

BUDGET DE L'ÉTAT ET DES OPÉRATEURS

➤ Bilan de la première année du quinquennat

Le 7 mai 2018, la presse a dressé le bilan des réformes réalisées, en cours ou annoncées (pour comparer aux annonces de la campagne présidentielle v. Repères de mars 2017). La liste est longue dans les domaines couverts par cette chronique : – Politique budgétaire : nouvelle trajectoire des finances publiques (2018-2022); retour du déficit nominal sous les 3 % du PIB en 2017 et 2018; grand plan d'investissement; réforme annoncée de la procédure budgétaire pour faire plus de place à l'évaluation des politiques publiques. – Finances locales : arrêt de la baisse des dotations; compensation intégrale de la réduction de taxe d'habitation; contrats de maîtrise des dépenses de fonctionnement pour les grandes collectivités; annonce d'une réforme des impôts locaux. – Finances sociales : suppression des cotisations salariales maladie et chômage et augmentation de 1,7 % du taux de la CSG; suppression du RSI; réduction de 5 % des aides personnelles au logement; revalorisation des minimas sociaux et de l'allocation adultes handicapés (AAH); réforme de l'organisation et du financement de la formation professionnelle, de l'apprentissage et de l'assurance chômage étendue aux indépendants et aux démissionnaires; transformation du CICE en allègement de charges sociales; réforme de la tarification et augmentation annoncée des moyens de l'hôpital public; revalorisations programmées du minimum vieillesse, de la prime d'activité, de l'AAH; suppression annoncée du reste à charge pour les lunettes et prothèses auditives et dentaires; réforme annoncée des retraites par harmonisation des régimes et suppression des régimes spéciaux. – Politique fiscale : transformation de l'ISF en impôt sur la fortune immobilière, prélèvement forfaitaire unique de 30 % sur les revenus de capitaux; suppression en trois ans de la taxe d'habitation sur les résidences principales; augmentation des impôts sur le tabac; alignement de la fiscalité sur l'essence

et sur le diésel; mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu; allègement de l'impôt sur les sociétés ramené progressivement au taux de 25 %; projet de loi sur la lutte contre la fraude fiscale, sociale et douanière. – Gestion publique : projet de loi pour un État au service d'une société de confiance (droit à l'erreur); transformation de la fonction publique (simplification du dialogue social, développement du recours aux contrats, individualisation des rémunérations, accompagnement des déroulements de carrière); développement de l'administration numérique et de l'État plateforme; projet Action publique 2022; réforme de la SNCF; suppression de 120 000 postes sur cinq ans.

➤ Le rapport annuel de la direction du Trésor

Le rapport annuel de la direction générale du trésor, mis en ligne le 2 mai 2018, donne de nombreuses informations sur l'activité de cette direction de Bercy qui, sous l'autorité des ministres, « prépare et conduit la politique économique aux plans nationaux, européens et internationaux ». Parmi les sujets d'intervention de l'année 2017, le rapport relève la réforme de l'Union économique et monétaire, le Brexit, le nouvel agenda de la politique commerciale internationale dans le contexte du questionnement du multilatéralisme, la modernisation de la régulation financière. La direction comprend 1512 agents dont 726 en administration centrale, 725 dans 130 implantations dans 108 pays et 61 agents dans les directions régionales (DIRECCTE). En matière de finances publiques, la direction élabore les prévisions économiques et financières (modèle Opale) et évalue les mesures de politique économique (modèle Mésange). Les services à compétence nationale, Agence France Trésor et Fininfra lui sont rattachés.

➤ Réforme de la procédure budgétaire

Le projet de loi constitutionnelle n°911 « pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace », présenté au conseil des ministres du 9 mai 2018 comprend les mesures déjà annoncées (voir Repères du mois d'avril) : raccourcissement des délais d'examen des lois de finances, examen des

politiques publiques à l'occasion de la loi de règlement, inscription à l'ordre du jour prioritaire de projets de réformes dans les domaines économique, social et environnemental, évaluation et réexamen des réformes à l'occasion de l'examen du projet de loi de règlement). Aux différentes propositions complémentaires déjà formulées, Eric Woerth, président de la commission des finances de l'Assemblée nationale ajoute dans un entretien aux Échos la suppression de l'article 40 (irrecevabilité des amendements entraînant une augmentation des charges ou une diminution des ressources) et l'organisation, pendant l'examen de la loi de finances, d'un temps pour l'étude des propositions d'économies faites par les députés. L'examen du projet de loi de règlement à partir du 30 mai a été rénové pour permettre l'évaluation des politiques publiques par les parlementaires : 18 séances de commissions avec audition des ministres précéderont trois jours de débats en séance plénière. Les députés pourront voter des résolutions. Lors d'une de ces premières auditions, le 30 mai 2018, le ministre de l'action et des comptes publics a évoqué l'idée d'un budget des administrations publiques (APU) qui serait ensuite ventilé entre catégories d'APU et d'une loi de financement spécifique aux collectivités territoriales.

➤ La France sort de la procédure de déficit excessif

Dans le cadre des propositions pays par pays du semestre européen, la Commission européenne a officiellement recommandé le 23 mai 2018 au Conseil la sortie de la France de la procédure de déficit excessif. L'application du volet correctif du pacte de stabilité et de croissance a été décidée le 27 avril 2009. Les objectifs de retour aux normes européennes, initialement fixées à 2012 ont été successivement décalées à 2013, 2015 et 2017. La Commission constate que le déficit nominal se situe sous la barre des 3% en 2017 et devrait y rester en 2018 et 2019. Elle propose de constater la fin de la situation de déficit excessif. À partir de 2018, le pays sera suivi dans le cadre du volet préventif du Pacte, ce qui implique le respect de son objectif à moyen terme de déficit structurel et des critères de dépenses et de dette. La France continue de faire aussi l'objet d'un suivi spécifique pour déséquilibre macro-économique.

➤ Les recommandations de la Commission

Dans le cadre du paquet de printemps du semestre européen (voir Europe), la Commission européenne a formulé ses recommandations à la France après avoir examiné son plan budgétaire, son programme de stabilité et son programme national de réformes. Elle constate que l'objectif à moyen terme

de déficit structurel de 0,4% du PIB ne sera probablement pas atteint d'ici 2022 et que la trajectoire de réduction des dépenses reste peu précise. Elle recommande que le taux de croissance des dépenses primaires nettes soit contenu à 1,4% en 2019, ce qui correspond à un ajustement structurel de 0,6% du PIB, et que les recettes exceptionnelles soient intégralement affectées dès 2018 à la réduction de l'endettement et des dépenses publiques. Elle recommande une simplification du système fiscal en limitant les dépenses fiscales, en éliminant les impositions inefficaces et en réduisant les impôts qui pèsent sur la production.

