

BUDGET DE L'ÉTAT ET DES OPÉRATEURS

➤ Le feuillet de la privatisation d'ADP

Dans le cadre de sa décision n° 2019-781 DC du 16 mai, le Conseil constitutionnel a validé les articles relatifs à la privatisation d'Aéroport de Paris (ADP) prévus dans la loi relative au plan d'action à la croissance et à la transformation des entreprises (dite loi PACTE). Conformément à sa jurisprudence, la juridiction constitutionnelle a estimé que « *la société Aéroports de Paris ne peut être regardée comme une entreprise dont l'exploitation constitue un monopole de fait au sens du neuvième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946* ». De plus, « *aucune disposition législative en vigueur ne qualifie Aéroports de Paris de service public national* ». Dans une autre décision du Conseil constitutionnel du 9 mai, les juges de la rue Montpensier ont accepté parallèlement la possibilité d'un lancement d'un référendum d'initiative populaire (RIP) sur la cession des parts de l'État d'ADP. Cela pose la question théorique de savoir qui aura *in fine* le dernier « mot » sur cette opération. La procédure du RIP reste néanmoins très contraignante. Hasard du calendrier, la Cour des comptes dans son rapport sur l'exécution du budget 2018 a qualifié « le fonds pour l'innovation et l'industrie » qui doit être alimenté par une dotation de 10 Md€ provenant en partie des recettes de la privatisation d'ADP de « *processus complexe et injustifié* ».

➤ Rapport d'activité de la direction générale du Trésor

Dans son rapport d'activité 2018, la direction générale (DG) du Trésor rappelle son action dans le cadre de trois objectifs : renforcer la gouvernance européenne et internationale, soutenir le développement des entreprises françaises à l'international et enfin l'accompagnement de la transformation de l'économie. Pour le premier axe, le

rapport évoque la contribution de la DG Trésor aux négociations au côté du gouvernement avec l'Allemagne qui ont abouti à la création d'un instrument budgétaire dédié à l'union monétaire. Pour le deuxième axe, l'année 2018 a été marquée par le lancement de la *Team France* export qui vise à coordonner l'accompagnement des entreprises françaises à l'export. Pour ce qui est de son rôle d'accompagnement de la transformation de l'économie, la DG Trésor a été largement associée en amont à la rédaction et à l'évaluation macro-économique de la loi PACTE. La DG Trésor a aussi contribué à d'autres études d'impact ainsi qu'à la création au sein de Bpifrance du Fonds pour l'innovation et l'industrie dès janvier 2018.

➤ Projet de loi de règlement et d'approbation des comptes de 2018

Le ministre de l'action et des comptes publics a présenté en conseil des ministres le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'État pour 2018. Le déficit public s'établit à 2,5 % du PIB (76 Md€) en amélioration de 0,3 % par rapport à 2017. L'objectif de dépenses totales de l'État (ODETE) fixé à 425,4 Md€ a été tenu. Les recettes fiscales ont été supérieures de 8,8 Md€ à la prévision de la loi de finances initiale. Du point de vue technique, la budgétisation sincère des dépenses a été renforcée par la réduction du taux de mise en réserve de 8 à 3 % et par l'absence de régulation en cours d'année. Par ailleurs, pour la première fois depuis trente ans, le gouvernement n'a procédé à aucune annulation ou ouverture de crédits par décrets d'avance en cours de gestion. Dans son *avis* du 15 mai, le Haut conseil des finances publiques a constaté une réduction du déficit structurel de 0,1 point (-0,3 en dépenses et +0,2 de baisse des prélèvements obligatoires) conforme aux prévisions de la loi de programmation des finances publiques mais s'établissant à -2,3 % du PIB, loin de l'objectif à moyen terme de -0,4 % du PIB.

➤ Rapport de la Cour des comptes sur l'exécution du budget 2018

La Cour des comptes a rendu le 15 mai son rapport sur l'exécution du budget de l'État en 2018 ainsi que 66 analyses de l'exécution budgétaire. En 2018, « l'exécution a été mieux maîtrisée qu'au cours des années précédentes, notamment grâce à une programmation plus sincère des dépenses ». Ainsi, les dépenses totales du budget général de l'État s'élèvent à 325, 2 Md€ inférieures de 1,1 Md€ à la prévision de la loi de finances initiale et en hausse limitée de 0,3 par rapport à 2017 (à périmètre constant). De plus, la Cour constate une baisse sensible des sous-budgétisations. Elle explique que « les insuffisances de financement identifiées se sont élevées à 2,3 Md€, dont environ 1,5 Md€ directement liées à des sous-budgétisations. Ces écarts sont légèrement supérieurs aux risques de dépassements identifiés par la Cour en juin 2018, mais inférieurs des deux tiers à ceux qui avaient été constatés en 2017 ». La juridiction financière identifie néanmoins des anomalies budgétaires comme « le recours croissant aux fonds sans personnalité juridique (qui) porte atteinte à la cohérence du cadre budgétaire ». Elle cite comme exemple la création en 2018 du fonds pour l'innovation et l'industrie (voir infra « Le feuilleton de la privatisation d'ADP »). Elle cite également les surcoûts des opérations des forces armées (OPEX). Plus alarmiste, la Cour rappelle la situation « singulière » de l'État français par rapport aux autres administrations publiques et confirme que « pour la première fois depuis 2014, et après trois ans de quasi-stabilité, le déficit budgétaire est en hausse atteignant 76 Md€ contre 67,7 Md€ en 2017 ». Elle en conclut que les baisses d'impôt devraient être « proportionnées à l'effort de baisse de la dépense ».

➤ Certification des comptes de l'État

La Cour des comptes a publié le 15 mai son acte de certification des comptes 2018 de l'État. Dans ce rapport, la Cour certifie que le compte général de l'État de l'exercice 2018, arrêté le 30 avril 2019, est régulier et sincère. La Cour rappelle que la situation nette de l'État s'établit à -1 295 Md€ fin 2018. Les progrès réalisés pour l'exercice 2018 permettent de lever 14 parties de réserves formulées l'année dernière même si quatre réserves substantielles énoncées lors des exercices 2016 et 2017 persistent. Celles-ci portent sur les limites générales dans l'étendue des vérifications, sur les anomalies relatives aux stocks militaires et aux immobilisations corporelles, sur les anomalies relatives aux immobilisations financières, et sur

les anomalies relatives aux charges et aux produits régaliens.

