

REPERES 2018-4

## **BUDGET DE L'ETAT ET DES OPERATEURS**

### **Perspectives de modifications de la procédure budgétaire**

Les [projets](#) de réforme des institutions présentés le 4 avril 2018 par le Premier ministre comportent des dispositions relatives à la procédure budgétaire et à l'évaluation des politiques publiques à côté des volets relatifs à la rénovation de la vie publique, à la réforme du Conseil supérieur de la magistrature et du Conseil économique et social, au nombre et au régime électoral des députés et au cumul des mandats,. En premier lieu, les nouveaux dispositifs de rationalisation des débats parlementaires (procédure simplifiée d'irrecevabilité des cavaliers législatifs, partage des débats entre les commissions et la séance plénière, accélération des navettes après commission mixte paritaire) devraient être applicables au vote des lois de finances. Plus spécifiquement, les articles 6 et 7 du projet de loi constitutionnelle réduisent le délai d'examen des lois de finances par le Parlement de 70 à 50 jours, ce qui permettrait d'envisager un dépôt du projet de loi de finances initiale la troisième semaine d'octobre. Une simplification et une plus grande efficacité pourra résulter de la possibilité d'organiser l'examen conjoint, en tout ou partie, de la loi de finances et de la loi de financement de la sécurité sociale dont les modalités sont renvoyées à une loi organique. Aucune disposition ne prévoit un renforcement des prérogatives du Parlement dans l'élaboration du budget de l'Etat. En revanche, il est prévu qu'une loi organique organisera la comparution des ministres devant les commissions permanentes sur l'exécution des lois de finances afin d'organiser un « printemps de l'évaluation » lors de l'examen de la loi de règlement. Par ailleurs, des évaluations des lois votées pourront être inscrites à l'ordre du jour des sessions de contrôle et d'évaluation et permettre la modification des textes examinés. Le 17 avril, le Président de l'Assemblée nationale et les membres de la Commission des finances ont présenté leur projet de réforme de la procédure budgétaire qui s'inscrit dans les grandes lignes du projet gouvernemental. Un « semestre budgétaire » serait organisé. Au printemps, un temps fort serait consacré à l'évaluation des politiques publiques et à l'orientation des finances publiques : en juin, l'exécution des crédits de chaque mission budgétaire et les évaluations de politiques publiques feraient l'objet d'un examen par 17 commissions avec la participation des

rapporteurs spéciaux et des ministres; des débats thématiques seraient organisés lors de l'examen de la loi de règlement et des résolutions pourraient réorienter les politiques publiques évaluées. A l'automne, l'examen des crédits de l'année suivante serait raccourci mais mieux préparé grâce à un plus long délai entre le dépôt du projet et sa discussion. Un temps spécifique pourrait être réservé aux propositions parlementaires permettant de faire des économies. Le rapporteur général a souhaité que la loi de finances rectificative soit limitée aux simples ajustements de la loi de finances initiale sans exclure une fusion de la loi de finances rectificative avec la loi de finances initiale de l'exercice suivant. Le renforcement de la capacité d'expertise des parlementaires a de nouveau été évoqué et précisé dans une tribune publiée dans Le Monde du 21 avril par plusieurs membres de la Commission des finances de l'Assemblée nationale qui proposent la création, dès l'examen du projet de loi de finances pour 2019, d'un office d'évaluation des politiques publiques avec en son sein une unité de chiffrage transpartisane et indépendante de l'administration et des groupes d'intérêts. Cet office renforcerait le travail des commissions et de leurs administrateurs tout en pouvant mobiliser des compétences extérieures (Cour des comptes, France Stratégie, inspections générales, laboratoires de recherche).

### **Le ministre des finances esquisse une doctrine de l'Etat actionnaire**

Dans un entretien aux Echos paru le 10 avril 2012, Bruno Lemaire, ministre de l'économie et des finances, esquisse une doctrine de l'Etat actionnaire. Selon lui, l'Etat doit répondre à trois défis : garantir le bon fonctionnement des services publics et pour cela engager les transformations nécessaires; garder le contrôle de certaines activités essentielles à la souveraineté nationale ; faire respecter l'ordre public économique. En ce qui concerne le secteur concurrentiel, il fait observer que le renforcement de la régulation peut être une alternative efficace à la présence de l'Etat au capital d'une entreprise. Les privatisations d'Aéroport de Paris et de la Française des jeux sont évoquées dans l'entretien.

### **Programme de stabilité : une révision de la trajectoire**

[Le programme de stabilité 2018-2022](#) et [le programme national de réformes 2018](#) destinés à la Commission européenne ont été présentés au [conseil des ministres](#) du 11 avril 2018. Ils modifient notablement les perspectives de

trajectoires des finances publiques de 2018 à 2022 établies par la loi de programmation des finances publiques du 22 janvier 2018. Les prévisions de croissance sont nettement améliorées : après 2% en 2017, le Gouvernement table sur 2% en 2018, 1,9% en 2019 et 1,7% entre 2020 et 2022. En conséquence, et aussi grâce à la poursuite de l'effort de ralentissement des dépenses (+1,5% en 2017 et +0,7% en 2018), les prévisions de déficits nominaux sont nettement plus faibles que prévus : après -2,6% en 2017, il est prévu -2,3% en 2018. Les prélèvements obligatoires, qui ont augmenté en 2017 (à 45,4% du PIB) devraient commencer à baisser en 2018 (à 45pts). Les objectifs d'amélioration structurelle à la fin de la période sont confirmés : solde nominal excédentaire (+0,3 %), solde structurel amélioré (-0,6%), baisse de 1 point des prélèvements obligatoires à 44,3% (taxe d'habitation, transformation du CICE, impôt sur les sociétés), baisse de 3 points de la dépense publique (51,1%), baisse de la dette publique (89,2%). Le Haut conseil des finances publiques dans son [avis](#) du 13 avril a estimé « plausibles » et « réalistes » les prévisions macroéconomiques sous réserve d'un certain optimisme sur la trajectoire de croissance après 2020 et, surtout, « du strict respect de l'engagement de maîtrise de la dépenses publique ». La plupart des orientations du programme national de réforme concernent les finances publiques : réformer le droit du travail et faciliter l'investissement des entreprises, combiner réformes structurelles et politiques ambitieuses d'investissement dans plusieurs secteurs, réformer le système social et fiscal, transformer l'Etat et restaurer l'équilibre des finances publiques. Ces textes ont fait l'objet d'un débat au Parlement le 18 avril et avant d'être transmis à la Commission. Depuis la parution de ces textes, le Gouvernement a annoncé de nouvelles mesures impactant les dépenses ou les recettes : suppression de la taxe d'habitation en 2020 sans nouvel impôt, suppression de l'exit tax, étude d'un allègement des impôts sur la production, reprise partielle de la dette de la SNCF, création d'un nouveau service national...

