



[DOI:10.3166/gfp.2020.019](https://doi.org/10.3166/gfp.2020.019)

L'ANNÉE 2019

Dans chacun des six numéros de Gestion & Finances publiques et chaque mois sur www.gestionfinancespubliques.info et sur www.gfp.revuesonline.com, la chronique des repères d'actualité passe en revue les textes, rapports, déclarations et autres événements marquants sous forme de courts articles de 5 à 30 lignes qui renvoient à des documents précisément référencés et directement accessibles par un lien sur les sites.

La présente sélection, établie par Michel le Clainche, est extraite de ces chroniques mensuelles réalisées par 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).

BUDGET DE L'ÉTAT ET DES OPÉRATEURS

->LA TRAJECTOIRE DU BUDGET DE L'ÉTAT : DÉFICIT CONTENU PLUTÔT QUE RÉDUIT

L'INSEE a indiqué, dans un communiqué du **26 mars 2019** sur les premiers résultats des comptes nationaux 2018, que le déficit public avait atteint 59,6 Md€ d'euros soit 2,5 % du PIB, niveau le plus bas depuis 2006. C'est la deuxième année consécutive que le seuil des 3 % est donc respecté (il était de 2,8 % en 2017). La dette publique s'est elle, stabilisée à 98,4 % du PIB (comme en 2017).

Le **10 avril 2019**, le gouvernement a présenté le programme de stabilité qui actualise les prévisions de croissance et la trajectoire budgétaire, en dehors de toute loi de finances rectificative et avant les annonces du président de la République. Une réduction des prélèvements obligatoires de 1,4 pts de PIB est annoncée pour atteindre 44 % en 2022. L'endettement se réduirait de 2 pts de PIB à 96,8 %. Le solde public, hors mesures exceptionnelles ou temporaires, se réduirait chaque année : 2018 : 2,5 % ; 2019 : 2,3 % (3,1 % en tenant compte du CICE) ; 2020 : 2 % ; 2022 : 1,2 % (et 1,3 % de déficit structurel).

« Risques », « incertitudes » sont les mots qui résument le mieux le contenu du rapport de la Cour des comptes sur la situation et perspectives des finances publiques publié le **25 juin 2019**. Pour la juridiction financière, les mesures, effectives en 2019, de compensation des mesures d'urgence économique et sociale annoncées en décembre 2018 sont peu évidentes. La Cour constate également que, *« la trajectoire de finances publiques du programme de stabilité (...) est fragilisée, pour les années 2020 et suivantes, par les décisions annoncées à l'issue du grand débat »*.

Le projet de loi de finances pour 2020, résumé dans un dossier de presse, a été présenté au conseil des ministres du **27 septembre 2019**. Pour beaucoup d'observateurs, il s'agit d'un budget de rupture dès lors que les baisses d'impôts sont privilégiées au détriment du redressement des finances publiques. Pourtant le ministre de l'action et des comptes publics met en avant la continuité de l'effort de « baisse des impôts, de la dépense et des déficits ». En réalité, les impôts baissent beaucoup, réponse aux gilets jaunes qui n'est que la correction du « choc fiscal » du mandat de François Hollande ; les dépenses ne baissent qu'un peu selon une tradition malheureusement bien établie ; les déficits se réduisent optiquement mais sont en réalité stables. Les baisses de prélèvements obligatoires de 10,2 Md€ bénéficie d'abord aux ménages (9,3 Md€) mais aussi aux entreprises (1 Md€) (v. infra fiscalité). Le taux de prélèvements obligatoires atteint 44,3 %. Les allègements sur l'ensemble du quinquennat devraient atteindre 27 Md€ pour les ménages et 13 Md€ pour les entreprises. La progression en volume des dépenses publiques est contenue à 0,9 %. L'ajustement structurel et l'effort structurel sont à peu près nuls. Le déficit des administrations publiques est attendu à - 2,2 % du PIB, chiffre le plus faible depuis 2001 mais très proche de celui de 2019 hors la mesure exceptionnelle de transformation du CICE (- 3,1 % ramené à - 2,2 %) alors que le ratio de dette publique reste très élevé (98,7 % contre 98,8 %).

« 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**.

La loi de finances rectificative de 2019 et la loi de finances pour 2020 (loi n° 2019-1479 du **28 décembre 2019**, JORF du 29 décembre 2019, texte n° 1) confirment la baisse faible du solde effectif : - 2,5 % en exécution 2018, - 3,1 % en prévision d'exécution 2019 et - 2,2 % en prévision 2020 ainsi que la stabilisation du solde structurel : - 2,3 % en 2018, - 2,2 % en

2019 et 2020.

->LA DETTE PUBLIQUE : GROS VOLUME, FAIBLE COÛT

À la suite des déclarations de Mario Draghi le 18 juin, le taux des emprunts d'État de la France est tombé le **19 juin 2019** à - 0,002 % pour la première fois depuis le lancement de l'OAT Tec 10 en 1996. Le précédent record date de juillet 2016 à 0,10 %.

Gérald Darmanin a annoncé le **20 août 2019** que la charge de la dette allait être allégée de 2 Mds € par rapport aux 42,2 Mds € initialement prévus. En août, le taux était de - 0,4 % à dix ans. Le ministre a estimé que ces taux d'emprunts exceptionnels s'expliquaient car « *les prêteurs tenaient compte de (...) l'importance des réformes* » dans notre pays.