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

La Cour des comptes a publié les rapports de certification des deux chambres pour l'exercice 2018. Ils visent à apprécier la conformité des états financiers vis-à-vis du référentiel comptable lié aux deux assemblées. La Cour a estimé dans les deux rapports que, dans leurs aspects significatifs, les comptes donnaient une image fidèle de la situation financière et du patrimoine de l'Assemblée nationale et du Sénat.

➤ Rapport de la Cour des comptes sur la gestion des fonds européens

À la demande de l'Assemblée nationale, la Cour des comptes a présenté un rapport sur le transfert aux régions de la gestion des fonds européens structurels et d'investissement : le fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), le fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (Feamp), le fonds européen de développement régional (Feder) et le fonds social européen (FSE). Ils ont représenté 26,9 Md€ de crédits sur la période de programmation 2014-2020. L'imbrication des compétences entre l'État et les régions et la complexité de cette gestion conduit la Cour à formuler sept recommandations en vue de la programmation 2012-2017. Le Commissariat général à l'égalité des territoires a publié le 30 mai 2019 une étude récapitulative sur l'histoire, la mise en œuvre et les projets relatifs à ces fonds européens.

➤ Deuxième printemps de l'évaluation

Le deuxième « printemps de l'évaluation » se déroulera à l'Assemblée nationale du 28 mai au 19 juin 2019. Il a commencé le 28 mai par l'audition de Gérard Darmanin par la Commission des finances.

➤ Les comptes des APU en 2018

L'INSEE a publié les comptes des administrations publiques (APU) en 2018 qui actualisent les premiers résultats publiés en mars. Le déficit des APU reste sous la barre des 3 % du PIB pendant deux années consécutives : -2,5 % du PIB (-2,8 % en 2017 et -3,5 % en 2016). Le déficit total, à 59,4 Md€, diminue de 4,1 Md€ grâce aux excédents des administrations publiques locales (+0,7 Md€) et des administrations de sécurité sociale (+5,5 Md€). Le besoin de financement de l'État et des ODAC s'établit à 72,6 Md€ alors que les excédents des ASSO s'élèvent à

10,8 Md€ et ceux des APUL à 2,3 Md€. Les dépenses ralentissent : en valeur : +1,9 % (+2,3 %) et en volume : +0,2 % (+1,3 %). Leur part dans le PIB diminue donc à 56 % (56,4 %). Les recettes progressent plus vite que les dépenses en raison de la conjoncture mais subissent l'effet des 9,7 Md€ d'allègements d'impôt : +2,3 % (+3,8 %). Le ratio de prélèvements obligatoires diminue à 45 % (45,2 %). La dette publique reste stable (98,4 %). La progression des recettes des collectivités locales a été plus rapide (+2,6 %) que celle des dépenses (+2,4 %). La hausse des dépenses de personnel du secteur local a été contenue à 0,7 % (gel du point d'indice, jour de carence, report du PPCR) alors que les dépenses d'investissement ont continué de croître de 8,6 %.

FINANCES LOCALES

➤ Les sociétés d'économie mixte locales

La Cour des comptes a publié son rapport sur les sociétés d'économie mixte locales. Le développement des entreprises publiques locales depuis l'acte I de la décentralisation en 1982 constitue une épineuse question, compte tenu d'un certain nombre d'évolutions non prévues à l'origine et fragilisant leur santé financière. En premier lieu, l'essor de la pluriactivité constitue une tendance lourde, notamment dans les secteurs de l'aménagement et de l'immobilier. Cette évolution interroge au regard de la répartition des compétences et des risques financiers. En outre, à l'origine, était attendu la présence d'actionnaires privés. Or, en 2018, sur 4,6 Md€, le capital est détenu à 79 % par des actionnaires publics. D'autres dérives ont été relevées comme par exemple l'essor de filiales, permettant aux élus locaux d'échapper aux règles d'écrêtement des rémunérations. Les magistrats financiers soulignent également les limites du contrôle de légalité liées notamment à l'absence d'obligation de transmettre les actes de la part des sociétés et de leurs filiales. Ce rapport tombe, par ailleurs, à point nommé à l'heure où le Parlement débat actuellement d'une loi « tendant à sécuriser l'actionnariat des entreprises publiques locale ».

➤ Freinage des dépenses des collectivités

Lors de son audition au Sénat, le ministre de l'action et des comptes publics a donné quelques précisions sur la situation et l'avenir des finances locales. En premier lieu, il a rappelé le coût important pour l'État des dégrèvements, qui représente plus de 16 milliards d'euros. Ensuite,

le ministre a rappelé que les collectivités ayant contractualisé ont connu une diminution de leurs dépenses de fonctionnement de 0,2 %, en-deçà des objectifs prévus par la loi. Pour les autres collectivités, la progression des dépenses de fonctionnement a été de +1,1 %, soit un montant inférieur à l'objectif légal. Le ministre s'interroge à nouveau sur l'objectif d'une réduction du nombre de fonctionnaires de 70 000 au sein des collectivités locales « par la maîtrise de la dépense des grandes collectivités ». Concernant la fiscalité, le ministre a écarté le risque d'une inflation fiscale en estimant que les collectivités, comme les Conseils départementaux n'ayant un pouvoir de taux que sur un seul impôt, ont modéré leur hausse. En revanche, on se dirige vers une réforme fiscale inégalitaire en raison de la base d'imposition qui sera choisie et des nombreux dispositifs de péréquation nécessaires pour pallier les effets indésirables.

