

BUDGET DE L'ÉTAT ET DES OPÉRATEURS

➤ L'hackaton Datafin

La direction générale des finances publiques, la direction du budget, l'Assemblée nationale et la Cour des comptes avec le concours de la Direction interministérielle du numérique et des systèmes d'information ont organisé les 14 et 15 juin un hackaton #datafin sur les données comptables et financières de l'État et des collectivités locales. 22 projets d'utilisation de ces données ont fait l'objet de préfiguration par des développeurs.

➤ Privatisations d'ADP, FDJ, Engie

Le projet de loi Pacte, adopté en conseil des ministres le 18 juin 2018 prévoit la suppression des seuils minimaux de participation publique dans Engie, La française des jeux et Aéroport de Paris qui permettraient environ 15 Md€ de cession d'actifs destinés à doter le fonds pour l'innovation et l'industrie et à relancer l'actionnariat populaire. Les opérations de cessions seront décidées en fonction des conditions du marché après le vote de la loi prévu pour début 2019. Elles seront accompagnées d'un renforcement de la régulation des jeux par une autorité indépendante et d'un dispositif conventionnel (concession d'exploitation et convention de régulation) pour Aéroport de Paris.

➤ Une résolution pour modifier le régime de la décote « Duflot »

L'Assemblée nationale a adopté le 18 juin 2018 une résolution qui invite à un usage plus pertinent et proportionné de la décote sur le prix de cession des biens du patrimoine privé de l'État en faveur du logement, instituée par la loi du 18 janvier 2013 dite loi Duflot. La Cour des comptes a comptabilisé 69 opérations pour 6.700 logements construits. Ces opérations se sont avérées très coûteuses pour les finances publiques; la procédure notamment la constitution de listes régionales est très lourde; enfin certaines opérations ont bénéficié à des opérations peu réalistes ou à

des collectivités qui disposaient par ailleurs de réserves foncières. La résolution préconise une révision des critères et un contrôle financier a posteriori des opérations.

➤ Projet de création d'une agence parlementaire d'évaluation budgétaire

Les députés Jean-Noël Barrot et Jean-François Eliaou ont présenté le 20 juin 2018 au bureau de l'Assemblée nationale un rapport relatif à la création d'une agence parlementaire d'évaluation qui serait dotée de 5 M€ transférés du budget actuellement alloué à France stratégie (11,9 M€) et regroupant 40 experts. L'agence aurait pour mission d'évaluer, en amont, les conséquences économiques et financières des projets et propositions de lois et des amendements et, en aval, l'effet des lois votées sur la législation et les politiques publiques. L'agence serait placée sous le pilotage des bureaux des deux assemblées. Son déploiement serait progressif avec une première phase en octobre 2018 dès l'examen du projet de loi de finances pour 2019.

➤ Propositions pour une démocratie numérique

Le 20 juin, le groupe de travail de l'Assemblée nationale sur « la démocratie numérique et la nouvelle participation citoyenne » (Présidente : Cécile Untermaier; rapporteure : Paula Forteza) a rendu son rapport. Partant du constat de l'abondance de l'information budgétaire mais de sa relative inaccessibilité, le rapport préconise la mise à disposition de données budgétaires ouvertes et réutilisables et des codes en vue d'améliorer l'information et de renforcer la participation des citoyens au processus budgétaire et au contrôle des dépenses publiques. De très nombreuses propositions innovantes sont formulées. Par exemple : publications des données d'exécution budgétaire en format ouvert et réutilisable, ouverture des codes sources des modèles économétriques, création d'une base de données budgétaires permettant des comparaisons sur

plusieurs exercices budgétaires, organisation d'hackathons pour favoriser la réutilisation de données budgétaires, consultations régulières et ateliers de citoyens, documents d'information synthétiques, jurys citoyens sur la répartition de certains crédits déconcentrés, budget participatif à l'échelle nationale...

➤ La France sort officiellement de la procédure de déficit excessif

Lors du Conseil Ecofin du 22 juin 2018 à Bruxelles, les ministres de l'économie et des finances des membres de l'UE ont mis fin à la procédure concernant le déficit excessif de la France, confirmant que son déficit a été ramené sous la barre des 3% du PIB. Cette procédure avait été décidée en avril 2009 et la date-limite de remise à niveau a été par trois fois différée en décembre 2009, juin 2013 et mars 2015 (v. Repères de mai).

➤ Nouvelle réglementation des subventions de l'État pour les projets d'investissement

Un décret n° 2018-514 du 25 juin 2018 abroge le décret du 16 décembre 1999 et simplifie la procédure, raccourcit les délais, ouvre la possibilité d'exécution dès la réception de la demande, permet le financement à 100% et facilite l'examen de la recevabilité au regard du droit européen.

➤ La situation et les perspectives des finances publiques

Le rapport de la Cour des comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques, publié le 27 juin 2018, enregistre la baisse du déficit à -2,6% du PIB en 2017 et la sortie de la procédure de déficit excessif qui aura duré neuf ans. Elle alerte cependant sur les taux de dépenses publiques et de prélèvements obligatoires supérieurs de 3 points de ceux d'il y a 10 ans et sur l'augmentation de la dette de 32,3 points depuis 2007. Le déficit structurel, estimé à -2,1% par la Commission européenne, n'est pas conforme à l'objectif à moyen terme (OMT) résultant du pacte de stabilité et de croissance. La situation de la France s'est dégradée par rapport à celle de ses partenaires européens. La prévision de déficit pour 2018 (-2,3%) est atteignable mais affectée de risques modérés, notamment en ce qui concerne les collectivités locales. La trajectoire pour 2019-2022, qui prévoit le retour à l'excédent en 2022 et un déficit structurel proche de l'OMT, repose sur des hypothèses fragiles : prévisions croissance optimistes, ralentissement de dépenses peu documenté, baisse des prélèvements obligatoires annoncées, excédents des administrations sociales et locales incertains.