### **Les résultats et les projets de la Caisse des dépôts**

La Caisse des dépôts publie le 12 avril 2018 ses [résultats](#) 2017 et ses perspectives 2018. Son nouveau directeur général, Eric Lombard, a présenté « sa stratégie de transformation accélérée d'une Caisse de dépôts focalisée sur ses cœurs de métiers » présentés en cinq pôles : banque des territoires mobilisant l'ensemble des ressources du groupe, financement des entreprises

par l'action de BPI France, gestion d'actifs, retraite et formation professionnelle, filiales et participations. Le résultat net courant des fonds d'épargne atteint 1,4Md€ et le résultat net consolidé de la section générale et des filiales 1,9Md€. La Caisse gère 307 Md€ de dépôts, 194 Md€ d'encours de prêts en soutien des territoires, 151 M€ d'actifs (en valeur de marché) et un portefeuille de 26 Md€ de filiales et de participations. Le groupe transfère 1,9Md€ (+300M€ par rapport à 2016) à l'Etat.

## **FINANCES LOCALES**

### **La fin des emprunts structurés de Dexia**

A l'occasion de la présentation de leurs [résultats annuels](#), la Société de financement local et sa filiale, la Caisse française de financement local, ont précisé l'état du stock résiduel d'emprunts structurés commercialisés dans les années 2000 par Dexia. Celui-ci a été réduit de 86% depuis 2013. Sur 15.000 emprunteurs, seules 23 collectivités sont encore dans une phase contentieuse.

### **Le point sur les allègements de fiscalité directe locale et leur compensation**

Une [note](#) de l'Observatoire des finances et de la gestion locale fait le point sur les allègements de fiscalité directe locale décidés par le législateur et sur leur impact sur les budgets des collectivités. En 2018, les dégrèvements représentent 17% des ressources fiscales ; les compensations d'exonérations (allocations et dotations) l'équivalent de 7% des recettes fiscales ou 3,1% de leurs recettes totales de fonctionnement. Elles sont en baisse de 1,2Md€ depuis 6 ans et sont très inégalement réparties. En moyenne, les allocations ne compensent que 39% des allègements décidés par le législateur.

### **Le CESE pour une réforme globale de la fiscalité locale**

Le Conseil économique, social et environnemental a adopté le 10 avril 2018 un [avis](#) « pour une réforme globale de la fiscalité locale ». Les rapporteurs (J-K Deschamps et D. Gardinal) procèdent à une étude synthétique de la fiscalité locale qui représente plus de la moitié des ressources des collectivités locales (230Md€) et relèvent ses caractéristiques : concentration sur le foncier, mille-feuilles (bien que 8 impositions représentent 80% des recettes), dispersion entre niveaux de collectivités, péréquation, importance des compensations

(12,9Md€ soit 16% du produit des impôts locaux), autonomie très encadrée, complexité pour les citoyens, les entreprises et les élus. Les préconisations des rapporteurs s'inscrivent dans une réforme globale et ambitieuse de la fiscalité locale : simplifier l'architecture du système en concentrant le pouvoir fiscal sur les régions et les intercommunalités, augmenter les ressources par attribution d'une part d'impôt national cohérent avec les compétences (TVA et Contribution climat énergie(CCE) pour les régions, CSG pour les départements, IR et CCE pour les communes), augmentation et simplification de la péréquation verticale, programmation triennale au sein de la Conférence nationale des territoires et contractualisation triennale entre l'Etat et chaque collectivité avec garantie de ressources, participation des citoyens.

### **Contractualisation : mauvaise humeur des associations d'élus locaux**

Les 5 et 6 avril 2018 les journées nationales de l'association France Urbaine ont été l'occasion de débats sur la procédure de contractualisation. Le Premier ministre a indiqué que les dépenses de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (Gemapi) seraient exclues du calcul tout en laissant ouverte la possibilité d'autres ajustements. Plus critiques que les élus des grandes villes et intercommunalités, les présidents des trois grandes associations d'élus (Régions de France, Assemblée des départements de France, Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité) ont tenu le 10 avril 2018 une conférence de presse commune pour dénoncer la « décentralisation en danger ». Les questions financières occupent une large place du [dossier de presse](#) et, en premier lieu, les pactes financiers qui « placent les budgets sous le contrôle préalable des préfets ». Outre les revendications déjà formulées (désignation d'un tiers de confiance, engagements réciproques de l'Etat ...), le dossier dresse une longue liste des dépenses que les élus souhaitent être exclues (dépenses induites par les décisions unilatérales de l'Etat, dépenses vertueuses, dépenses pour lesquelles les collectivités n'ont qu'un rôle de gestion des fonds, dépenses financées par des recettes d'exploitation des services, dépenses exposées en raison du désengagement de l'Etat, dépenses imprévues) et retraitement des flux avec les intercommunalités. Les régions se plaignent de la réforme de l'apprentissage et du retard dans le paiement des contrats de plan, les

départements de l'accueil des mineurs étrangers et les communes des transferts de charges.