➤ Le rapport de la Cour des comptes sur le budget de l'État en 2017

La Cour des comptes a présenté le 23 mai 2018 son rapport sur le budget de l'État en 2017 (résultats et gestion). Elle confirme la réduction du déficit budgétaire à 67,7 Md€, soit 2,6% du PIB, inférieur à la prévision de la loi de finances initiale et à l'exécution 2016 de 1,4 Md€ tout en l'estimant peu significative et en relevant que le déficit dépasse de 22 Md€ le niveau qui permettrait de stabiliser la dette. La Cour confirme son appréciation sur le dérapage des dépenses par rapport aux prévisions (6,4 Md€) dont une part (4,35 Md€) est due à l'insincérité des budgétisations en loi de finances initiales (LFI). Les dépenses des ministères hors charge de la dette et hors pension ont augmenté de 4,8% et les dépenses de personnel de 3,9%. Le nouveau gouvernement a dû procéder à des économies et à divers ajustements qui se traduisent par des dépenses supérieures de 4,1 Md€ aux prévisions de la LFI. Les dépenses fiscales ont augmenté de 5,4 Md€, ce qui démontre l'inefficacité des dispositifs d'évaluation et de plafonnement. En revanche, les recettes ont été particulièrement dynamiques en raison de la conjoncture (+5% à périmètre constant; + 14,4 Md€ par rapport à l'exécution 2016; avec une élasticité de 1,8 exceptionnellement élevée). Le Gouvernement a aussi bénéficié d'un prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne exceptionnellement bas (16,5 Md€). La dette, d'un montant de 1686,1 Md€, entraîne une charge d'intérêts 41,7 Md€ qui pourrait peser en cas de remontée des taux (une augmentation de taux de 1% entraîne une charge supplémentaire de 2,1 Md€ la première année, de 4,8 Md€ la deuxième année et de 19,1 Md€ la dixième année). La Cour estime que les prévisions de recettes devraient être plus transparentes et dénonce des entorses aux principes budgétaires : importance des crédits mis en réserve qui ont servi davantage à compenser les sous-budgétisations qu'à faire face à des aléas de gestion; atteinte à l'universalité dans la gestion

des crédits du programme d'investissements d'avenir ou de fonds sans personnalité juridique; faiblesse du pilotage par la performance au moyen des indicateurs. Le rapport formule de nombreuses recommandations pour améliorer le suivi budgétaire : décomposition du solde conjoncturel/ structurel des administrations publiques dans l'article liminaire, amélioration des prévisions de recettes fiscales, maîtrise des dépenses fiscales, suivi infra-annuel de la norme de dépenses, modération des mises en réserve. La Cour a relevé l'absence de comptabilisation en 2017 d'une recette de 1,5 Md€ de droits de mutation à titre onéreux qui conduit à augmenter artificiellement le déficit de 2017 et à réduire celui de 2018. Le rapport est complété par 66 analyses de l'exécution budgétaire.

➤ La Cour des comptes certifie les comptes 2017 de l'État (V. Comptabilité publique)

➤ Projet de loi de règlement

Le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017 a été présenté au conseil des ministres du 23 mai 2018. Dans sa communication, le ministère chargé des comptes publics se félicite de la réduction du déficit à 2,6% du PIB après une décennie de non-respect des engagements européens et souligne les efforts faits et restant à faire pour réduire le poids de la dette. Une revalorisation de l'examen du projet de loi de règlement au Parlement est annoncée dans le cadre du « printemps de l'évaluation » : la préparation du projet et de ses annexes a été accélérée; le rapport a été enrichi pour devenir un « rapport sur l'exécution budgétaire et la situation financière de l'Etat »; l'Assemblée nationale organisera des « commissions d'évaluation des politiques publiques » et un examen plus approfondi en séance publique.

➤ Baisse des dépenses publiques : les leçons des expériences européennes

Alors que les dépenses publiques atteignent 56,4% du PIB en 2016, une note d'analyse de France Stratégie « Baisser le poids des dépenses publiques : les leçons de l'expérience des pays européens » a été publiée le 24 mai 2018. Si la préférence nationale pour le financement public de l'éducation, de la santé et des retraites qu'exprime ce ratio n'est pas a priori condamnable, on peut se poser la question de l'efficacité de ces politiques publiques, de la soutenabilité du déficit et de la dette publics et du poids des prélèvements obligatoires qu'il entraîne. Les auteurs estiment que pour réduire le poids des prélèvements obligatoires de deux points à un niveau

plus proche de la moyenne européenne et pour réduire la dette à son niveau de 2012, une réduction de 3% de la dépense structurelle (hors charge d'intérêts, effet conjoncturel et dépenses exceptionnelles) étalée sur cinq ans, équivalant à une stabilisation en volume, est nécessaire. Un tel effort paraît possible puisqu'il a été réalisé entre 1995 et 2016 par la plupart des pays européens notamment la Suède, la Finlande, l'Allemagne, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. Tous ces pays ont fait porter une part importante de leurs efforts sur l'emploi public et sur les transferts sociaux et les ont accompagnés par des réformes des procédures budgétaires pour inciter les acteurs à mieux maîtriser leurs dépenses.

➤ Reprise de la dette de la SNCF

La dette de la SNCF au 1^{er} janvier 2017 s'élevait à 54,5 Md€ au total dont 46,6 Md€ pour le réseau ferré (voir Repères de février). Le 25 mai 2018, le Premier ministre annoncé aux organisations syndicales que l'État s'engageait à reprendre 35 Md€ de dettes de SNCF Réseau en deux tranches 25 Md€ en 2020 et 10 Md€ en 2022. Le mécanisme retenu serait celui d'une caisse d'amortissement financée sur crédits budgétaires. Comme Eurostat comptabilise, depuis 2004, 10,8 Md€ de dettes de SNCF réseau dans le déficit maastrichien au motif que l'entreprise doit être considérée en partie comme un acteur des administrations publiques, l'impact sur la dette publique sera de 25 Md€, soit environ 1 point supplémentaire de dette. La question de l'impact sur le déficit est controversée. Le rapporteur général du budget Joel Giraud estime qu'il serait de 1 point de PIB en 2020 et de 0,4% en 2022 alors que le gouvernement soutient que cette mesure exceptionnelle ne doit pas être prise en compte dans le déficit. La réponse viendra des experts de l'INSEE et d'Eurostat.

➤ Un mode de financement original pour le patrimoine

Le 31 mai 2018, le Loto du patrimoine a été lancé officiellement à l'Élysée par le Président de la République et les partenaires de l'opération : la Fondation du patrimoine et la Française des jeux. L'opération est destinée à financer en urgence 270 projets identifiés par Stéphane Bern, journaliste missionné par la Présidence de la République. L'objectif est d'affecter à un fonds « Patrimoine en péril » entre 15 et 20 millions d'euros collectés par un jeu à gratter lancé à partir du 3 septembre et par un loto du 14 septembre doté de 13 M€. Le budget du ministère de la Culture consacré à l'entretien et à la restauration des sites classés est de 326 M€. Une communication au conseil des

ministres du 30 mai 2018 présente l'ensemble de la politique actuelle en faveur du patrimoine.

FINANCES LOCALES

➤ Le Gouvernement et les finances locales

Les ministres chargés respectivement de l'intérieur et des comptes publics ont présenté au conseil des ministres du 9 mai 2018 une communication très pédagogique mettant en valeur l'action du gouvernement dans ce domaine controversé. En premier lieu, le texte rappelle la mise en œuvre du « pacte financier » qui s'est traduit par l'arrêt de la baisse des dotations, l'augmentation de 300 M€ des concours financiers de l'État qui comprennent notamment la dotation globale de fonctionnement (DGF), le maintien et même l'augmentation des dotations de soutien à l'investissement local. Ensuite, la communication explique les raisons des variations des dotations individuelles des collectivités qui résultent de l'augmentation des dotations de péréquations financées partiellement par la baisse de la part forfaitaire de la DGF et de l'évolution « naturelle » de certains des 40 critères individuels de richesse (voir Repères d'avril). Les situations particulières des régions sont prises en compte par l'affectation d'une part de TVA, ressource dynamique, et celles des départements les plus fragiles sont en cours de discussion. L'objectif des contrats de maîtrise de la dépense publique est rappelé : réduire la hausse tendancielle des dépenses locales de 13 Md€ sur le quinquennat en laissant aux collectivités le choix de la programmation de ces économies. En accompagnement des collectivités, l'État fait valoir son effort pour limiter le poids des normes et des charges de la fonction publique. Enfin, le gouvernement annonce un cycle de concertation sur la refonte de la fiscalité locale.

