REPÈRES (DÉCEMBRE 2018) – REVUE-GFP N° 1 – 2019

DOI:10.3166/gfp.2019.00021

# BUDGET DE L'ÉTAT ET DES OPÉRATEURS

## ->BANQUE DE FRANCE : CRITIQUES DE LA COUR DES COMPTES

Le rapport de la Cour des comptes du 4 décembre 2018 s'est livré à un examen de l'action de la Banque de France sur la période 2011-2017. Même s'il identifie une baisse des dépenses nettes et, depuis une dizaine d'années, « des résultats élevés » se traduisant par des versements importants au budget de l'État, le document énumère plusieurs critiques : l'incertitude liée à l'avenir sur le moyen terme de la monnaie fiduciaire conduit la Cour à s'interroger sur la pertinence des choix coûteux de constructions de deux nouveaux centres fiduciaires ; les améliorations en matière de dépenses immobilières ne vont pas assez loin ; enfin, la Cour des comptes préconise un recentrage de la politique de mécénat sur les missions de la Banque de France.

## ->LE RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES CONSACRÉ À « SNCF RÉSEAU »

Le 4 décembre 2018, la Cour des comptes a publié un rapport thématique intitulé « SNCF réseau, des réformes à approfondir ». Malgré la reprise d'une partie de sa dette par l'État, le rapport se veut critique. Ainsi, « SNCF Réseau », gestionnaire unifié du réseau ferroviaire se trouve dans une « position financière très dégradée et préoccupante ». La Cour constate « une fuite en avant par la dette» qui atteignait 46,6 Md€ en 2017. Le contrat de performance

entre l'État et « SNCF réseau » prévoit une trajectoire financière qui a pour objectif de stabiliser la dette à l'horizon 2026 à 62,6 Md€. La Cour formule plusieurs recommandations: mieux déterminer le niveau de participation de l'État au financement du renouvellement des infrastructures ; améliorer, dans le contrat de performance, les objectifs des gains de productivité ; dresser un bilan « socio-économique » des réseaux secondaires.

## ->LES RÉPONSES BUDGÉTAIRES AUX REVENDICATIONS DU MOUVEMENT DES GILETS JAUNES

Les 4 et 5 décembre 2018, le Premier ministre a annoncé un moratoire sur l'augmentation de la taxe carbone sur les carburants pendant six mois puis une annulation des taxes prévues (4 Md€) ainsi que la mise en place des états généraux sur les impôts et les dépenses publiques. Le 10 décembre 2018, le Président de la République a dévoilé 6 Md€ de nouvelles mesures en faveur du pouvoir d'achat qui ont fait l'objet d'un projet de loi portant des « mesure d'urgence économiques et sociales » présenté au conseil des ministres du 19 décembre et voté dans une certaine précipitation par chacune des deux chambres. Il prévoit : la possibilité d'une prime exceptionnelle de fin d'année jusqu'à 1000 € euros versée par les employeurs et exemptée d'impôts sur le revenu, de charges et de CRDS pour les salaires inférieurs à

3 600 € nets par mois ; l'exonération des heures complémentaires dès le 1er janvier 2019 (coût estimé à 1,7 Md€) ; l'annulation de la hausse de CSG sur les retraites entre 1.200€ à 2000 € (coût estimé de 1,5 Md€ à 2 Md€). Il faut y ajouter le maintien des mesures annoncées antérieurement, comme le chèque énergie, pour environ 0,5 Md€, (v. Repères de novembre) et une hausse de 100 euros en 2019 pour les personnes payées au smic, en partie par une modification de la prime d'activité qui figurera dans le PLF 2019. Pour financer ces mesures, le gouvernement a annoncé qu'il ne rétablirait pas l'ISF, qu'il mettra à contribution les entreprises et réduira les dépenses pour environ 4 Md€. Cet effort substantiel, qui fera repasser en 2019 le déficit par-dessus la barrière des 3 % de PIB, intervient dans un contexte économique peu favorable : selon une note de l'INSEE du 18 décembre 2018, le PIB ne va augmenter que de 0,2 % au 4e trimestre et la dette atteindra 99,3 % soit une augmentation de 22,5 Md€ par rapport au trimestre précédent. (V. aussi finances sociales et fiscalité).

## ->CONFORMITÉ À LA CONSTITUTION ET PUBLICATION DE LA LFR 2018

Dans sa décision n°2018-775 du 10 décembre 2018, le Conseil constitutionnel a déclaré conforme la LFR 2018 à la Constitution (v. Repères de novembre). Elle a été publiée au JO du 11 décembre 2018, texte n° 1. Les députés, auteurs du premier recours avaient notamment évoqué l'éventuelle « contrariété » entre la LFR 2018 et la loi de programmation militaire 2019-2025 du 13 juillet 2018 concernant le financement du surcoût des opérations extérieures. Ils n'ont pas été entendus. Par ailleurs, le Conseil a estimé que les conditions d'examen de la loi n'ont pas privé d'effets les exigences de clarté et de sincérité du débat

parlementaire.

## ->PROPOSITION POUR UN FONDS VERT POUR LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

Le « Rapport Canfin-Zaouati » a été publié le 18 décembre 2018. Malgré des financements climat en hausse depuis 2014, le document constate que la France accumule progressivement un déficit d'investissement significatif dans le domaine de la transition écologique. Selon les auteurs, il est nécessaire de trouver de nouveaux instruments financiers innovants de partage du risque entre le privé et le public pour maximiser l'effet de levier de fonds publics. Ils recommandent la création de « France Transition » qui serait à la fois une marque et une équipe issue de quatre organisations (CDC, BPI, ADEME, AFD) et permettrait de mobiliser 10 Md€ d'investissements privés. Un tel effort a été assimilé à une sorte de « plan Juncker vert » à la française.