L'État a émis le **5 septembre 2019** un montant d'emprunt record de 10,4 Md€, sur les marchés. Pour la première fois, une émission à 15 ans a été réalisée à taux négatif.

L'INSEE annonce le 20 décembre 2019 dans une « information rapide » que la dette publique brute dépasse les 100 % du PIB à 100,4 %, soit 2 415,1 Md€. Ce seuil n'a été franchi précédemment que deux fois en février et mars 2017. Le Gouvernement a fait savoir que l'objectif annuel reste inchangé à 98,7 % du PIB.

Le rendement moyen des émissions de l'État en 2019 est de 0,11 % ; la charge des intérêts atteint 35,9 Md€, le plus faible depuis 1993 ! Pour 2020, le programme des émissions s'élève à 205 Md€.

FINANCES LOCALES

->LA MAÎTRISE DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le pré-rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locale, rendu le **6 juin 2019**, fait état d'une amélioration de l'excédent des administrations publiques locales (APUL), celui-ci passant de 1,6 Md€ en 2017 à 2,3 Md€ en 2018. Cette amélioration s'explique par des recettes des APUL plus dynamiques que les dépenses. En matière d'investissement, les dépenses continuent en 2018 d'augmenter (+ 5,2 %), sans toutefois dépasser le rythme de 2017 (+ 6,2 %).

La contractualisation a rempli son objectif pour 2018. Tel est le constat dressé par le Gouvernement le **2 juillet 2019**. La progression des dépenses réelles de fonctionnement des 322 grandes collectivités et EPCI a été limitée à 0,4 %. Seuls 14 d'entre-elles ne respectent pas les critères posés par la loi de programmation du 22 janvier 2018.

La DGCL a publié en **septembre 2019** une note (BIS n° 136) sur les budgets primitifs pour 2019. Les dépenses de fonctionnement ne devraient que faiblement augmenter (+ 0,4 %).

En termes d'investissement, la hausse engagée en 2017 devrait se poursuivre à moins d'un an des élections municipales avec une prévision de + 8,5 %. Malgré la stabilité de la DGF, les recettes devraient évoluer plus fortement que les dépenses en raison de la hausse des bases fiscales. En conséquence, l'épargne brute, qui devrait fortement augmenter pour toutes les catégories de collectivités (+ 11,2 % en 2019 après + 5,6 % en 2018). La Banque postale s'est d'ailleurs fait l'écho de ces éléments dans un communiqué du 24 septembre 2019.

Après le premier fascicule publié en juin, les magistrats financiers ont publié en septembre 2019 le fascicule n° 2 de leur rapport annuel sur les finances publiques locales consacré aux perspectives financières.

->LA RÉFORME DE LA FISCALITÉ LOCALE, DE PLUS EN PLUS PRÉCISE ET CONTESTÉE

Dans Les Echos en date du **18 juin 2019**, Jacqueline Gourault, Ministre de la Cohésion des territoires, et Gérard Darmanin, Ministre de l'Action et des Comptes publics, ont précisé un certain nombre de points. Les 20 % de taxe d'habitation restant pour les foyers les plus aisés baissera d'un tiers en 2021, à nouveau d'un tiers en 2022 et disparaîtra en 2023. La taxe d'habitation sur les résidences secondaires sera maintenue. La compensation avoisinera les 17 milliards, auxquels s'ajoutent les 2,6 milliards d'euros de taxe de résidence secondaire et les 3,7 milliards d'euros de dégrèvement déjà pris en charge par l'État. Les communes percevront l'intégralité de la taxe foncière. Pour 10 000 communes pour qui la compensation sera insuffisante, l'État versera un complément par le biais de son budget. Pour les départements, ceux-ci se verraient affecter une part d'un impôt national, sans doute la TVA.

Le bureau de l'AMF a pris position sur la réforme de la fiscalité locale lors de sa réunion du **2 juillet 2019**. L'AMF plaide pour le maintien d'une compensation par dégrèvement en 2020, ce qui permettra aux collectivités de préserver la dynamique des bases, de garder le pouvoir de taux des communes et de respecter intégralement leur autonomie financière et fiscale, tout en maintenant le lien fiscal entre les collectivités territoriales et les citoyens. Le bureau de l'AMF s'inquiète, par ailleurs, de la méthode et du calendrier.

La résolution générale du 102^e 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 à nouveau des ajustements dans le cadre de la réforme de la taxe d'habitation.

Le Conseil constitutionnel dans sa décision du **27 décembre 2019** a jugé que le dispositif prévu par la loi de finances n'était pas contraire au principe de libre administration et d'autonomie financière de collectivités territoriales.

SOCIAL

->LA SÉCURITÉ SOCIALE À NOUVEAU DANS LE ROUGE

Les résultats des comptes 2018 de la Sécurité Sociale ont été présentés le **15 mars 2019** par la Ministre des Solidarités et de la Santé et le Ministre des Comptes publics. Le solde du Régime général s'établit à + 0,5 Md€, l'ensemble RG+FSV accusant un déficit global de - 1,2 Md€, contre - 5,1 Md€ en 2017. C'est donc le retour à un quasi équilibre pour la Sécurité sociale.

