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

DOI:10.3166/gfp.2020.018

Microsoft Word – Repères 2019-12.docx

BUDGET DE L'ÉTAT ET DES OPÉRATEURS

->TEXTES FINANCIERS

Publication de la loi de finances rectificative

La loi n° 2019-1270 du 2 décembre 2019 de finances rectificative a été publiée au JORF du 3 décembre 2019. Celle-ci ne contient pas de dispositions fiscales et assure uniquement la fin de gestion budgétaire. La prévision du solde structurel est de -2,2 % du PIB et le solde effectif de -3,1 %. Le besoin de financement prévu est de 226,9 Mds€. Il se répartit en amortissement de la dette à moyen et long termes (130,2 Mds€), déficit à financer (97,7 Mds€) et autres besoins de trésorerie (-1,0 Md€).

Adoption, validation et publication du PLF 2020

La loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2019 a été publiée au JORF du 29 décembre 2019, texte n°1. L'Assemblée nationale avait définitivement adopté le PLF 2020 le 19 décembre. Le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2019-796DC du 27 décembre a validé l'essentiel de la loi de finances. Il a partiellement censuré un des cas du dispositif prévu à l'article 154 de la loi autorisant à titre expérimental et pour une durée de trois ans, les administrations fiscales et douanières à collecter et à traiter de manière automatisée les données personnelles accessibles publiquement sur les sites internet (v. *infra* Fiscalité). La LF 2020 s'appuie sur une prévision de croissance de 1,3 % pour 2020. La nouvelle prévision de

déficit s'élève à -2,2 % du PIB en 2020 (se décomposant en + 0,1 % de solde conjoncturel, – 2,2 % de solde structurel et -0,1 de mesures ponctuelles et temporaires) contre -3,2 % du PIB en 2019.

->POLITIQUE BUDGÉTAIRE

La budgétisation sexo-spécifique

Une étude de Trésor-éco n° 251, parue fin novembre, expose les enjeux du *gender budgeting*, ou budgétisation sexo-spécifique, en France. Défini pour la première fois par le Conseil de l'Europe en 2015, puis par le FMI et l'OCDE, cet outil consiste à expliciter les effets des politiques publiques sur l'égalité entre les femmes et les hommes à travers la programmation budgétaire. On peut évaluer l'impact d'un ensemble de politiques budgétaires, fiscales ou règlementaires ou l'effet de mesures particulières et effectuer des mesures à tous les niveaux de la procédure budgétaire, de l'élaboration à l'évaluation ex post. L'Autriche et l'Espagne sont citées en exemple. En France, l'égalité entre les femmes et les hommes fait l'objet d'un document de politique transversale annexé au PLF et de diverses expérimentations dans des collectivités locales et au ministère de l'agriculture. Un avis du Haut conseil de l'égalité entre les femmes et les hommes du 11 janvier 2019 préconise « une nouvelle règle d'or du budget ».

->DETTE PUBLIQUE

La dette publique française dépasse les 100% du PIB

Selon une note « information rapide » publiée le 20 décembre par l'INSEE, « À la fin du troisième trimestre 2019, la dette publique de Maastricht s'établit à 2415,1 Mds€, en hausse de 39,6 Md€ par rapport au trimestre précédent (…) elle augmente de 0,9 point par rapport au deuxième trimestre 2019 et s'établit à 100,4 % ». 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 financement de la dette en 2019 et 2020

Dans un communiqué de presse publié par l'agence France Trésor le 11 décembre dernier, le ministre de l'économie et des finances a arrêté le programme indicatif du financement de l'État. La France devrait lever 205 Md€ d'obligations à moyen et long terme sur les marchés en 2020. En 2019, le programme d'émission était de 200 Mds€. L'Agence France Trésor a rappelé le taux historiquement bas d'émission à 0,11 % sur un an.

->ADMINISTRATIONS BUDGÉTAIRES

Le rapport d'activité de la direction du budget

Le centenaire de la Direction du budget (1919-2019) a été l'occasion de présenter un rapport

2019 qui fait montre à la fois de classicisme et de modernité. Comme l'indique le document, « en un sens, le rôle de la direction du Budget ne change pas ». La DB a saisi néanmoins l'occasion du centenaire pour présenter à partir d'une maquette très travaillée ses objectifs et missions mais aussi l'ensemble de ses services, bureau par bureau. La DB dont la devise est « fidèle à nos valeurs », revendique une expertise aussi bien « quantitative et qualitative que juridique ». On constate que la DB s'inspire fortement du modèle managérial dans le cadre de son organisation mais aussi dans le cadre de ses propositions de réformes qu'elle a confectionné en 2018 comme par exemple, sur l'avenir de la fonction publique.

FINANCES LOCALES

->DONNÉES GÉNÉRALES

Repères statistiques sur le budget communal

Le bulletin statistique du ministère de l'Intérieur n° 141 effectue une estimation de l'année 2019 à partir d'un échantillon de collectivités : toutes les communes de plus de 100 000 habitants, 90 % de celles entre 1 000 et 100 000 habitants, et 85 % de celles de moins de 1 000 habitants. En 2019, les dépenses communales sont au même niveau qu'en 2014, au début de la mandature. Or, si on corrige ces données avec l'inflation, on constate une baisse liée principalement à la montée en puissance de l'intercommunalité. Les frais de personnel représentent la première composante des dépenses de fonctionnement, qui continuent à progresser, principalement sous l'influence des revalorisations de point d'indice et des protocoles relatifs aux parcours professionnels. En termes de recettes, on remarque que la DGF a diminué en passant de 23 % des recettes en début de mandate à 18 % à l'heure actuelle.

