

En Avril 2019

BUDGET DE L'ÉTAT ET DES OPÉRATEURS

➤ Grand débat national : comment baisser les impôts et les dépenses publiques

La restitution du grand débat s'est tenue le 8 avril 2019 (v.infra). Le questionnaire en ligne sur les dépenses publiques et la fiscalité est celui qui a reçu le plus de réponses. Pour réduire le déficit public, 75 % des répondants estiment qu'il faut en priorité baisser la dépense publique et en premier lieu les dépenses de l'État (56 %). Ces réductions de dépenses doivent toucher en priorité la dépense (28 % des réponses) et la politique de logement (22 %). Alors que seuls 4 % des participants ont estimé qu'il était nécessaire d'augmenter les impôts, les répondants ont estimé que les impôts à baisser devaient être principalement la TVA et l'impôt sur le revenu. Dès le jour de la restitution, le Premier ministre a pris acte de cette « exaspération fiscale ». (v.infra)

➤ Programme de stabilité: révision de la trajectoire budgétaire

Le 10 avril 2019, le gouvernement a présenté le programme de stabilité qui actualise les prévisions de croissance et la trajectoire budgétaire, en dehors de toute loi de finances rectificative et avant les annonces du président de la République. Le Haut conseil des finances publiques (HCFP), dans un avis publié le même jour, a estimé « réalistes » les prévisions de croissance, d'emploi et de masse salariale. Les prévisions de croissance pour les années 2019-2022 ont été estimées à 1,4 % du PIB contre 1,6 % à l'automne 2018. Sur la période 2017-2022, la maîtrise des dépenses publiques se poursuit avec 0,2 % de croissance annuelle en volume et une réduction de 3 pts de PIB (52,3 % en 2022). Une réduction des prélèvements obligatoires de 1,4 pts de PIB est annoncée pour atteindre 44 % en 2022. L'endettement se réduirait de 2 pts de PIB à 96,8 %. Le solde public, hors mesures exceptionnelles ou temporaires, se réduirait chaque année : 2018 : 2,5 % ; 2019 : 2,3 % (3,1 % en tenant compte du CICE) ; 2020 : 2 % ; 2022 : 1,2 % (et 1,3 % de déficit structurel). Par sous-secteurs d'administra-

tion publique, en 2022, l'Etat resterait déficitaire (-3,5 %), les autres secteurs étant excédentaires (ODAC : 0,4 % ; secteur local : 0,6 % ; sécurité sociale : 1,2 %). Le rapport analyse également la « qualité » des dépenses et des recettes publiques (modernisation des contrôles, contrats pluriannuels, sincérisation, contrats de maîtrise des dépenses locales, allègement de l'imposition du travail, soutien à l'investissement...), la soutenabilité à terme (effets du vieillissement de la population sur la dette ; transformation du modèle social, de l'entreprise et de l'action publique) et la gouvernance des finances publiques (programmation, normes, suivi statistique).

➤ L'OCDE : poursuivre les réformes en France

Dans son « étude économique de la France » publiée le 9 avril, l'OCDE encourage la France à poursuivre ses réformes en limitant les dépenses publiques, à réduire le taux de prélèvement et à améliorer le fonctionnement du marché du travail. En termes de croissance, elle note que les gains de productivité sont relativement lents en France. « La faiblesse de la croissance et des perspectives d'emplois pèsent sur le bien-être, alors que le niveau de la dépense publique est élevé ». Pour redynamiser la croissance, elle estime nécessaire de « créer des emplois de qualité » et constate un niveau d'inégalité important quant à l'accès aux formations continues, ce qui complique l'insertion des jeunes. La croissance économique française devrait être en ce sens plus inclusive. En termes de concurrence, elle préconise une ouverture plus importante de l'accès aux professions de comptables, notaires et pharmaciens. En matière d'investissement public, l'OCDE préconise « une hausse ciblée des financements alloués à la recherche publique » et encourage le renforcement de l'autonomie des universités pour permettre une meilleure gestion des ressources humaines.

➤ Les résultats 2018 de la Caisse des dépôts et consignations

Dans le rapport annuel où elle développe ses résultats de l'année 2018, la Caisse des dépôts enregistre de « très bons résultats » avec un résultat agrégé de 3,3 Mds d'euros, un résultat net cou-

rant des Fonds d'épargne de 1,54 Mds d'euros. Elle annonce une contribution majeure au budget de l'État de 1,6 Mds d'euros. Le Directeur général de la Caisse des dépôts en présentant les résultats 2018 a insisté sur « les transformations » de l'institution financière publique en 2018. Une des principales missions de la Caisse des dépôts est de « lutter contre les fractures territoriales et les inégalités sociales ». La banque s'est structurée autour de cinq métiers : bpifrance, retraites et solidarité, gestion et participation stratégique, gestion d'actifs et territoires, l'année 2018 ayant été marquée par la création de la banque des territoires.

➤ Un référé de la Cour des comptes sur le plan de relance autoroutier

La Cour des comptes a rendu public un référé le 18 avril sur le plan de relance autoroutier. Par trois fois en dix ans, l'État a accepté, à la demande des sociétés concessionnaires d'autoroutes, une modification de leur cahier des charges, afin qu'elles réalisent moyennant une compensation adéquate, des travaux qui n'étaient pas prévus par la convention de concession. Pour la juridiction financière, ces compensations présentent plusieurs écueils lorsque notamment elles entraînent en guise de contrepartie, un allongement de la durée des concessions. La Cour estime également qu'un travail de définition doit être réalisé sur la nature des travaux à réaliser. Elle préconise de déterminer « une doctrine » pour préciser les critères permettant d'apprécier le caractère « compensable » des opérations. Enfin, la Cour des comptes note « les incertitudes du calcul de la compensation ». Pour remédier à ces insuffisances, la Cour fait trois recommandations dont celle de faire appel à « un organisme expert indépendant » pour « objectiver les hypothèses économiques fondant les compensations accordées aux concessionnaires ».