➤ Les données de la performance en 2018

Le 22 juin 2018, la direction du budget a publié la quatrième édition des données de la performance dans le cadre de la revalorisation du débat sur la loi de règlement. Elle contient une représentation synthétique et graphique des résultats de 26 missions du budget général en 2017.

➤ Dépenses publiques en France et en Allemagne

Un document de travail de Rexecode étudie l'écart des dépenses publiques (12,6 points de PIB) entre la France et l'Allemagne en l'analysant par fonctions. Si les dépenses d'éducation peuvent s'expliquer par les différences démographiques, le poids des dépenses de retraites résulte des différences de taux de remplacement et d'âge de départ à la retraite. Le réservoir d'idées estime que le taux de dépenses publiques en France peut être réduit de 4 points d'ici 2022 pour moitié en réduisant les dépenses unitaires et pour moitié en augmentant le PIB par habitant.

FINANCES LOCALES

➤ Signature des contrats de maîtrise des dépenses de fonctionnement

Selon un bilan gouvernemental au 30 mai 2018, sur les 322 collectivités et EPCI dont les dépenses de fonctionnement excèdent 60 M€, 146 ont signé un contrat ; 119 sont en attente d'arbitrages techniques sur le retraitement de certaines dépenses ; 57 pourraient ne pas signer. Toutefois, des associations d'élus continuent de protester contre cette forme de « recentralisation » ou de « nouvelle tutelle financière ». Le 20 juin, Régions de France a exprimé les réserves de nombreux présidents de Région. L'association a reçu une fin de non-recevoir à sa proposition de convention-cadre qui prévoyait des engagements de l'État : mettre en œuvre les dispositions financières des contrats de plan et présenter à l'automne une solution de remplacement au fonds de 450 M€ créé pour accompagner le transfert de la compétence économique des départements aux régions. Le même jour, les départements ont protesté contre le dispositif contractuel. L'Assemblée des départements de France estime que 77% des départements ne signeront pas.

➤ Les associations d'élus et la réforme des finances locales

Les départements confirment leur hostilité à tout transfert de leur taxe foncière. Lors de son

congrès des 14 et 15 juin 2018, Villes de France, qui rassemble les villes moyennes et leurs agglomérations, a affiché sa préférence pour la compensation de la suppression de la taxe d'habitation par un transfert de la taxe foncière des départements et d'une fraction de la TVA accompagné d'une péréquation renforcée.

➤ Les fonds structurels européens

Une étude du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) fait le point sur les fonds européens structurels et d'investissements (FESI) entre 2014 et 2020. Le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE), le Fonds européen agricole de développement rural (FEADER) et le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEMAP) contribuent à hauteur de 28 Md€ au financement de projets. Le document décrit l'histoire, le cadrage, la procédure d'élaboration, l'articulation avec les contrats de plan État-régions, l'exécution, le contrôle, les perspectives d'évolution post-2020 des FESI... La procédure est décentralisée depuis 2014 : sur 83 programmes concernant la France, 67 sont gérés par les régions et un par un département.

➤ L'investissement local en open data

L'Observatoire des finances et de la gestion locale ouvre une base de données « cap sur les data de l'investissement local » qui permet d'accéder aux dépenses d'investissement d'un groupe de collectivités ou d'une entité.

➤ Pas d'accord entre le gouvernement et les départements

Alors qu'un accord avait été conclu sur les mineurs non accompagnés, une perspective de compromis se dessinait sur le financement des allocations individuelles de solidarité : dé plafonnement des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) de 4,5% à 4,9% qui rapporterait 400 M€ destiné à financer un fonds de péréquation, contribution de 200 M€ de l'État et de 50 M€ du Fonds pour l'insertion. Toutefois, l'opposition d'une majorité de départements aux contrats de maîtrise des dépenses de fonctionnement a conduit le Premier ministre à retirer sa proposition d'augmentation des DMTO s'attirant, le 21 juin 2018, les protestations de l'Assemblée des départements de France.

➤ Les collectivités locales en chiffres

La DGCL publie son recueil statistique, les collectivités locales en chiffre 2018 : pour 66,4 millions d'habitants, la France compte au 1^{er} janvier 2018, 18 régions, 101 départements, 35.357 communes,

1264 établissements publics de coopération intercommunale. Les dépenses de fonctionnement se sont élevées en 2016 à 165 Md€ et les dépenses d'investissement à 45 Md€.

FINANCES SOCIALES

➤ Rapport du Haut conseil du financement de la protection sociale sur l'état des lieux des réformes sur la protection sociale

Le rapport du HCFiPS du 25 mai 2018 est plus particulièrement consacré aux conséquences des importantes réformes actuellement mises en œuvre ou en préparation. Trois mesures déjà mises en œuvre ou décidées vont avoir un impact substantiel : 1) la suppression, dans le cadre de la LFSS 2018, des cotisations sociales salariales maladie et assurance chômage et leur compensation par l'augmentation de 1,7 points de CSG, qui s'est traduite-au moins à titre transitoire – par un transfert de TVA à l'UNEDIC au détriment de l'Assurance maladie ; 2) la transformation, à compter du 1/1/2019 du CICE en allègements généraux de cotisations sociales employeurs, dont les modalités (avec, à la clef, des transferts importants entre administrations publiques) seront précisées à la fin de 2018 ; 3) l'extension de l'indemnisation chômage à des travailleurs indépendants ou à des salariés démissionnaires, qui impliquera une compensation financière à l'UNEDIC, vraisemblablement sous forme de CSG. Pour le moyen terme, d'autres projets majeurs vont affecter la structure du financement de la protection sociale : 1) la réforme de la fiscalité locale, notamment le volet de la suppression de la taxe d'habitation, pose la question de l'affectation d'une recette de compensation sous forme d'un grand impôt national (TVA ou CSG), par ailleurs elle va vraisemblablement appeler un questionnement parallèle sur les dépenses sociales des départements ; 2) le projet de réforme des retraites emporte des réflexions sur le champ et le mode de financement des avantages non contributifs (période de chômage...); 3) enfin, un débat peut avoir lieu sur le financement de la branche famille et son éventuelle budgétisation. Selon le HCFiPS, ces réformes vont entraîner des transferts sans précédent entre administrations publiques, avec vraisemblablement un accroissement de la part du financement de la SS par la TVA, un changement partiel de destination de la CSG dédiée depuis son origine à la SS, la nécessité d'inclure l'Unedic dans le périmètre des LFSS... Le HCFiPS insiste pour sa part sur la nécessaire cohérence et lisibilité des mouvements qui vont intervenir, en rappelant les principes de base de sa doctrine qui

