REPÈRES (NOVEMBRE 2019) – REVUE-GFP N° 1 – 2020



DOI:10.3166/gfp.2020.017

BUDGET DE L'ÉTAT ET DES OPÉRATEURS

->POLITIQUE BUDGÉTAIRE

Les observations de la Commission sur le plan budgétaire 2020

Dans le cadre de son examen des projets de plan budgétaire des membres de la zone euro, la Commission, dans un avis daté du 20 novembre 2019, a estimé que le PLF 2020 présentait des risques de non-conformité avec les règles de l'Union européenne. Même si le déficit budgétaire français devrait passer à 2,2 % de son PIB en 2020 et 2021, le document estime que l'effort structurel reste trop faible.

L'impact des mesures socio-fiscales 2018 selon l'INSEE

Un dossier de l'INSEE, au titre explicite : « Les personnes les plus aisées sont celles qui bénéficient le plus des mesures socio-fiscales mises en œuvre en 2018, principalement du fait des réformes qui concernent les détenteurs du capital », et publié le 19 novembre 2019, est consacré à l'évaluation des conséquences des mesures socio-fiscales mises en œuvre en France en 2018. Le document constate tout d'abord que « la bascule des cotisations sociales vers la CSG profite principalement aux personnes qui travaillent et désavantage les retraités ». Au niveau global, « le niveau de vie des 10% de personnes les plus pauvres augmente du fait des réformes mises en œuvre, mais les gains sont plus faibles que pour l'ensemble de la population ». *A contrario*, « les 10% de personnes les plus aisées bénéficient d'un gain en niveau beaucoup plus important que les autres grâce au remplacement de l'impôt de

solidarité sur la fortune immobilière (…)». Enfin, «Les personnes de niveau de vie intermédiaire bénéficient quant à elles de la baisse de la taxe d'habitation et de la bascule des cotisations sociales vers la CSG ».

Le Président de la République et les 3 %

(v. supra Europe)

->TEXTES FINANCIERS

Le PLFR 2019

Le PLFR 2019 a été présenté en Conseil des ministres le 7 novembre 2019. Le texte prévoit un déficit inchangé à 3,1 % et, pour la 2ème année consécutive, ne présente aucun décret d'avance.

->PATRIMOINE DE L'ÉTAT

Privatisation de la FDJ (suite)

Suite à la loi PACTE et à l'ordonnance n° 2019-1015 du 2 octobre 2019, le Ministère de l'économie a publié un arrêté du 20 novembre 2019 (JORF du 21 novembre 2019) qui fixe le prix et les modalités d'attribution des actions de la FDJ, ainsi que les modalités définitives de l'offre. Le prix a été fixé à 19,90 € pour les investisseurs institutionnels et 19,50 € pour les particuliers. Un demi-million de particuliers ont participé à l'opération. L'introduction des titres de la FDJ a eu lieu le 21 novembre et l'action FDJ a augmenté de 15 % dès son entrée en bourse. Selon un communiqué, l'opération de privatisation devrait apporter à l'État plus de 2 Mds €.

Une recette non fiscale : la « cession » des fréquences 5G

Depuis l'ouverture en 1996 du secteur du marché des télécommunications (devenues « communications électroniques »), les pouvoirs publics sont confrontés au choix des procédures d'attribution des fréquences hertziennes pour les attribuer aux opérateurs. L'enjeu est de taille car les revenus du domaine public hertzien constituent des ressources budgétaires non négligeables. Le Gouvernement a annoncé le 25 novembre que le prix de « réserve » pour les fréquences 5G serait fixé à 2,17 Mds €. La procédure « mixte » choisie se déroulera de la manière suivante. Dans un premier temps, 4 blocs de 50 Mhz seront attribués aux 4 opérateurs pour la somme de 350 M € chacun. Dans un second temps (avril 2020) onze blocs de fréquences de 10 Mhz seront mises aux enchères pour un prix de départ à 70 Mhz. Dans une interview publiée dans le quotidien « Les Échos » le 25 novembre, la secrétaire d'État s'est défendue d'un choix purement budgétaire du gouvernement.

->OPÉRATEURS

Caisse des dépôts et consignations

Un décret n° 2019-1197 du 20 novembre 2019 (JORF du 21/11/2019) touche à la gouvernance de la Caisse des dépôts et consignation (CDC). Il modifie plusieurs règles de nomination ainsi que les conditions dans lesquelles sont désignés les membres de la commission de surveillance. Trois décrets du même jour modifient des dispositions règlementaires relatives à la CDC.

FINANCES LOCALES

La situation financière du bloc communal

Une étude de l'Association des Maires de France et la Banque des territoires compare les finances locales communales entre deux cycles, celui de la période 2008-2012 et celui actuel couvrant la période 2014-2018. Le premier enseignement concerne le ralentissement des dépenses de fonctionnement, qui n'augmentent que + 3,6 % dans la période actuelle, contre + 11,1 % lors du précédent cycle. Cependant, le développement de l'intercommunalité, favorable aux mutualisations, ne s'est pas accompagné d'une diminution des effectifs du bloc communal mais plutôt d'une amélioration de la qualité du service rendu aux usagers. La charge des frais financiers a été réduite en lien avec la baisse des taux. En matière de dépenses d'investissement, le ralentissement est majeur avec une différence de 15,9 milliards d'euros sur les deux mandats. Le précédent recul d'une telle ampleur remonte à la période 1995-1997. Si la baisse des dotations peut expliquer cette situation, contre toute attente, les subventions d'équipement au bloc communal ont également été réduites.