➤ Les départements réclament une hausse des droits d'enregistrement

Le débat sur le financement des conseils départementaux continue d'alimenter la chronique. La création d'un nouveau fonds de péréquation horizontal en loi de finances pour 2019 offre un nouvel argument à l'Assemblée des départements de France (ADF) pour revendiquer une hausse du taux des droits de mutation à titre onéreux de +0,2 %. Ce procédé, déjà utilisé par le passé, présente l'avantage d'être neutre pour l'État. Pour mémoire, la loi de finances pour 2014 (loi n°2013-1278 du 29 décembre 2013, JO du 30 décembre 2013) avait ouvert la possibilité aux conseils départementaux de porter le taux des DMTO de 3,8 % à 4,5 %, soit une hausse maximale de +0,7 %. Bien évidemment, la plupart des départements ont porté le taux à son maximum. Le Premier ministre s'était déjà interrogé sur cette option l'année dernière avant de faire marche arrière. Reste que cette option, dans le climat actuel, présente un risque politique et qu'elle pourrait aboutir à renchérir les prix de l'immobilier déjà élevés.

➤ Baisse des taux des impôts directs locaux des grandes collectivités

Le Cabinet d'étude Finances et Stratégies Locales a publié une analyse analysant l'évolution des taux de fiscalité votés par les conseils départementaux ainsi que les communes et EPCI, dont la population est supérieure à 40 000 habitants. De façon générale, pour la première fois depuis dix ans, le taux de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) est en très légère baisse entre 2018 et

2019 de -0,1 %. 95 % des collectivités ont maintenu ou baissé leur taux de TFPB. Rien d'étonnant une année avant les élections municipales. En matière de taxes ménages, concernant les grandes villes, la baisse s'élève à -0,3 % en 2019, après de faibles hausses en 2018 (+0,6 %) et 2017 (+0,1 %). En 2019, les groupements à fiscalité propre maintiennent leur taux sur la cotisation foncière des entreprises. L'évolution moyenne du taux de CFE est ainsi stable, après les hausses très limitées observées en 2018 (+0,2 %) et 2017 (+0,5 %).

➤ L'Agence France Locale veut s'élargir aux EPCI

Créé en 2003, le groupe Agence France locale a vocation à faciliter l'accès des collectivités au financement. Lors de son Assemblée générale le 23 mai 2019, deux revendications majeures ont été soulevées par son conseil d'administration. Le premier point porte sur la possibilité pour tous les établissements publics de coopération intercommunale de devenir actionnaire du Groupe AFL. En effet, suivant la structure qui va gérer des compétences coûteuses (assainissement, eau...), la collectivité pourra ou non bénéficier de l'aide l'AFL. La seconde revendication est relative au traitement prudentiel de la dette des collectivités locales. En effet, la dette locale est pondérée en risque à hauteur de 20 %. Cette situation apparaît paradoxale : la dette locale est moins bien traitée que celle de l'État alors que l'emprunt des collectivités ne finance que des dépenses d'investissement.

FINANCES SOCIALES

➤ L'ACOSS publie les chiffres 2018 de la lutte contre le travail dissimulé et la fraude au détachement

Selon les chiffres publiés par l'ACOSS, les redressements consécutifs à des actions de lutte contre le travail dissimulé se sont élevés, en 2018, à un montant de 640,7M€, en progression de 18,5 % par rapport à 2017 (dont 190M€ au titre des sanctions financières) et de 100 % par rapport à 2013. La lutte contre la fraude au détachement-dont la Cour des Comptes avait critiqué les résultats décevants l'an dernier a conduit à un montant de redressements de 131M€, soit une multiplication par 3 par rapport au résultat de 2017, grâce en particulier à un ciblage sur les dossiers à fort enjeu et au développement des coopérations avec les institutions de Sécurité sociale de nos partenaires (Portugal, Italie, Pologne, Espagne notamment, et rapprochements en cours avec le Luxembourg, la Bulgarie et la Slovaquie). L'objec-

tif de l'ACOSS, annoncé par son Directeur général, serait de redresser un montant de 3,5 Md€ sur la période 2018-2022.

➤ Premier bilan des mesures d'urgence de décembre 2018

En déplacement en Charente, le Premier Ministre a tiré le 2 mai un premier bilan des Mesures d'urgence économiques et sociales (MUES) annoncées le 10 décembre par le Président de la République. La revalorisation de la prime d'activité va représenter un montant de 3 Md€ supplémentaires en 2019, portant la dépense totale au titre de cette prime à 9,4 Md€ avec 1,3 millions de bénéficiaires supplémentaires. La prime exceptionnelle de pouvoir d'achat a concerné 5,5 millions de salariés, pour un montant de 2,2 Md€ et une attribution de 400€ en moyenne par salarié. Enfin, la défiscalisation des heures supplémentaires devrait procurer un gain de pouvoir d'achat de 3 Md€ avec un montant moyen de 600€ pour un salarié rémunéré à hauteur de 1 500€ nets par mois. S'y ajoutent les remboursements des trop-perçus de CSG au profit de 5 millions de retraités qui va intervenir à partir du début mai, ainsi que l'ouverture de discussions sur une prime de précarité dans la fonction publique. Le rapport du HCFiPS (cf infra) s'est efforcé de mesurer l'impact de ces mesures sur l'équilibre de la LFSS jusqu'à 2022.

