec la crise, les entreprises connaissent de sérieuses difficultés à assurer leurs cotisations. Devant le Sénat, Gérald Darmanin indiquait que le déficit de la Sécurité sociale devrait atteindre 41 milliards € en 2020, bien au-delà des 28 milliards € enregistrés en 2010, au plus fort de la crise financière. La dette portée par l'Acoss atteindrait 45 milliards €. . . ce qui signifie qu'à défaut de cotisations, les pensions seront payées à crédit par la CNAV. Il est urgent de réformer pour de vrai et non pas juste pour pouvoir dire « *on l'a fait!* ».

La même problématique du « *on l'a fait!* » se pose sur la loi 4D. Un projet a bien été déposé mais on est loin du grand acte de décentralisation promis. En 2017, Emmanuel Macron parlait de donner plus d'autonomie et de déconcentration aux territoires (« *il faut redonner des compétences au plus près du terrain* ») et de réduire le millefeuille administratif avec la suppression d'au moins un quart des départements. Il n'en sera rien et aujourd'hui, le gouvernement justifie le manque d'ambition du texte par sa volonté de ne pas bousculer le fonctionnement territorial en pleine crise sanitaire et économique. Autre promesse ambitieuse tombée dans l'oubli, la création d'un versement social unique pour toutes les allocations sociales (ou guichet unique) afin de lutter contre le non-recours. On peut aussi évoquer l'instauration du chèque syndical afin de lier le financement des syndicats aux nombres de leurs adhérents et soutiens : la mesure a été rejetée par la nouvelle majorité lors des discussions sur la réforme du Code du Travail. Quant à la promesse d'atteindre 2 % du PIB pour le budget de la Défense, elle a été atteinte en 2020... mais non pas grâce à l'action du gouvernement mais à cause de la baisse du PIB cette année-là.

de manœuvre essentielle pour les entreprises, surtout en période de crise.

Le Gouvernement estime désormais les économies autour de 2,26 milliards €, soit 500 millions € d'économie de moins par rapport au chiffre de novembre 2019. Problème, cette réforme pensée en 2018 venait marquer la 4^e année de baisse du chômage, une baisse qui se confirmait même en 2019... mais qui a volé en éclats en 2020. Entre le 1^{er} et le 2nd trimestre 2020, près de 364 700 personnes étaient inscrites en plus à Pôle Emploi. Fin 2020, les estimations misaient sur 8 % de chômage mais ce sera finalement beaucoup

plus car l'Unedic anticipe, désormais, un taux de chômage à 10,1 % pour 2021 avec 230 000 suppressions d'emplois et 70 000 personnes en plus indemnisées au chômage (et 9,3 % fin 2022). Conséquence, le déficit de l'Assurance chômage va perdurer : -17,4 milliards déjà en 2020, il devrait être de -10 milliards en 2021 et de -6,4 milliards encore en 2022 pour une dette qui passerait de 36,8 milliards en 2019 à 70,9 milliards attendus en 2022. Les prévisions estiment que le financement de l'activité partielle pesait pour 9,2 milliards en 2020, encore 4,6 milliards en 2021 et 1,7 milliard en 2022.

Régalien : une priorité encore oubliée

25

En termes de sécurité, le programme d'En Marche promettait beaucoup notamment la construction de 15 000 nouvelles places de prisons. Dans les faits, on comptera seulement 370 places « *nouvellement* » créées par le programme « *15 000 places* » d'ici 2022. Les 4 630 autres places créées relevant, elles, de programmes antérieurs. Par ailleurs, la rénovation du parc existant induit une baisse du nombre de places disponibles, si bien que pour le moment, sur 5 000 places théoriquement à ouvrir en 5 ans, seules 2 227 seront ouvertes effectivement.

En juillet 2020, le ministre nouvellement nommé, Éric Dupont-Moretti, se félicitait néanmoins que la surpopulation carcérale soit jugulée à 98 % de taux d'occupation. Un taux qui a été atteint uniquement par le choix, en plein confinement, d'autoriser la remise en liberté anticipée de 14 000 personnes qui étaient à moins de 2 mois de la fin de leur peine. À la veille du confinement en France, il y avait plus de 72 575 détenus en France pour environ 61 000 places. Un mois plus tard, les 188 établissements pénitentiaires français comptaient 62 650 détenus, soit près de 10 000 en moins, avec un taux d'occupation de 103 %, contre 119 % le 1^{er} mars.

Face à ces « *bons résultats* », le Gouvernement ne voit plus l'urgence de livrer 15 000 places supplémentaires de prison. Pourtant, si le droit à l'encellulement individuel a été énoncé en 1875, en 2019, seules 42 % des personnes détenues bénéficiaient d'une cellule individuelle. Remettre sur pied un programme pénitentiaire qui viserait l'encellulement individuel effectif supposerait des investissements de 2,4 milliards € : loin de cette priorité, en juillet 2019, le budget « *prison* » de l'État était rabaissé de 200 millions €.

Sur l'embauche de 10 000 fonctionnaires de police et de gendarmerie en plus d'ici 2022, 6 101 postes ont été ouverts pour l'instant : en suivant le même rythme, l'engagement devrait donc être respecté... mais l'encadrement et les moyens matériels ne suivent pas pour l'instant : le risque est donc de créer une force de police augmentée mais moins bien formée et avec des capacités opérationnelles amoindries. Il faudrait pourtant les décharger des tâches de procédures, des tâches administratives et des missions indues (garde statique, extractions judiciaires) pour les avoir plus sur le terrain. Le régalien souffre de l'absence cruelle d'une nouvelle loi de programmation de la sécurité intérieure et de la justice. Aujourd'hui, le Gouvernement sous couvert de spécialiser ses vecteurs législatifs saucissonne allègrement les projets de lois relatifs : un texte par mois en 5 mois. Cette absence de vision globale du continuum sécurité intérieure/justice est préjudiciable dans la mesure où elle détourne le regard du public des véritables enjeux. La France détient aujourd'hui avec la Belgique, le triste record des crimes et délits dans l'Union européenne. Loin, très loin devant les Italiens, les Britanniques et les Espagnols avec 723 crimes et délits pour 100 000 habitants, le Danemark est à 69... Le taux de criminalité, rapporté à la population, a bel et bien augmenté. Il est passé de 12-15 pour mille dans les années 1950-1966 à 56 pour mille aujourd'hui. Soit une multiplication par 5 alors que la population ne croissait que de 56 %. Quant au taux de récidive, ce n'est pas mieux. 59 % de taux de récidive 5 ans après une incarcération selon le conseil de l'Europe quand c'est 48 % en Allemagne.

Partout la situation s'aggrave, le nombre de mineurs non accompagnés déferés à Paris est passé de 1 500 à 3 000 entre 2015 et 2019 : ils représentent même 76 % des déferés au parquet de Paris. En moyenne, la France prononce 90 000 retours à la frontière par an... mais en 2018, seulement 15 677 retours ont été effectifs depuis la métropole. En tout, environ 500 millions € par an sont alloués aux retours à la frontière... mais le budget de la lutte contre l'immigration irrégulière baissait de presque 10 % en 2020 pour atteindre 122,4 millions € quand celui des frais d'éloignement des personnes déboutées du droit d'asile baissaient également de 33 millions en 2020.