Quel avenir pour les finances locales ?

L'Institut des politiques publiques a publié en novembre une note n° 47 intitulée *Quel avenir pour les finances des collectivités locales françaises ?*. Première observation sur la situation actuelle : en contre-partie de la baisse des dotations, une diminution de l'épargne brute et un endettement plus important, celui-ci passant d'un peu plus de 112 milliards d'euros à 148 milliards d'euros entre 2004 et 2016. Cette note livre également trois propositions, qui ouvrent le débat : la simplification de l'architecture locale en maintenant uniquement deux échelons de gouvernements locaux : les EPCI et les régions, la remise à plat des dispositifs de péréquation et l'adoption d'un système de fiscalité locale laissant une marge de manoeuvre aux collectivités locales.

Comptes consolidés : quelles disparités régionales ?

La DGCL a publié un bulletin statistique (n° 139) sur les disparités des finances des collectivités locales selon les régions. Le constat général est celui d'une homogénéisation des situations régionales, avec malgré tout quelques écarts. Les situations sont assez différentes

en termes d'évolution de dépenses de fonctionnement (+ 0,3 % en 2018 sur les budgets principaux), d'une région à l'autre: + 5,6 % en Martinique et + 5,0 % en Guyane ; en France métropolitaine les évolutions sont moins contrastées mais des écarts subsistent : – 0,9 % dans les Hauts-de-France contre + 1,9 % dans le Centre-Val de Loire). Globalement, l'évolution des frais de personnels est assez similaire d'une région à une autre, mais les écarts en matière d'achats et surtout en termes de dépenses d'intervention sont significatifs. Par ailleurs, si l'épargne brute par habitant DGF a augmenté de + 3,7 % par an en moyenne entre 2014 et 2018, les écarts entre régions sont réels : + 8,7 % par an en région PACA et + 6,1 % en Île-de- France, mais seulement + 0,9 % par an en Normandie. La capacité de désendettement consolidée des collectivités locales s'est améliorée entre 2014 (où elle se situait à 5,5 années) et 2018 (4,9 années). Ce mouvement s'observe pour les collectivités de la plupart des régions métropolitaines.

Les revendications financières des élus

La résolution générale du 102ème Congrès des Maires et des Présidents d'intercommunalité du 21 novembre 2019 et la déclaration commune adoptée par les grandes associations d'élus locaux demandent en premier lieu des ajustements dans le cadre de la réforme de la taxe d'habitation : la compensation pour les communes devrait s'effectuer sur la base des taux votés en 2019 et non 2017 ; l'autonomie fiscale des départements doit être préservée ; la future part de TVA affectée au secteur local devrait être calculée sur le produit budgétaire de l'année en cours et non sur celui de l'année précédente. Par ailleurs, les élus locaux demandent une loi de finances dédiée spécifiquement aux collectivités territoriales et au financement des services publics locaux, revendiquent l'abandon de tout projet à moyen terme de refonte de la fiscalité économique locale et souhaitent une revalorisation forfaitaire des valeurs locatives conforme à l'indice des prix à la consommation harmonisée au niveau européen –IPCH.

Le financement du Grand Paris

La manne des droits de mutations à titre onéreux (DMTO) continue d'attiser des convoitises avec l'adoption d'un amendement gouvernemental au projet de loi de finances pour 2020 le 14 novembre à l'Assemblée nationale prélevant 75 millions sur les recettes de DMTO des départements franciliens pour financer la Société du Grand Paris. 50 millions abonderont la part que doit apporter l'Etat au Contrat de plan Etat-région pour "le financement d'opérations d'investissement prioritaires dans les transports en Ile-de-France". Le Ministre, Gérald Darmanin, a affirmé que les DMTO ont "augmenté d'un milliard d'euros en Île-de- France en un an". Mais les départements franciliens participent au fonds national de péréquation et, depuis l'année dernière, un "Fonds de solidarité et d'investissement Interdépartemental" (FS2i) de 150 millions d'euros a été créé.

Les coûts locaux de l'enseignement primaire

Selon une étude de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales, les collectivités locales ont consacré 36,8 Md€ à l'éducation en 2018, loin derrière l'État, qui a dépensé 90,2 Md€. Plus de la moitié des dépenses locales de fonctionnement relève du bloc communal (15,7 Md€), notamment à destination des écoles primaires (maternelles et élémentaires). Les départements ont, quant à eux, dépensé 3,8 Md€ au fonctionnement de l'éducation et les régions 9 Md€. Le coût de fonctionnement médian d'un élève en établissement primaire public peut être estimé à 950 € par an avec des différences selon le degré : 1508 €/élève de maternelle et 575 €/élève de l'élémentaire. Un quart des communes affiche un coût inférieur à 752 €/élève en primaire alors qu'un autre quart consacre plus de 1229 €/élève chaque année.

