

FINANCES DE L'ÉTAT ET DES OPÉRATEURS

➤ Le projet de loi de finances rectificative pour 2018 : rupture et débats

Pour la première fois depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, le gouvernement n'a inséré aucune disposition fiscale et n'a pas eu recours à un décret d'avance dans le projet de loi de finances rectificative (PLFR) pour 2018 présenté le 7 novembre 2018. Dans son contenu, le PLFR prévoit globalement une réduction de l'objectif de dépenses de l'État de 600 M€ par rapport au budget initial de 2018. L'article 2 du PLFR reverse 594 millions d'euros provenant majoritairement sur la taxe sur les carburants au budget général de l'État mais le gouvernement a précisé ne pas avoir prélevé cette somme à la transition énergétique mais sur des crédits non utilisés en 2018 grâce à la baisse du coût des énergies non renouvelables. Autre question très débattue, le ministère des Armées devra payer seul (à hauteur de 404 M€) les opérations extérieures « Opex », dépense jusqu'ici partagée par l'ensemble des ministères au nom de la contribution nationale à l'effort de la défense. La lecture définitive, par l'Assemblée nationale, a été effectuée le 26 novembre 2018, plus tôt que les années passées. Des députés de l'opposition ont saisi le Conseil constitutionnel dénonçant des conditions d'examen « contraintes » de ce texte financier (Affaire n° 2018-775 DC).

➤ Bilan des moyens financiers utilisés en faveur de la transition énergétique et des dépenses pour la lutte contre le changement climatique

Dans le cadre du projet de loi de finances (PLF) pour 2019, le traditionnel rapport budgétaire (jaune) consacré au financement de la transition énergétique a été publié. Il recense notamment les moyens financiers publics et privés à l'atteinte des objectifs de la loi de transition énergétique du 17 août 2015. Plusieurs tableaux établissent l'évolution des dépenses publiques totales de

recherche et développement d'énergie (de 2004 à 2014) et les investissements en faveur du climat durant la période 2011-2017 dans le secteur du bâtiment, de l'industrie, transport, agriculture, production d'énergie centralisée et réseaux. Le document de politique transversale orange permet une lecture plus compréhensible des dépenses de l'État en faveur du changement climatique : 10,867 Md€ dont 1,14 Md€ de dépenses fiscales.

➤ L'étude de l'OFCE sur l'évolution du revenu disponible entre 2008 et 2016

(v. infra social).

➤ L'État-actionnaire s'enrichit

Il ressort du rapport d'activité 2017-2018 de l'Agence des participations de l'État (APE), que l'État, actionnaire de 12 entreprises cotées, a perçu 2,8 Mds de dividendes en 2017 et a vu la valeur de son portefeuille progresser de 16,8% entre les mois de juin 2017 et 2018. Le portefeuille coté s'élevait ainsi à 77,5 Md€ au 30 juin 2018. Le rapport constate la « prédominance du secteur de l'énergie » qui représente 49,2% de la capitalisation boursière ainsi que l'importance du secteur aéronautique/défense (26,7%) puis télécoms (6,6%) et automobile (4,2%).

FINANCES LOCALES

➤ Une agence de notation très optimiste

L'agence de notation Moody's a publié le 5 novembre 2018 un communiqué sur les perspectives financières des collectivités locales françaises qui sont bonnes compte tenu de la qualité de gestion des collectivités avec un endettement stable et un ralentissement de l'évolution des dépenses. La croissance prévisionnelle de 2019, estimée à 1,6%, devrait avoir un effet positif sur les recettes de TVA des régions. En termes de dépenses d'investissement, Moody's prévoit une accélération continue de la hausse liée au rapprochement de la date des élections municipales, même si le niveau d'avant crise de 2008 n'est toujours pas

atteint. D'autres indicateurs semblent également au vert tels que le volume d'endettement se stabilisant vers 150 milliards ou encore la situation de trésorerie qui devrait atteindre 35 Md€ en 2019.

➤ **État-Départements : les désaccords persistent**

La motion, adoptée au congrès de Rennes de l'Assemblée des départements de France le 9 novembre 2018, demande un certain nombre d'avancées. La mise en place d'un fonds de stabilisation à hauteur de 115 millions d'euros garanti sur trois ans s'avère bien insuffisante au regard du reste à charge qui s'élève à environ 9 milliards d'euros. L'ADF adhère à l'idée d'accroître la solidarité horizontale mais demande en parallèle une hausse des taux des droits de mutation à titre onéreux et, lors de son bureau élargi du 28 novembre, elle a souhaité que l'État abonde davantage la péréquation. En matière de mineurs non accompagnés, les départements souhaitent un investissement supplémentaire de l'État en plus de l'exclusion de ces dépenses de la contractualisation État-collectivités.

➤ **Consolidation des comptes des collectivités locales : quel impact sur la mesure de la croissance des dépenses ?**

Le n° 126 du **Bulletin d'information statistique** de la DGCL analyse de façon globale les comptes des collectivités, c'est-à-dire budgets principaux et annexes. Ainsi, pour 2017, les dépenses totales consolidées des collectivités locales se sont élevées à 247 Md€ en 2017, soit 5,7 % de plus que les seuls budgets principaux s'élevant à 233 milliards. Longtemps demandée, cette nouvelle approche permet d'avoir des montants plus précis. Ainsi, si les dépenses d'investissement des budgets annexes suivent le même rythme d'évolution que celles des budgets principaux, les dépenses de fonctionnement évoluent plus vite.