FINANCES LOCALES

➤ Publication des attributions individuelles de DGF

Le ministère de l'égalité des territoires et des relations avec les collectivités territoriales a publié le 3 avril 2019 un communiqué sur les attributions individuelles de dotation globale de fonctionnement versées en 2019 par l'Etat. Celles-ci apparaissent plus stables que l'année précédente. En termes de volume, le montant de la DGF est stabilisé à 27 Md€ : des communes représentent 11,8 milliards d'euros pour les communes, 6,5 milliards d'euros pour les EPCI, et 8,6 milliards d'euros pour les départements. Pour 76 % des

communes, l'évolution de DGF en 2019 représente une variation de moins de 1 % de leurs recettes réelles de fonctionnement. En complément, les dotations de péréquation (rurale et urbaine) ont augmenté de 180 millions d'euros. Les montants consacrés à la solidarité envers les collectivités les plus fragiles représentent désormais 39 % de la DGF des communes contre 16 % il y a dix ans. Pour la première année, le Gouvernement a publié une carte interactive. Quant aux critères, ceux-ci seront publiés ultérieurement au cours de l'année. L'Association des Maires de France a commencé une première analyse en estimant que « plus de 18.700 communes » vont subir une baisse de DGF, un quart ne subirait qu'une perte relativement légère, comprise en 0 et 1 %. En revanche, un tiers environ des communes perdraient plus de 5 % de DGF. Enfin, les collectivités gagnantes s'élèveraient à « environ 15 700 communes ».

➤ Nouveau calendrier pour la réforme de la fiscalité locale

Le ministre de l'Action et des Comptes publics a confirmé, lors de son audition à l'Assemblée Nationale le 3 avril 2019, que la réforme de la taxe d'habitation ne donnera pas lieu à un projet de loi spécifique mais serait étudiée dans le cadre de la loi de finances pour 2020. Il est donc envisageable que ce projet de loi contienne deux dispositifs fiscaux très importants pour les collectivités locales : d'une part, la suppression de la troisième tranche de la taxe d'habitation pour 80 % des ménages et, d'autre part, la mise en place du nouveau panier de ressources. A l'heure actuelle, plusieurs options demeurent envisageables : soit un transfert de la taxe foncière du département à la commune avec une recette fiscale de l'Etat ou d'une part de CSG attribuée au département, soit le transfert d'une « part d'un impôt national » à la commune.

➤ Les finances locales dans le programme de stabilité

Le programme de stabilité revient à plusieurs reprises sur les finances locales. En matière d'exécution en 2018, si la dépense publique locale a été dynamique (+2,4 % hors transferts), cela s'explique par l'évolution de l'investissement, les dépenses de fonctionnement restent, quant à elles, contenues en raison de la contractualisation. Pour les années à venir, en matière de dépenses, ce programme de stabilité anticipe un fort ralentissement à partir de 2020 en raison du cycle électoral communal avec une hausse limitée à + 0,4 % s'expliquant par le recul de l'investissement et la maîtrise régulière des dépenses de fonctionnement. En matière de re-

cettes publiques locales, les droits de mutation se stabiliseraient dès 2019 et la seule hausse à espérer serait celle de la revalorisation forfaitaire des bases. En outre, en 2020, est prise en compte l'extinction de la taxe d'apprentissage. A l'heure actuelle, les recettes n'évolueront que très peu, ce qui implique un choix lors de la réforme de la taxe d'habitation. La première option consiste à maintenir ce faible dynamisme sans pouvoir de taux afin de contraindre les dépenses publiques locales. La deuxième option réside dans le choix des recettes avec davantage de dynamisme afin de relancer l'investissement public local.

➤ Les critères de répartition des ressources pour le calcul des dotations

L'Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales (OFGL) a rendu une nouvelle analyse sur le recensement des indicateurs de ressources et de charges utilisés dans les dotations et mécanismes de péréquation. Cette analyse confirme la complexité des critères utilisés. Sur les 28 dotations ou fonds analysés, l'OFGL a recensé 47 critères pour les départements et 41 pour le bloc communal. Si les critères de charges sont plus nombreux (6 sur 10), ceux-ci sont néanmoins surtout présents au sein des mécanismes départementaux.

Un tiers des critères correspond à des indicateurs de ressources, eux-mêmes très concentrés autour de la notion de potentiel fiscal ou financier et leurs variantes multiples (agrégé, net, par habitant, par km², corrigé...). La plupart de ces 78 indicateurs (85 %) ne servent que pour un ou deux fonds. Par ailleurs, l'utilisation du revenu par habitant comme critère de charges s'est développée au cours des dernières années et concerne dorénavant 15 mécanismes en 2019 (8 mécanismes départementaux et 7 dans le bloc communal).

Les chiffres de la fiscalité locale en 2018

Selon une étude de la DGCL publiée dans son bulletin statistique d'avril, le produit de la fiscalité directe des collectivités locales s'est élevé à 92,6 Md€ en 2018, soit une hausse de + 2,1 % par rapport à l'année précédente. Il s'agit de la plus faible depuis quatre ans. Dans le détail, cette augmentation résulte principalement des impôts ménage (+ 2,5 %) alors que la hausse des impôts économiques ralentit (+ 1 %). En effet, l'évolution de la CVAE (17,7 Md€) confirme son caractère erratique et sa forte volatilité, + 1 % en 2018 contre + 4,4 % en 2017. La hausse de la fiscalité des ménages découle principalement d'un effet-base liée à l'inflation, les taux de fiscalité (foncier bâti et taxe d'habitation) ont peu augmenté. La taxe d'habitation représente environ 22,5 mil-

liards d'euros en 2018, soit 1/4 de la fiscalité directe locale, expliquant de ce fait la difficulté de la réforme. L'analyse 2018 permet de retracer également l'évolution depuis le début du cycle électoral. La période en cours confirme ainsi les tendances des précédents cycles avec un effet de taux prédominant après les élections puis une progression des produits principalement due à l'effet base.