➤ Le retour à l'équilibre de la Sécurité sociale en question

Le Haut conseil du financement de la protection sociale (HCFiPS) a publié un rapport sur l'état des lieux du financement de la protection sociale. A l'automne 2018, il paraissait acquis que l'année 2018 devait marquer la fin du « trou de la Sécu », avec la perspective d'un léger excédent de l'ensemble constitué par le régime général et le Fonds de solidarité vieillesse. Ces prévisions ont été mises à mal par la crise des « gilets jaunes » et le ralentissement de la conjoncture européenne qui va peser sur les recettes des régimes sociaux. Les mesures contenues dans la loi MUES du 24 décembre 2018 pourraient, selon le HCFiPS, dégrader le solde de la LFSS promulguée le 22 décembre 2018 de -2,6 Md€ en 2019. Le ralentissement de la conjoncture devrait ramener le taux de croissance du PIB à 1,4 % (au lieu de 1,7 %) -avec une incidence marquée sur la croissance de la masse salariale sur la période 2019-2022. Il faut également prendre en compte l'annonce par le Président de la République le 25 avril dernier de la poursuite du retour à l'indexation des pensions sur l'inflation en 2020. Dans ces conditions,

le déficit du RG+FSV pourrait atteindre -3,4 Md€ en 2019 et -5,9 Md€ en 2022. Ces perspectives remettent en cause la trajectoire financière de l'automne qui prévoyait, à partir de 2019, le transfert de recettes du régime général à l'État d'une part (pour faire participer les comptes sociaux au retour à l'équilibre du solde global des APU en 2022) et à la CADES d'autre part (pour assurer l'extinction de la dette sociale en 2024). Par ailleurs, le HCFiPS tire plusieurs conséquences majeures des mesures intervenues depuis 2017 (transformation du CICE en allègements généraux de cotisations sociales, renforcement de ceux-ci au niveau du SMIC, allègements pour les cotisations des régimes de retraite complémentaires et pour les cotisation UNEDIC) : 1) la TVA, qui compense ses allègements, va devenir une ressource essentielle de la SS (26 % de son produit (soit 46 Md€) va lui être affectée, contre 6 % en 2018), 2) les URSSAF voient leur périmètre de recouvrement considérablement élargi ; 3) la question des relations financières entre la SS et l'État-déjà complexe prend une autre dimension, que les préconisations du rapport Dubertret-Charpy (cf Repères de septembre 2018) ne règlent pas complètement ; 4) les perspectives de retour à l'équilibre de la SS et sa contribution à la réduction du déficit global en 2022 apparaissent aujourd'hui remises en question.

➤ Assouplissements sur les retraites complémentaires

Le redressement plus rapide qu'escompté de la situation de l'AGIRC-ARRCO suite à l'accord de 2015 ont amené le patronat à faire un geste dans la négociation sur l'orientation stratégique du régime jusqu'en 2022, puisqu'il serait prêt à accepter de renoncer à la décote de 10 % pour certaines catégories de travailleurs partant avant 63 ans (chômeurs en fin de droits percevant l'allocation spécifique de solidarité, futurs retraités reconnus en incapacité permanente à hauteur de 20 %). Cela ne satisfait pas pour autant les organisations de salariés qui voudraient sortir définitivement du « bonus-malus » autour de l'âge pivot. Par ailleurs, il paraît acquis qu'à partir de novembre 2019, les retraites complémentaires seront revalorisées de 0,2 % au-delà de l'inflation.

➤ Une nouvelle étude sur l'effet des allègements de charges sociales

Le débat sur l'efficacité de la politique d'allègement des charges sociales n'en finit pas d'être relancé. En janvier dernier, une note du Conseil d'Analyse Économique (cf Repères de janvier) avait rendu un avis mitigé sur celle-ci au regard

des deux objectifs poursuivis : l'amélioration de l'emploi (pour le CAE seulement efficace pour les bas salaires, en deçà de 1,6 SMIC) et le renforcement de la compétitivité à l'exportation (jugé décevant). Une étude de la Fabrique de l'Industrie (réservoir d'idées proche de l'UIMM et du GIFAS) considère pour sa part que l'effet sur l'emploi non qualifié n'a pas été aussi probant que cela au regard de l'importance du chômage résiduel en France et du coût budgétaire de ces exonérations. S'agissant de la compétitivité des entreprises française à l'export, l'étude considère que le CICE aurait eu un effet réel sur les marges des entreprises ce qui aurait contribué à stopper la dégradation de la compétitivité extérieure des entreprises. Il en conclut qu'on manque de recul sur l'effet réel des instruments mis en place depuis 2013, qu'il ne faut pas revenir aussi vite sur les exonérations de charges sur les salaires intermédiaires (jusqu'à 3,5SMIC) et qu'on ne construit pas l'avenir économique du pays sur le seul soutien aux emplois non qualifiés.

➤ Le RSA est reparti à la hausse en 2018

Selon les dernières statistiques de la CNAF, le nombre de bénéficiaires du RSA a augmenté de 1 % en 2018 par rapport à 2017, après un ralentissement entre 2016 et 2017 (1,88 millions de foyers bénéficiaires), pour une dépense totale proche de 11 Md € et un montant moyen mensuel par foyer de 496€. Cette augmentation du nombre de bénéficiaires -alors même que la conjoncture économique s'est plutôt améliorée- s'expliquerait par la facilitation introduite dans les démarches administratives (téléprocédures et stabilité des droits sur trois mois au lieu d'être constamment recalculés), sachant que le taux de recours au RSA par rapport au nombre de bénéficiaires potentiellement éligibles n'est encore que de 60-65 %.

➤ Validation et publication de la loi Pacte

Dans les Repères de juin 2018, avaient été présentées les dispositions du Projet de loi relative à la croissance et à la transformation des entreprises, notamment la baisse du taux du forfait social et le lissage des seuils sociaux (article 11 du projet de loi). Saisi notamment sur ce dernier article, le Conseil Constitutionnel, dans sa décision du 16 mai, a considéré que les modalités de décompte retenues pour la détermination des effectifs d'une entreprise qui étaient différentes selon que ceux-ci évoluent à la baisse ou à la hausse, ne constituaient pas une rupture d'éga-

lité, susceptible de favoriser des stratégies de contournement par les entreprises de leurs obligations légales. La loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et à la transformation des entreprises a été promulguée et publiée au JORF du 23 mai 2019.

➤ Il reste moins de 100 Md€ de dette sociale à amortir par la CADES

Le Comité de surveillance de la CADES a annoncé que 60 % de la dette sociale de la dette reprise depuis 1996 par la CADES (soit 155 Md€) avait été amortie et que la dette résiduelle s'élevait à 98 Mds. Rappelons par ailleurs qu'entre 2020 et 2022, la CADES devrait se voir transférer 15 Md€ de dette portée par l'ACOSS, financée par l'affectation à la Caisse d'une recette de CSG (cf Repères de septembre 2018), mais les dernières projections du HCFiPS conduisent à s'interroger sur la perspective d'extinction de la dette sociale en 2024.