➤ **Regard financier sur les petites villes (2500 à 25000 habitants)**

Les communes, dont la population oscille entre 2 500 et 25 000, concentrent 38 % de la population nationale. L'étude de la Banque postale apporte un certain nombre d'éclairages en examinant les dépenses totales, les dépenses de fonctionnement, les ressources totales et fiscales, la réforme de la taxe d'habitation, l'épargne brute, les dépenses d'investissement, l'encours de dette et la trésorerie. La dépense moyenne de fonctionnement s'élève à 1 382 €/habitant avec de fortes disparités selon les tailles intermédiaires. Le rythme d'évolution des dépenses de fonctionnement

semble maîtrisé avec une hausse de + 0,9%. Cependant, la situation financière s'avère très inégale comme le révèle l'analyse en termes d'épargne brute. Si les communes dont la population est comprise entre 2 500 et 5 000 h. voient cet indicateur légèrement augmenter (+ 0,7%), en revanche pour les communes de 15 000 à 25 000 habitants, celui-ci reculerait de 4,2%, ce qui pourrait freiner la hausse des dépenses d'investissement. Ce document se livre également à une prospective intéressante sur les conséquences du remplacement de la taxe d'habitation par un transfert de la part départementale de foncier bâti et un transfert d'un impôt national. Certaines collectivités seraient surcompensées et d'autres sous-compensées.

➤ **Inquiétudes et revendications des maires**

Comme chaque année, la résolution générale du 101^e Congrès des Maires et des présidents d'intercommunalité, votée le 22 novembre 2018, résume les revendications des maires dans leurs relations avec l'État. L'AMF réitère ses inquiétudes en matière de baisse des ressources de fonctionnement et de réforme de la taxe d'habitation. Sur le volet dotations, les mesures de la loi de finances pour 2018 ont également pesé avec une baisse parfois importante de la part forfaitaire. L'AMF demande donc la mise en place d'un fonds de lissage en matière de dotations pour les communes dont les montants varient fortement. En outre, la contractualisation constitue toujours un point de crispation. Cette résolution renouvelle le souhait de voir voter tous les ans une loi consacrée aux finances locales. Sur la suppression de la taxe d'habitation, les maires rappellent que la compensation doit prendre en compte le dynamisme de l'impôt supprimé. Cette résolution s'inquiète de la réforme de la dotation d'intercommunalité et des risques qu'elle ne favorise davantage les métropoles.

➤ **Lancement de Payfip**

Un communiqué du 21 novembre 2018 annonce la mise à disposition des organismes publics (État, collectivités locales, hôpitaux...) et de leurs usagers du système de paiement en ligne Payfip qui permet le règlement des factures par carte bancaire et par prélèvements automatiques.

➤ **Le levier des taux de la taxe d'habitation**

L'Observatoire des finances et de la gestion publique locale publie une étude sur l'utilisation du levier fiscal sur le taux de la taxe d'habitation en 2018. Les auteurs comparent les taux votés par les communes et les intercommunalités en 2018

à ceux votés en 2012 (année comparable dans le cycle électoral). Il en ressort une faible utilisation du levier fiscal : une augmentation de taux de 0,1 point (taux moyen : 24,4%) pour un produit supplémentaire de 0,3% concerne un tiers des territoires communaux regroupant 20% de la population. La plupart de ces augmentations sont inférieures à 1 point et sont corrélées à une hausse du taux du foncier bâti. Les hausses plus marquées se constatent dans 1.800 communes regroupant 1,8 million d'habitants. Plus de la moitié des collectivités qui augmentent les taux étaient en 2017 dans une situation financière contrainte. En conclusion, les élus utilisent très modérément le levier du taux des impôts sur les ménages et n'ont pas fait preuve d'opportunisme à l'annonce de la suppression de la TH.

FINANCES SOCIALES

➤ Les fédérations hospitalières alertent sur la situation financière des établissements de santé.

Dans un communiqué commun du 6 novembre, quatre fédérations hospitalières (Fédération hospitalière de France, Fédération de l'hospitalisation privée, Fédération des établissements hospitaliers et d'aide à la personne privés non lucratifs et Unicancer) ont appelé l'attention des pouvoirs publics sur la dégradation de la situation financière et sociale des établissements de santé (Voir Repères de juin et de mars). Les fédérations demandent la restitution intégrale des crédits hospitaliers gelés ou non consommés en 2018 (520 M€), la mise en place d'une véritable régulation financière des dépenses de médecine de ville, la remise à plat du projet de réforme des transports interhospitaliers qui seraient désormais à la charge des établissements, une augmentation à minima de 1% des tarifs hospitaliers au regard de la baisse de l'activité, le lancement d'une mission sur la construction de l'ONDAM, qui serait devenu illisible, la participation des fédérations aux travaux sur la pertinence et la qualité des soins prévus dans le cadre du plan « Ma santé 2022 ».

➤ Les relations financières entre l'État et la protection sociale en 2019

Le jaune budgétaire annexé au PLF 2019 sur le bilan des relations financières entre l'État et la protection retrace l'ensemble des flux financiers entre l'État et les organismes de protection sociale (champ plus large que le périmètre des administrations de Sécurité sociale pris en compte pour le calcul du déficit public). Pour 2019, le montant de ces flux s'élèverait à 339 Md€, se répartissant en cinq domaines : 55 Md€ lorsque l'État « auto-

assure » ses propres personnels fonctionnaires et militaires au titre des différents risques ; 5,6 Md€ lorsque l'État prend en charge, sur crédits budgétaires, des exonérations ciblées de cotisations sociales ; 33,6 Md€ de prestations de protection sociale à la charge de l'État (les montants les plus importants concernent les aides personnelles au logement 13,1 Md€, l'allocation aux adultes handicapés 10,3 Md€, la prime d'activité 6 Md€ et l'aide médicale d'État 0,9 Md€) ; 6 Md€ de subventions à certains régimes de SS (dont plus de la moitié pour les charges de retraite de la SNCF) ; enfin, 238 Md€ d'impôts et taxes affectés aux organismes de SS (dont la moitié est constituée par la CSG). Ce dernier montant est en très forte augmentation en 2019 (17%) du fait de la transformation du CICE en allègement de cotisations sociales dont la compensation à la SS va être opérée par un transfert supplémentaire de TVA. À ces montants, on peut rattacher les garanties financières accordées à différents régimes de protection sociale, principalement à l'UNEDIC. Le rapport revient, *in fine*, sur le rééquilibrage fondamental qu'introduisent les lois financières de 2019 par la réduction de la compensation versée par l'État au titre des exonérations de cotisations (cf Repères de septembre), ce qui va conduire à diminuer progressivement le montant de la TVA affectée à la SS.

