REPÈRES (JANVIER 2019) – REVUE-GFP N° 2 – 2019



DOI:10.3166/gfp.2019.00038

BUDGET DE L'ÉTAT ET DES OPÉRATEURS

->LES FINANCES PUBLIQUES DANS GRAND DÉBAT NATIONAL

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

->DÉFICIT 2018, MEILLEUR RÉSULTAT QUE PRÉVU

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

->UNE ERREUR DANS LA COMPTABILISATION DES DROITS DE SUCCESSION

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

->COMMENT RÉDUIRE LA DÉPENSE PUBLIQUE ?

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

->COMMENT MESURER LES ÉCONOMIES BUDGÉTAIRES ?

La note d'analyse de François Ecalle, publiée le16 janvier 2019 par France Stratégie, étudie les différentes façons de mesurer des économies de dépenses publiques. Intuitivement, on pense qu'il y a économie quand les dépenses diminuent d'une année sur l'autre en valeur (en euros courants) ou en volume (en euros constants). Ces mesures sous-estiment les efforts demandés car, d'une année sur l'autre, des indexations et d'autres paramètres interviennent comme le nombre de retraités ou l'augmentation de l'espérance de vie. Le ratio « évolution des dépenses publiques sur croissance du PIB » (PIB potentiel de préférence) est robuste mais inadapté à une analyse des dépenses à un niveau fin. Dans ce cas, il convient de prendre comme référence la croissance tendancielle des dépenses publiques, c'est à dire « à législation constante », en tenant compte des tendances déterministes (pour les dépenses liées à la démographie en général), historiques (comme les investissements publics), ou normatives (par exemple, effectifs constants pour les dépenses de personnel). Ainsi, pour atteindre les objectifs de la loi de programmation des finances publics sur la période 2018-2022, les économies devraient être de 64 Md€, « à l'aune de la croissance potentielle du PIB » et de 74 Md€ « à l'aune de la croissance tendancielle des dépenses publiques ».

->LES EFFETS DU BUDGET 2019 SUR LE POUVOIR D'ACHAT

Une note de l'Institut des Politiques publiques (l'IPP) mesure les effets du budget 2019 sur le pouvoir d'achat. Elle inclut les mesures récentes liées au mouvement des gilets jaunes. Les

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

->ÉVALUATION DU LOTO DU PATRIMOINE

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

FINANCES LOCALES

->INVESTISSEMENTS : REPRISE MAIS RETARD NON RATTRAPÉ

L'investissement public local représente plus de ¾ de l'investissement public et 40 Md€ par an en moyenne. Une étude de l'Observatoire des finances et de la gestion publiques locales consacrée à l'investissement des communes et des intercommunalités depuis 2014 s'efforce de comparer la situation du mandat actuel avec celle du cycle précédent. Elle constate que, malgré une reprise des investissements des communes et EPCI en 2017 (+ 9,4 %) et 2018 (+ 7 % estimés), le volume des dépenses est, à l'heure actuelle, inférieur de 15% à celui du cycle précédent (à prix et population comparables) compte tenu des baisses enregistrées en 2014 et 2015. En outre, ce rapport insiste sur la forte disparité entre territoires. Ainsi, dans plus de 11 000 communes, les dépenses sont inférieures à 175 €/hab alors que la moyenne s'élève à 293 €/hab. Parmi les tentatives d'explication, les marges de manœuvre financière arrivent en premier lieu parmi les critères étudiés. En outre, ce rapport constate la corrélation très forte entre investissement et santé financière. Ainsi, plus une commune investi plus sa santé financière est bonne et vice-versa.

