

En octobre 2019

### BUDGET DE L'ÉTAT ET DES OPÉRATEURS

#### ➤ Textes financiers

#### Documents annexés au projet de loi de finances

La direction du budget met en ligne les annexes au projet de loi de finances pour 2020 sur le site performance-publique.fr : les projets annuels de performance (PAP) sont exposés par mission selon des présentations diverses et plus ou moins détaillées ; parmi les « jaunes budgétaires » : les opérateurs de l'État, le grand plan d'avenir, les relations financières avec l'Union européenne, le bilan des relations financières entre l'État et la protection sociale, le rapport sur l'état de la fonction publique et sur les rémunérations, l'évaluation des grands projets d'investissements publics, les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales, le financement de la transition écologique, le rapport relatif à l'État actionnaire ; parmi les documents de politique transversale (« orange ») : la lutte contre la fraude et l'évasion fiscale, la politique immobilière de l'État. Le contenu de certains de ces rapports est résumé dans la suite de cette chronique.

#### ➤ Politique budgétaire

#### La Commission demande des clarifications sur le projet de budget 2020

Un courrier envoyé le 22 octobre 2019 par la Commission européenne estime que l'effort structurel atteindrait 0 % alors qu'une réduction de 0,6 % est requise par le pacte de croissance et de solidarité, que les dépenses primaires augmentent de 2,6 % là où une croissance de 1,2 % était attendue et que le projet de plan budgétaire français ne respecte pas le rythme de référence de réduction de la dette en 2020 (réduction de 0,1 pt de PIB à 98,7 %). La Commission demande des éclaircissements. En réponse le Gouver-

nement assure sa détermination à poursuivre le redressement des finances publiques.

#### Les moyens budgétaires au service de la transition écologique

Pour la première fois, les annexes au projet de loi de finances comprennent un document « jaune » intitulé : « Le financement de la transition écologique : les instruments économiques, fiscaux et budgétaires au service de l'environnement et du climat ». Établi à partir de trois rapports antérieurs largement complétés, il préfigure un « budget vert » annoncé pour l'année prochaine (v. *Repères* de septembre). Une première partie retrace les moyens consacrés au financement de la transition écologique. D'abord, en loi de finances par l'État et les opérateurs (16,399 Md€) sous 6 rubriques : l'énergie et le climat (61 % des crédits), l'air, l'eau, le sol (22 % des crédits) ; la biodiversité ; la protection des espaces naturels ; la prévention des risques et l'économie circulaire. Une autre approche évalue les investissements des différents acteurs dans la transition écologique : les actions en faveur du climat évalués à 45,7 Md€ sont financées par les administrations publiques (8,9 Md€), les institutions financières publiques (3,1 Md€), les banques et les marchés financiers (20,9 Md€), les fonds propres des entreprises et des ménages (14,1 Md€). Les dépenses liées à l'environnement (hors climat) sont évaluées à 66,3 Md€ (47 Md€ pour la protection de l'environnement et 19,3 Md€ pour la gestion des ressources naturelles) financées par les entreprises (31,3 Md€), les ménages (18,5 Md€) et les administrations publiques (16 Md€). La deuxième partie est consacrée à la fiscalité écologique (v. infra).

#### Référé de la Cour sur les contributions de la France aux fonds verts

Dans un référé publié le 9 octobre 2019, la juridiction financière fait un bilan de la contribution française au fonds vert pour le climat. La Cour encourage la France à rationaliser ses contributions

ainsi que leur suivi budgétaire. En effet, notre pays contribue à d'autres financements multilatéraux dans le domaine de l'environnement et du climat à hauteur de 200 M€. Le juge financier établit trois recommandations : « renforcer la complémentarité des contributions multilatérales françaises à la lutte contre le changement climatique, appuyer (...) les pays pauvres dans leurs relations avec leurs relations avec le Fonds vert, tenir chaque année, en présence de l'ambassadrice pour le climat, une réunion interministérielle, pour arrêter les lignes directrices de l'action de la France au Fonds vert, qui seraient inscrites dans une stratégie pluriannuelle pour le climat ».

### ➤ Patrimoine de l'État

#### Rapport de l'Agence des participations de l'État

Selon le rapport annuel de l'Agence des participations de l'État publié le 23 octobre 2019, le portefeuille coté de la valorisation boursière de l'État français s'est élevé fin juin 2019 à 75,1 Md€ soit une baisse de 2,86 % sur un an. Parmi ce portefeuille coté, le secteur de l'énergie représente 48,5 % de la capitalisation boursière, le secteur aéronautique/défense (30,4 %), infrastructures/transports aériens (11 %) télécoms (6,6 %). Par ailleurs, l'État a reçu 2,4 Md de dividendes en 2018 dont 640 M€ perçus en titres (EDF).

#### La mise en place de la privatisation de la Française des jeux (FDJ)

Dans le cadre de la loi n°2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, dite loi Pacte, l'ordonnance n°2019-1015 du 2 octobre 2019 réformant la régulation des jeux et de hasard (publiée au JO le 3 octobre 2019) prévoit les modalités de contrôle de la FDJ. La nouvelle société détiendra pour 25 ans les droits exclusifs pour l'exploitation des jeux de loteries en réseau physique de distribution ainsi que pour les réseaux en ligne. L'ordonnance crée également une nouvelle autorité de régulation indépendante : l'Autorité nationale des jeux.

### ➤ Fonds européens

#### Gestion des fonds européens : le Sénat pour plus de décentralisation

Le rapport n° 745 de la mission d'information sur la sous-utilisation chronique des fonds européens en France (créée par le Sénat) a été présenté le 1er octobre. Selon le document, la consommation des crédits européens en France se situe « dans la moyenne européenne » avec

un taux de programmation à 61 % en fin d'année en 2018 ». La mission propose néanmoins dans le premier axe de ses propositions de « confirmer la décentralisation des fonds européens en clarifiant les compétences respectives de l'État et des régions ».

## FINANCES LOCALES

### ➤ Dépense publique locale

#### Les ressources humaines dans les collectivités territoriales

Plusieurs organismes (CNFPT, ARF, FNCDG, AMF) se sont associés pour l'étude Baromètre Horizons 2019, fondé sur des entretiens téléphoniques et des enquêtes de terrain. Les causes des évolutions salariales sont répertoriées (de nouvelles mesures statutaires, les transferts de compétences, les nouvelles mesures indemnitaires (RIFSEEP), les modifications dans la gestion des services publics, la gestion des carrières : évolution de carrière, recrutement, non-remplacement des départs), la mise en place du contrat de confiance, l'arrêt des emplois aidés). Puis, l'enquête s'interroge sur les procédés pour maîtriser la masse salariale. En premier arrive l'optimisation des temps de travail, puis l'adaptation des périmètres et la réorganisation de service, la prévention de l'absentéisme, la limitation des remplacements sur poste permanent, le non remplacement des départs en retraite, le non renouvellement des contrats, la limitation du nombre d'avancements ou de promotions internes, la baisse du régime indemnitaire.