➤ Le rapport de mission Richard-Bur sur la refonte de la fiscalité locale

Le rapport rappelle que la refonte est la conséquence de la suppression de la taxe d'habitation qui représente 34 % des recettes fiscales des collectivités. Quatre objectifs doivent inspirer la réforme : assurer l'équité entre contribuables et éviter les distorsions économiques ; garantir des ressources durables aux collectivités dans le respect de leur autonomie financière ; veiller à la cohérence territoriale en évitant les écarts de richesse cumulatifs ; répartir les ressources entre niveaux de collectivités en cohérence avec leurs missions. Trois contraintes sont à respecter : préserver l'équilibre entre les impôts sur les ménages et les impôts sur les entreprises ; ne pas imposer

de charges administratives ou de coûts de perception disproportionnés ; organiser une transition brève pour que la réforme soit lisible. La mission développe les deux scénarios déjà évoqués pour compenser la perte de recette pour les collectivités estimée à 26,3 Md€ en 2020 dont 10 Md€ ne sont pas financés. Le premier envisage le transfert de la taxe foncière des propriétés bâties des départements (15,1 Md€ en 2020) soit aux EPCI et aux communes en proportion de leurs recettes de taxe d'habitation, soit intégralement aux seules communes. Il sera nécessaire de compenser la perte pour les départements, de compléter ce transfert par une attribution d'impôt national au bloc communal et de prévoir un mécanisme de correction pour garantir le maintien des ressources de chacune des collectivités. Le deuxième scénario repose exclusivement sur le partage au profit du bloc communal d'un impôt national non territorialisé (TVA, impôt sur le revenu, CSG – avec difficulté compte tenu de son fléchage sur la couverture des dépenses sociales – ou taxe intérieure de consommation de produits énergétiques). Ce partage, qui porterait au minimum sur 25 Md€ enlèverait aux collectivités leur pouvoir de taux mais leur garantirait le bénéfice du dynamisme de l'impôt national. La mission attire l'attention sur les droits de mutation à titre onéreux (12 Md€), au rendement instable et inégalement réparti sans cohérence avec les missions sociales des départements. Elle préconise un retour de ces impôts à l'État en vue de leur réforme et l'attribution d'un impôt national (ou deux) aux départements. La mission préconise également la réforme de la taxe foncière qui devient le seul impôt à assiette locale et qui, avec ses dérivés, pèse 45 Md€ : révision rapide des valeurs locatives des logements ; plafonnement des taux ; remise en cause de l'exonération totale pendant 25 ans des logements sociaux neufs ; étude de la réforme de la taxe foncière sur les propriétés non bâties. La taxation des résidences secondaires et des logements vacants serait maintenue sous forme d'une contribution calculée sur la base de la taxe foncière. La mission préconise d'engager sans tarder la concertation pour préparer un projet de loi de finances rectificative spécifique en 2019. Les associations d'élus communaux (AMF, France Urbaine, APVF) ont des réactions plutôt favorables au premier scénario en exigeant le maintien aux communes d'un pouvoir de taux sur des impôts territorialisés. France Urbaine suggère un transfert de contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) des départements vers les communes compensé par une part de CSG. Lors de la réunion de l'instance de concertation de la Conférence nationale des

territoires du 17 mai 2018, ces positions ont été confirmées. Les représentants des départements ont, quant à eux, exprimé leur hostilité au transfert de la TFPB ou d'une part de la CVAE et à la nationalisation des droits de mutation à titre onéreux.

➤ **L'amélioration de l'autofinancement en 2018 confirmé par la Banque postale**

La note de conjoncture de la Banque postale publiée en mai 2018 met en évidence une nette amélioration prévisible de la situation globale des finances locale en 2018. L'augmentation des dépenses de fonctionnement (à 182,5 Md€) est contenue (+ 0,9% à un niveau inférieur aux + 1,2% programmés par l'État), notamment du fait d'une décélération sans précédent depuis 20 ans des dépenses de personnel (+ 0,8%; 66,2 Md€, soit 36% des dépenses de fonctionnement) dues en partie à l'incidence de décisions de l'État (rétablissement du jour de carence, gel du point d'indice, décalage de la mise en œuvre du plan PPCR, réduction des empois aidés). Les recettes de fonctionnement (à 226,3 Md€) sont dynamiques (+ 1,6%) en raison de l'arrêt des baisses de dotations (stables hors suppression de la DGF des régions) et du dynamisme des bases de la fiscalité directe locale (85,6 Md€ + 2,1%) et des droits de mutation à titre onéreux (15 Md€, près de + 10% après + 16,4% en 2017). L'épargne brute augmente : (+ 4,9% à 43,7 Md€). Les dépenses d'investissement continuent leur rétablissement (52,7 Md€, + 6,1% après + 5% en 2017) mais restent inférieures au niveau constaté lors des cycles électoral précédents (57,9 Md€ en 2013). Le recours à l'endettement supplémentaire est limité (+ 0,7 Md€) et l'encours de la dette n'augmente que de 0,4% pour atteindre 183,1 Md€. Les auteurs soulignent cependant que la suppression de la taxe d'habitation, l'incidence de la maîtrise contractualisée des dépenses de fonctionnement sur le montant des dépenses d'investissement et les projets de refonte de la fiscalité risquent de créer un climat de prudence alors que 2019 sera la dernière année pleine du cycle électoral.

➤ **Proposition pour une nouvelle définition de l'autonomie financière**

Les résultats d'une mission flash de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation de l'Assemblée nationale ont été présentés le 9 mai 2018 par ses rapporteurs Charles de Courson et Christophe Jerretie. Ils rappellent que la définition de l'autonomie posée par l'article 72-2 de la Constitution issue de la loi constitutionnelle du 23 mars 2003, précisée par la loi organique du 29 juillet 2004, repose sur une conception très

large des ressources propres. Ils demandent qu'à l'occasion de la révision constitutionnelle en cours d'élaboration, une nouvelle définition consacre l'autonomie fiscale qui implique la possibilité de voter le taux d'impôts dont les bases sont territorialisées. Celle-ci a été réduite au fil des réformes et atteignait en 2015 44% des recettes des communes, 15% de celles des départements et un peu plus de 2% de celles des régions. Les députés demandent aussi l'inscription dans la Constitution d'un complément au sujet des transferts de compétences qui prévoirait une « compensation intégrale et évolutive ».

➤ **Une moindre progression des dépenses sociales des départements**

L'Observatoire des dépenses départementales d'action sociale a présenté le 23 mai 2018 son étude annuelle sur les dépenses sociales des départements qui marquent une nette tendance à la décélération : + 1,6% après + 1,9% en 2017 soit 37,43 Md€ en brut et 29,15 Md€ une fois déduite les contributions de l'État et de la Caisse de solidarité autonomie. Ces dépenses nettes se répartissent entre la protection de l'enfance (7,37 Md€; + 1,4%), le handicap (6,78 Md€ + 2,7%), Les personnes âgées (4,93 Md€, + 1,5%) et l'insertion (4,01 Md€ + 2,2% malgré la baisse du nombre des bénéficiaires du RSA et à cause de la stabilisation du concours financier de l'État qui représente 58% de la dépense contre 79% en 2012.). L'ODAS estime que l'action sociale des départements répond désormais à une logique de gestion et non de développement social et que la marge de manœuvre des acteurs locaux ne porte que sur 20% des dépenses.