➤ Les pensions de retraite de la fonction publique

Le jaune annexé au PLF 2019 « rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique » présente la situation des six régimes participant au service des retraites des 5,5 millions d'agents publics (fonctionnaires civils de l'État et des militaires, CNRACL, Fonds spécial des ouvriers de l'État, RAFP, IRCANTEC et CNAV). Le rapport tire quatre enseignements principaux. Les retraites des agents publics (76 Md€ en 2017) représentent le quart des dépenses au titre de la vieillesse (312 Md€). Pour la troisième année consécutive, les régimes de retraite des agents publics sont en excédent (étant entendu que, ces régimes sont très largement subventionnés, tout particulièrement pour la fonction publique d'État (77%). Le poids des dépenses de retraite est devenu prépondérant dans la dynamique du budget de l'État, puisqu'entre 2006 et 2016, 27% de la progression des dépenses du budget général de l'État ont été dus à l'accroissement du besoin de financement des pensions des fonctionnaires. Si l'on considère le « besoin de financement actualisé des régimes publics » sur le long terme, celui-ci serait à l'équilibre à l'horizon 2050, situation qui reflète la montée en charge des réformes sur l'âge de départ et l'accroissement des taux de cotisations salariales.

➤ 2 Français sur 3 favorables à des prélèvements progressifs pour financer la protection sociale

Selon une enquête sur l'opinion des Français au regard du financement de la protection sociale, réalisée par France Stratégie, le HCFiPS et la DREES, 2/3 des Français sont favorables à la progressivité des prélèvements qui financent la protection sociale et une majorité seraient favorables à ce que ce financement repose moins sur les revenus de remplacement comme les retraites et les allocations de chômage. S'agissant de la logique de financement par risque, c'est pour l'assurance chômage que les Français sont le plus attachés au financement contributif, en revanche ils privilégient le financement budgétaire pour les allocations logement, les aides à l'autonomie et les prestations familiales. Somme toute, cette perception se révèle assez conforme à l'évolution de la logique plus ou moins contributive des différents risques sociaux.

➤ Vers un glissement du calendrier de la réforme des retraites

Alors qu'il est probable que la publication des conclusions du Haut-Commissaire à la réforme des retraites, prévue pour janvier 2019, sera un peu décalée, une contribution intéressante du Conseil d'orientation des retraites, sous forme d'un document de travail remis le 18 octobre, expose la problématique d'un « système de retraites à rendements définis ». On entend par là un système où, comme l'a demandé le Président de la République, chaque euro cotisé donne droit à un élément de prestation de retraite, tout en étant financièrement équilibré : les droits sont recalculés au fil du temps afin de correspondre à la somme des cotisations actualisées, en prenant en compte notamment l'espérance de vie de chaque génération à la liquidation de sa retraite. L'une des modalités possibles de ce système consiste à instituer un « âge pivot » distinct de l'âge légal, avec une décote avant et une surcote après.

➤ Le solde des comptes de la protection sociale redevient positif en 2017

Selon les premiers éléments fournis par la DREES, le solde provisoire du compte de la protection sociale en 2017 redeviendrait positif. Le compte de la protection sociale a un périmètre beaucoup plus large que celui des régimes sociaux, puisqu'il englobe également les dépenses et prestations concernant l'emploi, le logement et l'exclusion. Comme l'ont montré les analyses concernant la SS stricto sensu (cf notamment analyses de la Cour des Comptes dans les Repères de septem-

bre et octobre), le retour à un solde positif en 2017 (+ 6,1 Md€ sur un montant total de dépenses de la protection sociale de 775 Md€) est dû à la dynamique des ressources liée au retour de la croissance et à la relative modération de l'évolution des dépenses, notamment pour les pensions et les prestations liées à l'emploi, avec toutefois une progression sensible des dépenses liées à la pauvreté, du fait notamment de la montée en puissance de la prime d'activité.

➤ L'incidence des réformes fiscales et sociales sur les revenus des Français et la réduction des inégalités

Un premier document du Portrait social 2018 de l'INSEE porte sur la période 2008-2016. Alors que sur la période 1999-2007, le revenu disponible des ménages avait progressé sous l'effet de la hausse des salaires et des prestations sociales, celui-ci a reculé de 1,2% sur la période 2009-2016, à la fois sous l'effet de la hausse du chômage (ainsi que celle du temps partiel) et des mesures socio-fiscales mises en œuvre par le gouvernement. Les principales hausses de la fiscalité ont porté sur l'impôt sur le revenu (création d'une tranche à 45%, gel des seuils d'IR, baisse des plafonds du quotient familial, hausse des prélèvements sur les revenus du capital), et sur les cotisations sociales (hausse des cotisations vieillesse de base et complémentaires, suppression des exonérations sur les heures supplémentaires...); elles ont réduit, en moyenne, le revenu disponible des ménages de - 2%. En sens inverse, les hausses de prestations sociales (revalorisation des minima sociaux comme le RSA socle, l'AAH, l'Aspa...) ainsi que les mesures en faveur des actifs à bas revenus (création de la prime d'activité) ont accru de façon significative le revenu disponible des personnes concernées. Au total, sur la période, les réformes des prélèvements fiscaux et sociaux ont plutôt contribué à la réduction des inégalités : pour la moitié des ménages les plus modestes, la hausse des prélèvements a été plus que compensée par la hausse des prestations. En revanche, le revenu disponible des 50% de ménages les plus aisés a été amputé de façon de plus en plus marquée au fur et à mesure qu'on s'élève dans l'échelle des revenus. Un second document, consacré à l'impact sur le revenu disponible des mesures fiscales et sociales mises en œuvre en 2017, conclut que l'ensemble des mesures prises a eu un effet quasi nul sur les inégalités. Certaines mesures ont eu un effet positif dans la mesure où elles étaient expressément ciblées sur les catégories les plus modestes (mise en lace de la garantie jeunes, revalorisation exceptionnelle du RSA, majoration du complément familial).