➤ Les conséquences budgétaires d'une fusion métropole/département

Les conclusions du rapport des sénateurs Guené et Raynal N° 442 du 10 avril 2019 étaient fort attendues, compte tenu d'une possible généralisation du modèle lyonnais de fusion de la communauté urbaine et d'une partie du département pour constituer la métropole. Le rapport rappelle tout d'abord les limites de l'analyse : d'une part, les conséquences globales ne pourront réellement être mesurées qu'à long terme, et, d'autre part, le territoire concerné est relativement riche. Cela se manifeste par exemple par des recettes de fonctionnement en hausse tirées par la fiscalité directe (ex : CVAE) ou indirecte (ex : DMTO). Plus précisément, la capacité d'autofinancement des deux collectivités territoriales depuis 2015 est en forte hausse, la CAF brute passe de 28 millions d'euros à 73,3 millions d'euros. En outre, le fait d'avoir un territoire élargi permet de limiter les inégalités infra-territoriales. En effet, le dynamisme fiscal provient de certaines zones du territoire, et en particulier l'est lyonnais. Les dépenses ont, quant à elles, peu évolué et des dispositifs innovants ont pu être créés comme des aides financières aux investissements pour les communes à travers des appels à projets annualisés tenant compte de la richesse des cantons. Donc une réussite mais difficilement reproductible.

FINANCES SOCIALES

➤ Les propositions de « Terra Nova » pour réformer l'assurance-chômage

Après l'échec de la négociation interprofessionnelle sur l'Assurance chômage (cf Repères de février) et la reprise en main du dossier par l'Etat, une note de la fondation Terra Nova du 4 avril 2019 fait une série de propositions pour réformer le régime. Celle-ci poursuit deux objectifs principaux : 1) mieux lutter contre la précarisation de l'emploi et la multiplication des contrats courts: face au refus du patronat de toute forme de bonus-malus et à la difficulté de mettre en place une modulation des taux en fonction du recours aux contrats courts par l'entreprise, la Fondation préconise une cotisation forfaitaire

unique pour chaque fin de contrat, qui aurait l'effet d'être d'autant plus pénalisante que la durée du contrat serait courte ; 2) pour réduire la charge des indemnisations, elle ne propose pas d'abaisser le plafond des indemnisations ou d'instaurer une dégressivité, mais préconise plutôt de relever les plafonds de cotisations, ce qui permettrait d'engranger un volume beaucoup plus important de recettes supplémentaires. Par ailleurs, en matière de gouvernance et de pilotage, Terra Nova préconise d'instituer plusieurs « règles d'or » visant notamment à maintenir, chaque année, un solde structurel équilibré avec les cas échéant des paramètres automatiques (durée d'indemnisation, taux de conversion du nombre de jours cotisés en nombre de jours indemnisés) ou bien à constituer des réserves.

➤ Revalorisation des retraites complémentaires

Grâce à un résultat 2018 du régime AGIRC-ARRCO meilleur que prévu (-1,9 Md€ contre -2,9 Md€), le montant des retraites complémentaires pourrait être revalorisé en 2019 au niveau de l'inflation (hors tabac), soit +1,1 %, ce qui n'avait pas été possible les années précédentes. Cette revalorisation intervient en pleine discussion sur l'indexation des pensions du régime de base dans le cadre du « Grand débat » et de la réforme du régime des retraites.

➤ Plusieurs rapports sur la dépendance

France Stratégie a publié le 11 avril 2019 le rapport du Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge sur les politiques comparées de soutien à l'autonomie des personnes âgées. De son côté, le Sénat avait rendu public le 5 avril le rapport de la mission d'évaluation et de contrôle de la Sécurité sociale et de la commission des Affaires sociales sur le financement de la dépendance. Rappelons que l'ensemble de ces problématiques a été largement analysé dans le rapport au gouvernement rendu par M. Libault le mois dernier (cf Repères de mars)

➤ Une étude sur le statut fiscal/social de l'économie collaborative

Un rapport de l'Institut Montaigne « Travailleurs des plateformes, liberté oui, protection aussi » du 15 avril 2019 fait 16 propositions pour les travailleurs des plateformes (environ 200 000 travailleurs en France). Écartant toute idée d'assimilation des travailleurs à des salariés, vers laquelle tend la jurisprudence (cf Repères de janvier) ou de création d'un statut spécial à leur bénéfice, qui ferait perdre une bonne partie de son intérêt à cette forme d'organisation, le rapport met l'accent sur

la protection sociale : garantir la couverture des risques professionnels et des accidents du travail, instaurer un droit à la complémentaire santé et à la complémentaire retraite pour les travailleurs qui ne sont pas couverts par ailleurs, favoriser la constitution d'une épargne de long terme en créant un produit approprié pour sécuriser le niveau de revenu des collaborateurs, créer une garantie chômage, mutualiser les risques individuels des travailleurs en créant des « plateformes de plateformes » s'inspirant du modèle de portage salarial. Le rapport fait plusieurs recommandations pour mieux impliquer les travailleurs dans le fonctionnement des plateformes, pour conforter leur autonomie et justifier leur situation par rapport au risque de requalification.

➤ Vers une nouvelle gouvernance pour les retraites

Poursuivant la concertation en vue de la création d'un nouveau système universel des retraites, Mr Delevoye, selon les informations parues dans la presse, a proposé aux partenaires sociaux l'architecture d'une nouvelle gouvernance pour le futur régime. Serait envisagée la création d'un nouvel établissement public qui « chapeauterait » les caisses des 42 régimes existants intégrés dans le futur régime, ceux-ci étant représentés dans une assemblée générale. Le conseil d'administration serait paritaire employeurs-salariés et partagerait la gouvernance avec l'État, celui-ci conservant la maîtrise de la trajectoire financière dans le cadre de la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques. Le futur établissement public aurait pour première mission de veiller à la convergence des différents régimes qui auront été intégrés.