Les finances des petites communes

Le 3 décembre 2019, la Banque postale et l'Association des petites villes (APVF) ont rendu un rapport sur le portrait financier des petites villes en 2018. D'un point de vue technique, cela représente 4 059 communes de 2 500 à 25 000 habitants, soit une population de 26,1 millions d'habitants. L'épargne brute des petites villes s'élève à 4,7 milliards d'euros en 2018, soit une hausse de 5,2 % entre 2017 et 2018. Cela découle d'une part, d'une meilleure gestion des dépenses de fonctionnement, qui représente 1014 euros par habitant en moyenne, avec une diminution de 0,8 % en 2018. D'autre part, les ressources se stabilisent avec le gel de la DGF et des bases fiscales, qui continuent à augmenter. En matière de dépenses d'investissement, la hausse moyenne est de + 8,8 % avec cependant de fortes disparités entre les communes. Toutefois, cela ne suffit pas à rattraper le retard accumulé entre 2013 et 2015 en matière d'investissement.

L'amélioration de la qualité des comptes, horizon 2023

La lettre Collectivités locales, n° 159 de décembre 2019, revient sur le calendrier et les objectifs en matière d'amélioration de la qualité des comptes locaux à horizon 2023. Plusieurs notes et documents ont été publiés par la DGFIP sur la base d'une analyse d'octobre dernier du Comité de fiabilité des comptes publics locaux. Les appels d'offre et les missions de certification doivent se dérouler à partir du 1er trimestre 2020 durant trois ans avec pour mémoire la mise en oeuvre de plusieurs dispositifs. Le compte financier unique : il s'agit d'une expérimentation à compter des comptes de l'exercice 2020, en application des dispositions de l'article 242 de la LFI pour 2019 ; la certification légale des comptes : une expérimentation auprès de 25 collectivités locales menée depuis 2017 (article 110 de la loi Notre) et pilotée par la Cour des comptes ; l'examen limité des comptes et la mission d'attestation particulière : il s'agit de propositions de la Cour des comptes à l'attention de certaines collectivités appartenant au périmètre de 25 collectivités locales (article 110 de la loi Notre); l'attestation de fiabilité des comptes : cela recouvre le lancement de l'expérimentation en 2019 sur la base d'un recensement des candidatures initiée par la DGFiP auprès de collectivités ne relevant pas du périmètre des 25 collectivités locales de l'article 110 de la loi Notre ; la synthèse sur la qualité des comptes présentée à l'assemblée délibérante sur la base d'un appel à candidatures.

->TRANSFERTS DE L'ÉTAT

Le coefficient logarithmique dans le calcul de la DGF

Le Gouvernement a rendu un rapport au Parlement, en application de l'article 257 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019. Ce rapport étudie l'historique et les conséquences des effets de l'introduction dans le calcul de la répartition de la dotation forfaitaire des communes et du fonds national de péréquation des ressources communales et intercommunales (FPIC) d'un coefficient, généralisé à partir de 2004, pour faire correspondre le niveau de charges à celui de la population. Il varie de 1 à 2 en fonction croissante de la population des communes et ensembles intercommunaux. Ce coefficient logarithmique, qui apparaît au premier abord très technique, avantage, en réalité, un certain nombre de communes et correspond à un choix politique très fort. Deux catégories de communes sont insuffisamment prises en compte : celles dont la population est inférieure à 500 habitants et celle dont la population est supérieure à 200 000 habitants

->FISCALITÉ

Le Conseil constitutionnel valide la réforme fiscale

Dans sa décision n° 2019-796DC du 27 décembre 2019 relative à la loi de finances pour 2020, le Conseil constitutionnel a rejeté deux griefs dirigés contre la réforme de la fiscalité locale au nom des principes de libre administration et d'autonomie financière posés par les articles 72, 3^{e} al. et 72-2 de la Constitution. Il a estimé que la non – compensation des éventuelles augmentations de taxe d'habitation par les communes et les EPCI en 2018 et

2019 et que l'affectation aux départements d'une part de TVA, qualifiée expressément de ressource propre, en remplacement de la taxe foncière sur les propriétés bâties, ne méconnaissaient pas ces principes. En revanche, le Conseil constitutionnel a censuré, pour une question de procédure, le prélèvement sur les droits de mutation à titre onéreux au profit des départements franciliens destiné à financer les engagements de l'Etat en matière de transports.

FINANCES SOCIALES

->LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Le Conseil constitutionnel valide la quasi-totalité de la LFSS pour 2020

Dans sa décision du 20 décembre 2019, le Conseil constitutionnel a annulé certaines dispositions de la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2020 concernant le bonus/malus en matière de cotisations d'assurance-chômage sur les contrats courts au motif qu'elles étaient étrangères au domaine des LFSS, ainsi que divers « cavaliers sociaux » et dispositions adoptées en méconnaissance de la « règle de l'entonnoir ». Il a validé en revanche la revalorisation différenciée des pensions et prestations servies par les régimes de Sécurité sociale obligatoires de base (revalorisation des pensions en fonction de l'inflation pour les pensions inférieures à 2000 €).