D'autres ont réduit cet effet redistributif, comme la baisse des APL. Au total, les mesures qui ont eu leur effet en 2017 ont augmenté de 0,4% le niveau de vie des 10% les plus modestes et réduit très marginalement les revenus des catégories les plus aisées.

➤ Le reste à charge pour l'hébergement dans les EHPAD

Au moment où se poursuit la consultation qui doit déboucher sur un projet de loi sur la dépendance, au début de 2019, la DREES a publié, le 27 novembre, les résultats d'une enquête sur la manière dont les seniors financent leur séjour en EHPAD. Si l'on prend en compte que le montant moyen mensuel du séjour varie de 2420 à 1850 € pour les établissements privés, et de 1790 à 1730 € pour les établissements publics, et que le montant moyen d'une pension en France était de l'ordre de 1500 € en 2016, la majorité des résidents doivent donc recourir à des financements complémentaires. Un tiers d'entre eux déclarent puiser dans leur épargne (livrets d'épargne, assurance vie...), 5% à la vente d'une partie de leur patrimoine, 11% recourent à l'aide financière de leur entourage, la moitié indiquant n'utiliser aucun de ces moyens de financement. Dans cette dernière catégorie 11% couvrent le reste à charge par l'allocation personnalisée d'autonomie. Seuls 19% disposent de revenus réguliers suffisants pour faire face à leurs charges d'hébergement.

➤ La Cour de Cassation requalifie la situation d'un prestataire intervenant par le truchement d'une plateforme

Dans un arrêt n°1737 du 28 novembre 2018 la Chambre sociale de la Cour de Cassation s'est prononcée sur la situation d'un coursier à vélo livreur de repas qui intervenait par le truchement d'une plateforme de commande en ligne. À l'argumentation de la société qui faisait valoir que le coursier, du fait de la liberté d'organisation dont il disposait, ne se trouvait pas dans une relation de subordination mais dans une situation d'auto-entrepreneur prestataire de services, la Cour a considéré que l'existence d'une relation de travail ne dépendait pas de la volonté exprimée des parties, ni de la dénomination qu'elles avaient donnée à leur convention, mais des conditions de fait dans lesquelles était exercée l'activité, à savoir l'existence d'une subordination, d'un contrôle de l'exécution et d'un pouvoir de sanction des manquements. Cet arrêt, qui va dans le sens d'une requalification en salarié de la situation des personnes intervenant dans les plateformes, confirme une évolution qui a été constatée dans plusieurs pays, notamment avec les prestataires de la société UBER.

FISCALITÉ ET PROCÉDURES FISCALES

➤ Les politiques d'exemption fiscales et sociales et les services à la personne

Les services à la personne représentent 1,23 M d'emplois salariés (données 2017) ou environ 5,5% de l'emploi total en France. Une étude de Sciences Po (C. CARBONNIER, N. MOREL, « Étude sur les politiques d'exemptions fiscales et sociales pour les services à la personne », *LIEPP Policy Brief*, n° 38, 2018) revient sur la dimension fiscale de la politique de soutien aux services à la personne en France (5,55 Md€) en évaluant cette politique à l'aune de ses objectifs affichés : son potentiel de création d'emplois et sa capacité à répondre à des besoins sociaux. « Retour des domestiques » ou moyen efficace de lutte contre le chômage ?

➤ Les gilets jaunes : une révolte fiscale ?

Lancée au début du mois par des messages sur les réseaux sociaux, la protestation contre l'augmentation des taxes sur les carburants prévue par le PLF 2019 et applicable au 1^{er} janvier 2019 (2,9 c€ par litre d'essence et 6,5 c€ pour le gas-oil) a pris rapidement de l'ampleur, tant du point de vue des manifestations (plus de 280 000 personnes participant aux défilés et aux barrages routiers le 17 novembre) que des revendications de plus en plus larges et hétérogènes (poids des taxes, pouvoir d'achat des revenus modestes, hausse des bas salaires, rétablissement de l'impôt de solidarité sur la fortune, situation de la « France périphérique », crise de la représentation, démission du président de la République, extension du référendum, VI^e République...). Le mouvement, apparemment spontané et apolitique, a reçu un soutien discret et embarrassé des syndicats et des partis d'opposition et surtout, un appui large et constant de l'opinion publique (+ de 70% selon les sondages). Les pouvoirs publics ont tenté d'y répondre d'abord en « maintenant le cap » de la fiscalité écologique tout en améliorant le dispositif d'accompagnement social (communiqué du conseil des ministres du 14 novembre v. infra), puis, en écartant discrètement certaines mesures du projet de loi mobilité (péages urbains et taxe poids lourds) présenté au conseil des ministres du 26 novembre. Le 27 novembre, le président de la République a pris la parole à l'occasion de la présentation de la programmation pluriannuelle de l'énergie et a annoncé un dispositif de modulation, trimestrielle et non automatique, de la taxe carbone en fonction de la conjoncture et un débat national et territorialisé sur la transition écologique et sociale. Il a reconnu que « la question du sens profond du consentement à l'impôt » était posée. Sur ce thème, un sondage IPSOS publié par *Le Monde* du 23 no-

vembre 2018 faisait apparaître que 54% des personnes interrogées considèrent que payer ses impôts est un acte citoyen (57% en 2013) et que 83% pensent que l'impôt est mal utilisé. (v. aussi les articles « Bonnets rouges et gilets jaunes, cinq leçons » du 22 novembre et « Gilets jaunes, fiscalité et démocratie » du 27 novembre sur le blog gestionfinancespubliques.info).