FINANCES SOCIALES

->LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Rapport du Haut conseil du financement de la protection sociale sur les LFSS

France Stratégie a rendu public le 6 novembre 2019 le rapport du HCFiPS sur les lois de financement de la Sécurité sociale (LFSS) commandé par le Premier Ministre. Les LFSS ont permis de réduire les déficits par la maîtrise des dépenses, la recherche de nouvelles recettes et la mise en perspective de la dette sociale, à partir de données financières fiables et validées. Le rapport relève toutefois les limites de ce pilotage : processus d'élaboration et de consultation dans un calendrier trop restreint, périmètre limité des LFSS qui ne comprend pas l'assurance chômage et les régimes de retraite complémentaires prises en compte dans le pilotage européen des administrations de Sécurité sociale (ASSO). Le rapport présente 11 propositions permettant d'approfondir le travail parlementaire et de coordonner l'examen du PLFSS avec celui du PLF. S'agissant du périmètre de la LFSS, le rapport ne préconise pas d'étendre celui-ci à la totalité de la sphère de la protection sociale, ni de changer le nom de la LFSS dans la Constitution (cf Repères de juillet 2018), mais de mieux articuler la présentation des comptes de la protection sociale, des ASSO et des organismes entrant dans le champ des LFSS, sans exclure à terme une intégration de l'Assurance chômage et des dépenses relatives à la dépendance et la présentation d'informations sur la situation des hôpitaux. Pour assurer une soutenabilité financière durable de la sécurité sociale et faire face aux chocs conjoncturels, le HCFiPS propose un fonds de lissage qui recyclerait des excédents accumulés en haut de cycle et pourrait être géré par l'ACOSS et une disposition organique fixant un objectif d'équilibre sur une trajectoire financière de moyen terme. Il conviendrait également de codifier les relations entre le budget de l'Etat et la SS (notamment pour la compensation des exonérations). Il préconise enfin de mieux expliciter les éléments qui déterminent l'évolution de la dépense, en posant tout particulièrement la question du fonctionnement de l'ONDAM.

->DÉPENSES DE SANTÉ/HÔPITAL/ASSURANCE MALADIE

Rapport IGAS/IGF sur l'Aide médicale d'Etat

Le rapport de l'IGF-IGAS sur l'aide médicale d'Etat a été rendu public le 7 novembre 2019, dans un contexte de mise en cause de ce dispositif. La dépense s'élevait à 904 M € en 2018-tout en étant probablement sous-évaluée-, pour un effectif de 318000 étrangers en situation irrégulière, relativement stable depuis 2015 en comparaison de celui des demandeurs d'asile qui bénéficient de la Protection universelle maladie (200 M €).Le dispositif français apparaît plus généreux que celui de la plupart de ses voisins européens Même si les modalités d'octroi ont été resserrées, le rapport relève une surconsommation de soins liés à certaines maladies chroniques, ce qui accrédite le soupçon de « tourisme médical ». Tout en recommandant la prudence sur des évolutions en profondeur de l'AME qui auraient des conséquences dommageables en termes de santé publique, le rapport énonce 14 propositions pour limiter le risque de fraude, notamment au regard des critères de durée de résidence et de conditions de ressources, et pour maîtriser les coûts de gestion. A la suite du Comité interministériel sur l'immigration du 6 novembre, le Premier Ministre a fait plusieurs annonces concernant l'instruction des dossiers ou l'exclusion des soins et prestations non urgents.

Un nouveau plan pour l'hôpital

Le Premier Ministre et la Ministre des Solidarités et de la Santé ont présenté le 20 novembre 2019 le troisième plan pour l'hôpital. Il prévoit d'allouer 1,5 Md€ de recettes supplémentaires, grâce à un relèvement de l'ONDAM hospitalier pour 2020 à 2,45 % (vs 2,1 % prévus dans le PLFSS 2020), puis à 2,4 % en 2021 et 2022 et l'assurance d'une revalorisation des tarifs hospitaliers d'au moins 0,2 % par an jusqu'à la fin du quinquennat. Est également programmée une reprise par l'Etat de 10 Md€ de la dette hospitalière entre 2020 et 2022. Ces moyens supplémentaires, dont une partie est fléchée sur l'investissement, doivent permettre de mener à bien les engagements prévus par la loi « Santé » du printemps. S'y ajoutent un certain nombre de mesures en faveur des personnels, dont une prime annuelle de 800 € pour les infirmiers et aides-soignants exerçant à Paris et dans la Petite Couronne, des accompagnements pour les débuts de carrière pour les étudiants, soignants et médecins, une revalorisation du métier d'aide-soignant, une réforme du statut de praticien hospitalier… Sont prévues enfin des dispositions pour améliorer la gouvernance et le fonctionnement de l'hôpital, notamment pour limiter les dérives de l'intérim hospitalier.

->ASSURANCE CHÔMAGE/FORMATION PROFESSIONNELLE

Les contrats aidés nouvelle version coûtent moins cher

Une note de la DARES du 15 novembre 2019 fait le bilan pour 2018 de la nouvelle politique de contrats aidés mise en œuvre en 2017, qui s'est traduite par une réduction drastique du nombre de contrats de 400 000 en 2016 à 134 000 en 2018, avec un ciblage sur le secteur

non-marchand, notamment les associations. Les contrats « Parcours-emploi-compétences » représentent à présent plus de 90 % du dispositif. La réduction de l'aide financière de l'État (passée de 70 % du SMIC dans les anciennes formules – CUI-CAE et emplois d'avenir – à 50 % dans les PEC), ainsi que la diminution du nombre de contrats auraient eu un effet négatif sur le nombre des demandeurs d'emploi de 69000 en 2018 selon la DARES, mais l'accroissement des exigences en matière de formation a contribué à augmenter (d'au moins 5 points) le taux de retour à l'emploi des bénéficiaires depuis 2017.

Le retour à l'équilibre de l'UNEDIC repoussé à 2021.