### **Querelle de chiffres sur l'évolution de la DGF**

A l'occasion de la publication des attributions individuelles de dotation globale de fonctionnement, un [communiqué](#) ministériel du 6 avril 2018 fournit des précisions sur l'évolution de la dotation globale de fonctionnement (DGF) . L'ensemble des concours financiers de l'Etat (prélèvement sur recettes de l'Etat comprenant la DGF, les crédits budgétaires de la mission « collectivités locales », la TVA affectée aux régions) augmentent de 300millions€. La DGF (27Md€), comprenant une part forfaitaire et des dotations de péréquation (notamment la dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale), est stable après quatre années de baisse. Toutefois, une réduction de la dotation forfaitaire de 160 millions € a été utilisée pour financer une partie de divers ajustements en hausse ( population, péréquation, communes nouvelles et changement de catégories d'intercommunalités). Ces charges ont été réparties par le Comité des finances locales à raison de 60% sur la dotation forfaitaire des communes et 40% sur la dotation de compensation des intercommunalités. Cet écrêtement de la dotation forfaitaire pour les collectivités a été plafonné à 1% du total des recettes de fonctionnement. Alors que le Président de la République a déclaré le 12 avril qu'aucune commune n'avait vu sa DGF diminuer, l'Association des Maires de France dans un [communiqué](#) du 13 avril soutient que 16.000 communes ont reçu une dotation globale réduite (dont une centaine annulée et 850 diminuée de 25% et plus) et même 22.000 si on se limite à la part forfaitaire. Elle reconnaît toutefois que la DGF a augmenté globalement de 65 M€, la dotation de solidarité rurale de 84 M€, la dotation de solidarité urbaine de 100 M€ et que la dotation nationale de péréquation est stable. Le problème est donc circonscrit à la dotation forfaitaire qui baisse de 134 M€ avec de grandes disparités dont une large part s'explique par l'augmentation du potentiel financier de certaines communes qui ont quitté des petites intercommunalités pour des intercommunalités plus riches.

## **Un décret précise les modes de calcul des contrats de maîtrise des dépenses locales**

Un [décret](#), n°2018-309 du 27 avril 2018 (JORF du 28 avril 2018, texte n°13), précise les différents modes de calcul des notions nécessaires à la rédaction des contrats de maîtrise des dépenses de fonctionnement (v. Repères des mois précédents) : calcul du seuil de 60 M€ de budget principal de fonctionnement pour entrer dans le champ de l'obligation de contracter, prise en compte des allocations individuelles de solidarité pour les départements, incidence du changement de périmètre des EPCI, critères de modulation, recettes réelles de fonctionnement, indicateur du besoin de financement.

## **Annnonce de la suppression complète de la taxe d'habitation**

Dans un entretien publié par le Parisien le 27 avril 2018, le Ministre de l'action et des comptes publics a confirmé la suppression totale de la taxe d'habitation en 2020. Le manque à gagner pour l'Etat, évalué à 9 Md€ compte tenu du maintien de la taxe sur les résidences secondaires, ne serait pas compensé par une nouvelle recette mais par les plus-values constatées sur la TVA ou la CSG. Il s'ajouterait au coût du dégrèvement de la taxe d'habitation des 80% de contribuables prévu par la loi de finances pour 2018 estimé à 3Md€ en 2018 ;6,6Mde en 2019 ;10,1 Md€ à partir de 2020.

## **FINANCES SOCIALES**

### **Adoption du projet de loi « Pour la liberté de choisir son avenir professionnel »**

Le conseil des ministres du 27 avril 2018 a adopté le [projet de loi](#) « Pour la liberté de choisir son avenir professionnel » qui englobe les réformes en matière de formation professionnelle, d'apprentissage et d'assurance chômage. Il comporte 67 articles et renvoie à 107 décrets d'application. Les grandes orientations sur les trois volets de la réforme ont été présentées dans les REPERES précédents. Pour la formation professionnelle, le texte du gouvernement précise tout particulièrement les missions de « France Compétence », qui sera la clef de voûte du nouveau système de la formation

professionnelle et de l'apprentissage. Etablissement public national à caractère administratif, France Compétence sera chargée de veiller à la qualité des organismes de formation, de tenir la liste des diplômes et des titres et de garantir la transparence du coût des formations. Elle assurera la répartition des cotisations et des ressources collectées -la responsabilité de la collecte étant transférée des OPCA aux URSSAF à partir de 2021- entre la Caisse des Dépôts, qui tiendra les comptes personnels de formation (CPF), l'Etat pour la formation des chômeurs, ainsi que les opérateurs de compétence pour les fonds destinés aux PME et elle gèrera les fonds du conseil en évolution professionnelle (CEP). Le projet de loi précise également les taux de la future contribution unique à la formation professionnelle : 0,99% de la masse salariale pour les entreprises de moins de 11 salariés, 1,48% pour les entreprises de 11 à 249 salariés et 1,60% au-delà de 250 salariés (auxquels s'ajoutent 0,08% pour le financement des écoles (établissements et universités qui ont des cursus de formation professionnelle), ce barème s'accompagnant de la suppression d'un certain nombre d'exonérations existantes, notamment pour l'actuelle taxe d'apprentissage.