➤ Taxes sur l'énergie et pouvoir d'achat

Dans une étude de Terra Nova, publiée le 12 novembre 2019, Antoine GUILLOU, propose la création d'une « prime de transition écologique » prenant la forme d'un crédit d'impôt, d'un montant moyen de 300 € (coût 5,9 Md€) et attribuée aux 50% de ménages les plus modestes selon un barème progressif. Une communication relative à l'accompagnement des Français dans la transition écologique a été présentée lors du conseil des ministres du 14 novembre 2018. En premier lieu, le Gouvernement a confirmé l'augmentation du chèque énergie et son élargissement. En deuxième lieu, le Gouvernement a décidé de créer une « super prime » à la conversion pour les véhicules, qui consiste à doubler la prime actuelle pour les 20% de foyers fiscaux les plus modestes et les actifs non imposables contraints à des déplacements de plus de 60 km par jour. Enfin, le barème kilométrique sera réévalué pour les ménages qui se déplacent beaucoup. Les aides versées par les collectivités aux actifs qui doivent faire de longs trajets en voiture pour aller travailler seront exonérées d'impôt sur le revenu et plus largement, le Gouvernement encouragera le covoiturage pour les trajets domicile-travail. Le débat a rebondi le 22 novembre au Sénat lors de l'examen du PLF 2019. Les mesures « en faveur du pouvoir d'achat », proposées par le rapporteur général, dont la suppression « à compter de 2019 » de la hausse prévue de la TICPE ont été adoptées le 26 novembre.

➤ Lutte contre l'évasion et la fraude fiscale

Le document de politique transversale (orange budgétaire) annexe au PLF 2019 intitulé « Lutte contre l'évasion et la fraude fiscale », portant sur le programme n° 156, « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local » pour la lutte contre la fraude fiscale (DGFIP) et le programme n° 302, « Facilitation et sécurisation des échanges » pour la lutte contre la fraude douanière (DGDDI) dans le cadre de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » a été déposé.

➤ Vers une réforme de la publicité foncière ?

Élaboré par la commission de réforme de la publicité foncière, composée d'universitaires, notaires,

avocats, anciens conservateurs des hypothèques et dirigée par le Pr. Laurent AYNES, un rapport intitulé « Pour une modernisation de la publicité foncière » a présenté au Gouvernement le 12 novembre 2018, des propositions de modifications normatives. La publicité foncière constitue un rouage essentiel de sécurisation des transactions immobilières et des financements bancaires octroyés. Les 354 services de publicité foncière, placés sous l'autorité de la DGFIP, effectuent en moyenne annuellement 9 millions d'opérations. Ce régime juridique est aujourd'hui régi par deux décrets datant de plus de soixante ans (décrets n° 55-22 du 4 janvier 1955 et n° 55-1350 du 14 octobre 1955) et qui ne tiennent pas compte des évolutions offertes par l'informatisation des procédures et des services.

➤ La Commission des finances de l'Assemblée nationale favorable à l'imposition des gains de cession de « bitcoin » au PFU à 30%

La DGFIP avait clarifié le régime fiscal des monnaies virtuelles en distinguant les produits tirés de l'activité d'achat revente exercée à titre occasionnel imposés dans la catégorie des BNC (art. 92 du CGI) et les produits tirés de l'activité d'achat revente exercée à titre habituel et imposés dans la catégorie des BIC. Le Conseil d'État, au printemps dernier (CE, 26 avril 2018, *M. De Rycke et autres*, a considéré que les gains sur « bitcoin » réalisés à titre occasionnel devaient relever du régime des plus-values sur cessions de biens meubles (art. 150-UA du CGI). La Commission des finances de l'Assemblée nationale a adopté un amendement au PLF 2019, visant à appliquer, à compter du 1^{er} janvier 2019, aux opérations occasionnelles sur le bitcoin le régime du prélèvement forfaitaire unique (PFU) de 30% applicable aux revenus de capitaux mobiliers (dividendes, actions, assurance-vie). Si l'activité d'achat et de vente de crypto-actifs est habituelle, les plus-values sont imposées au titre des bénéfices industriels et commerciaux (BIC). Le texte crée l'obligation de déclarer les comptes de crypto-actifs ouverts dans des établissements situés à l'étranger sous peine d'une amende dont le montant variera en fonction de la gravité des faits commis.

➤ L'abus de droit fiscal de nouveau revisité par les députés

L'article 48 du PLF 2019 transpose la clause anti-abus générale prévue à l'article 6 de la directive (UE) 2016/1164 du Conseil du 12 juillet 2016 établissant des règles pour lutter contre les pratiques d'évasion fiscale qui ont une incidence directe sur le fonctionnement du marché intérieur (dite « ATAD » pour *anti-tax avoidance directive*). Les

députés ont profité de cette occasion pour assouplir l'abus de droit fiscal, dans la branche de fraude à la loi fiscale, pour l'appliquer aux opérations à motivation fiscale « principale » et non plus « exclusive », tout en réservant les majorations prévues aux motifs exclusivement fiscaux, et pour mettre en place une procédure de rescrit sur la nature « principale » du motif fiscal d'une opération. Cette initiative législative n'est pas nouvelle. L'article 100 du projet de loi de finances pour 2014 allait dans le même sens. Il avait subi la censure du Conseil constitutionnel qui avait considéré « qu'une telle modification de la définition de l'acte constitutif d'un abus de droit a pour effet de conférer une importante marge d'appréciation à l'administration fiscale » (Cons. Const. décis. n° 2013-685 DC, 29 déc. 2013, cons. 116).