Publication de la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2020

La loi n° 2019-1446 de financement de la Sécurité sociale pour 2020 du 24 décembre 2019 a été publiée au JORF du 28 décembre (texte n° 1). Par rapport au projet de loi initial (cf. Repères de septembre), le texte définitif relève à 5,4Md€ le déficit prévisionnel du Régime général et du FSV pour tenir compte de la rallonge de 300 M€ prévue par le plan d'urgence pour l'hôpital de novembre dernier (cf. Repères de novembre). Le texte avait été amendé à la marge par les députés : autorisation à titre expérimental pour 2 ans des traitements à base de cannabis thérapeutique, création d'une dotation «populationnelle» pour les soins d'urgence à répartir entre les régions, extension à certains vins de la taxe sur les « prémix », obligation pour les firmes pharmaceutiques de rendre publics les montants d'investissements publics de recherche et de développement dont elles ont bénéficié pour le développement d'un médicament…

->LUTTE CONTRE LA FRAUDE

Rapport de la Cour des Comptes sur la fraude fiscale et sociale

Le rapport de la Cour des Comptes sur la fraude aux prélèvements obligatoires, commandé par le Premier ministre en mai 2019 et mis en ligne au début du mois de décembre, consacre d'importants développements à la fraude aux cotisations sociales (v. aussi *infra* Fiscalité). Comme pour la fraude fiscale, son évaluation pose de sérieux problèmes de méthode : en

2014, la Cour, poursuivant des travaux conduits par le CPO en 2007 et se fondant sur la méthode « descendante » aboutissait à un manque à gagner de cotisations compris entre 20 et 25 Mds€ (dont une très grande part ressortait du travail dissimulé), alors qu'en 2016 l'ACOSS, à partir de résultats de contrôles aléatoires (méthode « ascendante »), avançait un montant compris entre 6,8 et 8,4 Md€. La Cour considère aujourd'hui que l'une et l'autre évaluation comportent des biais, tenant notamment au caractère partiel du champ analysé et que les travaux doivent être complétés, mais s'est refusé à fournir une évaluation robuste de la fraude aux cotisations sociales. Elle met en exergue les insuffisances du pilotage national de la lutte contre la fraude au niveau de l'ACOSS et l'efficacité limitée de l'action des URSSAF, qui reste trop centrée sur les contrôles d'assiette, et dont les résultats en matière de lutte contre le travail illégal progressent lentement malgré le recours prometteur au datamining. Pour l'ensemble de la fraude aux prélèvements obligatoires, la Cour fait une série de recommandations portant sur la prévention (simplification de la norme et des procédures), la détection et la répression (renforcement de la coopération entre les services et les Etats).

->SANTÉ/ASSURANCE MALADIE/HÔPITAL

Un rapport de l'Assemblée nationale sur la politique d'achat des hôpitaux

Le rapport d'information de l'Assemblée Nationale du 12 décembre 2019 sur la politique d'achat des hôpitaux fait suite au rapport de la Cour des Comptes d'octobre 2017 (cf. Repères d'octobre 2017). Il fait état de progrès depuis deux ans, mais relève la persistance de trois faiblesses importante : 1) Le pilotage de la politique d'achats par la Direction générale de l'offre de soins (programme « Phare-Performance hospitalière pour des achats responsables ») qui vise à réaliser des « gains d'achat » grâce à l'amélioration des pratiques comporte des faiblesses méthodologiques ; 2) l'organisation des achats à travers les groupements hospitaliers de territoires n'est pas pleinement satisfaisante faute d'une répartition suffisamment claire des compétences avec les établissements ; 3) Le regroupement massif des achats risque de conduire à la constitution d'oligopoles et de réduire la concurrence. Le rapport fait 16 recommandations, visant, notamment, au-delà de l'amélioration de l'organisation, au renforcement de la formation et des systèmes d'information.

La situation financière des organismes de complémentaire santé

La DREES a publié le 20 décembre 2019 le rapport sur la situation financière en 2018 des organismes d'assurance complémentaire en santé (326 mutuelles, 103 sociétés d'assurance et 26 institutions de prévoyance) ayant acquitté la taxe de solidarité additionnelle (TSA) auprès du Fonds CMU qui assure le financement de la CMU-C et de l'ACS. Ces organismes reversent 79% de leurs cotisations (36 Md€) sous forme de prestations, 20 % couvrant leurs charges de gestion- avec des taux de charges plus élevés pour les mutuelles-, et ils ont dégagé un excédent de l'ordre de 1 % des cotisations collectées. La situation financière de

l'ensemble du secteur peut être considérée comme bonne et leur solvabilité au regard des règles « Solvabilité 2 » en vigueur depuis 2016 paraît assurée.

->RETRAITES

Acte un : Le Premier Ministre dévoile le contenu de la réforme

Le Premier Ministre a présenté le 11 décembre 2019 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 (cf. Repères de juillet). 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), qui sont à 17 ans de la retraite (ce qui, pour les personnels « actifs » de la fonction publique et des régimes spéciaux, repousse de facto l'entrée en vigueur à la génération 1985). 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) le 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. Edouard Philippe a également apporté de très nombreuses précisions sur le minimum contributif de retraite (1000 € 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 au conseil des ministres du 24 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 corolaire indispensable de la réforme.