Le Haut conseil du financement de la protection sociale (HCFiPS) a publié le **10 mai 2019** un rapport sur l'état des lieux du financement de la protection sociale. À l'automne 2018, il paraissait acquis que l'année 2018 devait marquer la fin du « trou de la Sécu ». Les mesures contenues dans la loi « mesures d'urgence économiques et sociales » du 24 décembre 2018 en réponse à la crise des « gilets jaunes », le ralentissement de la conjoncture, l'annonce par le Président de la République le 25 avril dernier de la poursuite du retour à l'indexation des pensions sur l'inflation en 2020 modifient ces prévisions. Le déficit du RG+FSV pourrait atteindre - 3,4 Md€ en 2019 et - 5,9 Md€ en 2022.

Le **30 septembre 2019**, la Ministre des solidarités et de la santé et le Ministre des comptes publics ont présenté le PLFSS pour 2020. Compte tenu des mesures nouvelles prévues par le projet, notamment les réponses d'urgence à la crise des gilets jaunes, le déficit global RG+FSV serait de - 5,1 Md€. Il s'établit à 5,4 Md€ dans loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2020 de financement de la Sécurité sociale pour 2020, ce qui représente une très lourde rechute par rapport à 2018 où il avait été contenu à -1,2 Md€ et par rapport aux espoirs d'un retour durable à l'excédent. Le solde se décomposerait comme suit : Maladie : - 3,0 Md€, AT-MP : + 1,4 Md€ ; Vieillesse : - 2,7 Md€ ; Famille : + 0,7 Md€ ; FSV : - 1,4 Md€. Le gouvernement a maintenu le principe de non-compensation des exonérations nouvelles de cotisations qui avait commencé à être mis en œuvre en 2019 et confirme l'objectif d'amortissement intégral de la dette sociale portée par la CADES en 2024. De ce fait, le retour à l'équilibre du Régime général et du FSV est renvoyé à 2023.

->LE FEUILLETON DE LA RÉFORME DES RETRAITES

Le **18 juillet 2019** Jean-Paul Delevoye a rendu au Premier Ministre et à la Ministre des Solidarités et de la Santé le rapport sur la réforme des retraites issu de près de 18 mois de concertation. Les principes fondateurs de la réforme (maintien du financement par répartition, mise en place d'un système universel qui remplacera les 42 régimes actuels de retraite et extinction des régimes spéciaux, introduction d'un système par points où « 1€ cotisé vaudra les mêmes droits pour tous »...) ont été réaffirmés. Le rapport était attendu pour mettre un terme aux débats qui s'étaient focalisés sur plusieurs points clefs : l'âge de départ, les dispositifs de solidarité, la reconnaissance de la pénibilité, la sécurisation de la trajectoire financière.

Jean-Paul Delevoye est entré au gouvernement le **2 septembre 2019** avec le titre de « Haut Commissaire délégué auprès de la Ministre des solidarités et de la santé ». Le Premier Ministre a commencé le 5 septembre une nouvelle série de réunions avec les partenaires sociaux, devant porter sur 4 thèmes (solidarité, conditions d'ouverture des droits, retour à l'équilibre en 2015 et pilotage financier) dans un calendrier qu'il a précisé le 12 septembre au Conseil économique et social et environnemental.

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

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 (selon les hypothèses de 11,8 Md€ à 25,1 Md€) et une perspective de retour à l'équilibre dans la décennie 2040. 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 Premier Ministre a présenté le **11 décembre 2019** dans un discours au CESE le contenu de la réforme des retraites. Les annonces embarquent à la fois un volet paramétrique et un volet systémique qui reprend très largement les propositions du rapport Delevoye. Tout en maintenant l'âge légal de départ à 62 ans, le gouvernement a proposé l'instauration d'un « âge d'équilibre » qui sera porté progressivement à 64 ans entre 2022 et 2027, c'est-à-dire pour toutes les générations en activité en 2022 ; cette disposition a été immédiatement rejetée par l'ensemble des syndicats. Le volet systémique reprend l'architecture d'un régime universel par points dans le cadre de la répartition, assurant une couverture jusqu'à 3 fois le plafond de la SS (soit 120 000 € par an), qui constitue le fondement des propositions Delevoye. Celui-ci s'appliquera à partir de 2025 aux actifs de la génération 1975 (et non 1963, comme proposé dans le rapport Delevoye). Le Premier Ministre a donné des garanties sur le régime du point – dont la valeur, pour les droits acquis, ne pourra pas baisser, de par la loi, et qui évoluera comme les salaires – ainsi que sur la gouvernance : les partenaires sociaux fixeront chaque année les paramètres du système universel (valeur d'achat et de service du point, âge d'équilibre, taux de cotisation...) sous un double encadrement : 1) l e