➤ Un dossier du COR sur les âges et comportements de départ en retraite

Le Conseil d'Orientation des retraites a examiné le 23 mai les liens entre l'état de santé et les conditions de travail sur le maintien en emploi des seniors. La réglementation actuelle comporte plusieurs dispositifs permettant de partir à la retraite avant l'âge légal d'ouverture des droits ou de lever la condition de durée de cotisation. Ces dispositifs ne corrigent que partiellement la qualité de vie et les conditions d'existence des pensionnés puisque l'espérance de vie à 62 ans de ceux-ci reste inférieure d'au moins 4 ans à celle des titulaires d'une pension normale. Le COR pose la question de la prise en compte de ces dispositifs compensatoires dans le futur régime universel à rendements définis : il préconise un dispositif de retraite anticipé avec attributions de droits correspondant au différentiel de durée de retraite plutôt qu'une adaptation des coefficients de liquidation, ces droits supplémentaires étant financés dans le cadre de la solidarité. Par ailleurs, le Sénat a rendu public, le 15 mai, dans un rapport d'information, les actes du colloque qui s'était tenu le 21 mars dernier dans son enceinte sur la réforme des retraites.

➤ Certification des comptes 2018 du régime général de Sécurité sociale

La Cour des comptes a rendu le 24 mai son rapport de certification sur les comptes 2018 du Régime général de Sécurité sociale. Comme annoncé dans nos Repères de mars dernier, le Régime Général présente un excédent de

0,5 Md€ (un déficit global de 1,2 Md€ en prenant en compte le fonds de solidarité vieillesse (FSV), seule la branche maladie accusant encore un déficit. Les comptes combinés des cinq branches, ainsi que ceux de leurs caisses nationales respectives ont tous été certifiés avec un nombre total de 29 réserves (contre 28 pour 2017), la réserve supplémentaire concernant la Caisse Nationale d'Assurance maladie. Les constats de la Cour se situent dans la continuité de l'année précédente : l'exercice 2018 a été marqué par des travaux importants : généralisation de la Déclaration sociale nominative, mise en oeuvre de la liquidation unique pour les régimes alignés, intégration des travailleurs indépendants dans le régime général. De ce fait, les réorganisations de services, de processus et de systèmes d'information qui ont été rendus nécessaires n'ont pas permis d'amélioration significative sur le plan du contrôle interne.

FISCALITÉ ET PROCÉDURE FISCALE

➤ La CJUE précise que le droit au remboursement de la TVA payée à l'étranger ne peut être limité

La demande de décision préjudicielle émanait du Tribunal administratif de Montreuil et portait sur l'interprétation de l'article 20§2, de la directive n° 2008/9/CE du Conseil, du 12 février 2008, définissant les modalités du remboursement de la TVA, prévu par la directive n° 2006/112/CE, en faveur des assujettis qui ne sont pas établis dans l'État membre du remboursement, mais dans un autre État membre (CJUE, 2 mai 2019, Sea Chefs Cruise Services GmbH contre Ministre de l'Action et des Comptes publics, aff. n° C-133/18).

➤ Matignon demande une évaluation de la fraude fiscale

Dans une lettre adressée au Premier président de la Cour des comptes, le 9 mai dernier, le Premier ministre a demandé à la Cour des comptes une évaluation de la fraude fiscale (art. L. 132-7 C. Jur. Fin.) d'ici le mois de novembre 2019, conformément au vœu du Chef de l'État. L'objectif principal de cette enquête est de dresser un état des lieux de la fraude fiscale en France et de son montant en proposant un chiffrage dont la méthode permettrait un suivi dans le temps. C'est un sujet difficile (voir impossible) techniquement et sensible politiquement. En effet, l'Observatoire de la fraude fiscale (OFF), annoncé en sept. 2018 par le ministère des finances, pour lequel le sénateur Bocquet est candidat depuis mars 2019, n'a toujours pas vu le jour. Faut-il l'inscrire

dans la loi comme le souhaitent certains ou faut-il plutôt confier cette mission au Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) dont la compétence est largement reconnue ? Composé d'universitaires reconnus et de hauts fonctionnaires, il peut également faire appel à toute autre personne choisie en fonction de ses compétences particulières. À l'heure où le Gouvernement veut supprimer les comités Théodule, il semble opportun de faire confiance au CPO pour évaluer la fraude fiscale, sujet ô combien complexe.

➤ **Taxe carbone : les leçons des expériences étrangères**

Une étude de l'Institute for climate economics de mai 2019, en collaboration avec la Banque Mondiale et l'Agence Française de Développement, vise à éclairer les décisions entourant l'usage des recettes tirées de mécanismes de tarification du carbone : baisser d'autres impôts en particulier pour les plus modestes ? Faire des versements forfaitaires pour les ménages modestes ? Financer des services collectifs nouveaux qui bénéficient aux plus modestes ?

➤ **La version 2019 de la Charte du contribuable vérifié inclut le droit à l'erreur**

La Charte des droits et obligations du contribuable vérifié, opposable à l'Administration fiscale (art. L. 10 et L. 47 du LPF), dans sa version mise à jour en mai 2019, inclut le droit à l'erreur issu de la loi n°2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance dite « ESSOC ». Ainsi, les rectifications qui sont éventuellement proposées n'entraîneront que le paiement des impôts omis et des intérêts de retard. Si le contribuable a commis, de bonne foi, des erreurs, omissions ou insuffisances et s'il régularise celles-ci en cours de contrôle en déposant les déclarations rectificatives correspondantes, les intérêts de retard sont alors réduits de 30 % pour les déclarations visées et de 50 % pour les autres déclarations (art. L. 62 du LPF et au V de art. 1727 du CGI).