plaide pour le financement par les cotisations sociales des prestations contributives et par l'impôt des prestations de solidarité.

➤ Les perspectives de retour à un quasi équilibre du Régime général en 2018

Le rapport de la Commission des comptes de la Sécurité sociale du 5 juin 2018 a confirmé le redressement financier du Régime général de la SS amorcé depuis 2012. Le rapport entérine tout d'abord le résultat de 2017 avec un déficit global (RG + FSV) de 5,1 Md€ annoncé dès le mois de mars et certifié par la Cour des Comptes (cf Repères de mai). Pour 2018, on assisterait au retour à un quasi-équilibre global (- 0,3 Md€ contre - 2,2 Md€ prévus en LFSS 2018), avec un excédent de 2,5 Md€ du RG et un déficit de 2,8 M€ du FSV. Cette situation est le résultat d'une amélioration spectaculaire de la branche maladie (- 0,5 M€ contre - 4,9 Md€ en 2017, conséquence du respect attendu d'un ONDAM volontariste à 2,3% cette année), d'une quasi-stabilité de la branche Accidents du travail/Maladies professionnelles (+ 0,8 Md€ contre 1 Md€ en 2017), d'un retour à l'équilibre de la branche Famille (+ 0,8 Md€ contre - 0,2 Md€, le niveau des prestations légales étant bien contenu), d'un maintien de l'excédent de la branche Vieillesse (+ 1,3 Md€ contre 1,8 Md€ en 2017, avec toutefois une reprise de la croissance des prestations due à la fin de l'effet du recul de l'âge légal de départ à la retraite). Pour le FSV, les charges seraient en baisse (- 3,3%) du fait de la baisse des prestations aux chômeurs et, cela, malgré la revalorisation attendue du minimum vieillesse. Les prévisions jusqu'à 2021 amplifient ce redressement des comptes sociaux puisque l'ensemble RG + FSV retrouverait une situation excédentaire à + 0,8 Md€ en 2019, + 5,1 Md€ en 2020, et + 9,5 Md€ en 2021. Mais la Commission des Comptes note que ces perspectives sont assises sur des perspectives de croissance favorables et sur la poursuite de la politique d'économie en matière de santé, alors même qu'il existe de très fortes tensions sur la situation des hôpitaux et des EHPAD. La dette de la CADES devrait pouvoir être éteinte en 2024, conformément à la loi, et la dette portée par l'ACOSS, après une augmentation sensible en 2017 (solde au 31/12 de - 23,4 Md€ contre - 17,3 Md€ en 2016) devrait se stabiliser en 2018 avant de diminuer les années suivantes, du fait de l'amélioration de la situation des branches.

➤ Les propositions du Haut conseil pour l'Avenir de l'Assurance-maladie

Le rapport du HCAAM rendu le 25 mai et publié début juin propose une « stratégie de rupture »

par rapport au modèle qui s'est mis en place à la fin des années 1950 qui centrait son organisation sur l'hôpital. Récusant la solution « au fil de l'eau » (avec une incitation au développement de l'ambulatoire et au regroupement des professionnels qui s'est révélée trop peu volontariste) et la solution de « concentration » (qui, avec « l'hospitalocentrisme » aboutit à une spécialisation excessive), le rapport préconise une solution « différenciée ». La réforme propose de faire des « communautés professionnelles territoriales de santé » le centre de gravité du futur système. Les CPTS auraient une composition très pluridisciplinaire (généralistes, spécialistes, radiologues, biologistes, infirmiers, dentistes, kinés, spécialistes de la rééducation, services d'aide à domicile...) et assureraient des prestations allant bien au-delà d'une offre de premier recours. Parallèlement les missions des établissements hospitaliers, articulés avec les CPTS seraient réactualisées, en prenant en compte la nécessité d'avoir la masse critique nécessaire pour effectuer certaines missions (médecine de pointe, recherche, formation...) et les contraintes du vieillissement de la population. Le rôle des ARS serait recentré sur la régulation de l'offre de soins sur les territoires (avec moins de tâches de contrôle), la réforme de la tarification à venir devrait se faire en cohérence avec la réorganisation du système et le pilotage de la politique d'investissements serait renforcé.

