

BUDGET DE L'ÉTAT ET DES OPÉRATEURS

➤ Les finances publiques dans Grand débat national

À la suite de La lettre du président de la République aux français publiée le 13 janvier 2019, les questions liées à la fiscalité et aux dépenses publiques et à la réforme de l'organisation de l'État sont au cœur du Grand débat national. (Sur l'organisation du débat voir infra Management public). Parmi les questions posées, on trouve : « Comment pourrait-on rendre notre fiscalité plus juste et plus efficace ? Quels impôts faut-il à vos yeux baisser en priorité ?... Quelles sont les économies qui vous semblent prioritaires à faire ?... Comment mieux organiser notre pacte social ? ». Une fiche à vocation pédagogique intitulée « la fiscalité et les dépenses publiques » a été publiée avec un tableau décomposant les dépenses consolidées des administrations publiques. On y apprend que sur 1000 €, 575 € sont consacrés à la protection sociale, 143 € aux dépenses sectorielles, 60 € aux services publics régaliens, 96 € à l'éducation, 23 € à la recherche, 66 € aux administrations publiques et 37 € à la charge de la dette.

➤ Déficit 2018, meilleur résultat que prévu

Selon des chiffres provisoires publiés par un communiqué du ministère de l'Action et des Comptes publics le 15 janvier 2019, le déficit public a atteint 76,1 Md€ en 2018 au lieu de 85,7 Md€ prévus. Ce chiffre, qui est toutefois moins bon que pour l'année 2017, s'explique par de meilleures rentrées fiscales. Les services de Bercy espèrent atteindre l'objectif initial de déficit prévu soit -2,6% du PIB.

➤ Une erreur dans la comptabilisation des droits de succession

Un référé de la Cour des comptes publié le 16 janvier 2019 a évoqué un dysfonctionnement de près de 1,5 Md€ qui s'est produit fin 2017. Des recettes de droit de succession ont été comptabilisées sur l'année 2018, au lieu de 2017 suite à

une réorganisation de La Direction générale des finances publiques.

➤ Comment réduire la dépense publique ?

Une note d'analyse de France Stratégie du 17 janvier propose plusieurs pistes pour réduire la dépense publique en France, pays qui présente le ratio le plus élevé dans ce domaine au sein de l'Union européenne. La note constate que le système français est lié à des choix publics pérennes dans la fourniture de biens collectifs non marchands (comme par exemple la dépense militaire) et sur le modèle social (système de retraites par répartition). Le rapport constate aussi une propension plus forte qu'ailleurs à soutenir l'économie marchande par la dépense publique et l'excès des dépenses de fonctionnement. La baisse structurelle des dépenses publiques est atteignable dans un délai de cinq ans. Cela suppose des efforts importants « hors sphère sociale » et des efforts « plus mesurés » mais indispensables dans la sphère sociale.

➤ Comment mesurer les économies budgétaires ?

La note d'analyse de François Ecalle, publiée le 16 janvier 2019 par France Stratégie, étudie les différentes façons de mesurer des économies de dépenses publiques. Intuitivement, on pense qu'il y a économie quand les dépenses diminuent d'une année sur l'autre en valeur (en euros courants) ou en volume (en euros constants). Ces mesures sous-estiment les efforts demandés car, d'une année sur l'autre, des indexations et d'autres paramètres interviennent comme le nombre de retraités ou l'augmentation de l'espérance de vie. Le ratio « évolution des dépenses publiques sur croissance du PIB » (PIB potentiel de préférence) est robuste mais inadapté à une analyse des dépenses à un niveau fin. Dans ce cas, il convient de prendre comme référence la croissance tendancielle des dépenses publiques, c'est à dire « à législation constante », en tenant compte des tendances déterministes (pour les dépenses liées à la démographie en général), historiques (comme les investissements publics),

ou normatives (par exemple, effectifs constants pour les dépenses de personnel). Ainsi, pour atteindre les objectifs de la loi de programmation des finances publiques sur la période 2018-2022, les économies devraient être de 64 Md€, « à l'aune de la croissance potentielle du PIB » et de 74 Md€ « à l'aune de la croissance tendancielle des dépenses publiques ».

➤ Les effets du budget 2019 sur le pouvoir d'achat

Une note de l'Institut des Politiques publiques (l'IPP) mesure les effets du budget 2019 sur le pouvoir d'achat. Elle inclut les mesures récentes liées au mouvement des gilets jaunes. Les simulations opérées indiquent qu'une large partie de la population (du 9^e au 81^e centile) bénéficierait d'un gain de revenu qui avoisinerait 1%. Les actifs seront en moyenne les principaux gagnants de la hausse du pouvoir d'achat. Enfin, les mesures socio-fiscales représenteraient un gain de pouvoir d'achat de 0,8% en moyenne pour les ménages. Par ailleurs, une note de l'OFCE publiée le 29 janvier et intitulée « budget 2019 : du pouvoir d'achat mais du déficit » va dans le sens du constat effectué par l'IPP. Ainsi, suite aux mesures de crise, 1,7 Md€ seraient rendus aux ménages en 2019 et les mesures économiques bénéficieraient avant tout aux classes moyennes.

➤ Évaluation du loto du patrimoine

Le rapport de la « mission flash » du 24 janvier « Loto du patrimoine : une pérennisation sous conditions » réalisé par deux députés à propos du tirage spécial du loto du 14 septembre 2018 (voir « Repère d'actualité de septembre ») et d'un autre jeu « à gratter » constate le « succès commercial » de l'opération. Au final, ce seront 21 millions d'euros qui seront alloués à la Fondation du Patrimoine, auxquels s'ajoutent, 5,5 Md€ d'euros issus d'opérations parallèles de mécénat.

FINANCES LOCALES

➤ Investissements : reprise mais retard non rattrapé

L'investissement public local représente plus de ? de l'investissement public et 40 Md€ par an en moyenne. Une étude de l'Observatoire des finances et de la gestion publiques locales consacrée à l'investissement des communes et des intercommunalités depuis 2014 s'efforce de comparer la situation du mandat actuel avec celle du cycle précédent. Elle constate que, malgré une reprise des investissements des communes et EPCI en 2017 (+ 9,4%) et 2018 (+ 7% estimés), le volume des dépenses est, à l'heure actuelle, infé-

rieur de 15% à celui du cycle précédent (à prix et population comparables) compte tenu des baisses enregistrées en 2014 et 2015. En outre, ce rapport insiste sur la forte disparité entre territoires. Ainsi, dans plus de 11 000 communes, les dépenses sont inférieures à 175 €/hab alors que la moyenne s'élève à 293 €/hab. Parmi les tentatives d'explication, les marges de manœuvre financière arrivent en premier lieu parmi les critères étudiés. En outre, ce rapport constate la corrélation très forte entre investissement et santé financière. Ainsi, plus une commune investit plus sa santé financière est bonne et vice-versa.

FINANCES SOCIALES

➤ Rapport DLNF sur les fraudes sociales

La Délégation nationale à la lutte contre la fraude a publié fin décembre le bilan 2017 de la lutte contre la fraude. Sur un montant total de fraudes aux finances publiques détectées de 6,45 Md€, le montant de la fraude sociale détectée s'est élevé à 1,29 Md€. Sur ce montant, les fraudes aux cotisations se sont élevées à 590 M€ (en légère baisse par rapport à 2016) et les fraudes aux prestations à 701 M€ (en hausse de 5,6%).

➤ Un nouveau rapport sur le soutien à l'autonomie des personnes âgées

France Stratégie a rendu public le 8 janvier le rapport du Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge consacré au « soutien à l'autonomie des personnes âgées ». Après avoir dressé un état des lieux de la situation des personnes âgées en perte d'autonomie et dressé les perspectives démographiques du vieillissement de la population française à l'horizon 2030 – compte tenu de l'arrivée des premières générations du baby-boom à l'âge de 85 ans – le rapport présente les différentes stratégies pour prendre en charge la dépendance à domicile et en établissement, et esquisse un certain nombre de pistes sur le plan financier : retour à une logique d'allocation à la personne plutôt que de financement des structures, regroupement des allocations actuelles en une allocation d'autonomie, désignation du département comme autorité organisatrice en charge de la planification de long terme et de régulation de l'offre...

➤ Les chauffeurs d'Uber sont des salariés

Un arrêt de la Cour d'appel de Paris du 10 janvier a requalifié en contrat de travail la relation de travail d'un chauffeur d'UBER. La Cour a, en effet, estimé que le contrôle de l'exécution du service (notamment par géolocalisation du chauffeur) et la capacité d'imposer des sanctions (par déconnexion

de la plateforme) caractérisaient une relation de travail subordonnée. Cette décision, après celle concernant la situation d'un coursier livreur de repas (cf Repères de novembre 2018), si elle est confirmée par la Cour de Cassation, pourrait bouleverser le modèle économique des plateformes qui devront soit recourir à des CDI, soit assouplir le contrôle sur leurs prestataires. Par ailleurs, le gouvernement envisage toujours, par voie législative, de prévoir la possibilité pour les plateformes d'adopter une « charte sociale », dans le cadre de la discussion du « projet de loi d'orientation des mobilités », actuellement déposé au Sénat.

➤ La mise en œuvre du « reste à charge zéro »

Le décret du 12 janvier 2019, pris pour l'application de la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2018, organise la mise en œuvre du « reste à charge zéro » (cf Repères de décembre). Le texte fournit la liste des équipements d'optique, d'aides auditives et soins prothétiques dentaires pour lesquels sera garanti un accès sans reste à charge, moyennant le respect de tarifs plafonds. Il s'applique à partir du 1^{er} janvier 2020 pour les dispositions relatives à l'optique et au dentaire et du 1^{er} janvier 2021 pour les dispositions relatives aux aides auditives. Il crée par ailleurs un « comité de suivi de la réforme » qui remplace l'observatoire des prix et de la prise en charge en optique médicale.

➤ Exonération de charges sociales : quelle efficacité au-delà de 1,6 SMIC ?

Une note du CAE du 14 janvier 2019 fait le bilan des exonérations de charges sociales au regard des deux objectifs de lutte contre le chômage et d'amélioration de la compétitivité à l'exportation. Fondement des politiques d'abaissement du coût du travail et du développement de la compétitivité prix à l'exportation depuis 1993 en France, les allègements de charges sociales se sont mis en place en plusieurs étapes pour atteindre un coût pour les finances publiques qui sera de l'ordre de 60 Md€ à la fin de 2019. La plage de ces exonérations par rapport à l'échelle des salaires n'a pas cessé d'augmenter depuis 25 ans : limité à 1,6 SMIC dans le cadre des allègements Fillon en 2005, le champ a été porté en 2013 à 2,6 SMIC par le CICE puis jusqu'à 3,5 SMIC par le Pacte de responsabilité, en 2015 puis en 2016. Il ressort de l'étude que les résultats doivent être différenciés par niveau de qualification, notamment dans l'industrie : pour les travailleurs les moins qualifiés, proches du SMIC, le coût horaire du travail est du même ordre en Allemagne et en France ; pour les professions intermédiaires (entre

1,5 et 3,5 SMIC), la position de la France est plutôt bonne ; en revanche, pour les emplois les plus qualifiés – notamment d'ingénieurs – au-delà de 3,5 SMIC, le coût horaire du travail est plus élevé en France. S'agissant de l'effet des baisses de charges sur l'emploi, le CAE estime que celui-ci a été sensible pour les emplois payés jusqu'à 1,6 SMIC, pour lesquels l'élasticité à la mesure est élevée, mais plus limitée au-delà ; en particulier, l'effet du CICE a été jugé décevant du point de vue de l'emploi et incertain sur la compétitivité à l'exportation. Au regard du coût de ces dispositifs, le CAE recommande de concentrer les exonérations sur les bas salaires, et, à partir de 2020, de renoncer aux allègements au-dessus de 2,5, voire de 1,6 SMIC. L'abandon de l'allègement de 1,8 points de charges jusqu'à 3,5 SMIC introduit par le Pacte de responsabilité apporterait ainsi une économie de 4 Md€.