Acte 2 : Un programme de discussions pour le début janvier 2020

Alors que le conflit social entrait dans sa troisième semaine, le Premier Ministre a réuni les partenaires sociaux avec la Ministre des Solidarités et le nouveau Secrétaire d'Etat à la réforme des retraites Laurent Pietraszewski et a fait le point de la situation le 19 décembre. Il a confirmé la mise en extinction des régimes spéciaux et le principe de l'instauration d'un « âge d'équilibre » à fin 2027, avec des avancées possibles dans plusieurs domaines. Le 23

décembre a été annoncé un programme de travail à conduire par les ministres concernés à partir du 7 janvier 2020 portant sur la pénibilité, l'emploi des seniors, la retraite progressive et la pénibilité dans la fonction publique, l'aménagement des fins de carrière à l'hôpital, le minimum de retraite et les transitions, la revalorisation de la carrière des enseignants, ainsi que sur l'équilibre financier du système. Les organisations syndicales ont appelé à une nouvelle journée de mobilisation pour le 9 janvier, les transports publics restant fortement perturbés malgré une diminution du nombre de grévistes mais avec une radicalisation accrue.

->LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ/REVENU UNIVERSEL

La contribution des aides au revenu minimum à la lutte contre la pauvreté

Une étude de France Stratégie du 16 décembre 2019 analyse le degré de protection des ménages contre la pauvreté à travers les prestations sociales et l'impact des incitations financières à l'activité. Il en ressort globalement que depuis 2000 la situation des personnes ayant repris une activité s'est sensiblement appréciée par rapport au seuil de pauvreté, grâce à la revalorisation des prestations incitatives au travail (prime d'activité...) ; en revanche, la situation des personnes sans emploi ne bénéficiant que des prestations universelles de soutien s'est détériorée, ce que l'on peut résumer en disant que « le travail paie ».

Le gouvernement repousse la réforme des APL

Le 26 décembre, la CNAF a annoncé qu'elle reportait au 1er avril la mise en œuvre de la « contemporanéisation » du calcul des APL, qui vise à ajuster le montant des prestations logement au plus près des dernières ressources connues, au lieu de prendre en compte les ressources de N-2 comme actuellement. La CNAF fait valoir des difficultés d'intégration de cette réforme dans les systèmes d'information et le souci d'éviter des perturbations dans la distribution de ces aides, qui constituent un sujet très sensible après les polémiques qu'avait entrainées la réduction de 5€ de leur montant à l'été 2019. Les reports successifs de cette réforme auront coûté au budget 1 Md€ en 2019 et 300 M€ en 2020.

->COÛT DU TRAVAIL

Pas de coup de pouce au smic au 1er janvier 2020

Le rapport du groupe d'expert sur l'évolution du SMIC, rendu fin novembre 2019, préconise de s'en tenir, au 1er janvier 2020, aux deux composantes de revalorisation automatique du SMIC et de s'abstenir de « coup de pouce ». Le groupe renouvelle ses interrogations sur l'efficacité du SMIC comme instrument de lutte contre la pauvreté des personnes au travail, en comparaison de la Prime d'activité, pour laquelle la forte revalorisation de la bonification individuelle au début 2019 semble avoir été plus efficace que ne l'aurait été une

revalorisation du SMIC. Comme en 2018, il invite le gouvernement à réfléchir sur les modalités d'indexation du SMIC, qui conduit à des resserrements de l'éventail des salaires et à la mise à l'écart des travailleurs les moins qualifiés.

FISCALITE ET PROCÉDURES FISCALES

->DONNÉES GÉNÉRALES

LFI pour 2020 : publication et décision du Conseil constitutionnel

La loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 a été publiée au JORF du 29 décembre, texte n° 1 après que le Conseil constitutionnel a rendu sa décision n° 2019-796 DC du 27 décembre 2019, suite à sa saisine par 60 députés et 60 sénateurs. Les dispositions critiquées étaient, outre l'article 154 de la loi déférée sur le « Big data de Bercy » (cf. *infra*) ; l'article 15 qui réforme le crédit d'impôt transition énergétique (CITE), les requérants estimant que le fait de conditionner le bénéfice d'un crédit d'impôt à un plafond de revenus (CGI, art. 200 quater) méconnaît le principe d'égalité devant les charges publiques, grief que rejette le Conseil considérant que le législateur s'est fondé sur un critère objectif et rationnel en lien avec l'objectif poursuivi (cf. décis. §8 à §13) ; l'article 16 sur la suppression définitive de la TH sur les résidences principales (v.*supra* finances locales-cf. décis. §14 à §37) ; l'article 72 qui aménage le régime de la taxe de solidarité sur les billets d'avion, les requérants estimant qu'il méconnaît les principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques, grief rejeté par le Conseil (cf. décis. §42 à §50) ; les articles 74 et 76, les requérants estimant qu'ils méconnaissent le principe d'autonomie financière des collectivités territoriales, grief rejeté par le Conseil (cf. décision §51 à §59) ; l'article 146 sur la révision des valeurs locatives cadastrales des locaux d'habitation, les sénateurs contestant les modalités d'évaluation, griefs rejetés par le Conseil (cf. décision §68 à §74) ; l'article 217 qui instaure un prélèvement sur les recettes DMTO perçus par les départements de la région Île-de-France et la ville de Paris, au profit de l'établissement public Société du Grand Paris, pris en méconnaissance des principes de libre administration et d'autonomie financière des collectivités territoriales selon les sénateurs, dont le grief n'a pas été examiné par le Conseil constitutionnel, lequel a considéré la disposition comme étrangère au contenu des lois de finances (LOLF, art 34) le conduisant à devoir censurer ce dispositif (cf. décis. §122).