L'UNEDIC a révisé, le 21 novembre 2019, ses prévisions financières de septembre dernier (cf Repères de septembre), et table à présent sur un retour à l'équilibre en 2021 au lieu de 2020 (+ 2,3 Md€), ainsi qu'une baisse de l'endettement à partir de cette date (de 38 Md€ à 36 Md€ entre 2021 et 2022). Cette révision se fonde sur des hypothèses de croissance et d'inflation moins élevées en 2019 et 2020, qui pèsent à la fois sur le niveau des dépenses d'indemnisation et la progression de la masse salariale. L'UNEDIC a publié par ailleurs une étude d'impact sur les effets de la réforme de l'assurance chômage mise en œuvre par le décret du 26 juillet 2019 (cf Repères de juillet), à la fois sur les différentes catégories de bénéficiaires et sur les grandes masses financières du régime.

Évaluation mitigée de l'expérimentation « territoires zéro chômeurs »

Le rapport conjoint IGF-IGAS sur l'évaluation économique de l'expérimentation (2016-2021) visant à résorber le chômage de longue durée (ETCLD), dénommé aussi « expérimentation territoires zéro chômeurs » a été rendu public. Cette initiative, qui vise à proposer un CDI adapté à leurs compétences aux personnes privées d'emploi depuis plus d'un an vivant sur le territoire concerné (au nombre de 10), aura conduit au recrutement, à juin 2019, de 742 personnes sur plus de 4000 bénéficiaires potentiels dans 11 entreprises à but d'emploi (EBE). L'étude a fait apparaître un gain pour les finances publiques (économies sur les prestations sociales, rentrées fiscales supplémentaires…) moindre qu'escompté. Selon le rapport, l'extension du dispositif suppose que l'on cible mieux les bénéficiaires, que l'on s'assure de la soutenabilité financière de l'opération et que l'on améliore sa gouvernance, notamment en se rapprochant de celle de l'insertion en cours de réforme. Cette évaluation économique doit être complétée par une évaluation scientifique pour les personnes et les territoires concernés avant de décider de son extension éventuelle.

->RETRAITES

Le Conseil d'orientation des retraites confirme une décennie de déficit

Saisi par le Premier Ministre, le COR a rendu le 21 novembre 2019 son rapport sur la situation financière des régimes de retraite à l'horizon 2030 qui confirme les prévisions de juin dernier à savoir un creusement du déficit global des retraites jusqu'en 2030 et une perspective de

retour à l'équilibre dans la décennie 2040. Mettant en exergue la grande sensibilité des ressources du régime de retraite au partage de la masse salariale entre public et privé du fait du différentiel très important des taux de cotisation employeur, les prévisions du COR prennent en compte des scénarios conventionnels pour le financement par l'Etat des régimes de la fonction publique : Si on suppose que l'Etat employeur fige sur la durée de la période sa contribution au financement en pourcentage du PIB, on aboutit à un déficit global de – 8,3 Md€ en 2025 et de – 11,8 Md€ en 2030 (mais avec un report très important sur le budget de l'État); dans l'hypothèse où l'Etat maintient son taux de cotisation implicite au niveau de 2018, les déficits seraient respectivement de – 16,8 Md€ et de – 25,1 Md€. Il apparaît donc que le besoin de financement accru sur la période découlerait moins d'une dérive des dépenses de pensions que d'une réallocation des ressources au sein des administrations publiques, cette situation étant largement imputable à la baisse relative des effectifs dans les fonctions publiques. Le rapport teste ensuite plusieurs solutions pour retrouver l'équilibre en 2025. Le report de l'âge légal de départ (qui est le remède le plus efficace) ayant été exclus, il apparaît que c'est la solution de l'âge minimal du taux plein identique pour tous (l'«âge pivot») qui serait la moins difficile à mettre en œuvre (aboutissant à un seuil d'équilibre proche de 64 ans), plutôt que l'augmentation de la durée d'assurance, qui pourrait aller selon les cas jusqu'à 46 annuités.

L'OCDE approuve le projet de réforme des retraites en France.

Dans son panorama annuel des pensions 2019, publié le 27 novembre 2019, l'OCDE souligne à nouveau le caractère très favorable du dispositif de retraite français, tant en ce qui concerne les niveaux de remplacement que les âges de départ, mais il relève en même temps sa complexité. Il estime que le projet de « régime universel » va dans le bon sens, en insistant sur la nécessité de prévoir une transition suffisamment longue; selon les commentaires sur ce rapport parus dans la presse, l'OCDE considèrerait que le retour à l'équilibre financier ne devrait pas constituer un préalable au lancement de la réforme systémique.

->SOLIDARITÉ/LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ/REVENU UNIVERSEL

PLF 2020 : les dépenses au titre de la prime d'activité auront fortement augmenté en 2019

Le rapport établi par Mme Stella Dupont sur l'évolution des crédits de la mission « solidarités, insertion, égalité des chances » dans le cadre du PLF 2020 relève la très forte augmentation des crédits de la prime d'activité en 2019, puisque ceux-ci se seront élevés à 9,5 Md€, contre 6 Md€ en PLF 2018. Cette évolution résulte des revalorisations et des extensions de champ intervenues dans le cadre des mesures d'urgence économique et sociale de décembre 2018. Le nombre de foyers bénéficiaires est passé de 2,9M en septembre 2018 à 4,1 M au 4° trimestre 2019, du fait notamment d'une augmentation très sensible du taux de recours

(+ 70 % par rapport à 2018). Selon le rapport, la revalorisation de la prime d'activité aurait eu une incidence de 0,5 points sur le taux de pauvreté.

Quels scenarios pour le Revenu universel d'activité ?