➤ La Cour des Comptes juge favorablement l'insertion par l'activité économique

Un rapport de la Cour des Comptes mis en ligne le 15 janvier fait le bilan de la politique d'insertion par l'activité économique. Celle-ci a concerné en 2016 un effectif d'environ 130.000 bénéficiaires, chômeurs dans une situation très éloignée de l'emploi, en mobilisant un montant de ressources de 1,7 Md€ (dont 60% apportés par l'État, 7% par les collectivités locales et 7% par le Fonds social européen) . S'opérant dans des structures de nature diverse (entreprises de travail temporaires d'insertion, entreprises d'insertion, associations intermédiaires), le « parcours d'insertion » débouche sur un taux de sortie en emploi appréciable (36,4% en moyenne). La Cour fait plusieurs recommandations sur l'évaluation, la coordination des acteurs territoriaux et l'allègement des procédures.

➤ Le poids des dépenses sociales en France

La fiche sur la fiscalité et les dépenses publiques, préparée pour le Grand débat national, met l'accent sur le poids des prestations sociales dans le total des dépenses publiques. Sur 1000 € de dépenses, plus de la moitié (575 €) vont aux prestations sociales, dont 269 € pour les charges de retraite. Les pensions sont sensiblement plus généreuses en France que dans beaucoup de pays et, d'une manière générale, le système de protection sociale assure une redistribution des revenus très importante puisqu'il fait passer le revenu mensuel moyen des 20% Français les plus pauvres de 560 € à 960 € et le poids des cotisations sociales pèse lourdement sur le coût du

travail. Ce constat est corroboré par le bilan sur les dépenses sociales qu'a publié l'OCDE en janvier 2019 : celui-ci confirme que la France est le premier pays de la zone OCDE pour le poids des dépenses sociales par rapport au PIB (32 %, contre 25 % en Allemagne et 21 % au Royaume-Uni), par rapport à une moyenne un peu supérieure à 20 % ; ce pourcentage s'étant toutefois réduit dans les 2/3 des pays depuis 2009, du fait de la baisse des dépenses consacrées au chômage et à la famille. Sans surprise, la France se situe sensiblement au-dessus de la moyenne pour le % du PIB consacré aux dépenses de retraite (14 % contre 8 %) et à la santé. Le classement des pays est modifié assez sensiblement si on prend en compte l'effet de la fiscalisation de certaines prestations sociales et surtout des prestations sociales « privées » qui font remonter sensiblement des pays comme la Suisse et les États-Unis, la France restant toujours en tête dans ce classement.

➤ Réforme des retraites : le débat sur l'âge de départ effectif est ouvert

Après une période de suspension, liée notamment à la crise des « Gilets jaunes », le Haut Commissaire a fait parvenir aux partenaires sociaux, lors de la reprise de la concertation le 21 janvier, un document de travail qui évoque l'idée d'un bonus (surcote ou « coefficient majorant ») de leurs pensions pour ceux qui accepteraient de retarder leur départ. Cela ne correspondrait pas au dispositif de l'âge pivot avec bonus-malus mis en place par l'accord interprofessionnel d'octobre 2015 sur les retraites complémentaires – d'ailleurs remis en cause par la CFDT – et qui avait été évoqué un temps pour la retraite de base, mais à une incitation comportementale qui permettrait à ceux qui accepteraient de partir au-delà d'un âge de référence – qui pourrait être fixé pour chaque génération – de majorer leur pension, avec le double objectif d'assurer un meilleur taux de remplacement et de retrouver une marge de manœuvre financière pour les régimes compte tenu de l'allongement de l'espérance de vie.

➤ Ruée sur la prime d'activité

Selon les informations de la CNAF rapportées par la presse, les demandes pour bénéficier de la prime d'activité ont explosé (+ 700.000) au cours du mois de janvier 2019, portant le nombre de foyers qui devraient la percevoir en février à environ 3,5 millions. Cela résulte des annonces au titre des « mesures d'urgence économique et sociales » du 10 décembre, qui ont revalorisé de 100 € le montant de la prime pour les travailleurs payés au niveau du SMIC et étendu de près de 35 % la population des bénéficiaires potentiels, ce

qui pourrait porter le nombre de foyers éligibles à près de 5 millions, correspondant à 7,6 millions de personnes couvertes. Le taux de recours, qui ne dépassait pas 50 % en 2015, pourrait atteindre à présent 80 %. Selon les informations communiquées par le Premier ministre, le total de la dépense au titre de la prime d'activité qui était de 6 Md€ au budget 2019 pourrait passer à 9 Md€ cette année.

➤ Un rapporteur général sur le revenu universel d'activité

Un décret du 22 janvier 2019 institue la fonction de « rapporteur général à la réforme du revenu universel d'activité », dont le principe avait été annoncé par le Président de la République en septembre dernier, à l'occasion de la présentation du « Plan pauvreté » (cf Repères de septembre). Placé auprès de la ministre des Solidarités et de la santé, le rapporteur général aura pour mission de préparer la réforme et d'assurer sa mise en œuvre. Cette fonction a été confiée à Fabrice Lengart, commissaire général adjoint à France Stratégie. Parallèlement, la proposition de loi socialiste visant à la création d'un « revenu de base » (dont la portée serait très différente de celle du revenu universel d'activité puisqu'elle concernerait également les inactifs) et à permettre son expérimentation dans 13 départements (cf Repères de juin) va venir en discussion au Sénat, avec des chances d'aboutir très faibles, du fait de l'opposition du gouvernement.

➤ La Fédération hospitalière de France part en guerre contre l'ONDAM

La Fédération des hôpitaux de France s'en est à nouveau prise aux conditions de mise en œuvre de l'ONDAM, qui, selon elle, n'aboutirait qu'à réguler les dépenses des hôpitaux et des établissements médico-sociaux, en leur faisant supporter les dépassements chroniques de la médecine de ville. Tirant argument du déficit récurrent du secteur hospitalier (1 Md€ en 2018, et peut-être autant en 2019), la FHF fait plusieurs propositions à l'attention de la mission conduite par Jean-Marc Aubert, dans le cadre du projet de réforme du système de santé (cf repères de septembre), qui doit examiner les modes de financement et de régulation. Le communiqué de presse reprend 3 priorités : isoler, au sein de l'ONDAM, une sous-enveloppe dédiée à la recherche et à l'innovation pour les techniques et les médicaments ; récupérer les crédits et compenser les baisses de tarifs subies par les hôpitaux depuis plusieurs années de façon à reprendre une véritable politique d'investissements dans le cadre de fonds régionaux ;

mettre en œuvre une plus grande pertinence dans l'organisation et la délivrance des actes.

➤ Les perspectives de réforme du financement du système de santé

La « task force » sur « la réforme des modes de financement et de régulation » du système de santé, dans le cadre du plan « Ma santé 2022 » (cf Repères de septembre 2018), pilotée par M. Jean-Marc Aubert, a rendu son rapport le 30 janvier. Partant du constat que le modèle de financement du système de santé français repose majoritairement sur la tarification à l'activité, qui prend en compte la quantité de soins produits, tant à l'hôpital qu'en médecine de ville au détriment d'une qualité uniforme et d'une coordination efficace, le rapport propose d'introduire des modes de paiements forfaitaires qui recouvrent 4 composantes : le suivi des soins (forfait de prise en charge au long cours pour une pathologie chronique, par ex. le diabète), la pertinence des soins (à partir d'indicateurs), la séquence de soins (rémunération conjointe d'une séquence de soins à des acteurs aujourd'hui rémunérés séparément par ex. médecins, chirurgiens, kinés...) et la structuration du service pour adapter l'offre de soins aux besoins particuliers du territoire ou à la nature particulière d'une activité. Le paiement à l'acte subsisterait pour une part significative, avec une révision des nomenclatures, et, pour l'hôpital un objectif de limiter à 50% la part de la T2A en 2022. Cette évolution des modalités de financement serait envisagée de façon concomitante en médecine de ville et à l'hôpital pour opérer le décloisonnement des deux secteurs. S'agissant du pilotage et de la régulation, le rapport constate que l'ONDAM n'est pas équitable entre les secteurs et ne donne pas de visibilité; aussi propose-t-il de fixer les évolutions de tarif dans un cadre pluriannuel de 3 à 5 ans, à la fois pour les dépenses de ville, l'hôpital et les produits de santé. La mission préconise enfin une mise en œuvre rapide de la réforme de 2019 à 2022 dans le cadre des LFSS.

FISCALITÉ ET PROCÉDURE FISCALE

➤ Lancement réussi du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu

Le ministre des comptes publics a publié les données de la mise en place du PAS par un communiqué du 28 janvier, un communiqué du 31 janvier et une communication au conseil des ministres du 30 janvier 2019. Le PAS a généré 1,5 M d'appels téléphoniques, 20 M de connexions internet, 155 000 courriels adressés à la DGFIP, et 1,35 M de visites aux guichets. Il y a eu 174 000 hausses de taux et 404 000

baisses, dont 113 000 pour lesquelles le taux PAS est ramené à zéro. Sur 38 M de foyers fiscaux, seulement 255 000, soit 0,6% des foyers fiscaux, ont opté pour le taux neutre. Enfin, 560 000 foyers fiscaux, soit 1,5%, connaissent un taux non personnalisé supérieur à zéro, en l'absence de taux connu de la DGFIP (jeunes « primo-actifs »; contribuables non-déclarants en 2018 et contribuables dont l'état civil n'a pas été reconnu par la DGFIP). Par ailleurs, 8,8 M de foyers fiscaux ont reçu, le 15 janvier 2019, un acompte de 60% de leurs crédits et réductions d'impôts, soit environ 5,5 Md€ : emploi d'un salarié à domicile (4 M de foyers), frais de garde de jeunes enfants (1,7 M de foyers), dépenses d'accueil en EHPAD (0,4 M de foyers), dons à une association (6,3 M de foyers), investissement locatif de type Pinel (0,5 M de foyers)... L'Inspection générale des finances (IGF) étudie les différentes possibilités d'intégrer ces crédits d'impôt dans le taux de PAS. Des raisons techniques et budgétaires (10 Md€ environ) rendent cette éventuelle transition difficile, car la DGFIP devrait la même année, d'une part, verser les acomptes de crédits d'impôt, et d'autre part, baisser les taux de PAS. Vers une réforme des niches fiscales en matière d'IR ?

➤ Bilan de la lutte contre la fraude aux finances publiques en 2017

Le rapport de la Délégation nationale à la lutte contre la fraude pour 2017 s'inscrit dans les orientations définies par le Plan national de coordination de la lutte contre la fraude aux finances publiques (PLNF) arrêté le 13 juillet 2016. L'ensemble des montants de fraude détectée a représenté 8,6 Md€ en 2017 en matière fiscale et sociale. Concernant la fraude fiscale, les opérations de contrôle sur place ont permis d'identifier 6,4 Md€ (de droits et pénalités) contre 4,9 Md€ en 2016. La fraude douanière globale s'élève à 894,5 M€ contre 778,1 M€ en 2016 selon la DGDDI. Concernant la fraude sociale, environ 1,3 Md€, le volet fraude aux cotisations s'élève à 589,7 M€ en 2017 contre 601 M€ en 2016; le volet fraude aux prestations sociales atteint 700,8 M€ en 2017 contre 663,4 M€ en 2016.

➤ Nouvelle controverse sur les droits de succession

Une note du think tank Terra Nova propose d'augmenter les taux d'imposition pour les patrimoines les plus importants lors de leur transmission et la suppression de certains avantages fiscaux accordés aux contrats d'assurance-vie. Selon le réservoir d'idées, l'État pourrait, dans un objectif de plus grande justice fiscale, recouvrer entre 3 et 4 Md€ de recettes fiscales supplémentaires, permettant

ainsi de compenser les pertes de recettes issues de la transformation de l'ISF en IFI. Dans une note publiée en juin 2018 dans *Le Monde* et remise au Président de la République, trois économistes proposaient déjà une taxation plus lourde des très grandes successions (v. Repères de juin 2018) En septembre 2018, l'Élysée avait mis un terme à la controverse lancée par Christophe Castaner à ce sujet. Au mois de janvier 2019, le ministre des Finances a réaffirmé que le Gouvernement n'entendait pas ouvrir un dossier déjà refermé à l'automne par le Président de la République.