FINANCES SOCIALES

->RAPPORT DLNF SUR LES FRAUDES SOCIALES

La Délégation nationale à la lutte contre la fraude a publié fin décembre le bilan 2017 de la

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

->UN NOUVEAU RAPPORT SUR LE SOUTIEN À L'AUTONOMIE DES PERSONNES ÂGÉES

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

->LES CHAUFFEURS D'UBER SONT DES SALARIÉS

Un arrêt de la Cour d'appel de Paris du 10 janvier a requalifié en contrat de travail la relation de travail d'un chauffeur d'UBER. La Cour a, en effet, estimé que le contrôle de l'exécution du service (notamment par géolocalisation du chauffeur) et la capacité d'imposer des sanctions (par déconnexion de la plateforme) caractérisaient une relation de travail subordonnée. Cette décision, après celle concernant la situation d'un coursier livreur de repas (cf Repères de novembre 2018), si elle est confirmée par la Cour de Cassation, pourrait bouleverser le modèle économique des plateformes qui devront soit recourir à des CDI, soit assouplir le contrôle sur leurs prestataires. Par ailleurs, le gouvernement envisage toujours, par voie législative, de prévoir la possibilité pour les plate-formes d'adopter une « charte sociale », dans le cadre de la discussion du « projet de loi d'orientation des mobilités », actuellement déposé au Sénat.

->LA MISE EN OEUVRE DU « RESTE À CHARGE ZÉRO »

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

aides auditives. Il crée par ailleurs un « comité de suivi de la réforme »qui remplace l'observatoire des prix et de la prise en charge en optique médicale.

->EXONÉRATION DE CHARGES SOCIALES: QUELLE EFFICACITÉ AU-DELÀ DE 1,6 SMIC?

Une note du CAE du 14 janvier 2019 fait le bilan des exonérations de charges sociales au regard des deux objectifs de lutte contre le chômage et d'amélioration de la compétitivité à l'exportation.Fondement des politiques d'abaissement du coût du travail et du développement de la compétitivité prix à l'exportation depuis 1993 en France, les allègements de charges sociales se sont mis en place en plusieurs étapes pour atteindre un coût pour les finances publiques qui sera de l'ordre de 60Md€ à la fin de 2019. La plage de ces exonérations par rapport à l'échelle des salaires n'a pas cessé d'augmenter depuis 25 ans : limité à 1,6 SMIC dans le cadre des allègements Fillon en 2005, le champ a été porté en 2013 à 2,6 SMIC par le CICE puis jusqu'à 3,5 SMIC par le Pacte de responsabilité, en 2015 puis en 2016. Il ressort de l'étude que les résultats doivent être différenciés par niveau de qualification, notamment dans l'industrie : pour les travailleurs les moins qualifiés, proches du SMIC, le coût horaire du travail est du même ordre en Allemagne et en France ; pour les professions intermédiaires (entre 1,5 et 3,5 SMIC), la position de la France est plutôt bonne ; en revanche, pour les emplois les plus qualifiés-notamment d'ingénieurs-au-delà de 3,5 SMIC, le coût horaire du travail est plus élevé en France. S'agissant de l'effet des baisses de charges sur l'emploi, le CAE estime que celui-ci a été sensible pour les emplois payés jusqu'à 1,6 SMIC, pour lesquels l'élasticité à la mesure est élevée, mais plus limité au-delà ; en particulier, l'effet du CICE a été jugé décevant du point de vue de l'emploi et incertain sur la compétitivité à l'exportation. Au regard du coût de ces dispositifs, le CAE recommande de concentrer les exonérations sur les bas salaires, et, à partir de 2020, de renoncer aux allègements au-dessus de 2,5, voire de 1,6 SMIC. L'abandon de l'allègement de 1,8 points de charges jusqu'à 3,5 SMIC introduit par le Pacte de responsabilité apporterait ainsi une économie de 4 Md€.