## ->PROMULGATION DE LA LFI 2019

La loi n°2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 a été publiée au JORF du 30 décembre, texte n °1. Le Conseil constitutionnel dans sa décision n°2018-777DC du 28 décembre 2018 avait rejeté le grief d'insincérité au motif que le Gouvernement n'était pas tenu de prendre en compte les mesures d'urgence non encore votées (sous réserve d'une éventuelle loi de finances rectificative), validé les modifications du « pacte Dutreil » et de l'exit tax et censuré une disposition restreignant l'accès au RSA des étrangers hors CEE résidant en Guyane ainsi que la revalorisation de 0,3 % des allocations sociales pour 2020. La nouvelle prévision de déficit s'élève à – 3,2 % du PIB se décomposant en + 0,1 % de solde conjoncturel, – 2,3 % de solde structurel et – 0,9 % de mesures exceptionnelles (CICE) qui ramènent le solde courant à – 2,2 %. Les recettes diminuent de 5,5 Md€ (dont 2,84 Md€ annulation de l'augmentation de la composante carbone des taxes énergétiques et 0,980 annulation de la suppression des exonérations pour le gazole non routier), les dépenses augmentent de 3,11 Md€ dont 2,67 pour la prime d'activité. Le programme d'émissions à moyen et long terme passe de 195 à 200 Md€. (V. aussi finances locales et fiscalité)

# FINANCES LOCALES

## ->CINQ PROFILS FINANCIERS DE COMMUNES

Le bulletin statistique n°129 de la DGCL expose une typologie des communes en fonction de leur comportement financier : communes en bonne santé financière avec des investissements élevés (un tiers des communes) ; communes en bonne santé mais avec des budgets réduits (un quart des communes en majorité rurales) ; communes à forts investissements financés par l'emprunt (un quart) ; communes à niveau élevé d'épargne brute et dette faible (10 % des communes essentiellement rurales) ; communes en apparente difficulté avec une épargne négative et une dette importante (5 %). Cependant,

cette dernière situation apparaît transitoire car seulement 25 % des communes présentes dans cette strate le sont encore l'année suivante.

## ->L'INVESTISSEMENT DES COMMUNES ET SON FINANCEMENT

Une publication de la DGCL (BIS n°127) revient sur l'évolution de l'investissement des communes et sur le lien entre ressources et niveau d'investissement. Les dépenses d'équipement des budgets principaux des communes se sont élevées en 2017 à près de 19 Md€. Elles représentent plus de la moitié (56 %) des dépenses d'équipement des collectivités locales et le quart de l'investissement public. L'effort d'investissement par habitant semble plus intense pour les petites communes. Un quart des communes bénéficient de dotations d'investissement dont l'effet levier est de 2,2. En d'autres termes, lorsqu'une commune bénéficie d'une dotation supérieure de 10 €/habitant à celle d'une collectivité de même taille, sa dépense d'équipement est supérieure de 22€/h. Cet effet levier a tendance à s'accroître pour les communes peu endettées et celles qui ont un taux d'épargne faible. Cependant, au-delà du seuil de 3 500 habitants, l'investissement par habitant reste similaire entre les communes avec ou sans dotation.

## ->LES DISPOSITIONS DE LA LOI DE FINANCES INTÉRESSANT LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

La loi de finances confirme la stabilisation des concours de l'État. Les prélèvements sur recettes de l'État s'élèvent à 40,57 Md€ contre 40,34 Md€ en 2018. Bien évidemment, les mouvements en son sein sont très variés. La principale dotation, la DGF, par exemple, baisse légèrement passant 26,96 à 26,94 Md€. Le système des variables d'ajustement est conservé mais adapté. En matière de relation État-départements, cette loi de finances crée de nouveaux mécanismes destinés à limiter la dégradation de la situation financière des départements avec un fonds de soutien interdépartemental alimenté par les droits de mutation et la création d'un fonds de stabilisation. Elle comporte également des ajustements en matière de taxe d'enlèvement des ordures ménagères et une réforme complète de la dotation d'intercommunalité qui comprend une dotation de base en fonction de la population pondérée par le coefficient d'intégration fiscale et une dotation de péréquation.

## ->EXPÉRIMENTATIONS DU CFU ET DES AGENCES COMPTABLES

Les articles 242 et 243 de la loi de finances organisent deux expérimentations pour une modernisation des relations État-collectivités. Les collectivités ont six mois pour se porter candidates à l'expérimentation pendant trois exercices du compte financier unique (CFU) qui regrouperait dans un même document le compte administratif élaboré par l'ordonnateur et le compte de gestion qui ressort du comptable. Un tel système permettrait de fournir une vision

chiffrée plus précise notamment en matière de comptabilité, de trésorerie ou encore de gestion patrimoniale et des engagements de la collectivité. Par ailleurs, l'État peut déléguer, pour une durée de trois ans reconductible, la réalisation des opérations relevant de la compétence exclusive du comptable public aux établissements publics de santé, aux collectivités territoriales et à leurs groupements ainsi qu'aux établissements publics locaux qui s'y rattachent. Les compétences ainsi déléguées sont exercées au nom et pour le compte de l'État, sous l'autorité d'un agent comptable soumis au régime de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics organisé par l'article 60 de la loi de finances pour 1963 (n° 63-156 du 23 février 1963) et aux dispositions relatives à la gestion budgétaire et comptable publique.

## FINANCES SOCIALES

## ->PANORAMA DES PENSIONS 2018 DE L'OCDE : POUR UNE HARMONISATION DES DISPOSITIFS DE PENSIONS DE RÉVERSION

Le panorama 2018 des pensions, publié par l'OCDE le 3 décembre 2018, comprend un focus particulier sur les mécanismes de pensions de réversion. Globalement, sur l'ensemble des 24 pays, le pourcentage moyen du PIB consacré à ces pensions est resté stable, autour de 1 % du PIB, mais la dépense moyenne au profit du conjoint survivant a baissé dans un certain nombre de pays. Le taux moyen de pension (autour de 50 % du montant de la pension du conjoint décédé) baisse parce qu'un nombre croissant de conjoints survivants bénéficient de leur propre pension. Toutefois, l'OCDE s'interroge sur la prévalence de modèles qui font peser le financement de la réversion sur les personnes seules et marque un intérêt pour le système du *splitting* adopté par certains pays (Suède, Chili) qui conduit à minorer les pensions servies au couple encore en vie pour maintenir, par la suite, le niveau de vie du conjoint survivant, à dépense globale constante.