respect d'une « règle d'or » qui imposera au régime universel d'être à l'équilibre sur une période de 5 ans ; 2) la maîtrise du Parlement sur les paramètres essentiels, comme l'âge d'ouverture des droits et les droits de solidarité financés par l'impôt. Édouard Philippe a également apporté de très nombreuses précisions sur le minimum contributif de retraite (1 000 € nets en 2022 et 85 % du SMIC en 2025), les droits familiaux, les dispositifs de départ anticipé pour carrières longues, la pénibilité et la dangerosité (policiers, pénitentiaire, pompiers, militaires...), la situation des fonctionnaires, celle des indépendants... L'objectif serait l'adoption d'un projet de loi le 22 janvier 2020, pour une discussion à l'Assemblée avant les Municipales. Dans la foulée, des annonces sectorielles ont été faites en direction des policiers, et des enseignants pour lesquels une revalorisation des traitements constitue le corollaire indispensable de la réforme. La forte mobilisation des syndicats, y compris les réformistes favorables à la retraite par points mais rejetant l'âge-pivot, a conduit au report des négociations au 7 janvier.

Le Président de la république, dans son allocution de vœux du 1^{er} janvier 2020, a réaffirmé les principes de la réforme tout en demandant au Premier ministre de trouver rapidement un compromis.

->L'ASSURANCE-CHÔMAGE RÉFORMÉE PAR L'ÉTAT

À la suite à l'échec des négociations interprofessionnelles à l'automne dernier, le Premier Ministre et la Ministre du Travail ont présenté le **18 juin 2019** les 12 mesures dont les objectifs sont de réduire la précarité de l'embauche par la multiplication des contrats courts et d'inciter à la reprise d'activité. Le dispositif proposé s'articule autour de 4 mesures principales : l'instauration d'un « bonus-malus » pour les entreprises des 7 secteurs qui recourent le plus aux CDD et à l'intérim ; le durcissement des conditions d'accès à l'assurance chômage; la dégressivité des indemnisations au-delà d'un seuil de revenu brut de 4 500 € par mois ; le calcul des indemnités sur le revenu mensuel moyen du travail et non sur les seuls jours travaillés comme actuellement, et le plafonnement de ces indemnités.

Le décret n° 2019-06 du **26 juillet 2019** met en œuvre la réforme de l'assurance chômage qui avait été présentée par le Premier Ministre le 18 juin dernier.

L'UNEDIC a révisé, le **21 novembre 2019**, ses prévisions financières 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). 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, à la fois sur les différentes catégories de bénéficiaires et sur les grandes masses financières du régime.

->MESURES STRUCTURELLES ET MESURES D'URGENCE POUR

LES HÔPITAUX

La Ministre des Solidarités et de la santé a présenté au conseil des ministres du **13 février 2019** le projet de loi relatif à l'organisation et à la transformation du système de santé. Ce projet de loi met en oeuvre les orientations du plan « Ma santé 2022 » présenté le 18 septembre 2018 par le Président de la République. Il comporte une série de dispositions relatives à l'accès et au déroulement de la carrière médicale, à la structuration de l'offre de soins pour mieux l'adapter aux besoins des territoires (développement des communautés professionnelles de santé axées autour de projets, hiérarchisation des établissements hospitaliers avec des hôpitaux de proximité assurant le premier niveau de la gradation des soins, intégration des professions au sein des groupements territoriaux) et, enfin, relatives la transition numérique dans le domaine de la santé. Par ailleurs, les aspects concernant la tarification et le pilotage financier qui ont été exposés dans le rapport Aubert seront traité dans le cadre des lois de financement de la Sécurité sociale à venir.

La Ministre des Solidarités et de la Santé a annoncé, le **13 mars 2019**, le versement de 300 M€ aux établissements publics et privés de santé pris sur l'enveloppe 2018, ce qui a été rendu possible par une progression des dépenses hospitalières moindre que ce qui était prévu par l'ONDAM en raison d'un ralentissement de l'activité. Cette dotation s'ajoute aux 415 M€ qui ont été débloqués en décembre 2018. Cette mesure devrait répondre-au moins partiellement-aux inquiétudes exprimés par la Fédération des hôpitaux de France sur la crise budgétaire des établissements.

La loi n° 2019-774 du **24 juillet 2019** sur l'organisation et la transformation du système de santé a été publiée au JO du 26 juillet 2019.

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'État de 10 Md€ de la dette hospitalière entre 2020 et 2022. 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.

FISCALITÉ ET PROCÉDURES FISCALES

->LA RÉUSSITE DU PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE

Le ministre des comptes publics a publié les données de la mise en place du PAS par un communiqué du **31 janvier 2019** et une communication au conseil des ministres du 30 janvier 2019. Le PAS a généré 1,5 M d'appels téléphoniques, 20 M de connexions internet, 155 000 courriels adressés à la DGFIP, et 1,35 M de visites aux guichets. 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€.

->LE PROBLÈME DE L'ACCEPTATION DE LA FISCALITÉ ENVIRONNEMENTALE

Une étude de mars 2019 intitulée « Une taxe juste, pas juste une taxe » (note CAE, n° 50), rédigée notamment par Dominique Bureau, recommande de redistribuer intégralement les nouvelles recettes de la taxe supportée par les ménages, de mieux partager l'effort de décarbonation avec les entreprises et de mobiliser un mix d'instruments complémentaires afin de concilier efficacité et équité pour soutenir la transition énergétique. Dans un focus (focus CAE, n° 30), les effets de la fiscalité écologique sur le pouvoir d'achat des ménages sont analysés avec une simulation de plusieurs scénarios de redistribution.