➤ Les orientations du Président de la République en matière de politique sociale

Le discours du Président de la République au congrès de la Mutualité française le 13 juin à Montpellier a tracé les orientations générales qu'il comptait développer en matière de protection sociale. Emmanuel Macron a insisté sur le fait que les évolutions du monde contemporain confrontaient les fondamentaux de notre protection sociale à de grands défis dans au moins trois domaines : la santé (excellence de la médecine de pointe, insuffisance de la prévention, inégalités d'accès aux soins, défis des maladies chroniques et du vieillissement); l'âge (allongement de l'espérance de vie, baisse de confiance dans les systèmes de retraite, montée de la dépendance); l'exclusion, pour laquelle subsistent des poches de pauvreté très importantes, malgré la masse des dépenses engagées, faute de politiques d'accompagnement suffisantes. Le Président de la République n'a fait qu'un nombre d'annonces limitées : en matière de retraites, au-delà du grand chantier de réforme qui sera finalisé en 2019, la confirmation de revalorisations successives du minimum vieillesse (30 € au 01/04/18 et 30 € au 01/01/19);

pour la dépendance et son financement, l'annonce d'un grand débat national et d'un projet de loi en 2019; pour l'hôpital, la perspective d'une réforme visant à décloisonner médecine de ville et hôpital, à garantir un accès à 5 services minimum et à revoir le mode de tarification; pour la pauvreté, l'annonce d'un grand plan en juillet 2018. Les annonces les plus précises ont concerné le « reste à charge zéro », présenté à la fois comme un moyen de lutter contre le renoncement aux soins et comme une mesure en faveur du pouvoir d'achat, qui sera mis en œuvre dès 2020.

➤ 13 départements envisagent d'expérimenter le revenu minimum

13 départements ont présenté lors d'un colloque le 6 juin à Bordeaux une étude de faisabilité sur une expérimentation dès l'automne 2018 d'un revenu de base. Celui-ci reposerait sur une fusion du RSA, de la prime d'activité et éventuellement des allocations logement en une prime unique, sans contrepartie et automatisée. Elle serait ouverte aux jeunes de moins de 25 ans compte tenu de la prévalence de la pauvreté dans cette partie de la population, et serait dégressive en fonction des revenus d'activité. Cette expérimentation se ferait sur un échantillon d'environ 20000 personnes et prendrait place dans une proposition de loi qui serait soumise au gouvernement. (v. aussi Repères de mars 2018).

➤ Les dépenses de la protection sociale en France et en Europe

Le rapport de la DREES du 21 juin 2018 présente les dépenses de la protection sociale en France et en Europe en 2016. Le champ couvert est sensiblement plus large que le périmètre des LFSS, puisqu'il englobe également les dépenses d'aides à l'emploi et d'indemnisation du chômage, les dépenses relatives à la pauvreté et à l'exclusion, celles du logement aidé. S'agissant de la France, les dépenses de protection sociale au périmètre ainsi défini s'élevaient en 2016 à 715 Md€, soit 32% du PIB. Les tendances générales de l'évolution de ces dépenses ont été largement analysées dans les Repères précédents : diminution sensible du déficit de la protection sociale, sous l'effet de la modération de l'inflation et des réformes structurelles engagées, décélération des dépenses de santé, recul des dépenses d'accidents du travail, ralentissement des dépenses de retraite. Mais, en sens inverse, progression des aides à l'emploi, ainsi que des dépenses de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, stagnation des dépenses en faveur de la politique familiale. La comparaison avec le reste de l'Union européenne fait apparaître que

la France présente le plus fort pourcentage de dépenses sociales par rapport au PIB (32,0% contre 28,3% dans l'UE-15, suivie par le Danemark, la Finlande, la Belgique et l'Autriche (le Royaume-Uni et l'Allemagne se situant respectivement à 28,4% et 28,2%). Ce pourcentage est également bien supérieur à la moyenne de l'OCDE (19%) et au niveau enregistré aux USA (21%). Si l'on considère les différents risques, la France affiche un poids très nettement supérieur des dépenses de retraite (plus de 14% du PIB contre 12,5% dans l'UE-15), et un niveau comparable de dépenses de santé (9% contre 8,2% dans l'UE-15).

➤ Retraites : après le redressement, un risque de dégradation à terme

Le rapport annuel du COR publié le 14 juin dernier actualise les dernières prévisions opérées en décembre 2017 (cf Repères de décembre 2017). Sur le court terme, le déficit serait un peu aggravé, passant de 0,1% à 0,2% du PIB (soit de 2,2 à 5 Md€) à l'horizon 2022, et se creuserait jusqu'à 0,4% vers le milieu de la décennie 2030. Il faudrait obtenir une croissance moyenne annuelle des revenus (ou de la productivité) de 1,5% au moins pour retrouver l'équilibre à partir de la décennie 2040. La confirmation de ces constats du COR attestent bien que malgré le redressement spectaculaire des comptes de l'Assurance vieillesse depuis 2015, une nouvelle dégradation est inéluctable sur la décennie 2020, donnée qui ne paraît pas explicitement prise en compte par les travaux sur la réforme des retraites qui s'attachent surtout à rendre le système plus équitable et plus lisible. Pas plus que ne paraît avoir été intégrée l'évolution tendancielle de la baisse du niveau des pensions par rapport aux revenus d'activité.

➤ Volet social du projet de loi Pacte

Le projet de loi PACTE présenté au Conseil des ministres du 20 juin 2018 comporte un certain nombre de mesures qui peuvent affecter le financement de la protection sociale : la simplification des seuils, les mesures d'encouragement à l'épargne salariale, le développement de l'épargne retraite.

➤ Les comptes de l'assurance-chômage proches de l'équilibre en 2019

Les dernières prévisions financières pour la période 2018-2021 telles qu'elles ont été rendues publiques le 13 juin 2018 confirment la trajectoire de redressement des comptes amorcée en 2017. De -3,4 Md€ en 2017, le solde passerait à -1,3 Md€ en 2018. Les comptes devraient être quasiment à l'équilibre en 2019 et dégager un excédent de

1,6 Md€ en 2020 et 3,6 Md€ en 2021. Cette amélioration résulte du dynamisme de la masse salariale sur lesquelles sont assises les cotisations, de la diminution régulière jusqu'en 2021 du nombre de chômeurs indemnisés, des effets de la révision de la convention d'assurance-chômage opérée en 2017 avec l'impact de la contribution exceptionnelle de 0,05 % jusqu'en 2020. L'endettement de l'UNEDIC passerait de -33,5 Md€ en 2017 à -29,8 Md€ en 2021. Certaines des réformes gouvernementales en cours pourraient affecter ces prévisions : de façon négative comme l'extension de l'indemnisation à certaines catégories de démissionnaires (coût entre 270-480 M€), l'ouverture sous conditions assez restrictives de droits aux travailleurs indépendants (entre 100 et 150 M€) ou positive comme le renforcement des contrôles des chômeurs. Dans le même sens, le projet européen concernant l'indemnisation des personnes résidant dans un pays mais travaillant dans un autre pourrait avoir une incidence financière favorable de l'ordre de 600 M€. En tout état de cause l'extinction de la dette de l'UNEDIC supposera la poursuite du cycle de croissance à un niveau soutenu sur une période d'au moins une dizaine d'année.