## ->BILAN FINANCIER 2018 DE LA CADES

Aux termes du bilan financier 2018 de la CADES, rendu public le 11 décembre 2018, celle-ci a amorti 15,4 Md€ de dette sociale cette année, ce qui porte à 60 % le total de la dette sociale amorti depuis sa création (1996). Par ailleurs, la LFSS 2019 prévoit le transfert de 15 Md€ de dette sociale portée par l'ACOSS entre 2020 et 2022. À cette fin, pour ne pas allonger le délai d'extinction de la dette sociale – toujours prévu pour 2024 – et ne pas avoir à créer d'autres recettes, la CADES va bénéficier d'un transfert supplémentaire de CSG, rendu possible par le retour à l'équilibre des comptes de la SS.

## ->LE RÔLE DES CHU DANS L'OFFRE DE SOINS : UN RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES

À la demande du Sénat, la Cour des Comptes vient de rendre un rapport sur le rôle des CHU dans l'offre de soins, ceux-ci représentant actuellement 38 % des séjours dans l'hospitalisation publique. La situation financière des CHU est plus dégradée que celle de l'ensemble du système hospitalier public, l'APHP représentant à elle seule la moitié de ce déficit. La Cour n'impute pas ces déficits à la tarification, puisque la T2A ne représente que 55 % du financement des CHU, ni aux autres ressources, puisque les financements forfaitaires spécifiques n'ont pas diminué. Selon elle, la raison se trouve dans une maîtrise insuffisante des charges (notamment les dépenses de sous-traitance et de prestations extérieures), dans l'explosion du coût des traitements innovants (hépatite C…), ainsi que dans une productivité des personnels perfectible.

## ->« RESTE À CHARGE ZÉRO » : RÉSISTANCE DES COMPLÉMENTAIRES SANTÉ.

Il s'en est fallu de peu pour que l'objectif de début de mise en œuvre du « reste à charge zéro » sur les soins et prothèses dentaires oculaires et auditives au 1er janvier 2019 (v. Repères d'avril) ne soit remis en cause. Plusieurs mutuelles, notamment dans la fonction publique, avaient justifié leurs hausses de tarifs 2019 par le surcoût occasionné par leur contribution à cette réforme. Après négociation, ces organismes se sont engagés, le 21 décembre, à rembourser en 2019 les augmentations de tarif déjà décidées pour les contrats individuels d'entrée de gamme. Les pouvoirs publics n'ont en effet pas manqué de faire valoir le faible impact que ce surcoût représentait par rapport au montant des cotisations engrangées par le secteur (moins de 0,15 %) et par rapport à des frais de gestion qui restent élevés au regard de leur chiffre d'affaires (20 % en moyenne selon les chiffres donnés par la DREES en mai dernier).

## ->POINT D'ÉTAPE SUR LA « CONSULTATION CITOYENNE »SUR LA RÉFORME DES RETRAITES

Le Haut-Commissaire à la réforme des retraites, Jean-Paul Delevoye a présenté, le 13 décembre 2018, les premiers résultats de la « concertation citoyenne » sur la réforme des retraites dont nous avions annoncé le lancement dans les Repères de mai. Cette concertation, qui s'est étalée de mai à novembre a pris plusieurs formes : consultation en ligne, ateliers en région, grand atelier national… Il en résulte une très grande diversité d'opinions sur les différentes thématiques, dont on peut se faire une idée à travers le dossier de presse : de profonds clivages apparaissent ainsi sur les modalités de l'harmonisation des régimes, l'âge de départ, la réversion…

**Un rapport de l'OFCE sur la taxation des contrats courts**

À la demande du Sénat, l'OFCE a réalisé une étude sur la taxation des contrats courts publiée le 21 décembre 2018. Celle-ci analyse tout d'abord les raisons du développement de ce type de contrats (40 millions de contrats courts signés chaque année en France, chiffre stable depuis 2014) : désir de flexibilité des entreprises, possibilités offertes par la formule du CDD d'usage, effet d'aubaine créé par les allègements de charges bas salaires. Le rapport expose ensuite que l'usage systématique de ces contrats détourne l'assurance chômage de sa finalité première qui est d'indemniser les travailleurs contre un risque indépendant de la volonté des parties (employeurs et salariés) ; il s'ensuit que le déficit (9 Md€ environ en 2016) de l'indemnisation des contrats courts est « subventionné » par l'excédent de l'assurance des contrats longs. Après avoir étudié plusieurs pistes, le rapport préconise un mécanisme qui reposerait sur 3 éléments: une tarification dégressive avec l'ancienneté dans le contrat jusqu'aux 6 premiers mois, un système de franchise pour ne pas pénaliser les petites entreprises ou celles en forte croissance, une contribution forfaitaire pour dissuader la rotation excessive des contrats très courts.

## ->RÉFORME DES RETRAITES : UN RAPPORT SUR LA SITUATION DES INDÉPENDANTS

Les derniers rapports du COR, datés du 21 décembre 2018, abordent la problématique des travailleurs indépendants dans le cadre du futur système universel de retraites. Le COR fait une analyse de la situation des non-salariés par rapport à celle des salariés du secteur privé : assiette des cotisations fixée sur la base des revenus professionnels soumis à l'impôt sur le revenu au titre des bénéfices industriels et commerciaux (ce qui aboutit *de facto* à ce que les cotisations des non-salariés sont assises sur l'équivalent d'un salaire net alors qu'elles le sont sur le brut pour les salariés), taux de cotisation parfois sensiblement inférieurs pour certaines catégories (professions libérales et avocats)…, ce qui, au final, aboutit à ce qu'à revenu identique, les cotisations et les prestations des indépendants sont souvent réduites par rapport à celles des salariés. Le COR relève que dans un système de retraites à rendement défini, qui repose sur la neutralité actuarielle, des différences d'assiette et de taux sont techniquement envisageables ; pour autant les inégalités de situation vont être plus difficiles à justifier et vont appeler à une revendication de convergence accrue entre salariés et non-salariés. Cela devrait conduire à travailler sur un rapprochement des assiettes, pour reconstituer une assiette « brute » pour les non-salariés, opération particulièrement complexe à mettre en œuvre. D'autres problèmes se posent comme celui des basses pensions ou de la compensation démographique entre différentes catégories de non-salariés. Au total, l'augmentation de l'effort contributif des non-salariés pour leur retraite apparaît inévitable.