### ➤ Transferts de l'État

#### Jaunes budgétaires : transferts financiers État-collectivités territoriales

Le traditionnel jaune budgétaire consacré aux transferts financiers de l'État aux collectivités est une véritable mine d'informations. Dans un premier temps, ce document revient sur la contractualisation État-collectivités en rappelant que l'objectif de réduction du besoin de financement n'a pas été atteint. Puis, ce document détaille les relations financières contenues au sein du projet de loi de finances pour 2020. Les transferts financiers de l'État aux collectivités représentent 115,7 Md€ à périmètre courant, soit une augmentation de +3,8 Md€ (+ 3,4 %) par rapport à la LFI pour 2019 qui s'explique principalement par l'effet de la troisième et dernière marche de la compensation du dégrèvement progressif de taxe d'habitation des 80 % de contribuables (3,1 Md€)

mais également par le dynamisme de la fiscalité transférée. La péréquation verticale augmentera en 2020 de + 220 M€, dont + 180 M€ pour les communes, + 10 M€ pour les départements et + 30 M€ pour la dotation d'intercommunalité.

### L'indemnité de conseil des comptables publics en discussion

Par un communiqué du 21 octobre 2019, les associations d'élus ont protesté contre le transfert des collectivités vers l'État du financement de l'indemnité de conseil, prévu discrètement dans le projet de loi de finances. Les élus indiquent qu'ils n'ont pas demandé la suppression de cette indemnité, protestent contre le fait que l'État finance cette charge nouvelle pour lui par un prélèvement de 25 M€ sur les variables d'ajustement des dotations et que ce dispositif aboutit à transformer une charge facultative en charge obligatoire.

### ➤ Fiscalité locale

#### Le retour de la revalorisation des bases de fiscalité locale

Depuis 1981, un coefficient annuel de revalorisation des valeurs locatives foncières prévu par l'article 1518 bis du code général des impôts est voté chaque année en loi de finances. Un décret n° 2019-559 du 6 juin 2019 y a substitué un coefficient de 1 majoré de l'évolution de l'indice des prix à la consommation. Les élus locaux ont eu la grande surprise de constater que l'article 5 du projet de loi de finances pour 2020 revenait sur la revalorisation des bases de la taxe d'habitation à compter de 2018 pour, selon le Gouvernement, ne pas perturber le calcul des compensations des manques à gagner résultant de la suppression progressive de la taxe. Dans un communiqué, l'AMF évalue cette réduction de ressources à 250 M€. Le 22 octobre, l'Assemblée nationale a adopté la première partie du projet de loi de finances pour 2020 à 354 voix avec le retour de la revalorisation des bases.

#### Les départements et la réforme de la fiscalité locale

Lors de la clôture de leur assemblée à Bourges, le 18 octobre, les départements ont exprimé vivement leur mécontentement à l'égard du Gouvernement. La motion réaffirme l'opposition au transfert de la taxe foncière au bloc communal qui privera les conseils départementaux de l'essentiel de leur pouvoir de taux, le regret du refus du gouvernement de dé plafonner les droits de mutation à titre onéreux, la compensation insuffisante (un fonds de solidarité de 250 M€) des

charges d'allocations individuelles de solidarité (9 Md€) et de mineurs non accompagnés (2 Md€), le refus de la contractualisation si les nouvelles dépenses induites n'en sont pas exclues.

### ➤ Emprunt du secteur local

#### La Caisse des dépôts devient l'actionnaire de référence de la SFIL

La constitution d'un grand pôle financier public français s'accélère. Depuis 2015, la Société de financement local (SFIL), prenant le relais de Dexia, est devenu le premier financeur des collectivités avec, à l'heure actuelle, un encours de 27 milliards d'euros de prêts à long terme. L'Agence des participations de l'État (APE) a annoncé par un communiqué du 9 octobre 2019 la prise de contrôle de la SFIL par la Caisse des Dépôts. Déjà actionnaire à hauteur de 20 %, elle devra acquérir la totalité des parts de la Banque Postale (5 %) et de celles de l'État (75 %), « à l'exception d'une action ordinaire que l'État conserverait ». La Banque Postale restera liée d'un point de vue commercial à la banque publique, puisqu'elle va renouveler son partenariat jusqu'à fin 2026 pour la vente aux collectivités et aux hôpitaux des prêts de moyen et long termes accordés par la SFIL.

### ➤ Péréquation

#### La péréquation par les collectivités locales

Une étude de l'Observatoire des finances et de la gestion locales sur la péréquation entre collectivités analyse des dispositifs de péréquation peu médiatisés, gérés tant par les conseils départementaux que par les EPCI. Au niveau départemental, cette étude revient sur le Fonds départemental de péréquation de la taxe additionnelle aux droits d'enregistrement (FDTADEN) qui a réparti en 2018 775 M€ sur la base de critères classiques (potentiel financier et fiscal) et parfois plus originaux comme le nombre de chômeurs, le nombre de classes élémentaires et maternelles ouvertes sur la commune ou encore le nombre de logements. Cette étude revient également sur le Fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP), qui baisse de - 8 % en 2017, - 14,4 % en 2018 et - 14,7 % en 2019, en volume, il s'élève encore à plus de 284 M€. Au niveau intercommunal, en complément de l'étude du FPIC, cette étude analyse en détail l'utilisation des 782 M€ de la Dotation de solidarité communautaire (DSC) par les EPCI envers leurs membres qui repose sur des critères variés.

## ➤ Secteur public local

### Qui doit payer les transports urbains ?

Une étude du Groupement des autorités responsables de transport (GART) présenté le 2 octobre à Nantes a été réalisée sur une question centrale pour les prochaines élections municipales : la gratuité des transports. Le document reprend tout d'abord une idée connue : la gratuité n'existe pas et doit être financée. Certaines de ces conclusions sont proches du rapport sénatorial n° 744 Vullien-Gontard, du 25 septembre 2019 sur la gratuité des transports collectifs. Parmi l'enseignement le plus intéressant (n° 4), ce rapport estime que « *la gratuité à un impact en matière de fréquentation, qui ne peut pas être durable sans une politique volontariste (...) redynamisant ainsi l'attractivité des transports publics* ».

## FINANCES SOCIALES

### ➤ Situation des comptes sociaux

#### Légère diminution de la part des dépenses sociales dans le PIB

La DREES a publié le 22 octobre 2019 les résultats provisoires du compte 2018 de la protection sociale. Les dépenses de celle-ci se sont élevées à 787 Md€ en 2018, soit 31,5 % du PIB contre 31,8 % en 2017. Elles couvrent un champ beaucoup large que le périmètre des lois de financement de la sécurité sociale, puisqu'au-delà des dépenses de Sécurité sociale, elles comprennent les liées à la politique de l'emploi, à l'assurance chômage, à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion et l'aide au logement. Si les dépenses de la vieillesse et de la santé augmentent, les prestations familles ralentissent, de même que les prestations de lutte contre la pauvreté (du fait d'une stabilisation des dépenses de la prime d'activité), alors que les prestations liées au logement diminuent fortement (- 7,2 %) en raison de la baisse des allocations logement opérée en 2018