➤ **Rapport parlementaire sur l'imposition des « américains accidentels »**

La mission d'information sur l'assujettissement à la fiscalité américaine des français nés aux États-Unis, pilotée par les députés Le Fur et Saint-Martin, a présenté son rapport. Il préconise de revenir sur l'application de la loi américaine FACTA de lutte contre l'évasion fiscale de 2010 et sur l'accord bilatéral avec les USA signé le 14 nov. 2013, en vigueur depuis le 29 sept. 2014, per-

mettant de collecter des données relatives aux avoirs financiers d'américains à l'étranger. Attentives aux lourdes sanctions liées à l'absence de communication des données bancaires de leurs clients aux autorités américaines, et afin de les éviter, les banques françaises ont préféré restreindre les services ou fermer les comptes des individus présentant des liens avec les USA. Le rapport appelle le ministère des finances à intervenir pour faire cesser les fermetures de comptes bancaires des « américains accidentels » et invite la France à demander aux USA de faciliter la procédure de renonciation à la nationalité américaine pour ces individus nés sur le sol des USA, et donc contribuables américains, mais qui n'y ont vécu que très peu de temps après leur naissance. La mission d'information a bien conscience toutefois que ce sujet n'est pas une priorité pour le Gouvernement en ce moment, en plein débat sur les GAFA.

➤ **Cour des comptes : « des dépenses fiscales ni pilotées, ni évaluées »...**

Dans le cadre de son rapport sur l'exécution du budget de l'État pour 2018 (p. 96 et s.), la Cour des comptes critique l'absence de pilotage effectif des dépenses fiscales, une évaluation suffisante et une faible articulation des dispositifs avec les objectifs des politiques publiques auxquelles ils sont rattachés. Le coût et l'impact de 161 niches fiscales seraient ignorés (près d'un tiers des 474 avantages fiscaux). Le projet de loi de finances pour 2019 a estimé le chiffrage des dépenses fiscales de 2018 à 100,17 Mds€, soit une hausse de 0,3 Mds€. Le dépassement continu du plafond de dépenses fiscales au cours des exercices 2015, 2016 et 2017 n'a entraîné aucune mesure d'ajustement et les propositions de modifications ou de suppressions de dépenses fiscales sont pratiquement inexistantes. Pourtant, en 2017, 15 dépenses fiscales ont bénéficié à moins de 1000 ménages, pour un coût estimé à 11 M€, et 13 à moins de 100 entreprises, pour un coût estimé à 60 M€.

➤ **Création du service d'enquêtes judiciaires des finances**

Un décret n° 2019-460 du 16 mai 2019 (JORF du 7 mai 2019, texte n°14) organise le service d'enquête judiciaire des finances prévu par l'article 45 de la loi n° 2019-222 du 29 mars 2019 (art.28-1 du Code de procédure pénale). Il élargit les compétences du service des douanes judiciaires et regroupe des officiers judiciaires douaniers et fiscaux issus des directions générales des douanes et des finances publiques. Il pourra procéder à la

recherche et la constatation d'infractions pénales dans les domaines d'activité des deux directions.

➤ **Constitutionnalité de la déductibilité de la base d'imposition de l'ISF des dettes du redevable à l'égard de ses héritiers**

Selon le Conseil Constitutionnel (Cons., const., décis. n°2019-782 QPC, 17 mai 2019, Mme Élise D.), le renvoi opéré par l'article 885 D du CGI, dans sa rédaction résultant de la loi du 23 déc. 1988 de finances pour 1989, à l'article 773-2° du même code est conforme à la Constitution. Selon cet article les règles d'assiette et les sanctions applicables en ISF sont, sous réserve de dispositions particulières, celles des droits de mutation par décès. Le Conseil Constitutionnel a été saisi par la Cour de cassation d'une QPC relative à la conformité constitutionnelle de l'article 885 D du CGI. Le Conseil Constitutionnel a jugé que ce renvoi, qui ne méconnaît ni le droit de propriété, ni aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doit être déclaré conforme à la Constitution.

➤ **Vers une suppression de la déclaration des revenus au titre de l'IR ?**

Selon le ministre de l'action et des comptes publics lors de son audition par la commission des finances de l'Assemblée nationale, le 28 mai 2019, à l'occasion de la deuxième édition du « printemps de l'évaluation », en 2020, 11 millions de foyers fiscaux pourraient ne plus remplir de déclaration annuelle de revenus. Ce sont ceux dont la situation serait inchangée d'une année sur l'autre et dont les revenus seraient connus de l'administration.

➤ **Vers un renforcement de la lutte contre la fraude fiscale à la TVA**

À l'occasion d'un débat au Sénat, le ministre de l'action et des comptes publics a annoncé un ensemble de mesures visant à renforcer la lutte contre la fraude fiscale à la TVA, et notamment la transposition dès 2020 d'une directive européenne, adoptée en décembre 2017, qui met en place un nouveau système de collecte de la TVA par les plateformes de commerce électronique prévoyant de rendre celles-ci redevables en lieu et place du vendeur sur les envois de moins de 150 €, en provenance d'États tiers à l'Union européenne. L'objectif est de contenir les pertes de recettes fiscales liées à la fraude à la TVA. Selon les vœux du Gouvernement, ce texte devrait s'appliquer, non plus en janvier 2021, mais dès janvier 2020 et pour tous les montants.

➤ **Le rétablissement de la faculté transactionnelle de la DGFIP en cas de poursuites pénales commenté par Bercy**

L'article 35 de la loi n° 2018-898 du 23 oct. 2018 relative à la lutte contre la fraude a rétabli la faculté pour la DGFIP d'engager une transaction (art. L. 247 du LPF), quelles que soient les suites envisagées ou données au dossier sur le plan des poursuites pénales, comme c'était le cas avant l'article 15 de la loi n° 2013-1117 du 6 déc. 2013. L'administration fiscale vient de commenter cet aménagement.