➤ **Le lancement de la banque des territoires au sein de la Caisse des dépôts**

La Caisse des dépôts a décidé de regrouper son offre de services territorialisée à ces différentes clientèles sous une seule marque « la Banque des territoires » et avec un seul point d'entrée, ses 16 directions régionales et ses 35 autres implantations territoriales. Cette nouvelle organisation a été présentée le 30 mai 2018. Elle s'adresse aux collectivités locales mais aussi aux entreprises publiques locales, aux opérateurs du logement social, aux notaires... en regroupant les activités de prêts, de fonds propres, de banque de détail, de conseil et d'ingénierie réparties précédemment entre quatre directions de la Caisse et deux filiales, la Scet et CDC Habitat. Il est prévu de mobiliser 20 Md€ par an dont 1,5 Md pour les collectivités territoriales sans oublier les plus petites, puisque la nouvelle organisation se veut

« la Caisse de l'égalité des territoires ». La question d'un rapprochement avec la Banque Postale, filiale de la Caisse des dépôts, se pose, notamment pour les prêts aux collectivités territoriales.

FINANCES SOCIALES

➤ Une note de la Fondation Terra Nova sur le rôle positif que peuvent apporter les « réseaux de soin »

Une note de la Fondation Terra Nova du 14 mai 2018 met l'accent sur le rôle que pourraient jouer les réseaux de soins pour l'optimisation des prestations de santé. Les réseaux de soins sont des partenariats institués entre des assureurs et des professionnels de santé, une plateforme (par ex. Carte Blanche, Istya, Kalivia...) mettant en relation des assurés, dans le cadre de leur contrat d'assurance santé, avec des professionnels référencés (ou des établissements de santé), dans une double perspective de garantir des prestations de qualité et d'assurer une maîtrise des prix des prestations. Pour Terra Nova, un soutien plus marqué aux réseaux de soins aurait plusieurs bénéfices : lutter contre le renoncement aux soins, ce à quoi n'est pas parvenu l'instauration de la Couverture médicale universelle (CMU-C) et l'aide à la complémentaire santé (ACS); mieux éclairer le choix du consommateur de santé; contribuer à une amélioration globale du système de santé du point de vue de la pertinence de l'offre de soins et de la maîtrise des dépenses en développant des solutions innovantes, notamment pour le « reste à charge zéro ». La note conclut par une série de propositions pour renforcer l'attractivité des réseaux de soins.

➤ Une situation des retraités plutôt favorable par rapport à l'ensemble de la population

La DREES vient de publier l'édition 2018 de la situation des retraités et des retraites en France. Cet ouvrage dresse un panorama extrêmement complet de cette situation : en 2017, le montant moyen de la pension des retraités résidant en France – tous régimes confondus – s'élevait à 1361 € nets, et le niveau de vie médian de ceux-ci (constitué à 90% du montant des pensions proprement dites) s'élevait à 1760 € mensuels (contre 1690 € pour l'ensemble de la population). 6,6% des retraités pouvaient être considérés comme pauvres (on était en dessous du seuil de pauvreté lorsqu'on percevait moins de 1015 € par mois en 2015), alors que cette proportion est de 14,2% pour l'ensemble de la population. La croissance du montant moyen des pensions s'améliore surtout du fait du renouvellement de la popu-

lation et de l'arrivée de nouveaux retraités bénéficiant de carrières plus favorables (effet de noria, plus particulièrement marqué pour les femmes). Par ailleurs, l'écart de niveau de pension entre les femmes et les hommes diminue (respectivement 1065 € mensuels contre 1739 €).

➤ Rapport de la DREES sur la situation financière des organismes complémentaires assurant une couverture santé.

Le ministère des Solidarités et de la Santé a publié le 22 mai le rapport annuel prévu par la LFSS 2009 sur la situation financière des organismes complémentaires assurant une couverture santé, au titre de l'année 2016. Le rapport dresse un panorama très complet de ce secteur qui se répartit entre 3 types d'acteurs habilités par l'Autorité de contrôle prudentiel (ACPR) : les 446 mutuelles relevant du code de la mutualité, les 291 sociétés d'assurance et de réassurance régies par le code des assurances et les 37 institutions de prévoyance régies par le code de la sécurité sociale, l'ensemble de ces acteurs recouvrant environ 38 Md€ de cotisations. Le nombre d'organismes s'est considérablement réduit depuis une quinzaine d'années mais le secteur reste encore très éclaté en France par rapport au reste de l'Europe. Sur la période considérée, le marché a été marqué par le développement des contrats collectifs, consécutif à la généralisation de la complémentaire santé d'entreprise par la loi du 14 juin 2013, et par la réforme des « contrats responsables » (avril 2014). Le rapport relève qu'en 2016, les frais de gestion (frais d'acquisition + frais d'administration) représentaient environ 20% du produit des cotisations, avec des différences sensibles entre les acteurs, et que l'on pouvait considérer que, dans l'ensemble, ceux-ci respectaient les règles prudentielles Solvabilité 2.

➤ Plan pour lutter contre la dépendance

Le ministre des Solidarités et de la Santé a présenté le 30 mai la « feuille de route » pour répondre aux défis du vieillissement de la population et de la dépendance (en 2017 : 1,7 millions de personnes de plus de 85 ans, 760 000 personnes en perte d'autonomie bénéficiant d'un accompagnement à domicile, 608 000 résidents en EHPAD). La première partie de la « feuille de route » détaille les mesures qui vont être mises en œuvre à court terme, en particulier pour améliorer la situation dans les EHPAD, dans un contexte social tendu (cf. Repères de mars 2018). Les principales mesures portent sur l'accélération de la réforme de la tarification des soins avec un supplément de 143 M€ sur la période 2019-2021; la généralisation

de la présence d'un infirmier de nuit dans les EHPAD ; la mise en place d'un plan de soutien pour atteindre l'objectif de 100 M€ d'investissement par an dans les établissements à partir de 2019 ; diverses mesures pour la qualité de vie au travail et la formation des personnels ; un soutien public à la mise en place d'un nouveau modèle de financement des services d'aide et d'accompagnement à domicile (SAAD) avec une enveloppe de 100 M€ pour 2019-2020. La deuxième partie de la « feuille de route » annonce une méthode pour préparer, d'ici le début de 2019, des propositions visant l'horizon 2050 (perspective de 4,8 millions de plus de 85 ans) en termes de politique de prise en charge des personnes âgées, de financement de la perte durable d'autonomie et d'évolution de la gouvernance nationale et territoriale.

➤ Lancement de la « participation citoyenne » sur la réforme des retraites

Dans un entretien au *Parisien*, le 31 mai, le Haut-Commissaire à la Réforme des retraites, Jean-Paul Delevoye, a précisé les contours de la future réforme des retraites. Il est acquis que celle-ci sera fondée sur un système par points, seul système à même d'assurer qu'« à carrière identique, revenu identique, la retraite soit identique » et de construire un dispositif où pourront être englobés tous les salariés du public et du privé, et où sera assurée la portabilité des droits, quels que soient le type d'employeur et le secteur. Il a indiqué la possibilité de conserver des spécificités dès lors qu'elles seraient justifiées-pour certaines catégories (militaires, travailleurs indépendants), ainsi que l'objectif d'une convergence des taux de cotisation et l'intégration des primes des fonctionnaires pour le calcul de la retraite. S'agissant des dispositifs de solidarité (minima de pension, droits familiaux, majorations pour enfants, périodes de chômage...), ils seront maintenus, mais il faudra préciser de quel financement (impôt ou cotisation) ils relèvent, la réforme devant en tout état de cause se faire à enveloppe constante. Enfin il a confirmé que la référence d'âge de 62 ans ne subsisterait que pour éviter des départs trop précoces qui ne permettraient pas d'assurer un niveau de pension correct, mais que la notion d'âge légal et de durée d'activité perdait son sens dans un système à points où chacun est libre de faire ses propres arbitrages. Le Haut-Commissaire a annoncé la mise en place d'une « participation citoyenne » du 31 mai au 25 octobre, ainsi que l'organisation d'ateliers régionaux, la synthèse des contributions devant être versée aux débats de la concertation. La plateforme offre un nombre important d'informations, notamment sur la situation actuelle des retraites.