➤ Le succès de la garantie jeunes

Une étude de la DARES du 17 avril 2019 fait état du succès de la « Garantie jeunes ». Créé en 2013, ce dispositif s'adresse à tous les jeunes de 16 à 25 ans n'étant ni en emploi, ni en études, ni en formation et se trouvant en état de précarité financière. Mis en œuvre par les missions locales, il a été déployé par vagues successives et est devenu en 2017 un droit pour tous les jeunes éligibles. L'objectif est d'assurer à ceux-ci un accompagnement renforcé pendant un an de façon à leur permettre un accès à l'autonomie, une réinsertion sociale et professionnelle dans le monde du travail, avec versement d'une allocation de 3900€ en moyenne. A la mi 2018, 229 000 jeunes avaient bénéficié du dispositif, et il apparaît que 33 % d'entre eux en étaient sortis avec un « accès à l'autonomie avec situation active », c'est-à-dire être en emploi ou dans une situation qualifiante, 41 % n'étant pas en

situation active, le reste ayant abandonné en cours de cycle ou n'ayant pas respecté les engagements. La garantie jeunes est appelée à évoluer dans le cadre du volet « insertion » du « Plan pauvreté » (cf Repères de mars 2019).

➤ Les incertitudes sur l'environnement fiscal et social des services à la personne

Selon les statistiques publiées ce mois par l'ACOSS, le volume horaire de l'emploi à domicile a baissé de 1,8 % en 2018 et le nombre d'employeurs a lui-même diminué de 1,5 %, cette diminution affectant plus particulièrement la garde d'enfants à domicile. Cette évolution s'inscrit dans un contexte très chahuté de l'évolution de l'emploi à domicile et du nombre de particuliers employeurs depuis 2011. La suppression de l'abattement de 15 points, puis la fin de la déclaration au forfait en 2013 avaient contribué à une chute sensible, celle-ci s'étant toutefois ralentie à partir de 2016 avec l'introduction de la déduction forfaitaire de charges de 2€ et la généralisation du crédit d'impôt pour les retraités. L'incertitude perdure avec le débat sur la réduction ou la mise sous plafond de ressources de certaines niches fiscales dans le cadre des suites du grand débat national. Toutefois dans sa conférence de presse du 25 avril, le Chef de l'Etat paraît avoir écarté cette dernière éventualité.

➤ Un bénéficiaire d'allocation sur cinq a dû rembourser un trop perçu en 2018

Selon les propos du Directeur de la CNAF rapportés par les Echos du 26 avril, 20 % des bénéficiaires d'allocations (soit 2 millions de personnes) ont dû rembourser des trop perçus d'allocations en 2018 suite à des erreurs de déclarations, le plus souvent dues à des changements de situation professionnelle ou familiale. Cette proportion irait même jusqu'à 50 % chez les bénéficiaires du RSA. Cette situation devrait normalement être améliorée, pour qui concerne les allocations logements, par la prise en compte par les CAF, à partir du 1^{er} avril 2019, des revenus des 12 derniers mois au lieu de ceux de l'année N-2. (cf Repères d'octobre 2018).

➤ Le débat sur l'âge de départ à la retraite recadré

Dans sa conférence de presse du 25 avril, le Président de la République paraît avoir circonscrit le débat sur l'allongement de la durée du temps de travail qui était ouvert depuis plus d'un mois : celui-ci-indispensable pour la création de ressources supplémentaires destinées à financer les nouveaux besoins - s'opèrera par l'allongement

de la vie au travail. Bien qu'il y ait eu beaucoup de prises de position-voir, en dernier lieu, notamment, la note de l'Institut Montaigne-en faveur d'un report de l'âge légal à 63, 64 ou 65 ans, le Chef de l'Etat a écarté cette solution au profit d'un allongement de la durée de cotisation et d'un système de décote, option qui laisserait la liberté de choix du départ au futur pensionné dans l'esprit de ce que devrait être le futur système universel ; toutefois, il est resté flou sur les modalités et les dates de mise en œuvre. Les commentateurs de la presse, au lendemain de la conférence, envisageaient deux pistes pour parvenir à l'objectif : 1) une accélération de la « réforme Touraine » de 2014, qui a porté de 41,5 à 43 ans d'ici 2035 la durée de cotisation nécessaire pour obtenir le taux plein, l'échéance étant alors ramenée de 2035 à 2025, en imposant un trimestre tous les ans au lieu d'un trimestre tous les 3ans ; 2) l'instauration d'un « âge pivot » (64 ans ?) déclenchant un mécanisme de décote pour inciter à partir plus tard (mécanisme qui s'ajouterait à la décote de 5 % qui existe déjà pour ceux qui n'ont pas leurs 41,5 années de cotisations). Le gouvernement a deux mois pour élaborer des scénarios, dans la perspective du « bouclage » du projet de loi retraites pour la fin juin. Par ailleurs, le Chef de l'Etat a fait deux autres annonces en matière de retraites : la confirmation du retour à l'indexation sur l'inflation des pensions jusqu'à 2000 € à partir du 1^{er} janvier 2020 et pour l'ensemble des pensions au 1^{er} janvier 2022 et la garantie qu'aucune pension (minimum contributif) ne serait inférieure à 1000 € dès 2020.

FISCALITÉ ET PROCÉDURE FISCALE

➤ Lancement de la campagne de l'IR de 2019

Le ministre de l'action et des comptes publics a lancé, mardi 9 avril, la campagne 2019 de déclaration des revenus (cf. dossier de presse). La déclaration des revenus reste obligatoire malgré la mise en place du prélèvement à la source (PAS). Elle sert à actualiser le taux de PAS en cas de modification de la situation personnelle ou professionnelle. Cela permet de calculer avec précision l'IR 2018 qui va être effacé en raison de l'année blanche sur les revenus non-exceptionnels. Les revenus exceptionnels (indemnités de licenciement, indemnités de changement de résidence, prestations de retraite servies sous forme de capital, etc.) doivent ainsi être signalés et ne bénéficieront pas de l'effacement de l'IR. Pour les personnes non-imposables, il est aussi impératif de remplir une déclaration afin de recevoir un

avis de situation déclarative à l'IR (ASDIR), document nécessaire pour de nombreuses démarches administratives. Il faut rappeler l'obligation de déclaration en ligne de l'IR pour les foyers équipés d'un accès Internet et pour les personnes capables de le faire.