->LA COUR DES COMPTES JUGE FAVORABLEMENT L'INSERTION PAR L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE

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

->LE POIDS DES DÉPENSES SOCIALES ENFRANCE

La fiche sur la fiscalité et les dépenses publiques, préparée pour le Grand débat national, met l'accent le poids des prestations sociales dans le total des dépenses publiques. Sur 1000 € de dépenses, plus de la moitié (575€) vont aux prestations sociales, dont 269€ pour les charges de retraite. Les pensions sont sensiblement plus généreuses en France que dans beaucoup de pays et, d'une manière générale, le système de protection sociale assure une redistribution des revenus très importante puisqu'il fait passer le revenu mensuel moyen des 20 % Français les plus pauvres de 560 € à 960 € et le poids des cotisations sociales pèse lourdement sur le coût du travail. Ce constat est corroboré par le bilan sur les dépenses sociales qu'a publié l'OCDE en janvier 2019 : celui-ci confirme que la France est le premier pays de la zone OCDE pour le poids des dépenses sociales par rapport au PIB (32 %, contre 25% en Allemagne et 21 % au Royaume-Uni), par rapport à une moyenne un peu supérieure à 20 % ; ce pourcentage s'étant toutefois réduit dans les 2/3 des pays depuis 2009, du fait de la baisse des dépenses consacrées au chômage et à la famille. Sans surprise, la France se situe sensiblement au-dessus de la moyenne pour le % du PIB consacré aux dépenses de retraite (14 % contre 8 %) et à la santé. Le classement des pays est modifié assez sensiblement si on prend en compte l'effet de la fiscalisation de certaines prestations sociales et surtout des prestations sociales « privées »qui font remonter sensiblement des pays comme la Suisse et les États-Unis, la France restant toujours en tête dans ce classement.

->RÉFORME DES RETRAITES : LE DÉBAT SUR L'ÂGE DE DÉPART EFFECTIF EST OUVERT

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

->RUÉE SUR LA PRIME D'ACTIVITÉ

Selon les informations de la CNAF rapportées par la presse, les demandes pour bénéficier de la prime d'activité ont explosé (+700.000) au cours du mois de janvier 2019, portant le

nombre de foyers qui devraient la percevoir en février à environ 3,5 millions. Cela résulte des annonces au titre des « mesures d'urgence économique et sociales » du 10 décembre, qui ont revalorisé de 100€ le montant de la prime pour les travailleurs payés au niveau du SMIC et étendu de près de 35 % la population des bénéficiaires potentiels, ce qui pourrait porter le nombre de foyers éligibles à près de 5 millions, correspondant à 7,6 millions de personnes couvertes Le taux de recours, qui ne dépassait pas 50 % en 2015, pourrait atteindre à présent 80 % . Selon les informations communiquées par la Premier Ministre, le total de la dépense au titre de la prime d'activité qui était de 6Md€ au budget 2019 pourrait passer à 9 Md€ cette année.

->UN RAPPORTEUR GÉNÉRAL SUR LE REVENU UNIVERSEL D'ACTIVITÉ

Un décret du 22 janvier2019 institue la fonction de « rapporteur général à la réforme du revenu universel d'activité », dont le principe avait été annoncé par le Président de la République en septembre dernier, à l'occasion de la présentation du « Plan pauvreté » (cf. Repères de septembre). Placé auprès de la Ministre des Solidarités et de la santé, le rapporteur général aura pour mission de préparer la réforme et d'assurer sa mise en œuvre. Cette fonction a été confiée à Fabrice Lenglart, commissaire général adjoint à France Stratégie. Parallèlement, la proposition de loi socialiste visant à la création d'un « revenu de base » (dont la portée serait très différente de celle du revenu universel d'activité puisqu'elle concernerait également les non-actifs et à permettre son expérimentation dans 13 départements (cf Repères de juin) va venir en discussion au Sénat, avec des chances d'aboutir très faibles, du fait de l'opposition du gouvernement.