➤ Vers des économies sur les aides sociales et la prime d'activité ?

Un débat sur les économies budgétaires se développe en attendant les propositions du Comité action publique 2022. Ainsi, une note interne de la direction du budget intitulée « Transformer les prestations sociales », qui représentent 26 % des dépenses publiques en 2016, analyse plusieurs approches : geler ou sous-indexer la progression des aides ; revoir les règles d'éligibilité, notamment en prenant en considération le patrimoine ; conditionner l'octroi de certaines aides, par exemple à une recherche active d'emploi ; recentrer sur les publics prioritaires... Le 20 mai, le ministre de l'Économie et des Finances a évoqué des économies sur les aides sociales en particulier dans le domaine du soutien à l'emploi avant d'être démenti. Puis, le débat s'est concentré sur la prime d'activité. Le ministre des Comptes publics a, en effet, déclaré que cette prime-complément de revenu institué en 2016 – pour inciter les travailleurs modestes à une reprise ou à une poursuite d'activité – fonctionnait mal, en ne contribuant ni à réduire la pauvreté ni à reprendre l'activité. Il est de fait que le recours au dispositif a été plus important que prévu pour une dépense supérieure à 5 Md€ en 2017 (prestation mensuelle moyenne de 158 €). Ces propos font débat au sein de la majorité, dans la mesure où la revalorisation de la prime d'activité était une des promesses emblématiques du candidat Emmanuel Macron (avec un engagement d'augmenter celle-ci de 80 € par mois pour un travailleur au niveau du SMIC d'ici 2022 – une première tranche de 20 € étant déjà prévue pour la rentrée 2018) ; par ailleurs le constat négatif du ministre quant à l'effet sur la pauvreté semble démenti par un rapport récent de la Direction générale de la cohésion sociale (cf. Repères de janvier 2018).

➤ Certification des comptes de la sécurité sociale pour 2017

La Cour des Comptes a rendu public le 28 mai 2018 son rapport sur la certification des comptes du Régime général de la Sécurité sociale. Le Régime général a dégagé en 2017 un résultat déficitaire, toutes branches confondues (hors FSV), de - 2,2 Md€, contre 4,1 Md€ en 2016. Le résultat global – FSV compris – enregistre un déficit de - 5,1 Md€, en phase avec les dernières prévisions associées à la LFFSS 2018 (voir Repères de mars 2018). Les comptes combinés des cinq branches du Régime général, ainsi que ceux de leurs caisses nationales respectives, ont tous été certifiés avec un nombre total de 28 réserves (contre 31 pour 2016). Les constats de la Cour relèvent une très grande continuité par rapport à

ceux de l'exercice 2016; les branches maladie et recouvrement ont enregistré chacune une réserve en moins (une réserve de l'exercice 2016 était propre aux enregistrements comptables de CSG en 2016, sans réitération sur l'exercice 2017) et l'établissement public Caisse Nationale d'Assurance maladie une réserve en moins. La Cour confirme la poursuite du mouvement d'amélioration de la qualité comptable. Comme les années précédentes, le contrôle interne marque toujours des insuffisances, dans un contexte particulier cette année, qui est celui de la montée en charge progressive de la déclaration sociale nominative. Par ailleurs, la Cour, comme l'année précédente, relève une dégradation du risque financier résiduel pour certaines prestations dans les branches maladie, famille et vieillesse.

➤ Vers une baisse modeste des impôts de production liés à la protection sociale (v. fiscalité)

➤ Bilan des dépenses sociales des départements (v. finances locales)

FISCALITÉ ET LUTTE CONTRE LA FRAUDE

➤ Annonce de la suppression de l'exit tax

Dans un entretien au magazine américain Forbes le Président de la République a annoncé la suppression de l'exit tax dès 2019. Cette taxe a été créée en 2011 (art. 167 bis du CGI issu de l'article 48 de la LFR pour 2011 du 29 juillet 2011). Elle vise les contribuables transférant leur domicile hors de France qui détiennent plus de 800.000 € d'actions et d'obligations ou la moitié du capital d'une entreprise. Les plus-values latentes sur ces titres sont taxées lors du transfert mais les contribuables bénéficient d'un sursis de paiement jusqu'à la cession des titres. L'impôt éventuellement acquitté à l'étranger est imputable sur l'exit tax. Elle peut être restituée en cas de retour en France. Cet impôt, lourd à gérer, n'a pas eu pour effet de freiner l'exil fiscal des détenteurs de revenus et de patrimoines importants et contribue à décourager les investisseurs étrangers. Les estimations de rendement sont variables selon les sources : 803 M€ en 2016 pour le Conseil des prélèvements obligatoires; moins de 100 M€ depuis la création pour environ 2,9 Md€ de plus-values latentes et 400 impositions annuelles selon une estimation officieuse.

➤ Verdict dans le procès Cahuzac

Le 15 mai 2018, la Cour d'appel de Paris a condamné Jérôme Cahuzac, ancien ministre du budget, à quatre ans de prison dont deux avec

sursis, 300000 € d'amendes et 5 ans d'inéligibilité pour fraude fiscale. Par rapport à la décision de première instance, la peine principale a été aggravée mais le sursis permettra, si le juge de l'application des peines le décide, d'éviter l'incarcération à l'ancien ministre. L'exemplarité du jugement, sensiblement plus sévère que ce qui ressort de la jurisprudence, s'en trouvera très atténuée (v. le compte-rendu du procès dans les Repères de février 2018).

➤ Le poids des impôts sur l'industrie en France et en Allemagne

Un document de travail de Rexecode publiée le 17 mai 2018 analyse le poids et la structure des prélèvements obligatoires sur les entreprises industrielles en France et en Allemagne à partir des données de la comptabilité nationale et en prenant une définition large des impôts concernés (impôt sur les sociétés, cotisations sociales employeurs, taxes assises sur les salaires, impôts économiques locaux, taxes foncières, taxes et redevances d'ordures ménagères, TICPE...), soit un prélèvement de 65,8 Md€ représentant 27,9% de la valeur ajoutée (VA) sur un total pour l'ensemble des entreprises de 324,4 Md€. Pour l'Allemagne, les prélèvements comparables représentent 17,2% de la VA, soit un écart de 10,7 points représentant un « handicap » de 25,3 Md€. En tenant compte des crédits d'impôts, l'écart en points de VA serait réduit à 7,8% soit 18,4 Md€. Près des trois quarts de cette surcharge provient des impôts sur la production.

➤ Rapport d'activités des juridictions administratives (v. gestion publique)

➤ Les propositions des parlementaires sur le verrou de Bercy

La Mission d'information commune sur les procédures de poursuites des infractions fiscales a remis son rapport, n° 982, le 23 mai 2018. Elle ne propose pas une suppression complète du filtre administratif préalable aux poursuites pénales pour fraude fiscale mais un aménagement qui permettrait une plus grande coopération entre l'administration fiscale et la justice. La Commission des infractions fiscales, qui examine environ 1000 dossiers par an transmis par l'administration et en accepte près de 95%, serait soit limitée à un rôle consultatif, soit supprimée. Les critères, actuellement définis par des circulaires, seraient fixés par la loi et élargis. Les dossiers seraient examinés par une formation régionale associant les parquets et les responsables du contrôle fiscal. Les parquets disposeraient de marges de manœuvre nouvelles : ils pourraient poursuivre directement les délits fiscaux connexes à des affaires dont ils sont saisis par ailleurs (poursuites antérieures,

terrorisme...) et les cas de fraudes aggravées; la jurisprudence de la Cour de cassation leur permettant de poursuivre directement le délit de blanchiment serait traduite dans les textes; ils recevraient les notes de Tracfin relatives aux infractions fiscales; ils pourraient négocier une procédure de reconnaissance de culpabilité.