Une note du Ministère des solidarités et de la santé du 7 novembre 2019 expose les deux périmètres possibles pour la future réforme. Un périmètre limité comprendrait : le RSA qui est le « filet de sécurité de base » dans la lutte contre la pauvreté et qui comptait, fin 2017, 1,9 M allocataires et couvrait 3,9 M de personnes ; la Prime d'activité qui vient compléter les revenus du travail et couvre actuellement 4,1M de personnes ; les aides personnelles au logement qui bénéficient à 6,5 M de ménages et couvrent plus de 13 M de personnes. La note souligne que l'articulation de ces prestations doit être repensée, notamment au regard de l'objectif d'incitation au travail, en particulier pour les aides au logement. Le second scénario correspondrait à un périmètre plus large intégrant tous les minima sociaux, donc, en plus, l'Allocation adulte handicapé, le minimum vieillesse, l'Allocation de solidarité spécifique pour les chômeurs en fin de droit (ASS), l'Allocation supplémentaire d'invalidité, l'Allocation de demandeur d'asile… La note analyse la problématique de l'inclusion de plusieurs de ces aides au regard de la situation spécifique des populations concernées par celles-ci et des objectifs du futur RUA (lisibilité, équité, incitation au travail…). Elle pose également la question de l'intégration au RUA des jeunes adultes de moins de 25 ans qui bénéficient des aides actuelles dans des conditions très disparates, en plus des allocations qui leur sont propres (garantie jeunes, bourses…). Elle examine enfin la question des ressources à prendre en compte pour l'éligibilité au futur RUA.

Rapport de la Cour des Comptes sur l'Allocation adulte handicapé (AAH)

La Cour des comptes a rendu le 25 novembre un rapport sur l'AAH. Celle-ci représenterait un coût de 10,3 Md€ en 2019 pour 1,1 M de bénéficiaires, qui a doublé en 10 ans. La Cour relève la diversité des critères d'appréciation pour l'éligibilité à la prime entre les territoires, ainsi que la complexité des procédures d'attribution où les associations de personnes handicapées tiennent une place centrale depuis la réforme de 2005. Il s'ensuit que l'attribution des aides se fait essentiellement sur pièces, les représentants de l'Etat, qui est le financeur, ne jouant qu'un rôle très limité. La Cour insiste sur le fait qu'il n'y a pratiquement pas de dispositif de détection des fraudes, et souligne que la frontière entre le RSA, financée par les départements, et l'AAH, financée par l'Etat, devient floue et que son pilotage est quasi inexistant. La Cour présente 9 propositions pour renforcer sensiblement le contrôle de cette prestation

FISCALITE ET PROCEDURE FISCALE

->POLITIQUE FISCALE

Moins d'exilés fiscaux en France

Les départs des contribuables français aisés sont passés de 632 à 376 exils fiscaux entre 2016 et 2017. L'exil fiscal a reculé de 40 % entre 2016 et 2017 en France. L'exil fiscal aurait atteint son plus bas niveau depuis près de quinze ans. La mise en place de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) et la création d'une « *flat tax* » par la loi de finances pour 2018 auraient-elles été déterminantes ?

->IMPÔT SUR LE REVENU

Une fiscalité de prestation compensatoire inconstitutionnelle ?

Le Conseil d'État vient de saisir le Conseil constitutionnel relativement au régime fiscal applicable, avec deux dispositifs distincts (art. 199 *octodecies* du CGI ; art. 80 quater et du 2° du II de l'art. 159 du CGI), en cas de paiement d'une prestation compensatoire à la fois sous forme d'un capital versé dans une période de douze mois et sous forme de rentes (CE, 9e et 10e r., 15 nov. 2019, *M. A. B.*, Req. n° 434325). Affaire à suivre (n° 2019-824 QPC).

Plus-value immobilière : appréciation restrictive du seuil de 15.000€ par le Conseil d'État

Le Conseil d'État, en matière de plus-value immobilière, retient une appréciation restrictive du seuil de 15000 € en cas de cession de plusieurs lots situés dans un même immeuble à une même acquéreur par un seul acte de vente (CE, 9 et 10,15 nov. 2019, Req. n° 421337).

La suppression d'un dispositif d'abattement en matière de plus-values sur valeurs mobilières juste avant son entrée en vigueur n'est pas inconstitutionnelle !

Le remplacement du dispositif d'abattement pour durée de détention des valeurs mobilières (art. 150-0 D bis du CGI) par un autre dispositif, alors que le contribuable aurait conservé ses titres afin de bénéficier de cet abattement n'est pas contraire à la Constitution (Cons. Const. décis. n° 2019-812 QPC, 15 nov. 2019, *M. Sébastien M. et autre*).

->TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE

Accord européen : simplification des règles de TVA applicables aux petites entreprises

(v.infra Europe)

->IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS

L'impact financier des propositions de taxation des multinationales

Selon une étude du Conseil d'analyse économique (CAE), organe rattaché auprès du Premier ministre, l'optimisation fiscale mise en place par les grands groupes internationaux pour éviter l'impôt en France représenterait environ 4,6 Mds € de recettes fiscales non recouvrées.

Selon les calculs du CAE, le taux effectif moyen d'imposition d'une multinationale française ayant au moins une filiale dans un « paradis fiscal » est inférieur de 26% à celui d'une multinationale équivalente sans présence dans un État à la fiscalité avantageuse (soit environ 3,3 Mds € d'impôts éludés) et de 17% pour une multinationale étrangère présente en France (soit environ 1,3 Mds € d'impôts éludés).