->LA FÉDÉRATION HOSPITALIÈRE DE FRANCE PART EN GUERRE CONTRE L'ONDAM

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

->LES PERSPECTIVES DE RÉFORME DU FINANCEMENT DU SYSTÈME DE SANTÉ

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

FISCALITÉ ET PROCÉDURE FISCALE

->LANCEMENT RÉUSSI DU PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE DE L'IMPÔT SUR LE REVENU

Le ministre des comptes publics a publié les données de la mise en place du PAS par un communiqué du 28 janvier, un communiqué du 31 janvier et une communication au conseil des ministres du 30 janvier 2019. Le PAS a généré 1,5 M d'appels téléphoniques, 20M de connexions internet, 155.000 courriels adressés à la DGFIP, et 1,35 M de visites aux guichets. Il y a eu 174.000 hausses de taux et 404.000 baisses, dont 113.000 pour lesquelles le taux PAS est ramené à zéro. Sur 38 M de foyers fiscaux, seulement 255.000, soit 0,6% des foyers fiscaux, ont opté pour le taux neutre. Enfin, 560.000 foyers fiscaux, soit 1,5 %, connaissent un taux non personnalisé supérieur à zéro, en l'absence de taux connu de la DGFIP (jeunes « primo-actifs » ; contribuables non-déclarants en 2018 et contribuables dont l'état civil n'a pas été reconnu par la DGFIP). Par ailleurs, 8,8 M de foyers fiscaux ont reçu, le 15 janvier 2019, un acompte de 60% de leurs crédits et réductions d'impôts, soit environ 5,5 Mds€ : emploi d'un salarié à domicile (4 M de foyers), frais de garde de jeunes enfants (1,7 M de foyers),

dépenses d'accueil en EHPAD (0,4 M de foyers), dons à une association (6,3 M de foyers), investissement locatif de type Pinel (0,5 M de foyers)… L'Inspection générale des finances (IGF) étudie les différentes possibilités d'intégrer ces crédits d'impôt dans le taux de PAS. Des raisons techniques et budgétaires (10 Mds€ environ) rendent cette éventuelle transition difficile, car la DGFIP devrait la même année, d'une part, verser les acomptes de crédits d'impôt, et d'autre part, baisser les taux de PAS. Vers une réforme des niches fiscales en matière d'IR ?

->BILAN DE LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE AUX FINANCES PUBLIQUES EN 2017

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

->NOUVELLE CONTROVERSE SUR LES DROITS DE SUCCESSION

Une note du think tank Terra Nova propose d'augmenter les taux d'imposition pour les patrimoines les plus importants lors de leur transmission et la suppression de certains avantages fiscaux accordés aux contrats d'assurance-vie. Selon le réservoir d'idées, l'État pourrait, dans un objectif de plus grande justice fiscale, recouvrer entre 3 et 4 Mds€ de recettes fiscales supplémentaires, permettant ainsi de compenser les pertes de recettes issues de la transformation de l'ISF en IFI. Dans une note publiée en juin 2018 dans *Le Monde* et remise au Président de la République, trois économistes proposaient déjà une taxation plus lourde des très grandes successions (v. Repères de juin 2018) En septembre 2018, l'Élysée avait mis un terme à la controverse lancée par Christophe Castaner à ce sujet.

Au mois de janvier 2019, le ministre des finances a réaffirmé que le Gouvernement n'entendait pas ouvrir un dossier déjà refermé à l'automne par le Président de la République.

->LES ORIGINALITÉS DE L'IS EN FRANCE RELEVÉES PAR L'OCDE

L'OCDE a publié en 2018 sa base de données mondiale des statistiques des recettes publiques, et, le 15 janvier 2019, sa première édition des *Statistiques de l'impôt sur les sociétés*. En 2016, la part de cet impôt dans le total des recettes fiscales représente 13.3 %

en moyenne dans les 88 États couverts par la base de données, contre seulement 12% en 2000. Cette analyse met en évidence une nette tendance au recul des taux légaux de l'IS au cours des deux dernières décennies qui est passé en moyenne de 28.6 % en 2000 à 21.4 % en 2018. Si l'on compare les taux légaux d'imposition entre 2000 et 2018, on constate que ceux-ci ont baissé dans 76 États, qu'ils sont restés identiques dans 12 États et qu'ils n'ont augmenté que dans six autres. En 2018, 12 États ne prélevaient aucun IS ou appliquaient un taux zéro d'imposition. En France, les taux légaux atteignent 44,4% et le taux effectif moyen : 33 % (mais sans R&D et propriété intellectuelle) et en Allemagne : 33 % et 27,3 %.