➤ Les originalités de l'IS en France relevées par l'OCDE

L'OCDE a publié en 2018 sa base de données mondiale des statistiques des recettes publiques, et, le 15 janvier 2019, sa première édition des *Statistiques de l'impôt sur les sociétés*. En 2016, la part de cet impôt dans le total des recettes fiscales représente 13.3% en moyenne dans les 88 États couverts par la base de données, contre seulement 12% en 2000. Cette analyse met en évidence une nette tendance au recul des taux légaux de l'IS au cours des deux dernières décennies qui est passé en moyenne de 28.6% en 2000 à 21.4% en 2018. Si l'on compare les taux légaux d'imposition entre 2000 et 2018, on constate que ceux-ci ont baissé dans 76 États, qu'ils sont restés identiques dans 12 États et qu'ils n'ont augmenté que dans six autres. En 2018, 12 États ne prélevaient aucun IS ou appliquaient un taux zéro d'imposition. En France, les taux légaux atteignent 44,4% et le taux effectif moyen : 33% (mais sans R&D et propriété intellectuelle) et en Allemagne : 33% et 27,3%.

➤ Le Grand débat national et la fiscalité

La fiche sur la fiscalité et les dépenses publiques et la fiche sur la transition écologique permettent d'identifier le diagnostic et les enjeux du débat sur ces questions. Le Premier ministre s'est déclaré ouvert à un débat sur la justice fiscale. L'exécutif souhaite rendre plus progressif le système fiscal français. Le Gouvernement n'exclut pas l'idée d'une TVA zéro sur certains produits de première nécessité, avec l'accord de l'UE, et des tranches plus élevées de l'impôt sur le revenu... Pour plus d'un Français sur deux (56%), le thème prioritaire du grand débat national est « la fiscalité et les dépenses publiques », bien loin devant « la démocratie et la citoyenneté » (16%), « l'organisation de l'État et des services publics » (15%) et « la transition écologique » (11%).

➤ Taxe GAFA « à la française »

Le ministère des Finances travaille à l'élaboration d'une imposition des GAFA (Google, Apple, Facebook et Amazon) en France, appliquée dès le

1^{er} janvier 2019 à titre rétroactif, qui toucherait toutes les entreprises qui proposent des services numériques et présentent un chiffre d'affaires supérieur à 750 M€ au niveau mondial et 25 M€ en France. Le taux serait modulé en fonction du chiffre d'affaires avec un maximum de 5%. L'ambition gouvernementale est que le rendement budgétaire de ladite taxe soit d'environ 0,5 Md€ par an. Le ministre des Finances souhaite proposer en conseil des ministres, au mois de février 2019, un projet de loi spécifique afin qu'il soit examiné rapidement par le Parlement, tout en restant attentif aux négociations à Bruxelles et à l'OCDE sur ce sujet (v. International).

➤ Précisions sur l'abus de droit à motivation principalement fiscale

Le ministère des Finances a publié le 19 janvier 2019 un communiqué visant à lever les inquiétudes quant à l'article 109 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 qui prévoit une pondération de l'abus de droit, dans la branche de fraude à la loi fiscale, pour l'appliquer aux opérations « à motivation fiscale principale » et non plus « exclusive ». Le communiqué du ministre des Finances précise que ce nouveau texte est applicable aux actes passés à compter du 1^{er} janvier 2020. Le législateur a prévu ce report de l'entrée en vigueur pour permettre à l'administration fiscale d'en préciser les modalités d'application, en concertation avec les professionnels du droit concernés, afin de garantir la sécurité juridique des contribuables. Pour lever toute inquiétude, le communiqué précise : « que la nouvelle définition de l'abus de droit ne remet pas en cause les transmissions anticipées de patrimoine, notamment celles pour lesquelles le donateur se réserve l'usufruit du bien transmis, sous réserve bien entendu que les transmissions concernées ne soient pas fictives ».

➤ Calcul du plafonnement de l'IFI au Conseil constitutionnel

Par une décision n° 2018-755 QPC du 15 janvier 2019, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur la conformité à Constitution des dispositions de l'article 979 du CGI dans sa rédaction issue de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018, selon lesquelles, dans le calcul de l'IFI, « les plus-values ainsi que tous les revenus sont déterminés sans considération des exonérations, seuils, réductions et abattements prévus au présent code, à l'exception de ceux représentatifs de frais professionnels ». Le Conseil constitutionnel rappelle que l'IFI « ne figure pas au nombre des impositions sur le revenu » et qu'il entend « frapper la capacité contributive que confère la détention

d'un ensemble de biens et de droits immobiliers ». Les dispositions en cause n'ont donc pas pour objet de déterminer les conditions d'imposition des plus-values, « mais les modalités selon lesquelles ces plus-values sont prises en compte dans les revenus en fonction desquels est plafonné l'impôt sur la fortune immobilière ». Le Conseil a donc déclaré les dispositions de l'article 979 du CGI contestées conformes à la Constitution.

➤ Incidence de l'intervention d'une QPC sur le délai de réclamation

Par un avis du 11 janvier 2019, le Conseil d'État (CE, ch. r., Avis, 11 janv. 2019, SCI Maximoise de création et SAS AEGIR, n° 424819) s'est prononcé, sur demande du tribunal administratif de Montreuil, sur l'incidence sur le délai de réclamation d'une décision du Conseil constitutionnel ayant déclaré inconstitutionnelle une disposition législative fondant une imposition. Le Conseil d'État considère qu'en application de l'article L.190 du LPF, « seuls doivent être regardés comme constituant le point de départ du délai, les événements qui ont une incidence directe sur le principe même de l'imposition, son régime ou son mode de calcul » et que, par conséquent, une décision par laquelle le Conseil constitutionnel déclare, sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution, une disposition législative inconstitutionnelle « ne constitue pas en elle-même un tel événement susceptible d'ouvrir un nouveau délai de réclamation ». Précisant l'office du juge constitutionnel en la matière, le Conseil d'État considère « qu'il appartient au seul Conseil constitutionnel... de prévoir si, et le cas échéant dans quelles conditions, les effets que la disposition a produits... sont remis en cause ».

➤ Une mission d'information parlementaire sur les montages transfrontaliers

Les députés Émilie Cariou (LREM) et Pierre Cordier (LR) pilotent une mission d'information à l'Assemblée nationale sur l'évasion fiscale, qui devrait proposer des solutions pour renforcer le dispositif de l'État face aux montages transfrontaliers. Cette mission a été décidée suite au scandale *Cumex files* portant sur l'arbitrage de dividendes, révélé à l'automne 2018.

COMPTABILITÉ PUBLIQUE

➤ La modernisation de la Cour des comptes évoquée par le Premier président

Outre ses observations sur la situation des finances publiques, qui ont conduit le Premier

président à critiquer « l'addiction à la dépense... le refus d'évaluer... une trop longue indifférence aux résultats de l'action publique », le discours, prononcé par Didier Migaud le 17 janvier 2019 au cours de l'audience solennelle de rentrée, apporte des informations sur les chantiers de modernisation propres à la Cour : renouvellement de l'exercice de programmation, refonte de l'organisation interne, virage numérique, rénovation des normes professionnelles, alignement du réseau des chambres régionales sur la nouvelle carte des régions, modernisation de la communication. Diverses innovations sont annoncées : publication avant le débat d'orientation budgétaire de l'ensemble des analyses financières sur l'exécution des comptes de l'année écoulée (État, collectivités territoriales et comptes sociaux), partie thématique consacrée au numérique au service de l'action publique dans le rapport public annuel, multiplication d'outils de communication pédagogique, renforcement des liens avec les citoyens, par exemple au sein de comités d'usagers associés aux travaux d'évaluation.

➤ La responsabilité des gestionnaires publics vue par la Cour des comptes

Le Procureur général près la Cour des comptes a consacré l'essentiel de son discours lors de l'audience solennelle du 17 janvier 2019 à la question de la responsabilité des gestionnaires publics. Il appelle à refonder le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables en raison notamment de l'imbrication des responsabilités dans les processus de décisions, de la révolution numérique et des réformes récentes de la gestion et de la comptabilité publique. Quatre principes guident ses propositions : promouvoir à tous niveaux l'analyse préalable des enjeux et des risques et les plans de contrôle sélectif ; définir la compétence du juge financier non plus en fonction d'un seul acteur, le comptable public, mais des opérations accomplies par de multiples intervenants tout au long des processus de dépenses, de recettes ou de tenue des comptes ; faire précéder les éventuelles sanctions disciplinaires de mises en garde ou de mises en demeure ; organiser la sanction des fautes de gestion appréciées au regard d'un risque évitable. La CDBF devrait être supprimée ; les formations administratives de la Cour devraient être distinguées des formations juridictionnelles ; une formation d'appel devrait être instituée au sein de la Cour. Pour sa part, le Premier président s'inscrit dans une réflexion sur l'avenir du régime de responsabilité des gestionnaires publics, comptables et ordonnateurs « qui ne le vide pas de sa substance ». Il propose de préserver le rôle du comptable public, « garant de la sécurité et de la régularité des

dépenses ainsi que de la transparence et de la fiabilité de l'information financière ». La responsabilité financière des gestionnaires, qui ne se confond pas avec la responsabilité managériale, devrait être élargie au-delà de la compétence actuelle de la CDBF. Une meilleure articulation entre le juge pénal et le juge financier est nécessaire.

MANAGEMENT PUBLIC

➤ L'organisation du Grand débat national

La Commission nationale du débat public (CNDP) sollicitée par le Premier ministre le 14 décembre 2018 a défini les principes, les grandes lignes de l'organisation et les outils du Grand débat national dans un rapport préparatoire du 11 janvier 2019. En l'absence d'accord avec le Gouvernement, qui insiste davantage sur l'aspect « pédagogie » que sur le volet « écoute » du débat, qui en a encadré les thèmes et qui peine à préciser les conditions d'exploitation de ses résultats, la Commission a pris la décision de se retirer (JO du 17 janvier, texte n° 57). La plateforme du Grand débat national reprenant un dossier de presse du 16 janvier, décrit les principes d'organisation du débat annoncé par le Président de la République dans sa lettre publiée le 14 janvier 2019. Il se déroulera du 15 janvier au 15 mars 2018. Des débats locaux pourront être organisés au niveau des quartiers, des communes ou des régions. Tous les citoyens peuvent s'exprimer sur un « espace de contributions » numérique à partir du 21 janvier. Des conférences de citoyens tirés au sort se réuniront dans chaque région pour échanger sur les analyses et les propositions issues de chaque débat. La mission d'organisation propose un kit d'organisation, des atlas territoriaux et des fiches de présentation des quatre thèmes retenus : transition écologique, fiscalité et dépenses publiques, démocratie et citoyenneté, organisation de l'État et des services publics. L'animation du débat est coordonnée par deux ministres, Emmanuelle Wargon et Sébastien Lecornu et sa logistique pilotée par une mission du Grand débat national créée par un décret n° 2019-23 du 14 janvier publié au JORF du 15 janvier texte n° 1 et placée auprès du Premier ministre. Pour garantir l'impartialité du débat, un collège de cinq garants a été désigné (deux membres par le gouvernement, un membre par chaque assemblée constitutionnelle). Un comité de suivi réunissant les formations représentées à l'Assemblée nationale et au Sénat se réunira régulièrement ainsi qu'un autre comité rassemblant partenaires sociaux, réseaux associatifs et associations d'élus. La synthèse des contributions interviendra en avril. Il est annoncé « qu'elles permettront de forger un nouveau pacte économique, social et environnemental et

de structurer l'action du Gouvernement et du Parlement dans les prochains mois ».