### **Une étude comparative de l'OFCE sur la situation des travailleurs payés au salaire minimum en termes de salaire net et de niveau de vie**

Un « [policy brief](#) » de l'OFCE de mars 2018 fait une analyse comparative de la position, en termes de niveau de vie, de salariés rémunérés au salaire minimum dans 3 pays (Allemagne, France, Royaume Uni). Ces trois pays ont des situations différentes au regard de l'historique de la mise en place du salaire minimum (1950 en France, 1999 au Royaume-Uni et 2015 en Allemagne) ainsi que de l'organisation et du financement de la protection sociale. Les résultats de l'étude montrent que, même si le coût du travail horaire pour les bas salaires est plus élevé en Allemagne qu'en France et au Royaume-Uni, le niveau du salaire net horaire perçu par le salarié est sensiblement plus élevé au Royaume-Uni du fait d'un niveau de cotisations salariales plus faible. Ensuite, la redistribution opérée par la fiscalité et les prestations sociales (en particulier familiales) influe considérablement sur le classement, suivant la situation du ménage (célibataire, couple avec un seul salaire, couple avec 2 salaires). L'étude fait apparaître que c'est le Royaume-Uni qui apporte la situation la plus favorable aux travailleurs rémunérés au salaire minimum, quelque soit leur situation familiale et leur temps de travail. En France, une famille monoactive

avec un SMIC ne dépasserait pas le seuil de pauvreté monétaire. Cette situation pourrait toutefois évoluer avec l'entrée en vigueur des mesures d'allègement des charges salariales en France. Les auteurs concluent qu'une politique européenne d'harmonisation des salaires minimum ne peut se baser exclusivement sur les revenus salariaux nets, mais doit aussi prendre en compte les mécanismes de redistribution, notamment en matière familiale.

### **Les négociations sur le reste à charge zéro progressent**

La Ministre des Solidarités et de la Santé a confirmé à la presse, le 12 avril 2018 qu'elle comptait bien pouvoir annoncer d'ici le mois de juin un calendrier pour l'établissement d'un panier de soins standard pour lequel le patient n'aurait rien à débours, à horizon de la fin du quinquennat. Les négociations semblent sur le point d'aboutir avec les dentistes sur la base d'un plafonnement du tarif des prothèses en contrepartie d'une amélioration par l'Assurance maladie des tarifs pour les soins conservateurs. En revanche, les discussions sont plus compliquées avec les opticiens qui dénoncent un risque de transfert de charge sur leur profession. De leur côté, les complémentaires santé font valoir que l'augmentation des remboursements à leur charge, de l'ordre de 850M€ selon leur profession, risque de les contraindre à augmenter leurs tarifs, ce contre quoi le gouvernement les a mis en garde.

### **Généralisation du tiers-payant : un rapport de l'IGAS sur les conditions et le calendrier de son déploiement**

Prévu par la LFSS 2018, un rapport déterminant le calendrier de déploiement des outils nécessaires à la pratique du tiers payant intégral dans des conditions techniques fiabilisées a été rendu par l'IGAS et présenté par la Ministre le 23 avril. Le [rapport](#) indique que les outils développés par l'Assurance maladie obligatoire sont d'ores et déjà disponibles et en cours de diffusion auprès des professionnels de santé. Les outils des organismes complémentaires, en cours de développement, devraient couvrir 75% des assurés à la mi 2018 et la quasi-totalité en septembre 2019. Les éditeurs de logiciels se sont engagés à mettre à disposition l'ensemble des applicatifs conformément à ce calendrier.

### **Vers un nouveau modèle de financement de la dépendance**

La Ministre des solidarités et de la santé a indiqué à la presse le 12 avril 2018 qu'un débat sur la prise en charge de la dépendance serait bientôt organisé, avec des décisions d'ici la fin de l'année. Parmi les pistes évoquées figurent

celle d'une assurance dépendance obligatoire, de la création d'une cinquième branche de la Sécurité sociale ou de l'institution d'une deuxième journée de solidarité, piste qui a été mentionnée par le Président de la République lors de son entretien du 15 avril. Rappelons qu'une première journée a été créée en 2003 ce qui a conduit à faire du lundi de Pentecôte une journée non rémunérée. Cette obligation s'est traduite par la mise à la charge des entreprises- qu'elles aient ou non mis en œuvre la journée de solidarité- de la contribution de solidarité autonomie (CSA) de 0,3% sur les salaires, versé à la CNSA ; le produit de la CSA a été de l'ordre de 3Md€ en 2017, dont environ 2Md€ sont affectés au grand âge. Selon une étude de la DREES d'octobre 2017 (cf REPERES d'octobre), les dépenses liées à la dépendance s'élevaient à 30Md€ en 2014 (soit 1,4% du PIB) et cette part pourrait doubler à l'horizon 2060. Par ailleurs, le CESE a rendu le 24 avril, sur ce thème, un [avis](#) « vieillir dans la dignité ». Outre des préconisations en vue d'une anticipation et d'une prévention de la perte d'autonomie, ainsi qu'en vue d'une prise en charge plus globale des problèmes du grand âge entre professionnels et partenaires territoriaux, le rapport appelle à des efforts financiers conséquents : réaménagement des tarifs des EHPAD, fixation d'une norme minimale d'encadrement de 0,6 etp par pensionnaire (avec, à terme rapproché, un objectif de 1 etp), actions en faveur de l'aide à domicile, réorganisation du temps de travail des personnels des EHPAD et revalorisation des métiers, réduction des disparités territoriales pour l'allocation perte d'autonomie (APA). S'agissant plus particulièrement de la situation actuelle des EHPAD, qui donne lieu à un conflit social persistant, la Ministre a indiqué que la médiation mise en place avait conduit à décider d'une [mesure financière](#) de neutralisation des effets de baisse des recettes pour les années 2018 et 2019. Elle a par ailleurs annoncé que le décret relatif au tarif dépendance ferait l'objet d'un ajustement à l'automne.