➤ Fin du grand débat national ou de « l'exaspération fiscale »

Le Président de la République et le Premier ministre ont tiré les premiers enseignements du grand débat national lors de la restitution du 8 avril, des débats devant chaque assemblée et de la conférence de presse du Président Macron le 25 avril 2019 (v.infra). L'exécutif estime que le grand débat a mis en lumière « une immense exaspération fiscale » et promet, pour y répondre, de « baisser plus vite les impôts ». Si la première vague de baisse d'impôts en début de législature a surtout profité aux entreprises et aux particuliers les plus aisés (remplacement de l'ISF par l'IFI ; mise en place du prélèvement forfaitaire unique (PFU) sur les revenus du patrimoine, etc.), les ménages plus modestes ont eu le sentiment d'une baisse beaucoup plus mesurée à leur égard (diminution des cotisations sociales ; suppression de la taxe d'habitation, etc.) en raison de l'accroissement des accises sur le tabac ou l'énergie, détonateur du mouvement des « gilets jaunes » à l'automne 2018. L'annulation de la hausse de CSG pour certains retraités, la suppression des hausses programmées de TICPE vont dans le sens d'un abaissement des prélèvements obligatoires estimés à 32 Md€ sur le quinquennat par Joël Giraud dans son rapport sur le programme de stabilité. Le 25 avril, le Président de la République a annoncé plusieurs mesures fiscales. Premièrement, une baisse significative de l'IR (5 Mds€) financée par une suppression de certaines niches fiscales bénéficiant aux entreprises, par une baisse de dépenses publiques et par « la nécessité de travailler davantage ». Ces nouvelles mesures sont estimées à 6,5 Md€ par Gérald Darmanin, en incluant les mesures sur les retraites, et à 10 Md€ par le sénateur de Montgolfier en y ajoutant la renonciation partielle aux 120 000 suppressions d'emplois dans la fonction publique. Deuxièmement, la transformation de l'ISF en IFI sera évaluée en 2020, et si elle est inefficace, elle sera corrigée. Troisièmement, la prime exceptionnelle défiscalisée sera reconduite. Enfin, un rapport sur la fraude fiscale sera demandé à la Cour des comptes.

➤ Les limites d'un coup de rabot sur les niches fiscales

Une note, commandée aux services de l'Assemblée nationale par le rapporteur général du

budget Joël Giraud, évalue l'opportunité et les modalités d'une réduction de 1 Md€ des niches fiscales afin de permettre la baisse de l'IR pour certains contribuables. Le chiffre de 100 Mds€ de niches fiscales souvent cité englobe toutes les dépenses fiscales portant sur différentes impositions (IS, TH, TVA, IR), ce qui porte à 33 Mds€ le total des avantages déductibles de l'IR (abattement de 10 % sur les pensions, exonération des prestations familiales, déductibilité des travaux sur revenus fonciers) et à 12,5 Mds€ le montant des seules réductions et crédits d'impôts au titre de l'IR. La niche fiscale la plus importante est le crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile (4,8 Mds€). La note souligne son utilité pour l'emploi et son efficacité pour lutter contre le travail dissimulé. Puis viennent les réductions d'impôts pour l'investissement locatif (2,8 Mds€), la réduction d'impôt au titre des dons (1,5 Mds€), le crédit d'impôt pour la garde d'enfants (1,2 Mds€), puis le crédit d'impôt pour la transition énergétique - CITE (0,9 Mds€). La plupart de ces avantages fiscaux est déjà plafonnée : 14.028 ménages sont concernés par ce plafonnement ce qui représente environ 75 M€ d'économies. Conclusion de la note : « Techniquement envisageable, cette piste ne représente qu'un intérêt budgétaire limité et risque de remettre en cause les équilibres trouvés sur certains dispositifs fiscaux ». Elle suggère d'abaisser le plafond de la réduction d'impôt accordée au titre du financement de la production cinématographique (7 405 contribuables parmi les plus aisés, 29 M€), de même que la réduction d'impôt pour l'investissement dans le logement social outre-mer, le mécénat ou le dispositif Malraux. Le gain resterait toutefois marginal et n'atteindrait pas 1 Mds€

➤ Le dispositif fiscal Notre-Dame de Paris

En conseil des ministres du 24 avril 2019, le projet de loi pour la restauration et la conservation de la cathédrale de Notre-Dame de Paris et instituant une souscription nationale à cet effet, à la suite du terrible incendie qui a ravagé l'édifice le lundi 15 avril 2019, a été présenté. Le texte prévoit de mettre en place la souscription nationale, sous la haute autorité du Président de la République. Les fonds recueillis seront consacrés au financement de la restauration et de la conservation de la cathédrale et de son mobilier, dont l'État est propriétaire, ainsi qu'à la formation des métiers d'art et du patrimoine nécessaires à la conduite des travaux. Il permet également aux collectivités territoriales et à leurs groupements d'y participer, au-delà de leur périmètre de compétence territoriale, par voie de fonds de concours (décret n° 2019-327 du 16 avril 2019). Par un dispositif d'exception portant de 66 % à 75 % la

réduction d'IR au titre des dons entre le 16 avril et le 31 décembre 2019, le projet de loi introduit un avantage spécifique en faveur des particuliers pour accompagner leurs versements au Centre des monuments nationaux, et à trois fondations reconnues d'utilité publique, ainsi qu'au Trésor public. Afin de garantir le bon emploi des fonds, le projet de loi prévoit également la création d'un comité de contrôle dédié réunissant le Premier Président de la Cour des comptes et les présidents des commissions chargées des finances et de la culture de l'Assemblée nationale et du Sénat, sans préjudice des pouvoirs de contrôle de la Cour des comptes.