Les inégalités de patrimoine

Une étude de l'INSEE rappelle que les inégalités de patrimoine, qui sont stables, sont plus importantes que les inégalités de revenus. La moitié des ménages concentre 92 % des avoirs patrimoniaux (bruts), 5 % en détiennent un tiers et 1 % en possède 16 %. Cette concentration est plus forte pour le patrimoine financier qui représente 20 % du patrimoine brut (immobilier : 61 % ; voiture, mobilier, œuvre d'art : 8 % ; professionnel : 11 %). Le patrimoine brut moyen des ménages français s'élève à 276.000 €, en augmentation de 2,5 % depuis 2015. Le rapport interdécile est de 160 (607.700 € contre 3.800 €) alors qu'il est de

4,6 pour les revenus. L'indice de Gini est stable, de 0,635 début 2015 à 0,637 début 2018.

->LUTTE CONTRE LA FRAUDE FISCALE

L'évaluation de la fraude fiscale et de la lutte contre la fraude

En mai 2019, le Premier ministre a sollicité la Cour des comptes afin de « dresser un état des lieux de la fraude fiscale et de son montant en proposant un chiffrage dont la méthode pourrait être reproduite dans l'avenir pour suivre l'évolution du phénomène ». La Cour, dans son rapport, du fait de l'absence de tout chiffrage en matière fiscale et de la lourdeur des travaux à réaliser, a considéré qu'une estimation globale et robuste de l'ensemble de la fraude aux prélèvements obligatoires était impossible à établir en quelques mois. Elle est en revanche parvenue à produire, avec le concours de l'INSEE, un chiffrage inédit de la fraude à la TVA et propose une organisation et une méthode permettant de réaliser à terme cette estimation globale (11 préconisations au total). Elle constate par ailleurs qu'en dépit de progrès substantiels réalisés au cours de la dernière décennie en matière d'outils (loi de lutte contre la fraude de 2018 ; arsenal répressif renforcé depuis 2013, influence des institutions internationales, etc.), la France disposant de l'un des dispositifs juridiques les plus complets à cet égard, les résultats de la lutte contre la fraude fiscale s'inscrivent dans une tendance baissière. Les sommes recouvrées grâce au contrôle fiscal ont chuté sensiblement, passant de 10 à 7,8 Mds€, entre 2013 et 2018. La France est dans une situation singulière en Europe, notamment par rapport à l'Allemagne et au Royaume-Uni. Mis à part dans la lutte contre la fraude à la TVA, l'impulsion interministérielle serait trop modeste en France. Ainsi, le comité national de lutte contre la fraude ne se réunit plus et le poste de délégué national à la lutte contre la fraude est vacant depuis le mois de mai 2019. Enfin, différents ministères chargés de la lutte contre la fraude ne coopèrent pas assez entre eux, alors même que les nouvelles formes de fraude fiscale exigent un renforcement de cette coopération.

Le Conseil constitutionnel valide le « Big Data Bercy » de la lutte contre la fraude fiscale

Dans décision n° 2019-796 DC du 27 décembre 2019, le Conseil constitutionnel a examiné la constitutionnalité de l'article 154 de la loi déférée autorisant, à titre expérimental et pour une durée de trois ans, les administrations fiscale et douanière à collecter et à traiter de manière automatisée les données personnelles accessibles publiquement sur les sites internet de certains opérateurs de plateformes, aux fins de recherche de manquements et d'infractions en matière fiscale et douanière (§77 à §96). Contrairement à l'avis de la section des finances du Conseil d'État du 20 septembre 2019 (cf. Repères d'octobre 2019), et à la lettre de saisine des parlementaires, qui y voyaient une disposition étrangère au domaine des lois de finances, l'article 154 de la loi déférée ne constitue pas un cavalier budgétaire. Selon le Conseil, le législateur a assorti le dispositif de « garanties propres à assurer, entre le droit au respect de la vie privée et l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, une conciliation qui n'est pas déséquilibrée. Il en résulte également que

l'atteinte à l'exercice de la liberté d'expression et de communication est nécessaire, adaptée et proportionnée aux objectifs poursuivis » (§93). Seules la collecte et l'exploitation automatisées de données pour défaut ou retard de production d'une déclaration fiscale dans les trente jours suivant la réception d'une mise en demeure (sanctionnés par l'article 1728, 1b du CGI) sont contraires à la Constitution (§94).

->IMPÔT SUR LE REVENU

Les effets de la conjugalisation et de la familiarisation de l'impôt sur le revenu

Une étude de l'INSEE s'intéresse aux effets budgétaires et redistributifs de l'imposition conjugale et familiale des revenus en France. Environ 13 millions de foyers fiscaux sont gagnants (27,7 Mds€) et seulement 1,1 million de foyers sont perdants, principalement en raison de la conjugalisation, non rattrapée par des gains à la familiarisation. Les gains moyens des foyers gagnants s'élèvent à 2 120 € par an et les pertes des perdants à 400 €. En raison de la progressivité de l'IR, les 15 % de personnes les plus aisées sont celles qui bénéficient le plus de la conjugalisation : ils reçoivent 48 % des gains totaux alors que les 50 % les plus modestes reçoivent moins de 25 % des gains. L'effet propre de la conjugalisation a augmenté entre 2012 et 2017 en raison des réformes fiscales, qui ont diminué les pertes et augmenté les gains en direction des ménages modestes et médians.

Précisions sur l'exonération de la plus-value immobilière de l'impôt sur le revenu

La CAA de Douai dans un arrêt (CAA Douai, 4e ch., 4 déc. 2019, *M. B. C.*, Req. n° 18DA00503) considère que la brièveté d'une occupation (6 mois) ne peut faire échec à l'exonération de plus-value à l'IR au titre de la résidence principale dès lors que de nombreux indices concordants (attestation d'assurance, avis TH, contribution à l'audiovisuel public, etc.) prouvent la réalité de l'occupation à ce titre, contrairement à ce qu'avait considéré le TA de Lille dans son jugement (TA Lille, 29 déc. 2017, jugement n°1404901). Suite devant le Conseil d'État ?