## ->LA LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR 2019

La Loi de financement de la Sécurité sociale pour 2019 (loi n° 2018-1203), (v. Repères de

septembre), a été validée, à quelques réserves près (en particulier, la prolongation de la sous-indexation de certaines prestations sociales en 2020) par le Conseil Constitutionnel le 21 décembre et publiée au JO du 23 décembre. Toutefois, l'équilibre financier de la loi va d'ores et déjà être impacté par les conséquences des mesures « gilets jaunes ».

## ->L'IMPACT DES MESURES « GILETS JAUNES » : LES COMPTES SOCIAUX DANS LE ROUGE EN 2019

Quatre annonces du 10 décembre, traduites dans la loi du 24 décembre 2018 portant mesures d'urgence économiques et sociales, vont affecter le budget de la Sécurité sociale pour 2019. L'abandon de la hausse de la CSG de 1,7 points pour les pensions entre 1200 € et 2000 € – ce qui revient à créer pour cette tranche un taux « intermédiaire « de CSG à 6,6 % – devrait coûter environ 1,3 Md€. La « désocialisation » des heures supplémentaires figure déjà dans la LFSS 2019 mais va être avancée du 1er octobre au 1er janvier 2019, et complétée par la défiscalisation, ce qui devrait coûter environ 1,3 Md€ de pertes de recettes supplémentaires. En revanche, le mécanisme adopté pour la revalorisation décidée pour une partie des salariés payés au SMIC – et jusqu'à 1,5 SMIC pour certaines catégories – ne devrait pas peser sur le budget de la SS puisqu'elle va s'opérer par le truchement de la prime d'activité à la charge de l'État, pour un coût de l'ordre de 2,7 Md€. Enfin, la prime exceptionnelle, exonérée de cotisations sociales, de CG-CRDS et d'impôts à verser en fin d'année par les entreprises qui seraient en mesure de le faire, ne devrait pas aggraver la prévision de déficit public à condition qu'elle ne se substitue pas à des augmentations de salaires. Alors que la LFSS qui venait d'être adoptée prévoyait un excédent global du RG et du FSV de 0,1 Md€ pour 2019, l'ensemble accuserait à présent, selon les prévisions communiquées le 20 décembre au Sénat, un déficit de 2,5 Md€, concentrés sur la branche Maladie et la branche Vieillesse, qui repasserait franchement dans le rouge.

## ->RÉFORME DE L'ASSURANCE CHÔMAGE : PROPOSITIONS TRÈS OFFENSIVES DU PATRONAT

Après un premier cycle de concertation, les partenaires sociaux devaient avoir jusqu'à la fin janvier 2019 pour rendre leur copie. Patronat et syndicats ont demandé un délai d'au moins un mois du fait des perturbations créées par la crise des « gilets jaunes, d'autant que les points de vue apparaissent très éloignés. En effet, les 3 confédérations patronales (MEDEF, CGPME, U2P) ont laissé filtrer le 24 décembre 2018 des propositions très offensives pour réformer l'indemnisation des chômeurs, qui pourraient conduire à un total d'1,9 Md€ par an d'économies chiffré par l'UNEDIC. Trois pistes sont envisagées : aligner le rythme de versement des cotisations sur celui du rythme d'acquisition des droits; renforcer les conditions d'accès aux droits (actuellement, il faut avoir travaillé au moins 4 mois pendant les 28 mois précédant la rupture du contrat de travail) ; mensualiser les versements, sur la base de 30 jours par mois.

## ->LA PRISE EN CHARGE DES PERSONNES ÂGÉES ET DE LA DÉPENDANCE À L'HORIZON 2030

France Stratégie a rendu public le 27 décembre un récent rapport du Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie relatif au « système de santé et personnes âgées ou fragiles ou en perte d'autonomie à l'horizon 2030 ». Le rapport préconise d'aborder le problème de la perte d'autonomie non plus à partir de l'offre sanitaire existante, mais de la prise en compte des services à rendre à ce type de population, avec des réponses appropriées aux besoins de proximité que requiert leur degré de dépendance, ce qui nécessitera une coordination accrue des professionnels (médecins de ville, infirmiers, aides- soignants, professionnels de la rééducation, pharmaciens…) au niveau du bassin de vie. L'intervention de ceux-ci doit s'appuyer sur les établissements médico-sociaux spécialisés (EHPAD) qui doivent désormais se concentrer prioritairement sur les situations de dépendance les plus lourdes. Le rapport insiste sur la dimension que va prendre ce problème à l'horizon 2030 avec l'arrivée à l'âge de 85 ans des générations de baby-boomers et sur la nécessité d'utiliser les 10 années à venir pour structurer le réseau de soins à cet effet. Toutefois, il n'aborde pas les aspects financiers, notamment la question de la solvabilisation des personnes dépendantes, celle des tarifications pour les différentes catégories d'hébergement (domicile, EHPAD…). Sur ce sujet de la dépendance, la Fédération de la Mutualité française a rendu publiques ses propositions le 21 décembre.

# FISCALITE ET PROCÉDURE FISCALE

## ->OCDE : AUGMENTATION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES, LA FRANCE EN TÊTE

L'OCDE a publié le 5 décembre son étude 2018 sur les statistiques des recettes publiques. Les prélèvements obligatoires (PO) continuent de croître dans les pays membres (moyenne 34,2 % du PIB, résultats provisoires 2017, moyenne qui constitue un record absolu, contre 34 % en 2016). La France (46,2 %) passe devant le Danemark (46 %). Comparée à l'Allemagne (37,5 %), la France prélève près de 9 pts de PIB en plus ; la différence de pression étant plus sensible sur les impôts sur le capital (Fr 4,4 % ; All 1 %) et les cotisations sociales (Fr 16,8 % ; All 14,2 %) alors que le poids des impôts sur les revenus, bénéfices et gains en capital est plus élevé outre-rhin (Fr 10,9 % ; All : 12,2 %). Par ailleurs, l'édition 2018 des Tendances des impôts sur la consommation fait ressortir que les recettes de TVA représentent en 2016 au sein de l'OCDE 6,8 % du PIB et 20,2 % des recettes fiscales. Tous les membres sauf un, les États-Unis, et 166 pays dans le monde ont adopté la TVA. Une étude de la convergence du poids et des structures de la fiscalité entre 1995 et 2016 montre que le poids des recettes d'impôt sur les bénéfices des sociétés a augmenté ainsi que, dans une moindre mesure, celui de la TVA et des cotisations sociales pendant que l'imposition sur le revenu des ménages marque un léger repli.