➤ Impôts sur la production : pas de baisse immédiate

Malgré les demandes des représentants des entreprises et des déclarations du ministre de l'Économie et des finances pour une baisse des « impôts de production », impôts divers qui entrent dans les charges des entreprises et ne sont pas fonction des résultats (taxes foncières, taxes assises sur les salaires, impôts économiques locaux...), le Premier ministre a écarté le lundi 28 mai toute baisse immédiate de ces prélèvements qui représentent 72 Md€ et sont notamment plus élevés en France que dans les pays comparables. Le Premier ministre a fait valoir les différentes mesures de baisse prévues pour l'an prochain : poursuite de la baisse du taux de l'impôt sur les sociétés, transformation du CICE en baisse de charges pérennes, suppression partielle du forfait social, suppression de petites taxes, baisse du plafond de la taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises.

COMPTABILITÉ PUBLIQUE

➤ La qualité des comptes des administrations publiques

Le 22 mai 2018, la Cour des comptes a rendu public son rapport sur la qualité des comptes soumis à certification par un commissaire aux comptes qui porte sur les années 2014, 2015, 2016 et concerne 450 entités contrôlées par l'État (34 caisses et régimes de sécurité sociale, 165 hôpitaux, les universités, la SNCF, la Poste...). En revanche, la Cour regrette que ne soient pas soumis à certification les agences de l'eau, les principaux établissements publics fonciers et d'aménagement, les grands musées, l'Agence de services et de paiement, le Fonds de solidarité vieillesse, l'Agence de financement des infrastructures de transports... Le nombre de réserves diminue progressivement et vise notamment le patrimoine immobilier et le contrôle interne. La comptabilité de 15% des organismes suscite trois réserves ou plus.

➤ La Cour des comptes certifie les comptes 2017 de l'État

En application de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances, la Cour des comptes

a publié le 23 mai 2018 l'acte de certification des comptes de l'État pour l'exercice 2017. L'actif s'élève à 979 Md€, le passif à 2.178 Md€, dont 1.955 Md€ de dettes. Les engagements hors bilan atteignent 4.166 Md€ dont la moitié pour les retraites. Les charges brutes à 519 Md€ et les produits bruts à 458 Md€ dégagent une perte de 61 Md€ égale à 20% des produits fiscaux de l'année (312 Md€). La situation nette à 1260 Md€ est égale à quatre fois les produits fiscaux de l'année au lieu de deux fois en 2006, premier exercice certifié. La Cour certifie que les comptes sont réguliers, sincères et donnent une image fidèle de la situation financière de l'État sous quatre réserves substantielles (fiabilité de certains enregistrements comptables dans Chorus et insuffisance de contrôle interne; évaluation des stocks et matériels militaires et des infrastructures civiles et militaires; évaluation d'une part significative du patrimoine financier (348 Md€ au total); anomalies comptables concernant la comptabilisation des charges de fonctionnement et d'intervention et des produits régaliens (fiabilité du logiciel Médoc enregistrant les recettes de TVA, évaluation des créances fiscales, comptabilisation de la contribution représentative d'impôt sur les sociétés versée par la Caisse des dépôts...). La Cour souligne cependant les progrès réalisés pour la tenue de la comptabilité générale de l'État qui justifient la levée de plusieurs parties de réserves, notamment au titre des immobilisations corporelles et financières.

➤ Certification des comptes de l'Assemblée nationale et du Sénat

La Cour des comptes a publié le 18 mai 2018 le rapport de certification des comptes du Sénat qui fait l'objet de 25 recommandations. Le rapport de certification des comptes de l'Assemblée nationale a été publié le 24 mai. Il comporte 14 recommandations.

GESTION PUBLIQUE

➤ Les résultats du Forum de l'action publique

En parallèle avec les travaux du Comité Action Publique 2022, une consultation des usagers et des agents a été organisée du 24 novembre au 3 mars. Les résultats en ont été présentés le 2 mai 2018. 154 000 personnes ont consulté le site en ligne, 600 personnes ont participé aux ateliers, 17 000 personnes (7 000 usagers et 10 000 agents) ont répondu à un questionnaire en ligne. Il en ressort un fort attachement au périmètre actuel des services publics, un sentiment de dégradation de la qualité des services (31 % des usagers estiment

que la continuité est mal assurée; 27 % que les services ne protègent pas les plus fragiles), une attitude ambiguë par rapport au numérique. Très classiquement, les usagers demandent une simplification des démarches, une réduction des délais et un élargissement des horaires d'accueil. Les 4.800 contributions des agents manifestent un désir de reconnaissance et d'un meilleur accompagnement des déroulements de carrières.

➤ Les finances publiques : domaine privilégié de l'innovation publique

D'après un sondage, réalisé par l'IFOP en ligne auprès de 1 000 personnes les 26 et 27 avril et publié par Acteurs publics le 2 mai 2018, 31 % des Français estiment que l'État est « très ou assez innovant en matière de fonctionnement des administrations et de mise en œuvre des politiques publiques » et 69 % jugent le contraire. Invités à citer « les deux premiers domaines de l'action gouvernementale dans lequel les politiques publiques sont le plus innovantes », les sondés classent en premier les finances publiques (34 %) et l'environnement (31 %).

➤ L'évolution des retraites de fonctionnaires au fil des générations

Une étude de la Caisse des dépôts et du Service des retraites de l'État met en évidence les caractéristiques des retraites versées aux 2,1 millions de pensionnés de l'État et au 1,2 million de fonctionnaires hospitaliers et territoriaux gérés par la CRNACL. Les différences de carrières expliquent la disparité des retraites moyennes. 2130 € pour les pensionnés de l'État nés en 1950; 1530 € dans la FP hospitalière; 1320 dans la FP locale. La réforme de 2003 relative au calcul et à la revalorisation des pensions (augmentation du nombre de trimestres nécessaires à l'acquisition du taux plein, décote/surcote, revalorisation du minimum garanti, indexation sur les prix au lieu de l'indice de traitement, carrières longues) commence à faire sentir ses effets. Les trois quarts des retraités nés après 1950 « perdent » en moyenne 5 % de leur retraite alors qu'un quart y gagne en moyenne 8 %. L'âge de départ est le facteur déterminant de ces évolutions.

➤ Les fonctionnaires et le numérique

Un sondage Acteurs publics/E&Y réalisé en ligne par l'IFOP auprès d'un échantillon de 1 500 fonctionnaires entre le 5 et le 11 avril 2018 et publié le 17 mai montre un regard mitigé des fonctionnaires sur l'administration en ligne. Ils sont 54 % à estimer que la France n'est ni en retard, ni en avance dans la transformation numérique de son secteur public; pour 37 %, elle est en retard; seuls 9 % pensent qu'elle est en avance. Pour accélérer

54 % citent, en premier ou en deuxième facteur, des modes de management différents et 40 % des outils informatiques plus accessibles et modernes. Les principaux risques cités sont la cybersécurité pour 64 %, la résistance au changement au sein des administrations (51 %) et la gestion des données personnelles (49 %).

➤ Rapport d'activité du Conseil d'État et des juridictions administratives

Le rapport d'activité du Conseil d'État et des juridictions administratives a été publié le 17 mai. La progression des affaires jugées (242.882 requêtes) est globalement de 4,7 %. Toutes les juridictions administratives ont réduit leur stock et leurs délais de jugement. Les affaires fiscales représentent 9,9 % des affaires enregistrées par les tribunaux administratifs, 13 % devant les cours administratives d'appel et 14,4 % devant le Conseil d'État. Le Conseil d'État a été saisi de 258 questions prioritaires de constitutionnalité et en a transmis 52 au Conseil constitutionnel.