->LE GRAND DÉBAT NATIONAL ET LA FISCALITÉ

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

->TAXE GAFA « À LA FRANÇAISE »

Le ministère des finances travaille à l'élaboration d'une imposition des GAFA (Google, Apple, Facebook et Amazon) en France, appliquée dès le 1er janvier 2019 à titre rétroactif, qui toucherait toutes les entreprises qui proposent des services numériques et présentent un chiffre d'affaires supérieur à 750 M€ au niveau mondial et 25 M€ en France. Le taux serait modulé en fonction du chiffre d'affaires avec un maximum de 5 %.

L'ambition gouvernementale est que le rendement budgétaire de ladite taxe soit d'environ 0,5 Mds€ par an. Le ministre des finances souhaite proposer en conseil des ministres, au mois de février 2019, un projet de loi spécifique afin qu'il soit examiné rapidement par le Parlement, tout en restant attentif aux négociations à Bruxelles et à l'OCDE sur ce sujet (v.International)

->PRÉCISIONS SUR L'ABUS DE DROIT À MOTIVATION PRINCIPALEMENT FISCALE

Le ministère des finances a publié le 19 janvier 2019 un communiqué visant à lever les inquiétudes quant à l'article 109 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 qui prévoit une pondération de l'abus de droit, dans la branche de fraude à la loi fiscale, pour l'appliquer aux opérations « à motivation fiscale principale » et non plus « exclusive ». Le communiqué du ministre des finances précise que ce nouveau texte est

applicable aux actes passés à compter du 1er janvier 2020. Le législateur a prévu ce report de l'entrée en vigueur pour permettre à l'administration fiscale d'en préciser les modalités d'application, en concertation avec les professionnels du droit concernés, afin de garantir la sécurité juridique des contribuables. Pour lever toute inquiétude, le communiqué précise : « que la nouvelle définition de l'abus de droit ne remet pas en cause les transmissions anticipées de patrimoine, notamment celles pour lesquelles le donateur se réserve l'usufruit du bien transmis, sous réserve bien entendu que les transmissions concernées ne soient pas fictives ».

->CALCUL DU PLAFONNEMENT DE L'IFI AU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Par une décision n°2018-755 QPC du 15 janvier 2019, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur la conformité à Constitution des dispositions de l'article 979 du CGI dans sa rédaction issue de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018, selon lesquelles, dans le calcul de l'IFI, « les plus-values ainsi que tous les revenus sont déterminés sans considération des exonérations, seuils, réductions et abattements prévus au présent code, à l'exception de ceux représentatifs de frais professionnels ». Le Conseil constitutionnel rappelle que l'IFI « ne figure pas au nombre des impositions sur le revenu » et qu'il entend « frapper la capacité contributive que confère la détention d'un ensemble de biens et de droits immobiliers ». Les dispositions en cause n'ont donc pas pour objet de déterminer les conditions d'imposition des plus-values, « mais les modalités selon lesquelles ces plus-values sont prises en compte dans les revenus en fonction desquels est plafonné l'impôt sur la fortune immobilière ». Le Conseil a donc déclaré les dispositions de l'article 979 du CGI contestées conformes à la Constitution.

->INCIDENCE DE L'INTERVENTION D'UNE QPC SUR LE DÉLAI DE RÉCLAMATION

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

cause».

->UNE MISSION D'INFORMATION PARLEMENTAIRESURLES MONTAGES TRANSFRONTALIERS

Les députés Émilie Cariou (LREM) et Pierre Cordier (LR) pilotent une mission d'information à l'Assemblée nationale sur l'évasion fiscale, qui devrait proposer des solutions pour renforcer le dispositif de l'État face aux montages transfrontaliers. Cette mission a été décidée suite au scandale « *Cumexfiles*» portant sur l'arbitrage de dividendes, révélé par le Monde et 18 media européens à l'automne 2018.