### **Suppression du forfait social pour les petites entreprises**

Dans les REPERES de mars, il avait été indiqué que des mesures d'allègement du forfait social pesant sur les éléments non salariaux de la rémunération en faveur des entreprises de moins de 50 salariés figureraient dans le projet de loi PACTE. Dans son entretien à TF1 du 12 avril 2018, le Président de la République est allé beaucoup plus loin puisqu'il a annoncé la suppression du forfait social (actuellement de 20%) au 1er janvier 2019 sur les accords d'intéressement pour

les entreprises de moins de 250 salariés et pour les accords d'intéressement et de participation pour toutes les entreprises de moins de 50 salariés ; le coût de la mesure pour les finances du Régime général de la Sécurité sociale serait de l'ordre de 440M€ ;

### **Début de la concertation sur la réforme des retraites**

Le Haut-commissaire à la réforme des retraites a débuté le 16 avril 2018 la concertation avec les partenaires sociaux sur l'avenir du système des retraites, sur la base d'un document de synthèse qu'il leur a fait parvenir. Sans dévoiler à ce stade de pistes de réformes, le texte fait une critique sévère du système actuel qui juxtapose 42 régimes différents. Il est d'abord jugé inadapté à la mobilité professionnelle, dans la mesure où, dans sa carrière, chaque assuré cotise à au moins 3, 1 régimes différents, en englobant retraite de base et retraite complémentaire ; du fait des différences entre règles de calcul des droits, en passant d'un régime à l'autre, en particulier entre public (calcul de la pension basé sur les 6 derniers mois) et privé (calcul basé sur les 25 meilleurs années), l'assuré peut perdre sur le montant de sa pension selon que le passage se fait ou non en début de carrière, des difficultés analogues pénalisant également la situation des auto-entrepreneurs par rapport à celle des salariés du régime général. Il est également jugé assez injuste (majorations pour enfants, dispositifs de réversion différents selon les régimes...). Des dispositifs de solidarité permettent d'assurer une redistribution efficace, mais qui trouve ses limites, notamment pour les petits salaires et les chômeurs, et qui repose sur des mécanismes de financement peu lisibles. Le document fait apparaître que l'harmonisation sera difficile aussi bien entre les différentes catégories de salariés que pour les indépendants. Lors d'un colloque au Sénat le 19 avril 2018, la Ministre des Solidarités et de la santé et le Haut-commissaire à la réforme des retraites ont précisé le calendrier de la réforme : une première concertation va être ouverte sur six « blocs thématiques » : d'ici l'été seront discutés le modèle de construction du nouveau système universel (périmètre, niveau de couverture, assiette, taux), la redistribution et la solidarité à y introduire (droits non contributifs et minima de pension) et les aspects tenant à l'évolution de la société (droits familiaux, égalité homme/femme). A l'automne, seront examinés les trois derniers blocs : conditions d'ouverture des droits à la retraite (dans une perspective d'ouvrir plus de marge pour la transition à la retraite), la reconnaissance des spécificités

de certains parcours professionnels et la constitution d'un système pérenne et solide (gouvernance, pilotage, période de transition). Par ailleurs, va être mis en place un dispositif de participation citoyenne en ligne. Le Haut-commissaire finalisera le projet d'ici fin 2018 ou début 2019 et une nouvelle phase de concertation sera alors organisée. A ce stade, le gouvernement n'a donné aucune indication sur les contours et les mécanismes du futur système, la ligne directrice restant celle fixée par le Président de la République, à savoir « un système universel de retraite où chaque euro cotisé donne les mêmes droits ». Une [note](#) de l'Institut des Politiques Publiques d'avril 2018 dresse un tableau des enjeux qui devront être pris en compte dans la réforme, à partir des très nombreux travaux de recherche depuis une dizaine d'année et des analyses du COR. Il paraît vraisemblable que le débat va se concentrer, dans le cadre de la conservation du système de répartition, sur l'arbitrage entre système à points et comptes notionnels (cf la présentation des dispositifs dans REPERES de juillet 2017, qui renvoie au rapport du COR de 2010). Sans marquer de préférence pour l'un ou l'autre, la note énonce trois principes à respecter pour satisfaire à l'objectif fixé : 1) la revalorisation des droits passés doit suivre la croissance des salaires (et non plus celle des prix) ; 2) le coefficient de liquidation doit dépendre des évolutions démographiques (pour préserver l'équilibre du régime) ; 3) le mode de revalorisation des retraites doit être cohérent avec celui du coefficient de liquidation (pour offrir une pension mieux revalorisée dans le temps, il peut être nécessaire d'offrir une pension plus faible à la liquidation). Dans ces conditions, la référence à un « âge unique de la retraite », à modifier régulièrement pour assurer l'équilibre du dispositif, n'est plus pertinente, dans la mesure où celui-ci devrait s'ajuster spontanément pour offrir à chaque génération le même taux de remplacement à un âge légèrement plus élevé en fonction de l'augmentation de l'espérance de vie. La note aborde ensuite d'autres points d'arbitrage comme les taux de cotisation, les dispositifs de solidarité, la transition et la gouvernance.

### **Comité d'alerte de l'ONDAM : pas de dérapage des dépenses d'Assurance maladie en 2018**

Dans son [communiqué](#) publié le 15 avril 2018, le premier Comité d'alerte de l'ONDAM pour 2018 a d'abord confirmé les résultats de 2017, avec un niveau de dépenses 2017 de 190,7 Md€ très proche de l'objectif fixé en LFSS, le dépassement pour les soins de ville (+320 M€) étant compensé par une sous

exécution (-405M€) des établissements de santé. Pour 2018, le Comité d'alerte estime que l'objectif fixé par la LFSS 2018, soit un objectif de dépense de 195,2Md€ (dont 89 Md€ pour les soins de ville et 81Md€ pour les dépenses hospitalières) devrait être tenu, confirmant ainsi la validité de la construction de l'ONDAM 2018, qui repose sur un effort d'économie de 4,2Md€ par rapport au tendancier. Si des risques de dépassement existent pour les soins de ville (effet de base 2017), ils devraient pouvoir être inférieurs au montant de crédits mis en réserve (625M€).