->LUTTE CONTRE LA FRAUDE

Débat sur la collecte de données personnelles pour lutter contre la fraude

La DGFIP développe, depuis 2013, un traitement automatisé de données dénommé « ciblage de la fraude et valorisation des requêtes » (CFVR), et la DGDDI, depuis 2016, a son service d'analyse de risque et de ciblage (SARC). Ce type de traitement est actuellement limité à l'exploitation de données « *déclarées* » à l'administration fiscale ou publiées par des acteurs institutionnels, et non les données «*récoltées*» par elle sur la toile. Cette approche nouvelle, qui implique le traitement de données personnelles, nécessite toutefois d'être mise en œuvre de manière encadrée. Un tel dispositif a été introduit par le gouvernement dans l'article 57 du projet de loi de finances accompagné de certaines garanties: expérimentation sur trois ans, recherche des manquements les plus graves, destructions des informations dans un certain délai, mise en oeuvre par des agents habilités de la DGFiP et de la DGDDI. La CNIL, par une délibération n° 2019-114, du 12 septembre 2019, a formulé plusieurs réserves de nature à préserver un strict équilibre entre l'objectif de lutte contre la fraude fiscale et le respect des droits et libertés des personnes concernées. A l'inverse, la section des finances du Conseil d'État, le 20 septembre 2019, dans son avis sur le PLF 2020, non rendu public par le Gouvernement, indique ne pas avoir relevé « à ce stade, de risque sérieux d'atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution au regard des finalités poursuivies et des principes généraux du dispositif envisagé » et estime que le Gouvernement pourrait se satisfaire d'un décret pris en Conseil d'État. Le Gouvernement a finalement proposé une expérimentation encadrée par le législateur. Les députés ont voté plusieurs amendements prévoyant davantage de garanties et restreignant le champ de l'expérimentation.

MANAGEMENT PUBLIC

->RÉFORMES

Bilan de deux ans d'activité de la DITP

Au moment du départ de Thomas Cazenave, premier délégué interministériel de la transformation publique, la direction interministérielle de la transformation publique publie un bilan d'activité qui couvre les années 2018 et 2019. Cette plaquette de style promotionnel décrit l'évolution de la stratégie suivie au cours de trois comités interministériels (1er février 2018, 26 octobre 2018, 20 juin 2019) et marquée par la loi pour un Etat au service d'une société de confiance du 10 août 2018 et par d'importantes circulaires du Premier ministre. La

DITP a promu des services publics plus proches (maisons France service, droit à l'erreur, qualité de service, participation et écoute des citoyens), des services plus simples (association des acteurs de terrain, marges de manoeuvre des managers, démarche « simplifions ensemble »), des services plus efficaces (réorganisation territoriale, dématérialisation, recours aux sciences comportementales).

Le quatrième CITP

Le quatrième comité interministériel de la transformation publique s'est tenu le 15 novembre 2019 sous la présidence du Premier ministre. Il est difficile de distinguer les mesures nouvelles du bilan des décisions antérieures. Le premier axe « un Etat plus simple et plus proche » comprend la suppression de 80 organismes dont les missions sont transférées à d'autres (Les missions de l'agence du numérique sont transférées à l'Agence nationale de cohésion des territoires et à la DGE ; les inspections générales de l'Education, de la jeunesse et des sports et des bibliothèques sont fusionnées ; la protection du patrimoine immatériel de l'Etat relève de la DAJ) ; la suppression de 90 organismes consultatifs, la délocalisation de 40 services regroupant 6.000 agents de Paris vers la région Ile-de-France (L'ANRU en Seine-Saint-Denis) ou en province et des métropoles vers les zones péri-urbaines et rurales ; la labellisation de 400 maisons France Service regroupant trois administrations et six opérateurs ; la déconcentration de 95% des décisions individuelles et d'une part du Fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP). Le deuxième axe sur les modes de travail confirme les orientations antérieurs sur l'allègements des organigrammes et la promotion du mode projet (la DGE est citée en exemple). L'axe relatif au numérique prévoit le perfectionnement de l'observatoire de la dématérialisation, l'accélération du « dîtes-le-nous en une seule fois », une expérimentation « aidants connect », de nouveaux outils interministériels à la disposition des agents (messagerie sécurisée instantanée Tchap, visioconférence, outil de transfert de fichiers France transfert, espace collaboratif Osmose), le soutien du FTAP à 63 projets pour 351 M €, la création d'un lab interministériel pour l'intelligence artificielle.

->ADMINISTRATION NUMÉRIQUE

Dématérialisation : des progrès mais beaucoup reste à faire

Le Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies, l'ARCEP et l'Agence du numérique ont publié le 25 novembre la vague 2019 du baromètre du numérique qui rend compte des usages des technologies de l'information et de la communication dans la société française. Le smartphone est devenu le premier outil numérique devant l'ordinateur ,en taux d'équipement (77 % contre 76 %),en utilisation quotidienne (82 % contre 47 %) et pour accéder à internet (51 % contre 31%).L'usage de l'internet semble se stabiliser : 88 % des Français de plus de 12 ans sont internautes. Cependant 28 % de la population ne se sent pas prête à adopter de nouveaux outils ou services numériques. Pour les démarches administratives, 16 % n'utilisent pas ces services en ligne et seulement un

adulte sur trois n'évoque aucun frein à leur développement. La complexification des démarches largement ressentie (37 %) n'est pas imputée d'abord au numérique dont le rôle semble plus important dans la simplification (93 %) que de complexification (82 %).De son côté, la direction interministérielle du numérique (dinum) a publié pour la deuxième fois son observatoire de la dématérialisation qui évalue la numérisation de 250 procédures «phares» au regard d'une batterie de critères très orientée vers la qualité du service rendu aux usagers. Le taux de dématérialisation n'est que de 67,3 %. Bercy vient en tête, tant pour la quantité que pour la qualité de ses procédures numériques, suivi de l'Intérieur, l'Agriculture et les Affaires étrangères... Des progrès restent à faire : un peu plus de 60 % des procédures sont optimisées pour smartphone et seules 58 % des démarches dématérialisées sont accessibles par France connect.