MANAGEMENT PUBLIC

➤ **Le rapport d'activité de France Stratégie**

France Stratégie se définit comme « une institution utile au débat et à l'action publique », titre de son rapport d'activité 2018. Trois missions sont mises en valeur : éclairer le débat public, par exemple par une étude sur les stratégies conduites dans différents pays pour réduire les dépenses publiques ; contribuer à l'action publique, par exemple par une analyse exhaustive des freins au maintien et au retour à l'activité des seniors ; évaluer les politiques publiques, par exemple les effets du CICE ou les réformes de l'impôt sur le capital. France Stratégie a coordonné un cycle de séminaire sur l'évaluation de l'impact de politiques publiques.

➤ **La lettre de mission de Frédéric Thiriez**

Après les annonces, par le Président de la République, de « la suppression de l'École nationale d'administration », puis de la « suppression des grands corps » (v. Repères d'avril 2019), le texte de la lettre de mission adressée par le Premier ministre à Frédéric Thiriez, avocats aux conseils, était attendu. Sa mission portera sur la sélection des hauts fonctionnaires qui doit assurer une plus grande diversité des origines ; sur la formation initiale et continue qui doit garantir les compétences professionnelles, l'aptitude au travail en équipe, la connaissance des réalités, l'ouverture européenne et internationale, l'ouverture sur le monde académique et la recherche ; le déroulement des carrières qui doit faire moins de place au rang de sortie de l'école « comme c'est le cas aujourd'hui avec le système des grands corps » et comprendre un système d'évaluation et de sélection à échéances régulières. Les spécificités de la magistrature judiciaire, du Conseil d'État,

de la Cour des comptes et des juridictions administratives et financières devront être prises en compte. Les propositions sont attendues pour fin novembre.

➤ Le rapport d'activité du CEGEFI

Le rapport du Contrôle général économique et financier rend compte de la diversité de ses activités en 2018. Ses 251 membres, dont 46 chefs de mission et 85 contrôleurs généraux, ont contrôlé 421 organismes publics, procédé à 34 audits et réalisé 21 missions de conseil. Une démarche « qualité et maîtrise des risques » a été développée.

➤ La Cour des comptes et l'informatique de la DGFIP et de la DGDDI

Le rapport de la Cour des comptes réalisé à la demande de l'Assemblée nationale, estime que les systèmes d'information de la direction générale des finances publiques (DGFIP) et de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) sont gérés avec sérieux et fiabilité. Les investissements informatiques, regroupés en 900 applications, mobilisent 650 M€ (178 M€ pour le prélèvement à la source) et 5 500 agents. La Cour souligne cependant l'ancienneté de certains matériels et de certaines applications, des faiblesses structurelles dans la stratégie, la gouvernance, la conduite des projets, la gestion des personnels, le niveau des investissements et formule dix recommandations pour accélérer la transformation numérique pour améliorer la qualité du service rendu et réaliser des économies supplémentaires.

EUROPE

➤ La « coalition hanséatique » empêche tout consensus sur le budget de l'Euro

Le 2 mai 2019, les ministres des finances de la nouvelle « ligue hanséatique », menée par le ministre des Pays-Bas et rassemblant Danemark, Finlande, Irlande, Lettonie, Lituanie et Suède, ont rendu public une lettre adressée au président de l'Eurogroupe, Mario Centeno. Ils s'y opposent au projet de budget de la zone euro, réclamant une forte réduction de son périmètre financier et surtout le maintien d'une gestion strictement nationale de la politique budgétaire, à l'exclusion d'une quelconque solidarité entre États membres. Le sujet a été écarté du programme du sommet européen du 9 mai 2019, la « déclara-

tion de Sibiu » adoptée à cette occasion ignorant complètement le problème.

➤ Les prévisions économiques de la Commission

Le 7 mai 2019, la Commission européenne a rendu public ses prévisions économiques. Si l'économie européenne devrait poursuivre son expansion pour la septième année consécutive en 2019, une croissance du PIB réel étant attendue dans tous les États membres, cette croissance ne se poursuit qu'à un rythme plus modéré. Seules l'Allemagne et l'Italie devraient connaître en 2019 une croissance inférieure à 1 %. Globalement, le PIB devrait augmenter de 1,4 % dans l'UE cette année et de 1,2 % dans la zone euro. La Commission attend un redémarrage de la croissance à partir de 2020.

➤ Transaction fiscale record pour Kering en Italie

Annoncé par Reuters, Kering a signé le 9 mai 2019 un accord sur un versement de 1,25 milliard d'euros aux autorités italiennes pour régler à l'amiable un contentieux fiscal visant Gucci.

➤ Moins-values fiscales et débat budgétaire en Allemagne

En Allemagne, le ralentissement de l'économie provoque une baisse des rentrées fiscales et des prévisions en la matière. Pour la période allant de 2019 à 2023, elles seraient ainsi inférieures de 124,3 milliards d'euros par rapport aux prévisions publiées l'automne dernier. Pour préserver l'équilibre du budget fédéral (« schwarz Null »), le ministre des finances social-démocrate Olaf Scholz et la CDU s'opposent notamment sur la fiscalité des entreprises, que cette dernière souhaite alléger, et sur le projet social-démocrate de retraite minimum.

➤ Étude de la Commission sur la taxation du transport aérien

Le 13 mai 2019, le journal Le Monde, relayé par d'autres titres, a fait état d'une étude, dont les auteurs ne sont pas nommés, commandée par la direction générale des transports de la Commission européenne en avril 2017 et qui devait initialement être rendue publique en mai 2018 mais qui a depuis été oubliée dans un tiroir. Cette étude se prononce en faveur d'une imposition du kérosène pour les vols intérieurs (les vols internationaux étant exonérés depuis la convention de Chicago du 7 décembre 1944), évalue qu'une taxation de 33 centimes d'euros par litre de carburant diminuerait de 10 % les émissions de CO₂ du secteur aérien.

➤ Le TNA contre les carrousels de TVA

Dans un communiqué en date du 15 mai, la Commission européenne a salué le lancement de l'« outil d'analyse des réseaux de transactions » (dit TNA pour *Transaction Network Analysis*) qui doit permettre aux États membres d'échanger rapidement et de traiter conjointement les données relatives à la TVA, afin de détecter plus précocement les réseaux suspects.