➤ Services publics numériques : bien mais peut mieux faire

La Commission européenne a publié son classement annuel sur « l'économie et la société numérique ». La France est classée 18^e, les pays de tête étant le Danemark, la Suède, la Finlande, les Pays-Bas et le Luxembourg. C'est sur le critère des services publics numériques (nombre d'utilisateurs des services en ligne, recours aux formulaires préremplis, étendue des services en ligne, services aux entreprises, ouverture des données, services de santé) que la France obtient son meilleur résultat. Elle consolide sa 13^e place, notamment grâce à ses progrès dans l'ouverture des données mais conserve d'importantes marges de progression en ce qui concerne les formulaires préremplis et les services de santé en ligne.

➤ Lancement de la concertation sur les rémunérations

Un communiqué du 28 mai 2018 annonce le lancement de la concertation sur les rémunérations. Trois objectifs sont annoncés : sécuriser le pouvoir d'achat des fonctionnaires en prenant en compte l'inflation et la soutenabilité des finances publiques; retrouver des marges de manœuvre pour mieux prendre en compte les besoins d'adaptation des services; mieux reconnaître les mérites et l'implication des agents et des services. Sur ce point, le secrétaire d'État a souhaité des dispositifs de reconnaissance professionnelle plus légitimes, plus transparents et plus efficaces et a rappelé que le mérite peut être individuel ou collectif. La rémunération brute des agents publics (188 Md€)

représente 15% de la dépense publique et 8% du PIB. Près de 90% de ces rémunérations dépendent en tout ou partie de l'indice détenu par les agents.

FINANCES EUROPÉENNES

➤ Les propositions de la Commission pour le budget 2021-2027

Le 2 mai 2018, la Commission a publié ses propositions pour le Cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027. La communication de la Commission (COM(2018) 321 final) précède la présentation de nombreuses propositions législatives portant sur les différents volets de ce budget à long terme. La Commission a proposé un CFP 2021-2027 ambitieux de 1135 milliards d'euros en engagements, articulé autour de sept postes principaux de dépenses intitulés respectivement 1. Marché unique, innovation et économie numérique (166 milliards); 2. Cohésions et valeurs (392); 3. Ressources naturelles et environnement (337); 4. Gestion des migrations et des frontières (31); 5. Sécurité et défense (24); 6. Le voisinage et le monde (109) et 7. Administration publique européenne (76). Les domaines prioritaires recevraient davantage de fonds : programme Erasmus + et investissements dans la recherche et l'innovation, qui seraient doublés; dépenses relatives à la gestion des frontières extérieures, des migrations et de l'asile qui seraient presque triplées; investissements dans la transformation des réseaux numériques qui seraient quasiment multipliés par neuf; investissements liés à la sécurité qui augmenteraient de 40%. Un Fonds de la défense doté de 13 milliards d'euros est proposé pour la première fois. Le financement de l'action extérieure serait, par ailleurs, renforcé de 26%. Deux nouveaux instruments favorisant les réformes et l'investissement auraient pour objectif de renforcer la zone euro. Inversement, la PAC et la politique de cohésion verraient leurs crédits amputés respectivement de 5 et 7%. Le débat relatif aux choix financiers – privilégier les dépenses nouvelles ou bien réduire le poids des politiques « historiques » – n'est cependant pas tranché et relève en dernier ressort des États décidant à l'unanimité. Concernant l'accès aux crédits européens, la Commission propose un nouveau mécanisme de sanction afin de protéger le budget des risques financiers liés aux « défaillances généralisées de l'état de droit dans les États membres ». Il s'agirait de suspendre, réduire ou restreindre l'accès aux fonds d'une manière proportionnée à la nature, à la gravité et à l'étendue des défaillances généralisées de l'état de droit. Une telle décision devrait être proposée par la Commission et adoptée par le Conseil par un vote à la majorité qualifiée inver-

sée. Enfin, en ce qui concerne les financements, la Commission propose d'instaurer un « panier » de nouvelles ressources propres, composé des éléments suivants : 20% des recettes générées par le système d'échange de quotas d'émission; un taux d'appel de 3% appliqué à la nouvelle assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés et une contribution nationale calculée en fonction du volume des déchets d'emballages en plastique non recyclés dans chaque État membre (soit 0,80 euro par kilo). La part de ces nouvelles ressources propres devrait correspondre à une moyenne annuelle d'environ 22 milliards d'euros sur la période 2021-2027, soit quelque 12% des recettes budgétaires de l'UE. Cela contribuerait au financement de nouvelles priorités et permettrait de combler la moitié des pertes découlant du Brexit. Le rabais britannique et les « rabais sur le rabais » – dont bénéficient l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Autriche et la Suède – seront progressivement supprimés d'ici à 2025, afin de rendre le budget plus lisible et plus équitable.

➤ Nouvelles règles sur le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme

Suite à l'approbation du Parlement intervenue le 19 avril 2018, le Conseil affaires générales a adopté le 14 mai 2018 une directive qui renforce les règles de l'UE en vue de prévenir le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Elle vient modifier la directive 2015/849 en introduisant les principaux points suivants : 1°) un accès élargi aux informations sur les bénéficiaires effectifs, afin d'accroître la transparence en matière de propriété des sociétés et des fiducies/trusts; 2°) le traitement des risques liés aux cartes prépayées et aux monnaies virtuelles; 3°) la coopération entre les cellules de renseignement financier; 4°) l'amélioration des contrôles concernant les pays tiers à risque.

➤ « Semestre européen » du printemps : les recommandations par pays

Le 23 mai 2018, la Commission européenne a présenté ses recommandations aux États membres « afin que ceux-ci parviennent à une croissance durable, inclusive et à long terme ». Parmi ces différents rapports, par exemple, les analyses de la Commission relatives à la France soulignent, malgré plusieurs points positifs ou encourageants, que « le niveau élevé de la dette publique, conjugué à des déficits structurels déjà élevés, pourrait constituer à moyen terme une source de risques importants pour les finances publiques ». Lors du Conseil Ecofin du 25 mai, les États ont adopté des conclusions, relative à la procédure pour déficits

macroéconomiques, constatant, dans la continuité des analyses de la Commission, que onze des États membres (Allemagne, Bulgarie, Chypre, Croatie, Espagne, France, Irlande, Italie, Pays-Bas, Portugal et Suède) connaissent des déséquilibres macroéconomiques dont la nature et l'ampleur sont variables, que la Slovaquie ne connaît plus de déséquilibres macroéconomiques au sens de la procédure et enfin que trois États membres (Croatie, Chypre et Italie) présentent des déséquilibres excessifs. Ils se félicitent néanmoins que les résultats s'améliorent même si les efforts doivent être poursuivis.

➤ **Fraude fiscale : accord sur la disposition type à inclure dans les accords avec des pays tiers**

Lors du Conseil Ecofin du 25 mai 2018, les États membres se sont mis d'accord pour considérer qu'il est nécessaire d'inclure dans les accords fiscaux avec des pays tiers par l'Union et ses États membres une disposition actualisée concernant la bonne gouvernance dans le domaine fiscal, dont le texte le plus approprié serait : « Les parties reconnaissent les principes d'une bonne gouvernance en matière fiscale, y compris les normes internationales en vigueur concernant la transparence et l'échange d'informations, l'équité fiscale ainsi que les normes minimales visant à lutter contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéficiaires (BEPS), et s'engagent à mettre en œuvre ces principes. Les parties promouvront la bonne gouvernance en matière fiscale, amélioreront la coopération internationale dans le domaine fiscal et faciliteront la perception de recettes fiscales. »

➤ **Propositions pour un système de TVA étanche à la fraude**

Le 25 mai 2018, la Commission européenne a présenté plusieurs propositions techniques ayant pour objet le renforcement de la justice fiscale en réduisant les risques de fraude à la TVA. Il s'agirait de simplifier la manière dont les biens sont taxés. Outre un portail en ligne unique (« guichet unique ») pour les opérateurs économiques et des formalités administratives réduites, la proposition centrale de la Commission serait de supprimer la décomposition actuelle des échanges de biens intra Union européenne entre entreprises en deux opérations (une vente en franchise de TVA dans l'État membre d'origine et une acquisition taxée dans l'État membre de destination). Cette décomposition artificielle serait remplacée par une opération commerciale et imposable unique, garantissant la taxation des biens dans l'État membre dans lequel le transport des biens

se termine. La fraude à la TVA devrait s'en trouver considérablement réduite.