COMPTABILITÉ PUBLIQUE

->LA MODERNISATION DE LA COUR DES COMPTES ÉVOQUÉE PAR LE PREMIER PRÉSIDENT

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

->LA RESPONSABILITÉ DES GESTIONNAIRES PUBLICS VUE PAR LA COUR DES COMPTES

Le Procureur général près la Cour des comptes a consacré l'essentiel de son discours lors de l'audience solennelle du 17 janvier 2019 à la question de la responsabilité des gestionnaires publics. Il appelle à refonder le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables en raison notamment de l'imbrication des responsabilités dans les processus de décisions, de la révolution numérique et des réformes récentes de la gestion et de la comptabilité publique. Quatre principes guident ses propositions :promouvoir à tous niveaux l'analyse préalable des enjeux et des risques et les plans de contrôle sélectif ;définir la compétence du juge financier non plus en fonction d'un seul acteur ,le comptable public, mais des opérations

accomplies par de multiples intervenants tout au long des processus de dépenses, de recettes ou de tenue des comptes ; faire précéder les éventuelles sanctions disciplinaires de mises en garde ou de mises en demeure; organiser la sanction des fautes de gestion appréciées au regard d'un risque évitable. La CDBF devrait être supprimée ; les formations administratives de la Cour devraient être distinguées des formations juridictionnelles ; une formation d'appel devrait être instituée au sein de la Cour. Pour sa part, le Premier président s'inscrit dans une réflexion sur l'avenir du régime de responsabilité des gestionnaires publics, comptables et ordonnateurs « qui ne le vide pas de sa substance ».Il propose de préserver le rôle du comptable public, « garant de la sécurité et de la régularité des dépenses ainsi que de la transparence et de la fiabilité de l'information financière ». La responsabilité financière des gestionnaires, qui ne se confond pas avec la responsabilité managériale, devrait être élargie au-delà de la compétence actuelle de la CDBF. Une meilleure articulation entre le juge pénal et le juge financier est nécessaire.

MANAGEMENT PUBLIC

->L'ORGANISATION DU GRAND DÉBAT NATIONAL

La Commission nationale du débat public (CNDP) sollicitée par le Premier ministre le 14 décembre 2018 a défini les principes les grandes lignes de l'organisation et les outils du Grand débat national dans un rapport préparatoire du 11 janvier 2019. En l'absence d'accord avec le Gouvernement ,qui insiste davantage sur l'aspect « pédagogie » que sur le volet « écoute » du débat, qui en a encadré les thèmes et qui peine à préciser les conditions d'exploitation de ses résultats, la Commission a pris la décision de se retirer (JO du 17 janvier, texte n° 57). La plateforme du Grand débat national, reprenant un dossier de presse du 16 janvier, décrit les principes d'organisation du débat annoncé par le Président de la République dans sa lettre publiée le 14 janvier 2019. Il se déroulera du 15 janvier au 15 mars 2018.Des débats locaux pourront être organisés au niveau des quartiers, des

communes ou des régions. Tous les citoyens peuvent s'exprimer sur un « espace de contributions » numérique à partir du 21 janvier. Des conférences de citoyens tirés au sort se réuniront dans chaque région pour échanger sur les analyses et les propositions issues de chaque débat. La mission d'organisation propose un kit d'organisation, des atlas territoriaux et des fiches de présentation des quatre thèmes retenus : transition écologique, fiscalité et dépenses publiques, démocratie et citoyenneté, organisation de l'Etat et des services publics. L'animation du débat est coordonnée par deux ministres, Emmanuelle Wargon et Sébastien Lecornu et sa logistique pilotée par une mission du Grand débat national créée par un décret n° 2019-23 du 14 janvier publié au JORF du 15 janvier texte n° 1 et placée auprès du Premier ministre. Pour garantir l'impartialité du débat, un collège de cinq garant a été désigné (deux membres par le gouvernement, un membre par chaque assemblée constitutionnelle).Un comité de suivi réunissant les formations représentées à l'Assemblée nationale et au Sénat se réunira régulièrement ainsi qu'un autre comité rassemblant partenaires sociaux, réseaux

associatifs et associations d'élus. La synthèse des contributions interviendra en avril. Il est annoncé « qu'elles permettront de forger un nouveau pacte économique, social et environnemental et de structurer l'action du Gouvernement et du Parlement dans les prochains mois ».