➤ Le défenseur des droits et la dématérialisation

Le rapport du Défenseur des droits, publié le 17 janvier 2018, est consacré à « la dématérialisation et les inégalités d'accès aux services publics ». S'appuyant sur le baromètre du Credoc (v. Repères de septembre et décembre 2018), le Défenseur des droits appelle que 36 % des personnes éprouvent des inquiétudes à l'égard des démarches administratives en ligne et met en exergue les difficultés particulières des personnes âgées, détenues, en situation de précarité, étrangères ou des jeunes ne maîtrisant pas les codes de l'administration. Il formule plusieurs recommandations de bon sens : conserver toujours une voie d'accès non dématérialisée aux démarches administratives ; déployer une partie des économies réalisées grâce à la dématérialisation vers l'accompagnement des personnes ; en cas de problèmes techniques, ne pas tenir les usagers responsables du non-aboutissement de leurs démarches ; pour éviter le développement de services privés et payants d'assistance, généraliser l'identifiant unique et faire la publicité de la gratuité des démarches ; renforcer la formation des travailleurs sociaux et des agents d'accueil ; prendre en compte les publics spécifiques.

➤ Échanges de données entre administrations

Un décret n° 2019-31 du 18 janvier 2018 (JORF du 20 janvier 2018, texte n° 68) organise les échanges d'informations et de données entre administrations selon le principe de non-redondance qui a présidé à la création du service « Dites-le nous en une seule fois » (art. 16A de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 codifié à l'art. L113-12 du CRPA). Il organise la mise à disposition des données ainsi que la traçabilité et la confidentialité des échanges. Le décret définit par ailleurs les conditions de l'expérimentation prévue à l'art. 40 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance qui vise l'échange de données entre administration par le dispositif « Appli entreprises » mis en œuvre par la DINSIC dans les régions Bourgogne-Franche Comté, Bretagne et Occitanie.

➤ Des référents déontologues au ministère de l'Économie et des finances

Un arrêté du 21 janvier 2019 prévoit la nomination auprès du secrétaire général d'un référent déontologue ministériel prévu par le décret n° 2017-519 du 10 avril 2012. Chaque direction, service, établis-

sement public, autorité administrative indépendante et services déconcentrés rattachés au ministère pourra désigner un référent déontologue chargé d'une mission de conseil auprès des agents. Le référent ministériel dispose d'un pouvoir de recommandation et d'avis; il anime le réseau des référents directionnels et produit un rapport annuel.

➤ **Un bilan du télétravail dans la fonction publique**

La DGAFP a publié le 21 janvier 2019 un bilan de l'application du décret n° 2016-151 du 11 février 2016 relatif au télétravail dans la fonction publique. Il met en avant les effets positifs pour les agents et les encadrants et suggère une extension des bonnes pratiques observées dans trois régions.

➤ **Recommandation de la Cour des comptes sur le pilotage au ministère de la Justice**

La Cour des comptes a publié le 28 janvier 2019 un rapport sur l'approche méthodologique des coûts de la justice rédigé à la demande de la Commission des finances de l'Assemblée nationale. Il en ressort les besoins d'une meilleure connaissance objective de l'activité des juridictions et d'un renforcement du pilotage global de l'allocation des moyens. Ceux-ci pourraient être améliorés par l'adoption d'un système de pondération des affaires à l'image de celui de plusieurs pays étudiés.

➤ **Les chiffres de la commande publique en 2017**

Le conseil d'orientation de l'Observatoire économique de la commande publique, dont la réunion de décembre a été mise en ligne le 28 janvier 2018, fait apparaître, sur la base du recensement des marchés supérieurs à 90.000 € HT, une progression des marchés recensés en montant (89 Md€) et en nombre (163.500). Les marchés des collectivités locales représentent environ 30% des marchés en montant et 70% en nombre. La part des PME progresse et atteint de 29,4% en valeur et 57,5% en nombre. L'utilisation de clauses environnementales (11,2%) ou sociales (11,1%) est en légère baisse.

EUROPE

➤ **Entrée en vigueur des nouvelles règles contre l'évasion fiscale**

Depuis le 1^{er} janvier 2019, les États membres doivent appliquer de nouvelles mesures anti-abus juridiquement contraignantes qui visent les principales formes d'évasion fiscale pratiquées par les grandes multinationales. Sur la base des normes mondiales de l'OCDE (2015) en matière d'érosion

de la base d'imposition et de transfert de bénéfices (BEPS), elles comprennent : l'imposition des bénéfices transférés vers des pays à faible taux d'imposition où l'entreprise considérée n'exerce aucune véritable activité économique (règles relatives aux sociétés étrangères contrôlées); la limitation du montant des charges d'intérêts nettes qu'une entreprise peut déduire de son revenu imposable (règles de limitation des intérêts); une clause anti-abus générale.

➤ **Rapport de la Cour des comptes européenne sur la lutte anti-fraude**

Le 10 janvier 2019, la Cour des comptes européenne a rendu un rapport demandant une réforme de la politique antifraude pour renforcer la lutte contre la fraude au détriment du budget de l'UE.

➤ **Aides d'État : enquête sur Nike au Pays-Bas**

Le 10 janvier 2019, la Commission européenne a ouvert une enquête approfondie afin de déterminer si les rescrits fiscaux accordés par les Pays-Bas à Nike ont pu procurer à l'entreprise un avantage indu par rapport à ses concurrents, en violation des règles de l'UE en matière d'aides d'État.

➤ **Nouvelles critiques de la CCE sur le manque de transparence de la BCE**

Le 14 janvier 2019, la Cour des comptes européenne a réitéré des critiques institutionnelles désormais classiques sur le manque de transparence des activités de la Banque centrale européenne (BCE). Elle a en effet publiquement réclamé que la Banque centrale européenne fasse en sorte que l'ensemble des activités de surveillance bancaire puissent être contrôlées. Cette remise en cause de l'opacité du fonctionnement de la BCE fait suite à un rapport publié il y a exactement un an et à une condamnation prononcée par le Tribunal de la Cour de justice de l'Union européenne le 26 avril 2018 (affaire *Banco Espirito Santo*).

➤ **La Commission favorable à l'abandon de l'unanimité en matière fiscale**

Le 15 janvier 2019, la Commission européenne s'est prononcée en faveur de l'abandon du vote à l'unanimité sur les questions fiscales. À cette occasion, elle a lancé « un débat sur une transition progressive » en quatre étapes vers un vote à la majorité qualifiée, processus décisionnel présenté par le commissaire européen Moscovici dans son discours comme « plus efficace et plus démocratique pour la politique fiscale de l'UE ».

➤ La dette italienne placée sans difficulté sur le marché

Le 15 janvier 2019, le gouvernement italien a placé sans difficulté 10 milliards d'euros d'emprunt sur le marché financier au taux attractif de 3,41 %. Les investisseurs semblent rassurés par l'accord passé le mois précédent avec la Commission au sujet du budget 2019 de l'Italie.

➤ Excédent budgétaire allemand en 2018 et débat fiscal

Le 15 janvier 2019, le ministère des Finances de Berlin a annoncé pour 2018 un excédent budgétaire inattendu de 11,2 milliards d'euros, proche du record de 2015 (12,1 milliards) pour l'État fédéral. Il s'explique par un surplus de recettes fiscales dues à la croissance (+ 1,1 Md€) et par des dépenses inférieures aux prévisions (- 6,5 Md€). Pour l'ensemble des comptes publics, c'est un excédent record de 59,2 Md€, soit 1,7 % de son PIB qui a été enregistré. Face à un excédent commercial record de plus de 250 Md€ mais qui avait ralenti à la fin de 2018, et surtout à une croissance en baisse par rapport à 2016 et 2017 (1,5 % seulement contre 2,2 % en 2017), ces résultats ont suscité des critiques portant sur la fiscalité des entreprises que les dirigeants voudraient voir baisser comme en France et aux États-Unis. Le ministère allemand des Finances a, sur ce sujet, remarqué que les recettes fiscales en 2018 n'avaient pas « empêché les entreprises d'investir 38,1 Md€, soit quatre milliards de plus qu'en 2017 ».

➤ Évaluation du plan Juncker (EFSI) par la Cour des comptes européenne

Le 29 janvier 2019, la Cour des comptes européenne a publié un rapport relatif au Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI) plus connu sous le nom de plan Juncker. L'EFSI a permis de lever efficacement des fonds destinés à l'investissement, mais le montant de ces derniers pourrait être surévalué. Par ailleurs, le soutien de l'EFSI s'est parfois simplement substitué à d'autres financements de l'UE et de la Banque européenne d'investissement (BEI). Une partie des fonds est allée à des projets qui auraient pu faire appel à d'autres sources de financement, publiques ou privées, mais à des conditions différentes. Enfin, la plupart des investissements ont été concentrés dans quelques-uns des plus grands États membres de l'EU-15 qui disposent de banques nationales de développement bien établies.

INTERNATIONAL

➤ Fin du plus long *Shutdown* américain

Le 25 janvier 2019, le président Trump a été contraint, sous pression, de finalement accepter

l'accord de financement provisoire de l'administration qu'un accord transpartisan avait obtenu en décembre et qu'il avait refusé de promulguer, lançant le *Shut down* (partiel) le plus long de l'histoire budgétaire des États-Unis d'Amérique, contraignant au chômage technique 800.000 fonctionnaires sur les près de deux millions de l'administration fédérale. Ce financement court jusqu'au 15 février. Jusqu'à cette date, de nouvelles négociations auront lieu notamment sur le financement de la sécurité aux frontières. Les démocrates, qui contrôlent désormais la chambre des représentants, étant ouverts à toutes les mesures, sauf au « mur » continu le long de la frontière promis par le président lors de la campagne de 2016 et pour lequel il réclame plus de 5 milliards de dollars.

➤ Projet de l'OCDE sur la taxation des GAFA

Le 29 janvier 2019, l'OCDE a publié une note relatant les progrès réalisés par son comité BEPS (Érosion de la base d'imposition et transfert de bénéfices : *Base erosion and profit shifting*). Lors de la présentation de ces travaux, le directeur du Centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE, Pascal Saint-Amans a expliqué que « Les États se sont accordés » pour moderniser au regard de la numérisation de l'économie les principes fondamentaux de la fiscalité afin que des entreprises puissent « être fortement impliquées dans la vie économique de différentes juridictions sans y avoir une présence physique significative et que des nouveaux éléments de création de valeur, souvent incorporels, sont de plus en plus importants ». En substance, pour faire dépendre l'imposition non plus de la résidence fiscale des entreprises mais du lieu de leur activité et de leurs profits.

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*).

➤ Retrouver l'intégralité des REPÈRES d'actualité des finances et de la gestion publiques depuis 2015, le « best of » de l'année 2018 et la chronique mensuelle sur www.gestionfinancespubliques.info

BUDGET DE L'ÉTAT ET DES OPÉRATEURS

➤ Vers une crypto-monnaie d'État ?

Le rapport du député Person, issu de la mission d'information sur les monnaies virtuelles présidée par Eric Woerth et publié le 1^{er} février 2019, comprend 27 propositions qui visent à lever les obstacles (en matière de fiscalité, réglementation) vis-à-vis des actifs numériques permettant d'effectuer des transactions. L'objectif est de faire de la France une « crypto-nation ».

➤ Les mises en garde de la Cour des comptes

Dans son rapport public annuel, la Cour des comptes manifeste son inquiétude à propos du déséquilibre persistant de nos finances publiques. Le déficit courant repassera au-dessus des 3 points de PIB (- 2,7 % en 2019 et - 3,2 % en 2019 décomposé en - 4,1 pour l'État et les organismes d'administration centrale (ODAC), + 0,1 pour les APUL et + 0,8 pour les ASSO). Le déficit structurel sera au mieux stable à - 2,3 % loin de l'objectif à moyen terme de - 0,4 %. Le ratio dette sur PIB va encore se dégrader. Cet assainissement budgétaire insuffisant, alors que le Gouvernement n'a pas intégré - 3,7 Md€ d'impact des dispositions de la loi portant mesures d'urgence économiques et sociales, est, rappelle la Cour, contraire à nos engagements européens et limite les marges de manœuvre du pays en cas de retournement conjoncturel ou de crise. La Cour demande au Gouvernement de présenter des lois financières rectificatives des budgets de l'État et de la sécurité sociale et une actualisation de la trajectoire des finances publiques prévue par la loi de programmation. Une réduction soutenue des déficits effectif et structurel est impérative. Une maîtrise accrue des dépenses publiques est indispensable, *a fortiori* si le Gouvernement veut poursuivre dans la voie d'une baisse des prélèvements obligatoires.