## ->RAPPORT PARLEMENTAIRE SUR LA FISCALITÉ DES ENTREPRISES NUMÉRIQUES

Le rapport n°1455 des députés Eric Bothorel et Marita Karamanli, annexé à la séance du 29 novembre 2019, est principalement dédié à la proposition de mars 2018 de la Commission européenne qui vise, à terme, à la définition d'un « établissement stable virtuel » et, dans un premier temps, à établir une taxe sur les services numériques. Les rapporteurs formulent de nombreuses réserves sur ce projet de taxation temporaire et se prononcent pour une solution de long terme négociée dans le cadre de l'OCDE et fondée sur la notion de « présence numérique significative ». Les membres de l'Union européenne devraient soutenir ce projet en adoptant une position commune articulée avec le projet d'assiette commune consolidée d'impôt sur les sociétés (ACCIS).

## ->VERS UNE TAXE NATIONALE SUR LES ENTREPRISES DU NUMÉRIQUE ?

Le 17 décembre 2017, dans un entretien aux Échos, le Premier ministre a annoncé qu'en l'absence d'accord au sein de l'Union européenne (V. Europe), le Gouvernement français prépare une taxe sur les entreprises du numérique. Elle aura une assiette plus large que la taxe proposée par la Commission qui ne vise que les recettes publicitaires. Alors que celle-ci n'est envisagée que pour 2021 si aucune solution n'est trouvée au niveau international, la taxe française s'appliquera dès le 1er janvier 2019. Elle n'a toutefois pas été inscrite dans la loi de finances pour 2019 et serait introduite dans le projet de loi Pacte. L'Italie, l'Espagne, la Grande-Bretagne et l'Autriche ont ou préparent une telle taxation.

## ->PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE : DERNIERS PRÉPARATIFS

Le comité de suivi du 18 décembre a finalisé les opérations à mettre en place au 1er janvier 2019. Les acteurs de la sphère sociale sont prêts et opérationnels. 8 millions de bulletins de salaires ont été préfigurés au cours du dernier trimestre. Le 19 décembre 2018, le ministère de l'action et des comptes publics a mis en ligne un dossier comprenant 20 fiches pratiques pour répondre aux questions des contribuables. D'après un sondage Elabe réalisé les 18 et 19 décembre pour Les Echos, 68% des personnes se disent favorables au prélèvement à la source et 56 % se disent bien informés.

## ->LES PRINCIPALES MESURES FISCALES DE LA LFI 2019

La loi n°2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 a été publiée au JORF du 30 décembre, texte n°1. Plusieurs changements par rapport au PLF 2019 (v. Repères de septembre) sont intervenus au cours des débats parlementaires et en raison des mesures d'urgence (v. supra). Pour les ménages, la loi sur les mesures d'urgence économiques et sociales a avancé le calendrier de l'exonération de cotisations sociales des heures supplémentaires au 1er janvier et les a défiscalisées ; la hausse de la composante carbone

de la taxe intérieure de consommation de produits énergétiques a été annulée ; le crédit d'impôt sur la transition énergétique qui devait être transformé en prime a été maintenu ; le chèque énergie est augmenté et étendu ; la prime à la conversion est doublée pour les 20 % de foyers les plus modestes ; les aides au transport domicile-travail mises en place par les collectivités seront défiscalisées. La mise en place du prélèvement à la source et la trajectoire de baisse de la taxe d'habitation pour 80 % des ménages sont confirmés. Pour les entreprises, la baisse de l'impôt sur les sociétés est limitée : la baisse de taux de 33,3 % à 31 % ne bénéficiera qu'aux entreprises réalisant moins de 250 M€ de chiffres d'affaires, le versement du 5e acompte d'IS sera renforcé pour les entreprises dont le CA est supérieur à 250 M€ ; la suppression du taux réduit de TICPE pour le gazole non routier est annulée ; la mesure de renforcement de la niche Copé (réduction de la quotepart de frais et charges sur cession de titres de participation à l'intérieur d'un groupe) est abandonnée. Les autres adaptations de l'impôt sur les sociétés et du régime fiscal des brevets sont maintenues. Une mesure de suramortissement pour les investissements de robotisation et de transformation numérique des PME industrielles (déduction de 40 % du prix de revient) a été adoptée. Le pacte Dutreil a été réformé pour encourager la transmission des entreprises. L'*exit tax* a été remplacée par un dispositif de taxation des cessions de patrimoine dans les deux ans après le départ de France (délai porté, à l'initiative des députés, à 5 ans pour les patrimoines excédant 2,57 M€). Le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2018-777DC du 28 décembre 2018, a notamment validé les dispositions modifiant le « pacte Dutreil » et « *l'exit tax* ».

## MANAGEMENT PUBLIC

## ->LES USAGES DE L'INTERNET

L'édition du baromètre du numérique, étude conduite depuis 2000 par le CREDOC, fait le point sur l'équipement et les usages des différents outils numériques. Il fait apparaître le succès du smartphone : 3 français sur 4 et 98 % des 18-24 ans en possèdent. 80 % des personnes se connectent quotidiennement sur internet (45 % des personnes âgées de 70 ans et plus). Cependant un adulte sur 5 n'utilise jamais les outils informatiques ou numériques ou est bloqué en cas de difficulté. 65 % des enquêtés ont eu recours à l'administration en ligne au cours des 12 derniers mois et 40 % ne sont pas du tout inquiets de devoir accomplir la plupart de leurs démarches administratives et fiscales en ligne. Le communiqué du secrétaire d'État au numérique met l'accent sur la protection et la sécurisation des données personnelles et sur l'accompagnement des personnes qui se sentent en difficulté et appréhendent d'aller sur internet.