Angers smart city

La communauté urbaine Angers Loire Métropole a annoncé le 21 novembre 2019 la conclusion d'un marché de 120 M € avec un consortium emmené par Engie pour mettre en œuvre le projet de « territoire intelligent » destiné à améliorer les services à la population et à générer des économies. 50.000 capteurs reliés à un centre de supervision permettront de réguler neuf services publics (éclairage public, eau et assainissement, espaces verts, collecte des déchets, circulation et stationnement ...). Une économie de 100 M € sur 25 ans est escomptée.

->ADMINISTRATION DÉCONCENTRÉE

Réorganisation de l'administration territoriale en Ile-de-France

Une circulaire du Premier ministre n° 6126/sg du 19 novembre 2019 adapte à l'Île de France le schéma d'organisation prévu par la circulaire du 12 juin 2019 créant un service public de l'insertion. La préfecture de région sera constituée à compter du 1er janvier 2020 de trois pôles dirigés chacun par un préfet : cabinet, politiques publiques, moyens. La direction de la jeunesse et des sports et de la cohésion sociale sera rapprochée de la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi pour constituer la direction régionale et interdépartementale de l'insertion et de l'emploi. La direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement subsiste. Les unités départementales de la Direccte et les directions départementales de la cohésion sociale sont fusionnées en petite couronne; des directions départementales interministérielles de l'insertion, de l'emploi et du logement sont créées en grande couronne. La coordination de la politique de la ville devrait être renforcée au niveau du SGAR. La direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement et la direction régionale et interdépartementale de l'environnement de l'énergie sont fusionnées ainsi que leurs unités départementales. Un secrétariat général commun sera créé au niveau de la région et de chaque département. La coordination et la mutualisation de la politique immobilière de l'État sera renforcée et une démarche interministérielle de contrôle de gestion et de mesure de la

performance sera expérimentée.

->FONCTION PUBLIQUE

Rapport sur l'égalité entre les femmes et les hommes

La direction générale de l'administration et de la fonction publique a publié son rapport sur l'égalité entre les femmes et les hommes dans la fonction publique qui s'appuie sur les dispositions de l'accord du 30 novembre 2018 et sur la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019. Ce texte impose à chaque ministère la mise en œuvre d'un plan d'action pour l'égalité professionnelle et un système de signalisation des violences sexuelles ou sexistes. Le dispositif de nomination équilibrée n'atteint pas son objectif légal de 40 % en 2017 : 36 % d'emplois d'encadrement supérieur ou dirigeant ont été attribués à des femmes.

L'édition 2019 du rapport sur la fonction publique

La direction générale de l'administration et de la fonction publique a publié son rapport 2019 sur l'état de la fonction publique qui concerne les 5,5 millions de fonctionnaires des trois « versants ». Il développe notamment les dispositions de la loi du 6 août 2019 de transformation de l'action publique et le renforcement de la fonction ressources humaines et comprend un dossier sur les contractuels. Des données statistiques et des fiches thématiques complètent cette documentation.

L'ENA : la réforme en attendant la réforme

La mission de Frédéric Thiriez chargé en mai de concrétiser les orientations annoncées le 25 avril 2019 par le Président de la République est prolongée de fin novembre à fin janvier. Sans attendre, la direction de l'Ecole a annoncé la mise en oeuvre de mesures préparées antérieurement pour réformer l'enseignement et générer des économies : raccourcissement de la scolarité, enseignements plus tournés vers la pratique….

EUROPE

->PACTE DE STABILITÉ

Le Président de la République et les 3 %

« Le débat autour des 3 % des budgets nationaux et du 1 % du budget européen est un débat d'un autre siècle » a déclaré Emmanuel Macron dans un entretien à *The Economist* publié le 7 novembre 2019 alors que la France est encore à 3,1 % en 2019. Une formule pour ouvrir le débat sur une remise à plat des critères budgétaires, sur un budget européen d'investissement en matière d'innovation, de numérique et de transition écologique et sur une contribution de l'Allemagne, qui dispose d'excédents budgétaires, à la croissance européenne.

->BUDGET EUROPÉEN

Accord sur le budget 2020

Le 19 novembre, le Parlement et le Conseil sont parvenus à un accord sur le budget 2020. Cet accord a été approuvé par le Conseil le 25 et par le Parlement le 27 novembre par 543 voix pour, 136 contre et 23 abstentions. Cet accord porte sur une augmentation des crédits, notamment (500 millions d'euros) pour lutter contre le changement climatique (21 % du budget toutes politiques prises en compte). Le montant total des engagements est fixé à 168,7 milliards d'euros (augmentation de 1,5 % par rapport au budget 2019 modifié). Le total des paiements s'élève à 153,6 milliards d'euros (hausse de 3,4 % par rapport à 2019).