➤ Retraits de la liste des paradis fiscaux

Le 17 mai, suite à des engagements pris ou réalisés, le Conseil a décidé de retirer Aruba, la Barbade et les Bermudes de la liste de l'UE des pays et territoires non coopératifs à des fins fiscales. Il ne reste donc plus que 12 noms sur cette liste : les Samoa américaines, le Belize, la Dominique, les Fidji, Guam, les Îles Marshall, Oman, le Samoa, Trinité-et-Tobago, les Émirats arabes unis, les Îles Vierges américaines et le Vanuatu.

➤ Une obligation verte notée AAA aux Pays-Bas

Pour la première fois, un État émet de la dette souveraine, très bien notée par un triple A, sous forme d'une obligation verte (dite « greenbond »). Le gouvernement néerlandais, dont la dette publique devrait atteindre 49,9 % du PIB cette année, espère placer sur le marché de 4 à 6 milliards d'euros dans un premier temps, puis porter ce montant à près de 10 milliards d'euros au cours des prochaines années. Le « greenbond » néerlandais devrait avoir une maturité de 20 ans et un taux de rendement (coupon) de 0,5 %. L'opération vise à financer des projets dans les énergies renouvelables, l'isolation des habitations et l'amélioration du réseau ferré.

➤ Les programmes des principales listes pour les européennes en France

Les principales listes candidates aux élections européennes du 26 mai en France présentent des programmes contrastés en matière financière et fiscale et une inégale maîtrise du droit de l'Union. En ne retenant que les dix premières listes en terme de résultats -Rassemblement national (RN) ; La République en marche (LaREM) ; Europe écologie Les Verts (EELV) ; Les Républicains (LR) ; La France insoumise (FI) ; Place publique-Parti socialiste (PP-PS) ; Debout la France (DLF) ; Génération-s (G) ; Union des démocrates et indépendants (UDI) et Parti Communiste français (PCF)-, on peut observer les positions sui-

vantes. Si plusieurs listes soutiennent l'harmonisation du droit social et de la fiscalité (LaREM, LR, FI, PP-PS, UDI, PCF), notamment pour lutter contre la fraude et la concurrence fiscale (EELV, FI, PP-PS, G) – DLF souhaitant récupérer les fraudes pour baisser la fiscalité des ménages –, d'autres s'opposent explicitement à toute harmonisation (RN) et à la création d'impôts européens (RN), notamment à une taxe carbone (LR), impôts défendus par d'autres (EELV, FI, PP-PS, G, UDI) ou seulement sous la forme d'un droit de douane sur les produits polluants (LR, DLF, UDI). Sur ce sujet, plusieurs listes défendent logiquement l'adoption d'une fiscalité à la majorité et non plus à l'unanimité (LaREM, PP-PS, UDI) et l'élargissement des pouvoirs budgétaires du Parlement (PP-PS qui, en souhaitant élargir « le champ de la codécision », semble ignorer la procédure Lisbonne...). À ce sujet, certains mettent en avant la question du gaspillage budgétaire européens (LR, DLF), la réduction du budget de l'Union (FN) – et donc de la contribution française (RN) ; l'UDI la remplacerait par des impôts européens, notamment douanier) ou son blocage pour obtenir une renégociation des traités (FI) – alors que d'autres défendent l'augmentation de ce budget (LaREM, LR, FI) et/ou spécialement de celui de la politique agricole (LR, UDI, PCF), ou la réorientation de ce dernier (EELV, PP-PS).

➤ La commission demande à l'Italie des clarifications sur son déficit

Le 29 mai 2019, la Commission européenne a adressé à plusieurs États membres (France, Belgique, Chypre et Italie) une demande de clarifications sur leur situation budgétaire. La situation de l'Italie semble la plus compliquée. Sa dette publique a atteint 132,2 % du PIB l'an dernier, pourrait augmenter à 133,7 % cette année et à 135,2 % en 2020, selon les dernières prévisions de la Commission. Par ailleurs, comme les controverses de l'an dernier avec le nouveau gouvernement l'avaient montré, l'Italie, censé diminuer annuellement son déficit de 0,6 point jusqu'au retour à l'équilibre, est au contraire en hausse continue depuis 2015. Ce déficit pourrait atteindre 2,4 % du PIB cette année et 3,6 % en 2020. Dans sa réponse, le gouvernement italien a promis de respecter les règles européennes en 2020.

INTERNATIONAL

➤ Le FMI au secours du Pakistan

Déstabilisé par une croissance ralentie (plus de 3 % quand même) et surtout une balance com-

merciale structurellement déficitaire, le Pakistan a signé avec le FMI le 13^e accord depuis la fin des années 1980. Il obtient ainsi le versement de 6 milliards sur trois ans en échange de réformes structurelles, notamment fiscales.

➤ Par votation, la Suisse augmente la fiscalité des multinationales

Le 19 mai 2019, la population Suisse s'est prononcé majoritairement dans tous les cantons lors d'un référendum législatif (votation) en faveur d'une augmentation de la fiscalité des entreprises multinationales (essentiellement des sociétés offshore du style « boîtes aux lettres », holdings ou branches financières de multinationales) par suppression de leur régime de faveur (qui leur permettait de payer un impôt à 8-12 % contre le double pour les entreprises locales), afin notamment de financer l'Assurance vieillesse et survivants (AVS) et de se mettre en conformité avec le droit international pour répondre aux pressions européennes.

➤ Réunion à l'OCDE sur la fiscalité des multinationales

Lors d'une réunion organisée par l'OCDE les 28 et 29 mai 2019, 129 pays se sont mis d'accord sur

des pistes de réformes de la fiscalité, notamment pour les géants du numérique. Ils ont en effet recensé deux méthodes possibles : 1°) la redéfinition de la base fiscale et la répartition des profits entre pays ; 2°) un taux d'imposition minimum mondial. Le programme de travail adopté a fait l'objet d'un communiqué de presse du ministre français de l'économie. ■

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

➤ Retrouvez 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