➤ Le tabac fait-il encore recettes ?

L'augmentation de la fiscalité sur les produits du tabac a permis de prélever 900 M€ supplémentaires en 2018. Les accises sur les tabacs ont représenté 13 Mds€ (hors TVA) en 2018 contre 11,9 Mds€ en 2017. Cela signifie que la baisse de la consommation légale de tabac a été moins significative que celle qui était prévue. Les volumes de cigarettes vendues ont néanmoins diminué de 9,1 % en 2018. Le député écologiste François-Michel Lambert souhaite aller plus loin pour contraindre les multinationales des tabacs, suspectées d'écouler leur production en France via les États frontaliers à moindre taxation, et notamment l'Andorre. Il conteste la mise en œuvre insuffisante du protocole de l'OMS sur la traçabilité des paquets de cigarettes. Ensuite, il souhaite que la France puisse réclamer au Luxembourg le différentiel de fiscalité sur les tabacs achetés là-bas, mais consommés en France. Enfin, il prône la création d'une taxe sur les mégots, comparable à l'éco-contribution versée par les fabricants de yaourts. Ces amendements seront déposés dans le cadre du projet de loi pour une économie circulaire et le seront de nouveau dans le cadre de prochain PLFSS 2020.

➤ Une note de Terra nova sur la contribution à l'audiovisuel public (CAP)

Une note du 10 avril 2019 revient sur l'idée de supprimer la contribution à l'audiovisuel public (CAP), mieux connue sous la formule maladroite de « redevance audiovisuelle ». Pour ne pas fragiliser le financement de l'audiovisuel public (3,2 Mds€), cette note propose de baisser le montant de cet impôt mais en élargissant son assiette. La réduction atteindrait au total 27,5 % en moyenne (139€ actuellement). En revanche, cet impôt n'épargnerait plus celles et ceux qui accèdent aux contenus de l'audiovisuel public par le canal d'un ordinateur, d'un smartphone ou d'une tablette. Elle concernerait l'ensemble des

foyers fiscaux, à l'exception de ceux qui sont traditionnellement exemptés de TH et de CAP (bénéficiaires des minimas sociaux, personnes âgées et invalides, etc.). Cette réforme pourrait même s'autofinancer intégralement si l'on revenait, au moins partiellement, sur l'interdiction de la publicité sur les chaînes publiques à partir de 20h.

➤ Les prélèvements obligatoires dans le programme de stabilité 2019-2022

Le programme de stabilité et le programme national de réforme (PNR) ont été présentés en Conseil des ministres du 10 avril 2019 (voir supra). Outre une maîtrise de la dépense incertaine, dont on voit mal comment l'objectif fixé dans la LPFP 2018-2022 peut être tenu, le taux de prélèvements obligatoires baisserait de plus de 1 point de PIB sur le quinquennat (effet plein de la baisse des cotisations salariales, la poursuite de la suppression de la TH, l'exonération fiscale et sociale des heures supplémentaires, transformation du CICE etc...). Les mesures de baisse se poursuivront (suppression TH pour l'ensemble des ménages hors résidences secondaires ; taux d'IS à 25 % en 2022). Ce programme de stabilité a été établi indépendamment des conclusions du grand débat national.

➤ L'annulation des rehaussements d'imposition de Google Ireland Limited

La DGFiP a imposé la société Google Ireland Limited en France à l'IS, l'a rendue redevable de la TVA, a mis à sa charge des retenues à la source sur les redevances qu'elle verse à la société Google Netherlands Holding BV, dont le siège est aux Pays-Bas, et lui a enfin réclamé le paiement de la cotisation minimale de taxe professionnelle et de la CVAE (soit 1,15 Mds€ à Google Ireland Limited pour des arriérés d'impositions de 2005 à 2010.) Il s'agissait de « préserver les intérêts financiers de l'État ». Par cinq jugements rendus le 12 juillet 2017, le Tribunal administratif de Paris a déchargé la société Google Ireland Limited de l'ensemble de ces impositions. La saisine de la Cour administrative d'appel de Paris par le ministre de l'action et des comptes publics n'a pas permis de revenir sur les jugements du TA de Paris. Par cinq arrêts, elle confirme la solution retenue par les premiers juges dans leurs jugements du 12 juillet 2017.

➤ Accès libre aux données foncières

Un communiqué du 24 avril 2019 du ministre de l'action et des comptes publics annonce l'ouverture de la base « demande de valeurs foncières » qui contient l'intégralité des données foncières sur les cinq dernières années détenues par la DGFiP. La valeur et la date des transactions immobilières, la

description du bien et sa géolocalisation seront accessibles sur le site [data.gouv.fr](https://cadastre.data.gouv.fr/dvf) à l'adresse : <https://cadastre.data.gouv.fr/dvf>. Le même jour, un hackathon a réuni des développeurs chargés d'imaginer des projets innovants pour permettre aux citoyens d'exploiter les données de la base « demande de valeurs foncières ».

MANAGEMENT PUBLIC

➤ Equilibre entre les territoires urbains et ruraux

Les députés Thibault Bazin et Jean-Claude Leclerc ont présenté le 3 avril 2019 à la délégation aux collectivités locales et à la décentralisation leur rapport sur l'équilibre entre territoires urbains et ruraux. Constatant l'aggravation de la fracture territoriale, ils préconisent une nouvelle approche de la politique d'aménagement du territoire pour renforcer l'équité et les complémentarités entre les territoires et formulent 14 recommandations : améliorer les indicateurs, unifier les dispositifs (contrat unique de cohésion territoriale), évaluer les maisons de services au public, développer les services numériques en complément des services d'accueil... (sur le même sujet, voir le rapport de la Cour des comptes dans les repères de mars 2019).