➤ Le rapport du Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge

Un rapport du Haut Conseil de la Famille, de l'enfance et de l'âge « lutter contre la pauvreté des familles et des enfants » a été publié le 5 juin. Le rapport part du constat de la surreprésentation des enfants dans la population pauvre en France : en 2014, 19,8 % des enfants (2,8 millions) vivaient en deçà du seuil de pauvreté (60 % du revenu médian) contre 14 % dans la population totale (8,6 millions), avec une prévalence particulière dans les familles monoparentales et les familles nombreuses (au moins 4 enfants). Après un état des lieux détaillé de la situation, le rapport dresse un bilan des politiques publiques contre l'exclusion menées depuis 20 ans, le rapport note que les prestations familiales et les aides au logement même si elles ne sont pas spécifiquement ciblées sur les familles pauvres – jouent un rôle plus efficace que les minima sociaux comme le RSA, dont le volet « accompagnement » est décevant. Le rapport propose plusieurs orientations dont l'amélioration des aides financières. Sur la base d'un besoin nécessaire de 8,5 Md€ pour faire repasser au-dessus du seuil de pauvreté les catégories de familles présentant le plus de difficultés, le rapport envisage 3 pistes consistant à réorienter respectivement le RSA, la prime d'activité ou à instaurer une nouvelle allocation pour les enfants pauvres, déconnectée du RSA ou de la PA.

➤ Le « magot » des régimes de retraites

Le rapport du COR précité fait un rappel intéressant sur la situation des réserves des 42 régimes de retraite. Au 31/12/17, les régimes en répartition disposaient d'un montant de réserves de l'ordre de 129 Md€ (dont 55 % sont apportés par l'AGIRC-ARRCO), auxquels s'ajoutent 3,2 Md€ du régime de la FPE et 36 Md€ du Fonds de réserve des retraites (soit 167 Md€). On peut y ajouter les provisions des régimes en capitalisation (26 Md€, provenant pour l'essentiel du Régime additionnel de la Fonction publique). Face à ce « magot », la CNAV du Régime général, le régime de la fonction publique d'État, de la RATP ou de la SNCF ne disposent d'aucune réserve. Les débats promettent d'être vifs lorsque dans une prochaine phase de la concertation sur l'avenir des régimes de retraite, va se poser la question de la reprise du passif et de l'actif pour la constitution du nouveau système universel.

➤ Le déficit des hôpitaux publics

L'alerte de la Fédération hospitalière de France dans un communiqué de presse du 19 juin met en garde contre l'aggravation du déficit des hôpitaux publics qui passerait de 470 M€ en 2016 à 1 Md€ en 2017. Par ailleurs, l'investissement des hôpitaux continue à baisser, puisque de 6 Md€ dans les années 2008-2011, il serait tombé au-dessous de 4 Md€ en 2017. Pour la FHF, cette situation ne peut que s'aggraver en 2018, avec la baisse prévue des tarifs hospitaliers et les perspectives de baisse des dépenses de personnel sur la période, qui ont donné lieu à une controverse au début du printemps (cf Repères de Mars 2018).

FISCALITÉ ET LUTTE CONTRE LA FRAUDE

➤ Des propositions pour une fiscalité plus redistributive

Dans leur note au président de la République divulguée par *le Monde* du 10-11 juin 2018, tendant à renforcer l'aspect social de la politique gouvernementale, les économistes Phillipe Aghion, Philippe Martin et Jean Pisani-Ferry font des propositions pour rendre la fiscalité plus redistributive, plus efficace et plus équitable : réduction des niches fiscales, révision des aides aux entreprises dont le crédit d'impôt-recherche, taxation des profits des multinationales fondée sur une répartition basée sur les chiffres d'affaires, extinction progressive des aides fiscales à l'investissement dans le logement, taxation plus lourde des très grosses successions compensées par un relèvement du plafond d'exonération de 100 000 €

et recentrage de la progressivité sur les montants reçus tout au long de la vie, report de la suppression de la taxe d'habitation pour les 20% de ménages les plus aisés pour la coupler avec la réforme de la fiscalité locale et avec l'introduction d'une taxe foncière progressive.

➤ Vers une remise en cause des taux réduits de TVA ?

Le 7 juin 2018, le ministre de l'Économie et des finances a précisé à l'Assemblée nationale qu'une économie de 5 Md€ sur les aides aux entreprises était à l'étude et qu'une partie pourrait porter sur les taux réduits de TVA qui concernent actuellement la restauration, la rénovation des logements, les transports de voyageurs et certains loisirs culturels. Une évaluation de la réduction des taux de TVA dans la restauration en 2009 faite par le Conseil des prélèvements obligatoires en 2015 a mis en évidence le coût élevé de cette niche fiscale (entre 2,5 et 3 Md€ par an) qui n'aurait permis de créer que 6.000 à 9.000 emplois supplémentaires. Une étude de l'Institut des politiques publiques a montré que la baisse avait été faiblement répercutée sur les consommateurs ou les salariés alors que les hausses ultérieures ont bien entraîné des augmentations de prix. L'application du taux de 10% à la rénovation générale des logements et de 5,5% à la rénovation énergétique au lieu du taux normal, critiquée par la Cour des comptes en 2016, aurait permis de créer au moins 27.000 emplois et, d'après la Fédération française du bâtiment, serait répercuté à 75% sur les consommateurs.