### ➤ Lois de financement de la Sécurité sociale

#### Rapport de la Cour des Comptes sur l'exécution des lois de financement de la Sécurité sociale

La Cour des comptes a publié le 8 octobre son rapport 2019 sur l'application des lois de financement de la Sécurité sociale. La Cour relève en premier lieu le retournement dans la trajectoire des comptes sociaux qui est intervenu en 2019 et qui a été analysé dans les *Repères* de sep-

tembre. Alors que la LFSS pour 2019 prévoyait que l'ensemble Régime général + FSV devait à partir de 2019 dégager des excédents croissants pour, tout en restant à l'équilibre, être en mesure de rétrocéder des recettes fiscales à l'État et permettre de rembourser une grande partie de la dette sociale à court terme portée par l'ACOSS, le retour à l'équilibre est renvoyé au mieux à 2023. Les déséquilibres de - 5,4 Md€ pour 2019 et prévisionnel de - 5,1 Md€ pour 2020 s'expliquent par la non-compensation des nouvelles exonérations de cotisations, une croissance accrue des dépenses de maladie, de retraite, et - dans une moindre mesure - de famille en 2020, ainsi qu'à une progression moins favorable de la masse salariale en 2019 et 2020. S'agissant de la dette sociale, la Cour relève que si la perspective de l'extinction de la dette sociale portée par la CADES en 2024 reste plausible, il n'en va pas de même de la dette sociale portée par l'ACOSS (prévision de près de 46 Md€ en 2022) dont la disparition progressive avait été pourtant prévue par la LFSS de 2019. La Cour ne manque pas de revenir sur le changement très profond de la structure des recettes des régimes sociaux qui est intervenue en 2019, du fait de la transformation du CICE en allègements de charges, de la suppression des cotisations salariales chômage et de la réaffectation à l'État de prélèvements sur les revenus du capital en application de la jurisprudence « de Ruyter » de la CJCE : au total, le transfert d'une nouvelle fraction de la TVA aux ASSO a porté sur plus de 35 Md€, ce qui a pour effet de ramener la part des cotisations sociales de 56 à 51 % du total des recettes du RG et du FSV entre 2018 et 2019, et de réduire ainsi la logique contributive et assurantielle du système. La Cour fait par ailleurs l'inventaire des risques de dépenses supplémentaires qui pèsent d'ici 2022. Par ailleurs, la Cour consacre des développements particuliers aux niches sociales dont le coût (90 Md€) a quasiment doublé entre 2013 et 2019, en pointant particulièrement les allègements généraux de cotisations sociales dont il convient de mesurer l'efficacité en termes d'emploi et de compétitivité.

### Des débats difficiles lors de la discussion du PLFSS 2020

Le Conseil des ministres du 9 octobre 2019 a adopté le PLFSS pour 2020, dont les orientations ont été présentées dans les *Repères* de septembre. La discussion a été plus compliquée pour le gouvernement que les années précédentes, puisque trois fronts pouvaient s'ouvrir avec la majorité. Celui de la non-compensation par l'État des exonérations nouvelles de cotisations sociales (comme celle sur les heures sup-

plémentaires) en application de la « doctrine Du bertret-Charpy », qui a pour effet de dégrader de plus de 3Md€ le solde RG + FSV. Subséquemment, le débat sur l'efficacité des allègements de charges sociales sur les salaires entre 2,5 et 3,5 SMIC a refait surface ; la Cour des comptes s'est prononcée en faveur d'une réévaluation du dispositif (cf supra), et les députés Sacha Houlié et Pierre Person-qui avaient déposé en juillet dernier un rapport « soutenir les hommes et leurs entreprises » en ce sens-avaient l'intention de proposer un amendement visant à supprimer la réduction de 1,8 points de cotisations familiales patronales sur les salaires compris entre 2,5 et 3,5 SMIC. Enfin, il y a eu un débat animé sur les moyens accordés à l'hôpital : l'ONDAM 2020 prévoit une augmentation de 2,1 % de la sous-enveloppe consacrée à l'hôpital, encore inférieure à celle prévue pour les dépenses de ville (2,4 %) alors que les tensions s'accroissent sur le secteur (crise des urgences, déficit d'un certain nombre d'établissements, revalorisation des carrières...).

### ➤ Politique d'exonérations de charges/ coût du travail

#### La France passe derrière l'Allemagne en matière de coût du travail

Depuis le 1<sup>er</sup> octobre, pour les salaires inférieurs à 1,6 SMIC, les entreprises ne payent plus que la cotisation « accidents du travail », la contribution pour la formation professionnelle, la taxe d'apprentissage et le versement transport, ce qui représente une diminution de 10 points. Cette diminution résulte de la transformation, au 1<sup>er</sup> janvier, du CICE en 6 points d'allègement de charges et de la réduction, au 1<sup>er</sup> octobre, de 4 points supplémentaires sur les salaires inférieurs à 1,6 SMIC. Pour les entreprises de moins de 11 salariés, qui ne sont pas assujetties au versement transport, le niveau de charges résiduel est même réduit à 2,84 % du salaire brut (contre 6,69 % au-delà de 10 salariés). Les effets de cette politique en faveur des bas salaires sont discutés : si elle favorise l'employabilité des travailleurs très peu qualifiés, elle peut créer une « trappe à bas salaires ». En tout état de cause, avec ces allègements, le coût du travail au niveau du salaire minimum (salaires+ cotisations patronales) se situe à présent au-dessous de l'Allemagne et à un niveau proche de celui du Royaume Uni, mais redevient sensiblement supérieur au-delà de 2,5 SMIC du fait de la dégressivité des exonérations (rapport économique et financier annexé au PLF 2020).

### ➤ Dépenses de santé/Hôpital/ Assurance maladie

#### Rapport du Sénat sur le pilotage de l'ONDAM

La mission d'évaluation et de contrôle de la Sécurité sociale de la Commission des affaires sociales du Sénat a publié le 10 octobre 2019 un rapport sur le pilotage de l'ONDAM. Les sénateurs rappellent d'abord que l'ONDAM (avec un champ de 200 Md€) est un outil qui a gagné en efficacité depuis 2010, dans la mesure où l'objectif visé a toujours été respecté depuis cette date, avec une progression moyenne de 2,28 % par an, contre 4,78 % sur la décennie précédente. Mais les sénateurs en font valoir les limites : l'ONDAM ne couvre pas la totalité des dépenses de soins (n'en font pas partie les indemnités journalières maternité, les prestations d'invalidité et de décès, les prestations financées par la CNSA, etc.). Par ailleurs la construction et l'évolution de l'ONDAM obéissent à une logique difficile à suivre, en partant d'un « tendancier » de croissance des dépenses (+ 4,5 % en 2019), sur lequel on applique les mesures nouvelles et les économies (- 4 Md€ en 2019) pour aboutir à l'objectif voté (+ 2,3 %). Les sénateurs proposent six mesures pour renforcer la transparence du processus. Par ailleurs, ils critiquent le mécanisme de régulation intra-annuelle qui porte exclusivement sur le sous-secteur hospitalier (et pratiquement pas sur les soins de ville) et s'exerce uniquement par les prix (tarifs hospitaliers et prix des médicaments). Sont présentées dix autres propositions, pour renforcer la fluidité et la transversalité entre secteurs de l'offre de soins et ouvrir la voie à une régionalisation du pilotage des dépenses de santé.

#### Lancement de la Complémentaire santé solidaire

Au 1<sup>er</sup> novembre, la Complémentaire santé solidaire va remplacer la Couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) en s'étendant aux bénéficiaires de l'aide au paiement d'une complémentaire santé (ACS), qui sont des personnes dans une situation de revenu intermédiaire. Son accès sera plus simple que celui à l'actuelle ACS, pour laquelle le taux de non recours est élevé et elle devra diminuer le reste à charge en particulier pour l'optique, les soins dentaires et les aides auditives et éviter les avances de frais.

#### La transformation du paysage hospitalier se poursuit

Une étude de la DREES du 17 octobre 2019 fait le point sur l'évolution du parc hospitalier français entre 2013 et 2018. Le nombre de sites hospita-



liers (3036 en 2018) a diminué, principalement dans le secteur public (- 4,2 %), de même que le nombre de sites d'intervention ; le nombre de lits en hospitalisation complète a diminué, alors même que celui des hospitalisations à temps partiel a augmenté, ce qui traduit le virage pris vers la prise en charge ambulatoire.