## **FISCALITE ET LUTTE CONTRE LA FRAUDE**

### **Ouverture sur le verrou de Bercy**

Entendu par la Commission d'information de l'Assemblée nationale sur les procédures de poursuites en matière fiscale le 4 avril 2018, le ministre de l'action et des comptes publics a déclaré que le verrou de Bercy devait subsister mais que « ses clés » pouvaient être confiées au Parlement. Celui-ci pourrait définir par la loi les critères de transmission des dossiers à la justice qui sont actuellement définis par deux circulaires et interprétés par la Commission des infractions fiscales. L'importance de la fraude, le comportement du contribuable et les circonstances du dossier sont prises en considération, ce qui laisse une très grande marge d'appréciation à l'administration.

### **Lancement de la campagne de déclaration des revenus 2017**

Le 10 avril 2018, le Ministre des comptes et de l'action publiques a lancé la campagne de déclaration des revenus 2017. Selon le [communiqué](#), la campagne, sous la signature « l'impôt s'adapte à votre vie », sera axée sur la préparation du prélèvement à la source. La déclaration en ligne entre dans sa troisième étape de généralisation. L'année dernière elle a été adoptée par plus d'un contribuable sur deux. Cette année, elle est obligatoire pour les contribuables dont le revenu de référence 2017, calculé sur les revenus de 2016, est supérieur à 15.000€ et dont la résidence principale est équipée d'internet. Les télé-déclarants pourront connaître leur taux de prélèvement calculé par l'administration et accéder immédiatement au service « gérer mon prélèvement à la source » alors que les déclarants sur papier devront attendre la réception de leur avis. Autres nouveautés : l'ergonomie de l'application sur smartphone a été améliorée, l'accès à son espace particulier est simplifié en

passant par France Connect. Le service de déclaration en ligne est ouvert du 11 avril à une date variable selon les départements (entre le 22 mai et le 5 juin). Le dernier délai pour la déclaration papier expire le 17 mai. Le [dossier de presse](#) rappelle les principaux chiffres de l'impôt sur le revenu 2017 (73 Md€ de recettes, 37,9 millions de contribuables, 16,5 millions de contribuables imposés, 20,5 millions de déclarations en ligne). La déclaration pour l'impôt sur la fortune immobilière s'effectue dans les mêmes conditions pour les contribuables concernés (patrimoine immobilier supérieur à 1,3M€)

### **Aides fiscales au logement : critiques de la Cour des comptes**

La Cour des comptes a analysé, dans un [référé](#) publié le 10 avril 2018, les dépenses fiscales en faveur de l'investissement locatif des ménages. Le coût budgétaire de ces mesures de réduction d'impôt ou d'amortissement, qui bénéficient à des titulaires de revenus élevés, est de 1,7Md€ en 2016. Leur coût « générationnel » calculé sur la période de location couverte par l'avantage fiscal (6 à 15 ans) atteint plusieurs milliards ( 3,9Md€ pour le Sellier ; 7,4Md€ pour le Pinel). L'efficacité de ces dispositifs sur la construction, sur le niveau des loyers et sur l'offre de logements locatifs n'est pas avérée. En outre, la Cour estime que le suivi, le contrôle et les décisions en la matière ne reposent pas sur des données complètes et objectives. En conséquence, elle recommande une sortie progressive et sécurisée de ces dispositifs récemment reconduits et un renfort de la place des investisseurs institutionnels dans la construction et la location de logements privés.

### **Des incitations financières en faveur de l'économie circulaire et de la transition énergétique des bâtiments**

Le Premier ministre a présenté le 23 avril 2018 la feuille de route pour une transition vers l'économie circulaire. Parmi les [50 mesures](#), plusieurs dispositions fiscales sont envisagées pour rendre la valorisation des déchets moins chère que leur incinération (réduction du taux de TVA de 10 à 5,5%, augmentation de la composante « déchets » de la taxe générale sur les activités polluantes), pour faciliter le déploiement de la tarification incitative pour la collecte des déchets (réduction de 8 à 3% des frais de gestion de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères pendant les trois premières années de tarification incitative), pour favoriser le recyclage des téléphones portables au moyen d'un dispositif financier à déployer d'ici 2019... Le 26 avril 2018, le

ministre chargé de l' environnement a présenté un plan pour accélérer la transition énergétique dans les bâtiments. Ce plan comprend peu de nouvelles mesures incitatives : le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) sera transformé en prime et les conditions d'octroi du prêt à taux zéro seront revues.

### **Le Gouvernement annonce la suppression de « petites taxes »**

Le ministre des comptes et de l'action publique a annoncé à la presse qu'il envisageait de supprimer des « petites taxes » dans le cadre des préconisations du Comité Action publique 2022. Un [rapport](#) de l'Inspection générale des finances avait, en février 2014, identifié 192 taxes dont le rendement était inférieur à 150 millions d'euros. Le scénario le plus ambitieux proposait de supprimer 159 taxes pour un coût de 800M€ à 3 Md€. le projet annoncé est plus modeste puisqu'il est envisagé de mobiliser 200M€ dans le projet de loi de finances pour 2019.

### **Vers une réforme de l'impôt sur les sociétés**

Le ministère des finances a lancé une [consultation en ligne](#) sur une réforme de l'impôt sur les sociétés ouverte du 24 avril au 11 mai 2018. Prévus pour être intégrés dans la loi de finances, ces projets découlent des prescriptions du plan BEPS de l'OCDE, de la jurisprudence de la Cour européenne, de la directive européenne ATAD, du projet ACCIS de la Commission européenne. Elles porteront sur le droit des brevets, le régime d'intégration fiscale, le régime de déduction des intérêts d'emprunts.