➤ Services à la personne et prélèvement à la source

Le dispositif de prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu qui doit entrer en application le 1^{er} janvier 2019 n'affecte pas en principe les crédits d'impôts sur les dépenses effectuées en 2017 qui devraient être remboursés en août 2019 après traitement de la déclaration des revenus 2018. Une exception était prévue pour les crédits d'impôt services à domicile et garde d'enfants concernant près de 5 millions de foyers qui devaient faire l'objet d'un acompte de 30% en mars 2019. Le ministre a annoncé que cet acompte sera versé en janvier et étendu aux personnes résidant en EHPAD. Par ailleurs, le ministre des comptes et de l'action publics a annoncé que la retenue à la source ne s'appliquerait pas en 2019 aux personnes employées par des particuliers (services à domicile, assistantes maternelles... soit 2 millions de personnes dont un quart paient l'impôt sur le revenu) car la plateforme dédiée de déclaration en ligne n'est pas prête. Les intéressés

paieront donc leurs impôts sur les revenus de 2019 entre septembre et décembre 2020 en même tant qu'ils seront prélevés pour leurs impôts sur les revenus courants.

➤ Rapport d'activité de Tracfin en 2017

Le rapport 2017 de Tracfin, publié le 21 juin 2018, montre une augmentation très nette des activités de ce service à compétence nationale chargé successivement des renseignements relatifs à la lutte contre le blanchiment, au financement du terrorisme, à la fraude fiscale et à la fraude sociale. Le service a reçu 71 070 informations. Il a procédé à 12 518 enquêtes et externalisé 2 616 notes : 891 pour la justice dont 685 sur le financement du terrorisme et 1 725 pour les différents services de contrôle.

➤ Référé de la Cour des comptes sur les impôts outre-mer

Dans un référé, rendu public le 25 juin 2018, la Cour des comptes apprécie la qualité de l'établissement, du contrôle et du recouvrement des impôts entre 2011 et 2016 à la Réunion (acceptable), en Guadeloupe et en Martinique (dégradée), à Mayotte et en Guyane (très dégradée). La DGFiP gère 4 Md€ d'impôts et taxes et la Douane 2,7 Md€. Des impôts sont prélevés sans base légale (taxes foncières sans identification du propriétaire, droit de consommation sur les alcools importés), des impôts prévus par les textes ne sont pas levés (taxe à l'essieu, octroi de mer interne), des taxes ne sont pas perçues par défaut de fondement juridique (trois taxes nationales à Mayotte). L'identification des contribuables et les données cadastrales sont peu fiables, le contrôle fiscal peu organisé, le recouvrement insuffisamment dynamique. La Cour appelle à une remise en ordre et à une collaboration plus étroite avec les collectivités territoriales.

COMPTABILITÉ PUBLIQUE

➤ Rapport d'activité 2017 du CNOCP

Le rapport d'activité du Conseil national de normalisation des comptes publics présente les travaux entrepris par cette instance en 2017 : lancement du recueil des normes comptables des organismes de sécurité sociale, poursuite du recueil des normes comptables des entités publiques locales, réflexions sur le regroupement des comptes d'entités publiques et sur l'information comptable donnée par les entités publiques, participation aux travaux européens de normalisation (réunions de l'IPSAS board dans le cadre du projet EPSAS) et aux travaux de l'OCDE.

GESTION PUBLIQUE

➤ Bilan de la création de la DGFIP, 10 ans après la fusion

Le rapport de la Cour des comptes sur « la DGFIP, 10 ans après la fusion » a été rendu public le 20 juin 2018. Dressant un « bilan contrasté » de la nouvelle organisation, la Cour appelle à une stratégie de transformation pour améliorer la qualité du service rendu et pour réduire les coûts de cette administration aux multiples missions, forte de 103.000 agents, d'un budget de 8 Md€ et de 4.000 implantations locales. En matière fiscale, la Cour approuve l'interlocuteur unique des particuliers et l'amélioration du service rendu mais relève un service dégradé dans certains points du territoire, les points faibles de l'accueil téléphonique et le recours insuffisant au numérique. Pour les collectivités locales, la fusion n'a pas apporté d'améliorations décisives. Quant aux coûts, si la direction a fait un effort en matière d'emplois (2000 par an en moyenne), les fonctions supports ont été peu rationalisées. La Cour formule 17 recommandations tendant à définir une stratégie explicite de transformation, à revoir le périmètre des missions (transfert du cadastre à l'IGN, rattachement des missions de recouvrement actuellement confiées à la Douane, autonomisation du service des retraites de l'État...), à rationaliser les services rendus aux collectivités territoriales (recentrage sur le conseil fiscal et le conseil financier aux petites collectivités; expérimentation d'agences comptables; compte unique...), à tirer davantage parti du numérique qui doit devenir le mode normal de relation avec les contribuables et améliorer l'accueil téléphonique, à resserrer l'organisation territoriale (concentrer les assignations de dépenses de l'État, créer un service à compétence nationale de la publicité foncière, départementaliser les services des impôts des entreprises, supprimer les petites trésoreries – 600 ont moins de 5 agents – en partenariat avec d'autres services publics, renforcer le niveau régional et supprimer les délégations interrégionales...).