La France encore en tête des prélèvements obligatoires au sein de l'OCDE

L'étude statistique des recettes publiques de l'OCDE de 2019 (v. supra International) constate l'interruption de la hausse du rapport entre les prélèvements obligatoires et le PIB des États observée depuis la crise financière (34.3 % en moyenne dans la zone OCDE en 2018 contre 34,2 % observé en 2017). En 2018, seuls quatre États de l'OCDE, dont la France en tête (46,1 %), le Danemark, la Belgique et la Suède, affichaient des ratios supérieurs à 43 %.

->TVA

Lutter contre la fraude à la TVA

Dans le contexte de l'adoption à la fin de 2017 de la directive européenne modifiant la directive TVA (Directive (UE) 2017/2455 du Conseil du 5 décembre 2017), l'inspection générale des finances (IGF) a étudié plusieurs options visant à lutter contre la fraude à la TVA et moderniser le recouvrement de cet impôt dans son dernier rapport. Ce dernier émet l'hypothèse du paiement scindé, la plateforme de e-commerce étant le représentant fiscal de la société dont elle facilite la transaction. Plusieurs mesures de simplification concernant les démarches d'immatriculation à la TVA ont été identifiées (création d'un guichet unique ; dématérialisation des échanges et signature électronique notamment ; adaptation des règles de traduction). Le rapport rappelle également la nécessité d'une action collective au niveau de l'Union européenne, afin notamment d'harmoniser les règles de redevabilité de TVA entre États membres.

TVA sur les photographies d'art, son corollaire devant le Conseil d'État

Le Conseil d'État vient de rendre un arrêt par laquelle il tire toutes les conséquences de celui de la CJUE du 5 septembre 2019 (cf. Repères de sept. 2019) qui a condamné le législateur français (CGI, art. 278) qui limite l'application du taux réduit de TVA aux seules photographies présentant un caractère artistique (CE, 3e et 8e ch. r., 2 déc. 2019, *Société Regards Photographiques*, Req. n° 400837).

->IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS

Amazon publie ses impôts

Amazon a annoncé le 18 décembre 2019 que la société a payé 250 M€ d'impôts en France pour un chiffre d'affaires de 4,5 Mds€...

Liste des sociétés concernées par la taxe sur les transactions financières

La DGFIP met à jour la liste des sociétés françaises dont la capitalisation boursière dépasse 1 Mds€ et dont le siège social est situé en France au 1er décembre 2019 et relevant de la taxe sur les transactions financières (CGI, art. 235 ter ZD).

L'INSEE publie une étude évaluant le crédit d'impôt innovation

Selon cette étude de l'INSEE, cette mesure fiscale, introduite en 2013, réservée aux PME est une extension du crédit d'impôt recherche (CIR), en vue d'inciter les PME à l'investissement. Au taux de 20 %, il est limité à 400.000 € par an et par entreprise. Il représente une créance d'impôt de 120 M€ pour 5286 bénéficiaires, avec une créance moyenne de 23.000 €. Les principaux secteurs concernés par le crédit d'impôt sont ceux de l'information et communication (38 %), de l'industrie manufacturière (28%) et des activités spécialisées, scientifiques et techniques (21 %).

COMPTABILITE PUBLIQUE

Le Conseil d'Etat précise la notion de préjudice en cas de dépense irrégulière

Dans deux décisions de section (CE sect., 6 décembre 2019, ministre de l'action et des comptes publics n° 425542 et Mme B... n° 418.741), conformes aux conclusions du rapporteur public qui seront publiées dans le prochain n° de cette revue, le Conseil d'Etat a cassé deux arrêts de la Cour des comptes relatives à l'appréciation de l'existence d'un préjudice financier résultant de l'insuffisance de contrôle de la dépense par le comptable public. Il a estimé que, pour le paiement d'une prestation, le dépassement de la délégation consentie par l'ordonnateur ou le paiement sur la base d'une facture insuffisamment détaillée, ne causent pas de préjudice financier à la collectivité publique dès lors que la prestation a été effectuée et que la volonté de l'ordonnateur d'exposer ces dépenses est établie par la production du contrat et de bons de commande avant le jugement.

MANAGEMENT PUBLIC

->POLITIQUE DE MODERNISATION

Les cahiers des assises du design

Les groupes de travail réunis par le ministère de l'économie et des finances et par le ministère de la culture ont rédigé un ouvrage de soixante pages qui ouvre des pistes pour valoriser, coordonner et développer l'innovation par le design. Même si ces techniques ne sont pas « les outils de résolution des grands problèmes économiques et sociaux de notre temps » annoncés par les auteurs, ils apportent une approche plus participative et plus rationnelle à la conception de certaines politiques publiques

->RELATIONS AVEC LES USAGERS

Plutôt plus de services publics que moins d'impôts

La livraison annuelle du sondage (échantillon de 2.500 personnes interrogées par internet) réalisé par Kanter pour l'institut Paul Delouvrier apporte plusieurs enseignements. La part de ceux qui préfèrent améliorer les prestations des services publics quitte à payer plus d'impôts progresse spectaculairement et atteint son niveau maximum depuis la création du baromètre en 2005 : 53 % (43 % en 2018) contre 45 % (57 %) qui mettent en avant la réduction des prélèvements plutôt que l'amélioration des services. L'image des services publics s'améliore : 74 % sont satisfaits des services publics (71 % en 2018) et 48% en ont une opinion positive (41 %). Les forces de sécurité (65% d'opinions positives), la sécurité sociale (62 %) et la fiscalité et la collecte des impôts (50 %) sont en tête avec une forte progression pour les impôts (+15 pts).Ces derniers arrivent toujours en tête des taux de satisfaction : 81 % (78 %).