### **Le régime d'imposition du bitcoin**

Les gains occasionnels réalisés sur les cryptoactifs sont considérés par l'administration depuis 2014 comme des revenus imposables à l'impôt sur le revenu dans la catégorie des bénéfices non commerciaux. Le Conseil d'Etat dans un [arrêt du 26 avril 2018](#) considère que ces plus-values occasionnelles doivent être calculées et taxées comme des plus-values sur cession de biens meubles au taux de 19%. Les plus-values enregistrées par les particuliers qui réalisent des opérations régulières continueront d'être taxées dans la catégorie des bénéfices industriels et commerciaux.

## **Un décret sur le renforcement de la lutte contre le blanchiment**

Un [décret](#) n°2018-284 du 18 avril 2018 (JORF du 20 avril 2018, texte n°28), pris pour l'application de l'ordonnance n°2018-1635 du 1<sup>er</sup> décembre 2016 transposant la directive européenne du 20 mai 2015, complète le dispositif de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme : tenue d'un registre des bénéficiaires effectifs de la propriété ou du contrôle des personnes morales, mesures de vigilance à l'égard de la clientèle de certaines professions, attributions et prérogatives de Tracfin, encadrement de l'usage de la monnaie électronique, pouvoirs du Comité de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme (COLB).

## **GESTION ET ORGANISATION ADMINISTRATIVE**

### **Le plan pour un gouvernement ouvert 2018-2020**

Le 3 avril 2018 a été présenté le [deuxième plan](#) du Gouvernement pour un gouvernement ouvert qui comporte 21 engagements pris par 13 ministères et diverses agences et autorités indépendantes. Les actions programmées se regroupent en cinq axes: la transparence de l'action publique (par exemple sur l'efficacité et la qualité des services publics) ; l'ouverture des ressources numériques et l'innovation ouverte (par exemple par la transparence des algorithmes et des codes sources publics) ; le renforcement des démarches de participation citoyenne (par exemple en outillant les administrations pour associer les citoyens à la décision publique); le gouvernement ouvert au service des enjeux mondiaux ; l'ouverture des juridictions et des autorités administratives indépendantes (par exemple en associant mieux les citoyens à l'activité de la Cour des comptes).

### **Mise en service du DUME**

Un [communiqué](#) de la Direction des affaires juridiques (DAJ) et de l'Agence pour l'information financière de l'Etat (AIFE) du 13 avril 2018 annonce l'ouverture du service Dume à destination des acheteurs publics et de leurs fournisseurs. Le document unique de marché européen (DUME), que les acheteurs publics doivent accepter depuis le 1<sup>er</sup> avril, a été défini par la Commission européenne. Le service Dume permettra la transmission électronique des certificats et attestations à produire par les candidats aux

marchés publics en réponse aux appels d'offres. Il est accessible sur le portail Chorus Pro et sur les plateformes de dématérialisation des marchés.

### **Ouverture de la concertation sur le dialogue social**

La concertation sur le dialogue social dans la fonction publique s'est ouverte le 9 avril 2018. Selon un [communiqué](#), elle a été principalement consacrée à un état des lieux des pratiques actuelles. Quatre réunions techniques sont prévues d'ici juin. Cette discussion n'aura pas d'impact sur les élections professionnelles du 6 décembre.

### **Le rapport annuel de la DAJ**

Le [rapport](#) d'activité de la Direction des Affaires juridiques pour 2017 rappelle l'organisation de la direction issue du décret n°98-975 du 2 novembre 1998 et sa mission de « pôle d'expertise juridique à vocation ministérielle et interministérielle ». Parmi les événements remarquables : la mise en œuvre du document électronique unique de marché européen (e-dume), la préparation du projet de loi sur l'organisation des jeux olympiques de 2024 et de l'examen du projet de loi pour un Etat au service d'une société de confiance. La direction a délivré 703 consultations juridiques formalisées, 1090 consultations aux acheteurs publics. Elle a représenté l'Etat dans 5.648 nouvelles instances devant les juridictions judiciaires (plus de 8.000 en cours) et 55 devant les juridictions administratives (78 en cours).

## **EUROPE**

### **Aides d'État : la Commission approuvent plusieurs mesures nationales**

Le 6 avril 2018, la Commission européenne a approuvé plusieurs mesures dont la compatibilité avec la réglementation européenne des aides d'État avait été questionnée. Il s'agit du [régime d'aides italien](#) de 44 millions d'euros en faveur du redressement économique des régions touchées par les tremblements de terre en 2016 et en 2017, des [régimes portugais de taxe au tonnage](#) et de soutien des gens de mer et de l'[abattement fiscal accordé à La Poste](#) pour la période 2018-2022 pour assurer le maintien d'une forte densité de présence postale en France.

### **Approbation par le Parlement des propositions sur le financement des partis politiques**

À Bruxelles, ce 17 avril 2018, le Parlement européen a [approuvé](#) les [propositions](#) de la Commission présentées le 15 septembre 2017 pour réformer des règles sur les partis politiques européens et les fondations politiques européennes en faisant passer de 85 % à 95 % le pourcentage du financement alloué sur la base des résultats réels du scrutin.

### **Modification du règlement financier : l'accord avec le Parlement validé par le Conseil**

Le 19 avril 2018, le Comité des représentants permanents (Coreper) du Conseil a [approuvé un accord](#) passé le 27 mars 2018 avec le Parlement européen sur le règlement dit "omnibus" relatif aux règles financières de l'UE. Ce règlement modifiera le règlement financier existant dans le sens d'une simplification des règles régissant l'utilisation de fonds provenant du budget de l'Union, qu'ils soient gérés directement par la Commission, indirectement par différentes organisations et organismes, ou conjointement avec les autorités nationales : simplification du remboursement des frais, contrôles et évaluations uniques, simplification des règles pour la combinaison de différentes sources de financement, corpus réglementaire unique, etc. Le Parlement doit désormais approuver le règlement en première lecture avant que le texte ne soit soumis au Conseil en vue de son adoption définitive pour une entrée en vigueur en juillet 2018 avec une période d'adaptation jusqu'au 1er janvier 2019.