➤ Publication du rapport Tracfin 2017/2018

Le rapport « Tendances et analyse des risques de blanchiment et de financement du terrorisme en 2017/2018 », présenté le 28 novembre 2018, par la cellule de renseignement financier français Tracfin est consacré à l'analyse des principales typologies de fraudes et de risques émergents traités par le Service. En 2017, Tracfin a traité 1 379 déclarations portant directement sur des soupçons de financement du terrorisme (+ 17%) et externalisé 685 notes (+ 73%), dont 459 aux services de renseignement et 226 aux services judiciaires. Le service alerte sur la persistance du développement des escroqueries commises en bande organisée (faux ordres de virement; fausses offres d'investissement sur le marché des changes forex, les diamants ou le bitcoin; fraudes aux certificats d'économie d'énergie dits CEE), sur les risques avérés dans certains secteurs d'activité particulièrement sensibles (associations; marché de l'art) et sur les crypto-actifs qui présentent des risques élevés en matière de fraude et de blanchiment de capitaux. Tracfin souligne également le caractère toujours endémique des fraudes à la TVA et informe sur les risques de fraude sur les droits de succession, les droits de mutation et l'imposition des revenus de capitaux mobiliers (RCM). Le rapport formule 10 recommandations afin de renforcer la capacité de la France à combattre le blanchiment, avant son évaluation courant 2020 par le groupe d'action financière (GAFI), un organisme intergouvernemental de lutte contre les circuits financiers illicites.

➤ Non bis in idem et droit des procédures fiscales : la QPC « Thévenoud »

Le Conseil constitutionnel a été saisi, le 17 septembre 2018, par la Cour de cassation d'une

question prioritaire de constitutionnalité (QPC) à propos du cumul de sanctions fiscales (art. 1728 du CGI) et pénales (art. 1741 du CGI) pour omission ou retard de déclaration. Le requérant, Thomas Thevenoud, éphémère secrétaire d'État chargé du commerce extérieur du 26 août 2014 au 4 septembre 2014, a été condamné en appel à 12 mois de prison avec sursis et à trois ans d'inéligibilité (sanction pénale), comme son épouse pour défaut de déclaration de revenus notamment; et s'est acquitté de 20.500 € de pénalités de retard (sanction fiscale). Par sa décision n° 2018-745 QPC du 23 novembre 2018, le Conseil constitutionnel a appliqué sa jurisprudence issue des décisions n° 2016-545 QPC, *Alec Wildenstein et autre* et 2016-546 QPC, *Jérôme Cahuzac* du 24 juin 2016, qui portait sur le cumul de pénalités fiscales pour insuffisance de déclaration et de sanctions pénales pour fraude fiscale « dans les cas de fraude les plus graves » et a formulé sur ce point les mêmes réserves d'interprétation.

➤ Mécénat : rapport de la Cour des comptes critiquant l'insuffisance du contrôle de l'État

Saisie par la commission des finances de l'Assemblée nationale, la Cour des comptes dresse un bilan du dispositif fiscal en faveur du mécénat des entreprises, dont la dépense fiscale correspondante, aujourd'hui supérieure à 900 M€ en 2017 (68 930 entreprises y ont eu recours en 2017 contre 6 500 en 2005), a été multipliée par dix depuis 2004. Par exemple, la Fondation Louis Vuitton a bénéficié de 518,1 M€ pour les onze premiers exercices, soit 47,1 M€ par an en moyenne. Elle représenterait à elle seule environ 8,1% de la dépense fiscale totale de l'État au titre du mécénat des entreprises sur la période. Selon le rapport de la Cour des comptes du 28 novembre 2018, cette dépense fiscale est peu pilotée, mal évaluée et pratiquement jamais contrôlée. La Cour formule quatre orientations pour mieux encadrer le soutien public au mécénat et les appuie de sept recommandations opérationnelles, susceptibles d'être mises en œuvre rapidement. Un abaissement du taux actuel de la réduction d'impôt (60%) limiterait la dépense. Une autre solution consisterait à appliquer des taux variables selon le type d'organisme bénéficiaire. Le plafonnement des dons a d'ailleurs été adopté dans le projet de loi de finances pour 2019, dispositif favorable aux TPE et PME.

MANAGEMENT PUBLIC

➤ Une doctrine pour le cloud public

Une circulaire, signée du directeur de cabinet du Premier ministre et datée du 8 novembre 2018,

définit les éléments d'une doctrine d'utilisation de l'informatique en nuages (*cloud computing*) par les administrations publiques. L'objectif est de développer massivement l'usage de l'informatique en nuages qui doit, à terme, devenir la norme. En mettant en commun des infrastructures, des logiciels et des données, elle peut générer des gains d'efficacité importants. Trois niveaux de services sont définis : l'hébergement distant (IaaS), la location de logiciels à distance (SaaS), la capacité à fabriquer des applications en s'appuyant sur des fonctionnalités standardisées existantes (PaaS). La doctrine vise à rendre accessible aux administrations une offre hybride modulée selon le degré de sensibilité et de spécificité des données, des traitements ou des applications numériques : cloud interne à l'État, cloud dédié reposant sur une offre industrielle adaptée aux administrations, cloud externe à partir des offres du marché contrôlées et supervisées. La mise en œuvre de cette doctrine fera l'objet d'une gouvernance interministérielle portée par le Secrétaire d'État chargé du numérique.

➤ Les sciences comportementales au service des politiques publiques

La direction interministérielle de la transformation publique a rendu public le 18 novembre 2018 les résultats d'un appel à manifestation d'intérêt sur le thème « Sciences comportementales et politiques publiques » lancé dans le cadre des investissements d'avenir. Parmi les sept lauréats porteurs de projet : l'Acoss (développer le recours aux paiements dématérialisés), Pôle emploi (lutter contre les stéréotypes et les discriminations à l'embauche), le Commissariat au développement durable (inciter au développement de l'économie circulaire).