->GESTION PUBLIQUE

Marchés publics : relèvement du seuil de dispense de procédure

Un décret n° 2019-1344 du 12 décembre 2019, publié au JORF du 13 décembre 2019, texte n° 21, porte de 25.000 à 40.000 € HT le seuil de dispense de procédures de marchés publics et augmente le montant des avances aux entreprises.

->DÉCENTRALISATION

Une évaluation de la loi NOTRe

Un rapport n° 2539 des députés Bruno Questel et Raphael Schellenberger enregistré le 18 décembre 2019 entend évaluer l'impact de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 relative à la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).Pour les rapporteurs, la loi n'a pas atteint ses objectifs tels que la simplification du « mille feuilles » territorial ou la clarification de la répartition des compétences. Au contraire, en privilégiant l'accroissement de la taille de régions et des intercommunalités, elle a éloigné le citoyen des pouvoirs locaux et remis à l'ordre du jour le renforcement de la commune et du département. Ils formulent une vingtaine de propositions destinées à simplifier et assouplir le dispositif : supprimer la distinction entre les communautés d'agglomération et les communautés de communes, rétablir la clause de compétence générale pour les régions et les départements, mettre en œuvre des contrats globaux et pluriannuels entre l'État et les collectivités pour l'ensemble des politiques publiques, placer pôle emploi sous le contrôle des régions, permettre au département d'accorder des aides aux entreprises, inscrire la différenciation dans la Constitution.

->FONCTION PUBLIQUE

Le panorama des administrations publiques de l'OCDE

L'OCDE a publié le 12 décembre 2019 son panorama des administrations publiques 2019 qui fournit un tableau de bord des principaux indicateurs relatifs aux performances des administrations publiques. Il aborde de nombreux sujets tels que l'évaluation des politiques publiques, la transparence budgétaire, la gestion de la performance des cadres de haut niveau, les analyses d'impact et les évaluations a posteriori de la réglementation, la politique d'ouverture des données, la confiance des citoyens à l'égard des pouvoirs publics. On y apprend, par exemple, que la France vient au 5éme rang pour la part de l'emploi public dans l'emploi total, que la moitié des pays étudiés présentent un budget mesurant son impact sur l'égalité des sexes et que un quart mesurent l'impact budgétaire sur l'environnement et le climat. L'accessibilité, la réactivité et la qualité des services publics d'éducation, de santé et de justice augmentent mais d'importantes inégalités subsistent entre catégories de population.

EUROPE

->POLITIQUE EUROPÉENNE

Aides d'État : plusieurs décisions favorables de la Commission

En décembre, la Commission a finalement validé plusieurs dossiers d'aides d'État. Le 5 décembre, elle a accepté la recapitalisation de la banque allemande NordLB. Le 9 décembre, elle a autorisé une aide publique de 3,2 milliards € accordée par sept États membres (l'Allemagne, la Belgique, la Finlande, la France, l'Italie, la Pologne et la Suède) pour un projet paneuropéen de recherche et d'innovation dans tous les segments de la chaîne de valeur des batteries. Puis, le 10 décembre, la Commission a accepté une aide de 400 millions € en faveur des réseaux à très haut débit en Espagne. Enfin, le 16 décembre, elle a autorisé des régimes d'aide au transport maritime à Chypre, au Danemark, en Estonie, en Pologne et en Suède.

Le pacte vert européen

Le 12 décembre 2019, le Conseil européen annonce, dans ses conclusions, adopter l'objectif consistant à parvenir d'ici 2050 à une UE neutre pour le climat, conformément aux objectifs de l'accord de Paris. Adoptant le pacte vert présenté le 11 décembre par la Commission, il insiste sur le fait que le prochain CFP contribuera de manière notable à l'action pour le climat.

Finance durable : un système de classification des investissements durables

Le 18 décembre, le Parlement européen et le Conseil ont conclu un accord politique sur la création de la toute première «liste verte» au monde, soit un système de classification des activités économiques durables. Ce cadre général retient notamment six objectifs : 1) l'atténuation du changement climatique ; 2) l'adaptation au changement climatique ; 3) l'utilisation durable et la protection des ressources hydriques et marines ; 4) la transition vers une économie circulaire ; 5) la prévention et le contrôle de la pollution ; 6) la protection et la restauration de la biodiversité et des écosystèmes et quatre exigences auxquelles les activités économiques doivent satisfaire pour être considérées comme «durables sur le plan environnemental» : 1) elles contribuent substantiellement à l'un au moins des six objectifs environnementaux énumérés ci-dessus ; 2) elles « ne causent de préjudice significatif » à aucun autre des objectifs environnementaux ; 3) elles sont conformes à de solides critères d'examen technique, fondés sur des données scientifiques ; et 4) elles respectent des garanties minimales en matière sociale et de gouvernance.