Le Conseil des prélèvements obligatoire (CPO) s'est penché sur la fiscalité environnementale et, plus particulièrement, sur la fiscalité du carbone dans un rapport présenté en **septembre 2019**. Après deux échecs, en 2000 et 2009, la taxation du carbone n'a été mise en place qu'en 2014 et sa trajectoire de hausse a été suspendue à la suite du mouvement de contestation de l'automne 2018. Le CPO formule huit préconisations et notamment : reprendre une trajectoire de hausse de fiscalité du carbone ; faire de la composante carbone un instrument fiscal autonome et visible en la distinguant, voire en la dissociant, de la fiscalité énergétique ; assurer une meilleure articulation de la fiscalité du carbone avec les autres outils de politique environnementale, fiscaux et non fiscaux, notamment les instruments réglementaires et le marché européen de quotas de gaz à effet de serre ; assurer la transparence dans l'utilisation des recettes de la fiscalité du carbone...

Dans un « jaune » dédié au sein du PLF 2020 et mis en ligne en **octobre 2019**, le Gouvernement souhaite aligner la fiscalité pour le gazole non routier sur celle du gazole routier, permettant de supprimer une dépense fiscale de 890 M€ sur trois ans, avec une suppression pour l'agriculture en 2020 (200 M€) et en 2023 pour le transport ferroviaire (870 M€). Par ailleurs, dès 2020, le CITE serait remplacé par une prime forfaitaire, pour les ménages les plus modestes. Suite au dernier rapport du CPO, le PLF 2020 souhaite accompagner les français dans la transition énergétique au préalable (financement du

chèque énergie, investissements en faveur des énergies renouvelables, augmentation du « fonds chaleur » de l'ADEME...).

->LA FISCALITÉ DES GAFA EN CONSTRUCTION

Le Parlement a adopté définitivement le **11 juillet 2019** la loi portant création d'une taxe sur les services numériques (L. n° 2019-759 du 24 juillet 2019). La taxe dite « GAFA » (pour Google, Apple, Facebook et Amazon), doit rapporter 400 M€ au titre de 2019, puis 550 M€ pour 2020 et 650 M€ pour 2021. Ce texte fait de la France l'un des premiers États à imposer le chiffre d'affaires des géants du numérique. Elle devrait s'appliquer à une trentaine de groupes (incluant Meetic, Airbnb, Instagram ou encore Criteo). Elle s'inspire largement d'un projet européen qui n'a pas abouti en raison des réticences de l'Irlande, de la Suède, du Danemark et de la Finlande. Elle concerne les entreprises qui réalisent un chiffre d'affaires sur leurs activités numériques de plus de 750 M€ dans le monde, dont 25 M€ pouvant être rattachés à des utilisateurs localisés en France. Elle impose ces entreprises à hauteur de 3 % du chiffre d'affaires réalisé en France, notamment sur la publicité ciblée en ligne, la vente de données à des fins publicitaires et la mise en relation des internautes par les plateformes.

La DGFiP a imposé la société Google Ireland Limited en France à l'IS, l'a rendue redevable de la TVA, a mis à sa charge des retenues à la source sur les redevances qu'elle verse à la société Google Netherlands Holding BV, dont le siège est aux Pays-Bas, et lui a enfin réclamé le paiement de la cotisation minimale de taxe professionnelle et de la CVAE (soit 1,15 Mds€ à Google Ireland Limited pour des arriérés d'impositions de 2005 à 2010.) Par cinq jugements rendus le **12 juillet 2017**, le Tribunal administratif de Paris a déchargé la société Google Ireland Limited de l'ensemble de ces impositions. La saisine de la Cour administrative d'appel de Paris par le ministre de l'action et des comptes publics n'a pas permis de revenir sur les jugements du TA de Paris. Par cinq arrêts du **25 avril 2019**, elle confirme la solution retenue par les premiers juges dans leurs jugements du 12 juillet 2017.

En **septembre 2019**, une convention judiciaire d'intérêt public (CJIP – Loi du 23 octobre 2018 ; décret n° 2017-660 du 27 avril 2017) a été signée et validée lors d'une audience publique au TGI de Paris entre le parquet national financier (PNF) et les filiales françaises et irlandaises de Google, lesquelles ont accepté de verser 0,9 Md€ à l'État. Après plusieurs mois de négociations secrètes avec le PNF, Google s'engage à verser, d'une part, 500 M€ en échange de l'arrêt des poursuites, et d'autre part, 465 M€ de taxes additionnelles liées aux précédents résultats financiers de l'entreprise. Cette CJIP met un terme définitif à l'ensemble des contentieux en cours relatifs à l'imposition de Google en France.