### ➤ Dépendance

#### Annnonce d'une stratégie nationale en faveur des « aidants »

La situation tendue dans les EHPAD et la préparation du projet de loi à venir sur la dépendance mobilisent les pouvoirs publics. Le 23 octobre 2019, le Premier Ministre a présenté une stratégie de mobilisation et de soutien des aidants 2020-2022 qui comprend un ensemble de mesures représentant un coût total de 400 M€ sur 3 ans. Le 29 octobre, Mme El Khomri a remis à la Ministre des Solidarités et de la santé son rapport sur l'attractivité des métiers du grand âge et de l'autonomie, qui préconise la création de 93 000 postes d'ici 2024, pour un coût de l'ordre de 850 M€ par an.

### ➤ Retraites

#### Réforme des retraites : débats, consultations, hésitations

Le Président de la République a lancé le 3 octobre 2019 à Rodez la série de débats que le gouvernement entend conduire d'ici la fin de l'année sur la réforme des retraites, en laissant le champ assez ouvert. Parallèlement une nouvelle consultation a été mise en ligne par le Haut-Commissariat, avec un questionnaire sur les grands axes de la réforme, un espace pour des contributions libres et une foire aux questions. En même temps, un nouveau cycle de concertation est ouvert avec les partenaires sociaux. Mais le contexte de la réforme des retraites s'est singulièrement compliqué avec la présentation du PLFSS 2020 et la perspective d'un déficit cumulé des régimes de retraite de base et du FSV de plus de 6 Md€ en 2022 (cf. supra). Selon *Les Echos* du 17 octobre, le gouvernement étudierait un étalement de la mise en œuvre de la réforme, soit en reportant son entrée en vigueur aux générations qui atteindront l'âge de 62 ans postérieurement à celles nées en 1963, soit en la limitant aux nouveaux entrants sur le marché du travail après 2025, clause dite « du grand-père ».

### ➤ Formation professionnelle/ Apprentissage

#### Accord entre le gouvernement et

### les régions sur le financement de l'apprentissage

Devant le congrès des présidents de région, le Premier Ministre a mis fin à la controverse qui, depuis l'adoption de la loi « Pour la liberté de choisir son avenir professionnel », oppose le gouvernement et les Régions. Celles-ci ont perdu la compétence sur l'apprentissage au profit des branches professionnelles et, en même temps, 51 % du montant de la taxe d'apprentissage, soit 1,5 Md€. Le Premier Ministre a annoncé le versement de 220 M€ à titre de compensation, dont 180 M€ pour l'investissement dans les centres de formation d'apprentis. Par ailleurs, Edouard Philippe a ouvert la voie à une expérimentation dans 3 régions pour donner un droit de regard aux Conseils régionaux sur le choix des formations dans lesquels Pôle Emploi devrait concentrer son action. Ce qui est bien en retrait de la demande initiale des Régions de régionaliser l'opérateur.

### ➤ Solidarité/lutte contre la pauvreté/ Revenu universel

#### Revenu universel : lancement de la consultation citoyenne

Le gouvernement a lancé le 8 octobre 2019 la consultation citoyenne sur le revenu universel d'activité.

#### Selon l'INSEE, le taux de pauvreté a augmenté en France en 2018

Une analyse de l'INSEE, publiée le 18 octobre 2019, fait ressortir qu'en 2018, le taux de pauvreté monétaire (60 % du revenu médian) en France a augmenté de 0,6 points par rapport à 2017, passant à 14,7 % de la population. Cette élévation paraît due à la baisse des allocations logement dans le secteur HLM (mais sans prendre en compte la baisse du loyer de solidarité intervenue en compensation). Parallèlement, l'écart des inégalités de revenus se serait aggravé, du fait notamment des mesures sur la fiscalité des revenus du patrimoine intervenues en 2018 au profit des catégories situées en haut de l'échelle, et inversement de la réduction précitée des allocations logements en bas de l'échelle.

### ➤ Contrôles/Lutte contre la fraude

#### Les fraudes à l'assurance maladie

La CNAM a publié le 1er octobre 2019 son bilan 2018 de la lutte contre la fraude à l'assurance maladie. Le montant des fraudes détectées en 2018 s'élève à 261,2 M€ (avec 8 500 actions contentieuses engagées) et à 1,2 Md€ pour toute la période 2014-2018 (soit une augmentation de

plus de 50 % par rapport à la période précédente 2009-2013). Les assurés sont à l'origine de 51 % des cas de fraude détectés, les professionnels 27 % et les établissements 21 %, mais ces deux dernières catégories représentent à elles deux 77 % des montants frauduleux. Les prestations en nature (remboursements de soins de ville) représentent la majeure partie des préjudices. La CNAM détaille les axes de contrôle mis en œuvre (condition d'accès aux droits sous condition de résidence, contrôle des droits ouverts sous conditions de ressources, bon contrôle des paiements) ainsi que les démarches et techniques mises en œuvre pour la détection (travail en réseau avec les autres administrations, data-mining...)

## FISCALITÉ ET PROCÉDURES FISCALES

### ➤ Impôts des entreprises

#### L'évaluation des dépenses fiscales, en conformité avec la LPFP !

L'annexe générale au PLF 2020 Voies et moyens tome II offre une information exhaustive sur les « dépenses fiscales », leur impact global sur les recettes de l'État et avec des informations détaillées pour chaque dispositif. L'article 20 de la LPFP n°2018-32 du 22 janvier 2018 dispose que « le rapport entre, d'une part, le montant annuel des dépenses fiscales et, d'autre part, la somme des recettes fiscales du budget général, nettes des remboursements et dégrèvements (RFN), et des dépenses fiscales ne peut excéder 28 % pour les années 2018 et 2019, 27 % pour l'année 2020, 26 % pour l'année 2021 et 25 % pour l'année 2022 ». Alors que des écarts à la hausse ont été observés de l'ordre de 0,5 à 1 Mds€ les années passées, en 2019, la prévision des dépenses fiscales est estimée à 99,4 Mds€, soit un rapport de 26,3 % des RFN et, pour 2020, à 90 Mds€ soit un rapport de 23,6 %. Les limites fixées par la LPFP 2018-2022 seraient donc respectées. Cette diminution des dépenses fiscales de l'ordre de 9 Mds€ serait essentiellement due à l'effet de la baisse du coût du CICE selon le Gouvernement. L'Assemblée nationale a limité dans le temps certaines dépenses fiscales pour favoriser leur évaluation et supprimé certaines dépenses fiscales comme l'exonération des plus-values de cession de bateaux affectés au transport fluvial de marchandises. En tenant compte des mesures proposées en PLF 2020, le nombre des dépenses fiscales s'élève à 468 dispositifs. Depuis la publication du tome II du PLF pour 2019, ont été votées 16 nouvelles dépenses fiscales et 18 suppressions !