➤ L'impact du numérique sur les métiers publics

La direction interministérielle de la transformation publique a publié le 14 novembre 2018 une étude sur l'impact du numérique sur les métiers publics. 70% des effectifs de la sphère étatique et hospitalières au sein de huit métiers sont concernés par les mutations : enseignants, infirmières, forces de sécurité, métiers administratifs et de l'accueil, médecins, chercheurs, militaires, personnels d'encadrement. Les tâches les plus répétitives seraient automatisées et, surtout, les agents disposeraient automatiquement des données, analyses et simulations dont ils ont besoin pour effectuer leurs missions. L'étude formule plusieurs recommandations : repenser les métiers en fonction du numérique, cartographier les métiers et les compétences, organiser la gestion prévisionnelle des

emplois et des compétences, partager les connaissances et les expériences.

➤ Données et chiffres sur la fonction publique et les rémunérations

L'édition 2018 du rapport annuel sur l'état de la fonction publique présente les politiques et pratiques des ressources humaines dans la fonction publique. Sa deuxième partie et le « jaune » budgétaire sur la fonction publique fournissent la batterie habituelle de données. Fin 2015, on comptait 5,4 millions de fonctionnaires (2,4 M pour l'État, 1,8 M dans la fonction publique territoriale et 1,2 M dans le secteur hospitalier), soit un actif sur 5 ou 72 agents pour 1000 habitants. Le salaire mensuel net moyen (hors contrats aidés) atteint 2 269 € et le salaire médian 2 009 € (contre 2 250 € et 1 797 € dans le secteur privé). Les primes représentent en moyenne 22,5% du salaire brut et les prélèvements sociaux à la source 17,5%. Le rapport comporte une intéressante étude sur les motivations des candidats aux concours (51% le sont par vocation pour le métier avec un certain désintérêt pour la rémunération).

➤ Les retraites de la fonction publique

(v. supra social)

➤ L'intelligence artificielle dans les services publics

Le résultat de l'appel à manifestation d'intérêt sur des projets d'intelligence artificielle pour des services publics de l'État a été rendu public dans un dossier de presse du 21 novembre 2018. La démarche est financée dans le cadre du plan d'investissement d'avenir. Elle est co-pilotée par les deux directions interministérielles des systèmes d'information (DINSIC) et de la transformation publique (DITP). 6 dossiers ont été sélectionnés sur 52 candidatures, par exemple : la création d'un assistant vocal conversationnel pour les utilisateurs du chèque emploi service pour l'Acoss ; un système de détection automatique des irrégularités dans l'application du droit des sols pour la direction du territoire et de la mer de l'Hérault ; un dispositif de préparation des réunions de concertation pluridisciplinaires pour le CHU de Toulouse.

➤ Partie législative du code de la commande publique

Le ministre de l'Économie et des finances a présenté au conseil des ministres du 26 novembre 2018 une ordonnance, prévue par la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016, portant partie législative du code de la commande publique, élément essentiel de la réforme amorcée en 2014. Elle rassemble une trentaine de textes présentés

selon le déroulement logique des contrats. Le code entrera en vigueur le 1^{er} avril 2019 avec sa partie réglementaire qui sera publiée en décembre 2018.

➤ Nouveau régime de publication des circulaires

En application de l'article 20 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance, un décret n° 2018-1047 du 28 novembre 2018, publié au JORF du 30 novembre, texte n° 45, organise le nouveau régime de publication des circulaires et instructions applicable au 1^{er} janvier 2019. La publication sur un site internet officiel doit intervenir dans un délai de quatre mois après la signature du texte sous peine d'abrogation automatique. Le décret rappelle que le contenu des circulaires, instructions, notes et réponses ministérielles est opposable à l'administration sauf s'il fait obstacle à une règle protégeant la santé publique, la sécurité des personnes et des biens ou l'environnement. Le stock de circulaires devra être publié dans les mêmes formes avant le 1^{er} mai 2019.

➤ Réorganisation du secrétariat général des ministères économiques et financiers

Un arrêté du 19 novembre 2018, publié au JORF du 28 novembre 2018, renforce le cabinet de la secrétaire générale et crée une délégation « synthèse, coordination, innovation » en vue de renforcer la capacité de pilotage et d'animation transversale du secrétariat général afin, notamment, de mieux suivre les actions du programme Action Publique 2022

EUROPE

➤ Budget italien : suites

Le 5 novembre 2018, le Conseil de l'Eurogroupe réuni à Bruxelles a été l'occasion pour tous les ministres des Finances de soutenir les critiques formulées par la Commission à l'égard du budget italien, prévoyant un déficit de 2,4% du PIB, 2,9% selon la Commission, loin des accords passés en mai 2018. Suite au maintien par le gouvernement italien de son projet de budget, la Commission a déclaré estimer inévitable une procédure pour déficit excessif susceptible d'aboutir à une sanction financière pour l'Italie. La décision, comme, *in fine*, le prononcé de sanction, n'appartient qu'au Conseil Ecofin. Le 21 novembre, le gouvernement italien a déjà cherché à éviter cette procédure, dont les sanctions n'ont jamais été utilisées. La pression la plus rapide sera sans doute

celle des marchés financiers sur lesquels l'Italie, comme les autres États-membres, empruntent.

➤ Liste des pays et territoires non coopératifs : sortie de la Namibie

Le 6 novembre 2018, le Conseil Ecofin a retiré la Namibie de la liste de l'UE des pays et territoires non coopératifs à des fins fiscales. La liste ne comprend donc plus que cinq pays et territoires non coopératifs: les Samoa américaines, Guam, le Samoa, Trinité-et-Tobago et les Îles Vierges américaines, tandis que 65 pays et territoires au total sont désormais susceptibles de coopérer avec l'UE pour mettre en œuvre « les normes de bonne gouvernance fiscale ».