## ->PUBLICATION DU CODE DE LA COMMANDE PUBLIQUE

L'ordonnance n°2018-1074 du 26 novembre 2018 (v. Repères de novembre) portant la partie législative du code de la commande publique et le décret n°2018-1075 du 3 décembre 2018

relatif à la partie règlementaire ont été publiés au JORF du 5 décembre 2018, textes n° 20 et 21. Le code entrera en vigueur le 1er avril 2019.

## ->LES ÉLECTIONS PROFESSIONNELLES DU 6 DÉCEMBRE

Les résultats provisoires des élections professionnelles du 6 décembre ont été publiés le 11 décembre 2018 et confirmés par un communiqué du 20 décembre 2018. La participation est en baisse : 49,8 % (52,8 % en 2014). La CGT est en tête sur l'ensemble de la fonction publique, FO est en tête pour la fonction publique de l'État, Solidaires gagne aux Finances, la CFDT devient la première organisation tous secteurs confondus. Les positions relatives des principaux syndicats demeurent inchangées pour l'ensemble de la fonction publique : CGT: 21,8 % (23,1 %); CFDT: 19 % (19,3 %); FO: 18,1 % (18,6 %); UNSA: 11,2 % (10,4 %); FSU: 8,6 % (7,9 %); Solidaires: 6,4 % (6,85 %); des changements en bas de tableau : FA-FP 3,5 % (2,9 %) ; CFE-CGC 3,4 % (2,9 %) ; CFTC : 2,9 % (3,3 %) ; FGAF 0,3 % (2,6 %) ; autres : 4,7 %. Au sein de la fonction publique de l'État, FO est toujours en tête: FO: 17,1 %; FSU: 16,3 %; UNSA: 15;9 %; CFDT: 13,8 %; CGT: 12,1 %; Solidaires: 7,6 %; CGC: 6,1 %. Au ministère des Finances, la participation est en baisse de 10 %. Solidaires est toujours la première organisation : 29,98 % (+ 2 %) suivie de la CGT : 24,04 % (+ 0,4 %) et de FO : 19,29 % (- 1,2 %). La CFDT devient la première organisation syndicale tous secteurs, public et privé, confondus.

## ->L'AVIS DU CESE SUR L'ÉVOLUTION DES MÉTIERS DE LA FONCTION PUBLIQUE

Le Conseil économique, social et environnemental a adopté le 11 décembre 2018 un avis sur le rapport de Michel Badré et Pierre-Antoine Gailly qui analyse les facteurs d'évolution des métiers de la fonction publique (démographie, progrès technique, transition écologique…) et propose des orientations pour s'y adapter tout en confirmant les principes « solides » de gestion actuelle : s'appuyer sur un dialogue social renouvelé; renforcer la gouvernance d'ensemble de la fonction publique; développer la fonction ressources humaines, la formation continue et toutes les mobilités ; intégrer les missions nouvelles dans la réflexion sur les métiers.

## ->LA FRANCE BIEN NOTÉE SUR L'OUVERTURE DES DONNÉES PUBLIQUES

Une étude commandée par la Commission européenne place la France au 3e rang après l'Irlande et l'Espagne pour sa politique d'ouverture des données publiques. La loi de 2016 sur la République numérique est un point fort. En revanche la qualité et la variété de l'origine des données pourraient être améliorées. Un effort doit être fait sur l'impact économique et pour diversifier la réutilisation des données qui, pour le moment, privilégie les domaines social et environnemental.

## ->STABILITÉ DES EFFECTIFS DE LA FONCTION PUBLIQUE EN 2017

Selon une étude de l'INSEE (info rapides n°325) du 13 décembre 2018, les effectifs de la fonction publique sont restés stables en 2017 (- 0,1 %, soit 5,52 millions au 31 décembre 2017). L'augmentation du nombre de fonctionnaires (+ 0,8 % ; + 45 000) a en effet été compensée par la réduction notable des emplois aidés (- 26,6 % ; – 50 400) dans les trois versants de la fonction publique.

## ->LA FRANCE ÉVALUE PEU L'IMPACT DES POLITIQUES PUBLIQUES

Une étude de France Stratégie (note de synthèse-décembre 2018) en partenariat avec Sciences Pos compare l'évaluation de l'impact des politiques publiques en France et dans six pays économiquement comparables à partir des articles publiés dans des revues scientifiques. La France commence à rattraper son retard et se caractérise par la prépondérance des publications émanant de services statistiques ministériels sur les travaux universitaires.

## ->EXPERTS ET DÉMOCRATIE

France Stratégie publie un rapport sur « Experts et démocratie, faire avec la défiance ». Parmi les solutions suggérées pour regagner la confiance des citoyens : répondre aux questions telles que les citoyens les posent, rendre les études plus lisibles (rendre plus transparente la désignation des experts, élargir la capacité d'expertise du Parlement, structurer des services d'évaluation dans les principaux ministères, créer un organe d'échanges entre les sciences sociales et humaines et le gouvernement), rapprocher les cultures (organiser dans les ministères des voies de remontée des connaissances de terrain, former les journalistes et les responsables de terrain à la culture scientifique, former les chercheurs à la parole publique).