->LES BAISSSES D'IMPÔT

Le Premier ministre a prononcé, le **12 juin 2019**, à l'Assemblée nationale, puis le lendemain au Sénat, sa deuxième déclaration de politique générale du quinquennat. Les impôts des ménages baisseront de 27 Mds€. La taxe d'habitation sur les résidences principales sera

intégralement supprimée, pour 80 % des contribuables les plus modestes en 2020, pour les 20 % restants en 2023. La réforme de la fiscalité locale sera portée dans le projet de loi de finances pour 2020. La baisse de l'impôt sur le revenu annoncée concernera les classes moyennes. Le taux d'imposition de la première tranche de l'IR, qui regroupe 12 millions de foyers fiscaux, sera abaissé de trois points. Les cinq millions de foyers fiscaux de la tranche suivante au titre de l'IR bénéficieront d'un gain moitié moindre environ. La prime exceptionnelle de fin d'année sera reconduite pour un an en 2020, avec le même régime défiscalisé dans la limite de 1 000 € par bénéficiaire. Enfin, le Premier ministre a annoncé la révision de certaines niches fiscales et sociales, et notamment les niches anti-écologiques, les niches concentrées sur les très grandes entreprises, et celles qui réduisent les droits sociaux des salariés, comme la déduction forfaitaire spécifique.

Pour les ménages, la loi de finances pour 2020 (loi n° 2019-1479 du **28 décembre 2019**, JORF du 29 décembre 2019, texte n° 1) confirme la réduction d'impôt sur le revenu de 5 Md€ par abaissement de la première tranche de 14 à 11 % et renforcement de la décote et la suppression totale de la taxe d'habitation sur la résidence principale pour 80 % des contribuables. Pour les entreprises, la trajectoire de baisse de l'impôt sur les sociétés est atténuée. En 2020, les entreprises dont le chiffre d'affaires excède 250 M€ paieront 28 % jusqu'à 500 000€ de bénéfices et de 31 % au-delà ; le taux sera de 28 % pour les PME. Ces réductions sont atténuées par divers coups de rabot sur le gazole pour le BTP, la réduction du remboursement de la TICPE pour le transport routier, le mécénat et le crédit d'impôt recherche. Management public .

->LES GRAND DÉBAT NATIONAL

La plateforme du Grand débat national , reprenant un dossier de presse du **16 janvier 2019**, 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'État 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 garants 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.

Le Premier ministre a participé le **8 avril 2019** à la restitution du grand débat national. La participation a été large : 1 982 884 contributions en ligne, 10 134 réunions locales, 16 337 communes ayant ouvert des cahiers de doléances, 27 734 courriers et courriels reçus, quatre réunions thématiques avec les corps intermédiaires, 21 conférences citoyennes régionales réunissant 1424 participants tirés au sort. Le Conseil économique, social et environnemental a produit, avec le concours d'un groupe de 28 citoyens et d'une plateforme en ligne, un rapport intitulé « Fractures et transition : réconcilier la France ». Le site du grand débat national expose la synthèse des contributions réparties entre les quatre thèmes principaux de la consultation (dépenses publiques et fiscalité, transition écologique, organisation de l'État et services publics, participation et démocratie) et propres à chaque type de participation : contributions en ligne, contributions libres, conférences nationales thématiques, conférences citoyennes régionales. Ce matériau très riche sert de référence pour les annonces du Président de la République du 15 avril 2019. Disponible en données ouvertes et réutilisables, il pourra être exploité ultérieurement

->LA LOI DE TRANSFORMATION DE LA FONCTION PUBLIQUE

Le secrétaire d'État à la fonction publique a présenté le **13 février 2018** au Conseil commun de la fonction publique le projet de loi relatif à la transformation de l'action publique. Le projet de loi de transformation de la fonction publique a été adopté au conseil des ministres du **27 mars 2019**.

La loi n° 2019-828 du **6 août 2019** de transformation de la fonction publique a été publiée au JORF du 7 août 2019, texte n° 1. Le Conseil constitutionnel l'avait déclaré conforme à la Constitution sans réserve par une décision n° 2019-790DC du 1er août 2018. Les orientations de cette réforme avait été annoncées au comité interministériel de la transformation publique du 1^{er} février 2018. Elle prévoit une modification des règles du dialogue social : fusion des comités techniques et des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail ; recentrage des commissions administratives paritaires sur les questions disciplinaires. Les règles de recrutement de contractuels sont assouplies : emplois de direction, missions faisant appel à des compétences techniques spécialisées ou nouvelles, contrat de projet pour des missions ponctuelles de un à 6 ans. Les mobilités internes et externes sont facilitées: congé de transition professionnelle et accompagnement dans le cadre de plans de départ volontaires ; rupture conventionnelle. Les règles de contrôles du pantouflage sont transférées à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique. Le Gouvernement est habilité à procéder par ordonnance à la réforme de la formation des agents publics, particulièrement des cadres A (donc de l'ENA). Il pourra également adopter par ordonnance la partie législative du futur code général de la fonction publique. Des mesures sont spécifiques à la fonction publique territoriale. L'égalité professionnelle est renforcée.

->VERS UNE SUPPRESSION DE L'ENA?

Dans le texte de son projet d'allocution du 15 avril 2019, non prononcé en raison de l'incendie de Notre-Dame de Paris, le Président de la République annonçait la « suppression de l'Ecole nationale d'administration » en vue de mieux assurer « une société de l'égalité des chances et de l'excellence républicaine ». Ce projet a suscité de vives réactions et controverses notamment sur l'origine sociale des élèves et sur le contenu de la formation. Le **25 avril 2019**, dans sa conférence de presse, il a confirmé l'objectif de suppression de l'ENA et des grands corps et a demandé à Frédéric Thiriez de faire dans les six mois des propositions pour « une réforme ambitieuse ».