### **Les bons chiffres des finances publiques en Europe**

Le 23 avril 2018, Eurostat a publié un premier jeu de données sur les résultats financiers de [l'exercice 2017](#) au sein de l'Union européenne. Le déficit ainsi que la dette publique se sont réduits en termes relatifs en 2017 par rapport à 2016, tant dans la zone euro (ZE19) que dans l'UE28. Le ratio du déficit public par rapport au PIB a baissé dans la zone euro, passant de 1,5% en 2016 à 0,9% en 2017, ainsi que dans l'UE28, de 1,6% à 1,0%. Le ratio de la dette publique par rapport au PIB a reculé dans la zone euro, passant de 89,0% à la fin de l'année 2016 à 86,7% à la fin de l'année 2017, ainsi que dans l'UE28, de 83,3% à 81,6%. Eurostat reprend le chiffre de 2,6 % du PIB pour le déficit public de la France en 2017.

### **Bilan d'étape du plan Juncker**

Un [bilan](#) d'étape du plan Juncker été établi le 25 avril 2018. Le plan d'investissement mis en place après la crise financière a mobilisé 284 milliards d'euros, principalement des capitaux privés, soit plus de la moitié de son objectif pour 2020. Près d'un tiers (28 %) des 284 milliards d'euros mobilisés par le plan Juncker a bénéficié aux PME européennes, ont indiqué des représentants de la Commission. Les projets de recherche et développement et l'innovation représentent environ 22 % des fonds levés, tout comme les initiatives liées à l'énergie.

### **Compatibilité des impôts régionaux espagnols sur les grandes surface avec le droit de l'Union**

Le 26 avril 2018, la Cour de justice de l'Union européenne a rendu [ses arrêts](#) dans les affaires C-233 à 237/16 Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribución (ANGED)/Generalitat de Catalunya (C-233/16), Consejería de Economía y Hacienda del Principado de Asturias (C-234/16), Consejo de Gobierno del Principado de Asturias (C-235/16), Diputación General de Aragón (C-236/16) et Diputación General de Aragón (C-237/16). Les impôts régionaux qui grèvent en Espagne les grands établissements commerciaux sont compatibles avec le droit de l'Union. Ces impôts visent à contribuer à la protection de l'environnement et à l'aménagement du territoire en essayant de corriger et de compenser l'impact de l'activité des grandes surfaces.

### **Ecofin : pas d'accord sur la taxation des entreprises du numérique**

Le 28 avril 2018 à Sofia, lors d'une [réunion informelle](#) du Conseil Ecofin, l'examen, pour la première fois, du projet de taxation des entreprises du numérique présenté le mois dernier par la Commission européenne a été accueilli avec beaucoup de réserves par plusieurs États membres (Luxembourg et Malte) et par le secrétaire général de l'OCDE, qui ont plaidé pour une approche à l'échelle internationale plutôt qu'européenne, façon pratique d'esquiver la question. La proposition consistait à imposer à 3% sur le chiffre d'affaires l'ensemble des groupes du numérique, parmi lesquels figurent notamment les "Gafa" (Google, Apple, Facebook et Amazon) qui multiplient à l'heure actuelle les pratiques d'évasion fiscale.

## INTERNATIONAL

### **Deux rapports de l'OCDE en faveur de l'imposition du capital**

Dans [deux rapports](#) publiés le 12 avril 2018 et relatifs à l'imposition de l'épargne des ménages et à l'imposition des patrimoines, l'OCDE vante les mérites de l'imposition du capital pour réduire les inégalités de richesses et de revenus. La grande diversité des systèmes en vigueur dans les pays étudiés suggère des pistes de réformes pour améliorer l'efficacité de ces impôts. L'OCDE préconise une plus grande neutralité des impôts sur les différents produits d'épargne tout en justifiant les régimes d'incitation à l'épargne retraite. L'échange automatique de données sur les revenus financiers pourrait inciter à la création d'impôts progressifs sur l'épargne. L'étude comparative sur l'imposition de la fortune ne plaide pas pour l'instauration de tels impôts dans les pays où les revenus du capital, y compris plus-values, sont taxés de même que les successions et les donations.

### **Une étude de l'OCDE sur l'imposition des salaires**

L'OCDE a publié le 26 avril 2018 son étude sur les [impôts sur les salaires en 2017](#). Il en ressort que le taux moyen net d'imposition des personnes physiques (TMNIPP : impôt sur le revenu plus cotisations salariales moins prestations sociales en espèces/salaires bruts) est égal à 25,5% dans la zone OCDE (France 29,2%) pour les célibataires sans enfants au niveau de salaire moyen. Dans tous les pays étudiés, le TMNIPP des ménages avec enfants est plus faible que celui des célibataires en raison des prestations en espèces (14% pour un ménage avec enfants et un seul apporteur de revenus au salaire moyen-18,2% en France). Globalement les coûts supportés par la main d'œuvre ont diminué en 2017 pour la quatrième année consécutive en raison de la réduction des cotisations patronales de sécurité sociale. Le « coin fiscal » (coûts supportés par les employeurs et les salariés moins les prestations familiales /coût total de la main d'œuvre pour l'employeur) continue de diminuer depuis 2012 (35,9% pour les célibataires sans enfants-France 47,6% ; 26,1% pour les ménages avec enfants et un seul apporteur de revenus-France 39,4%.)

### **Conférence sur la lutte contre le financement du terrorisme**

Une conférence « No money for terror » s'est tenue à Paris les 25 et 26 avril 2018. La [déclaration finale](#) de cette conférence fait état en plusieurs points de l'engagement des pays participants à accroître leur coopération pour lutter

contre l'opacité financière qui favorise les mouvements terroristes. Une prochaine réunion de bilan est programmée en 2019 en Australie.

Michel le Clainche avec le concours de Francis Bin (Europe,international) et Yves Terrasse (Finances sociales)