➤ Intercommunalité : 1260 EPCI

Un communiqué du CGET fait le point de l'intercommunalité au 1er janvier 2019 : 1260 établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui se répartissent en 22 métropoles (17,9 millions d'habitants), 13 communautés urbaines (2,9mh), 223 communautés d'agglomération (23,5mh), 1001 communautés de communes (22,1mh). 4 communes regroupant 6.373 habitants demeurent isolées.

➤ Le point sur les communes nouvelles

L'Association des maires de France a organisé le 4 avril 2019 une rencontre des communes nouvelles. En application des lois du 16 décembre 2010 et du 16 mars 2015, 2500 communes se sont rapprochées pour créer 777 communes nouvelles. Cette formule souple est très appréciée des élus qui préconisent un modèle de « communes-communautés ».

➤ Restitution du grand débat national

Le Premier ministre a participé le 8 avril 2019 à la restitution du grand débat national. La participation a été large : 1 982 884 contributions en ligne, 10 134 réunions locales, 16 337 communes ayant ouvert des cahiers de doléances, 27 734 courriers et courriels reçus. Le site du grand débat national

expose la synthèse des contributions réparties entre les quatre thèmes principaux de la consultation (dépenses publiques et fiscalité, transition écologique, organisation de l'Etat et services publics, participation et démocratie) et propres à chaque type de participation : contributions en ligne, contributions libres, conférences nationales thématiques, conférences citoyennes régionales. Ce matériau très riche sert de référence pour les annonces du Président de la République du 15 avril 2019. Disponible en données ouvertes et réutilisables, il pourra être exploité ultérieurement.

➤ Vers une suppression de l'ENA

Dans le texte de son projet d'allocution du 15 avril 2019, non prononcé en raison de l'incendie de Notre-Dame de Paris, le Président de la République annonçait la « suppression de l'Ecole nationale d'administration » en vue de mieux assurer « une société de l'égalité des chances et de l'excellence républicaine ». Ce projet semblait avoir pour objectif principal d'ouvrir le recrutement à des personnes plus représentatives de la diversité sociale avec plusieurs modalités : fusion de l'ENA avec l'Institut national des études territoriales (INET), fin de l'accès direct aux grands corps à la sortie de l'école... Il a suscité de vives réactions et controverses notamment sur l'origine sociale des élèves et sur le contenu de la formation. Le 25 avril, dans sa conférence de presse, il a confirmé l'objectif de suppression de l'ENA et des grands corps et a demandé à Frédéric Thiriez de faire dans les six mois des propositions pour « une réforme ambitieuse ». L'Ecole a publié son rapport d'activité 2018. Son directeur met en exergue de nouvelles méthodes pédagogiques (hackathon, serious games, nudge) et le nouvel accès aux titulaires d'un doctorat scientifique.

➤ La feuille de route de la DINSIC

Quelques semaines après la nomination d'un nouveau directeur, Nadi Bou Hanna, la Direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DINSIC) publie la synthèse de sa nouvelle feuille de route intitulée Tech.gouv. Ce programme destiné à accélérer la transformation numérique du service public est construit autour de six enjeux : simplifications, inclusion, attractivité, maîtrise, économies, alliances. Les missions de la DINSIC consistent d'une part à concevoir de nouveaux produits pour de nouveaux usages (labelliser des solutions et outils numériques de qualité, construire une identité numérique unifiée, gérer le cycle de vie de la donnée, opérer des infrastructures et des services numériques mutualisés : réseaux, cloud, outils de travail) et, d'autre part, à mettre à dis-

position des expertises pour accélérer la transformation numérique du service public (système d'information de l'Etat, professionnalisation de la filière numérique, résolution de problèmes par l'innovation, l'expérimentation et l'amélioration continue, accompagnement des projets).

➤ Vers un code de la fonction publique

Parmi les nombreux amendements au projet de loi sur la fonction publique figure le projet d'un code de la fonction publique qui rassemblerait tous les textes relatifs aux trois versants de la fonction publique.

➤ Les résultats de l'observatoire interne : montée du stress

Les résultats de l'observatoire interne du ministère des finances ont été restitués le 16 avril 2019. Les projets de réformes Action publique 2022 ont un impact fort sur les directions concernées, notamment les services déconcentrés de la DGFiP, des Douanes et de la DGCCRF, y compris l'encadrement. 71 % des répondants considèrent que leur direction « ne va pas dans le bon sens » (contre 64 % en 2017) et 62 % que les changements sont trop rapides (contre 49 % en 2017). Seulement 20 % se sentent acteurs du changement (28 % chez les A encadrant).

➤ Stabilisation de l'inflation normative

Le 24 avril 2019, le Secrétariat général du Gouvernement a publié ses indicateurs 2018 de suivi de l'activité normative. En 2018, 45 lois ont été promulguées (36 en 2017) ; 1217 décrets réglementaires ont été publiés (1769) ; 1305 circulaires (1139) ont été prises en compte dans Légifrance. 71 521 pages PDF ont été publiées au journal officiel (75.195). Au total, sont en vigueur 84 619 articles législatifs et 233.048 articles réglementaires. Le Code général des impôts comporte 2 398 articles (2 404) et 1 128 039 mots (1 123 702).

➤ Recul envisagé sur les 120 000 suppressions de postes

Le Président de la République a annoncé le 25 avril 2019 que l'objectif de suppression de 120 000 postes de fonctionnaires (50 000 dans la fonction publique d'Etat ; 70 000 dans la fonction publique territoriale) était révisable « s'il n'est pas tenable ». Alors que 5 800 postes ont été supprimés par les lois de finances pour 2018 et 2019. Il souhaite mettre plus de fonctionnaires sur le terrain et supprimer plus de postes en administration centrale. Il a suggéré également la suppression d'organismes publics, sans autre précision.