### Vers une baisse de la fiscalité de production en France ?

Une étude réalisée par l'Institut Montaigne préconise, afin de mieux lutter contre la désindustrialisation, les suppressions d'emplois, et la perte de savoir-faire industriel, une baisse massive des impôts de production (env. 15 Mds€). Environ 70 Mds€ d'impôts de production (TFPB, CFE, versement transport, forfait social, taxe sur les salaires ou la C3S), qui ne sont pas assis sur le bénéfice de l'entreprise, mais sur les facteurs de production (masse salariale, foncier, etc.) comme l'était la disparue taxe professionnelle en France, frappent notamment les entreprises de taille intermédiaire (ETI) et sont de plus en plus vivement dénoncés, notamment par plusieurs études, issues de l'IGF ou du CAE. Dans cette étude, l'Institut Montaigne souligne son caractère pénalisant pour les ETI (entre 250 et 5 000 salariés) qui supportent 47 % de la CFE, 63 % de la C3S et 52 % de la CVAE de l'industrie, alors qu'elles représentent moins de 28 % des immobilisations corporelles et 23 % du PIB industriel. Elle préconise une diminution de moitié la TFPB, soit 6,5 Mds€, la suppression du reliquat de C3S soit 3,8 Mds€ et de nombreuses taxes sectorielles qui pèsent pour 3,8 Mds€. L'effort réel pour les finances publiques ne serait pas de 15 Mds€ mais de 10 Mds€ du fait d'un retour positif sur les recettes d'IS. Toutefois, il s'agit souvent d'une fiscalité partagée... Le ministre de l'Économie et des Finances, Bruno Le Maire, a ouvert la porte au débat, jusqu'ici écarté par manque de marges de manœuvres budgétaires. Une diminution interviendrait à partir de 2021 mais son ampleur demeure encore inconnue.

### ➤ Impôts sur le capital

#### Le premier rapport du comité d'évaluation de l'impôt sur le capital, vivement le second !

Le 1<sup>er</sup> octobre 2019, France stratégie (cf. sa note d'analyse) a publié le premier rapport du comité de suivi piloté par ses soins ainsi que son avis, avec l'appui du Conseil d'Analyse Économique (CAE). Deux ans après la réforme de la fiscalité du capital votée par le législateur en LFI 2018 (PFU à 30 % sur les revenus du capital et IFI), le comité, ne disposant d'aucune remontée d'informations statistiques sur les premiers effets de la réforme, a cherché dans ce premier rapport à « poser le paysage, afin d'engager dans de bonnes conditions une démarche d'évaluation *ex post* conçue comme un exercice progressif et cumulatif, qui ne délivrera de conclusions fermes qu'à horizon de plusieurs années ». Trop tôt pour savoir si les

montants financiers de ces réformes ont été réinvestis dans l'économie réelle ? Telle est la question posée par le président Eblé et le rapporteur général de la commission des finances du Sénat, Albéric de Montgolfier, dans leur rapport d'information n° 42 rendu public le 9 octobre 2019. « La réforme peut prendre du temps pour porter ses fruits », explique Fabrice Lenglard, président du comité de suivi de la réforme. Même si l'ISF rapportait environ 4 Mds€, l'IFI a finalement généré 1,3 Mds€ sur l'exercice 2018 contre 0,8 Mds€ inscrits au PLF initial. Quant au PFU, son coût, initialement évalué à 1,9 Mds, ne serait que de 1,4 à 1,7 Mds€ (voir aussi l'étude de l'Institut des politiques publiques commandée par la commission des finances du Sénat). Si la réforme a freiné les départs des contribuables fortunés à l'étranger (moins de 400 en 2017 – niveau comparable à 2005), le comité ne constate pas de « retours nombreux » en 2018. Toutefois, ce rapport n'est donc pas conclusif ! Vivement le second rapport !

### ➤ Fiscalité écologique

#### La fiscalité verte et la lecture du « jaune » budgétaire du PLF 2020...

Le 14 octobre 2019, *Le Monde* a titré : « La fiscalité verte, étincelle de la fronde des « gilets jaunes », crispe de nouveau les débats ». Dans un « jaune » dédié au sein du PLF 2020, le Gouvernement souhaite aligner la fiscalité pour le gazole non routier sur celle du gazole routier, permettant de supprimer une dépense fiscale de 890M€ sur trois ans, avec une suppression pour l'agriculture en 2020 (200 M€) et en 2023 pour le transport ferroviaire (870 M€). Par ailleurs, dès 2020, le CITE serait remplacé par une prime forfaitaire, pour les ménages les plus modestes. Suite au dernier rapport du CPO (cf. *Repères* de sept. 2019) soulignant l'importance de la taxe carbone dans le paysage fiscal français, le PLF 2020 souhaite accompagner les français dans la transition énergétique au préalable (financement du chèque énergie, investissements en faveur des énergies renouvelables, augmentation du « fonds chaleur » de l'ADEME, etc.).

### ➤ Politique fiscale, administration fiscale et relations avec les contribuables

#### Rapport 2018/2019 d'Inspecteurs des impôts sans frontières (ZISF)

Après Médecins sans frontières, Avocats sans frontières, les Inspecteurs des impôts sans frontières (ZISF) ont pour objectif d'aider les États les plus pauvres à mieux collecter l'impôt, à l'initia-

tive conjointe de l'OCDE et du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD). Les inspecteurs des impôts de seize États, et notamment de la France, sont mobilisés pour assister et former leurs collègues d'une quarantaine d'États en voie de développement. Le rapport 2018/2019 insiste sur l'importance de l'accompagnement dans la durée afin d'améliorer les rentrées fiscales dans les caisses d'États souvent désespérément vides. Depuis 2012, ce sont environ 480 M\$ dont 310 M\$ en Afrique qui ont été recouverts grâce à l'action de ZISF.

#### Les prélèvements obligatoires au sein de l'UEM (Allemagne, Espagne, France, Italie)

Une étude de Rexecode souligne que le poids des prélèvements obligatoires en France, à peu près stable entre 2017 et 2018, reste très supérieur à celui des principaux États de l'UEM. Le poids de la fiscalité du capital des ménages, sensiblement plus élevé (4,7 % du PIB, soit près de 50 % au-dessus du taux de l'Italie et de l'Espagne, et trois fois celui de l'Allemagne), n'a pas diminué après la réforme qui a rapproché en 2018 la règle fiscale française des standard européens. Les prélèvements pesant sur les coûts production, beaucoup plus lourds qu'en Allemagne en particulier, n'ont pas reculé non plus. Le taux de prélèvements obligatoires global s'est établi en 2017 en France à 46,5 %, contre 33,9 % en Espagne 39,4 % en Allemagne, et 42,2 % en Italie, et 40,3 % en moyenne de la zone euro. L'écart entre la France et la zone euro, de 6,2 points en 2017, s'est réduit à 5,9 points en 2018. Dans la définition restrictive (crédits d'impôts déduits), on observe un léger rapprochement entre le taux français et le taux moyen européen en 2018, il reste cependant au-dessus, l'écart moyen est de 5 points de PIB.

### ➤ Contrôle fiscal et procédures fiscales

#### Jugement rendu dans l'affaire « Balkany » pour fraude fiscale : sévérité ou exemplarité ? (suite)

Déjà condamnés pour fraude fiscale le 13 septembre 2019 (v. *Repères* de sept. 2019), Patrick Balkany, incarcéré à la maison d'arrêt de la Santé depuis cette date, et Isabelle Balkany, ont été reconnus coupables, par le Tribunal correctionnel de Paris, lors de son jugement du 18 octobre 2019, de « blanchiment aggravé » de fraude fiscale, et relaxés, faute de preuve suffisantes du chef de corruption. Les époux Balkany ont été condamnés respectivement à cinq et quatre ans de prison et à dix ans d'inéligibilité. Le Tribunal a ordonné la confiscation de l'ensemble des biens



immobiliers du couple et le versement d'1 M€ à l'État, partie civile au procès. Les époux Balkany ont fait appel.