➤ La dette des entités publiques

Un rapport de la Cour des comptes estime que « les informations disponibles sur la dette pu-

blique sont à la fois nombreuses et éparpillées et ne permettent pas une appréhension d'ensemble précise de celle-ci et de ses risques ». Elle est estimée à 2.260 Md€ à la fin de 2017, soit 98,5 % du PIB et répartie entre 81 % pour l'État, 10 % pour le secteur social et 9 % pour le secteur local. Le rapport recommande de compléter l'information sur la dette publique, sa soutenabilité et sa trajectoire, de fixer un objectif global de dépenses des administrations publiques, d'élargir les compétences du Haut Conseil des finances publiques dans la perspective d'un débat annuel.

➤ Les chiffres-clés du budget 2019

Le site performance publique a mis en ligne le document intitulé « le budget de l'État voté pour 2019 en quelques chiffres ». Il présente plusieurs tableaux avec les chiffres clefs pour l'année en cours. Les recettes fiscales nettes sont estimées à 229,3 Md€. Le solde du budget général de l'État pour 2019 a été voté à -108,7 Md€. Le total des crédits alloués aux 32 missions du budget général de l'État, hors fonds de concours s'élève ainsi à 468,6 Md€. Les cinq politiques publiques majeures sont : l'Éducation et la recherche (100,9 Md€), la Défense et la Sécurité (64,5 Md€), les politiques sociales (52,8 Md€), le Développement durable (11,2 Md€) et la Justice (9 Md€). Un dernier tableau retrace la répartition des effectifs de l'État.

➤ Semestre européen : les observations de la Commission à la France

Le rapport de la Commission européenne du 27 février 2019 accompagnant les prévisions d'hiver du semestre européen (V. infra Europe) note que « l'activité économique a ralenti en France, mais que le processus de réforme s'est quand même poursuivi ». En matière de finances publiques, le rapport note que la dette publique reste élevée à plus de 98 % du PIB en 2018 et que la baisse de ce ratio dépendra de la capacité du Gouvernement à maîtriser les dépenses publiques. Sur ce point, le rapport constate « qu'aucun progrès n'a été effectué en ce qui concerne la mise au point et le développement d'une revue

des dépenses publiques », le programme Action publique 2022 n'ayant pas été encore complètement défini. La Commission recommande également une simplification du système d'imposition et une réduction des taxes à la production et une réduction des formalités administratives inutiles.

FINANCES LOCALES

➤ Maîtrise des dépenses de fonctionnement

Le Ministre de l'action et des comptes publics a été auditionné le 20 février 2019 par la Commission des finances de l'Assemblée nationale. Concernant l'année écoulée, les dépenses de fonctionnement des collectivités ont été contenues à + 0,7 % avec, pour les collectivités qui ont contractualisées, une augmentation de l'ordre de + 0,3 %. L'analyse de cette modération repose, pour le Ministre, certes sur l'action des collectivités, mais également sur des dispositifs gouvernementaux, qui ont évité des mesures coûteuses (maintien du gel du point d'indice, jour de carence). Concernant la réforme de la fiscalité locale, des pistes auraient été soumises au Conseil d'État avec, à l'heure actuelle, des hypothèses sécurisées. Restent des arbitrages politiques qui seront effectués au premier semestre avec normalement l'inclusion de la réforme dans le projet de loi de finances pour 2020. Le Ministre a également indiqué que serait abordée la question du commerce et de la fiscalité lors de la discussion budgétaire de fin d'année.

➤ Ralentissement de la commande publique

L'Assemblée des communautés de France, en lien avec la Banque des territoires, a rendu public le 8 février 2019 son traditionnel observatoire de la commande publique. Pour 2018, le volume global de dépenses s'est élevé à 78,4 milliards d'euros, soit + 1,2 % par rapport à 2017, ce qui marque une rupture avec la reprise constatée l'année précédente (+ 7,3 %). Ce ralentissement s'explique avant tout par une hausse plus modérée en Île-de-France, même si on remarque des différences significatives sur le territoire (- 7,7 % pour la Bourgogne-Franche-Comté). En termes de répartition entre catégorie de collectivités, les communes représentent environ 50 % de la commande publique, tandis que le poids des EPCI n'augmente que très peu, passant de 20 % en 2012 à 21 % en 2018. En termes de secteurs d'activités, la baisse au sein du logement se poursuit. Il en est de même pour les secteurs santé, social et scolaire (- 7 %), tandis que les secteurs qui relèvent de la

culture, du sport, des loisirs et du tourisme sont en augmentation (+ 11 %).

➤ Les collectivités locales dans le rapport de la Cour des comptes

Le rapport public annuel 2019 de la Cour des comptes aborde des aspects financiers très variés du secteur local. Dans la situation d'ensemble des finances publiques (à fin janvier 2019), ce rapport rappelle que la dette publique locale a reculé en 2018 passant de 8,8 % du PIB en 2017 à 8,5 % en 2018. Pour 2019, les magistrats financiers envisagent une hausse de + 2,6 % des dépenses avec un maintien des dépenses de fonctionnement à + 1,2 %, démontrant l'efficacité de la contractualisation. Plus précisément, sont abordés dans cette édition 2019, les communes défavorisées d'Île-de-France, la gestion des fonds européens structurels et d'investissement (FESI) en outremer, le thermalisme, les transports en commun toulousains, la gestion des ressources humaines de la commune de Bobigny, le suivi des recommandations des chambres régionales et territoriales des comptes. À cet égard, 41,1 % des recommandations ont été mises en œuvre dans des domaines très variés, tels que la fiabilisation de la procédure de rattachement des charges et des produits à l'exercice, la mise en place d'un outil de prospective financière ou encore l'existence d'un décalage entre la dette inscrite au compte de gestion et celle figurant au compte administrative.

➤ Poursuite du ralentissement des dépenses d'aide sociale des départements en 2017

L'étude de la DREES publiée le 14 février a confirmé la poursuite du ralentissement des dépenses d'aide sociale des départements, déjà constatée en 2016 : avec un montant de 37,5 Md€, celles-ci ont progressé de 0,4 % en € constants par rapport à 2016. Les dépenses d'insertion (essentiellement le RSA) avec 11,6 Md€ sont stables. Les dépenses d'aide sociale à l'enfance et d'aide aux handicapés (chacune d'un montant de 7,7 Md€) progressent, de même que l'aide sociale aux personnes âgées (7,3 Md€) principalement constituée par l'APA.

➤ Standard's & Poors confirme la reprise de l'investissement

Standard & poor's livre, le 25 février 2019, une nouvelle analyse de l'évolution de l'investissement des collectivités locales. Pour ce cabinet, la reprise de l'investissement des collectivités se confirme. Cependant, l'investissement de la période actuelle, autour de 14 Md€ par an, n'est

pas au niveau de la précédente période 2010-2016, 17 milliards d'euros annuels moyens, soit une diminution de près de 20%. Le recours à des financements publics demeure élevé (environ 47% des flux de crédits) avec des acteurs incontournables (la Société de financement local, la Caisse française de financement local ou encore le groupe Caisse des Dépôts). Des éléments structurels confirment la reprise. Le système financier local semble se stabiliser avec le maintien du niveau de la DGF et la mise en place de la contractualisation État-collectivités. Par ailleurs, la reprise économique devrait continuer à produire des effets positifs sur le système local, comme la baisse des dépenses sociales. Au niveau régional, la dynamique de reprise de l'investissement se confirme malgré des incertitudes en matière de réforme de l'apprentissage. Restent les aléas liés à la réforme de la fiscalité locale.

FINANCES SOCIALES

➤ La question des pensions de réversion

Le dossier du Conseil d'orientation des retraites du 31 janvier 2019 fait le point sur la situation des pensions de réversion dans la perspective du futur système universel de retraites. Le montant des pensions de réversion versées s'élevait à près de 34 Md€ en 2017, soit 11% du total des pensions versées et, du fait des évolutions socio-démographiques, il ne serait appelé à baisser qu'à partir de 2030. Ces pensions bénéficient très majoritairement aux femmes, et contribuent à compenser l'écart de niveau de pension hommes/femmes; de même, les conditions d'attribution sont souvent différentes suivant les régimes. Plusieurs scénarios conduisent à prolonger le système actuel, en modifiant le calcul ou le mode de financement (recours éventuel à l'impôt). D'autres visent à cantonner le financement de la réversion au sein des droits acquis à l'intérieur du couple (ce qui permettrait de ne plus faire contribuer les personnes non mariées au système), voire à instituer un système d'assurance veuvage, les différents dispositifs pouvant au demeurant faire l'objet d'un mixage. La problématique des pensions de réversion fait également l'objet, en février 2019, d'une étude de l'OFCE d'Henri Sterdyniak qui préconise une unification des pensions dont le montant devrait être égal au deux tiers de la retraite du conjoint décédé moins un tiers de la pension du survivant.

➤ Le projet de loi Santé

La ministre des Solidarités et de la santé a présenté au conseil des ministres du 13 février 2019

le projet de loi relatif à l'organisation et à la transformation du système de santé. Ce projet de loi met en œuvre les orientations du plan « Ma santé 2022 » présenté le 18 septembre 2018 par le Président de la République (cf Repères de septembre 2018). Il comporte d'abord une série de dispositions relatives à l'accès et au déroulement de la carrière médicale (suppression du numerus clausus, réforme des études médicales, recours au statut de « médecin adjoint »; fluidification des carrières entre la ville et l'hôpital); il réforme la structuration de l'offre de soins pour mieux l'adapter aux besoins des territoires (développement des communautés professionnelles de santé axées autour de projets, hiérarchisation des établissements hospitaliers avec des hôpitaux de proximité assurant le premier niveau de la gradation des soins, intégration des professions au sein des groupements territoriaux); enfin il fixe le cadre de la transition numérique dans le domaine de la santé (valorisation des données et bases de santé, ouverture d'un espace numérique pour chaque usager, développement de la télémédecine). Une partie importante des mesures fera l'objet d'ordonnances, le projet de loi constituant le texte d'habilitation. Par ailleurs, les aspects concernant la tarification et le pilotage financier qui ont été exposés dans le rapport Aubert (cf Repères de janvier 2019) seront traités dans le cadre des lois de financement de la Sécurité sociale à venir.

➤ Remise du rapport sur la contractualisation entre l'État et les départements en matière d'insertion

Dans le cadre de la préparation des conventions de lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi, Frédéric BIERRY, Président du Conseil départemental du Bas-Rhin, a remis au gouvernement des propositions pour accélérer l'orientation et renforcer l'accompagnement des allocataires du RSA. L'insuffisance de cet accompagnement avait été soulignée dans le rapport PITOLAT-KLEIN (cf Repères de septembre 2018). Le rapport fait des propositions pour améliorer l'action en commun, dans le cadre d'une contractualisation renforcée, des CAF, des départements et de l'État en vue d'orienter plus rapidement les bénéficiaires du RSA et d'assurer un suivi plus efficace. Elles doivent alimenter par ailleurs la concertation à venir sur le service public de l'insertion.

➤ Échec de la négociation paritaire sur l'assurance chômage, le gouvernement va reprendre la main

La négociation sur la réforme de l'Assurance chômage qui avait commencé à la fin de l'été 2018

(cf Repères de septembre) a capoté lors de la séance de négociation syndicats-patronat du 20 février sur la maîtrise du recours aux « contrats courts ». Hostile à toute idée de bonus-malus sur ce type de contrat qu'il considère indispensable pour s'adapter aux fluctuations de la production, le patronat avait proposé en dernière minute un fonds pour les travailleurs précaires financé par une taxe de 5 € sur chaque « CDD d'usage », ce qui a été refusé par l'ensemble des syndicats, lesquels par ailleurs ne souhaitaient pas trop s'engager dans la négociation sur un volume de près de 4 Md€ d'économies pour la période 2019-2022 exigé par le gouvernement. La problématique des économies s'est au demeurant fixée sur l'indemnisation des cadres et sur l'intérêt de baisser le plafond d'indemnisation de l'ordre de 7 700 € par mois. Dès lors, l'État va reprendre la main sur l'Assurance chômage, ce qui était déjà arrivé 2 fois en 1979 et 1983, mais ces épisodes avaient été de courte durée. Le 26 février, le Premier ministre a, dans une conférence de presse, cadré le calendrier et la méthode de cette nouvelle étape, qui devrait donner lieu à des décrets dans le courant du printemps.