➤ Étude du Conseil d'État sur la prise en compte du risque dans la décision publique

Le 25 juin 2018, le Conseil d'État a rendu publique une étude sur la prise en compte du risque dans la décision publique conduite à la demande du Premier ministre. Après avoir constaté l'évolution du contexte (changement d'échelle des risques, principe de précaution...), le rapport, piloté par Jean-Ludovic Silicani, formule 32 propositions pour rendre l'action publique à la fois « protec-

trice, audacieuse et responsable ». Elles visent à améliorer les bonnes pratiques (anticipation, prospective, retour d'expériences, expertise, évaluation ex-post, débat démocratique, collégialité...), à rendre l'action publique plus audacieuse (recrutement, formation, carrières, rémunération, protection des agents publics), à améliorer le traitement de la responsabilité des décideurs devant les juges administratifs, financiers et pénal. Il est proposé d'engager une réflexion sur la responsabilité financière des ordonnateurs y compris les ministres et les élus locaux.

➤ Rapport d'activité de l'AIFE

Le rapport d'activité 2017 de l'Agence pour l'information financière de l'État marque l'évolution du système d'information Chorus lancé en juillet 2008 pour 25 000 utilisateurs et désormais accessible à 600 000 agents de l'État, des collectivités publiques et de leurs fournisseurs avant de les multiplier par deux avec la généralisation de la facturation électronique en 2020. L'année 2017 est aussi marquée par des innovations (mise en service d'un robot conversationnel ClaudIA associé à Chorus pro, applications mobiles, méthode « agile » de conduite de projet), par la mise en œuvre de Chorus pro, par le déploiement d'autres systèmes (Place, plateforme des achats de l'État; Orme, outil de rédaction des marchés de l'État; Dume, document unique de marché européen), par l'évolution des services aux ministères (actualisations de Chorus cœur et de chorus formulaires, mise au point de chorus comptabilité analytique pour le ministère des Armées, déploiement de Chorus déplacement temporaire, projet Hanabi destiné à perfectionner la recherche et l'utilisation des données issues des systèmes de gestion).

➤ Le rapport du Comité AP2022 ne sera pas publié

Alors que des fuites ou les ballons d'essai se multiplient sur les économies éventuelles (aides aux entreprises, aides sociales, aides à la pierre, chambres de commerce...), la publication du rapport du Comité Action publique 2022 a été plusieurs fois différée puis exclue par des porte-paroles autorisés. Les propositions seront connues au fur et à mesure des décisions prises par le Gouvernement.

FINANCES EUROPÉENNES

➤ Les propositions de la Commission pour la PAC

Le 1^{er} juin 2018, la Commission a exposé ses projets en matière de politique agricole commune (PAC). Elle propose de moderniser et de simplifier

la PAC ce qui aboutirait (v. repère de mai) à en réduire les crédits qui atteindraient quand même 365 milliards d'euro pendant la période 2021-2027. Pour cela, la Commission propose : 1°) une nouvelle méthode de travail en laissant aux États membres une plus grande marge de manœuvre pour choisir les modalités d'affectation des dotations financières 2°) des conditions plus équitables grâce à un meilleur ciblage de l'aide au profit des petites et moyennes exploitations agricoles 3°) la Commission souhaite consacrer une partie de la PAC à des ambitions plus élevées en matière d'environnement et d'action pour le climat 4°) la Commission souhaite une meilleure utilisation de la connaissance et de l'innovation en y mettant à disposition un budget de 10 milliards € issus du programme Horizon Europe.

➤ Des avancées très limitées sur les progrès de l'Union économique et monétaire

Alors qu'un rapprochement franco-allemand sur des bases réduites (accord sur un budget d'investissement de la zone euro d'un montant très inférieur à celui proposé par la France ; transformation du Mécanisme européen de stabilité (MES) en Fonds monétaire européen) a été enregistré lors du sommet franco-allemand du 19 juin 2018 à Meseberg (Brandebourg), le Sommet de la zone euro tenu en marge du Conseil européen du 29 juin, principalement consacré à la question des migrants, a fait une référence timide à la déclaration de Meseberg et à une lettre du président de l'Eurogroupe. La déclaration laconique acte la poursuite du paquet bancaire avec la perspective d'un système européen d'assurance des dépôts, prévoit un développement du MES et renvoie l'essentiel du débat à l'Eurogroupe dont les membres ont étalé leurs désaccords. Sur cette réforme de la zone euro, M. Perrut a publié une synthèse pour la Fondation Robert Schuman (Question d'Europe n° 478 du 25 juin 2018). Le 11 juin 2018, M. Bréhon a fait paraître à ce sujet une autre intéressante étude de la Fondation Robert Schumann (Question d'Europe n° 476) intitulée « Budget de l'Union européenne : quel compromis possible entre la France et l'Allemagne ? ».

➤ La Commission détaille son programme budgétaire en matière d'investissement

Lors d'une conférence de presse tenue à Bruxelles le 6 juin 2018, le président Juncker et le vice-président Kaitanen ont présenté pour le prochain budget à long terme de l'UE couvrant la période 2021-2027, la proposition de la Commission de créer le programme InvestEU, afin de

regrouper sous un même toit les financements du budget de l'UE sous la forme de prêts et de garanties sur le modèle du plan d'investissement pour l'Europe, le « plan Juncker », qui a largement fait ses preuves. La Commission propose une enveloppe de 100 milliards d'euros pour la recherche et l'innovation qui serait attribuée à nouveau programme, intitulé « Horizon Europe ». Parmi les investissements proposés, la Commission souhaiterait la reconduction du « Mécanisme pour l'interconnexion en Europe » en le dotant d'un budget de 42,3 Md€ afin de soutenir les investissements dans les réseaux transeuropéens d'infrastructures qui représenterait une augmentation de 47 % par rapport au budget alloué pour la période 2014-2020.