### Bilan de la loi relative à la lutte contre la fraude du 23 octobre 2018

Le ministre de l'action et des comptes publics a publié un bilan de la loi du 23 octobre 2018. Sur les neuf premiers mois de 2019, environ 5,6 Mds€€ auraient été recouvrés dans le cadre de la lutte contre la fraude fiscale. Suite à l'assouplissement du « verrou de Bercy », il y aurait eu 587 dénonciations (0,2 Mds€ de droits rappelés et de pénalités), et 481 dépôts de plainte après avis favorable de la Commission des infractions fiscales (CIF) et 38 plaintes pour présomption de fraude. Au total, l'autorité judiciaire a été saisie de 1.100 fois entre le 1er janvier 2019 et le 30 septembre 2019. Par ailleurs, la création d'une procédure de Convention judiciaire d'intérêt public (CJIP), qui permet à une entreprise de négocier une amende sans procès a été utilisée cette année pour Google (cf. Repères de septembre 2019). De même, la loi élargit le mécanisme du « plaider coupable » au domaine fiscal, avec 9 procédures depuis le début de l'année. Selon Jean-François Bohnert, à la tête du Parquet national financier (PNF), trois fois plus d'affaires issues de plaintes sont ainsi remontées au PNF en six mois.

### Une ordonnance contre les schémas d'optimisation fiscale

En conseil des ministres du 21 octobre 2019, le ministre de l'Action et des comptes publics a présenté une ordonnance relative à l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal en rapport avec les dispositifs transfrontières devant faire l'objet d'une déclaration. Cette ordonnance a été prise sur le fondement de l'article 22 de la loi du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude. Elle porte transposition de la directive (UE) 2018/822 du Conseil du 25 mai 2018 relative à l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal en rapport avec les dispositifs transfrontières devant faire l'objet d'une déclaration, dite directive DAC 6 (« Directive on Administrative Cooperation n° 6 »).

### Débat sur le « Big Data Bercy » de la lutte contre la fraude fiscale

L'article 57 du PLF 2020 autorise, à titre expérimental pour trois ans, la DGFIP et la DGDDI à collecter en masse des données personnelles publiques rendues librement accessibles par les utilisateurs de certaines plateformes en ligne.

Cette disposition, qui a fait l'objet de réserves de la CNIL par une délibération n° 2019-114, du 12 septembre 2019 a été amendée par les parlementaires au cours de la discussion (Cf. Repères de décembre).

## MANAGEMENT PUBLIC

### ➤ Politique de modernisation

#### Resserrement du suivi des réformes

Le Premier ministre a adressé deux circulaires du 3 octobre 2019 sur le suivi de la mise en oeuvre des politiques publiques et, spécialement, des projets ministériels de transformation publique et des 60 « objets de la vie quotidienne » (OVQ) définis par le CITP du 29 octobre 2018. La circulaire n° 6117/SG adressée aux membres du Gouvernement prescrit une réunion mensuelle au niveau du ministre et une réunion toutes les six semaines à Matignon pour chaque ministère. Une synthèse sera régulièrement adressée au Président de la République et au Premier ministre. Les bilans ministériels seront inscrits à l'ordre du jour du conseil des ministres en partie D. Les plans de transformation ministériels feront l'objet d'un suivi trimestriel adressé aux cabinets de l'Élysée et de Matignon. Des réunions de suivi des chantiers prioritaires ministériels, présidées par le Secrétaire général de l'Élysée et le directeur de cabinet du Premier ministre, seront organisées par la direction interministérielle de la transformation publique deux fois par an pour chaque ministère. La circulaire n° 6118/SG envoyée aux préfets de Région leur demande de présenter une fois par an un état de la mise en oeuvre des politiques publiques dans la région dont ils sont responsables. Ce rapport, qui devra contenir un point sur la réorganisation territoriale des services de l'État et sur les contrats de plan État-régions, sera examiné en réunion interministérielle présidée par le directeur de cabinet du Premier ministre. Les préfets de région feront remonter une fois par semestre un bilan du déploiement des OVQ sur leur territoire.

#### Coordination de la communication gouvernementale

Une circulaire du Premier ministre n° 6120/SG du 14 octobre 2019 critique sévèrement la communication gouvernementale : « L'action du Gouvernement est aujourd'hui trop peu lisible pour le citoyen : multiplicité d'émetteurs, manque de coordination entre les différentes initiatives de communication ministérielle, usage de jargon et de nombreux acronymes dans la communication publique ». Elle prescrit de moderniser les

techniques de communication, de placer toutes les initiatives du Gouvernement sous une même « marque gouvernementale », d'arrêter une stratégie et un calendrier communs à tous les ministères et centrés sur les attentes des Français. Elle rappelle le rôle central du Service d'information du gouvernement (SIG) « même si les projets sont décidés dans l'urgence ».

### Le Conseil d'État : des expérimentations pour l'innovation publique

Le Conseil d'État consacre un rapport, publié le 3 octobre, au développement et à la qualité des expérimentations pour améliorer les politiques publiques. Inscrites dans la Constitution par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, 269 expérimentations ont été conduites au titre de l'article 37-1 (expérimentation législative) et 4 au titre de l'article 72, 4<sup>e</sup> alinéa (collectivités territoriales). Le rapport préconise la publication d'un guide méthodologique et plusieurs réformes : références précises aux expérimentations dans les études d'impact, les exposés des motifs et notes de présentation des textes, simplification des procédures concernant les collectivités locales (suppression du décret en Conseil d'État, de la publication au JORF et du contrôle de légalité spécifique, généralisation plus facile, possibilité pour les collectivités locales d'expérimenter pour déroger aux règles déterminant leurs compétences), élaboration de stratégies ministérielles.

### Administration centrale

#### Le 11<sup>e</sup> membre des cabinets officialisé

Le décret n° 2019-1013 du 2 octobre 2019 (JORF du 3 octobre 2019, texte n°1) modifie le décret du 18 mai 2017 relatif aux cabinets ministériels pour introduire la possibilité d'ajouter à l'effectif maximal prévu par ce décret un membre « chargé du suivi de l'exécution des réformes » comme annoncé par le Premier ministre. (v. *Repères* de septembre 2019)

#### L'organisation administrative dans les jaunes budgétaires

Le jaune budgétaire consacré aux opérateurs de l'État recense 483 opérateurs (484 en LFI 2019) regroupant 402 032 emplois (EPTP) et bénéficiant de 56,5 Md€ de financements publics. Le jaune budgétaire consacré aux autorités administratives et publiques indépendantes consolide les dépenses de l'État (292 393€) affectées aux 25 instances indépendantes qui emploient 3 306 ETPT. Le jaune budgétaire consacré aux commis-

sions et instances délibératives placées directement auprès du Premier ministre, des ministres et de la Banque de France liste 394 institutions et récapitule la suppression de 12 instances depuis septembre 2018.