L'École a publié son rapport d'activité 2018. Son directeur met en exergue de nouvelles méthodes pédagogiques et le nouvel accès aux titulaires d'un doctorat scientifique.

Le texte de la lettre de mission adressée par le Premier ministre à Frédéric Thiriez, avocats aux conseils, a été rendu public le **24 mai 2019**. Sa mission portera sur la sélection des hauts fonctionnaires qui doit assurer une plus grande diversité des origines ; sur la formation initiale et continue qui doit garantir les compétences professionnelles, l'aptitude au travail en équipe, la connaissance des réalités, l'ouverture européenne et internationale, l'ouverture sur le monde académique et la recherche ; le déroulement des carrières qui doit faire moins de place au rang de sortie de l'école « comme c'est le cas aujourd'hui avec le système des grands corps » et comprendre un système d'évaluation et de sélection à échéances régulières. Les spécificités de la magistrature judiciaire, du Conseil d'État, de la Cour des comptes et des juridictions administratives et financières devront être prises en compte. La mission a été prolongée jusqu'en fin janvier.

->LA POURSUITE DE LA TRANSFORMATION PUBLIQUE

Le JORF du **6 juin 2019** publie une importante circulaire du Premier ministre relative à la transformation des administrations centrales et aux nouvelles méthodes de travail (démarches de projet, fusions d'organismes, délocalisations, déconcentration, réduction du nombre des circulaires, indicateurs d'impact et d'avancement des réformes). Dans une circulaire du **12 juin 2019**, publiée au JORF du 13 juin texte n° 2, relative à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État, le Premier ministre énonce ses décisions autour de plusieurs objectifs (clarification des compétences de l'État, des collectivités territoriales, des opérateurs ou des acteurs hors de la sphère publique ; création d'un service public de l'insertion ; mutualisations ; maisons France services). Une circulaire n° 6104/sg du **2 août 2019** précise les principes d'organisation des secrétariats généraux interministériels communs aux préfetures et aux directions départementales interministérielles qui seront placés « sous l'autorité du préfet » et chargés notamment des questions d'achats, de ressources humaines, d'immobilier, d'informatique... Deux circulaires du **3 octobre 2019**, la circulaire n° 6117/SG adressée aux membres du Gouvernement et la circulaire n° 6118/SG envoyée aux préfets de Région, renforcent le suivi de la mise en œuvre des politiques

publiques et, spécialement, des projets ministériels de transformation publique et des 60 « objets de la vie quotidienne » (OVQ) définis par le CITP du 29 octobre 2018.

Le troisième CITP (v. dossier de presse, dossier bilan et perspectives) s'est tenu le **20 juin 2019** après ceux du 29 octobre 2018 et du 1er février 2018. Parmi les nombreuses mesures rappelées ou annoncées : l'identification de 40 projets de suppressions ou de rapprochements de structures en administration centrale et de 30 opérations de délocalisation de Paris en région, le transfert au plus près du terrain de 95 % des décisions individuelles et de 90 % des décisions de gestion des ressources humaines, un nouveau régime de responsabilité financière des comptables publics et des gestionnaires, l'association de cinq indicateurs de résultat à chaque projet de loi, la publication d'indicateurs de qualité dans chaque service d'accueil et sur les sites internet des administrations et sur resultats-services-publics.fr, la possibilité pour chaque usager de donner son avis et de raconter son expérience d'usager des services publics sur voxusagers.fr, le développement du réseau France Service de maisons ou bus de services polyvalents, un plan d'action pour une réponse téléphonique rapide et efficace, la disponibilité d'ici 2022 par la voie numérique des 250 démarches les plus fréquentes, la création d'un observatoire de la dématérialisation, la création d'un pass numérique pour les personnes en difficulté.

Le quatrième comité interministériel de la transformation publique s'est tenu le **15 novembre 2019**. Il est difficile de distinguer les mesures nouvelles du bilan des décisions antérieures. Le premier axe « un État plus simple et plus proche » comprend la suppression de 80 organismes dont les missions sont transférées à d'autres; la suppression de 90 organismes consultatifs, la délocalisation de 40 services regroupant 6 000 agents de Paris vers la région Ile-de-France ou en province et des métropoles vers les zones péri-urbaines et rurales ; la labellisation de 400 maisons France Service ; la déconcentration de 95 % des décisions individuelles et d'une part du Fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP).Le deuxième axe porte sur les modes de travail et le troisième sur le numérique.

EUROPE

->LA POLITIQUE MONÉTAIRE DE LA BCE TOUJOURS ACCOMODANTE

Lors d'un discours prononcé à Francfort le **7 mars 2019**, le président Draghi a annoncé que la Banque centrale européenne (BCE) maintiendrait ses taux d'intérêts directeurs jusqu'à la fin de 2019, en tablant sur une convergence des taux d'inflation autour de 2 %. La BCE a, par ailleurs, publié une étude évaluant positivement les effets de la politique de « Quantitative Easing (QE) ».