->FISCALITÉ EUROPÉENNE

TVA : accord provisoire sur de nouvelles règles pour les petites entreprises

Le 8 novembre, le Conseil a dégagé ce jour une orientation générale sur une nouvelle simplification des règles de TVA applicables aux petites entreprises. L'objectif est de réduire la charge administrative et les coûts de conformité pour les petites entreprises et de contribuer à créer un environnement fiscal qui les aide à se développer et à participer plus efficacement au commerce transfrontière.

Paradis fiscaux : le Belize a été retiré de la liste

Ce même 8 novembre 2019, le Conseil a retiré le Belize de la liste de l'UE des pays et territoires non coopératifs à des fins fiscales suite à la réforme de son régime fiscal applicable aux sociétés internationales. Par ailleurs, le Conseil a estimé que la République de Macédoine du Nord respectait l'ensemble de ses engagements en matière de coopération fiscale, puisqu'elle a ratifié la convention multilatérale de l'OCDE concernant l'assistance administrative mutuelle. Ce pays a dès lors été retiré de l'annexe II des conclusions.

->UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE

Prévisions économiques pour 2020 : des difficultés annoncées

Le 7 novembre 2019, la Commission a présenté ses prévisions économiques pour 2020. Le produit intérieur brut (PIB) de la zone euro progresse de 1,1 % en 2019 et de 1,2 % en 2020 et 2021, prévision revue à la baisse de 0,1 et 0,2 point. Pour l'ensemble de l'UE, le PIB devrait augmenter de 1,4 % en 2019, en 2020 et en 2021, prévision elle aussi revue à la baisse de 0,2 point. Les finances publiques devraient continuer de bénéficier de taux d'intérêt très bas. Malgré une croissance plus faible du PIB, le ratio total dette publique/PIB de la zone euro devrait encore baisser, pour la cinquième année consécutive, et s'établir à 86,4 % cette année, 85,1 % en 2020 et 84,1 % en 2021. Le déficit agrégé de la zone euro devrait passer d'un niveau historiquement bas de 0,5 % du PIB en 2018 à 0,8 % cette année,

puis à 0,9 % en 2020 et 1,0 % en 2021, à politiques inchangées.

Paquet budgétaire d'automne : huit pays en risque de non-conformité

Le 20 novembre, la Commission a présenté ses avis sur les projets de budget 2020 des pays de la zone euro. Selon elle, pour la Belgique, l'Espagne, la France, l'Italie, le Portugal, la Slovénie, la Slovaquie et la Finlande, les projets de plan budgétaire présentent un risque de non-conformité avec le pacte de stabilité et de croissance en 2020. Comme l'a souligné le commissaire Moscovici, leurs situations sont variables et la Commission invite surtout les pays dont la dette publique est élevée à poursuivre des politiques budgétaires prudentes.

->ÉTATS-MEMBRES

Le budget allemand 2020 à l'équilibre

Malgré les critiques de plus en plus virulentes sur la politique du « Schwarze Null », le ministre des finances allemand Olaf Scholz a fait adopter le 29 novembre un sixième budget à l'équilibre pour 2020. Avec une légère augmentation des dépenses de 1,1 %, il atteindra un montant de 362 milliards d'euros.

->INTERNATIONAL

Un projet de taxe CO^2 sur les billets d'avion présenté par des États membres de l'Union

Lors de la réunion du Conseil Ecofin du 8 novembre 2019 à Bruxelles, à l'initiative des Pays-Bas, les ministres des finances de France, de Belgique, du Luxembourg, de Suède, du Danemark, d'Italie et de Bulgarie, ont proposé la création d'une nouvelle taxe sur les billets d'avion sur les émissions de CO^2.

Monnaies numériques : réactions des États et des banques centrales (suite)

Lors du Conseil Ecofin du 8 novembre 2019, les États membres de l'Union se sont opposés unanimement au projet de monnaie virtuelle « Libra » du groupe Facebook. La Banque des règlements internationaux (BRI) a, quant à elle, créé une unité spéciale, chargée de lutter contre les monnaies numériques privées, à la tête de laquelle a été nommé, le 11 novembre, le français Benoît Cœuré, membre depuis 2012 du directoire de la Banque centrale européenne et dont le mandat se termine.

La dette mondiale dépasserait 255.000 milliards de dollars fin 2019

L'ensemble de la dette mondiale devrait dépasser 255.000 milliards de dollars (230.000 milliards d'euros) cette année selon des estimations de l'Institute of International Finance (IIF) publiées le 15 novembre 2019, soit près de 32.500 dollars pour chacun des 7,7 milliards

d’humains vivant sur Terre. Ce montant, plus de trois fois supérieur à celui du produit intérieur brut (PIB) mondial, suit une tendance haussière. Environ 60% de la hausse du premier semestre est dû aux États-Unis et à la Chine.

Forum mondial – OCDE : Bilan positif de l’échange de données fiscales

À l’occasion de la réunion du Forum mondial sur la transparence et l’échange de renseignements à des fins fiscales (le Forum mondial) réuni pour ses dix ans le 26 novembre 2019, le rapport et une étude publiés par l’OCDE montrent le succès obtenu dans la lutte contre la fraude fiscale internationale est sans précédent. Ce succès repose sur les milliers d’accords bilatéraux qui ont permis plus de 250.000 demandes d’échange de renseignements ces 10 dernières années. Près d’une centaine de juridictions membres ont procédé à l’échange automatique de renseignements sur 47 millions de comptes financiers en 2018, correspondant à des actifs d’une valeur globale de 4,9 milliards de dollars. Au total, plus de 100 milliards d’euros de recettes fiscales supplémentaires ont ainsi été identifiées depuis 2009.

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).