### Administration numérique

#### Tech.gouv, feuille de route de la nouvelle Dinum

La nouvelle direction du numérique a été instituée par le décret n° 2019-1088 du 25 octobre 2019 relatif au système d'information de l'État et à la direction interministérielle du numérique. Elle a publié au début du mois d'octobre 2019 sa nouvelle feuille de route « tech.gouv : accélérer la transformation numérique du service publics » qui reprend l'essentiel des programmes suivis par l'ex DINSIC avec quelques inflexions. Les huit missions de la direction regroupent 35 projets : labelliser des solutions et outils recommandés pour les administrations (Label : par exemple des logiciels libres), construire une identification numérique unifiée pour les services en ligne (Idnum : extension de France Connect), exploiter le potentiel des données publiques (Data : projets Dites-le-nous-une-fois, Datapedia pour le partage de données entre administrations), construire et opérer des infrastructures numériques mutualisées (Infra : par exemple réseau interministériel de l'État, cloud interministériel), accompagner la conception et le pilotage du système d'information de l'État (Pilot : par exemple :le numérique éco-responsable), attirer les talents et accompagner les managers publics dans l'usage du numérique (Talents), concevoir les services publics autrement (Fabrique : développement des starts-up de l'État, brigade d'intervention numérique), appuyer la transformation des services publics par le numérique (Transfo : conseils, dématérialisation de qualité, inclusion numérique). Une partie des projets sera portée par les ministères.

#### Une nouvelle ergonomie pour Legifrance

Le site d'accès au droit Legifrance a été créé en 2002. Il reçoit actuellement 119,2 millions de visites par an (le 2e après service-public.fr : 275 millions) et met en ligne 34 codes, 2759 lois, 852 ordonnances, 24 819 décrets, 47 405 arrêtés. Une nouvelle version a été présentée le 7 octobre 2019 et est soumise à l'avis des utilisateurs à l'adresse <https://beta.legifrance.gouv.fr/>. Parmi les nombreuses nouveautés : un moteur de recherches global qui couvre l'ensemble des bases, un dispositif de mise en évidence des évolutions

d'un texte dans le temps avec un comparateur de version, une architecture fondée sur des API qui permet la réutilisation des données, de nouveaux contenus (débat parlementaire, questions écrites, avis du Conseil d'État sur les projets de loi, études d'impact). Le journal officiel est désormais numérisé depuis 1869.

### Publication des codes sources des logiciels libres du secteur public

Conformément à la loi pour une République numérique du 7 octobre 2016, la mission Etalab a créé un site pour regrouper et rendre accessible les codes sources des logiciels libres du secteur public et un guide juridique des logiciels libres exposant les règles de publications des codes sources des administrations.

### 17 % d'illectronisme numérique

L'INSEE a publié le 30 octobre une étude qui évalue l'illectronisme en France. 15 % des personnes de 15 ans ou plus (dont 64 % des 75 ans ou plus) n'ont pas utilisé l'internet au cours de l'année écoulée, 38 % manquent d'au moins une compétence de base et 2 % sont dépourvues de toute compétence. L'illectronisme numérique ou illectronisme est ainsi estimée à 17 % de la population.

## ➤ Administration territoriale de l'État

### Réorganisation : poursuite du bricolage

La direction générale de l'administration et de la fonction publique et la Mission de coordination nationale pour la réforme de l'État (Micore) ont présenté le 10 octobre 2019 le projet de regroupement des services de l'État destiné à créer un service public de l'insertion en application de la circulaire du Premier ministre du 12 juin 2019. Au niveau régional, les directions des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte) seront fusionnées avec les directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale au sein de nouvelles directions. La compétence en matière de sports, de jeunesse, d'éducation populaire et de vie associative des actuelles DRJSCS est transférée à l'Éducation nationale. Au niveau départemental, est créée une nouvelle direction départementale de l'insertion, de la cohésion sociale, du travail et de l'emploi (DDISTE) qui regroupe, avec les unités départementales de la Direccte, soit l'actuelle direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) lorsqu'elle existe (et dans ce cas, l'actuelle direction départementale de la protection des populations (DDPP) subsiste), soit la totalité de l'actuelle direction départementale de

la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP). La création de grands services sociaux de l'État est intéressante, mais sa fusion avec les fonctions « économiques » des Direccte est un facteur de complexité supplémentaire : les nouvelles directions régionales seront compétentes en matière d'emploi, d'apprentissage, de formation professionnelle et des compétences, de relation avec les entreprises, de travail, de cohésion sociale, d'hébergement et d'accès au logement ! Les questions de répartition des compétences avec les régions pour les activités économiques et avec les départements pour le social auraient pu être traitées simultanément. La désignation des préfetureurs et les propositions d'organisation des préfets sont attendues prochainement pour une mise en place en 2020.

### Le Sénat : élargir le pouvoir de dérogation des préfets

Un décret n° 2017-1845 du 29 décembre 2017, précisé par une circulaire du 9 avril 2018, a conféré à 17 préfets et 4 directeurs généraux d'agences régionales de santé, à titre expérimental et pendant 24 mois, un pouvoir de dérogation aux normes réglementaires. Il peut s'exercer à l'occasion de décisions individuelles dans les domaines de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, de l'emploi et de la protection du patrimoine. Il doit être justifié par des motifs d'intérêt général et une adaptation aux circonstances locales pour alléger les démarches administratives, réduire les délais ou favoriser l'accès aux aides publiques. Il ne peut porter atteinte aux objectifs de défense et de sécurité des personnes ou des biens, ni une atteinte disproportionnée aux objectifs poursuivis. Le rapport d'évaluation de Jean-Marie Bockel et Mathieu Darnaud (n° 560 du 11 juin 2019) n'a recensé que 61 arrêtés préfectoraux dérogatoires au 30 mars 2019. Une résolution du Sénat du 24 octobre 2019 propose de systématiser le suivi et l'évaluation de ces expérimentations, d'élaborer un guide de bonnes pratiques, de supprimer la référence aux circonstances locales et la liste limitative des domaines concernés, d'ouvrir la faculté de dérogation aux collectivités locales pour les décisions individuelles relevant de leurs compétences, d'envisager de permettre aux collectivités locales de déroger aux normes législatives et réglementaires relatives à leurs compétences, de créer une instance départementale d'interprétation et de simplification des normes.

## ➤ Relations avec les usagers

### Un rapport de l'Assemblée Nationale sur l'accès aux services publics en milieu rural

Les députés Jean-Paul Dufrègne et Jean-Paul Mattei ont présenté un rapport (n° 2297, séance du 10 octobre 2019) sur l'accès aux services publics dans les territoires ruraux qui s'appuie sur un rapport d'évaluation de la Cour des comptes (v. *Repères* de mars 2019). Il comporte une étude approfondie de l'impact de la dématérialisation des services publics (« L'accès au numérique, premier des services publics... mais qui accentue la fracture territoriale ») et formule plusieurs propositions d'amélioration (accès multicanal systématique, accompagnement des usagers, etc.). Il s'intéresse aux outils de mutualisation et préconise un meilleur pilotage du réseau des maisons de services publics. L'emploi public devrait être selon les rapporteurs un outil d'aménagement du territoire

## EUROPE

### ➤ Budget européen

#### Rapport de la Cour des comptes européenne sur l'exercice 2018

Le 8 octobre 2019, la Cour des comptes a publié son rapport annuel relatif à l'exercice 2018. Il est dans l'ensemble très positif. Les problèmes comptables restant réduits, les plus significatifs en matière de dépenses concernant les remboursements de coûts (en matière de projets de recherche, cohésion régionale et rurale, projet de développement). Au cours de l'année 2018 la Cour a signalé 9 cas de fraude à l'OLAF (contre 13 en 2017). Par ailleurs, la Cour souligne toujours des problèmes quant à la performance... des indicateurs de performance.