## ->LES FRANÇAIS : MOINS D'IMPÔTS ET DES SERVICES PUBLICS MAINTENUS

Le baromètre de l'Institut Paul Delouvrier (sondage réalisé par internet auprès d'un échantillon de 2599 personnes entre le 26 octobre et le 8 novembre) présente l'avantage de reposer sur une série longue et de poser des questions sur les attentes des sondés à la fois sur les services publics et sur les moyens de les financer. L'opinion à l'égard des services publics de l'État est toujours bonne (71 %). Pendant longtemps, les Français ont préféré une baisse des impôts à une extension des services publics puis la courbe s'était inversée vers 2012 (v. Repères de décembre 2016 et 2017) avant le ras-le-bol fiscal de 2014. Dans l'édition du baromètre publiée le 19 décembre 2018, 57 % personnes interrogées déclarent à nouveau préférer des baisses d'impôt quitte à réduire les prestations de services publics

(contre 43 % souhaitant une amélioration des prestations des services publics quitte accepter une augmentation des impôts et des prélèvements). Ils sont de moins en moins nombreux à estimer qu'il est possible de faire des économies dans les services publics sans dégrader la qualité de service. Les Français continuent de privilégier la rapidité de traitement des dossiers et de réponse à leurs demandes. L'opinion à l'égard de l'action de l'État en matière de fiscalité et de collecte des impôts est stable (65% mauvaise, 35% bonne, – 1 %) mais la satisfaction à leur égard est toujours forte (mécontents 22 % ; satisfaits 78 % ; – 3 %). La hiérarchie des contacts avec ces services est stable : internet : 52 %, face à face : 40 %, téléphone : 32 %, courrier : 19 %). Une majorité (65 %) continue de penser qu'on peut faire des économies dans ce secteur sans diminuer la qualité de service.

## ->LE BAROMÈTRE MARIANNE

La direction interministérielle de la transformation publique a publié le 18 décembre 2018 les résultats du baromètre Marianne sur la qualité de l'accueil et des relations avec les usagers. 611 services appartenant à 5 réseaux ont été testés et ont obtenu la note moyenne de 6,7/10 contre 6,4 en 2017. Les 150 services des impôts des particuliers (SIP) testés progressent à 7,4 (+ 0,1) mais la réponse au téléphone pourrait être encore améliorée. L'action du fiplab de la DDFiP des Yvelines pour la rénovation de l'accueil du SIP de Saint-Quentin en Yvelines a été primée.

## ->L'AFFICHAGE DES TAUX DE SATISFACTION DES USAGERS DES SERVICES D'ACCUEIL

Le site « modernisation.gouv.fr » a mis en ligne le 20 décembre 2018 le dispositif de suivi de « l'engagement de transparence » qui prévoit que tous les services d'accueil afficheront les résultats des enquêtes de satisfaction et de performance en 2020. Les premiers résultats de 13 réseaux sont accessibles. Ainsi les services des impôts des particuliers annoncent un taux de satisfaction globale 89 % et 96 % des réclamations sont traitées dans les 30 jours ; les caisses d'assurance-maladie affichent un taux de satisfaction globale de 93 % et assurent le remboursement des frais justifiés par la carte vitale en moins de 6,5 jours dans 90 % des cas.

## ->LANCEMENT DE L'EXPÉRIMENTATION DU RÉFÉRENT UNIQUE

Un décret n°2018-1352 du 28 décembre 2018 publié au JORF du 30 décembre, texte n° 83 précise l'article 29 de la loi du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance en définissant les missions du référent unique (centraliser les demandes des usagers, collecter les documents nécessaires à l'instruction, attribuer la demande au service compétent) qui pourra être créé dans la plupart des administrations de l'État, des collectivités territoriales qui le demandent, des établissements publics et de la sécurité sociale. L'expérimentation est menée pour une durée de quatre ans et fera l'objet d'une évaluation.

## ->LES 20 ANS DE LA DIRECTION DES AFFAIRES JURIDIQUES

La direction des affaires juridiques (DAJ) des ministères économiques et financiers a été créée par le décret n° 98-975 du 2 novembre 1998 par fusion du Service juridique et de l'Agence judiciaire du Trésor, du secrétariat de la Commission centrale des marchés et de la sous-direction des affaires juridiques et du contentieux de l'Industrie. Un dossier de presse résume son histoire, son organisation et ses activités.

# EUROPE

## ->ECOFIN ET EUROGROUPE DES 3 ET 4 DÉCEMBRE : DES AVANCÉES LIMITÉES

Les 3 et 4 décembre 2018 se sont tenues à Bruxelles une réunion de l'Eurogroupe et une réunion du Conseil des ministres Ecofin. La France et l'Allemagne ont fini par trouver un compromis sur une taxe de 3 % sur le chiffre d'affaires des entreprises du numérique (notamment les fameux GAFA) mais la proposition de directive est repoussée à mars 2019 pour une entrée en vigueur au mieux en 2021 (v. aussi rapport Bothorel/Karamanli, supra fiscalité). Concernant le Pacte de stabilité et de croissance, le Conseil a estimé que la Hongrie et la Roumanie n'avaient adopté aucune mesure pour corriger l'écart important par rapport à leur trajectoire qui justifie les procédures actuellement ouvertes pour chacun de ces deux pays. L'Eurogroupe a procédé, le 3 décembre, à l'examen des projets de plans budgétaires des États membres de la zone euro : pour la première fois, aucun pays ne devrait présenter en 2019 un déficit excessif supérieur à 3 % du PIB. Enfin, après 18 heures de négociations, les ministres, sont parvenus le 4 décembre à un accord pour mettre en marche le Fonds de résolution bancaire unique et pour donner plus de pouvoirs au mécanisme européen de stabilité (MES) dans la surveillance économique des pays. Cet accord a été approuvé par le Conseil européen lors de sa réunion du 14 décembre 2018.

## ->COMMISSION : PROPOSITIONS POUR UN RENFORCEMENT DU RÔLE INTERNATIONAL DE L'EURO

Le 5 décembre 2018, la Commission a présenté une communication contenant des pistes pour renforcer le rôle de l'euro sur la scène mondiale, reflétant pleinement le « poids politique, économique et financier de la zone euro ».

## ->LE MANIFESTE DES INTELLECTUELS « POUR LA DÉMOCRATISATION DE L'EUROPE »

Dans un « manifeste » publié le 10 décembre 2018 dans le quotidien « Le Monde » (daté du 11), un « collectif » de plus de 120 intellectuels et responsables politiques de seize pays, parmi lesquels Th. Piketty, a demandé «la création d'un budget de démocratisation discuté et voté par une Assemblée européenne souveraine, qui permette enfin de doter l'Europe d'une

puissance publique capable à la fois de faire face sans attendre aux urgences européennes et de produire un ensemble de biens publics dans le cadre d'une économie durable et solidaire ». Ce budget atteindrait 4 % du PIB de l'Union. Il serait financé par quatre véritables impôts européens : un impôt sur le bénéfice des sociétés, un impôt progressif sur les hauts patrimoines, un impôt progressif sur les hauts revenus et un impôt sur les émissions de carbone.