➤ Un rapport au gouvernement sur la réforme des arrêts maladie

Le rapport remis au Premier ministre par MM. Bérard, Oustrac et Seiller le 20 février 2019 sur la réforme des arrêts de maladie intitulé « Plus de prévention, d'équité et de maîtrise des arrêts de travail » fait suite à des débats et divers « ballons d'essai » qui avaient été lancés à l'été dernier (cf Repères d'août). Il part du constat d'un coût croissant des indemnités journalières d'assurance maladie (plus de 7,5 Md€ par an pour l'Assurance maladie) et du caractère peu équitable du dispositif. Ses 20 propositions portent notamment sur la politique de prévention, la problématique des arrêts longs, la recherche d'alternatives à l'arrêt complet, comme le télétravail, l'harmonisation des conditions d'ouverture des droits et de l'indemnisation qui peuvent varier selon les branches professionnelles, la modernisation des méthodes de contrôle, la simplification des procédures, la constitution de bases de données et la gouvernance du système. La mesure la plus commentée a été celle de l'institution d'un « jour de carence d'ordre public » dans la perspective de lutter contre les arrêts courts, et qui, dans le privé, ne pourrait pas être compensé par les accords de branche et, avec pour contrepartie, des évolutions permettant une meilleure prise en charge de certaines populations de salariés non couverts par le complément employeur. Le Premier ministre a annoncé le lancement d'une concertation en vue d'une négociation interprofessionnelle.

➤ Étude du Conseil d'orientation de l'emploi sur le travail non déclaré

France Stratégie a publié le 22 février une étude du Conseil d'orientation de l'emploi sur le travail non déclaré. Ce phénomène, dont l'importance est perturbante à la fois sur le fonctionnement du marché du travail et sur les ressources de la protection sociale, concernerait environ 5% des personnes de plus de 18 ans (soit 2,5 millions de personnes) et pèserait sur entre 2% et 3% de la masse salariale du secteur privé (soit de l'ordre de 20 Md€). Le travail non déclaré évoluerait plutôt à la baisse depuis une quinzaine d'années, mais, à côté des formes traditionnelles (dissimulation d'activité ou d'emploi, faux statuts...), apparaîtraient des pratiques nouvelles liées au régime de micro-entrepreneur, à l'économie des plateformes et au travail détaché. Le COE fait un certain nombre de propositions pour mieux connaître et appréhender l'évolution du phénomène, pour développer les politiques de prévention et d'incitation et améliorer les contrôles (échanges entre administrations, datamining, effectivité des sanctions.)

➤ Petit coup de pouce aux tarifs des hôpitaux

Le ministre des Solidarités et de la santé a annoncé le 26 février une hausse de 0,5% pour 2019 des tarifs et dotations des établissements de santé. Cette hausse, la première depuis plusieurs années, ne satisfait pas les revendications de la profession, mais au-delà de la progression de l'activité, elle intègre des enveloppes destinées à prendre en compte les critères de qualité, dans le sens des orientations préconisées par le rapport de M. Jean-Marc Aubert sur la réforme de la tarification des soins et la régulation des dépenses de santé (cf Repères de janvier).

➤ Point sur l'avancement de la réforme des retraites

Un temps ralenti par la « crise des gilets jaunes », la concertation menée par le Haut Commissaire à la réforme des retraites a repris fin janvier. Ont été abordés la question du départ en retraite avant 62 ans et le dispositif « carrières longues », la prise en compte de la pénibilité, de l'invalidité et de l'inaptitude dans la retraite, ainsi que sur les modalités de pilotage du futur système (indexation des droits constitués sur les prix ou les salaires – solution à laquelle le Haut Commissaire apparaissait ouvert, même débat pour les pensions liquidées, opportunité pour le futur système de disposer de réserves, évolution possible des objectifs économiques et sociaux tels qu'ils ont été posés par la réforme de 2014). À partir du mois de mars, sera abordée la question des

régimes spéciaux ainsi que la place à donner à la solidarité dans le dispositif, le cumul emploi-retraite et les modalités de transition entre vie active et retraite. Le Haut Commissaire pourrait fixer ses orientations fin juin, avec la perspective de la présentation du projet de loi pour l'été. Par ailleurs, dans sa séance de février, le Conseil d'orientation des retraites s'est penché sur la problématique des « âges de départ en retraite ». Dans une série de documents il a examiné les notions d'âge légal de retraite, d'âge effectif de départ, leur évolution dans le temps au fur et à mesure des différentes réformes, la situation dans les différents régimes et fait des comparaisons avec la situation des autres pays européens.

FISCALITÉ ET PROCÉDURE FISCALE

➤ Les enjeux fiscaux dans le cadre du grand débat national

S'agissant des niches fiscales, le ministre de l'action et des comptes publics a proposé que l'on diminue le plafond global des niches, ou qu'on les mette sous condition de ressources (*Le Parisien*, entretien du 3 février 2019). Le ministre de l'Économie et des finances s'est déclaré « totalement opposé » à toute réduction des niches fiscales, le 19 février 2019. S'agissant de la TVA à taux zéro, le Premier ministre n'a pas exclu une avancée en ce sens sur certains biens de première nécessité. Toutefois, la voie juridique est étroite au regard des contraintes posées par le droit de l'Union européenne et cette mesure risque de manquer sa cible car les baisses de taux pèsent sur les finances de l'État, alors qu'elles sont souvent imperceptibles pour les consommateurs finaux (*Les Échos*, article du 4 février 2019). S'agissant des droits de donation, le ministre de l'action et des comptes publics s'est déclaré, lors d'une audition au Sénat, favorable à leur réduction préférant une incitation aux donations qu'une aggravation des droits de succession. Enfin, s'agissant de l'impôt sur le revenu pour tous, évoqué par la ministre de la Cohésion des territoires, la piste d'un impôt sur le revenu universel n'est pas à l'étude selon le Premier ministre, même si seulement 43% des foyers fiscaux acquittent l'impôt sur le revenu.

➤ Relance du débat sur la taxation du carbone en France

Deux mois après son abandon, concédée par le Gouvernement en guise de réponse à la colère des « gilets jaunes », la question relative à la taxation du carbone réapparaît dans le cadre du débat national. 86 députés, principalement LREM, MoDem et UDI, ont appelé, dans une tribune parue dans *Le Figaro* le 13 février 2019, intitulée

« Trouvons une fiscalité carbone équitable » à construire une fiscalité carbone juste socialement pour lutter contre le réchauffement climatique. Le Gouvernement apparaît divisé sur le sujet. Dans le cadre d'un second rapport publié, le 18 février 2019, la commission présidée par Alain Quinet, chargée par le Premier ministre, en mars 2018, de mettre à jour son premier rapport rendu en 2009, estime qu'il faut réviser nettement la hausse la valeur tutélaire cible du carbone. Elle recommande de la porter à 250 € par tonne de CO₂ en 2030, contre 100 € auparavant. La trajectoire proposée par le premier rapport de la commission Quinet a notamment servi de fondement aux travaux engagés par le législateur sur la contribution carbone, censurée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2009-599 DC relative à la loi de finances 2010. En 2015, la trajectoire est reprise dans la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (art. 1-VIII). Deux ans plus tard, sous l'impulsion de Nicolas Hulot, le Gouvernement a décidé d'aller plus loin en amplifiant la hausse de la composante carbone de la TICPE, celle-ci étant programmée à 65,4 €/tonne en 2020 au lieu de 56 €/tonne jusqu'alors (cf. L. n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022). Jusqu'à ce que la crise des « gilets jaunes », focalisée autour de la hausse du prix des carburants, conduise le Gouvernement à remettre en cause cette progression.

➤ Et la TICPE « gélie » inspirée de la TIPP « flottante »...

Le coût du baril de pétrole, qui représente entre 23% et 25% des prix à la pompe, risque de grimper car les États de l'OPEP se sont entendus pour réduire la production de pétrole jusqu'à la fin de l'année 2019. La parade gouvernementale consisterait à actionner les parts fiscales (TVA et TICPE) respectives de 61,4% sur l'essence sans plomb et de 58,8% sur le gazole par la technique du gel. Il s'agirait donc de s'inspirer de la TIPP « flottante », mise en place entre 2000 et 2002 par le Gouvernement Jospin, sans en reproduire les limites. En 2005, un rapport de la Cour des comptes avait dressé un bilan détaillé de la mesure laissant entendre que la TIPP « flottante » avait fortement pesé sur les finances publiques de l'État (2,7 Md€) pour un effet quasiment nul : la baisse des prix à la pompe n'a pas excédé 2,2 centimes d'euros par litre. Le Gouvernement réfléchit donc à la possibilité de « geler » le montant de la TICPE chaque trimestre à partir du moment où le prix du pétrole atteindrait un certain niveau. L'administration des douanes travaillerait donc sur un texte législatif qui puisse être constitutionnellement validé par le Conseil constitutionnel. Affaire à suivre...

➤ Proposition de loi instituant un impôt de solidarité écologique sur la fortune

Plusieurs députés ont déposé une proposition de loi visant à insérer dans le code général des impôts un nouveau chapitre intitulé « Impôt de solidarité écologique sur la fortune » et dont le produit sera intégralement fléché vers le financement de la transition énergétique par le compte d'affectation spéciale qui lui est justement dédié.

➤ Climat et fiscalité, comment sortir de l'impasse ?

Dans une note publiée le 28 février 2019, Terra Nova propose des pistes de réflexion pour améliorer l'acceptation sociale d'une hausse des taxes carbone : tracer l'affectation des recettes supplémentaires, modérer la taxation des ménages modestes et supprimer les exemptions des secteurs polluants, investir dans la transition écologique, affecter exclusivement les recettes de la taxe carbone à l'accompagnement des ménages modestes et au financement de la transition écologique ; compenser les hausses par une baisse des autres prélèvements obligatoires.

➤ Les résultats de l'Administration des Douanes et droits indirects en 2018

Après publication du rapport d'activité des Douanes, le ministre s'est déclaré très satisfait, dans un communiqué du 25 février 2018, des résultats enregistrés contre les trafics de tabacs, dont il avait fait une priorité pour la douane pour l'année 2018, mais aussi dans les autres domaines de la lutte contre la fraude (cannabis, cocaïne, armes à feu). La DGDDI a perçu 84 Md€ de droits et de taxes en 2018 (+ 5,7%), notamment en matière environnementale (TICPE, TGAP), avec un coût de perception en baisse continue, s'établissant à 39 centimes pour 100 euros collectés.

➤ 74% des français favorables au PAS

Un communiqué du 4 février donne les premiers éléments statistiques du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu : 717.000 foyers fiscaux ont demandé une modification de leur prélèvement en janvier : 174.000 avec un impact à la hausse et 404.000 à la baisse. 255.808 contribuables (0,6%) ont opté pour la non-transmission du taux personnalisé. 560.840 contribuables dont le taux n'était pas connu de l'administration se sont vu appliquer un taux non personnalisé supérieur à zéro. Selon un sondage par internet auprès d'un échantillon de 1000 personnes, publié le 7 février 2019, près de trois quarts des français (74%) sont favorables au prélèvement à la source en matière d'impôt sur le revenu, soit 6 points de hausse

depuis sa mise en place. L'opinion est légèrement plus favorable chez les retraités (80%) et les catégories populaires (77%) que dans des catégories supérieures (73%). D'un point de vue politique, l'approbation est majoritaire quel que soit le segment électoral. Toutefois, 14% des Français s'acquittant de l'impôt sur le revenu déclarent avoir constaté une erreur lors du prélèvement du mois de janvier.