Lors de sa réunion du **12 septembre 2019**, le Conseil des gouverneurs de la Banque centrale européenne a confirmé plusieurs orientations de sa politique menée depuis plusieurs années. Il a notamment relancé le programme de rachats d'actifs pour stimuler l'économie.

De même, une nouvelle baisse du taux de dépôt sur les liquidités des banques, pour les inciter à prêter, a été décidée de - 0,40 % à - 0,50 %.

->L'ESQUISSE D'UN BUDGET DE LA ZONE EURO

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

À l'occasion de la réunion de l'Eurogroupe des **13 et 14 juin 2019**, Bruno Lemaire a annoncé un compromis sur le budget de la zone euro obtenu après 12 heures de discussions. Son montant, qui doit encore être discuté, devrait être bien moindre que celui souhaité par le Président français, qui envisageait plusieurs centaines de milliards d'euros. Des sources européennes ont évoqué une enveloppe de 17 milliards d'euros répartis sur sept ans entre les dix-neuf pays de la zone euro. De même, ses modalités de financement restent à déterminer. Le sommet de la zone euro du 21 juin a formellement adopté cet instrument budgétaire.

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

INTERNATIONAL

->LE BUDGET DES USA

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 dégagé en décembre et qu'il avait refusé de promulguer, lançant le Shut down (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.

La présidence américaine et les dirigeants du Congrès se sont entendus lundi **22 juillet 2019** pour prolonger de deux ans les règles encadrant le plafond d'endettement et les dépenses fédérales, évitant ainsi que les États-Unis se retrouvent en situation de défaut mais ouvrant la voie à une hausse du déficit et de la dette.

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

->LA FISCALITÉ DES MULTINATIONALES

Préparés par plusieurs travaux, le projet de l'OCDE sur la fiscalité des multinationales (Cadre inclusif sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert des bénéfices dit BEPS) a été approuvé lors du G20 de Fukuoka (Japon) ce **9 juin 2019**. Les ministres des Finances des 20 principales économies mondiales ont cependant simplement convenu d'établir d'ici 2020 des règles communes pour en finir avec les niches fiscales dont bénéficient les « Gafa » pour minimiser leurs impôts.

Au G7, le **26 août 2019**, la présidence française a annoncé, sans doute de façon un peu volontariste, un « bon compromis » en vue d'une solution internationale sur l'imposition des géants du numérique. Paris propose tout simplement de rembourser aux entreprises la différence entre sa taxation du numérique et la future imposition internationale de l'OCDE. Mais cela ne garantit pas que les discussions au sein de l'OCDE aboutissent.

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

->LE LIBRA INQUIÈTE LES AUTORITÉS MONÉTAIRES

Le **18 juin 2019**, l'entreprise Facebook a annoncé mettre en place à partir de 2020 une nouvelle « cryptomonnaie », dénommée Libra, concurrente du bitcoin et appuyée sur une « blockchain » et 27 groupes en partenariat. Les internautes pourront l'utiliser sur le réseau social pour envoyer de l'argent ou faire des achats. Le ministre des finances, Bruno Le Maire, comme le directeur de la Banque de France, François Villeroy de Galhau, ont à cette occasion rappelé qu'il ne pourrait s'agir d'une monnaie souveraine et qu'elle devrait respecter la réglementation monétaire des États.

Le Congrès américain, procédant à plusieurs auditions, a officiellement demandé le **3 juillet**

2019 au groupe Facebook de freiner son projet le temps qu'il puisse se prononcer.

Lors d'une réunion à Chantilly le **18 juillet 2019**, les ministres des finances du G7 ont critiqué le Libra annoncé par Facebook et se sont affronté sur la « taxe GAFA » adoptée par la France.

Avant son rejet en novembre 2019 par les membres de l'Union européenne, le projet « LIBRA » du groupe Facebook a essuyé plusieurs avanies en octobre. Le **14 octobre 2019**, plusieurs membres fondateurs (Paypal, Visa...) se sont retirés du projet lors de la première réunion à Genève du consortium qui le porte. Le **18 octobre 2019**, le ministre français B. Lemaire a annoncé préparer avec ses partenaires européens des mesures pour interdire la Libra en Europe. Le 23 octobre 2019, les auditions à la Chambre des représentants de M. Zuckerberg se sont mal passées. Le rapport du G7, sur les « stable coins », qui l'ignore ostensiblement, et les conclusions du G20 organisé à Washington le 19 octobre 2019 ont été particulièrement critiques.

Le **18 septembre 2019**, la Reserve fédérale américaine (Fed) a baissé à nouveau ses taux directeurs d'un quart de point, pour atteindre entre 1,75 % et 2 %. Il s'agit de la seconde baisse de l'année, après celle décidée en juillet, et la fin du cycle haussier proclamé en janvier. Face au manque de liquidités, elle a proposé jusqu'à 75 milliards de dollars aux banques.

Après avoir, le **4 octobre 2019**, annoncé prolonger ses injections sur le marché interbancaire jusqu'au 4 novembre, la Réserve fédérale américaine a, le 30 octobre 2019 et pour la troisième fois cette année, abaissé ses taux directeurs d'un quart de point : ils évoluent désormais entre 1,50 % et 1,75 %, contre 1,75 % à 2 % auparavant. ■