## ->LA CJCE VALIDE LE 10 DÉCEMBRE LES ACHATS D'OBLIGATIONS D'ÉTAT PAR LA BCE

Le 10 décembre 2018, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a rendu son arrêt dans l'affaire C-493/17, « *Heinrich Weiss* et autres » à propos de l'acquisition d'obligations souveraines sur les marchés secondaires par la Banque centrale européenne (BCE). Ce programme de la Banque n'enfreint pas le droit de l'Union selon la Cour. Il ne dépasse pas le mandat de la BCE et ne viole pas l'interdiction du financement monétaire.

## ->ACCORD SUR LE BUDGET 2019 DE L'UNION EUROPÉENNE

Après avoir fait l'objet d'un accord provisoire le 4 décembre entre le Parlement et la présidence autrichienne, le Conseil des ministres a approuvé définitivement le 11 décembre le budget 2019 de l'Union européenne. Le montant total des crédits d'engagement s'élève à 165,8 millions d'euros, ce qui représente une augmentation de 3,2 % par rapport au budget 2018. Les crédits de paiement s'élèvent à 148,2 milliards d'euros (Md€), ce qui correspond à une hausse de 2,4 % par rapport à 2018. Une marge de 1,3 Md€ reste disponible sous les plafonds du cadre financier pluriannuel afin de permettre de réagir à des imprévus.

## ->LA BCE ANNONCE LA FIN DES RACHATS D'ACTIFS

Lors d'une réunion tenue le 13 décembre 2018 à Francfort, le Conseil des gouverneurs de la Banque centrale européenne (BCE) a décidé, s'agissant des mesures non conventionnelles de politique monétaire de cesser les achats nets dans le cadre du programme d'achats d'actifs (*asset purchase programme*, APP) en décembre 2018. Comme le montre le compte-rendu de la réunion, tout en se situant dans une optique de maîtrise de l'inflation autour de 2 %, cette fin des achats n'empêchera par la politique monétaire de la BCE de demeurer très expansionniste.

## ->CONSEIL EUROPÉEN SANS GRANDES NOUVEAUTÉS

Le 13 décembre 2018, le Conseil européen réunissant les chefs d'État et de gouvernement des pays membres de l'Union a tout d'abord réaffirmé sa position relative au Brexit : conserver les liens économiques les plus étroits avec le Royaume-Uni sans modifier l'accord négocié avec le gouvernement britannique notamment à propos de la frontière irlandaise. Concernant le Cadre financier pluriannuel 2021-2027, le Conseil s'est contenté d'approuver

le travail réalisé jusqu'à présent. Dans le cadre du sommet de la zone euro, un accord minimal a été trouvé pour créer un budget de la zone euro intégré au budget de l'Union européenne, ce qui reste très en deçà des propositions françaises.

## ->ACCORD AVEC L'UNION EUROPÉENNE SUR LE BUDGET DE L'ITALIE

Le 19 décembre 2018, un compromis entre le gouvernement italien et la Commission européenne a été trouvé. Après que l'ensemble des États membres de l'Eurogroupe ont soutenu la position de la Commission européenne lors de la réunion du 4 décembre 2018, l'Italie a finalement revu à la baisse le déficit annoncé de son budget pour 2019. Le déficit fixé à 2,4 % du PIB dans le projet initial (après un engagement à 0,8 % en juillet 2018), a été ainsi ramené à 2,04 % du PIB.

# INTERNATIONAL

## ->COP24 À KATOWICE : LA BANQUE MONDIALE DOUBLE SES INVESTISSEMENTS POUR LE CLIMAT

Le Groupe de la Banque mondiale a annoncé le 3 décembre 2018 un nouvel ensemble de cibles en faveur de l'action climatique pour la période 2021-25, en portant ses investissements actuels sur cinq ans à 200 milliards de dollars environ, dans le but d'aider les pays à engager des mesures ambitieuses pour le climat.

## ->CHRISTINE LAGARDE : « ÉVITER LA COURSE FISCALE VERS LE BAS »

Lors d'une conférence « Henry A. Kissinger » intitulée « L'ère de l'ingéniosité : repenser la coopération internationale au XXIe siècle» et prononcée le 4 décembre 2018 à la Bibliothèque du Congrès à Washington, Christine Lagarde, directrice générale du Fonds monétaire international, a appelé les États à « éviter une concurrence fiscale dévastatrice » et à coopérer pour « recouvrer leur dû ».

## ->FEDERAL RESERVE : HAUSSE DES TAUX D'INTÉRÊTS

Malgré les pressions présidentielles, Jérôme Powell, président de la « Fed » a annoncé lors d'une conférence de presse que la Banque centrale américaine avait décidé comme prévu de relever ses taux directeurs d'un quart de point passant de 2,25 % à 2,50 %. Il a annoncé par ailleurs deux « tours de vis » en 2019, contre trois auparavant. La bourse américaine a en conséquence terminé par des cours négatifs : le Dow Jones perdant 1,49 % en clôture, et le Nasdaq Composite 2,17 %.

## ->ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE : 3E SHUTDOWN DE L'ANNÉE

Le 22 décembre 2018, la majorité sénatoriale républicaine a ajourné les discussions budgétaires faute d'accord de la minorité démocrate à propos de la demande présidentielle de plus de 5 milliards de dollars pour financer un mur à la frontière mexicaine. Ce troisième *shutdown* (littéralement « fermeture » des ministères faute de financement budgétaire par référence aux magasins « baissant le rideau ») de l'année concerne plus de 800.000 fonctionnaires mis au chômage technique et dont certains (ceux travaillant pour les services de sécurité notamment) sont malgré tout réquisitionnés. ■

**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),

**Robin DEGRON** (coordination).