➤ Un référé de la Cour sur les taxes fiscales à faible rendement budgétaire

La Cour des comptes a rendu public un référé n° S2018-3303, adressé le 3 décembre 2018 au Premier ministre, sur les taxes fiscales à faible rendement budgétaire. Comme l'Inspection générale des finances (IGF) dernièrement, la Cour des comptes considère qu'il est indispensable d'établir un inventaire complet des taxes fiscales d'un rendement budgétaire inférieur à 150 M€ par an. Elle recommande d'abroger les taxes fiscales inadaptées au marché intérieur de l'Union européenne, de remplacer celles dont les objectifs pourraient être atteints par d'autres moyens, de simplifier la législation fiscale et de réorganiser la gestion de certaines taxes pour en réduire le coût de collecte, comme la taxe sur les passagers aériens et maritimes embarqués dans les départements d'outre-mer et le droit annuel de francisation et de navigation des navires de plaisance. Elle propose également de remettre à plat la taxation des plus-values de cession de terrains rendus constructibles par une décision d'urbanisme (art. 1529 et 1605 nonies du CGI, commentés au BOFIP-Impôt).

➤ Un arrêt de la CJUE sur la récupération de la TVA dans les succursales

Le 24 janvier 2019, la CJUE a rendu une décision n° C-165/17 sur l'affaire opposant Morgan Stanley et l'administration fiscale française au sujet de la TVA. La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 17, §2, 3 et 5, et de l'article 19, §1, de la sixième directive n° 77/388/CEE du Conseil du 17 mai 1977, ainsi que des articles 168, 169 et 173 à 175 de la directive n° 2006/112/CE du Conseil, du 28 novembre 2006, relative au système commun de TVA. Cette demande a été présentée au sujet de la déduction de la TVA acquittée par la succursale parisienne de Morgan Stanley, premièrement, pour les dépenses affectées à la réalisation des opérations du siège situé au Royaume-Uni et, deuxièmement, pour les frais généraux concourant à la réalisation tant des opérations du siège que de celles de la succursale. Cette décision pose un

précédent important pour les banques et assurances, pour qui la récupération de la TVA sur les investissements se voit fortement complexifiée.

➤ Nouvelle convention fiscale franco-luxembourgeoise

La loi n° 2019-130 du 25 février 2019 autorisant l'approbation de la convention fiscale entre la France et le Grand-Duché de Luxembourg, signée le 20 mars 2018 à Paris, en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu et la fortune a été promulguée. Cette nouvelle convention fiscale, concernant environ 100 000 frontaliers français qui travaillent au Luxembourg, remplace celle actuellement en vigueur, en date du 1^{er} avril 1958, modifiée à quatre reprises et en dernier lieu le 5 septembre 2014. Destinée à améliorer la sécurité juridique au bénéfice des administrations fiscales et du contribuable, fondée sur la base du dernier modèle de convention fiscale de l'OCDE, et du plan d'action sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (BEPS), elle intègre les nouveaux standards internationaux en matière fiscale. Les changements concernent notamment la définition de la résidence fiscale (Conv., art. 4), l'imposition des dividendes (Conv., art. 10), l'imposition des gains en capital (Conv., art. 13), l'élimination des doubles impositions (Conv., art. 22), les dispositifs anti-abus (Conv., préambule et art. 4 et 28). Parmi les éléments importants retenus : la règle de tolérance de 29 jours en matière de revenus de l'emploi y a été inscrite; est abaissé le degré de participation requis (à 5%), détenue sur une période de 365 jours, pour bénéficier de l'exonération de la retenue à la source sur les dividendes; le droit d'imposition des pensions légales reste à l'État de la source.

➤ Les statistiques de l'exil fiscal et son coût pour les finances publiques

Il semblerait que l'exil fiscal se soit maintenu à un niveau élevé en 2016 avec le départ de 3 990 foyers fiscaux déclarant plus de 100 000 € de revenus. Selon un article paru dans *Les Échos* le 6 février 2019, l'année 2016 est en recul par rapport aux années 2012 et 2013, marquées par une hausse sensible de la fiscalité des particuliers. Les données de 2016 apparaissent néanmoins trois fois plus élevées qu'en 2009 et 2010. En 2016, 528 foyers fiscaux déclarant des revenus annuels supérieurs à 300 000 € ont quitté le territoire national, ainsi que 144 foyers fiscaux déclarant plus de 700 000 € de revenus. Sur cinq années, de 2012 à 2016, ce sont 18 838 foyers aisés qui se sont exilés fiscalement. Selon *Les Échos*, la France

aurait perdu en dix ans environ 4 578 foyers fiscaux assujettis à l'imposition sur la fortune représentant un actif net imposable de 23,8 Md€. Toutefois, le phénomène reste statistiquement minoritaire : parmi les foyers fiscaux déclarant plus de 100 000 € de revenus, il ne concerne qu'à peine 0,5 % des foyers fiscaux.

➤ L'affaire « UBS », un jugement qui fera date en France ?

Un record et un exemple en droit des procédures fiscales après la mise en lumière d'un système de démarchage de riches clients français pour qu'ils ouvrent un compte en Suisse. La banque suisse UBS a été condamnée en France à une amende record de 3,7 Md€ pour démarchage bancaire illégal et blanchiment aggravé de fraude fiscale par le tribunal correctionnel de Paris, à laquelle il faut ajouter 800 M€ de dommages et intérêts à verser à la France. La banque UBS a fait appel de cette condamnation. Des sanctions fiscales (enfin) dissuasives ?

COMPTABILITÉ PUBLIQUE

➤ L'activité des juridictions financières

Le tome 3 du rapport public annuel contient de nombreuses informations sur le fonctionnement des juridictions financières telles que l'engagement dans le virage numérique ou la réponse à la question « Qui contrôle la Cour ? ». L'essentiel est le compte-rendu de l'exercice des diverses missions. Dans sa fonction juridictionnelle, La Cour contrôle 1 003 organismes et les CRCT 16.433. La Cour a prononcé 341 débets pour un montant global de 38 M€, les CRCT 528 débets pour un total de 17,7 M€. 113 sommes irrémisibles, prévues par la loi du 28 décembre 2011, ont été mises à la charge des comptables par la Cour et 93 par les CRCT pour des montants moyens de 191 € et 167 €. La Cour relève que seuls 7 % des dossiers font l'objet de remises gracieuses totales, dont 2/3 à la suite du décès du comptable. Le rapport rappelle les solutions jurisprudentielles sur la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics, notamment sur la notion de préjudice financier, et sur la gestion de fait. Le contrôle des comptes et de la gestion a permis à la Cour de formuler des observations à travers un rapport public annuel, 6 rapports publics thématiques, 8 rapports sur les finances publiques et sociales, 4 rapports sur des organismes recevant des dons, 31 référés, 201 lettres du président, 36 communications du procureur général. Les CRCT ont rendu 633 rapports d'observations définitives et 202 communications du président ou du procureur financier. L'assistance au Parlement

et au Gouvernement s'est notamment traduite par 12 rapports thématiques établis à la demande des commissions des finances et des affaires sociales des assemblées. Le rapport donne également des indications sur les missions de certification des comptes, d'évaluation de politiques publiques et sur l'activité internationale.

➤ **Le rapport d'activité de la Cour de discipline budgétaire et financière pour 2018**

Selon le rapport d'activité de la CDBF mis en ligne en même temps que celui de la Cour des comptes, « l'année 2018 a été marquée par une forte activité juridictionnelle ». Saisie de 15 déférés (15,6 en moyenne sur les 10 dernières années), la juridiction a rendu 9 arrêts (6,2 en moyenne) après 33,3 mois d'instruction. Elle a notamment sanctionné, au titre de l'article L313-6 du CJF, les fautes de gestion de présidents de chambre d'agriculture qui ont alloué des subventions à des syndicats agricoles, directement ou en cotisant à une association, par des amendes de 3000 et 4000 € (n° 225-790 Chambre d'agriculture du Tarn et Garonne, n° 226-791 Chambre d'agriculture du Puy de Dôme).

➤ **L'intelligence artificielle au service du contrôle des comptes**

Un arrêté du ministre de l'action et des comptes publics du 29 janvier 2019, publié au JORF du 5 février 2019, texte n°7, porte création d'un traitement d'analyse prédictive destiné à assister les comptables publics assignataires des dépenses de l'État dans l'exercice du contrôle hiérarchisé de la dépense. Il s'appuie sur des techniques de l'intelligence artificielle et du traitement de données massives pour déterminer la liste des dépenses présentant le plus de risques d'irrégularités. Ce dispositif a été conçu par l'Agence pour l'information financière de l'État (AIFE) et il est expérimenté par la direction régionale des finances publiques de Rennes depuis le 1^{er} février. Il a vocation à être étendu à partir de 2020.

➤ **Rapport d'activité du CNOCP**

D'après son rapport d'activité, le Conseil de normalisation des comptes publics a publié au cours de l'année 2018 une norme sur le prélèvement à la source pour l'État et une nouvelle norme sur les opérations d'aménagement urbain pour les établissements publics. Cinq normes applicables aux entités publiques locales et trois normes pour les organismes de sécurité sociale s'inscrivent dans la perspective de futurs recueils de normes. Le Conseil a poursuivi sa participation aux travaux de l'IPSAS *Board* dans le cadre du projet EPSAS et à ceux de l'OCDE.

MANAGEMENT PUBLIC

➤ **Les observations de la Cour des comptes**

Dans la partie « observations » du Rapport public annuel 2019, on retrouve le lot habituel de critiques visant soit des politiques publiques (par exemple la lutte contre la fraude aux travailleurs détachés ou les lanceurs spatiaux), soit la gestion publique (par exemple la nouvelle Université de Lille, les trains intercités, la gestion des opérations funéraires ou la gestion du Mobilier national), soit des territoires (par exemple, les communes défavorisées d'Île de France ou les communes thermales de l'Occitanie). Dans la partie « suivi des recommandations », la Cour délivre deux satisfecits (les avoirs bancaires et les assurances-vies en déshérence et le service militaire adapté). Dans plusieurs domaines, la Cour croit devoir « insister » : l'Agence française de développement, Radio France, la politique salariale d'EDF, les urgences hospitalières... Enfin, elle estime très insuffisants les efforts faits sur la filière sang, la réforme de l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) et la gestion des ressources humaines de la commune de Bobigny. Sur 1571 recommandations formulées entre 2015, 2016 et 2017, 1138 soit 72,4% sont mises en œuvre totalement ou partiellement. Pour les chambres régionales et territoriales, ce taux est en progression et atteint 80%.

➤ **Une stabilisation de l'intercommunalité**

La DGCL a rendu son traditionnel bilan statistique des EPCI à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2019. Cet outil permet de mesurer l'effet des différentes lois votées ces dernières années. L'impression première qui ressort est celle d'une stabilité (enfin ?) atteinte. Ainsi, le nombre de métropoles est stable (21), les communautés urbaines progressent de deux unités (13), les agglomérations passent de 222 à 223 tandis que les communautés de communes régressent légèrement. En termes de structure interne, la plupart des EPCI se concentrent dans la catégorie comportant entre 21 et 50 communes avec, au sein des communautés de communes, 336 à fiscalité professionnelle unique et 74 à fiscalité additionnelle.

➤ **Le projet de loi de transformation de la fonction publique**

Le secrétaire d'État à la fonction publique a présenté le 13 février 2018 au Conseil commun de la fonction publique le projet de loi relatif à la transformation de l'action publique. Il comprend cinq titres : le dialogue social (fusion des comités techniques paritaires et des comités d'hygiène, de

sécurité et des conditions de travail, suppression de l'avis obligatoire des commissions paritaires sur les évolutions de carrières, mesures relatives à la négociation à prendre par ordonnances); la gestion et le management (élargissement du recours aux contractuels, contrat de mission de six ans maximum, suppression toute référence à la notation et généralisation de l'entretien professionnel, contrôle des retours du secteur privé vers le public, dispositions relatives à la participation au financement des assurances complémentaires et aux instances médicales par ordonnance, suppression des dérogations à la durée du travail dans la fonction publique territoriale); la mobilité et les transitions professionnelles (transférabilité des CDI entre les trois versants de la fonction publique, institution de la rupture conventionnelle, dispositif global d'accompagnement en cas de restructuration, rapprochement et réforme du financement des organismes de formation de la fonction publique par ordonnances). Enfin, des dispositions renforcent l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes et la situation des personnes handicapées dans la fonction publique. Sept organisations syndicales sur neuf ont quitté la séance du conseil.