➤ Le Président de la République et les territoires : cohérence, proximité

Dans sa conférence de presse du 25 avril 2019, le Président de la République s'est montré plus attentif aux préoccupations des élus locaux et des territoires que par le passé. Sur la décentralisation, il met l'accent sur la cohérence entre les compétences « qui doivent être claires en supprimant les doublons et en transférant les financements et la responsabilité qui va avec », ce qui suppose par exemple de transférer aux échelons locaux la totalité des compétences en matière de logement, de transport et de transition écologique et pose la question des compétences des départements dans la conception et la mise en œuvre des politiques sociales. Il confirme son attachement au principe de « différenciation territoriale ». Le projet de loi de nouvel acte de décentralisation devrait aboutir pour le premier trimestre 2020. En matière de déconcentration, il annonce une « réorganisation des services de l'Etat » se traduisant notamment par un renforcement des services territoriaux chargés de la vie quotidienne et une réaffirmation du pouvoir de coordination des préfets de département. Sur les services publics de proximité, il a décidé l'installation d'une maison « France service public » par canton (et non par intercommunalité !!), en moyenne, sur le modèle des maisons de service au public pour que chaque citoyen ait accès au service public en moins d'une demi-heure et a annoncé qu'il n'y aurait pas de fermetures d'écoles (mais pas de classes) ou d'hôpital (mais pas de services) sans l'accord des maires.

➤ L'Intérieur gère les DDI

Un décret n° 2019-377 du 26 avril 2019 publié au JORF du 28 avril 2019, texte n° 22 modifie l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur pour consacrer le transfert du pilotage et de la gestion des directions départementales interministérielles (DDI) du Secrétariat général du Gouvernement à ce ministère et la fusion des programmes 307 et 333. La direction de la modernisation et de l'administration territoriale de l'Etat pilote désormais « les moyens mutualisés de fonctionnement des services déconcentrés régionaux et départementaux dont la responsabilité est confiée au ministère », la gestion et le management des directeurs et l'animation de leurs réseaux... La direction des ressources humaines gèrera les autres personnels des DDI.

EUROPE

➤ Le risque des arriérés de paiement pour le budget européen

Le 2 avril 2019, la Cour des comptes européenne a rendu un rapport (dit « étude de cas rapide »)

constatant qu'après plusieurs années d'augmentation presque constante, la valeur des engagements restant à liquider du budget de l'UE a atteint un nouveau record, à 267 milliards d'euros, à la fin de 2017. Dans son communiqué de presse la Cour alerte sur les risques pesant sur le financement des futurs projets européens.

➤ Les avantages fiscaux du Royaume Uni aux multinationales contestés

Le 2 avril 2019, la Commission a conclu qu'une partie d'un régime fiscal britannique (basé notamment sur une exemption des filiales offshore grâce au régime du financement des groupes) a conféré des avantages fiscaux illégaux à certaines multinationales et lui demande de récupérer ces aides d'État proscrites par le droit de l'Union.

➤ L'Europe de la solidarité

Le commissariat général à la Stratégie et à la Prospective (CGSP), couramment appelé « France stratégie » a publié une note le 4 avril 2019 ayant pour objet de « Refonder l'Europe de la solidarité ». Considérant comme « ni réaliste ni souhaitable que les politiques sociales deviennent principalement du ressort de l'Union européenne », la note propose une coordination à ce niveau dans quatre directions : « écarter la tentation du moins-disant en matière sociale, fiscale et salariale ; mieux accompagner les mutations ; encourager la mobilité ; enfin, privilégier l'action en commun lorsque l'efficacité l'impose ». Plusieurs propositions concrètes sont formulées (réguler la concurrence fiscale dommageable, développer une logique européenne d'appui aux Roms par exemple) qui pourraient d'abord faire l'objet de coopérations renforcées dans l'enveloppe budgétaire actuellement en discussion.

➤ Le programme de stabilité italien révisé les prévisions de déficit

Le 23 octobre 2018, la Commission européenne avait demandé une révision du projet de plan budgétaire présenté par l'Italie pour l'année 2019. Après une controverse, l'Italie a trouvé un compromis. Prévoyant une croissance beaucoup plus faible, le gouvernement Italien a élevé le 7 avril 2019 sa prévision de déficit budgétaire pour 2020 autour de 2,1 % du produit intérieur brut (PIB) alors que l'objectif actuel avait été fixé en décembre à 1,8 %.

➤ Légère augmentation du poids des PO au sein de l'UE en 2017

Dans une mise à jour publiée le 19 avril, l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) a constaté en 2017 une légère

augmentation du poids des prélèvements obligatoire au sein de l'Union européenne (UE). La France est toujours championne avec un taux de 48,4 % (grâce à une baisse de ce taux au Danemark ces dernières années). Au sein de l'UE, ce taux est passé de 39,9 % du PIB en 2016 à 40,2 % en 2017 et dans la zone euro de 41,2 à 41,4 % du PIB.

INTERNATIONAL

➤ L'Union européenne premier financeur de l'aide au développement

Le 10 avril, l'OCDE a publié un rapport constatant que l'Union européenne et ses États membres ont continué d'être le premier pourvoyeur mondial d'aide publique au développement en 2018 (74,4 milliards d'euros) et ont intensifié leurs efforts à l'égard des pays en développement.

➤ Les États-Unis s'opposent à une augmentation des ressources du FMI

Depuis sa création, le capital dont le Fonds monétaire international (FMI) est doté par ses États membres, a été périodiquement augmenté à mesure de l'accroissement du périmètre de ses interventions. Le montant de ce capital a été modifié pour la dernière fois en 2010 pour augmenter notamment la participation les nouveaux pays industrialisés comme la Chine et le Brésil. Ce capital assure actuellement au FMI une capacité de prêt de l'ordre du millier de milliards de dollars. En prévision de l'assistance que ne va pas manquer de nécessiter le Venezuela une nouvelle augmentation a été proposée, fermement refusée le 12 avril 2019 par le secrétaire au Trésor américain, S. Mnuchin, compromettant l'obtention d'une majorité pour la voter. ■

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

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