->LE DÉFENSEUR DES DROITS ET LA DÉMATÉRIALISATION

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

->ÉCHANGES DE DONNÉES ENTRE ADMINISTRATIONS

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

->DES RÉFÉRENTS DÉONTOLOGUES AU MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES

Un arrêté du 21 janvier 2019 prévoit la nomination auprès du secrétaire général d'un référent déontologue ministériel prévu par le décret n° 2017-519 du 10 avril 2012. Chaque direction, service, établissement public, autorité administrative indépendante et services déconcentrés rattachés au ministère pourra désigner un référent déontologue chargé d'une mission de conseil auprès des agents. Le référent ministériel dispose d'un pouvoir de recommandation et d'avis ; il anime le réseau des référents directionnels et produit un rapport annuel.

->UN BILAN DU TÉLÉTRAVAIL DANS LA FONCTION PUBLIQUE

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

->RECOMMANDATION DE LA COUR DES COMPTES SUR LE PILOTAGE AU MINISTÈRE DE LA JUSTICE

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

->LES CHIFFRES DE LA COMMANDE PUBLIQUE EN 2017

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

EUROPE

->ENTRÉE EN VIGUEUR DES NOUVELLES RÈGLES CONTRE L'ÉVASION FISCALE

Depuis le 1er janvier 2019, les États membres doivent appliquer de nouvelles mesures anti-abus juridiquement contraignantes qui visent les principales formes d'évasion fiscale pratiquées par les grandes multinationales. Sur la base des normes mondiales de l'OCDE (2015) en matière d'érosion de la base d'imposition et de transfert de bénéfices (BEPS), elles comprennent : l'imposition des bénéfices transférés vers des pays à faible taux d'imposition où l'entreprise considérée n'exerce aucune véritable activité économique (règles relatives aux sociétés étrangères contrôlées) ; la limitation du montant des charges d'intérêts nettes qu'une entreprise peut déduire de son revenu imposable (règles de limitation des intérêts) ; une clause anti-abus générale.

->RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE SUR LA LUTTE ANTI-FRAUDE

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

->AIDES D'ÉTAT : ENQUÊTE SUR NIKE AU PAYS-BAS

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

->NOUVELLES CRITIQUES DE LA CCE SUR LE MANQUE DE TRANSPARENCE DE LA BCE

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

->LA COMMISSION FAVORABLE À L'ABANDON DE L'UNANIMITÉ EN MATIÈRE FISCALE

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

->LA DETTE ITALIENNE PLACÉE SANS DIFFICULTÉ SUR LE MARCHÉ

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

->EXCÉDENT BUDGÉTAIRE ALLEMAND EN 2018 ET DÉBAT FISCAL

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

->ÉVALUATION DU PLAN JUNKER (EFSI) PAR LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

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

INTERNATIONAL

->FIN DU PLUS LONG *SHUTDOWN* AMÉRICAIN

Le 25 janvier 2019, le président Trump a été contraint, sous pression, de finalement accepter l'accord de financement provisoire de l'administration qu'un accord transpartisan avait obtenu en décembre et qu'il avait refusé de promulguer, lançant le *Shutdown* (partiel) le plus long de l'histoire budgétaire des États-Unis d'Amérique, contraignant au chômage technique 800.000 fonctionnaires sur les près de deux millions de l'administration fédérale. Ce financement court jusqu'au 15 février. Jusqu'à cette date, de nouvelles négociations auront lieu notamment sur le financement de la sécurité aux frontières. Les démocrates, qui contrôlent désormais la chambre des représentants, étant ouverts à toutes les mesures, sauf

au « mur » continu le long de la frontière promis par le président lors de la campagne de 2016 et pour lequel il réclame plus de 5 milliards de dollars.

->PROJET DE L'OCDE SUR LA TAXATION DES GAFA

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

Aurélien BAUDU (Fiscalité et procédure fiscale),

Fabrice BIN (Europe, international),

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

Matthieu HOUSER (finances locales),

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

Yves TERRASSE (finances sociales),

Robin DEGRON (coordination).