➤ Le Grand débat national : une masse de données à traiter

Selon la communication présentée au conseil des ministres du 13 février 2019, le Grand débat national est un succès : 1,7 millions de visiteurs uniques sur le site granddébat.fr, 2.500 réunions tenues, 850.000 contributions (34% fiscalité et dépenses publiques; 25% transition écologique; 21% organisation de l'État et services publics, 19% démocratie et citoyenneté). Des stands mobiles sont déployés dans les bureaux de poste et dans les gares. Des conférences seront organisées à la mi-mars avec les corps intermédiaires (syndicats, élus, associations) sur les quatre thèmes. Les 15-16 mars et 22-23 mars, 18 conférences citoyennes régionales composées de citoyens tirés au sort se réuniront pour délibérer sur la base des restitutions intermédiaires. Des débats à l'Assemblée nationale et au Sénat sont prévus au cours de la première quinzaine d'avril. Sur avis des garants, les modalités de restitution se précisent : l'ensemble des contributions sera disponible en données ouvertes, les contributions libres et les comptes-rendus de réunion sont dès maintenant accessibles sous format retraits; les contributions reçues en ligne jusqu'au 18 mars seront analysées quantitativement et qualitativement par un institut; les réponses informelles (cahier de doléances, courriers...) jusqu'au 20 février seront versés à la bibliothèque nationale qui les numérisera et seront retranscrits par un prestataire; l'en-

semble de ces données sera analysé par un cabinet d'études... Le débat se terminera au début du mois d'avril. Les premières décisions sont attendues dès la mi-avril.

➤ De nouveaux contrats de territoires

Le vendredi 8 février 2019, le Premier ministre a signé deux contrats avec des régions : avec la région Pays de la Loire, un « contrat d'avenir » qui porte sur l'aménagement de l'aéroport de Nantes, l'amélioration des dessertes ferroviaires et routières et le développement de l'économie numérique; avec la région Bretagne, un pacte d'accessibilité sur l'amélioration des dessertes ferroviaires et routières et un « contrat d'action publique » qui préfigure l'application du principe de différenciation prévu par la future réforme constitutionnelle : création d'un parlement de l'eau et d'une agence bretonne pour la biodiversité, schéma régional portuaire, renforcement de l'enseignement de la langue bretonne, accompagnement des filières pêche et aquaculture.

➤ La réforme des IRA

Un décret du 8 février 2019 publié au JORF du 10 février, texte n° 20, modifie profondément le statut, le fonctionnement, les modalités de recrutement et de formation des Instituts régionaux d'administration. Il est notamment prévu que deux promotions annuelles puissent sortir des Instituts. La scolarité d'une durée d'un an se déroulera pendant six mois sous forme de stages dans les services.

➤ Les hauts salaires dans la fonction publique

Une étude publiée par INSEE Première n° 1738 le 21 février 2018 indique que 1% des agents de la fonction publique (fonctionnaires ou non), soit 48 500 personnes, gagnent en moyenne 7 850 € nets par mois en équivalent temps plein, soit quatre fois le salaire médian dans la fonction publique. La moitié d'entre eux travaillent dans les hôpitaux et les autres principalement dans les administrations centrales de l'État. Dans le secteur privé, le salaire des cadres supérieurs et l'éventail des rémunérations sont plus grands.

➤ Le code de la commande publique

Le ministre de l'Économie et des finances a présenté au conseil des ministres du 20 février 2019 le projet de loi de ratification de l'ordonnance n° 2018-1074 du 26 novembre 2018 portant partie législative du code de la commande publique. Ce code, qui regroupe les dispositions législatives et réglementaires relatives aux marchés publics et aux contrats de concessions, de la procédure de passation

jusqu'à l'exécution, entrera en vigueur le 1^{er} avril 2019 (V. Repères de novembre et décembre 2018).

➤ **Création de la collectivité européenne d'Alsace**

Un décret n° 2019-142 du 27 février 2019 publié au JORF du 28 février, texte n° 53, regroupe à compter du 1^{er} janvier 2021, les départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin en une « collectivité européenne d'Alsace » qui demeure au sein de la région Grand-Est. Un projet de loi présenté au conseil des ministres du 27 février précise les compétences de la nouvelle collectivité qui pourra intervenir, en application du principe de différenciation, dans les domaines de la coopération transfrontalière, du bilinguisme, du tourisme et des transports routiers sur le réseau non concédé.

➤ **Bilan du dispositif de nominations équilibrées dans la fonction publique**

Un communiqué du Secrétaire d'État chargé de la fonction publique du 22 février 2019 dresse le bilan de l'application de la loi du 12 mars 2012 qui prévoit un dispositif de nominations équilibrées dans les emplois d'encadrement supérieur et dirigeant des trois versants de la fonction publique. L'objectif de 40% de nouvelles nominations pour les personnes de chaque sexe n'a pas été atteint en 2017 puisque 36% des 1039 emplois concernés ont été attribués à des femmes. 21 employeurs publics nationaux et territoriaux se sont acquittés de pénalités d'un montant global de 4,5 M€.

EUROPE

➤ **Pour une gouvernance plus démocratique de l'euro**

Dans un rapport présenté le 5 février 2019 à Bruxelles, l'ONG Transparency international considère que, depuis la crise, l'Eurogroupe s'est transformé de facto en « gouvernement économique de la zone euro ». Mais il n'a pas un niveau de transparence démocratique adapté à l'importance de ses décisions. La comparution volontaire du président de l'Eurogroupe devant le Parlement européen, est selon elle un mécanisme qui ne fonctionne pas. Elle réclame une formalisation de cette comparution pour qu'elle devienne obligatoire.

➤ **Semestre européen : les prévisions d'hiver de la Commission**

Le 7 février 2019, la Commission européenne a publié ses prévisions d'hiver. Le ralentissement observé cette année devrait se poursuivre mais l'économie européenne, dans tous les États membres, devrait enregistrer sa septième année consécutive de croissance en 2019. Pour la zone

euro, les prévisions annoncent à présent une croissance du PIB de 1,3% en 2019 et de 1,6% en 2020 (prévisions d'automne : 1,9% en 2019 et 1,7% en 2020). Les prévisions de croissance du PIB de l'UE ont également été revues à la baisse, à 1,5% pour 2019 et 1,7% pour 2020 (prévisions d'automne : 1,9% en 2019 et 1,8% en 2020).

➤ **Bilan du plan Juncker en France en 2018 par la BEI**

Le 11 février 2019, la Banque européenne d'investissement (BEI) a présenté son bilan des opérations menées en France en 2018 dans le cadre du plan Juncker. Si la Grèce est, proportionnellement à son PIB, la première bénéficiaire du programme, la France en est globalement le premier bénéficiaire. Pour l'année 2018 elle en fut le 3^e bénéficiaire, pour une somme de 7,2 milliards d'euros, en baisse par rapport à 2017 en raison du départ des britanniques. Après avoir beaucoup favorisé les infrastructures, les financements ont été particulièrement diversifiés en 2018, en faveur notamment des PME et des innovations dans le secteur médical.

➤ **Le Conseil européen adopte ses priorités pour le budget 2019 de l'Union**

Pour la dernière procédure budgétaire de la période de programmation 2014-2020, le 12 février 2019, le Conseil européen insiste avant tout sur le respect des principes budgétaires existant, soit, sur la maîtrise des finances européennes dans le respect du cadre fixé. La rigueur budgétaire reste l'impératif essentiel.

➤ **Débat sur « Une fiscalité équitable pour une société juste » au Parlement européen**

Le 13 février 2019 a eu lieu au Parlement européen un débat sur la politique fiscale de l'Union à l'occasion duquel le commissaire européen Moscovici a dressé le bilan de la Commission en la matière et a à nouveau plaidé pour l'adoption du vote à la majorité qualifiée en la matière.

➤ **Le tribunal de l'UE valide les rescrits fiscaux belges**

Le 14 février 2019, le Tribunal de l'Union européenne a contredit la Commission européenne qui avait considéré en 2016 que les rescrits belges accordant à 35 grandes multinationales un régime d'exonération des bénéfices excédentaires constituaient des aides d'États proscrites par le droit de l'Union. Dans sa décision, le Tribunal a, au contraire, considéré qu'il ne peut pas être conclu que les bénéficiaires du prétendu régime d'aides sont identifiés de manière générale et abstraite et qu'une ligne systématique de

conduite des autorités fiscales belges ait effectivement existé concernant l'ensemble des décisions anticipées concernées. Cette affaire initiée par le groupe industriel néerlandais Magnetrol, qui faisait partie des entreprises auprès desquelles la Belgique devait récupérer quelque 700 millions d'euros, laisse ouverte la question des autres condamnations prononcées par la Commission ces dernières années selon laquelle l'Irlande doit récupérer environ 13 milliards d'euros auprès d'Apple, le Luxembourg 30 millions auprès de Fiat Chrysler, 250 millions auprès d'Amazon et environ 120 millions auprès d'Engie, et les Pays-Bas 20 et 30 millions auprès de Starbucks.

➤ Synthèse des remarques de la Cour des comptes européenne sur le prochain CFP

Le 14 février 2019, la Cour des comptes européenne a publié la synthèse de ses remarques sur les propositions législatives de la Commission pour le prochain cadre financier pluriannuel (CFP). Refusant de se prononcer sur les priorités stratégiques, elle a notamment critiqué la Commission sur une question de méthode. Celle-ci a entamé les discussions sur la planification financière 2021-2028 sans attendre que les États membres se soient mis politiquement d'accord sur les objectifs stratégiques de l'Union, élément primordial selon la Cour.

➤ Le pacte finance climat européen

La promotion du projet de Pacte « Finance-climat », rendu public le 7 décembre 2017, se poursuit. Le 15 mars 2018 avait eu lieu un débat à L'UNESCO autour notamment d'un financement par un impôt européen sur les bénéfices d'environ 5%. Le 19 février 2019, un nouveau débat réunissant plusieurs anciens ministres s'est déroulé en Sorbonne. Il s'agirait de créer, au niveau européen, une banque du climat, qui serait une filiale de la Banque européenne d'investissement (BEI), et aurait pour mission de fournir à chaque État membre des prêts à taux zéro, à hauteur de 2% du PIB de chaque pays, pour financer la transition écologique, dans tous les secteurs de l'économie. Outre l'impôt précité, cette banque serait capitalisée grâce à la création monétaire spécialement orientée dans ce secteur. L'objectif initial était d'obtenir une adoption du pacte en 2019 pour une entrée en vigueur en 2020.

INTERNATIONAL

➤ États-Unis : Les propositions fiscales de l'aile gauche du parti démocrate

Depuis le début de l'année, les premières candidatures démocrates ont été l'occasion de relancer le débat fiscal à contre-courant de la politique de réduction des prélèvements appuyée par l'administration présidentielle au début du mandat. L'aile gauche du parti démocrate a ainsi successivement proposé plusieurs projets d'augmentation ciblée de la pression fiscale sur la tranche des contribuables les plus aisés. Après Mme Ocasio-Cortez proposant une nouvelle tranche de l'impôt sur le revenu à 70% pour les revenus annuels supérieurs à 10 millions de dollars, Mme Warren a ainsi proposé un impôt annuel de 2% sur les patrimoines supérieurs à 50 millions de dollars et de 3% au-delà du milliard. Mme Gillibrand propose quant à elle une taxe sur les transactions financières et M. Sanders un retour de l'impôt allant jusqu'à 77% pour les successions les plus élevées. Appuyé par certains milliardaires médiatiques (MM. Gates et Buffet), ces projets ont relancé le débat fiscal aux États-Unis.

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*).

➤ Retrouver l'intégralité des REPÈRES d'actualité des finances et de la gestion publiques depuis 2015, le « best of » de l'année 2018 et la chronique mensuelle sur www.gestionfinancespubliques.info