#### Désaccord entre le Conseil, la Commission et le Parlement sur le budget 2020

Lors du Conseil européen réuni à Bruxelles les 17 et 18 octobre, le constat de désaccord sur le budget 2020 a entraîné le 23 octobre un report des discussions au mois de novembre. Pressés par le Parlement et la Commission, qui veulent faire du budget 2020, potentiel budget post-Brexit, un tremplin pour le futur cadre financier pluriannuel, les membres du Conseil contributeurs nets (dont l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, les Pays-Bas et la Suède), se sont montrés réticents à accepter les contributions RNB à 1,114 % du PIB proposées par la Commission alors qu'ils préfèrent le plafond actuel à 1 % du PIB. La France a proposé de créer d'autres ressources (taxe carbone ou taxe numérique) ; les pays de l'Est refusant pour leur part de voir les crédits d'intervention réduits.

#### Conseil de l'Eurogroupe : accord sur le financement de la convergence et de la compétitivité (« BICC »)

Le 9 octobre 2019, le Conseil de l'Eurogroupe s'est réuni et mis d'accord sur l'instrument de financement de la convergence et de la compétitivité (« budgetary instrument for convergence and competitiveness » : BICC) à propos de sa direction (les décisions seront prises à la majorité qualifiée sur la base de l'article 136 du Traité sur le fonctionnement de l'UE), de son financement (qui sera établi dans le cadre financier pluriannuel) et de ses critères d'attribution (80 % des crédits seront alloués en fonction de la population des pays bénéficiaires).

### ➤ Fiscalité

#### Ecofin : modification de la liste des « paradis fiscaux »

À l'occasion du Conseil Ecofin des 9-10 octobre, la liste de l'UE des pays et territoires non coopératifs à des fins fiscales a été remaniée. Compte tenu de leurs réformes, les Émirats arabes unis et les Îles Marshall ont été retirés et l'Albanie, la Costa Rica, Maurice, la Serbie et la Suisse ont été retirés de l'annexe II.

### ➤ États-membres

#### Le nouveau document économique et financier italien

Dans le nouveau Document économique et financier (DEF) présenté le 1er octobre par le gouvernement italien, le nouveau ministre de l'Économie, et ancien président de la commission des Finances du Parlement de Strasbourg, Roberto Gualtieri, a réussi à obtenir l'accord de ses partenaires européens et à éviter d'augmenter le TVA à 23 %, comme le précédent gouvernement italien s'y était engagé. Le déficit serait maintenu à 2,2 % du PIB et, avec 3,5 milliards de privatisations, la dette publique ramenée de 135,7 % à 135,2 % du PIB.

#### Le « schwarze Null » critiqué mais poursuivi

Dans leur rapport commun publié le 2 octobre, les grands instituts économiques allemands (DIW, Ifo, IWH, RWI et IfW) ont fait état de prévision pessimistes sur la croissance économique – qui serait ralentie jusqu'en 2024 outre-Rhin et mis en cause la politique de rigueur budgétaire, dite du « schwarze Null » pour ses incidences sur l'économie. Le 30 octobre 2019, le ministre fédéral des finances O. Scholz a annoncé de nouveaux excédents budgétaires allemands (plus de 10 Mds€ finalement) provoqués par un accrois-

sement des recettes fiscales plus fort que prévu (4 Mds€ d'euros sur les 9 premiers mois de l'année grâce à la bonne tenue du marché de l'emploi et de la consommation) et à une réduction des dépenses (notamment la charge de la dette réduite par la politique accommodante de la BCE). Il faut cependant noter que près de la moitié des 40 milliards d'euros (18 milliards) d'investissements programmés n'ont pas encore été utilisés faute de main-d'œuvre et de disponibilité des entreprises pour les mettre en œuvre.

## INTERNATIONAL

### ➤ Réunions multilatérales

#### G20 Finances à Washington 19/10

Le 19 octobre 2019 s'est déroulé à Washington un sommet du G20 des ministres des finances et des gouverneurs de banques centrales. Le rapport de l'OCDE sur la fiscalité du numérique y a été présenté et soutenu. La question des monnaies numériques, notamment des « stablecoins », actifs cryptés dont la valeur est liée à une devise, y a été discuté. Comme le ministre des finances français, les participants ont été soucieux de la maîtrise par les nations de ces innovations numériques sur lesquelles ils sont encore très critiques.

### ➤ Fiscalité

#### Les propositions de l'OCDE sur l'imposition des entreprises du numérique

Le 9 octobre 2019, l'OCDE a présenté, dans le cadre du projet de régulation de la concurrence et de l'évasion fiscales, projet dit BEPS (« Base Erosion and Profit Shifting » : érosion de la base d'imposition et transfert de bénéfices), ses propositions de taxe « GAFA ». Il s'agirait d'attribuer une fraction des bénéfices et des droits d'imposition correspondants aux pays et aux juridictions dans lesquels les entreprises multinationales ont leurs marchés via la création de nouvelles règles établissant (1) le lieu où l'impôt doit être payé (règle dite « du lien ») et (2) sur quelle fraction des bénéfices elles devraient être imposées (règle de « répartition des bénéfices »).

### ➤ Monnaies

#### La FED réinjecte des liquidités puis elle baisse ses taux

Après avoir, le 4 octobre, annoncé prolonger ses injections sur le marché interbancaire jusqu'au 4 novembre, la Réserve fédérale américaine a, le 30 octobre 2019 et pour la troisième fois cette année, abaissé ses taux directeurs d'un quart

de point : ils évoluent désormais entre 1,50 % et 1,75 %, contre 1,75 % à 2 % auparavant.

### Incertitudes sur le projet « LIBRA »

Avant son rejet en novembre 2019 par les membres de l'Union européenne, le projet « LIBRA » du groupe Facebook a essuyé plusieurs avanies en octobre. Le 14, plusieurs membres fondateurs (paypal, visa, etc.) se sont retirés du projet lors de la première réunion à Genève du consortium qui le porte. Le 18 octobre, le ministre français B. Lemaire a annoncé préparer avec ses partenaires européens des mesures pour interdire la Libra en Europe. Le 23 octobre, les auditions à la Chambre des représentants de M. Zuckerberg se sont mal passées. Le rapport du G7, sur les « stable coins », qui l'ignore ostensiblement, et les conclusions du G20 organisé à Washington ont été particulièrement critiques (voir *supra*).

### ➤ Développement, environnement

#### Consolidation du Fonds vert pour le climat

Lors d'une conférence du Fonds vert pour le climat (créé en 2014) organisé à Paris le 25 octobre 2019, les participants se sont engagés, à maintenir, malgré le retrait des États-Unis d'Amérique de la COP 21, les financements prévus à hauteur de 9,8 Mds\$ (8,8 Mds€).

### ➤ États

#### USA : un déficit de près de 1.000 milliards de dollars

D'après des chiffres publiés le 25 octobre 2019, Le déficit budgétaire des États-Unis a bondi de 26 %, à son plus haut niveau depuis 2012, pour frôler les mille Mds\$ (984 Mds€). Malgré les droits de douane sur les marchandises chinoises (30 Mds\$), les recettes du budget fédéral ont augmenté deux fois moins vite que les dépenses, creusant ce déficit record. ■

**Aurélien BAUDU** (fiscalité et procédure fiscale),

**Fabrice BIN** (europe, international),

**Jean-François CALMETTE** (budget de l'État et des opérateurs),

**Matthieu HOUSER** (finances locales),

**Michel LE CLAINCHE** (comptabilité publique, management public, coordination),

**Yves TERRASSE** (finances sociales).

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