➤ Publications électroniques : le Conseil adopte la réforme autorisant des taux de TVA réduits

Le 6 novembre 2018, le Conseil Ecofin a adopté une directive alignant les règles en matière de TVA pour les publications électroniques et les publications sur support physique. Ainsi, les États membres pourront également appliquer des taux de TVA réduits, très réduits ou nuls aux publications électroniques.

➤ Un rapport de Terra Nova sur le budget européen

Le 7 novembre 2018, le « think tank » Terra Nova a publié un rapport intitulé « Budget européen 2021-2027 : doter l'Europe des moyens de nos ambitions ». Il suggère l'adoption de « principes simples pour rénover le cadre financier pluri-annuel : la lisibilité ; la pluralité et la concentration des moyens d'action ; l'autonomie ; et la flexibilité » ainsi qu'une profonde réorganisation de la structure même du budget. « Il s'agirait moins de financer des politiques communes qui viennent en soutien des interventions des États membres (agriculture et cohésion principalement) que des biens publics européens que les États membres ne peuvent atteindre seuls et pour lesquels l'intervention européenne est indispensable et plus efficace ». Ainsi les domaines d'intervention budgétaire devraient être : « 1) la recherche et le développement technologique ; 2) la transition vers des modes de production et de consommation bas-carbone ; 3) l'adaptation à la mondialisation ; 4) l'absorption des chocs asymétriques en zone euro ; 5) le développement des organes et outils pan-européens nécessaires à la gestion commune des frontières, de l'asile et de la sécurité des citoyens ; et 6) l'action internationale de l'Union avec priorité au développement et aux crises humanitaires dans son voisinage ».

➤ Budget de la zone euro : une proposition franco-allemande

Le 19 novembre 2018, avant le Conseil Ecofin, les ministres allemand et français des Finances ont présenté une proposition de budget pour la zone euro, composante du budget de l'Union européenne, qui a été accueillie avec scepticisme par certains de leurs collègues.

➤ CFP : position du Parlement

Le 14 novembre 2018, le Parlement européen a adopté une position originale à propos du cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027. En effet, en adoptant un avis type législatif, le Parlement a montré sa volonté de faire rentrer la négociation du CFP dans un processus de co-décision dont il ne relève actuellement pas. De plus, il a demandé la transformation du système de financement de l'Union par l'introduction de nouvelles ressources propres, telles qu'un nouveau système d'imposition des sociétés (y compris l'imposition des grandes entreprises du secteur numérique dites « GAFA »), des revenus du système d'échange de quotas d'émission et d'une taxe sur les plastiques.

➤ Budget de l'UE pour 2019 : la procédure de conciliation se conclut sans accord

Le 19 novembre 2018, le Conseil et le Parlement européen n'ont pas réussi à se mettre d'accord sur le budget de l'UE pour 2019. Si le Conseil a proposé d'aller au-delà de la proposition initiale de la Commission, il n'a pas souhaité suivre le Parlement défendant l'utilisation de fonds pour les projets de recherche non utilisés des années précédentes, de peur que cela ne crée un précédent pour l'avenir. Le Parlement ne souhaitait pas que le budget de l'UE contribue à hauteur de 2 milliards d'euros sur 3 au financement de la facilité en faveur des réfugiés en Turquie. La Commission doit donc présenter un nouveau projet de budget. Si, au début de 2019, le budget n'était pas définitivement adopté, le système des douzièmes provisoires s'appliquerait.

➤ Budget 2019 de la Grèce : acquiescement de la Commission

Le 21 novembre, la Commission européenne a émis un avis favorable au projet de budget de la Grèce, le premier depuis la fin du plan d'aide international, et comportant un excédent primaire (hors service de la dette) de 3,5% du produit intérieur brut (PIB). Elle a toutefois appelé Athènes à accélérer les réformes, notamment son programme de privatisations, en liant cette condition

au futur reversement à l'État grec de centaines de millions d'euros.

➤ Recommandations de la Commission sur le paquet d'automne du semestre européen 2019

La Commission a rendu le 21 novembre 2018, dans le cadre du « paquet d'automne » du semestre européen, son rapport sur le mécanisme d'alerte, qui fait office d'instrument de détection des déséquilibres macroéconomiques. Elle a établi que treize États membres devaient faire l'objet d'un bilan approfondi en 2019 (p. 5-6). Il s'agit de la Bulgarie, la Croatie, Chypre, la France, l'Allemagne, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal, l'Espagne, la Roumanie et la Suède.

➤ Allemagne : sixième budget consécutif en équilibre

Le 23 novembre 2018, le Bundestag allemand a adopté, après le Bundesrat le 9 novembre, le budget 2019 à l'équilibre et représentant 356,4 milliards d'euros.

➤ Aspects financiers de l'accord sur le Brexit

Le 25 novembre 2018 a été présenté le détail de l'accord négocié avec le gouvernement britannique, accord prévoyant une période de transition prévue du 30 mars 2019 au 31 décembre 2020, le temps d'organiser définitivement les relations futures. Sur le plan budgétaire, le Royaume-Uni assumerait donc jusqu'en 2020 ses engagements financiers correspondant à l'actuel cadre 2014-2020, puis, en cas de prolongation de la période, il serait dans une position de tiers similaire à celle de la Norvège, finançant sa participation aux programmes européens. ■

Aurélien BAUDU (*fiscalité et procédure fiscale*),
Fabrice BIN (*Europe, international*),
Jean-François CALMETTE
(*budget de l'État et des opérateurs*),
Matthieu HOUSER (*finances locales*),
Michel LE CLAINCHE (*comptabilité publique, management public, coordination*),
Yves TERRASSE (*finances sociales*).

➤ Retrouvez la chronique « Repères d'actualité » chaque mois dès le 15 du mois suivant et toutes les chroniques depuis janvier 2015 avec des liens hypertextes aux documents cités sur le site www.gestionfinancespubliques.info