Un entretien d'Ursula Von der Leyen aux Echos

Dans un entretien paru aux Échos le 27 décembre, la présidente Von der Leyen a présenté les projets de la nouvelle Commission européenne. Elle reprend plusieurs des ambitions de la

Commission précédente. Elle souhaite ainsi prolonger le plan Juncker par un plan d'investissement pour l'investissement durable. Toujours dans cette perspective environnementaliste, elle souhaite un budget européen plus ambitieux sur l'environnement, la migration, la défense, la recherche et Erasmus. Il lui semble nécessaire de développer de nouvelles ressources propres pour l'UE, notamment une taxe sur les plastiques non recyclables ou une taxe GAFA subsidiaire à une telle imposition au niveau de l'OCDE. Elle précise notamment que ces ressources additionnelles pourraient être partagées avec les États membres. Quant à la monnaie unique elle en prône l'achèvement par le transfert d'une partie de la souveraineté au niveau de la zone euro afin de réduire le risque actuel d'un « manque de résilience » face aux crises financières.

->EURO

Le premier point de presse de Christine Lagarde

Le 12 décembre 2019, la nouvelle présidente de la Banque centrale européenne, Christine Lagarde, a tenu une première conférence de presse. Elle a annoncé maintenir la politique de son prédécesseur, attentive à l'inflation tout en encourageant les États membres disposant de marges de manœuvre financière à soutenir la croissance par leurs politiques budgétaires.

->ÉTATS-MEMBRES

Le projet de budget portugais 2020 en excédent

Le 16 décembre, le gouvernement portugais a présenté son projet de budget 2020. D'une centaine de milliards d'euros, il passerait d'un déficit de 0,1 % à un excédent de 0,2%, une première depuis 1974. La gestion de Mario Centeno, ministre des finances depuis 2015 et président de l'Eurogroupe depuis le 12 janvier 2018, a permis de redresser rapidement la situation. Le ratio de dette publique devrait atteindre 116,2 % en 2020, contre 118,9 % en 2019. Mais les quelques mesures en faveur des contribuables (800 millions pour la santé, baisse de la TVA sur l'électricité, deux ans de réduction d'impôts pour les jeunes quittant le foyer parental, baisse de l'impôt sur les PME) ne sont pas jugées suffisantes par les partis dont l'appui est nécessaire au parti socialiste pour faire passer la loi au Parlement.

INTERNATIONAL

->FISCALITÉ

Le rapport annuel de l'OCDE sur les prélèvements obligatoires

Le 5 décembre, l'OCDE a publié son rapport annuel « Statistiques des recettes publiques 2019 » consacré aux chiffres de 2018. Le taux global de prélèvements obligatoires n'a pratiquement pas changé en 2018, avec une très légère augmentation d'un peu moins de 0.02 point de PIB par rapport à 2017. Cette stabilité marque une interruption de la tendance

à la hausse observée depuis 2009 dans le sillage de la crise financière. Les réformes fiscales engagées aux USA ont provoqué un recul sensible des prélèvements obligatoires (26.8 % du PIB en 2017 à 24.3 % en 2018). On notera, qu'avec 46,1 % de son PIB, la France est toujours sur la première marche du podium depuis trois ans, juste devant le Danemark (mais avec une composition interne de ses prélèvements obligatoires totalement différente).

->LUTTE CONTRE L'OPTIMISATION FISCALE

Les menaces des USA contre la taxe GAFA française

Le 3 décembre 2019, l'administration présidentielle américaine a confirmé la modération de sa diplomatie en menaçant la France, si elle ne renonçait pas à sa taxe sur les multinationales du numérique, de surtaxer de 2,4 milliards de dollars les importations de produits français emblématiques telles que les fromages, le vin pétillant, les cosmétiques, la porcelaine ou les sacs à main.

Transaction de Google avec le fisc australien

Le 18 décembre 2019, l'administration australienne et la compagnie Google sont parvenus à un accord sur leur litige fiscal datant de dix ans. Google va verser près de 300 millions d'euros à l'Australian Taxation Office. Pour autant, le gouvernement de Canberra n'a pas renoncé à l'idée de créer une taxe Gafa internationale.

->DETTE PUBLIQUE

Une alerte sur la dette publique des pays émergents

Dans une étude de la Banque Mondiale publiée le 19 décembre 2019 « Global Waves of Debt » (« Les vagues mondiales de la dette, ses causes et ses conséquences »). Selon cette étude, le niveau global de la dette dans les économies émergentes et en développement. Elle a atteint le montant record de 55 000 milliards de dollars en 2018, après une hausse continue de huit ans qui a été la plus importante, la plus rapide et la plus généralisée en près d'un demi-siècle. Certes, la persistance de taux d'intérêt historiquement bas à l'échelle mondiale limite pour le moment le risque de crise, mais le bilan des 50 dernières années met en lumière les dangers potentiels, notamment la coïncidence entre hausse importante de l'endettement et crises financières.

->MONNAIES

La réforme du franc CFA

Le 21 décembre 2019 a été annoncée une réforme du franc CFA (Communauté financière africaine) qui troquera son nom pour l'éco, choisi pour la future monnaie unique des 15 pays de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (Cédéao). Les deux réformes majeures tiennent aux liens entre cette monnaie et la France. En effet, la Banque centrale

des États d'Afrique de l'Ouest (BCEAO) ne sera plus tenue de déposer des réserves de change à la Banque de France et la France ne nommera plus aucun représentant au Conseil d'administration et au Comité de politique monétaire de la BCEAO, ni à la Commission bancaire de l'Union monétaire ouest-africaine (UMOA).

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).