➤ La BCE prépare la fin des « mesures non conventionnelles » de politique monétaire

Lors d'une conférence de presse tenue le 14 juin 2018, le président Draghi et son vice-président de Guindos ont notamment annoncé, à propos des *Quantitative easings* (assouplissement quantitatif de gestion de la monnaie consistant en un rachat massif de titres de dettes aux agents financiers : bons du trésor, obligations d'entreprise notamment) dites « mesures non conventionnelles » de politique monétaire, que les achats nets continueraient au rythme mensuel actuel de 30 milliards d'euros jusqu'en fin septembre 2018. Puis, en fonction des perspectives d'inflation à moyen terme, ils prévoient de réduire le rythme mensuel des achats nets d'actifs à 15 Md€ jusqu'en décembre 2018 avant d'y mettre fin.

➤ Aide d'État du Luxembourg en faveur d'ENGIE

Le 20 juin 2018, la Commission européenne a déclaré avoir constaté que le Luxembourg avait accordé des avantages fiscaux illégaux à Engie sous la forme d'une autorisation accordée à deux sociétés du groupe d'éviter l'impôt sur la quasi-totalité de leurs bénéfices pendant une dizaine d'années. Elle lui demande donc de récupérer quelques 120 millions € d'aide d'État illégale.

➤ Grèce : sortie du plan d'aide

Lors de leur réunion du 21 juin 2018, les membres de l'Eurogroupe ont examiné la quatrième (et dernière) évaluation du programme d'ajustement économique de la Grèce et se sont mis d'accord sur les éléments nécessaires pour que ce pays achève avec succès le programme en août de cette année, ce qui implique encore plusieurs contrôles.

➤ Conseil Ecofin : clôture de la procédure de la France et approbation des recommandations par pays

Après la sortie de la France de la procédure de déficit excessif, décidée lors du Conseil Ecofin du 22 juin 2018, seule celle de l'Espagne reste encore ouverte sur les 24 procédures décidées en 2009. Par ailleurs, le Conseil a approuvé des projets de recommandations et d'avis par pays sur les politiques économiques et budgétaires des États membres pour 2018 rédigés par la Commission européenne. Ces recommandations ont été transmises au Conseil européen qui les a approuvées lors de sa réunion des 28 et 29 juin.

➤ Taux normal de TVA fixé à 15%

Le 22 juin 2018, le Conseil Ecofin a adopté une directive qui fait du taux normal minimal de 15% une caractéristique permanente du nouveau système de TVA.

INTERNATIONAL

➤ OCDE Les défis fiscaux posés par la numérisation de l'économie

Dans un rapport intermédiaire daté du 30 mai 2018, l'OCDE, dans le cadre du projet d'endigement de l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (BEPS) lancé en 2013, fait le point sur la redéfinition de la fiscalité du numérique. Si les membres ont convenus « d'entreprendre une réévaluation cohérente et concordante » des règles concernant « l'approche du lien » et « l'attribution des bénéfices », la solution de consensus fait toujours défaut. Cependant, ce rapport présente d'intéressantes mesures provisoires que plusieurs pays entendent mettre en œuvre rapidement en attendant un hypothétique accord, notamment une taxe d'accise sur certaines ventes de services en ligne destinées à leur marché local, qui serait calculée sur le montant brut versé en contrepartie de la fourniture de ces services.

➤ SUISSE : refus de la monnaie pleine

Le 10 juin 2018, les Suisses ont rejeté l'adoption de la « monnaie pleine », projet qui consistait à interdire aux banques commerciales de créer de la monnaie par ouverture de crédits. Cette tentative qualifiée de « première mondiale » a le mérite de faire prendre conscience que le monopole de création de la monnaie attribué aux banques centrales est purement théorique puisque 85% de la masse monétaire est constituée de la monnaie scripturale créée par les banques.

➤ Rapport sur les inégalités de l'OCDE

Un rapport de l'OCDE publié le 15 juin tire la sonnette d'alarme sur « la panne de l'ascenseur social » et la nécessaire priorité à donner à la promotion de la mobilité sociale. Il part du constat qu'actuellement, le revenu disponible moyen des 10% les plus riches de la population s'élève à 9,5 fois celui des 10% les plus pauvres, alors qu'il y a 25 ans ce rapport n'était que de 1 à 7. Les disparités sont fortes entre les pays : si on estime le nombre de générations qu'il faudrait pour que les enfants de familles du décile inférieur atteignent le niveau de revenu moyen, il faudrait de 2 à 3 générations dans les pays nordiques, 4 générations en Espagne, au Canada ou au Japon, 5 générations en Italie, au Royaume Uni ou aux USA, 6 générations en France ou en Allemagne. L'écart est beaucoup plus important encore dans les pays émergents non membres (7 générations en Inde ou en Chine, 11 générations en Colombie...). Le rapport développe ensuite une série de propositions assez « classiques » pour relancer la mobilité sociale, la priorité étant évidemment donnée à l'éducation, notamment au niveau de la petite enfance, la formation permanente et l'adaptabilité au marché du travail, un système fiscal qui atténue les chocs sur les revenus...

➤ Pays-Bas : débats sur la fiscalité des multinationales

À l'occasion d'un débat sur un projet de suppression de l'impôt de 15% sur les dividendes versés aux actionnaires, le Premier ministre néerlandais a été invité à s'expliquer sur un ruling secret ayant permis à la compagnie Shell de verser en franchise d'impôt des dividendes via un trust à Jersey et d'économiser ainsi 7 Md€ d'impôts. Les promoteurs de la suppression de l'impôt font valoir que cette mesure serait plus efficace pour prévenir les délocalisations et attirer les investisseurs étrangers que le « double hollandais » bien connu des multinationales.

➤ OCDE : nouvelle base de données fiscales couvrant 80 pays

Le 28 juin 2018, l'OCDE a annoncé la mise en ligne de sa base de données mondiales des recettes publiques couvrant 80 pays. Elle permet de comparer les ratios impôts/PIB et la structure des recettes. ■

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