➤ **Sanction financière prononcée contre l'Autriche pour manipulation des données du Land de Salzbourg**

On se rappelle que, pour la première fois, l'Espagne avait été sanctionnée en 2015 pour avoir manipulé les statistiques de la Communauté de Valence communiquées à Eurostat et que son recours avait été rejeté par la Cour de justice de l'Union par une décision du 20 décembre 2017 (v. cette chronique, décembre 2017). C'est au tour de l'Autriche d'être sanctionnée par une décision du 28 mai 2018. Le Conseil lui a infligé une amende de 26,82 millions € en raison de la manipulation des données relatives à la dette dans le Land de Salzbourg. L'amende porte sur la déclaration erronée des données relatives à la dette publique en 2012 et en 2013 et fait suite à une enquête lancée par la Commission en mai 2016 et ayant donné lieu à un rapport publié en février 2017. Celui-ci a révélé que trois entités publiques autrichiennes (la cour des comptes du Land, l'administration du Land et le gouvernement du Land de Salzbourg) ont fait preuve d'une négligence grave.

➤ **Propositions de la Commission pour l'amorce d'un budget de la zone euro**

Dans le cadre de ses propositions pour le Cadre financier pluriannuel 2021-2027, la Commission européenne a présenté le 31 mai 2018 un programme d'appui aux réformes et un mécanisme européen de stabilisation des investissements. Il s'agirait d'approfondir l'Union économique et monétaire européenne en utilisant le budget de l'UE pour « renforcer les performances et la résilience des économies interdépendantes » des États membres. Doté d'un budget global de 25 milliards d'euros, le programme d'appui aux réformes apportera un soutien aux réformes prioritaires dans l'ensemble des États membres de l'UE. Il comprendrait trois éléments : un outil d'aide à la mise en place des réformes, qui fournirait un appui financier aux réformes ; un instrument d'appui technique, qui offrirait et partagerait de l'expertise technique ; et un mécanisme de soutien à la convergence, qui aiderait les États membres qui se préparent à adopter l'euro. Le mécanisme européen de stabilisation des investissements quant à lui contribuerait à stabiliser les niveaux d'investissement public et à faciliter une reprise économique rapide en cas de chocs économiques importants dans les États membres faisant partie de la zone euro et dans ceux participant au mécanisme de taux de change euro-

péen (MCE II). Ce mécanisme compléterait le rôle des stabilisateurs automatiques nationaux existants. Sous réserve du respect de critères stricts inhérents à des politiques macroéconomiques et budgétaires saines, des prêts d'un montant maximal de 30 Md€ pourraient être mobilisés rapidement, assortis d'une bonification d'intérêt pour couvrir leur coût. Enfin, ce mécanisme de stabilisation pourrait, à terme, être complété par d'autres ressources financières en dehors du budget de l'UE, provenant par exemple du Mécanisme européen de stabilité ou du futur Fonds monétaire européen et d'un éventuel mécanisme d'assurance volontaire que les États membres mettraient en place.

➤ Réactions de la Commission européenne aux restrictions américaines sur l'acier et l'aluminium qui touchent l'UE

Le 31 mai 2018, le président de la Commission européenne, M. Jean-Claude Juncker, et la commissaire au commerce, Mme Cecilia Malmström, se sont exprimés pour annoncer l'imminence de l'entrée en vigueur (au 1^{er} juin 2018) des mesures américaines de droits additionnels de 25% et de 10%, respectivement, sur les importations d'acier et d'aluminium en provenance de l'UE. Comme le prévoit le droit de commerce international ils ont déclaré engager au nom de l'UE une procédure judiciaire à l'encontre des États-Unis devant l'OMC le 1^{er} juin, décision prise par le collège des commissaires le 29 mai, les États membres ayant été consultés le même jour. Comme le prévoient les règles de l'OMC, la possibilité de rééquilibrer la situation en imposant à une liste de produits américains des droits additionnels a été notifiée aux États membres qui vont pouvoir y faire un choix. Une liste de produits (comprenant aussi bien du jus d'orange que du tabac, du Whiskey ou des vêtements) a été établie et communiquée le 18 mai à l'OMC.

INTERNATIONAL

➤ Grande-Bretagne : début d'action contre les paradis fiscaux

Le 1^{er} mai 2018, le Gouvernement britannique a accepté un amendement de l'opposition qui impose aux 14 territoires d'outre-mer la tenue d'un registre des propriétaires des entreprises qui y sont enregistrées avant le 31 décembre 2020. Sont concernés, par exemple, les Iles Caïmans, les Iles Vierges britanniques, les Iles Turques-et-Caïques, les Bermudes. Toutefois, le texte ne s'applique pas aux trusts et ne concerne pas les

dépendances de la couronne telles que Jersey, Guernesey et l'Île de Man.

➤ Allemagne : poursuite annoncée du « zéro déficit »

Le nouveau ministre des Finances Olaf Scholz a présenté le 2 mai 2018 son projet de budget 2018/2019 et de planification pluriannuelle. Il maintient la doctrine antérieure : zéro déficit et pas de nouvelles dettes pour un pays dont le budget est en équilibre depuis 2014, le déficit à 1,7% du PIB en 2017 et le ratio de dette à 64%. La conjoncture permet cependant d'envisager une hausse des allocations familiales, des investissements dans l'éducation et une baisse de l'impôt de solidarité avec les länders de l'est.

➤ Italie : questions sur le réalisme du programme de la coalition

Le contrat de gouvernement conclu entre le Mouvement 5 étoiles et la Ligue du Nord a été publié le 20 mai 2018. Il comporte des mesures dont le coût est estimé entre 100 et 170 Md€ alors que la dette publique atteint 2 300 Md€ (132% du PIB) dont 36% détenus par des créanciers étrangers et le déficit 2,3% du PIB : remise en cause de la réforme des retraites (coût estimé 20 Md€), transformation de l'impôt sur le revenu en « flat tax » aux taux de 15 et 20% avec un abattement de 3 000 € pour les familles (coût 50 Md€) ; renonciation à l'augmentation prévue de la TVA (12 Md€) ; baisse des taxes sur le carburant (6 Md€) ; revenu citoyen de 780 € par mois conditionné par la recherche active d'un emploi (entre 17 Md€ et 30 Md€) ; embauche de 10 000 fonctionnaires de police, constructions pénitentiaires, politique familiale, compléments de retraite... Des recettes supplémentaires sont attendues du rebond de la croissance, de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscale et de la réduction du nombre de parlementaires. Des mini bons ordinaires du Trésor seraient émis pour monétiser la dette de l'État auprès des entreprises. L'abandon de l'euro et l'effacement de 250 Md€ de dette italienne par la BCE ne sont plus exigés mais la renégociation des traités européens toujours souhaitée (notamment pour exclure les investissements productifs du calcul du déficit courant). La bourse de Milan, l'augmentation du différentiel de taux avec l'Allemagne et les déclarations de plusieurs agences de notation ont manifesté l'inquiétude des marchés financiers. ■

Michel le Clainche, Francis Bin
(Europe, international) et
Yves Terrasse (Finances sociales)